

N° 784

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 juin 2026

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le soutien public aux filières
sucrières,*

Par MM. Christian KLINGER et Victorin LUREL,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Mme Sophie Primas, MM. Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, *secrétaires* ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
LES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	15
INTRODUCTION	17
I. LE SUCRE BETTERAVIER : UNE INDUSTRIE HEXAGONALE RECEVANT UN SOUTIEN PUBLIC MODESTE ET PARTICULIÈREMENT SOUMISE AUX ALÉAS.....	25
A. LA FILIÈRE BETTERAVIÈRE ASSURE L'ESSENTIEL DE LA PRODUCTION SUCRIÈRE FRANÇAISE DANS UN CONTEXTE TRÈS VOLATILE.....	25
1. <i>L'industrie sucrière française repose principalement sur la filière betteravière, malgré une tendance à la baisse de la production</i>	<i>26</i>
2. <i>Une filière qui fait face à des défis majeurs, à la croisée des chemins de nombreuses politiques publiques</i>	<i>31</i>
B. LE MODESTE SOUTIEN PUBLIC À LA FILIÈRE BETTERAVIÈRE FRANÇAISE.....	36
1. <i>Un fort impact socio-économique de la filière betteravière dans les territoires producteurs.....</i>	<i>36</i>
2. <i>Hormis une aide spécifique, essentiellement des aides de droit commun</i>	<i>39</i>
II. LA CANNE À SUCRE : UNE FILIÈRE ESSENTIELLE POUR CERTAINS TERRITOIRES ET TRIBUTAIRE DES SOUTIENS PUBLICS POUR RESTER COMPÉTITIVE	44
A. LA CANNE À SUCRE : UNE FILIÈRE TRÈS IMPLANTÉE AUX ANTILLES ET À LA RÉUNION	44
B. LA CANNE À SUCRE FRANÇAISE EN DIFFICULTÉ ET LARGEMENT TRIBUTAIRE DES SOUTIENS PUBLICS.....	46
III. LA MUTATION DES FILIÈRES SUCRIÈRES FRANÇAISES : UN BESOIN DE FINANCEMENT IMPORTANT QUE LES POUVOIRS PUBLICS DEVRONT ENCOURAGER.....	54
A. ACCOMPAGNER LES INDUSTRIES SUCRIÈRES DANS LEUR MUE ÉCONOMIQUE : UN DÉFI POUR LES POUVOIRS PUBLICS	54
1. <i>Accompagner la décarbonation des filières sucrières</i>	<i>54</i>
2. <i>Soutenir la recherche pour accompagner les producteurs de sucre face aux défis qu'ils rencontrent</i>	<i>55</i>
B. LE SUCRE DANS L'AGROALIMENTAIRE : UN COÛT INDIRECT IMPORTANT POUR LES FINANCES PUBLIQUES	56
C. LES DÉBOUCHÉS NON ALIMENTAIRES DU SUCRE : DES PERSPECTIVES D'AVENIR MAJEURES POUR LA FILIÈRE.....	58
EXAMEN EN COMMISSION.....	65

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	75
DÉPLACEMENT EFFECTUÉ	78
TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI (TEMIS).....	79
ANNEXE : EXEMPLES D'INGRÉDIENTS SUCRANTS OU VECTEURS DE GOÛT SUCRÉ.....	81

L'ESSENTIEL

La France fait partie des rares pays au monde, avec les États-Unis, la Chine, l'Iran et, de manière plus marginale, l'Inde, à produire à la fois du sucre issu de la betterave et du sucre issu de la canne. Au début du XIX^e siècle, avant le développement de la filière betteravière, la France dépendait exclusivement du sucre de canne produit aux Antilles. Confronté à la pénurie de sucre de canne, provoquée par le Blocus continental instauré en 1806, Napoléon 1er encourage le développement d'une production de sucre à partir de la **betterave, laquelle représente aujourd'hui 98 % de la production nationale.**

Aujourd'hui, la France est non seulement autosuffisante en sucre, et exportatrice nette, mais elle pointe au **1^{er} rang des producteurs européens et au 9^{ème} rang des producteurs mondiaux de sucre** (elle est même le 2^{ème} producteur mondial pour ce qui concerne le seul sucre betteravier).

Au regard des **nombreux aléas connus par les betteraviers et les producteurs de canne** (jaunisse, réchauffement climatique, épisodes de sécheresse, surfaces limitées dans les outre-mer, fin des quotas sucriers européens, production énergivore) et du caractère mondialisé du cours du sucre qui rend le secteur très concurrentiel, les filières sucrières connaissent des difficultés : celles-ci sont structurelles s'agissant de la canne à sucre et plus conjoncturelles dans le cas des betteraviers.

Compte tenu de ces constats, les préconisations des rapporteurs spéciaux à l'issue de leurs travaux visent essentiellement à reconduire ou ajuster des aides dont les producteurs bénéficient déjà ou à élargir, sous conditions, l'accès à des dispositifs existants pour d'autres productions agricoles. En raison du fort ancrage territorial et de l'impact de ces filières, la préservation de l'activité constitue un enjeu économique, social et culturel important, d'autant que de nouveaux débouchés se dessinent pour elles et justifient qu'elles soient aidées.

Les rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural », Christian Klinger et Victorin Lurel, ont présenté les conclusions de leur contrôle sur le soutien public aux filières sucrières devant la commission des finances le mercredi 24 juin 2026.

Les rapporteurs spéciaux se sont principalement concentrés sur **les financements publics dont bénéficie le premier maillon de la chaîne à savoir la production de betterave ou de canne puis sa transformation en sucre.** Ils n'ont pas inclus les financements publics à destination du secteur agro-alimentaire réutilisant le sucre dans des produits transformés. En revanche, **ils ont souhaité aborder le coût des politiques publiques liées au sucre** : coût du plan sectoriel de transition afin de décarboner la production,

lutte contre l'obésité, accompagnement des filières dans la conquête de nouveaux débouchés en particulier non alimentaires.

I. LE SUCRE BETTERAVIER : UNE INDUSTRIE HEXAGONALE RECEVANT UN SOUTIEN PUBLIC MODESTE ET PARTICULIÈREMENT SOUMISE AUX ALÉAS

A. LA FILIÈRE BETTERAVIÈRE ASSURE L'ESSENTIEL DE LA PRODUCTION SUCRIÈRE FRANÇAISE DANS UN CONTEXTE TRÈS VOLATILE

La betterave sucrière est cultivée dans **vingt-cinq départements betteraviers**, réparties dans sept régions de la moitié nord de la France, dont la production est ensuite acheminée vers l'une des dix-neuf sucreries implantées au sein de l'hexagone.

Lors de la campagne sucrière 2024-2025, la France a produit environ **4,5 millions de tonnes (Mt) de sucre dont 4,4 Mt de sucre de betterave** sur environ 411 770 hectares (ha), correspondant à 98 % de la production française.

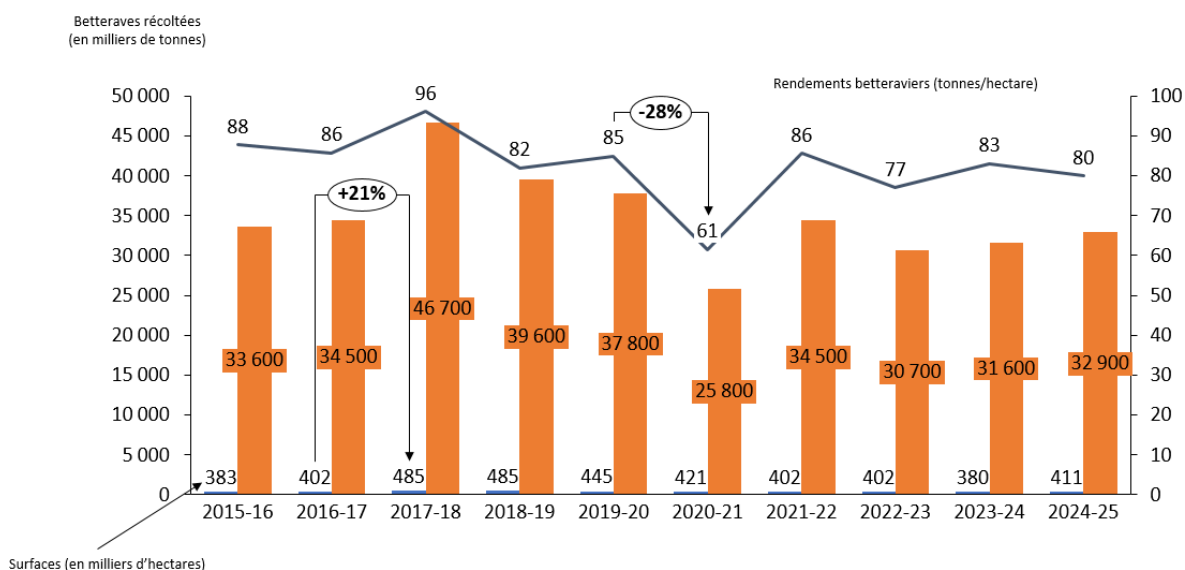
Si l'évolution de la consommation mondiale de sucre est relativement prévisible, celle de la production l'est beaucoup moins, car elle est impactée par des facteurs climatiques et économiques variés selon les principaux pays producteurs. C'est pourquoi la superficie de production betteravière destinée aux sucreries et aux sucreries-distilleries est aussi volatile.

98 % de la production française de sucre émane de la filière betteravière

Alors que la canne à sucre représente 80 % de la production mondiale.

Source : association interprofessionnelle de la betterave et du sucre

Rendement des surfaces de betteraves destinées aux sucreries et sucreries-distilleries



Source : Commission des finances

La suppression des quotas sucriers européens¹ en 2017 a eu un impact considérable sur la filière betteravière française. Profitant de l'ouverture des marchés et des perspectives de débouchés accrues, les planteurs ont fortement augmenté les surfaces consacrées à la culture de la betterave sucrière. **En une seule campagne, les superficies cultivées ont progressé de plus de 20 %,** pour atteindre 485 000 hectares lors de la campagne 2017-2018. Cette hausse s'est accompagnée de rendements exceptionnellement élevés, atteignant près de 96 tonnes par hectare, permettant à la France d'enregistrer un niveau de production record.

« La crise de la jaunisse en 2020 et les aléas climatiques des dernières années ont fragilisé une production pour laquelle les rendements progressaient auparavant régulièrement. »

Source : Chambres d'Agriculture France dans leur réponse écrite aux rapporteurs spéciaux

¹ Les cours du sucre sont établis au niveau mondial. Longtemps, le sucre européen a fait figure d'exception puisque des quotas de production de sucre ont été introduits par l'organisation commune du marché du sucre (OCM) en 1968, en même temps qu'un prix de soutien pour les producteurs à un niveau largement supérieur au prix du marché mondial. Il s'agissait d'instaurer l'autosuffisance alimentaire à l'échelle européenne, l'un des objectifs de la PAC. Ce mécanisme a pris fin en 2017.

B. LE SOUTIEN PUBLIC LIMITÉ À LA FILIÈRE BETTERAVIÈRE FRANÇAISE

Caractérisée par un fort ancrage territorial, la production de la filière betterave-sucre-éthanol au sein de l'hexagone représente environ 72 000 emplois directs, indirects et induits, dont 60 000 pour la partie betterave-sucre et 12 000 pour la partie bioéthanol-alcool. Ces activités irriguent principalement les territoires ruraux où sont implantés les outils industriels de transformation. Les sucreries, situées au cœur des bassins betteraviers, jouent un rôle structurant pour l'emploi et le dynamisme économique de vingt-cinq départements. **Le chiffre d'affaires de la filière varie entre 2,5 et 4,5 milliards d'euros en fonction des années**, selon les rendements et les cours des marchés du sucre et de l'éthanol.

Le secteur sucrier a progressivement connu une concentration capitalistique au cours des dernières décennies.

Le secteur comptait 88 entreprises en 1950 contre 3 acteurs majeurs, aujourd'hui : Tereos, deuxième groupe sucrier mondial, Cristal Union et Saint-Louis Sucre. Les deux derniers acteurs privés indépendants du secteur ont disparu en 2025 du paysage sucrier français. En parallèle, le nombre de sucreries a lui aussi considérablement diminué, passant de 105 en 1950 à 19 en 2026, même si la production est globalement restée stable.

Cette concentration est en grande partie liée à la concurrence internationale : les accords spéciaux avec l'Ukraine jusqu'en 2024, l'entrée en vigueur provisoire du traité du Mercosur mais aussi les conséquences du **régime de perfectionnement actif (RPA) pour l'importation de sucre brut** avant sa suspension pour un an en mai 2026. Le RPA permet d'importer des produits au sein de l'Union européenne (UE), en exemption de droits, à la condition qu'ils fassent l'objet d'une exportation ultérieure, après transformation, hors de l'UE. Il s'agissait initialement d'un dispositif anecdotique, mais dont l'usage a été détourné dans le cas du sucre jusqu'à représenter 700 000 tonnes de sucre importées. Les rapporteurs spéciaux soulignent qu'il est essentiel de prolonger sa suspension au-delà de mai 2027 (**recommandation n° 1**).

Il n'existe qu'une seule aide directe spécifique à la filière betteravière : il s'agit d'un instrument de **stabilisation du revenu de la filière betterave sucrière**, activable par les régions qui le souhaitent dans le cadre Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Seule l'Île de France a activé le mécanisme pour un total mobilisable de **2,2 millions d'euros par an sur cinq ans, soit 11 millions d'euros au maximum**. Les autres aides directes ne sont pas spécifiquement ciblées vers les betteraviers mais leur sont éventuellement accessibles, qu'il s'agisse de l'aide Éco-régime

« voie des pratiques », les aides à la conversion à l'agriculture biologique même si elles sont peu prisées des betteraviers, ainsi que divers soutiens aux entreprises agricoles dans le cadre de la politique agricole commune (PAC).

En revanche, la France n'a pas retenu la culture betteravière parmi les aides dites couplées, permettant de compléter nationalement des aides européennes. Il s'agit bien sûr d'un arbitrage à opérer entre les divers secteurs agricoles, puisque le total des aides couplées est plafonné, mais les rapporteurs spéciaux recommandent de lancer une réflexion à ce sujet (recommandation n° 2).

II. LA CANNE À SUCRE : UNE FILIÈRE ESSENTIELLE POUR CERTAINS TERRITOIRES ET TRIBUTAIRE DES SOUTIENS PUBLICS POUR RESTER COMPÉTITIVE

A. LA CANNE À SUCRE : UNE FILIÈRE TRÈS IMPLANTÉE AUX ANTILLES ET À LA RÉUNION

La filière canne à sucre constitue un élément important de l'économie des départements et régions d'outre-mer (DROM), tout particulièrement à La Réunion et en Guadeloupe et plus modestement en Martinique. Si l'on ajoute la Guyane, la filière regroupe près de **8 000 exploitations dans les quatre DROM, représentant l'équivalent de 7 100 emplois directs à temps plein**. Les cinq sucreries ultramarines emploient, quant à elles, plus de 600 salariés. Au total, les filières canne, sucre et rhum génèrent près de **40 000 emplois directs, indirects et induits**. Lors de la campagne 2024-2025, **deux millions de tonnes de cannes à sucre ont été récoltées sur une surface d'environ 35 220 hectares**, pour une production totale de 174 000 tonnes de sucre. Environ 60 % du sucre de canne produit dans les DROM est expédié en Europe afin d'y être raffiné et transformé en sucre blanc, au même titre que le sucre obtenu à partir de la betterave. Le reste de la production est constitué de « sucres spéciaux ». Plusieurs coproduits valorisés dans différents secteurs sont issus du processus industriel de fabrication du sucre : **bagasse, mélasse, et vinasse**.

Par ailleurs, la production de rhum constitue un autre débouché majeur de la filière canne dans les outre-mer. Elle est assurée par vingt-quatre distilleries implantées en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion, qui produisent chaque année près de 270 000 hectolitres d'alcool pur (HAP).

B. LA CANNE À SUCRE FRANÇAISE EN DIFFICULTÉ ET LARGEMENT TRIBUTAIRE DES SOUTIENS PUBLICS

La fin des quotas sucriers en Europe n'a pas eu le même impact dans les outre-mer qu'au sein de l'Europe continentale.

En Europe continentale, anticipant la réforme, les acteurs ont augmenté la production betteravière et réalisé des gains de productivité, **ce que la filière ultra-marine n'a pas été en mesure de faire, ne pouvant pas augmenter la surface cannière ni allonger la campagne, car la canne à sucre ne se stocke pas après la récolte.** Ils n'ont pas davantage été en mesure, pour des raisons géographiques évidentes, de concentrer et mutualiser davantage les sucreries existantes (deux à La Réunion, une en Guadeloupe et une en Martinique).

Alors que le prix du sucre européen s'est aligné à la baisse sur les cours mondiaux, la suppression des quotas a mis fin au « travail à façon », entre sucreries hexagonales et ultra-marines, qui permettait de réattribuer le quota de sucre d'une entreprise à une autre contre rémunération, ce qui était très profitable aux sucreries des outre-mer. L'industrie sucrière des DROM s'est donc trouvée exposée aux conséquences d'une réforme d'abord conçue pour le sucre de betterave.

La culture de la canne à sucre dans les DROM fait en outre face à une **hausse des coûts de production, en particulier du fait des difficultés liées à la maîtrise de l'enherbement** engendrées par la suppression progressive de plusieurs substances actives.

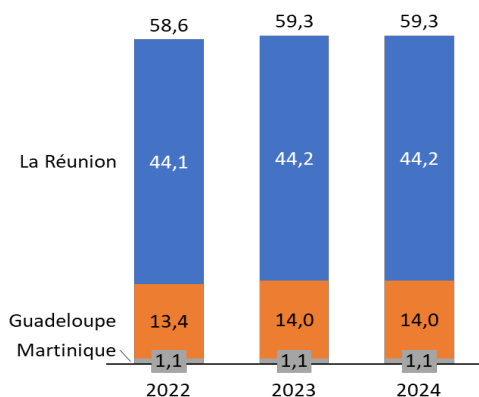
Cette situation difficile explique le niveau élevé de financements publics à destination de la filière sucrières dans les outre-mer. La filière est donc largement soutenue par l'Union européenne et par l'État. Le total des actions portées par le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) en faveur de la filière canne-sucre-rhum s'est élevé en 2024 à **69,5 millions d'euros répartis entre La Réunion (à hauteur de 74 % du total), la Guadeloupe (24 %) et la Martinique (2 %).**

Ce montant permet d'assurer le financement de **deux aides principales :**

- **l'aide à la garantie de prix (AGP)** permet d'assurer un revenu minimum aux planteurs. Elle complète le prix payé par les sucreries. Elle est calculée en tenant compte des volumes livrés et de la qualité de la canne produite, mesurée notamment par la richesse saccharine (RS). L'AGP est versée chaque année et constitue le principal soutien financier de la filière, pour **un total de 59,3 millions d'euros en 2024.**

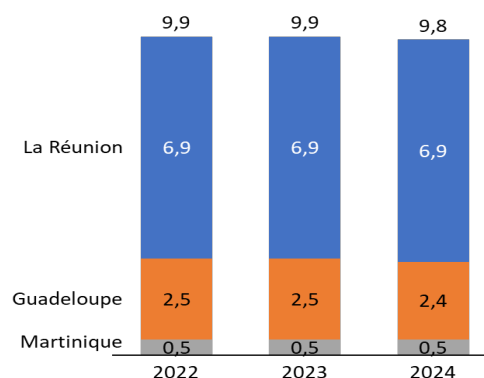
- **l'aide à la tonne de Canne livrée (ATCL)** constitue un soutien aux planteurs pour faire face aux coûts de transport de la canne entre les parcelles et les usines. Elle est calculée en fonction des tonnages livrés et de la distance entre les parcelles et les sites de livraison des cannes. Au total, pour les trois DROM concernés, **l'ATCL représente en 2024 un total de 9,9 millions d'euros.**

Aide à la Garantie de Prix (AGP)



Aide à la Tonne de Canne Livrée (ATCL)

(en millions d'euros)

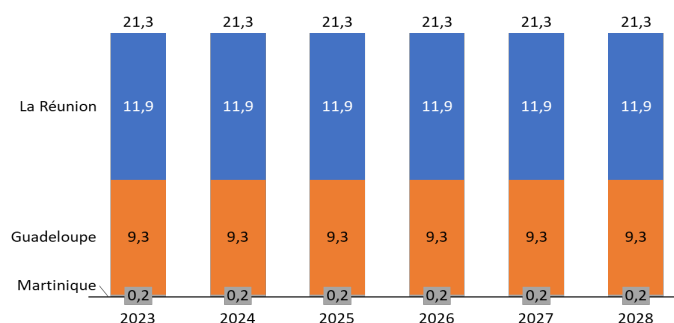


Source : commission des finances

Par ailleurs, d'autres aides, nationales et régionales, prévues dans le cadre des « conventions-canne des territoires (2023-2028) », viennent compléter ces soutiens européens. Dans ces conventions tripartites signées entre l'État, les industriels et les planteurs, l'État a obtenu le droit de relever le **plafond de l'aide nationale annuelle surfacique accordée à la filière de 90 à 128 millions d'euros**, jusqu'en 2028. Les modalités de versement de l'aide au surcoût sont fixées par voie réglementaire : 703 euros par hectare à La Réunion, 447 euros par hectare en Guadeloupe et 397 euros par hectare en Martinique. Les rapporteurs spéciaux estiment qu'il faut anticiper en négociant un nouveau rehaussement du plafond après 2028 (**recommandation n° 3**).

Aide annuelle surfacique (Conventions-canne 2023-2028)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

Au total, la commission des finances évalue le **soutien budgétaire public directement alloué à la filière « canne à sucre » à environ 109,5 millions d'euros par an.**

D'autres aides nationales viennent compléter le dispositif d'aides directes à la filière en se concentrant sur les débouchés.

