

Sucre : un panorama des politiques agricoles à travers le monde pour penser un nouveau cadre de régulation en Europe

L'abolition du régime des quotas sucriers européens en 2017 n'a pas eu les résultats escomptés. La perspective d'augmenter la production européenne pour développer des exportations s'est rapidement muée en baisse de prix du sucre et en tensions au sein de la gouvernance de la filière, notamment en France. Industrie lourde par excellence compte tenu du processus de transformation, où la périssabilité et le caractère pondéreux de la matière première expliquent la forte dépendance entre les maillons de la production et de la première transformation, ce secteur ne dispose pas non plus d'importantes marges de manœuvre pour construire une stratégie de montée en gamme et de « décommoditisation ».

Dans ces conditions, l'exposition à la volatilité de marchés internationaux où s'échangent surtout les excédents des principaux producteurs peut mettre à mal l'ensemble de la filière faute d'une politique publique forte. Afin d'envisager un nouveau cadre de régulation à la production sucrière européenne, nous proposons une série d'articles afin d'étudier les différentes politiques sucrières chez les principaux producteurs de sucre. Nous nous intéresserons ainsi au Brésil, à l'Inde, à la Thaïlande, à la Chine, aux Etats-Unis et à la Russie, qui avec l'Union européenne concentrent près des deux tiers de la production mondiale (voir figure 1). Ce panorama nous permettra de conclure cette série par la construction de différents scénarios d'évolution de la politique sucrière européenne.

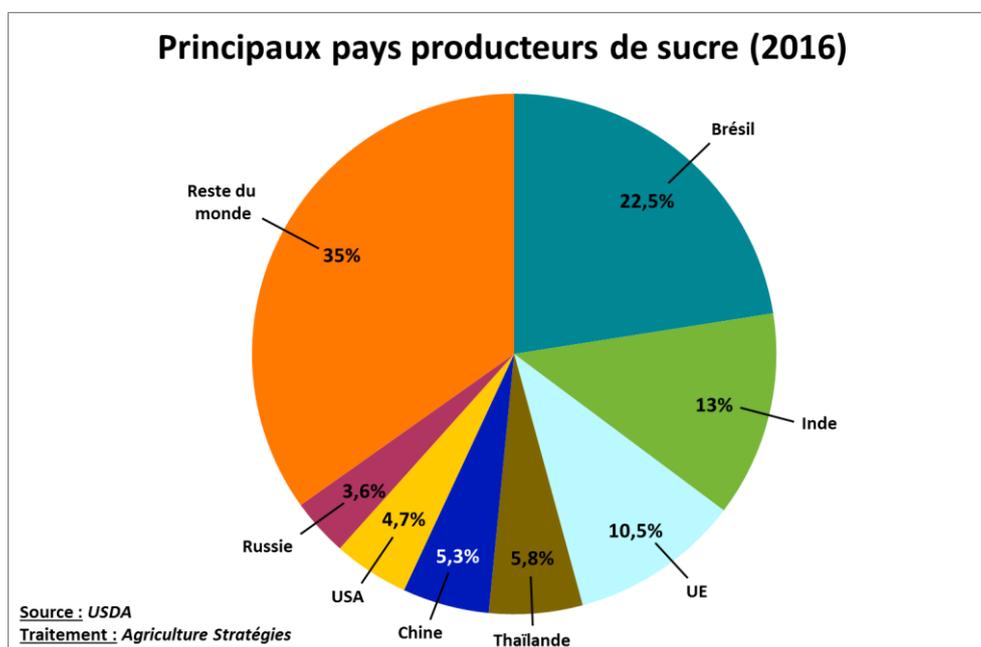


Figure 1 : Répartition de la production mondiale de sucre par pays

La politique sucrière en Inde

L'Inde est actuellement le 2^{ème} producteur de sucre mondial avec environ 22 millions de tonnes soit 13% de la production mondiale en 2016. Cette production est issue de la canne à sucre, dont la production se retrouve sur tout le territoire, mais dont le cœur se situe principalement dans l'Etat d'Uttar Pradesh au nord de l'Inde (46% de la production nationale en 2016¹) (Figure 1). Les relations commerciales entre les agriculteurs et les sucreries sont très encadrées : les producteurs sont rattachés à une usine de transformation qui est dans l'obligation de leur acheter leur canne à un prix minimum fixé par les autorités publiques. De plus, le gouvernement régit l'ouverture des nouvelles sucreries qui ne peuvent s'installer à moins de 15km d'un site de transformation déjà existant.