109,5 millions d'euros

Le total estimatif des aides publiques directes aux producteurs de canne à sucre

Source : Commission des finances

Parmi ces aides, la **prime bagasse** constitue désormais un élément essentiel de rémunérations des planteurs en ce qu'elle génère un complément de revenus payé via la contribution au service public de l'électricité aux centrales de cogénération, pour un total annuel d'environ **31,9 millions d'euros**. Les rapporteurs spéciaux considèrent que son montant pourrait être indexé sur l'inflation pour éviter une dépréciation des revenus (**recommandation n° 4**).

III. LA MUTATION DES FILIÈRES SUCRIÈRES FRANÇAISES : UN BESOIN DE FINANCEMENT IMPORTANT QUE LES POUVOIRS PUBLICS DEVRONT ENCOURAGER

A. ACCOMPAGNER LES INDUSTRIES SUCRIÈRES DANS LEUR MUE : UN DÉFI POUR LES POUVOIRS PUBLICS

Le **plan de transition sectoriel (PTS)** de l'industrie du sucre en France, porté par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) **évalue le coût de la décarbonation de la filière à environ 2 milliards d'euros d'ici 2050**, sans définir a priori la répartition entre financements publics et privés. Les projets de décarbonation de la filière sucrière sont d'ores et déjà soutenus par les pouvoirs publics.

Sur la période 2009-2025, sept projets conduits à leur terme ont bénéficié d'un total de 15,1 millions d'euros dont six visaient à l'installations de générateur visant à déshydrater les sous-produits industriels (pulpes de betteraves et luzerne) qui peuvent ainsi être valorisés en alimentation animale sous forme de granulés. L'ADEME estime que **ces projets sont particulièrement efficaces puisqu'ils lui permettent d'économiser environ 5 euros d'aides complémentaires par tonne de CO² d'origine fossile sur 20 ans**.

Le « plan d'action stratégique pour l'anticipation du potentiel retrait européen des substances actives et le développement de techniques alternatives pour la protection des cultures » (PARSADA) porte en outre une

action consacrée aux bioagresseurs de la canne à sucre pour la filière cultures ultra-marines.

En outre, la recherche peut s'appuyer sur **le plan national de recherche et innovation-consolidé (PNRI-C) sur la période 2023-2026**, qui a succédé au PNRI 2020-2023, et qui vise à consolider les connaissances dans la **lutte contre les pucerons vecteurs de la jaunisse** : ces plans ont bénéficié d'un co-financement public-privé total d'environ **20 millions d'euros**.

B. LE SUCRE DANS L'AGROALIMENTAIRE : UN COÛT INDIRECT IMPORTANT POUR LES FINANCES PUBLIQUES

La consommation excessive des différents types de sucres constitue indéniablement un facteur important de l'obésité, même si les causes de cet état de santé sont multiples. Santé publique France indique que **le coût du traitement de l'obésité en France serait de 12,7 milliards d'euros par an et constate que ce total ne cesse d'augmenter** : il devrait atteindre 15,4 milliards d'euros en 2030. **Sans accuser le sucre en particulier**, dont la consommation modérée est même indispensable à la santé, **il convient de protéger les publics les plus fragiles, en particulier les enfants, d'une surconsommation**, d'où la fiscalité additionnelle sur les boissons sucrées. Les rapporteurs spéciaux préconisent d'ailleurs de donner à la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) les moyens de contrôler le plein respect de la législation sur l'alimentation, en particulier de la loi du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer qui plafonne la quantité de sucre en outre-mer sur les plafonds observés sur les produits distribués au sein de l'Hexagone (**recommandation n° 5**).

C. LES DÉBOUCHÉS NON ALIMENTAIRES DU SUCRE : DES PERSPECTIVES D'AVENIR MAJEURES POUR LA FILIÈRE

La filière peut compter sur des perspectives de diversification. Après fermentation et distillation, **l'éthanol** peut être transformé en différentes qualités adaptées à une grande diversité d'usages. Il est ainsi largement utilisé dans le secteur alimentaire pour la fabrication de liqueurs et de spiritueux mais **il constitue également une matière première essentielle pour de nombreuses applications industrielles** (solvants, peintures, parfums, préparations pharmaceutiques ou encore gels hydroalcooliques).

Par ailleurs, l'éthanol joue un rôle croissant dans la transition énergétique en étant utilisé sous forme de bioéthanol **comme carburant renouvelable**. Il est incorporé dans les essences commercialisées en France à différentes concentrations et constitue le principal composant du Superéthanol-E85. Les rapporteurs spéciaux plaident pour que l'État accompagne de manière très mesurée et ciblée les ménages les plus modestes

dans l'acquisition de boitiers E85 : en parallèle du grand plan d'électrification, il encouragerait le recours par les Français à ces biocarburants dont l'usage massif constituerait une alternative, produite en France, aux carburants fabriqués à partir de pétrole (**recommandation n° 6**). Le sucre est largement utilisé par le secteur pharmaceutique (texture dans les poudres, gélules, comprimés et sirops contre la toux) et le milieu hospitalier (pansements cicatrisants, polissage de prothèses médicales, etc.).

Compte tenu de ses propriétés physico-chimiques, le sucre est également utilisé dans de nombreux procédés industriels : **mousses isolantes, détergents bioplastiques**.

LES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Recommandation n°1 : Proroger la suspension du régime de perfectionnement actif (RPA) pour l'importation de sucre brut (*Union européenne, Gouvernement*).

Recommandation n°2 : Lancer une réflexion sur l'accès des betteraviers aux aides couplées (*Gouvernement*).

Recommandation n°3 : Négocier auprès des instances européennes un nouveau rehaussement du plafond de l'aide nationale annuelle surfacique accordée à la filière canne à sucre après 2028 (*Gouvernement*).

Recommandation n°4 : Indexer la prime bagasse sur l'inflation (*Gouvernement, Parlement*).

Recommandation n°5 : Donner à la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) les moyens de contrôler le plein respect de la loi du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer (*Gouvernement, Parlement*).

Recommandation n° 6 : Instaurer une aide, pour les seuls ménages les moins aisés, cumulables avec les aides locales déjà existantes, d'installation d'un boîtier de conversion E85 sur les véhicules personnels (*Gouvernement, Parlement*).

INTRODUCTION

La France fait partie des rares pays au monde, avec les États-Unis, la Chine, l'Iran et, de manière plus marginale, l'Inde, à **produire à la fois du sucre issu de la betterave et du sucre issu de la canne**. Cette singularité s'explique par des raisons géographiques, climatiques et historiques.

Au début du XIX^e siècle, avant le développement de la filière betteravière, **le Royaume de France dépendait exclusivement du sucre de canne produit dans ses colonies antillaises**, notamment en Martinique, en Guadeloupe et à Saint-Domingue. Dès le XVII^e siècle, les plantations sucrières s'y multiplient dans le cadre du commerce triangulaire, reposant sur la traite et l'exploitation de personnes réduites en esclavage et déportées depuis le golfe de Guinée. Les sucreries sont alors installées directement aux Antilles, la canne à sucre supportant mal le transport avant transformation, tandis que les raffineries se développent dans les grands ports comme Nantes et Bordeaux¹.

Confronté à la pénurie de sucre de canne des colonies, provoquée par le Blocus continental instauré en 1806, **Napoléon 1^{er} encourage le développement d'une production de sucre à partir de la betterave**. Dès 1600, l'agronome français Olivier de Serres met en évidence la possibilité d'extraire du sucre à partir de la betterave. Pourtant, cette découverte resta ignorée pendant plus de deux siècles. Incité par plusieurs experts, Napoléon 1^{er} prit alors conscience du potentiel inexploité de cette culture, dont la production pouvait se substituer au sucre de canne jusqu'alors importé.

Par le décret du 15 janvier 1812 relatif au développement du sucre de betteraves en France, il ordonne la mise en culture de 100 000 hectares en betteraves. Le décret prévoit qu'« [i]l sera accordé, dans tout l'empire, cinq cents licences pour la fabrication du sucre de betterave². »

En outre, une politique de défiscalisation incitative est immédiatement mise en place. L'article 10 du décret prévoit que « *tout individu qui, ayant reçu une licence, aura effectivement fabriqué au moins dix mille kilogrammes de sucre brut, provenant de la récolte de 1812 à 1813, aura le privilège et l'assurance, par forme d'encouragement, qu'il ne sera mis aucun octroi ni imposition quelconque sur le produit de sa fabrication pendant l'espace de quatre années.* »

Le développement du secteur s'appuie également sur une forte incitation à la recherche pour développer des solutions de production innovantes : « *Tout individu qui perfectionnerait la fabrication du sucre, de manière à en obtenir une plus grande quantité de la betterave, ou qui inventerait un mode de fabrication plus simple et plus économique, obtiendra une licence pour un plus long*

¹ Jean-Paul Charvet, *Sucre*, Encyclopædia Universalis, 2016.

² Article 5 du décret du 15 janvier 1812.

terme, avec l'assurance qu'il ne sera mis aucun octroi ni imposition quelconque, pendant la durée de sa licence, sur le produit de sa fabrication¹. »

Grâce à cette impulsion politique et aux avancées scientifiques de chercheurs et industriels tels que Benjamin Delessert² et Jean-Antoine Chaptal³, la France du Premier Empire se dote des fondements d'une véritable filière de la betterave sucrière.

Aujourd'hui, **la France est non seulement autosuffisante en sucre, mais elle est surtout exportatrice nette**. En effet, elle produit près de deux fois plus de sucre qu'elle n'en consomme. Ainsi, environ **50 % de la production hexagonale de sucre est exportée, essentiellement vers les pays de l'Union européenne (80 %)**. Les entreprises des filières sucrières contribuent donc positivement au solde de la balance commerciale française.

La production française de sucre repose toujours sur les deux filières de production, à savoir la betterave et la canne. **Le caractère bicéphale des industries sucrières françaises cache en réalité deux situations antagoniques** : la production betteravière parvient, tant bien que mal, à affronter un environnement de plus en plus concurrentiel, tandis que la production de canne à sucre connaît des difficultés structurelles et un désavantage compétitif de plus en plus marqués.

Dans sa réponse écrite adressée aux rapporteurs spéciaux, l'association interprofessionnelle de la betterave et du sucre (AIBS⁴) souligne cet antagonisme : *« [l]es deux filières betterave sucrière et canne à sucre répondent à des réalités historiques, agronomiques, territoriales, économiques, et sociologiques très différentes, avec des territoires de production différents et des débouchés bien spécifiques. »*

* *

*

Afin de déterminer l'étendue et l'efficacité des financements publics dont elles bénéficient, les rapporteurs spéciaux ont dû composer avec **certaines particularités des filières sucrières qui les distinguent tout particulièrement d'autres industries**.

En premier lieu, il leur a fallu déterminer ce qu'on entend par « filières sucrières », une question bien plus discutée qu'il n'y paraît : la notion de « sucre » recouvrant en réalité une très grande diversité de produits.

¹ Article 11 du décret du 15 janvier 1812.

² Benjamin Delessert est un botaniste qui développa la méthode d'extraction du sucre de la betterave inventée par Jean-Baptiste Quéruel.

³ Jean-Antoine Chaptal est un chimiste qui développa, à partir de la formule de Lavoisier, une méthode sur la transformation du sucre en alcool. Sa méthode est parfois qualifiée « d'acte de naissance de la chimie moderne du vin ».

⁴ L'AIBS rassemble les professionnels de la filière betterave-sucre (cf. infra).

Au-delà de la production du sucre, c'est-à-dire du saccharose, les filières sucrières devraient correspondre, dans une acception large, à la chaîne de production des sucres dans leur ensemble, c'est-à-dire de tous les monosaccharides et les disaccharides, plus communément qualifiés de « glucides rapides ». D'ailleurs, **la réglementation européenne¹, qui régit l'étiquetage des denrées alimentaires, définit les sucres comme l'ensemble des monosaccharides et des disaccharides présents dans une denrée alimentaire.**

Dans ses divers travaux consacrés aux sucres, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) inclut également, par assimilation, les sirops de glucose ou de fructose, les matières sucrantes, y compris le miel, le sirop d'agave ou d'érable, les concentrés à base de fruits et les confitures qui peuvent être employées dans les denrées alimentaires.

Dans une étude² consacrée aux ingrédients sucrants ou vecteurs de goût sucré, l'observatoire de la qualité alimentaire (Oqali) a établi, en 2024, un état des lieux descriptif et actualisé des fréquences de présence des ingrédients sucrants, ou vecteurs de goût sucré, dans les produits transformés. Au total, les 31 grandes catégories alimentaires laissent entrevoir 868 combinaisons potentielles, donc 868 appellations faisant référence à la présence de sucres sur des étiquettes de produits alimentaires³.

Il existe 11 classes de produits sucrés qui comprennent chacune des appellations d'ingrédients étiquetés de manière standardisée sur les produits distribués par le secteur agro-alimentaire⁴.

¹ Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n° 1924/2006 et (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission.

² Observatoire de la qualité de l'alimentation, *Bilan et évolution de l'utilisation des ingrédients sucrants ou vecteurs de goût sucré dans les produits transformés, étude transversale, 2024.*

³ L'étude précitée détaille les combinaisons possibles de produits sucrés par listes d'ingrédients.

⁴ Cf. annexe « Exemples d'ingrédients sucrants ou vecteurs de goût sucré ».

En théorie, tous les produits du secteur agro-alimentaire ayant recours à un ingrédient de ce type pourraient donc relever des « filières sucrières ».

Toutefois, les rapporteurs spéciaux ont fait le choix de se concentrer principalement sur le financement public des filières industrielles assurant directement la production de sucre, à partir de betterave ou de canne à sucre, sans aborder les financements publics destinés aux industries réutilisant ou transformant le sucre.

* *

*

En second lieu, les rapporteurs spéciaux ont pu mesurer à quel point le secteur sucrier est dépendant de considérations internationales. En effet, les cours du sucre sont établis au niveau mondial. Longtemps, le sucre européen a fait figure d'exception puisque des quotas de production de sucre ont été introduits par l'organisation commune du marché du sucre (OCM)¹ en 1968, en même temps qu'un prix de soutien pour les producteurs à un niveau largement supérieur au prix du marché mondial.

À l'époque, la politique agricole commune (PAC) avait pour objectif d'instaurer l'autosuffisance alimentaire à l'échelle européenne, en encourageant la production agricole grâce à des prix rémunérateurs et stables. Les quotas, associés à la politique du prix de soutien, ont permis d'atteindre ces objectifs dans le secteur du sucre.

À partir de 1992, progressivement, la PAC a réorienté le soutien aux produits, qui se fondaient sur les prix, vers une politique de soutien aux producteurs, cette fois-ci à travers des aides directes. Dans le secteur sucrier, cela s'est traduit par une réforme adoptée, en 2006, par les États membres qui a conduit progressivement :

- à réduire les prix de soutien de la betterave et du sucre ;
- à supprimer toute intervention publique (au moins jusqu'en 2008- 2009) ;
- à la cessation du paiement des restitutions à l'exportation.

À cette occasion, les États membres se sont mis d'accord sur le principe de l'expiration des quotas en 2015. Un système de compensation volontaire, pour

¹ L'OCM sucre, mise en place en 1968, a été ajustée en 1975 à la suite de l'adhésion du Royaume-Uni, puis en 1995 à l'issue des négociations du cycle de l'Uruguay ; mais elle n'a pas été modifiée lors des réformes de la politique agricole commune de 1992, 1999 et 2003. Elle reposait sur un régime de prix garantis dans le cadre d'un mécanisme de quotas par État membre :

- les quotas A (environ 82 % de la production) s'appliquaient aux volumes commercialisés sur le marché intérieur ;
- les quotas B (environ 18 % de la production) s'appliquaient aux volumes exportés avec restitutions ;
- les volumes produits au-delà de ces quotas (le « sucre C ») devaient être exportés sans restitutions.

l'arrêt de l'activité, qui a mobilisé un total de 5,4 milliards d'euros au niveau européen, a abouti à la réduction, d'environ 6 millions de tonnes¹, de la production sous quota. À la suite de cette importante transition, le Parlement européen et les États membres, dans le cadre de la réforme de la PAC de 2013, ont décidé de reporter la fin des quotas sucriers de deux ans, laquelle est finalement entrée en application à compter du 1^{er} octobre 2017.

La création d'un secteur européen du sucre plus compétitif, plus proche des prix internationaux, lui a permis de préparer progressivement l'entrée en concurrence sur un marché déréglementé.

Plusieurs outils ont alors été instaurés pour permettre aux États d'accompagner le secteur sucrier en Europe.

Les États membres ont d'abord la faculté de prévoir un soutien couplé facultatif lié à la production dans des secteurs en difficulté, dont la production de betteraves sucrières. Ces aides couplées peuvent être octroyées dans la limite maximum de 13 % de l'enveloppe nationale des aides directes. Une possibilité d'octroyer 2 % supplémentaires pour la production de protéines végétales a été obtenue dans le cadre des négociations européennes, ce qui porte à 15 % le taux maximum d'aides couplées.

La France mobilise les aides couplées au maximum des possibilités offertes par le texte communautaire, car c'est un outil déterminant pour l'orientation des productions. Néanmoins, elle n'a pas retenu cette option pour la betterave sucrière, ayant jusqu'alors jugée prioritaires d'autres cultures agricoles².

En outre, la Commission européenne a remis en place un vaste système de négociation collective qui favorise la position des producteurs de betteraves, en garantissant une certaine stabilité des conditions de fourniture et d'achat. Le secteur du sucre est le seul domaine où les conventions collectives ne sont pas soumises à un examen au regard du droit de la concurrence. Ces accords ne sauraient impliquer une négociation collective du prix de vente, comme cela était le cas sous le régime des quotas, mais **ils rendent possibles des accords volontaires pour le partage de la valeur.**

Enfin, à l'instar d'autres secteurs agricoles, **le secteur du sucre est couvert par plusieurs clauses de perturbation** qui permettraient à la Commission de prendre des mesures en cas de crise grave sur le marché entraînant une forte volatilité des prix du marché.

¹ Il s'agissait d'une réduction considérable en volume : pour donner un ordre d'idée de l'effort que cela représente, la production européenne de sucre est désormais d'environ 16 millions de tonnes.

² Contrairement à onze États membres de l'UE : la Croatie, la République tchèque, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et l'Espagne.

Presque dix ans après la fin des quotas sucriers européens, l'Union européenne demeure un des principaux producteurs de sucre. Parmi les dix premiers producteurs¹, qui assurent à eux seuls 78 % de la production mondiale (Brésil, Inde, Union européenne, Thaïlande, Chine, Etats-Unis, Pakistan, Russie, Mexique, et Australie), elle apparaît au troisième rang.

Si on présente la production mondiale sans agréger le total des 27 États de l'UE, **la France pointe au 9^{ème} rang des producteurs mondiaux de sucre (elle est même le 2^{ème} producteur mondial pour ce qui concerne le seul sucre betteravier) et elle est le 1^{er} producteur européen.**

* *

*

Les rapporteurs spéciaux, à l'issue des dix-huit mois qu'aura duré leur travail de contrôle, **aboutissent à trois constats** auxquels ils ont décidé de consacrer des développements spécifiques.

D'abord, **la filière betteravière, qui concentre l'immense majorité de la production française de sucre**, subit un nombre croissant d'aléas économiques, géopolitiques, climatiques et sanitaires, qui ont favorisé une progressive concentration d'un secteur désormais très mondialisé et qui **bénéficie de relativement peu d'aides publiques, quelques** dispositifs de droit commun sont applicables très peu d'aides spécifiques.

Ensuite, **la production de canne à sucre, presque exclusivement concentrée dans les Antilles et à La Réunion, et qui représente désormais une part marginale de la production française, survit difficilement, au bénéfice d'un soutien public conséquent.** Il s'agit d'aider une industrie qui joue un rôle économique, social et même culturel important dans les territoires concernés, tout en n'offrant plus les garanties de compétitivité suffisantes face à des concurrents aux coûts de production beaucoup moins élevés. **Le « maintien sous perfusion » de la canne à sucre française tient à des considérations autres qu'économiques.**

Enfin, ils constatent que **l'essentiel des financements publics en lien avec le sucre n'est pas destiné aux industries sucrières** elles-mêmes mais est fléché vers des politiques publiques impactées, positivement ou négativement, par le sucre (recherche, environnement, santé, *etc.*). Il n'est pas envisageable de chiffrer le coût global de l'ensemble des politiques publiques impactées par le sucre, l'ensemble des acteurs convenant d'ailleurs que ce ne serait pas faisable avec précision, tant il est difficile d'isoler l'impact d'une industrie sur chaque pan des politiques publiques. C'est pourquoi les rapporteurs spéciaux ont davantage cherché à souligner certains coûts cachés, présents ou à venir, résultant d'externalités négatives liées à la production du

¹ Sur 108 pays dans le monde producteurs de sucre.

sucre, en particulier son empreinte environnementale et ses conséquences sanitaires. Ces externalités requièrent déjà l'intervention des pouvoirs publics pour en limiter les effets.

I. LE SUCRE BETTERAVIER : UNE INDUSTRIE HEXAGONALE RECEVANT UN SOUTIEN PUBLIC MODESTE ET PARTICULIÈREMENT SOUMISE AUX ALÉAS

A. LA FILIÈRE BETTERAVIÈRE ASSURE L'ESSENTIEL DE LA PRODUCTION SUCRIÈRE FRANÇAISE DANS UN CONTEXTE TRÈS VOLATILE

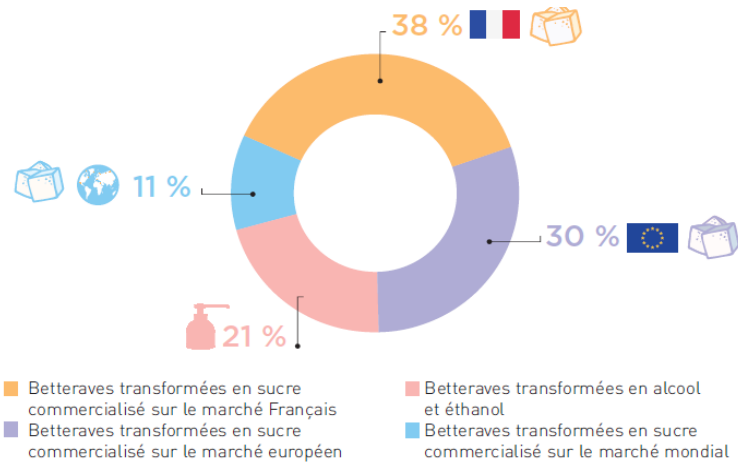
Le cycle de la filière betteravière s'organise autour de trois grandes étapes. Les betteraves à sucre, semées au mois de mars, sont récoltées entre septembre et novembre. Elles sont ensuite transformées dans les sucreries de septembre à décembre, durant la période appelée campagne sucrière. Enfin, la commercialisation du sucre issu de la campagne ainsi que des stocks reportés de l'année précédente s'étend du 1^{er} octobre au 30 septembre de l'année suivante. L'ensemble de ces étapes de production fait intervenir une grande variété d'acteurs aux fonctions interdépendantes. En outre, l'organisation du travail suit ce cycle et impose de fortes variations dans l'activité.

En amont, **la production française de betteraves sucrières repose sur environ 23 000 exploitations agricoles réparties sur la moitié nord de l'Hexagone, soit 6 % des exploitations.** La culture de la betterave s'inscrit presque systématiquement dans des systèmes de polyculture, aux côtés d'autres productions agricoles. **En 2024, les surfaces consacrées à cette culture représentaient près de 411 770 hectares, soit environ 1,5 % de la surface agricole utile française.**

La production de betteraves sucrières se destine à plusieurs débouchés finaux. Près de 80 % des volumes sont transformés en sucre blanc et destinés aux marchés alimentaires, les industries agroalimentaires constituant les principaux clients des sucriers, devant les grandes et moyennes surfaces ainsi que la restauration. **Le cinquième restant de la production est valorisé dans la fabrication d'alcool, de biocarburants ou encore de produits chimiques et pharmaceutiques¹.**

¹ Quelques développements sont consacrés, dans la troisième partie aux débouchés non alimentaires du sucre.

Ventilation de la production betteravière en 2024-2025



Source : Agreste, Cultures sucre

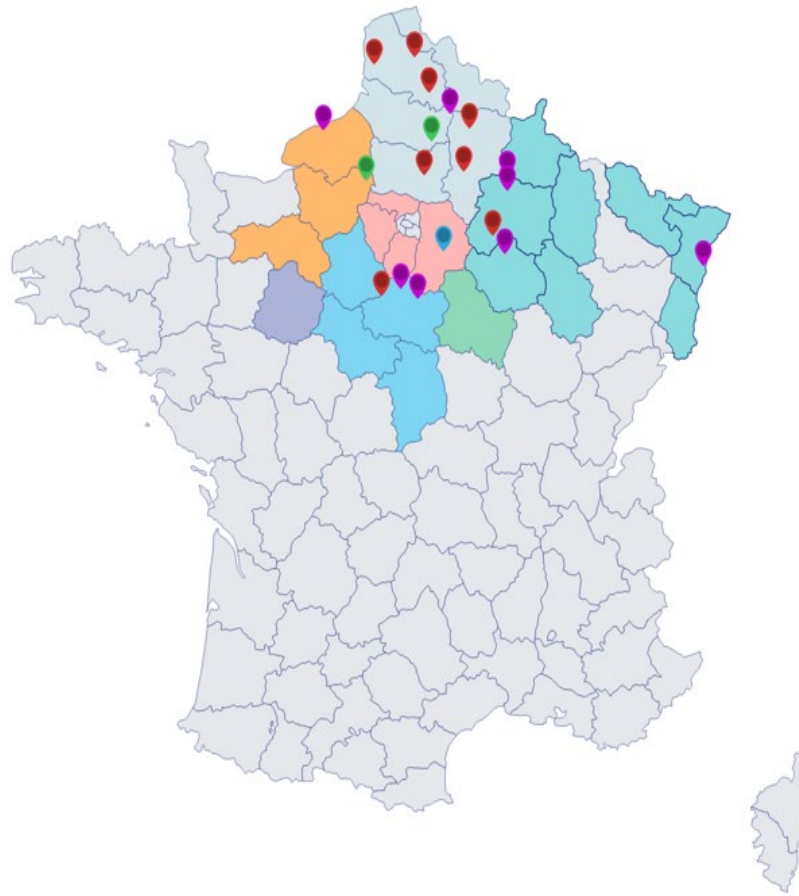
1. L'industrie sucrière française repose principalement sur la filière betteravière, malgré une tendance à la baisse de la production

La betterave sucrière est cultivée dans vingt-cinq départements betteraviers¹, réparties dans sept régions² de la moitié nord de la France, dont la production est ensuite acheminée vers l'une des dix-neuf sucreries implantées au sein de l'hexagone.

¹ Aisne, Ardennes, Aube, Cher, Essonne, Eure, Eure-et-Loir, Loiret, Loir-et-Cher, Marne, Haute-Marne, Meuse, Nord, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Oise, Orne, Pas de Calais, Sarthe, Seine-Maritime, Seine-et-Marne, Somme, Val d'Oise, Yvelines et Yonne. Il peut exister ponctuellement des exploitations produisant des betteraves dans d'autres départements (Cavados, etc.) mais de manière marginale.

² Hauts-de-France, Grand Est, Normandie, Pays de la Loire, Centre-Val de Loire, Île-de-France et Bourgogne-Franche-Comté.

Implantation des 19 sucreries et des 25 départements betteraviers



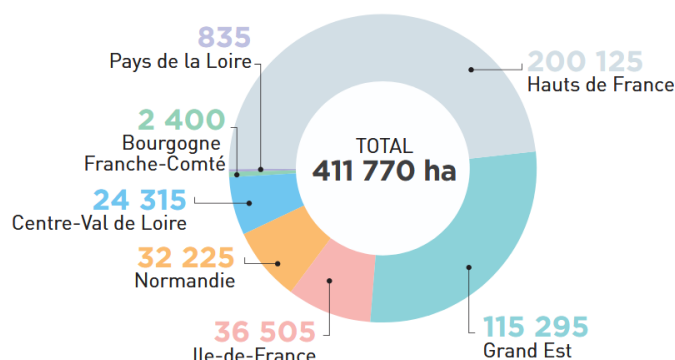
Source : Syndicat national des fabricants de sucre

La filière betteravière contribue largement à faire de la France le premier producteur européen de sucre. En effet, lors de la campagne sucrière 2024-2025, **la France a produit environ 4,5 millions de tonnes (Mt) de sucre dont 4,4 Mt de sucre de betterave (98 %)**¹.

¹ Le différentiel légèrement inférieur à 2 % provient de la production émanant de la canne à sucre.

Surfaces de betteraves destinées aux sucreries et sucreries-distilleries

(par région en ha)

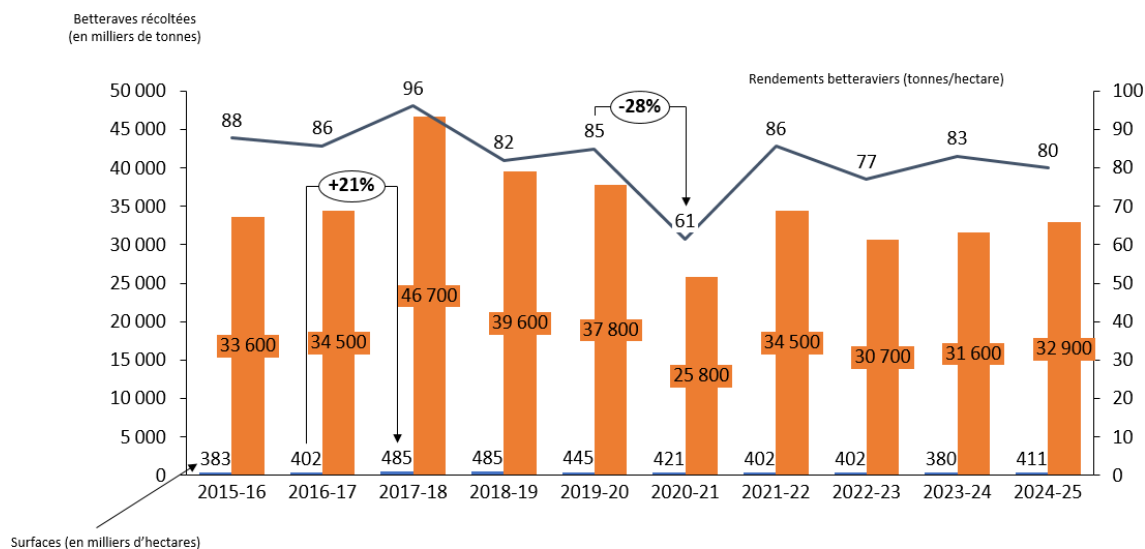


Source : Agreste, Cultures sucre

Les composantes du revenu betteravier sont le rendement et le prix, desquels les charges viennent en déduction. Or, il convient de garder à l'esprit que le prix du sucre reste très volatile, notamment depuis la déréglementation européenne de 2017. En effet, le prix du sucre sur le territoire européen dépend désormais en grande partie du cours mondial qui, lui-même, dépend d'un nombre important de facteurs fluctuants.

À cet égard, si l'évolution de la consommation mondiale de sucre est relativement prévisible, celle de la production l'est beaucoup moins, car elle est impactée par des facteurs climatiques et économiques qui affectent de manière distincte les principaux pays producteurs. C'est pourquoi la superficie de production betteravière destinée aux sucreries et aux sucreries-distilleries est aussi volatile.

Surfaces de betteraves destinées aux sucreries et sucreries-distilleries



Source : Commission des finances

La dernière décennie a ainsi été **marquée par une forte volatilité des surfaces, des rendements et des prix**, révélant une certaine fragilité du modèle betteravier français.

D'une part, **la suppression des quotas sucriers européens en 2017 a eu un impact considérable sur la filière betteravière française**. Profitant de l'ouverture des marchés et des perspectives de débouchés accrues, les planteurs ont fortement augmenté les surfaces consacrées à la culture de la betterave sucrière. En une seule campagne, **les superficies cultivées ont progressé de plus de 20 %, passant d'environ 400 000 hectares sous le régime des quotas à un pic de 485 000 hectares lors de la campagne 2017-2018**. Cette hausse s'est accompagnée de rendements exceptionnellement élevés, atteignant près de 96 tonnes par hectare, permettant à la France d'enregistrer un niveau de production record¹.

Toutefois, cet enthousiasme post-quotas a rapidement été rattrapé par la réalité du marché mondial. La récolte exceptionnelle de 2017-2018 a provoqué une situation de surproduction, entraînant dès 2018 un effondrement des cours du sucre blanc. Les stocks abondants ont fait chuter les prix européens au niveau des prix mondiaux, fragilisant fortement les producteurs français. Face à cette crise, les planteurs ont progressivement réduit les semis au cours des années suivantes. Entre 2017 et 2021, **la sole² betteravière française a ainsi diminué d'environ 13 %, revenant autour de 420 000 hectares lors de la campagne 2020-2021**. Cette contraction de la production s'est également traduite par des restructurations industrielles, plusieurs sucreries ayant fermé ou ralenti leur activité faute de rentabilité.

D'autre part, **les rendements betteraviers ont été régulièrement affectés par les effets du changement climatique**. Les producteurs ont dû faire face à des épisodes météorologiques défavorables, alternant entre excès d'eau et sécheresses sévères. À ces aléas climatiques s'est ajoutée une pression sanitaire croissante, avec le développement de maladies du feuillage telles que la cercosporiose et la prolifération de ravageurs comme les pucerons. Dans le même temps, les solutions de protection des cultures se sont progressivement raréfiées sous l'effet des restrictions réglementaires sur les produits phytosanitaires. Depuis 2018, la filière betteravière a vu disparaître une trentaine de substances actives pourtant autorisées au niveau européen, à la suite d'interdictions ou de non-renouvellements d'homologation. Ces retraits concernent aussi bien des désherbants que des insecticides et des fongicides.

¹ Alors qu'en parallèle, le système de compensation volontaire pour l'arrêt de l'activité sucrière a conduit à une baisse de la production dans beaucoup d'États européens.

² En agriculture, la sole est une étendue de terre labourable destinée à une certaine culture pendant une période donnée de la rotation.

Par ailleurs, la France a interdit, en 2018, l'utilisation des néonicotinoïdes (NNI)¹ tout comme les molécules ayant le même mode d'action².

L'interdiction de ces solutions phytosanitaires a désavantagé la filière betteravière française, par rapport aux autres producteurs européens, dans la lutte contre la jaunisse virale. **En 2020, cette crise sanitaire a provoqué un effondrement des rendements, avec une moyenne nationale tombée à 61 t/ha, soit une baisse de 28 % par rapport à la campagne antérieure.** La production française de betteraves a reculé de plus de 30 % sur un an pour atteindre seulement 25,8 Mt, tandis que les pertes ont parfois atteint jusqu'à 70 % dans les régions les plus touchées.

Compte tenu de la situation, **le gouvernement a autorisé temporairement le retour des semences traitées aux néonicotinoïdes entre 2021 et 2023.** En dépit de son impact environnemental, cette décision a été plébiscitée par les acteurs de la filière afin d'éviter une nouvelle catastrophe sanitaire, notamment dans un contexte de concurrence européenne où certains États membres continuaient d'utiliser lesdits traitements. Cet épisode a notamment alimenté les débats autour de la proposition de loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur, adoptée par le Sénat en janvier 2025, à l'initiative de MM. Laurent Duplomb et Franck Menonville, et dont l'article 2 revenait sur l'interdiction d'usage de produits phytopharmaceutique contenant une ou plusieurs substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou assimilés, avant d'être partiellement censurée par le Conseil constitutionnel³.

Si les campagnes 2021 et 2022 ont montré une amélioration des rendements, revenus autour de 80 t/ha grâce à des conditions climatiques plus favorables, **les surfaces cultivées ont continué à diminuer jusqu'à atteindre un point bas en 2023 d'environ 380 000 ha.** La hausse des prix mondiaux du sucre en 2023-2024 a favorisé une légère reprise des surfaces en 2024, autour de 412 000 ha, ainsi qu'une amélioration de la production. Toutefois, la filière betterave-sucre reste confrontée à de fortes incertitudes. L'arrêt définitif des dérogations aux néonicotinoïdes en 2023 a ravivé les craintes autour d'une nouvelle épidémie de jaunisse.

¹ Article 125 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

² Article 83 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 2025-891 DC du 7 août 2025, loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur.

2. Une filière qui fait face à des défis majeurs, à la croisée des chemins de nombreuses politiques publiques

a) Une filière particulièrement énergivore qui parvient progressivement à réduire sa consommation

Le procédé d'extraction du sucre à partir de la betterave repose sur huit étapes particulièrement consommatrices en énergie. Le sucre contenu dans les betteraves est extrait par diffusion à contre-courant dans de l'eau chaude. Il ressort de ce processus d'extraction un jus sucré recueilli puis filtré et concentré par évaporation avant la cristallisation. Au terme de ces opérations, le sucre aura été successivement extrait, purifié, concentré et cristallisé sans aucune altération ni transformation chimique.

Afin de conserver toute leur richesse en sucre, les betteraves sucrières doivent être transformées rapidement. C'est la raison pour laquelle les sucreries sont implantées à proximité des zones de culture.

Le procédé d'extraction en huit étapes

Étape 1 : La récolte et le transport

Les sucreries sont approvisionnées en betteraves par les cultures les plus proches. Après arrachage par les planteurs, les betteraves sont directement acheminées jusqu'aux sucreries. Le poids net des racines livrées (hors terre et pierres) et leur teneur en sucre sont évalués par prélèvement lors de la livraison. Le temps de stockage des betteraves est réduit au strict minimum afin de conserver leur richesse en sucre.

Étape 2 : Le lavage et le découpage

Les betteraves sont brassées dans un lavoire où elles circulent à contre-courant d'un flux d'eau pour les séparer de la terre, de l'herbe et des pierres. Les betteraves propres sont envoyées dans des coupe-racines qui les débitent en fines lamelles de 5-6 cm appelées « cossettes ».

Étape 3 : La diffusion

Cette opération, basée sur le principe de l'osmose, a pour but de faire passer le sucre contenu dans les cossettes dans de l'eau. La diffusion est réalisée dans un long cylindre : les cossettes y pénètrent par une extrémité, et l'eau tiède à 73°C qui y circule lentement en sens inverse s'enrichit peu à peu de leur sucre. Le jus sucré est recueilli à une extrémité, tandis que les cossettes dépourvues de leur sucre, appelées « pulpes », sont récupérées à l'autre bout. Le procédé de diffusion continue (30 à 40 minutes) permet d'extraire la quasi-totalité du sucre.

Les pulpes sont surpressées pour être valorisées en nutrition animale. Une partie est également séchée dans un atelier de déshydratation, connexe à la sucrerie, pour être transformée en pellets à 90 % de matière sèche.

Étape 4 : La filtration

Le jus obtenu contient la quasi-totalité du sucre présent dans la betterave, mais également des impuretés qu'il faut éliminer (sels minéraux, composés organiques...). L'opération s'effectue par épuration calco-carbonique : une adjonction successive de lait de chaux (à base de pierres calcaires) puis de gaz carbonique permet de former des sels insolubles et des précipités qui fixent les impuretés. Le mélange est alors envoyé dans des filtres qui retiennent les impuretés et libèrent le jus sucré clair.

Étape 5 : L'évaporation

À ce stade, le jus filtré contient environ 15 % de sucre et 85 % d'eau, dont une grande partie sera éliminée par évaporation. Porté à ébullition dans des tuyaux en contact avec de la vapeur, le jus traverse une série de chaudières (les « évaporateurs ») où la température et la pression diminuent progressivement de l'une à l'autre. Au terme du circuit, le jus s'est transformé en sirop contenant environ 70% de saccharose.

Étape 6 : La cristallisation

Le sirop achève sa concentration dans des chaudières à cuire travaillant sous vide pour éviter la caramélisation. On y introduit de très fins cristaux (sucre glace) qui vontensemencer le sirop. La cristallisation se généralise et l'on obtient la « masse cuite », formée de multiples petits cristaux en suspension dans un sirop coloré par les impuretés résiduelles.

Étape 7 : L'essorage et le séchage

La masse cuite est envoyée dans des turbines, ouessoreuses, rapides et dotées d'un panier en tôle perforée. Sous l'action de la force centrifuge, le sirop est évacué tandis que le sucre blanc cristallisé se dépose sur les parois du panier. Encore chaud et humide, le sucre cristallisé blanc est envoyé dans des appareils de séchage à air chaud. Puis il est refroidi et stocké en silo où il achève de se stabiliser.

Étape 8 : Le conditionnement

Une fois séché, le sucre est conditionné puis expédié par transport routier, ferroviaire ou par voie fluviale pour être distribué.

Source : réponses de Tereos au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Le procédé d'extraction du sucre betteravier est particulièrement énergivore. Le secteur est très consommateur d'eau, d'électricité, de gaz et de carburant et s'appuie sur des sites industriels anciens, situés en milieu rural. Au regard du coût et des externalités environnementales, l'industrie betteravière a développé au fil du temps un schéma énergétique reposant sur :

- **l'évaporation** (il s'agit d'utiliser 5 à 6 fois un même kWh de vapeur) ;

- la **récupération de chaleur fatale** (la chaleur de la vapeur d'eau émise par la chaudière de la sucrerie, qui se perdait autrefois dans l'atmosphère, est récupérée) ;

- la **valorisation des déchets** (la vapeur d'eau récupérée sert à **déshydrater les pulpes** qui sont ensuite commercialisées dans le secteur de l'alimentation animale)

- une **optimisation de la gestion** de l'eau (de nombreuses sucreries ne prélèvent plus dans la nappe), **grâce au prélèvement de l'eau contenue naturellement dans les betteraves qui est stockée** pour être utilisée lors de la campagne suivante ou mobilisée par les agriculteurs pour faire face à des épisodes de sécheresse.

À production équivalente, le secteur sucrier français est ainsi parvenu à réduire de 25 % sa consommation d'énergie et de plus de 30 % ses émissions de CO² par rapport à 1990. Toutefois, aucune rupture technologique concernant le procédé sucrier n'est identifiée à ce jour sur le plan mondial, les marges de progrès restantes sont donc limitées. Elles nécessiteraient des investissements colossaux estimés, pour les seules industries betteravières, entre 2 et 4 milliards d'euros d'ici 2050 pour réduire massivement la consommation d'énergie¹.

b) Une filière soumise à des aléas concurrentiels majeurs

Outre les aléas climatiques² et les enjeux énergétiques, la filière sucrière française subit une asymétrie concurrentielle liée, d'une part, aux modes de production des autres pays et, d'autre part, à des accords commerciaux ou douaniers qui la désavantagent.

Une succession d'accords commerciaux ont été conclus, au niveau européen, souvent **au détriment des filières agricoles européennes**.

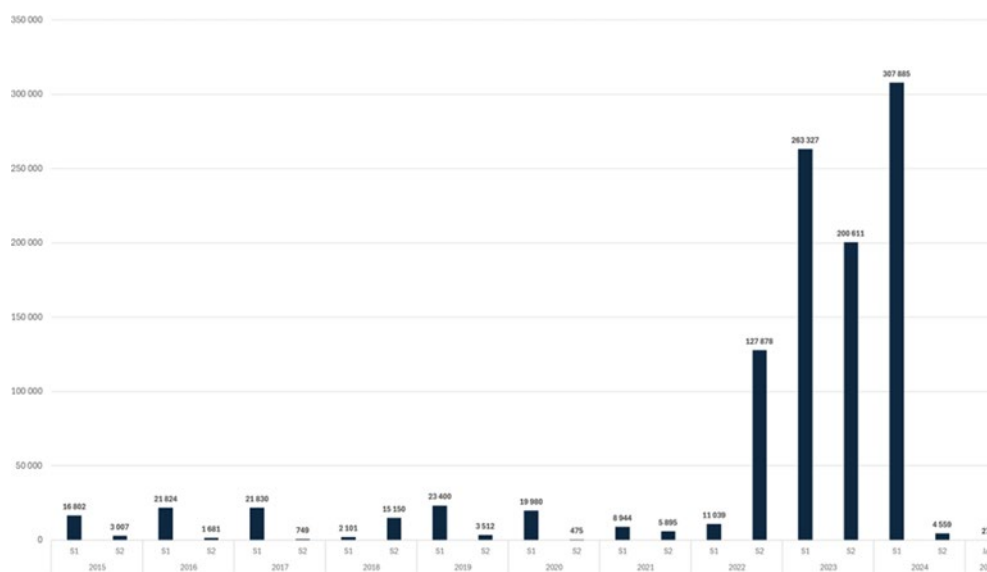
La libéralisation temporaire des importations de produits agricoles en provenance de l'Ukraine a conduit à l'importation sur le marché français de presque un million de tonnes de sucre sur les campagnes 2022-2023 à 2024-2025, avec un très fort impact sur le marché au détriment de la

¹ Réponse du syndicat national des fabricants de sucre au questionnaire des rapporteurs spéciaux.

² La culture de la betterave suppose la présence de pluie, indispensable mais en quantité raisonnable pour ne pas diluer la teneur en sucre, et de soleil, en abondance pour favoriser la photosynthèse, mais sans engendrer de sécheresse. Ce difficile équilibre entraîne en réalité de nombreux aléas dans la production.

compétitivité du sucre produit par l'Union européenne. Jusqu'à l'entrée en guerre, les droits de douane en vigueur permettaient à l'Ukraine d'exporter environ 20 000 tonnes de sucre vers l'UE. Avec l'application de l'accord préférentiel signé avec Kiev, les importations de l'UE ont atteint 500 000 tonnes par an. L'instauration de freins à l'importation a permis depuis un retour à la normale.

Importations semestrielles de sucre de l'UE en provenance d'Ukraine



Source : Argus Media (fournisseur indépendant d'informations sur les marchés mondiaux de l'énergie et des matières premières)

La situation avec l'Ukraine, sur le plan commercial, était à peine revenue à la normale qu'est **entré en vigueur, à titre provisoire, le traité de libre-échange avec les pays du Mercosur**. La Commission européenne a en effet décidé de faire usage de son droit d'application provisoire du traité, avant que la Cour de justice de l'Union européenne, saisi en ce sens à la suite d'un vote du Parlement européen, ne se prononce sur la validité du traité.

Concrètement l'accord de libre-échange entre l'UE et le Mercosur entraînera **l'importation de 190 000 tonnes de sucre de canne** (l'équivalent de la production d'une sucrerie moyenne européenne), réduisant les capacités d'exportation de la France vers les pays du Sud de l'Europe. L'accord prévoit également l'importation de 8,2 millions d'hectolitres d'éthanol, ce qui représente 9 % de la consommation européenne. En parallèle, au regard des tensions que génère cet accord, les autorités européennes ont été davantage attentives à la situation des agriculteurs européens dans la négociation du traité commercial signé avec l'Inde en janvier 2026 : le sucre a été exclu de l'accord, tandis que les droits de douane sur les importations en Inde ont été

considérablement réduits pour de nombreux produits particulièrement décisifs pour l'agriculture européenne¹.

D'autres initiatives européennes ont un impact sur la filière sucrière française. Le dispositif « Tout sauf les armes », qui s'est traduit par **l'instauration d'un système de préférences généralisées (SPG), aussi dénommé « instrument commercial de l'Union européenne pour le développement »**, permet aux pays à faible revenu ou fragiles d'exporter des marchandises vers l'Union européenne à des droits de douane faibles ou inexistantes. La valeur des produits importés sous ce régime dépasse désormais les 60 milliards d'euros par an et le dispositif est régulièrement élargi par une mise à jour des pays concernés : initialement à destination de 48 États, le SPG en concerne désormais une soixantaine.

En parallèle, **de nombreux contingents d'importation préférentiels ont été octroyés par l'Union Européenne**. À ce jour, ce sont plus de 1,7 million de tonnes de sucre qui peuvent entrer chaque année dans l'UE à droit préférentiel via ces contingents, ce qui représente 20 % du sucre consommé dans l'Union européenne, alors que le marché est mature et que la consommation par habitant est désormais globalement stabilisée. **Ces volumes sont importés principalement dans les bassins déficitaires en sucre de l'UE, alors que ces marchés étaient historiquement alimentés par la France.**

Cette situation concurrentielle difficile a conduit la Commission européenne à suspendre, pour un an, **le « régime de perfectionnement actif » (RPA) pour l'importation de sucre brut**, ce qui a été approuvé par les États membres le 30 avril 2026. Ce régime permet d'importer des produits au sein de l'Union européenne (UE), en exemption de droits, à la condition qu'ils fassent l'objet d'une exportation ultérieure, après transformation, hors de l'Union européenne.

D'après la Confédération générale des planteurs de Betteraves (CGB), le RPA a abouti à l'importation de 700 000 tonnes de sucre dans l'Union européenne au cours de la campagne de 2024-2025, soit 73 % des volumes totaux de sucre brut importés dans l'Union européenne pour raffinage, alors qu'il s'agissait initialement d'un dispositif anecdotique, mais dont l'usage a été détourné dans le cas du sucre et utilisé à des fins d'optimisation économique et logistique via le commerce de licences entre opérateurs : *« un exportateur gagne de l'argent en vendant une licence et un importateur, à l'autre bout de l'UE, fait entrer du sucre étranger à bas coût² »*.

Les rapporteurs spéciaux plaident pour qu'une suspension plus durable du RPA, particulièrement préjudiciable aux producteurs européens, soit actée.

¹ En particulier, les droits de douane sur les vins et spiritueux passeront respectivement à 20 % et 40 %, contre 150 % actuellement dans les deux cas.

² Communiqué de presse de la Confédération générale des betteraviers

Recommandation n°1 : Proroger la suspension du régime de perfectionnement actif (RPA) pour l'importation de sucre brut (*Union européenne, Gouvernement*)

B. LE MODESTE SOUTIEN PUBLIC À LA FILIÈRE BETTERAVIÈRE FRANÇAISE

1. Un fort impact socio-économique de la filière betteravière dans les territoires producteurs

Caractérisée par un fort ancrage territorial, **la production de la filière betterave-sucre-éthanol au sein de l'Hexagone représente environ 72 000 emplois directs, indirects et induits**, dont 60 000 pour la partie betterave-sucre et 12 000 pour la partie bioéthanol-alcool. Ces activités irriguent principalement les territoires ruraux où sont implantés les outils industriels de transformation. Les sucreries, situées au cœur des bassins betteraviers, jouent un rôle structurant pour l'emploi et le dynamisme économique de vingt-cinq départements répartis entre les régions des Hauts-de-France, du Grand Est, de la Normandie et du sud du Bassin parisien. **Le chiffre d'affaires de la filière varie entre 2,5 et 4,5 milliards d'euros en fonction des années**, selon les rendements et les cours des marchés du sucre et de l'éthanol.

Le secteur sucrier a progressivement connu **une concentration capitalistique** au cours des dernières décennies. Le secteur comptait 88 entreprises en 1950. Au début des années 2000, il restait 17 entreprises lorsque la France a restructuré son parc industriel dans le cadre d'un plan européen de restructuration volontaire, entraînant plusieurs fermetures.

De 6 entreprises en 2010, puis 5 en 2024, **le secteur de l'industrie sucrière française est désormais dominé par 3 acteurs majeurs, Tereos, deuxième groupe sucrier mondial, Cristal Union et Saint-Louis Sucre**. En effet, les deux derniers acteurs privés indépendants du secteur ont disparu en 2025 du paysage sucrier français, avec la fermeture de deux sucreries en Seine-et-Marne, celle de Nangis, tenu par le groupe Lesaffre frères, et reprise par Cristal Union en février 2025 et avec la fermeture de la sucrerie Ouvré fils, à Souppes-sur-Loing, fermée en janvier 2025 en raison de difficultés financières¹.

¹ Sur la question de la concentration capitalistique, les rapporteurs renvoient au dossier consacré par le Betteravier français au nouveau paysage sucrier Français ([Le Betteravier français n° 1207](#) du 21 octobre 2025).

En parallèle, le nombre de sucreries a lui aussi considérablement diminué : 105 sucreries en 1950, 37 en 2000, puis 25 en 2010. Depuis 2017, six autres sites ont cessé leur activité en raison des crises de marché et de nouvelles restructurations, **portant aujourd’hui à dix-neuf le nombre de sucreries en activité en France.**

Malgré cette diminution du nombre de sites, la production est restée globalement stable grâce à des gains de productivité, des investissements dans la production d’éthanol et un renforcement de la compétitivité à l’échelle européenne.

Les dix-neuf sucreries en activité, dédiées à la transformation des betteraves en sucre, ont assuré une production de 4,5 millions de tonnes de sucre lors de la campagne 2024-2025.

Les principaux acteurs des filières sucrières

	Tereos ¹	Cristal Union ²	Saint-Louis Sucre ³
Statut	Coopérative agricole française	Coopérative agricole française	Filiale française du groupe allemand <i>Südzucker</i>
Positionnement économique	Leader français et 2 ^e sucrier mondial	2 ^e acteur sucrier français	3 ^e acteur en France, adossé au 1 ^{er} producteur mondial de sucre
Chiffre d'affaires consolidé (2024-2025)	5,9 milliards d'euros (dont 1,71 milliard d'euros réalisés en France)	2,65 milliards d'euros (dont 1,46 milliard d'euros réalisés en France)	9,7 milliards d'euros (dont 570 millions d'euros en France)
Effectifs (ETP)	15 800 dans le monde (dont 3 400 en France métropolitaine et 702 à la Réunion)	2 906 en France	19 284 dans le monde (dont environ 500 en France)
Implantations en France hexagonale	21 sites industriels (sucreries, amidonneries, distilleries, etc.) dont 8 sucreries ⁴	9 sucreries	2 sucreries ⁵
Implantations dans les outre-mer	2 sucreries à La Réunion		

Source : Commission des finances

Par ailleurs, **douze sites de production d'alcools assurent la transformation de la betterave en alcool et en éthanol, pour une production annuelle comprise entre 6 et 7 millions d'hectolitres**. En effet, environ 20 % des betteraves sucrières produites en France sont destinées à la fabrication d'alcool et d'éthanol, notamment pour la production du biocarburant E85.

En moyenne, une tonne de betteraves permet de produire 160 kg de sucre ou 100 litres d'alcool, ainsi qu'environ 80 kg de CO₂ issu de la fermentation. Cette transformation génère également plusieurs co-produits valorisés : les pulpes, utilisées pour l'alimentation animale ou la méthanisation, la mélasse destinée à la production de levure ou à la

¹ Réponses de Tereos au questionnaire des rapporteurs.

² Réponses de Cristal Union au questionnaire des rapporteurs.

³ Rapport d'activité 2024-2025 du groupe Südzucker.

fermentation, ainsi que les écumes et vinasses de sucrerie, réemployées comme fertilisants agricoles, notamment avant les cultures de betteraves.

2. Hormis une aide spécifique, essentiellement des aides de droit commun

Tout d'abord, les rapporteurs spéciaux souhaitent rappeler que le secteur betteravier français n'est pas éligible aux « aides couplées ».

Les États membres ont pourtant la faculté de prévoir un soutien couplé facultatif lié à la production dans des secteurs en difficulté, mais la France a fait le choix de privilégier une quinzaine de types de productions animales ou végétales¹ autre que **la production de betteraves sucrières**. Ces aides couplées peuvent être octroyées dans la limite maximum de 13 % de l'enveloppe nationale des aides directes. Une possibilité d'octroyer 2 % supplémentaires pour la production de protéines végétales a été obtenue dans le cadre des négociations européennes, ce qui porte à 15 % le taux maximum d'aides couplées.

Certes, la France mobilise les aides couplées au maximum des possibilités offertes par les textes communautaires, car c'est un outil déterminant pour l'orientation des productions. Néanmoins, elle n'a pas retenu cette option pour la betterave sucrière². Or, un tiers des surfaces de betterave de l'Union européenne bénéficient d'une aide couplée à la betterave, dont la moitié en Pologne.

Le montant total de ces aides en Europe, pour la betterave sucrière, est en moyenne de 185 millions d'euros par an, un montant en progression par rapport à l'ancienne programmation PAC, et en constante augmentation, même s'il progresse moins vite que l'inflation.

Le montant moyen, pondéré des surfaces, pour ces aides couplées aux betteraviers s'établit à 374 euros par hectare mais avec d'importantes disparités entre les États Membres. Tout en étant conscients du fait que les plafonds européens d'aides couplées imposent de prioriser certains secteurs bénéficiaires, les rapporteurs spéciaux souhaitent qu'une réflexion soit menée sur l'accès des betteraviers aux aides couplées, en particulier dans un contexte où les planteurs demeurent sans solution satisfaisante en termes d'insecticides.

¹ *Peuvent bénéficier des aides couplées au titre des priorités déterminées par la France : les bovins de plus de 16 mois, les ovins, les caprins, les veaux sous la mère et veaux bio, le Blé dur, les Fruits transformés (prunes d'Ente, poires Williams, pêches Pavies, cerises Bigarreaux, tomates d'industrie), les pommes de terre féculières, le houblon, le chanvre, les semences de graminées, le riz, le petit maraîchage, les protéines végétales, les légumineuses à graines, les légumineuses fourragères déshydratées, en zone de plaine et piémont, en zone de montagne ou destinées à la production de semences.*

² *Contrairement à onze États membres de l'UE : la Croatie, la République tchèque, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et l'Espagne.*

Recommandation n°2 : Lancer une réflexion sur l'accès des betteraviers aux aides couplées. (Gouvernement)

a) L'instrument de stabilisation du revenu de la filière betterave sucrière

Aux côtés de ce qu'on appelle « le premier pilier de la politique agricole commune (PAC) » qui permet de soutenir les marchés et les revenus agricoles dans le cadre de la politique agricole commune, l'Union européenne a mis en place un instrument de financement de la PAC spécifiquement pour le développement rural : le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Dans le cadre de la PAC hexagonale, on compte **une seule intervention abondée par du FEADER ciblée spécifiquement vers la betterave sucrière : il s'agit de l'intervention « 76.03. Instrument de stabilisation du revenu de la filière betterave sucrière ».**

L'aide, instaurée dans le cadre du plan stratégique National (PSN) de la France pour la Politique Agricole Commune (PAC) pour 2023-2027, est accordée sous forme de contribution financière à un fond de mutualisation des pertes de revenus entre betteraviers, qui peut ensuite abonder des sous-enveloppes territoriales, pour couvrir les pertes de revenus subies par les agriculteurs du fait d'éléments économiques (volatilité des prix du sucre sur le marché mondial et de hausse du prix des commodités et des intrants). Le dispositif repose sur :

- l'adhésion au fonds, de manière volontaire, par les planteurs de betteraves des territoires concernés ;

- et un cofinancement public couvrant au maximum 70 % des besoins.

Seules deux régions (les régions « Grand Est » et « Ile-de-France ») ont indiqué souhaiter recourir au dispositif, les cinq autres régions betteravières ayant fait valoir qu'elles privilégiaient des mesures alternatives (en particulier vers la recherche et développement) pour ne pas diluer les financements FEADER.

Rapidement, la région Grand Est a renoncé au dispositif car des opérateurs se sont désengagés du fait de la relative amélioration, depuis 2024, du contexte pour les betteraviers.

L'aide publique demeure donc accessible aux seuls betteraviers franciliens : elle est versée sous forme d'un forfait à l'hectare cotisé par betteravier.

Dans le plan stratégique national (PSN) français, **cette intervention est prévue pour permettre de mobiliser une enveloppe moyenne de**

2,2 millions d’euros par an, soit un total de 11 millions d’euros sur la période FEADER 2023-2027. Il est toutefois probable que cette somme ne soit pas engagée dans sa totalité, les régions s’étant peu emparées du mécanisme.

En parallèle, les betteraviers peuvent bénéficier d’autres types de financement qui ne sont pas propres à la filière sucrière mais qui constituent des aides de droit commun au bénéfice des exploitants agricoles. Il s’agit notamment d’aides relevant de la PAC.

b) L’éligibilité des betteraviers à l’aide Éco-régime « voie des pratiques »

La culture de la betterave sucrière est éligible, comme d’autres cultures, à l’Éco-régime. Il s’agit d’un paiement direct aux exploitants agricoles actifs qui s’engagent à mettre en place des pratiques agronomiques favorables au climat et à l’environnement.

Il existe trois voies d’accès à l’Éco-régime : une « voie des pratiques », une « voie de la certification environnementale » et une « voie des éléments favorables à la biodiversité ». Dans le cadre de la PAC 2023-2027, les betteraves sucrières permettent d’accumuler des points pour être éligible à l’Éco-régime « voie des pratiques » : 4 points sont à minima nécessaires à l’obtention du premier niveau de paiement.

Barème d’obtention des points pour bénéficier de l’Éco-régime « voie des pratiques »

Prairies temporaires et jachères IAE	5% à 30% TA 2 points	30% à 50%	≥ 50% TA 4 points
Fixatrices d’azote	Soja, luzerne, trèfle, haricot, pois, pois chiche, lentille, lupin fève...	≥ 5% TA ou > 5 ha ≥ 10% TA	2 points 3 points
Céréales d’hiver	Selon hiver ou printemps : Avoine, blé tendre, blé dur, épeautre, triticale, orge, seigle, maïs...	≥ 10% TA	1 point
Céréales de printemps		≥ 10% TA	1 point
Plantes sarclées	Betterave, pommes de terre	≥ 10% TA	1 point
Oléagineux d’hiver	Colza et navette d’hiver, moutarde...	≥ 7% TA	1 point
Oléagineux de printemps	Tournesol, cameline, oeillette, nyger...	≥ 5% TA	1 point
Autres cultures de TA	Légumes, riz, chanvre, lin, tabac, millet, sarrasin...	1 à 5 points selon le %	
Faible surface en TA	< 10 ha		2 points
BONUS Prairies permanentes	10% à 40% SAU 1 point	40% à 75% SAU 2 points	≥ 75% SAU 3 points

≤ 3 points
pas d’accès aux Éco-régimes

4 points
Éco-régime niveau de base

≥ 5 points
Éco-régime niveau supérieur

Note : Infrastructures agroécologiques (IAE), Terres arables (TA).

Source : Ministère de l’Agriculture, de l’agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire

Hormis certaines situations particulières, mais assez nombreuses¹, l'accès à l'Éco-régime « **voie des pratiques** » au niveau de base donne droit à **une aide de 31 euros par hectare (et jusqu'à 67,30 euros par hectare au niveau supérieur)**. Les rapporteurs spéciaux n'ont pu disposer d'un chiffrage du coût annuel du dispositif pour la seule filière sucrière.

c) Les autres dispositifs de droit commun accessibles aux professionnels du sucre

D'autres dispositifs agricoles de droit commun sont accessibles aux exploitants agricoles de la filière sucrière.

Sans prétendre à l'exhaustivité au regard de la variété des mécanismes à destination des agriculteurs, la PAC finance également :

- des **aides à la conversion à l'agriculture biologique (CAB)** potentiellement accessibles aux betteraviers, même si plusieurs facteurs (incertitudes autour du marché bio et spécificités du marché betteravier) font que peu d'exploitants entament la démarche : elle permet d'accompagner les producteurs de betteraves à sucre dans l'obtention de la certification AB en versant une aide surfacique ;

- des **soutiens aux entreprises sur l'exploitation** (Intervention PAC 73.01) pour financer des investissements matériels et immatériels visant à l'amélioration de la performance économique et énergétique des exploitations agricoles. Les betteraviers bénéficient ainsi de la remise aux normes ou de l'extension des bâtiments de leur exploitation ou encore de l'achat de matériel spécifique ;

- des **soutiens aux entreprises hors exploitation** (Intervention PAC 73.03) qui permettent à certaines entreprises agroalimentaires, comme les sucreries, de bénéficier d'une prise en charge d'études, par exemple pour réduire leur consommation d'eau ou pour effectuer des bilans carbone.

En parallèle de ces dispositifs financés par la PAC, **des mesures de soutien portées par l'État français** ont ponctuellement profité au secteur sucrier. C'est le cas de certaines mesures de soutien à l'investissement dans des projets industriels innovants et de décarbonation, mais qui ne constituent pas des aides dédiées à la filière.

L'opérateur FranceAgriMer, établissement public national des produits de l'agriculture et de la mer qui, sans avoir déployé de dispositif pérenne de financements spécifiquement dédiés aux filières sucrières, assure également **des financements transversaux de matériels et d'aide à l'ingénierie de projet et a porté plusieurs appels à projets qui ont bénéficié à des acteurs de l'industrie sucrière**².

¹ De très nombreux sous-critères entrent en compte, par exemple un « bonus haie ».

² Parmi les appels à projets concernés, les rapporteurs spéciaux en relèvent plus particulièrement quatre qui ont concerné les industries sucrières : « Résilience et Capacités Agroalimentaires 2030 »,

L'opérateur a, en outre, assuré en 2024 **le suivi d'une aide de guichet spécifique aux cultures de betteraves sucrières**. Il s'agissait d'une « aide aux producteurs de betteraves en cas de **perte de rendement lié à la jaunisse** en 2023 ». Le dispositif a concerné les exploitants agricoles ayant planté des betteraves en 2023 : l'indemnité a été calculée sur le fondement du rendement 2023 de chaque planteur rapporté au rendement moyen de référence qui est constitué par la moyenne des rendements des années 2017 à 2019. Le forfait d'indemnisation était de 41 euros par tonne de betterave. **Il s'est agi d'une aide conjoncturelle**, le retour à de meilleurs rendements depuis n'ayant pas nécessité la pérennisation du mécanisme.

En aval, d'autres acteurs peuvent également financer la structuration des démarches entreprises par certaines filières travaillant dans le secteur sucrier. Les chambres d'agriculture assurent le financement de certains dispositifs qui « sortent de l'ordinaire » : les rapporteurs spéciaux relèvent, par exemple, le rôle central joué par la chambre d'agriculture de La Réunion dans la construction d'une filière « canne à sucre bio », en partenariat avec certains acteurs de la grande distribution.

II. LA CANNE À SUCRE : UNE FILIÈRE ESSENTIELLE POUR CERTAINS TERRITOIRES ET TRIBUTAIRE DES SOUTIENS PUBLICS POUR RESTER COMPÉTITIVE

A. LA CANNE À SUCRE : UNE FILIÈRE TRÈS IMPLANTÉE AUX ANTILLES ET À LA RÉUNION

La culture de la canne à sucre, adaptée au climat des Antilles et de La Réunion et résiliente aux cyclones, est culturellement, socialement et économiquement structurante pour ces territoires. Outre la production de sucre, cette culture alimente la production d'électricité, grâce à la combustion de la bagasse¹, la production de rhum agricole ou traditionnel, et concourt à l'amendement organique des sols avec la vinasse et les résidus de récolte tels que la paille.

Trois départements et régions d'outre-mer sont concernés par la culture de la canne : La Réunion, la Guadeloupe et la Martinique. Les rapporteurs spéciaux se sont donc concentrés sur le financement public de la canne à sucre au sein de ces territoires, tout en précisant que la culture de la canne existe également de manière plus marginale en Guyane, en Polynésie française et, qu'en outre, la Corse fait l'objet, depuis 2022, d'une expérimentation – sur quelques hectares.

Dans les trois territoires principalement concernés, la filière canne-sucre-rhum-énergie représentait, en 2021, 33,9 % de la surface agricole utilisée² avec toutefois des disparités (54% de la surface agricole réunionnaise, contre 25 % en Guadeloupe et 17 % en Martinique).

La filière canne à sucre constitue un élément important de l'économie des DROM, tout particulièrement à La Réunion et en Guadeloupe où la canne occupait, en 2024, respectivement 22 664 hectares et 11 317 hectares. En Martinique, on compte environ 4 000 hectares de canne à sucre. Si l'on inclut la Guyane, d'après le recensement agricole de 2020, la filière canne à sucre regroupe près de 8 000 exploitations dans quatre DROM, représentant l'équivalent de **7 100 emplois directs à temps plein**. Les cinq sucreries ultramarines emploient, quant à elles, plus de 600 salariés. Au total, les filières canne, sucre et rhum génèrent près de **40 000 emplois directs, indirects et induits**. Lors de la campagne 2024-2025, deux millions de tonnes de cannes à sucre ont été récoltées sur une surface d'environ 35 220 hectares.

Une partie de la récolte de cannes à sucre est **transformée par les cinq sucreries implantées dans ces territoires ultramarins, pour une production totale de 174 000 tonnes de sucre de canne lors de la campagne 2024-2025**. Le

¹ La bagasse est le résidu fibreux de la canne à sucre après que celle-ci a été passée par le moulin pour en extraire le suc.

² Rapport établi par l'Inspection générale des finances, le Conseil général de l'environnement et du développement durable et le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, sur les « Perspectives de la filière canne-sucre-rhum-énergie en outre-mer » (2021).

sucre issu de cette production est valorisé sous deux formes principales. Environ 60 % du sucre de canne produit dans les DROM est expédié en Europe afin d'y être raffiné et transformé en sucre blanc, au même titre que le sucre obtenu à partir de la betterave. Le reste de la production est constitué de « sucres spéciaux », c'est-à-dire des sucres roux non raffinés, commercialisés sur les marchés locaux ainsi que dans l'Union européenne.

Quatre sociétés sucrières implantées sur cinq sites dans les DROM

la Réunion	Guadeloupe	Martinique
Tereos Océan Indien : <ul style="list-style-type: none">• Sucrierie de Bois-Rouge• Sucrierie du Gol	Gardel S.A. : <ul style="list-style-type: none">• Sucrierie du Moule Sucrierie et rhumerie Marie Galante S.A. : <ul style="list-style-type: none">• Sucrierie de Grand'Anse	S.A.E.M. de production sucrière et rhumerie de la Martinique : <ul style="list-style-type: none">• Sucrierie du Galion

Source : Commission des finances d'après Cultures sucre

En outre, **plusieurs « coproduits » valorisés dans différents secteurs sont issus du processus industriel de fabrication du sucre :**

- **la bagasse**, résidu fibreux issu du broyage de la canne, est utilisée comme combustible pour fournir de la vapeur et de l'électricité à l'industrie sucrière par cogénération ;

- **la mélasse**, résidu liquide de la cristallisation du sucre, sert principalement à la fabrication de rhum et, dans une moindre mesure, à la production d'éthanol ;

- **la vinasse**, déchet liquide de la distillation, est réutilisée comme engrais grâce à sa richesse en matières organiques et minérales ;

- **les résidus de récolte** contribuent à l'amendement des sols et peuvent également être utilisés pour l'alimentation animale.

La production de sucre de canne

Le processus industriel sucrier consiste à extraire le saccharose, sucre cristallisable contenu dans les tiges de la canne, et à l'isoler des autres constituants de la plante. Ce processus se déroule en plusieurs étapes.

Une fois que les cannes ont été réceptionnées par la sucrierie, elles sont broyées et préparées, pour pouvoir procéder à l'extraction de leur jus, qui est séparé de la matière fibreuse (la bagasse). Le jus récupéré est épuré et clarifié, puis évaporé pour fabriquer un sirop, très concentré en saccharose. La cuisson de ce sirop permet de générer des cristaux de sucre. La

liqueur obtenue est alors malaxée, centrifugée : on obtient alors du sucre dans sa forme finale, qui sera séché, stocké, conditionné puis distribué.

Source : réponses de Tereos au questionnaire des rapporteurs

Par ailleurs, la **production de rhum constitue un autre débouché majeur de la filière canne dans les outre-mer**. Elle est assurée par **vingt-quatre distilleries implantées en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion, qui produisent chaque année près de 270 000 hectolitres d'alcool pur (HAP)¹**. Cette production se répartit entre le rhum agricole, obtenu par fermentation et distillation du jus de canne à sucre, et le rhum de sucrerie, élaboré à partir de la mélasse issue de la fabrication du sucre.

B. LA CANNE À SUCRE FRANÇAISE EN DIFFICULTÉ ET LARGEMENT TRIBUTAIRE DES SOUTIENS PUBLICS

La filière connaît des difficultés structurelles.

La fin des quotas sucriers en Europe n'a pas eu le même impact dans les outre-mer qu'au sein de l'Europe continentale. La production et la commercialisation du sucre au sein de l'Union européenne (UE) faisait, jusqu'en 2017, l'objet d'une organisation commune de marché (OCM) instituée en 1968 et profondément revue en 2006 (*cf. supra*) à la suite de la condamnation de celle-ci par l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

En Europe continentale, anticipant la réforme, les acteurs ont augmenté la production betteravière et réalisé des gains de productivité, ce que la filière ultra-marine n'a pas été en mesure de faire, ne pouvant pas augmenter la surface cannière ni allonger la campagne, car la canne à sucre ne se stocke pas après récolte. Ils n'ont pas davantage été en mesure, pour des raisons géographiques évidentes, de concentrer et mutualiser davantage les sucreries existantes (deux à La Réunion, une en Guadeloupe et une en Martinique).

Alors que le prix du sucre européen s'est aligné à la baisse sur les cours mondiaux après la réforme, cette dernière a également mis fin au « travail à façon », entre sucreries hexagonales et ultramarines, qui permettait de réattribuer le quota de sucre d'une entreprise à une autre contre rémunération, ce qui était très profitable aux sucreries des outre-mer. L'industrie sucrière des DROM s'est donc trouvée exposée aux conséquences d'une réforme d'abord conçue pour le sucre de betterave, et auquel son modèle n'a pas pu s'adapter.

Par ailleurs, les sucres spéciaux, c'est-à-dire les sucres de canne non raffinés mais de qualité alimentaire, un segment de niche plus rémunérateur

¹ D'après le Conseil Interprofessionnel du Rhum Traditionnel des DOM.

et spécifique à l'industrie ultramarine, font face à une concurrence croissante des pays de la zone Afrique Caraïbe Pacifique (ACP) et des pays d'Amérique latine, en vertu des accords commerciaux de l'UE.

La culture de la canne à sucre dans les DROM fait en outre face à une **hausse des coûts de production**, en particulier du fait des **difficultés liées à la maîtrise de l'enherbement engendrées par la suppression progressive de plusieurs substances actives**. En effet, l'enherbement d'une parcelle réduit d'environ 40 % son rendement en trois mois. Cette problématique est d'autant plus critique qu'à ce jour, un seul herbicide est autorisé pour la culture de la canne à sucre, le PROWL 400, alors même que son utilisation est très controversée pour des raisons sanitaires et environnementales. Sa réutilisation temporaire, autorisée par la France, fait l'objet de contestations devant plusieurs juridictions et n'est pas définitivement tranchée à ce jour.

De surcroît, de nombreux planteurs ne peuvent pas recourir au désherbage mécanique en raison de contraintes techniques et économiques : certaines parcelles très escarpées ne sont pas mécanisables. Par ailleurs, la mécanisation entraîne des coûts d'investissement voire des pertes de rendement. Les producteurs sont donc souvent contraints de désherber manuellement leurs parcelles, ce qui accroît à la fois les coûts de production et la pénibilité du travail.

Cette situation difficile explique le niveau élevé de financements publics à destination de la filière sucrières dans les outre-mer. La filière est donc largement soutenue par l'Union européenne et par l'État.

Le statut de région ultrapériphérique (RUP), défini à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne a permis l'établissement d'outils adaptés à la situation particulière des outre-mer. Antérieurement, le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'Outre-Mer (POSEIDOM), concernait uniquement les départements d'outre-mer français. À la suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la communauté économique européenne, en 1986, le programme a dû s'adapter et a été transformé pour devenir le programme d'options spécifiques à l'éloignement et l'insularité (POSEI).

Le POSEI est l'outil de mise à disposition d'aides européennes et nationales au secteur agricole pour toutes les RUP. Il vise globalement à améliorer la compétitivité économique et technique des filières agricoles ultramarines. Il se décline en deux volets :

- les mesures en faveur des productions agricoles locales (MFPAL) qui regroupent les aides aux filières « traditionnelles » (banane, canne, sucre et rhum) ainsi que les aides à la diversification végétale et à l'alimentation animale ;

- le régime spécifique d'approvisionnement (RSA) qui consiste en une aide à l'importation d'intrants nécessaires au bon fonctionnement et au développement des filières agricoles, tels les engrais.

Le POSEI comporte également un volet « actions transversales » qui regroupe le financement d'études, de projets de démonstration, de formations et de mesures d'assistance technique.

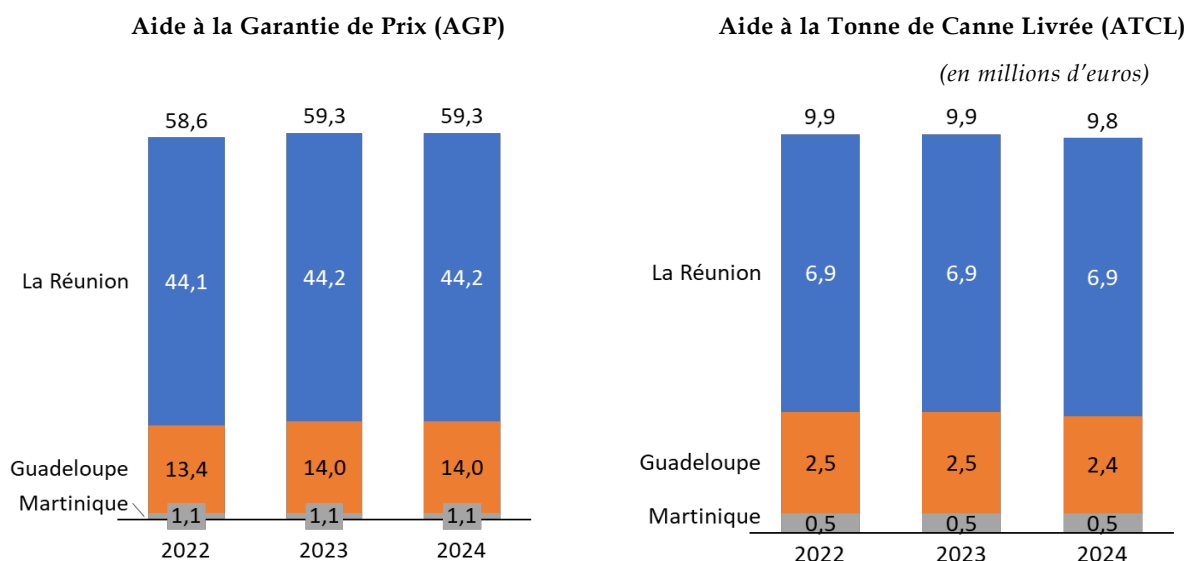
Le POSEI a, entre autres, pour vocation de pallier certains désavantages structurels de l'agriculture dans les outre-mer : il répond à la faible superficie exploitable, au relief et au climat, et à d'autres facteurs handicapants pour le développement des filières agricoles ultramarines.

Le total des actions portées par le POSEI en faveur de la filière canne-sucre-rhum s'est élevé en 2024 à **69,5 millions d'euros répartis entre La Réunion (à hauteur de 74 % du total), la Guadeloupe (24 %) et la Martinique (2 %)**.

Ce montant permet d'assurer le financement de deux aides principales.

Il s'agit en premier lieu de **l'aide au maintien de l'industrie sucrière qui permet notamment la garantie de prix (AGP) et permet d'assurer un revenu minimum aux planteurs**. Elle complète le prix payé par les sucreries. Elle est calculée en tenant compte des volumes livrés et de la qualité de la canne produite, mesurée notamment par la richesse saccharine (RS). L'AGP est versée chaque année et constitue le principal soutien financier de la filière, elle apporte de la stabilité aux revenus des exploitants pour un total de **59,3 millions d'euros en 2024** répartis entre La Réunion (44,2 millions d'euros, un montant stable), la Guadeloupe (14 millions d'euros, un montant qui a augmenté de 4,5 % entre 2022 et 2024) et la Martinique (1,1 million d'euros, montant stable)

En second lieu, le POSEI porte le financement de l'aide à la tonne de Canne livrée (ATCL). Elle constitue un soutien aux planteurs pour faire face aux coûts de transport de la canne entre les parcelles et les usines. Elle est calculée en fonction des tonnages livrés et de la distance entre les parcelles et les sites de livraison des cannes. Au total, pour les trois DROM concernés, **l'ATCL représente en 2024 un total de 9,9 millions d'euros**. Cette aide vise donc à compenser ces surcoûts et à garantir une certaine équité entre les producteurs, quel que soit leur lieu d'implantation.



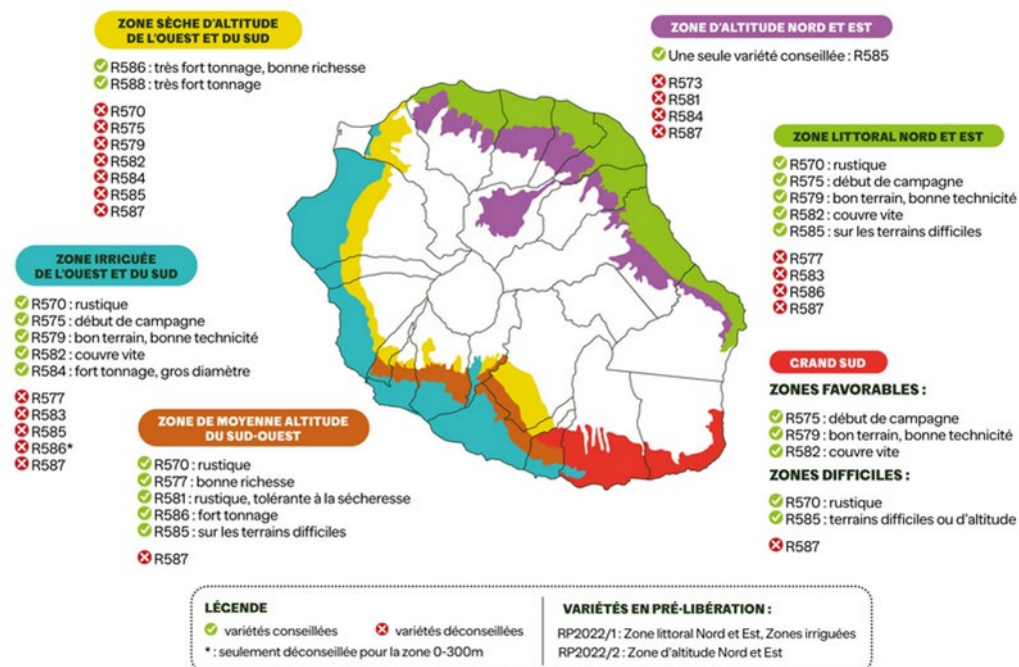
Source : commission des finances

Le POSEI finance également l'aide à la **transformation de la canne en rhum agricole, pour un peu plus de 5,2 millions d'euros en 2024**, mais il ne s'agit pas à proprement parler d'une aide destinée à l'industrie sucrière : elle est versée aux distilleries pour compenser certains surcoûts et leur permettre de rester compétitives face à la concurrence internationale.

Comme les betteraviers, les exploitants de canne à sucre bénéficient également d'aides européennes de droit commun : le FEADER finance des mesures agro-environnementales et certaines aides à l'investissement, mais ces mesures ne ciblent pas spécifiquement la filière canne à sucre et les collectivités peuvent décider de prioriser certaines aides vers les secteurs de leur choix.

Par exemple, la collectivité départementale de La Réunion, en charge de la gestion du FEADER, a retenu le dispositif « 73.015 - Soutien à la plantation canne » qui permet aux exploitants agricoles de renouveler les plants et de démarrer de nouveaux cycles avec la plantation de nouvelles souches dans un but tant économique, par l'augmentation du rendement et de la teneur en sucre, que d'amélioration environnementale.

Répartition des souches de canne conseillées par zone géographique de l'île de La Réunion



Source : Canne échos¹

Par ailleurs, d'autres aides, nationales et régionales, prévues dans le cadre des « conventions-canne des territoires² », viennent compléter ces soutiens européens.

Dans ces conventions tripartites signées entre l'État, les industriels et les planteurs, l'État s'est engagé à financer une aide visant à compenser les surcoûts de production de la canne destinée à la production de sucre, pour un total de 19 millions d'euros en 2024, ainsi qu'une aide surfacique pour soutenir la production de canne.

Afin de compenser partiellement les surcoûts supportés par l'industrie sucrière à la suite de la suppression des quotas en 2017, ainsi que les contraintes structurelles liées à l'ultrapériphéricité des territoires concernés, l'État a, dans le cadre du règlement (UE) n° 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'UE, obtenu le droit de relever le plafond de l'aide nationale annuelle surfacique accordée à la filière.

Cette démarche a conduit à porter ce plafond de 90 à 128 millions d'euros, soit une augmentation de 38 millions d'euros sur la période, au bénéfice de l'ensemble des trois départements et régions d'outre-mer

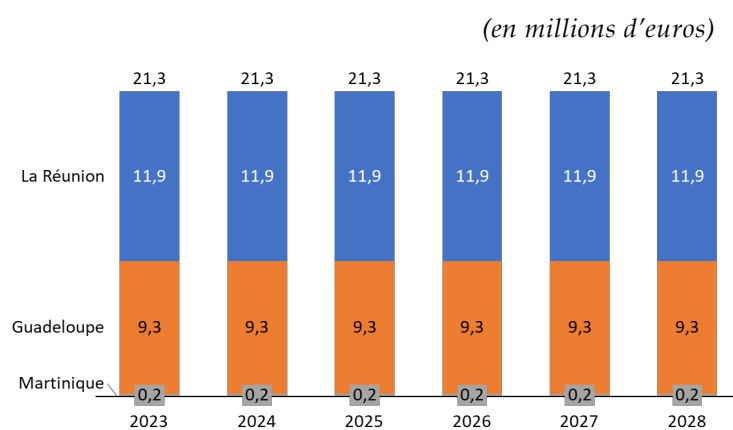
¹ Lettre d'information du [syndicat du sucre de La Réunion](#)

² Il existe une convention pour La Réunion « Convention Canne 2022/2027 » et deux conventions distinctes « canne 2023/2028 » en Guadeloupe et en Martinique.

(DROM) concernés. Cette évolution a permis la mise en œuvre effective de l'aide renforcée désormais couverte jusqu'en 2028.

Les modalités de versement de l'aide au surcoût sont fixées par voie réglementaire : un arrêté de 2023¹, tenant compte des spécificités propres à chaque territoire, fixe le montant de cette aide à 703 euros par hectare à La Réunion, 447 euros par hectare en Guadeloupe et 397 euros par hectare en Martinique. Le demandeur d'aide doit être en mesure de fournir l'attestation d'achat de canne fournie par la sucrerie.

Aide annuelle surfacique (Conventions-canne 2023-2028)



Source : commission des finances

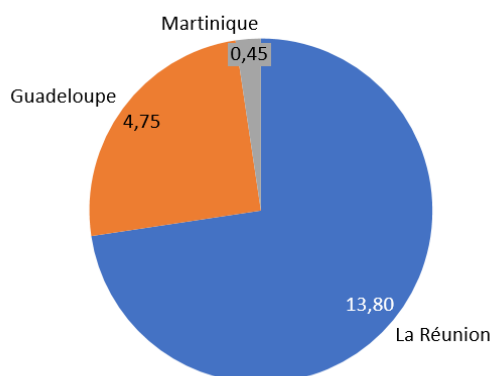
Au regard du caractère décisif, sur le plan économique et social, du maintien de la filière « canne à sucre » dans les DROM, les rapporteurs spéciaux plaident pour que soit négociée auprès des instances européennes un nouveau rehaussement du plafond de l'aide nationale annuelle surfacique accordée à la filière après 2028.

Recommandation n°3 : Négocier auprès des instances européennes un nouveau rehaussement du plafond de l'aide nationale annuelle surfacique accordée à la filière canne à sucre après 2028. (Gouvernement)

¹ Arrêté du 27 novembre 2025 modifiant l'arrêté du 31 janvier 2023 relatif aux modalités de versement de l'aide visant à compenser les surcoûts de production agricole de la canne destinée à la production de sucre pour les récoltes 2025 à La Réunion, en Guadeloupe et en Martinique.

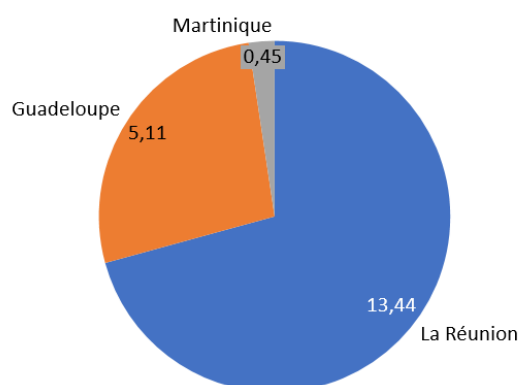
Aide au Surcoût (2024)

(en millions d'euros)



Aide au surcoût (2025)

(en millions d'euros)

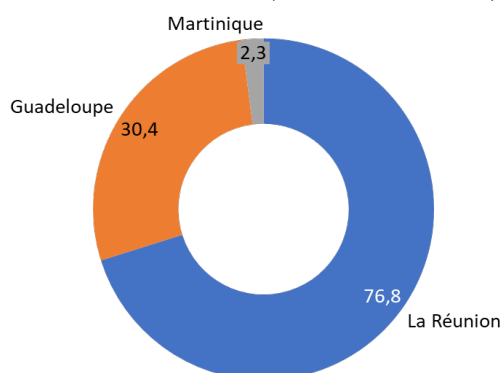


Source : Commission des finances

Au total, la commission des finances évalue le **soutien budgétaire public directement alloué à la filière « canne à sucre » à environ 109,5 millions d'euros par an.**

Total annuel des financements budgétaires publics directement alloués aux exploitants de canne

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances

D'autres aides nationales viennent compléter le dispositif d'aides directes à la filière en aidant les débouchés de la canne à sucre.

Parmi ces aides, **la prime bagasse** constitue désormais un élément essentiel de rémunérations des planteurs en ce qu'elle génère un complément de revenus payé via la contribution au service public de l'électricité aux

centrales de cogénération « Albioma¹ ». Ce complément de rémunération dépend des conditions d'achat de l'électricité générée à partir de la bagasse qui sont fixées par arrêté². Cette prime s'élève à 14,50 euros par tonne de canne livrée, une revalorisation d'1,90 euro par tonne ayant été actée en 2023³

Au total, la prime bagasse représente un montant annuel de 31,9 millions d'euros dont les rapporteurs spéciaux suggèrent qu'elle pourrait être indexée sur l'inflation.

Recommandation n°4 : Indexer la prime bagasse sur l'inflation.
(Gouvernement, Parlement)

Au surplus, le soutien de la France à la filière se traduit également par une fiscalité avantageuse sur le rhum produit dans les DROM. Le rhum produit en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion et consommé sur le territoire hexagonal fait l'objet **d'un taux d'accise réduit**, dans la limite d'un contingent approuvé par la Commission européenne, ce qui représente approximativement un effort de **130 millions d'euros par an**.

La consommation locale de rhum produit et consommé dans les DROM est également aidée par :

- **un droit d'accise remplacé par un droit de consommation et un droit assimilé au droit d'octroi de mer** à des taux préférentiels ;
- des cotisations sociales inférieures au montant de droit commun.

Le contingent de rhum agricole aidé est plafonné à 88 757 hectolitres d'alcool pur (HAP) depuis 2010. Or, entre 2010 et 2025, la production de rhum agricole a fortement augmenté, de l'ordre de 55%. Cette situation a entraîné une réduction importante du taux de couverture de l'aide par la production réelle, ce qui impacte fortement la compétitivité de la filière.

¹ Producteur d'énergie proposant des solutions visant à la transition énergétique grâce à la biomasse, au photovoltaïque et à la géothermie.

² [Arrêté du 25 juin 2019 modifiant l'arrêté du 20 novembre 2009 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite à partir de biomasse issue de la canne à sucre par des producteurs bénéficiant de l'obligation d'achat dans les départements d'outre-mer et à Mayotte.](#)

³ Les 12/13^e de cette prime sont destinés aux planteurs, le delta finance les centres techniques interprofessionnels de la canne et du sucre (CTICS).

III. LA MUTATION DES FILIÈRES SUCRIÈRES FRANÇAISES : UN BESOIN DE FINANCEMENT IMPORTANT QUE LES POUVOIRS PUBLICS DEVRONT ENCOURAGER

L'essentiel des financements publics en lien avec le sucre n'est pas destiné aux industries sucrières elles-mêmes mais est fléché vers des politiques publiques impactées par le sucre (recherche, environnement, santé, *etc.*). Les rapporteurs spéciaux ont cherché à souligner certains coûts cachés, présents ou à venir, résultant d'externalités négatives liées à la production du sucre, en particulier son empreinte environnementale et ses conséquences sanitaires, mais aussi d'externalités positives, en particulier au regard de la grande diversité des débouchés qu'il offre.

A. ACCOMPAGNER LES INDUSTRIES SUCRIÈRES DANS LEUR MUE ÉCONOMIQUE : UN DÉFI POUR LES POUVOIRS PUBLICS

1. Accompagner la décarbonation des filières sucrières

Le plan de transition sectoriel (PTS) de l'industrie du sucre en France, porté par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), a envisagé diverses hypothèses pour élaborer trois scénarii de décarbonation des industries sucrières en France.

Elle évalue le coût de la décarbonation de la filière à environ 2 milliards d'euros d'ici 2050, sans définir a priori la répartition entre financements publics et privés.

Pour réaliser son étude, l'ADEME s'est concentrée sur la **décarbonation de la seule filière betteravière, qui assure 98% de la production de sucre en France, mais aussi parce que la filière canne a un impact environnemental moins marqué** : d'une part, les producteurs de canne utilisent la bagasse pour alimenter des centrales de cogénération permettant de produire la chaleur et l'électricité dont ils ont besoin ; d'autre part les plantations de canne ont un effet « puits carbone ».

Les trois hypothèses retenues pour élaborer le PTS de l'industrie du sucre s'appuient chacune sur des modalités différentes afin d'atteindre un objectif de réduction des gaz à effet de serre (GAS) de 81 %. Il s'agit principalement de réduire les consommations d'énergie des sites de production en les électrifiant, de limiter l'impact environnemental du transport destiné à l'acheminement des betteraves, mais aussi de favoriser l'autoproduction d'énergie grâce à la réutilisation de l'eau filtrée à partir des betteraves. Le PTS comprend également un volet de valorisation des déchets (pulpes, *etc.*). Il s'agit de généraliser et d'intensifier un processus que les industries sucrières ont entamé, initialement pour des raisons économiques, et qui devient une nécessité environnementale.

Les projets de décarbonation de la filière sucrière sont soutenus par les pouvoirs publics.

Sur la période 2009-2025, dix projets portés par la filière sucrière ont bénéficié **d'une aide au titre du dispositif « Biomasse chaleur pour l'industrie, l'agriculture et le tertiaire » (BCIAT)** porté par l'ADEME, dont trois ont été abandonnés. Les sept projets conduits à leur terme ont bénéficié d'un total de 15,1 millions d'euros dont six visaient à l'installations de générateur à air chaud à partir de bois propres, visant à déshydrater les sous-produits industriels (pulpes de betteraves et luzerne) qui peuvent ainsi être valorisés en alimentation animale sous forme de granulés. L'ADEME estime que ces projets sont particulièrement efficaces puisqu'ils lui permettent d'économiser environ 5 euros d'aides complémentaires par tonne de CO² d'origine fossile sur 20 ans. Le 7^{ème} projet a permis l'installation d'une chaudière visant la production de vapeur à partir de biomasse.

Trois de ces projets, portés par les mêmes groupes industriels, ont sollicité la « relève BCIAT » auprès du comité de pilotage ministériel – France 2030 au mois de mars 2026 et sont en attente d'arbitrage.

L'ADEME a souligné auprès des rapporteurs spéciaux que la nature et l'étendue des projets de décarbonation portés par les industriels du sucre étaient désormais beaucoup plus ambitieuses : les premiers projets déposés par l'industrie sucrière consistaient en l'optimisation de la déshydratation de leurs co-produits (pulpes, *etc.*) pour la nutrition animale, pour des montants d'aide en moyenne allant de 0,5 à 1 million d'euros, tandis que les projets récents visent le cœur de procédés, pour des montants d'investissement de plusieurs dizaines de millions d'euros portant sur des technologies identifiées dans les trajectoires de décarbonation des PTS (autonomie énergétique par la pulpe, et méthanisation en autoconsommation).

Cette prise de conscience, par les professionnels du secteur, de la nécessité de mieux prendre en compte l'impact environnemental de leurs moyens de production touche également le secteur de la canne à sucre. Parmi les priorités identifiées lors des états généraux réunionnais de la canne, qui se sont tenus sur l'île de La Réunion en juin 2025, figurent notamment le développement de l'irrigation durable, la maîtrise de l'enherbement, la fertilisation organique.

Par ailleurs, les certificats d'économies d'énergie (CEE), gérés par la direction générale de l'énergie et du climat, sont mobilisés par les industriels sucriers en complément des dispositifs opérés par l'ADEME.

2. Soutenir la recherche pour accompagner les producteurs de sucre face aux défis qu'ils rencontrent

L'État a d'ores et déjà initié un renforcement des moyens alloués à la recherche, en particulier à travers la hausse du plafond de dépenses financées

via le compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural » (CASDAR).

Afin de ne pas laisser les agriculteurs sans solution face au potentiel retrait de substances actives au niveau européen, le gouvernement a initié au printemps 2023 un plan d'action destiné à identifier de nouveaux moyens techniques pour protéger les cultures. Le « **plan d'action stratégique pour l'anticipation du potentiel retrait européen des substances actives et le développement de techniques alternatives pour la protection des cultures** », mieux identifié par son sigle PARSADA, est opérationnel depuis 2024.

Une réunion du comité inter filières, associant des représentants des filières (interprofessions et instituts techniques) et différents partenaires scientifiques et professionnels (notamment l'INRAE, ANSES, CIRAD, Chambres d'agriculture France, etc.), s'est tenue le 22 juillet 2025 et a été l'occasion de valider huit nouveaux plans d'actions visant à lutter contre des menaces majeures pour les filières agricoles françaises (ravageurs, adventices, maladies...) parmi lesquelles **les bioagresseurs de la canne à sucre pour la filière cultures ultramarines**. Au total, le PARSADA, piloté par FranceAgriMer, porte désormais 28 actions et est doté d'un budget de **45 millions d'euros annuels**.

En outre, la recherche peut s'appuyer sur le plan national de recherche et innovation-consolidé (PNRI-C) sur la période 2023-2026, qui a succédé au PNRI 2020-2023, et qui vise à consolider les connaissances dans la lutte contre les pucerons vecteurs de la jaunisse, et plus globalement contre la jaunisse, acquises sur la période 2020-2023, lorsque l'épidémie a connu un pic massif.

Au total, le PNRI et le PNRI-C auront bénéficié d'un co-financement public-privé d'environ 20 millions d'euros émanant du budget de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », du CASDAR, de l'Institut technique de la betterave (ITB) et de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement et des semenciers.

B. LE SUCRE DANS L'AGROALIMENTAIRE : UN COÛT INDIRECT IMPORTANT POUR LES FINANCES PUBLIQUES

La consommation excessive de sucres constitue l'un des multiples facteurs favorables à l'obésité. Les causes de l'obésité sont multifactorielles, elles incluent des apports énergétiques déséquilibrés (trop riches en sucres, trop riches en graisses), la composante génétique familiale et les habitudes de vie, les altérations du microbiote, une insuffisante qualité du sommeil, l'exposition au stress et la prise de certains traitements médicamenteux (corticoïdes, antidépresseurs, contraceptifs, etc.). Compte-tenu du nombre de causes potentielles d'obésité, de la diversité des besoins en termes de macro et micronutriments et des possibles interactions, il n'est pas possible de hiérarchiser ces facteurs mais la consommation excessive des différents types

de sucres constitue indéniablement l'un des plus importants, d'autant qu'elle peut être addictive.

Or, **Santé publique France met en avant une étude¹ du cabinet Asterès qui évalue le coût de l'obésité en France à 12,7 milliards d'euros par an** et constate que ce total ne cesse d'augmenter : il devrait atteindre 15,4 milliards d'euros en 2030. Même si le facteur de l'équilibre alimentaire n'est qu'un parmi beaucoup d'autres dans la prévalence de plus en plus marquée de l'obésité, les rapporteurs spéciaux jugent indispensables que soient poursuivies les mesures d'encadrement de la présence trop marquée du sucre dans certains produits agro-alimentaires.

Il ne s'agit pas de jeter l'opprobre sur ce produit en particulier, dont la consommation modérée est même indispensable à la santé, mais de prémunir les publics les plus fragiles, en particulier les enfants, d'une surconsommation.

C'est la raison pour laquelle le législateur intervient pour limiter les quantités de sucres ajoutés dans les produits issus de l'industrie agro-alimentaire.

L'article 1613 *ter* du code général des impôts instaure une contribution perçue sur les boissons et préparations liquides pour boissons destinées à la consommation humaine (à l'exception de certaines boissons comme les laits infantiles ou les boissons à base de soja).

Montant de la contribution sur les boissons

Quantité de sucre (en kilogrammes de sucre ajouté par hectolitre de boisson)	Tarif applicable (en euros par hectolitre de boisson)
Inférieure à 5	4
Entre 5 et 8	21
Au-delà de 8	35

Source : Article 1613 *ter* du code général des impôts

En outre, la loi n° 2013-453 du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer a instauré un article L. 3232-5 au sein du code de la santé publique qui dispose qu' *«[a]ucune denrée alimentaire de consommation courante destinée au consommateur final distribuée dans les collectivités mentionnées à l'article 73 de la Constitution ainsi que dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon ne peut*

¹ [Cabinet Asterès, « L'obésité en France : un coût de 12,7 milliards d'euros en 2024 et potentiellement 15,4 milliards d'euros en 2030 » \(Novembre 2024\).](#)

avoir une teneur en sucres ajoutés supérieure à celle d'une denrée similaire de la même marque distribuée en France hexagonale. »

Les rapporteurs spéciaux ont été alertés sur l'insuffisance des moyens de contrôle de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes pour s'assurer du respect de cette disposition et ils appellent à lui donner les moyens de la faire respecter.

Recommandation n°5 : Donner à la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) les moyens de contrôler le respect de la loi du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer. (*Gouvernement, Parlement*)

C. LES DÉBOUCHÉS NON ALIMENTAIRES DU SUCRE : DES PERSPECTIVES D'AVENIR MAJEURES POUR LA FILIÈRE

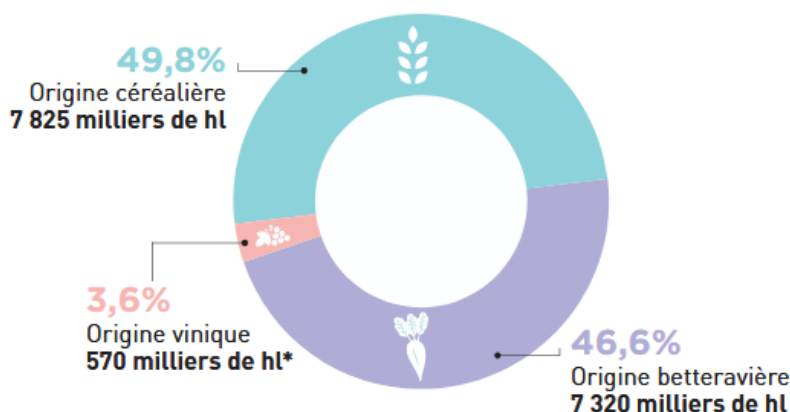
Le sucre non alimentaire offre indéniablement un débouché d'avenir et une perspective de croissance pour les filières sucrières françaises.

L'industrie de la distillation constitue d'ores et déjà l'un des principaux débouchés non alimentaires de la filière sucrière française.

Dans la filière betterave-sucre-éthanol, l'alcool est élaboré à partir des jus extraits de la betterave, des sirops obtenus au cours des différentes étapes de cristallisation du sucre ainsi que des mélasses, qui représentent le dernier résidu valorisable du procédé sucrier. Après fermentation et distillation, l'éthanol peut être transformé en différentes qualités adaptées à une grande diversité d'usages. Il est ainsi largement utilisé dans le secteur alimentaire pour la fabrication de liqueurs et de spiritueux mais il constitue également une matière première essentielle pour de nombreuses applications industrielles, notamment dans la production de solvants, de peintures, de parfums, de préparations pharmaceutiques ou encore de gels hydroalcooliques.

Par ailleurs, l'éthanol joue un rôle croissant dans la transition énergétique en étant utilisé sous forme de bioéthanol comme carburant renouvelable. Il est incorporé dans les essences commercialisées en France à différentes concentrations et constitue le principal composant du Superéthanol-E85, un carburant qui peut contenir jusqu'à 85 % de bioéthanol.

Origine de la production française d'alcool et de bioéthanol en 2024



Source : Cultures sucre

Les rapporteurs spéciaux plaident pour que l'État accompagne, dans le cadre de la politique de désaccoutumance aux énergies fossiles, et en parallèle du grand plan d'électrification, le recours par les Français à ces biocarburants dont l'usage massif constituerait une alternative, produite en France, aux carburants fabriqués à partir de pétrole. La possibilité d'installer sur tous les véhicules à essence un boîtier bioéthanol E85, pour un tarif raisonnable¹, qui connaît d'ailleurs un regain d'intérêt massif du fait de la hausse des prix des carburants consécutive à la crise du détroit d'Ormuz, doit être encouragée par l'État, au moins pour les ménages les plus pauvres. L'État le fait déjà pour accompagner certaines entreprises, tout comme plusieurs collectivités territoriales l'ont prévu à destination des ménages les moins aisés.

Recommandation n°6 : Instaurer une aide, pour les seuls ménages les moins aisés, cumulables avec les aides locales déjà existantes, d'installation d'un boîtier de conversion E85 sur les véhicules personnels.

En deuxième lieu, le sucre constitue une matière première de choix pour les industries chimiques et pharmaceutiques grâce à sa grande pureté, sa biodégradabilité et sa polyvalence technologique. Relevant de la famille des hydrates de carbone, **il est largement utilisé par le secteur pharmaceutique**, notamment comme excipient pour servir de support aux principes actifs ou comme agent de texture dans les poudres, les gélules, les comprimés et les sirops contre la toux. Il intervient également dans l'enrobage des comprimés et dans la fabrication des granules homéopathiques. **En milieu hospitalier**, le sucre peut être employé dans certains pansements cicatrisants en raison de ses propriétés antiseptiques, mais aussi pour le polissage de prothèses médicales

¹ En incluant la pose, un kit de conversion E85 coûte entre 700 et 1 600 euros environ.

en remplacement d'abrasifs minéraux parfois mal tolérés par l'organisme. Ces qualités sanitaires expliquent également sa présence dans divers produits cosmétiques, tels que les cires à épiler ou les crèmes de gommage.

En outre, compte tenu de ses propriétés physico-chimiques, le sucre est également utilisé **dans de nombreux procédés industriels**. Il entre notamment dans la fabrication de mousses isolantes, de détergents et de bioplastiques. Parmi ces derniers, l'acide polylactique (PLA), obtenu par fermentation du sucre, constitue une alternative d'origine naturelle et renouvelable aux plastiques traditionnels comme le polyéthylène. Dans un contexte de réduction de l'usage des plastiques issus du pétrole, le PLA est de plus en plus utilisé pour la fabrication de sacs de caisse et d'emballages alimentaires. Le sucre possède aussi des applications plus inattendues. Il peut être incorporé au béton afin d'en ralentir la prise, utilisé sur les routes en hiver comme agent anti-verglas moins agressif pour les carrosseries que le sel, et entrer dans la composition de certains pétards et feux d'artifice grâce à ses propriétés pyrotechniques.

En troisième et dernier lieu, la production de sucre et d'alcool à partir de la betterave génère également de nombreux coproduits qui contribuent à la valorisation intégrale de la matière première et renforcent la diversité des débouchés de la filière.

Les co-produits de la culture sucrière

Parmi ces coproduits, **les pulpes de betterave** occupent une place importante. Issues des racines après extraction du sucre, elles sont pressées puis parfois déshydratées avant d'être utilisées principalement en alimentation animale. Riches en fibres et en minéraux, elles constituent une ressource nutritionnelle particulièrement adaptée aux ruminants. Au-delà de cet usage traditionnel, les pulpes trouvent aujourd'hui de nouvelles applications industrielles, notamment dans la fabrication de papiers techniques, d'isolants biosourcés pour le bâtiment ou encore dans certains procédés de filtration des effluents industriels.

La **mélasse** représente un autre coproduit majeur de la filière. Ce sirop épais obtenu lors des dernières étapes de l'extraction du sucre conserve une forte teneur en matières organiques fermentescibles. Elle est largement utilisée comme matière première pour la production d'alcool et de levures, mais également dans la fabrication de compléments nutritionnels et d'aliments destinés à certaines productions animales.

Les écumes issues de la purification du jus de betterave constituent également une ressource valorisée. Composées principalement de matières organiques et de sels minéraux, notamment de calcium, elles sont utilisées comme amendements agricoles. Leur retour aux champs permet d'améliorer les propriétés des sols tout en favorisant une gestion circulaire des ressources à l'échelle des territoires de production.

Enfin, la fermentation nécessaire à la fabrication de l'alcool produit d'importantes quantités de dioxyde de carbone biosourcé. Pour chaque quantité d'alcool produite, un volume équivalent de CO₂ est généré. Ce gaz est aujourd'hui capté et valorisé dans plusieurs secteurs, notamment pour la production de boissons gazeuses, où il peut se substituer au CO₂ d'origine fossile. À plus long terme, il représente également une ressource prometteuse pour le développement de carburants de synthèse à faible empreinte carbone.

Source : Cultures sucre

L'action des pouvoirs publics en faveur du **développement des débouchés non alimentaires du sucre** s'est également traduite par la mise en place d'un cadre fiscal incitatif destiné à soutenir la production et la consommation de bioéthanol.

En effet, **le bioéthanol fait actuellement l'objet d'une politique fiscale incitative qui s'inscrit dans le cadre des objectifs européens de développement des énergies renouvelables**. Dès le début des années 2000, l'Union européenne a engagé une stratégie visant à accroître la part des énergies renouvelables dans les transports afin de réduire la dépendance aux énergies fossiles importées, de diminuer les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports et de soutenir les filières agricoles européennes.

Pour répondre à ces orientations, la filière française du bioéthanol a réalisé d'importants investissements, de l'ordre d'un milliard d'euros entre 2007 et 2009, afin de développer de nouvelles capacités de production. Aujourd'hui, la France est le premier producteur d'éthanol de l'UE. Environ 70 % de la production nationale est destinée au marché du bioéthanol, tandis que le reste est utilisé dans des secteurs traditionnels tels que la pharmacie, les boissons, la cosmétique ou encore l'industrie. La quasi-totalité de cet éthanol est produite en synergie avec les filières du sucre et de l'amidon,

contribuant ainsi à renforcer leur compétitivité face à la concurrence internationale.

Volume de bioéthanol carburant dans la production d'alcool en France

En millions d'hl	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Production d'alcool (hors viniques)	14,7	15,5	15,2	14,8
Dont bioéthanol	9,1	10,3	10,2	10
Bioéthanol de betteraves	2,3	3,5	3,3	3,2

Source : Cultures sucre

Conformément à la directive européenne relative aux énergies renouvelables¹, qui impose aux États membres d'atteindre une part minimale de 29 % d'énergies renouvelables dans les transports à l'horizon 2030, la France a mis en place un cadre réglementaire et fiscal destiné à soutenir à la fois l'offre et la demande de carburants renouvelables.

Du côté de l'offre, **le principal dispositif est la taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports (TIRUERT), actuellement en cours d'adaptation à la suite de l'adoption de la directive RED III.** Cette taxe fonctionne comme une pénalité appliquée aux distributeurs de carburants qui ne respectent pas les objectifs annuels d'incorporation d'énergies renouvelables fixés par la loi de finances. En cas de déficit d'incorporation, les opérateurs doivent s'acquitter d'une taxe pouvant atteindre 140 euros par hectolitre d'énergie renouvelable manquante, ce qui constitue un puissant levier en faveur de l'intégration des biocarburants dans les carburants commercialisés.

Du côté de la demande, la fiscalité énergétique est conçue pour orienter les consommateurs vers les carburants présentant le contenu renouvelable le plus élevé. Ainsi, les carburants incorporant davantage de bioéthanol bénéficient d'une fiscalité plus avantageuse, ce qui se traduit directement par un prix à la pompe plus compétitif. À titre d'exemple, le litre de SP95-E10, qui contient jusqu'à 10 % d'éthanol, est généralement vendu entre trois et quatre centimes d'euro de moins que le SP95-E5. Cet avantage tarifaire a largement contribué à faire du SP95-E10 la première essence consommée en France, avec une part de marché d'environ 60 %. Le même principe s'applique au Superéthanol-E85, carburant pouvant contenir jusqu'à 85 % de bioéthanol. Celui-ci bénéficie d'une fiscalité encore plus favorable que

¹ Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

celle du SP95-E10, permettant d'offrir un prix à la pompe particulièrement attractif. Cette politique encourage les automobilistes à convertir leur véhicule essence grâce à des boîtiers de conversion homologués. L'avantage fiscal accordé au Superéthanol-E85 permet également de compenser la surconsommation de carburant, estimée à environ 25 % par rapport à l'essence traditionnelle, qui résulte du pouvoir énergétique inférieur de l'éthanol.

Le régime fiscal favorable appliqué au bioéthanol représente pour l'État une dépense fiscale estimée à environ 618 millions d'euros par an¹. Toutefois, cette dépense fiscale s'accompagne de retombées économiques, énergétiques, environnementales et agricoles significatives susceptibles de justifier son maintien.

D'abord, le développement du bioéthanol participe au renforcement de la souveraineté énergétique nationale. Grâce à une production annuelle comprise entre 10 et 12 millions d'hectolitres, le bioéthanol français permet de substituer une partie des importations d'essence d'origine fossile. Cette production aurait ainsi évité l'importation d'environ 0,8 million de mètres cubes d'essence, correspondant à une valeur estimée entre 500 et 700 millions d'euros. Cette substitution contribue favorablement à la balance commerciale française et réduit la dépendance du pays aux approvisionnements énergétiques extérieurs.

Le bioéthanol génère ensuite des bénéfices environnementaux importants. Les biocarburants à base d'éthanol consommés en France permettraient une réduction moyenne des émissions de gaz à effet de serre de l'ordre de 71 % par rapport aux carburants fossiles qu'ils remplacent. Au total, leur utilisation aurait permis d'éviter l'émission d'environ deux millions de tonnes de dioxyde de carbone par an, soit l'équivalent des émissions annuelles d'environ un million de véhicules particuliers². Par ailleurs, le Superéthanol E85 contribue à l'amélioration de la qualité de l'air en réduisant très fortement les émissions de particules fines, avec une diminution pouvant atteindre 90 % par rapport à l'essence conventionnelle.

Au-delà de ses effets énergétiques et environnementaux, la filière bioéthanol joue également un rôle majeur dans le maintien de la souveraineté alimentaire et de la compétitivité des filières agricoles françaises. En effet, la quasi-totalité de la production nationale d'éthanol est réalisée en synergie avec les activités de sucrerie et d'amidonnerie. Cette complémentarité permet d'améliorer la rentabilité et la compétitivité de ces industries, à l'image de ce qui est observé chez les principaux producteurs mondiaux de bioéthanol, notamment les États-Unis et le Brésil. Une remise en cause du marché du bioéthanol fragiliserait ainsi l'équilibre économique des sucreries et amidonneries françaises, avec des conséquences potentielles sur plusieurs

¹ Réponses de Tereos au questionnaire des rapporteurs.

² Réponses de Tereos au questionnaire des rapporteurs.

milliers d'emplois, principalement situés dans les territoires ruraux, ainsi que sur les revenus agricoles.

En outre, la production de bioéthanol présente l'avantage de générer d'importants coproduits destinés à l'alimentation animale. En moyenne, une tonne de bioéthanol produite permet de générer une tonne d'aliments pour le bétail. Ces coproduits contribuent à réduire le déficit européen en protéines végétales destinées à l'élevage et limitent le recours aux importations de tourteaux de soja, souvent associés à des phénomènes de déforestation dans les pays producteurs.

L'engagement de l'État en faveur de la valorisation des débouchés non alimentaires du sucre se manifeste également à travers l'action de l'ADEME, qui joue un rôle structurant dans le développement des biocarburants et des produits biosourcés. L'agence intervient à la fois de manière directe et indirecte sur les filières mobilisant les sucres issus de biomasses agricoles, qu'il s'agisse de sucres de première génération issus de cultures alimentaires, ou de sucres de deuxième génération provenant de ressources lignocellulosiques.

Dans ce cadre, **l'ADEME a soutenu le financement de projets innovants**, notamment via les dispositifs du programme France 2030, qui visent à développer de nouvelles voies de valorisation industrielle des sucres dans les domaines de la biotechnologie et de la chimie biosourcée. Ces sucres constituent en effet une matière première importante pour de nombreuses applications industrielles, en particulier dans la production de molécules à haute valeur ajoutée. Par ailleurs, l'ADEME contribue à structurer et objectiver les débats sur la performance environnementale de ces filières en réalisant des analyses de cycle de vie des biocarburants, y compris des biocarburants conventionnels, ainsi que des produits biosourcés.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 24 juin 2026, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a entendu une communication de MM. Christian Klinger et Victorin Lurel, rapporteurs spéciaux, sur le « financement public des filières sucrières ».

M. Claude Raynal, président. – Nous entendons à présent nos collègues Christian Klinger et Victorin Lurel sur le soutien public aux filières sucrières.

M. Christian Klinger, rapporteur spécial. – C’est un peu en raison de Napoléon 1^{er} que nous sommes réunis aujourd’hui pour aborder le financement public des filières sucrières. Lorsqu’il prend un décret, en 1812, pour ordonner la mise en culture de 100 000 hectares de betteraves dans le nord de la France, c’est pour contourner le blocus continental qu’il a lui-même instauré contre le Royaume-Uni, mais qui prive l’Hexagone du sucre antillais.

Depuis, la France est devenue l’un des rares pays au monde à produire à la fois du sucre betteravier et du sucre issu de la canne, avec les États-Unis, la Chine, l’Iran et l’Inde.

Cette initiative a porté ses fruits puisque nous sommes aujourd’hui le premier producteur européen, le neuvième producteur de sucre mondial et le deuxième producteur mondial en ce qui concerne le seul sucre betteravier. Non seulement nous avons atteint l’autosuffisance en sucre, mais nous sommes exportateurs nets.

La production française de sucre repose toujours sur ces deux filières de production, mais ce caractère bicéphale cache deux situations bien différentes. La production de canne à sucre connaît des difficultés structurelles marquées, tandis que la production betteravière parvient, tant bien que mal, à affronter un environnement de plus en plus inhospitalier. Concernant le sucre betteravier, nous avons pu dresser deux constats majeurs.

Le premier constat est le suivant : la filière betteravière n’a pas été épargnée par les aléas. Autant la consommation de sucre est prévisible et progresse régulièrement dans le monde, autant la production fait face à des aléas incessants. J’en évoquerai quatre.

Mentionnons d’abord l’aléa du climat. S’il faut beaucoup de soleil et de pluie pour assurer la photosynthèse betteravière, nous avons souvent soit l’un, soit l’autre.

La fin des quotas sucriers constitue un autre aléa. Nous détaillons dans le rapport à quel point la fin de ces quotas, qui ont été en place en Europe de 1968 à 2017, a impacté le secteur. Pendant des années, ils ont permis de maintenir des rémunérations artificiellement élevées et d’isoler le marché européen du reste du monde, pour augmenter la production. Le retour au

marché mondial a eu des effets majeurs et les rendements sont devenus très volatiles à partir de 2017.

J'en viens à l'aléa représenté par les accords internationaux. Entre l'accord spécifique passé avec l'Ukraine et l'entrée en vigueur provisoire du Mercosur, l'agriculture française ne cesse d'être le grand perdant des accords de libre-échange et les betteraviers le subissent de plein fouet.

En termes de concurrence déloyale, l'Europe a fait pire puisqu'elle a instauré le régime de perfectionnement actif (RPA) pour l'importation de sucre brut dans l'Union européenne, qui permet d'importer des produits exemptés de droits, à condition qu'ils fassent l'objet d'une exportation ultérieure, après transformation. Il s'agissait initialement d'un dispositif anecdotique, mais son usage a été détourné dans le cas du sucre et il permet désormais d'importer jusqu'à 700 000 tonnes de sucre. Heureusement, en mai dernier, la Commission européenne a suspendu ce dispositif pour un an, avec l'aval des États membres. Notre recommandation n° 1 vise à demander la prolongation de cette suspension au-delà de mai 2027.

Le dernier aléa que je mentionnerai n'est pas des moindres : la betterave n'a cessé de subir des attaques sanitaires. Jusqu'en 2023, nous avons subi la pire crise de jaunisse betteravière de notre histoire et certains départements ont perdu jusqu'à 70 % de leur récolte.

Dans ces conditions, la présence sur notre territoire de trois groupes aussi importants que Tereos, Cristal Union et Saint-Louis Sucre représente une chance, et nous devons prendre conscience de cet avantage.

J'en viens à notre second constat sur la filière : les betteraviers ont un fort impact économique et pourtant, ils sont assez peu aidés.

La filière représente 72 000 emplois directs, indirects et induits, dont 60 000 pour la partie sucre et 12 000 pour la partie bioéthanol et alcool. Les sucreries, situées au cœur des bassins betteraviers, jouent un rôle structurant pour l'emploi et le dynamisme économique de vingt-cinq départements. Le chiffre d'affaires de la filière varie entre 2,5 et 4,5 milliards d'euros en fonction des années.

Ce n'est donc pas un hasard si le sucre français est à 98 % d'origine betteravière. Ce pourcentage est considérable puisqu'au niveau mondial, le sucre est, au contraire, issu à 80 % de la canne à sucre.

Ce secteur structurant du sucre issu de la betterave ne fait l'objet que d'une seule aide directe spécifique : l'instrument de stabilisation des revenus (ISR) betterave-sucre. Lorsque les rendements diminuent, les régions, qui gèrent le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), peuvent activer cette aide.

Seule l'Île-de-France bénéficie actuellement du mécanisme pour un total mobilisable de 2,2 millions d'euros par an sur cinq ans, soit 11 millions d'euros au maximum.

D'autres aides directes, qui ne sont pas spécifiques aux betteraviers, leur sont accessibles, qu'il s'agisse de l'écorégime, des aides à la conversion à l'agriculture biologique - peu prisées des betteraviers - ou de divers soutiens aux entreprises agricoles accordés dans le cadre de la politique agricole commune (PAC).

En revanche, la France n'a pas retenu la culture betteravière pour les aides dites couplées, qui permettent de compléter certaines aides européennes au niveau national. Un arbitrage doit s'opérer entre les divers secteurs agricoles, tous touchés par des aléas, car le total des aides couplées est plafonné. Cependant, nous sommes partisans de lancer une réflexion à ce sujet ; c'est l'objet de notre recommandation n° 2.

M. Victorin Lurel, rapporteur spécial. - La situation de la filière canne à sucre est bien différente. Le seul point commun, c'est son caractère structurant pour les territoires, d'un point de vue économique, social et culturel.

Les filières canne, sucre et rhum génèrent près de 40 000 emplois directs, indirects et induits. Lors de la campagne 2024-2025, 2 millions de tonnes de cannes à sucre ont été récoltées sur une surface d'environ 35 000 hectares, pour une production totale de 174 000 tonnes de sucre. Ce niveau est bien inférieur à celui de la production hexagonale, parce que les départements et régions d'outre-mer (Drom) ne peuvent pas étendre davantage leur production. La culture de la canne à sucre représente 54 % de la surface agricole réunionnaise, 25 % de la surface agricole guadeloupéenne et 17 % de la surface agricole martiniquaise, ce qui est considérable !

La Réunion, la Guadeloupe et la Martinique sont les trois principaux producteurs de canne à sucre et je mettrai donc de côté la Guyane, la Polynésie française et l'expérimentation très anecdotique lancée en Corse.

Environ 60 % du sucre de canne produit dans les Drom est expédié en Europe afin d'y être raffiné et transformé en sucre blanc.

Cette filière structurante et essentielle pour ces territoires a subi de plein fouet la fin des quotas sucriers en Europe. L'impact n'a pas été le même qu'en Europe continentale, où les acteurs ont pu augmenter la production betteravière et réaliser des gains de productivité. La filière ultramarine n'a pas été en mesure de le faire, ne pouvant augmenter la surface cannière ni allonger la durée de la campagne, puisque la canne à sucre ne se stocke pas après la récolte. Pour des raisons géographiques évidentes, il n'a pas non plus été possible de concentrer et de mutualiser davantage les sucreries existantes, qui sont au nombre de deux à La Réunion, d'une en Guadeloupe et d'une en Martinique.

Pendant que le prix du sucre européen s'est aligné à la baisse sur les cours mondiaux, ces territoires ont perdu la possibilité de réattribuer le quota de sucre d'une entreprise à une autre contre rémunération, ce qui était très profitable aux sucreries des outre-mer. L'industrie sucrière des Drom s'est

donc trouvée exposée aux conséquences d'une réforme d'abord conçue pour le sucre de betterave.

De plus, la culture de la canne à sucre dans les Drom fait face à une hausse des coûts de production, en raison notamment de la suppression progressive de plusieurs substances actives destinées à maîtriser l'enherbement.

Cette situation difficile explique le niveau élevé des financements publics destinés à la filière sucrière des outre-mer, logiquement soutenue par l'Union européenne et l'État.

Le total des financements obtenus par la filière canne, sucre et rhum au travers du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (Posei) s'est élevé à 69,5 millions d'euros en 2024, répartis entre La Réunion, pour 74 %, la Guadeloupe, pour 24 %, et la Martinique, pour 2 %. Ce montant permet d'assurer le financement de deux aides principales.

Premièrement, l'aide à la garantie de prix permet d'assurer un revenu minimum aux planteurs, en complétant le prix payé par les sucreries. Elle est calculée en tenant compte des volumes livrés et de la qualité de la canne produite, mesurée notamment par la richesse saccharine. Cette aide est versée annuellement et constitue le principal soutien financier de la filière, pour un total de 59,3 millions d'euros en 2024.

Deuxièmement, l'aide à la tonne de canne livrée vise à soutenir les planteurs face aux coûts de transport de la canne entre les parcelles et les usines. Elle est calculée en fonction des tonnages livrés et de la distance entre les parcelles et les sites de livraison. Pour les trois Drom concernés, cette aide a représenté un total de près de 10 millions d'euros en 2024.

D'autres aides, nationales et régionales, viennent compléter ces soutiens européens. La convention canne 2023-2028, qui régit les rapports entre l'État, les industriels et les planteurs, a abouti à ce que l'État obtienne de l'Union européenne le relèvement du plafond de l'aide nationale annuelle surfacique accordée à la filière. Ce plafond est ainsi passé de 90 millions à 128 millions d'euros, mais il n'est applicable que jusqu'en 2028. Concrètement, nous versons 703 euros par hectare à La Réunion, 447 euros par hectare en Guadeloupe et 397 euros par hectare en Martinique.

Il faut anticiper la suite, puisque nous n'aurons plus de cadre d'intervention dans deux ans. Nous plaçons pour un nouveau rehaussement du plafond après 2028, ce qui fait l'objet de notre recommandation n° 3.

Au total, les aides publiques directes à la canne s'élèvent à environ 109 millions d'euros par an, ce qui ne paraît pas disproportionné compte tenu du nombre d'emplois concernés.

D'autres aides nationales viennent compléter le dispositif d'aides directes à la filière en se concentrant sur les débouchés. Je pense en particulier à la prime bagasse, qui constitue un indispensable complément de revenus

pour les exploitants. Dans notre recommandation n° 4, nous proposons d'indexer le montant de cette prime sur l'inflation plutôt que de négocier le rehaussement au coup par coup.

M. Christian Klinger, rapporteur spécial. – Vous l'avez constaté, les montants des aides en jeu sont modestes. En effet, l'essentiel des financements publics liés au sucre n'est pas destiné aux industries sucrières elles-mêmes, mais fléché vers des politiques publiques impactées de manière positive ou négative par le sucre, notamment dans les domaines de la recherche, de l'environnement ou de la santé. Il n'est pas envisageable de chiffrer le coût global de l'ensemble de ces politiques publiques. Nous avons plutôt souhaité aborder certains coûts cachés, présents ou à venir, résultant d'externalités négatives liées à la production du sucre. Je pense en particulier à son empreinte environnementale et à ses conséquences sanitaires. Ces externalités requièrent déjà l'intervention des pouvoirs publics pour en limiter les effets.

Selon le *Plan de transition sectoriel de l'industrie du sucre en France* élaboré par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), le coût de la décarbonation de la filière s'élèverait à environ 2 milliards d'euros d'ici à 2050. L'Ademe finance déjà plusieurs projets visant à transformer les centrales afin de déshydrater les sous-produits industriels – pulpes de betterave et luzerne – qui peuvent ainsi être transformés en alimentation animale sous forme de granulés. De plus, le plan d'action stratégique pour l'anticipation du potentiel retrait européen des substances actives et le développement de techniques alternatives pour la protection des cultures (Parsada) permet de soutenir une action consacrée aux bioagresseurs de la canne à sucre.

J'évoquerai enfin le plan national de recherche et innovation-consolidé (PNRI-C) pour la période 2023-2026, qui a succédé au PNRI-C 2020-2023. Ces plans ont bénéficié d'un cofinancement public-privé total d'environ 20 millions d'euros pour la recherche contre le puceron à l'origine de la jaunisse betteravière.

M. Victorin Lurel, rapporteur spécial. – Je voudrais aussi évoquer l'enjeu représenté par le coût caché pour nos finances publiques de la consommation excessive des différents types de sucre, qui constitue un facteur de l'obésité, dont les causes sont multiples. Selon Santé publique France, le coût du traitement de l'obésité en France s'élève à 12,7 milliards d'euros par an. De plus, ce coût ne cesse d'augmenter et devrait atteindre 15,4 milliards d'euros en 2030. Sans accuser le sucre en particulier, dont la consommation modérée est indispensable à la santé, il convient de protéger les publics les plus fragiles de la surconsommation, en particulier les enfants, ce qui explique par exemple la fiscalité additionnelle sur les boissons sucrées.

Notre recommandation n° 5 s'inscrit dans ce cadre, même si elle est bien modeste puisqu'elle vise simplement à faire respecter la loi. Il s'agit de donner à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la

répression des fraudes (DGCCRF) les moyens nécessaires au contrôle du respect de la législation sur l'alimentation. Les services de l'État doivent en particulier avoir les moyens de faire respecter la loi 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer. Cette loi plafonne la quantité de sucre dans les produits vendus en outre-mer selon les plafonds observés pour les mêmes produits au sein de l'Hexagone. Nous demandons que la DGCCRF puisse faire appliquer ce texte qui, dans les faits, ne l'est pas pleinement.

Ne terminons pas sur une note négative. Le sucre a un bel avenir. Il ne sert pas uniquement dans l'alimentation et constitue une matière première essentielle pour de nombreuses applications, qu'il s'agisse de l'industrie pharmaceutique ou de la construction, puisqu'il est utilisé pour fabriquer du béton, ou encore dans le milieu hospitalier. Il est également incorporé dans les essences commercialisées en France à différents niveaux de concentration et constitue le principal composant du superéthanol-E85. À cet égard, nous plaçons pour que l'État accompagne de manière très mesurée et ciblée les ménages les plus modestes dans l'acquisition de boîtiers de conversion E85 – tel est l'objet de notre recommandation n° 6.

En parallèle du grand plan d'électrification, cette mesure encouragerait le recours à ces biocarburants dont l'usage massif constituerait une alternative, produite en France, aux carburants fabriqués à partir de pétrole. Bien sûr, nous préférons le tout électrique, mais il nous faut être réalistes.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Ce rapport pose la question de la manière dont l'État peut être conduit à accompagner ou à soutenir des filières.

Nous connaissons les difficultés auxquelles a été confrontée la filière betteravière en France. Les unités industrielles ont été regroupées pour garantir une certaine puissance, mais ce phénomène doit aussi assurer une forme de souveraineté.

Comment justifier le coup de pouce préconisé par la recommandation n° 6 ? La filière concernée présente déjà des atouts de compétitivité. S'agirait-il d'une aide temporaire au démarrage ? Quel serait son montant ?

M. Laurent Somon. – Je remercie les rapporteurs spéciaux d'avoir mis en lumière cette filière d'excellence, indispensable à la bataille pour la souveraineté alimentaire. Dans les Hauts-de-France, 30 000 emplois et 3 000 agriculteurs dépendent de cette production.

Les problèmes rencontrés ne sont pas seulement liés aux aides, mais aussi à la production. Il faut pouvoir assurer une production de qualité et le faire dans des quantités suffisantes, à des prix satisfaisants. Nous pourrions aborder ce sujet dans le cadre de l'examen du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles, notamment en ce qui concerne l'usage des néonicotinoïdes.

Par ailleurs, avant de réindustrialiser, il faut protéger les industries existantes. L'industrie agroalimentaire de la filière sucre est très importante ; il ne faudrait pas la solder. Je pense notamment à des fermetures d'usines sucrières ayant eu lieu dans la Somme. Il nous faut veiller à conserver notre outil de production.

Vous avez évoqué la décarbonation, mais il faut mentionner aussi l'usage de l'eau, pour lequel la filière a été critiquée. À titre d'exemple, Cristal Union n'utilise plus d'apport d'eau extérieur et parvient à fonctionner en cycle fermé, grâce à l'eau extraite des betteraves. Les sucreries peuvent être vertueuses dans leur cycle de production. À Nesle, un circuit relie le site de production d'énergie, où les déchets sont incinérés, et la sucrerie, dont les résidus permettent de nourrir une usine de production de protéines d'insectes. Ce cycle vertueux évite d'avoir à traiter des déchets. Les acteurs de la filière sont engagés dans la décarbonation et la protection de la réserve en eau.

Enfin, je tiens beaucoup à la recommandation n° 6. La vocation énergétique de la filière est d'autant plus importante que les carburants sont chers. Pour les ménages les plus en difficulté, il sera très intéressant d'intégrer de l'E85. Les équipements adaptés grâce à la mesure proposée seront-ils couverts par la garantie du constructeur ?

M. Pierre Barros. – Dans le Val-d'Oise, la présence de la filière betteravière a constitué une page de l'histoire de l'agriculture, de l'industrie locale et de l'immigration, puisqu'une importante main d'œuvre étrangère est arrivée du Portugal et d'Italie juste avant la Seconde Guerre mondiale. Ce qui s'est passé sur ces territoires est comparable à ce qui s'est passé dans les outre-mer, même si les échelles et les histoires restent différentes. Ces modes de production ont généré les mêmes problématiques de santé publique, de pollution des nappes et de production intensive. Ce rapport aborde des sujets précis, mais ne revient pas sur la manière dont cette activité a laissé des traces. Nous sommes encore loin de savoir les mesurer, mais elles constituent un héritage qui continuera d'avoir des conséquences, notamment en ce qui concerne l'eau.

M. Claude Raynal, président. – Je ne suis pas très favorable à la recommandation n° 6. Généralement, quand une aide de cette nature est fournie, ceux qui installent le matériel augmentent leur tarif du montant de l'aide et le dispositif n'a pas d'autre impact.

M. Michel Canévet. – Existe-t-il des unités de valorisation énergétique de la canne à sucre dans les outre-mer ? Permettent-elles de satisfaire l'autoconsommation locale ?

M. Olivier Paccaud. – L'Oise a vu fleurir les premières sucreries dès 1825. Nous en avons vingt-cinq et n'en avons plus qu'une, à Chevrières.

Vous avez évoqué la question de l'augmentation des surfaces cultivées. Cependant, les agriculteurs parlent plutôt de réduire ces surfaces. Avez-vous des données sur ce sujet ? Ce phénomène est lié à l'évolution de la

problématique des néonicotinoïdes. Je me demande si nous continuerons à produire de la betterave dans l'Oise et dans d'autres territoires.

Mme Christine Lavarde. – Je suis d'accord avec le président Raynal sur la recommandation n° 6. L'E85 bénéficie déjà de tarifs de fiscalité avantageux par rapport aux autres combustibles. Concernant les ménages modestes, soit nous décidons de les accompagner vraiment, alors il faudrait allouer des moyens pour soutenir le passage au véhicule électrique, soit nous décidons de poursuivre un objectif de lente décarbonation du parc, alors il faudrait les aider à acquérir des véhicules Crit'Air 2 sur le marché de l'occasion. Les primes à la conversion posent des problèmes.

M. Victorin Lurel, rapporteur spécial. – Le boîtier de conversion coûte entre 700 et 1 600 euros par véhicule. Nous ciblons uniquement les familles modestes. Il est difficile d'estimer le coût global, mais cette mesure nous paraît utile, notamment pour favoriser la souveraineté énergétique.

En ce qui concerne la concentration, la Guadeloupe ne compte plus que deux usines au lieu d'une vingtaine. Dans l'Hexagone, il reste 19 sucreries et trois grands groupes, tous engagés dans la décarbonation et l'innovation.

Monsieur Somon, la France produit un sucre de qualité, mais les prix sont fluctuants. Depuis la réforme de l'organisation commune des marchés agricoles (OCM), nous dépendons presque totalement des prix mondiaux. L'an dernier, le prix moyen d'une tonne se situait aux alentours de 420 dollars, mais ce prix fluctue, ce qui a des conséquences, notamment sur les surfaces cultivées et les rendements.

Certes, il faut protéger les industries existantes. Nous demandons donc la prorogation de la suspension du RPA, puisque des dérives ont été observées et nous demandons à ne pas multiplier les accords commerciaux comme celui qui a permis à l'Ukraine d'envoyer plus de 500 000 tonnes de sucre en France pendant la campagne 2023-2024.

Enfin, la filière commence à s'organiser pour le traitement des déchets et j'espère que l'exemple de Cristal Union essaiera. L'avenir de la filière est peut-être lié à ce domaine, notamment en termes de recherche, d'innovation et de productivité.

M. Christian Klinger, rapporteur spécial. – Le coup de pouce sur les boîtiers E85 est difficile à évaluer. Ce sera toujours moins cher que le leasing social des voitures électriques ; sur le site du ministère de la transition écologique, celui-ci est estimé à 401 millions d'euros pour 50 000 voitures.

En ciblant les revenus modestes, on aiderait la transition écologique. Avec un boîtier E85, les émissions de gaz à effet de serre (GES) diminuent de 70 %.

On estime à 6 % le nombre d'agriculteurs qui plantent de la betterave, soit 23 000 producteurs au total. La filière industrielle sucrière est fragile, car elle est liée à ses producteurs. Pour les agriculteurs, la problématique est de

maintenir un revenu à l'hectare ; ils ont besoin d'une quantité de betteraves et d'un taux de sucre suffisant pour garantir un revenu.

Sans production de betteraves, le sucre ne se transforme pas et l'industrie disparaît. D'où l'importance du débat sur les néonicotinoïdes et sur l'enrobage des semences afin de préserver les productions de la jaunisse. Sur ce dernier point, des fonds sont mobilisés en parallèle pour la recherche, au sein de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae).

Concernant l'usage de l'eau en circuit fermé, on dénombre six projets financés par l'Ademe pour un total de 15 millions d'euros. D'autres projets sont lancés pour réaliser des économies sur la chaleur, ou réutiliser la chaleur fatale.

Au sujet du boîtier E85, un arrêté du 30 novembre 2017 définit les conditions dans lesquelles les fabricants garantissent l'utilisation sur les moteurs.

M. Victorin Lurel, rapporteur spécial. – J'entends la réflexion de Pierre Barros sur l'eau et les sols. En Guadeloupe, la canne est utilisée comme précédent cultural. On réalise des rotations pour faire respirer les sols.

Le président de notre commission s'oppose à la sixième recommandation, en raison des effets d'aubaine. Mais la plupart des aides octroyées entraînent des effets d'aubaine.

M. Claude Raynal, président. – C'est pour cette raison qu'il convient de les supprimer.

M. Victorin Lurel, rapporteur spécial. – La vérification des répercussions est essentielle. Nous ne sommes plus dans une économie administrée, il s'agit de faire confiance aux entreprises et de compter sur la vigilance des consommateurs.

Monsieur Canévet, il existe des unités de valorisation énergétique à La Réunion et en Guadeloupe. Pour les énergies renouvelables, le groupe Albioma dispose d'un monopole dans les territoires ultramarins. C'est la raison pour laquelle, après un long combat syndical, les planteurs ont obtenu le rehaussement de la prime bagasse qui a atteint 14,5 euros par tonne ; celle-ci a récemment augmenté de 1,90 euro. Chaque année, le problème se pose, et il serait bon d'indexer le tarif sur l'inflation. En Guadeloupe, la production a été particulièrement mauvaise, avec un total de 380 000 tonnes de canne, loin des habituels standards de 460 000 tonnes.

M. Claude Raynal, président. – Merci à nos deux rapporteurs spéciaux. Je vous propose de voter les recommandations ; concernant la sixième, plus problématique à mes yeux, nous verrons quelle forme elle prendra par la suite.

La commission adopte les recommandations des rapporteurs spéciaux et autorise la publication de leurs communications sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cabinet de Mme Annie GENEVARD, ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire

- M. Aurélien DE LA NOUE, conseiller industries agro-alimentaires, économie, relations commerciales, innovation, énergie, outremer et foncier.

Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises du ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire

- M. Martin LAURENCEAU, chef du « bureau grandes cultures ».

Direction générale de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire

- M. Benoît BONAIMÉ, directeur général ;
- M. Antoine LEGAL, adjoint au chef du Bureau de la recherche et de l'innovation.

Chambres d'agriculture France (APCA)

- M. Guillaume LEFORT, vice-président ;
- Mme Lou GUILLOUARD, chargée de mission Outre-mer ;
- Mme Alix DAVID, chargée de mission affaires publiques.

Syndicat national des fabricants de sucre (SNFS)

- M. Christian SPIEGELEER, président.

Confédération générale des planteurs de betterave (CGB)

- M. Nicolas RIALLAND, directeur général.

Institut Technique de la Betterave (ITB)

- M. Alexis HACHE, président ;
- M. Vincent LAUDINAT, directeur général.

Santé publique France

- Mme Alima MARIE-MALIKITÉ, directrice de cabinet ;
- M. Pierre ARWIDSON, adjoint au directeur – Direction de la prévention et promotion de la santé ;
- Mme Anne-Juliette SERRY, responsable d'unité - Direction de la prévention et promotion de la santé.

Groupement de coordination et de concertation des centres spécialisés dans la prise en charge de l'obésité (GCC-CSO)

- Pr. Judith ARON-WISNEWSKY, présidente ;
- Dr. Magalie MIOLANNE, vice-présidente ;
- M. Thibaut BATISSE, coordinateur.

Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSÈS)

- M. Matthieu SCHULER, directeur général délégué en charge du pôle sciences pour l'expertise ;
- Mme Julie GAUVREAU-BEZIAT, cheffe de l'unité observatoire des aliments ;
- Mme Sarah AUBERTIE, Chargée des relations institutionnelles.

Auteurs du rapport « perspectives de la filière canne-sucre-rhum-énergie en outre-mer » au nom de l'Inspection générale des finances (IGF), du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) – fonctions à la date de remise du rapport en mars 2021

- M. François-Xavier DENIAU, inspecteur général des finances ;
- M. Guillaume LACHAUSSÉE, inspecteur des finances ;
- Mme Taline APRIKIAN, inspectrice des finances ;
- M. Didier KRUGER, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts ;
- M. Didier KHOLLER, inspecteur général de l'agriculture.

Région Hauts-de-France

- Mme Marie-Sophie LESNE, vice-présidente en charge de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de l'enseignement agricole, et de la pêche ;
- M. Ertgren SHEHU, directeur général adjoint - Pôle territoires et transitions ;
- M. Guillaume GANDON, président de la Confédération générale des planteurs de betteraves de l'Aisne

Association interprofessionnelle de la betterave et du sucre (AIBS)

- M. Alain CARRE, président ;
- M. Thierry GOKELAERE, directeur.

Groupe Tereos

- M. David SERGENT, secrétaire général ;
- M. Gwenaël ELIES, directeur financier ;
- Mme Sylvie LEMAIRE, directrice relations institutionnelles, Tereos Océan Indien ;
- Mme Kristell GUIZOUARN, directrice affaires publiques, RSE et communication.

Groupe Cristal Union

- M. Xavier ASTOLFI, directeur général ;
- Mme Sarah FORNIER, directrice de la communication et des affaires publiques.

Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME)

- Mme Sylvie PADILLA, responsable du service décarbonation industrie et hydrogène ;
- Mme Cyrielle BORDE, cheffe du service chaleur renouvelable ;
- M. Martin MANGEART, ingénieur Décarbonation industrie - sectoriel sucre.

Bureau d'analyse sociétale d'intérêt collectif (BASIC)

- M. Christophe ALLIOT, responsable des études et de la recherche.

DÉPLACEMENT EFFECTUÉ

Sucrierie du groupe Tereos à Bucy-le-Long (24 juin 2025)

- M. Laurent CAUDRON, membre du conseil d'administration de Tereos ;
- M. Adrien CHOVET, membre du conseil d'administration de Tereos ;
- M. Laurent PERRETTE, responsable des affaires publiques du groupe Tereos ;
- M. Cyril TRONGUET-MARTY, directeur de la sucrierie Tereos de Bucy-le-Long.

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI (TEMIS)

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
1	Proroger la suspension du régime de perfectionnement actif (RPA) pour l'importation de sucre brut.	Union européenne, Gouvernement	Avant mai 2027	Décision de la commission européenne devant être validée par les États membres
2	Lancer une réflexion sur l'accès des betteraviers aux aides couplées.	Gouvernement	Le plus rapidement possible	Toute méthode de réflexion au sein du Gouvernement
3	Négocier auprès des instances européennes un nouveau rehaussement du plafond de l'aide nationale annuelle surfacique accordée à la filière canne à sucre après 2028.	Gouvernement	Avant 2028	Échanges entre les instances françaises et européennes
4	Indexer la prime bagasse sur l'inflation.	Gouvernement, Parlement	2027	Arrêté ministériel
5	Donner à la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) les moyens de contrôler le plein respect de la loi du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer.	Gouvernement, Parlement	2027	Budget et schéma d'emplois

6	Instaurer une aide, pour les seuls ménages les moins aisés, cumulables avec les aides locales déjà existantes, d'installation d'un boitier de conversion E85 sur les véhicules personnels.	Gouvernement, Parlement	2027	Voie réglementaire
---	--	----------------------------	------	--------------------

ANNEXE :
EXEMPLES D'INGRÉDIENTS SUCRANTS OU VECTEURS DE GOÛT SUCRÉ

Classe d'ingrédients sucrants ou vecteurs de goût sucré	Définition	Exemples d'ingrédients tels que mentionnés dans les listes d'ingrédients étiquetées
Saccharose	Ingrédients saccharose ou mentionnant « sucre »	Cassonade/saccharose/sucre/sucre caramélisé/sucre de canne/sucre glace/sucre vanillé/sucre vergeoise
Lactose	Ingrédients lactose	Lactose/lactose en poudre
Autres sucres	Mono et disaccharides seuls ou en mélange (autre que saccharose, mention « sucre » et lactose)	Dextrose/fructose/glucose/glucose caramélisé/glucose déshydraté/glucose en poudre/isomaltulose/maltose/sucre de noix de coco/sucre inverti/sucres/sucres caramélisés/sucres invertis/tréhalose/xylose
Sirops	Mono et disaccharides seuls ou en mélange sous forme liquide (sirops de sucres, solutions de sucres et d'eau, ...), les sirops aromatisés (café, caramel, ...), les sirops de végétaux (plantes, fruits, céréales, ...) et les sirops d'oligosaccharides . Cette classe ne comprend pas les sirops de polyols mais peut contenir des sirops sous format de poudre.	Concentré de mélasse/extrait de mélasse/jus de canne à sucre/mélasse/sève de coco/sirop/sirop de caramel/sirop de datte/sirop de dextrose_fructose/sirop de fructose/sirop de fructo_oligosaccharide/sirop de glucose/sirop de glucose inverti/sirop de glucose_fructose/sirop de manioc/sirop de mélasse/sirop de saccharose/sirop de sucre/sirop de sucre inverti /sirop d'agave/sirop d'érable/sirop d'oligofructose/sirop issu de céréales/sucre de canne liquide/sucre liquide/sucre liquide inverti
Jus et concentrés de fruits	Ingrédients correspondant à une partie extraite du fruit (jus, extrait de jus, ...) ainsi que les concentrés de fruits sous forme de jus ou non (jus à base de concentré, concentré de jus, concentré de fruit, ...) .	Jus de fruits (quel que soit le fruit)/jus de fruits en poudre (quel que soit le fruit)/jus de fruits à base de concentré (quel que soit le fruit)/concentré de fruits (quel que soit le fruit)/extrait de fruits (quel que soit le fruit)/extrait de jus de fruits (quel que soit le fruit)/jus de fruits déshydraté (quel que soit le fruit)/concentré de canneberge/concentré de citron/concentré de datte/concentré de figue/concentrât de sureau/concentré de sureau/concentré de tamarin/concentré d'acérola/concentré d'eau de noix de coco/eau de noix de coco/eau de noix de coco à base de concentré/eau de noix de coco en poudre/extrait d'aronia/extrait de noix de coco/jus de coco/jus de corossol/jus de cynorhodon/jus de melon/jus de sorbier à base de concentré/mout de raisin/nectar de datte
Caramel	Ingrédients à base de caramel à l'exception de ceux ayant subi une caramélisation ou se présentant sous forme de sirop	Caramel/caramel au beurre salé/caramel au lait/caramel en poudre/E150a_caramel ordinaire/E150b_caramel de sulfite caustique/E150c_caramel ammoniacal/E150d_caramel au sulfite d'ammonium/E150_caramel

Miel	Miel et ingrédients à base de miel	Extrait de miel/miel/miel en poudre
Classe d'ingrédients sucrants ou vecteurs de goût sucré	Définition	Exemples d'ingrédients tels que mentionnés dans les listes d'ingrédients étiquetées
Autres ingrédients vecteurs de sucres	Autres ingrédients mentionnant un état "sucré" ou "caramélisé", les fruits du type "confit", les oligosaccharides hors sirops ainsi que les ingrédients élaborés tels que les compotes, les confitures de fruits ou de lait, les gelées, les biscuits et gâteaux dont la liste des ingrédients ne mentionne pas le détail des ingrédients mis en œuvre	Écorce de fruits confits/fruits à coque confits/ fruits à coque caramélisés/fruits à coque chocolatés/fruits deshydratés sucrés/fruits sucrés/pâte de fruits/purée de fruits sucrée/beurre caramélisé/beurre salé caramélisé/biscuit/biscuit amaretto/blanc d'œuf liquide sucré/cacao maigre en poudre sucré/céréales biscuitées/céréales chocolatées/chantilly/chocolat/compte de fruits/compte de fruits concentrée/confiserie chocolatée/confiture de fruits/confiture de lait/ crème caramélisée/ crème de nougat/ crème de pruneau/feuilletonne/fromage frais sucré/fructo_oligo saccharides/fruits confits/galacto_oligo saccharides/gelée de fruits/génoise/inuline/jaune d'œuf liquide sucre/lactosérum concentré ou en poudre sucré/lait concentré écrémé sucré/lait concentré sucré/lait en poudre sucré/lait entier concentré sucré/marron glacé/nougat/nougatine/œufs de poisson salés sucrés/oligofructose/oligosaccharides/pâte à tartiner/pâte de chocolat blanc/pâte de noisette/pâte de noix/pâte de noix de coco/pâte de noix de macadamia/pâte de nougat/pâte de pistache/pâte de praline/pâte d'amande/pomme caramélisée/praline/sauce aux fruits/sauce soja sucrée/yaourt sucré/zeste de citron confit
Edulcorants de charge	Ensemble des édulcorants qui ne sont pas considérés comme des édulcorants intenses, qui ont un pouvoir sucrant inférieur ou proche de celui du sucre, servant à donner une saveur sucrée aux denrées alimentaires ou qui sont utilisées dans les édulcorants de table ((CE) N°1333/2008)	E420(i)_sorbitol/e420_sirop de sorbitol/E420_sorbitols/E421_mannitol/E953_isomalt/e965_maltitol/R965_sirop de maltitol/E965_maltitols/E966_lactitol/E967_xylitol/E968_érythritol
Edulcorants intenses	Substances ayant un pouvoir sucrant très élevé et peu ou pas de calories, servant à donner une saveur sucrée aux denrées alimentaires ou qui sont utilisées dans les édulcorants de table ((CE) N°1333/2008)	E950_acésulfame k/E951_aspartame/e952_cyclamates/E954_saccharines/E955_sucralose/E959_néohespéridine dc/E960_glycosides de stéviol/E961_néotame/E962_sel d'aspartame-acésulfame
Arômes dont la saveur évoque un ingrédient sucrant ou vecteur de goût sucré	Arômes naturels ou non dont la saveur évoque un ingrédient ou un aliment considéré comme sucrant ou vecteur de goût sucré	Arôme (naturel) caramel/arôme (naturel) chocolat/arôme (naturel) cola/arôme (naturel) érable/arôme (naturel) miel/arôme naturel nougat/arôme naturel sucre roux/arôme biscuit/arôme brioche/arôme cappuccino/arôme crème brûlée/arôme grenadine/arôme macaron/arôme miel citron/arôme praline/arôme sabayon/arôme tiramisu