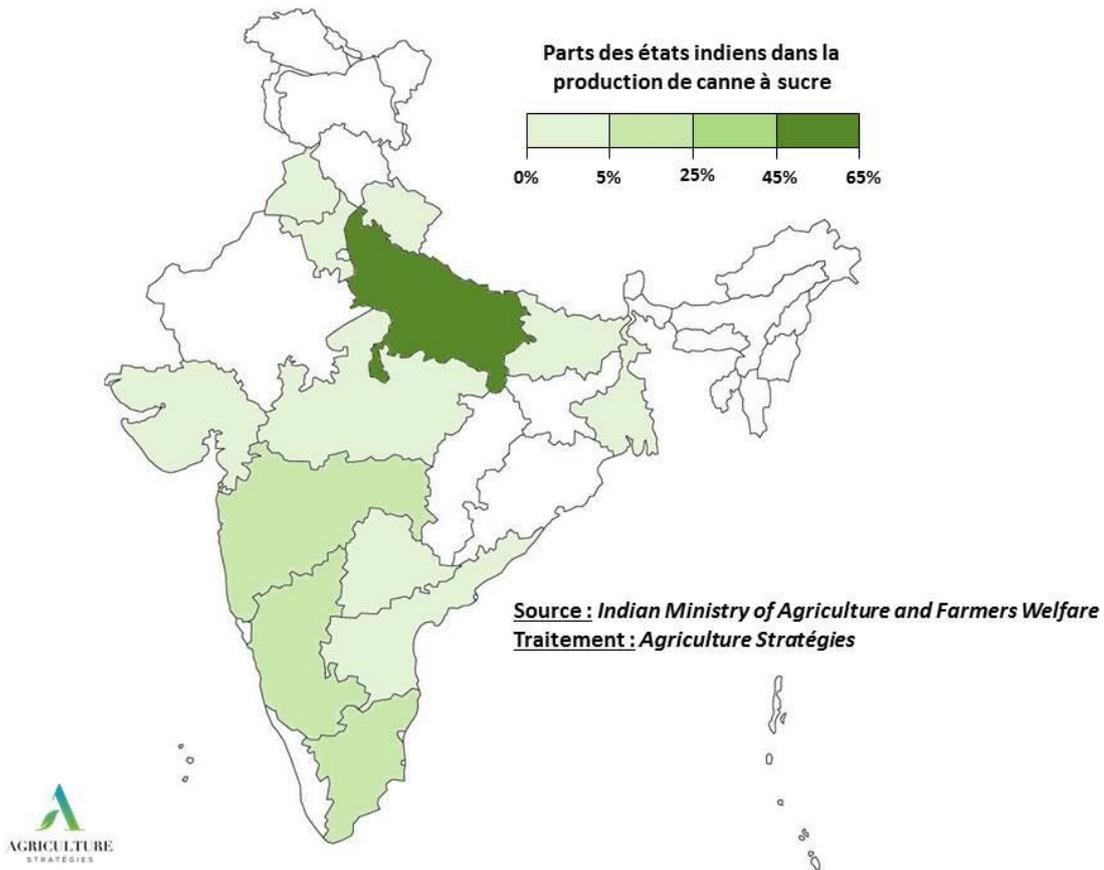


Figure 1 : Répartition de la production de canne à sucre en Inde

Le secteur du sucre en Inde est resté assez marginal (moins de 5% de la production mondiale) jusqu'au milieu des années 1990 où sa production s'est sensiblement développée. Les variations de production y sont très fortes et l'Inde oscille donc depuis plus de 25 ans entre le statut d'exportateur et celui d'importateur de sucre². Ces besoins d'importations en 2009 et 2010 avaient d'ailleurs largement contribué à la hausse des cours internationaux. Depuis, elle est restée exportateur net (elle exporte plus qu'elle n'importe) et a exporté 3.2 millions de tonnes de sucre en 2016 (4.7% des exportations mondiales) (Figure2).

¹ Source : Ministère indien de l'agriculture et du bien-être des agriculteurs

² <https://sugaralliance.org/indias-export-import-yo-yo>

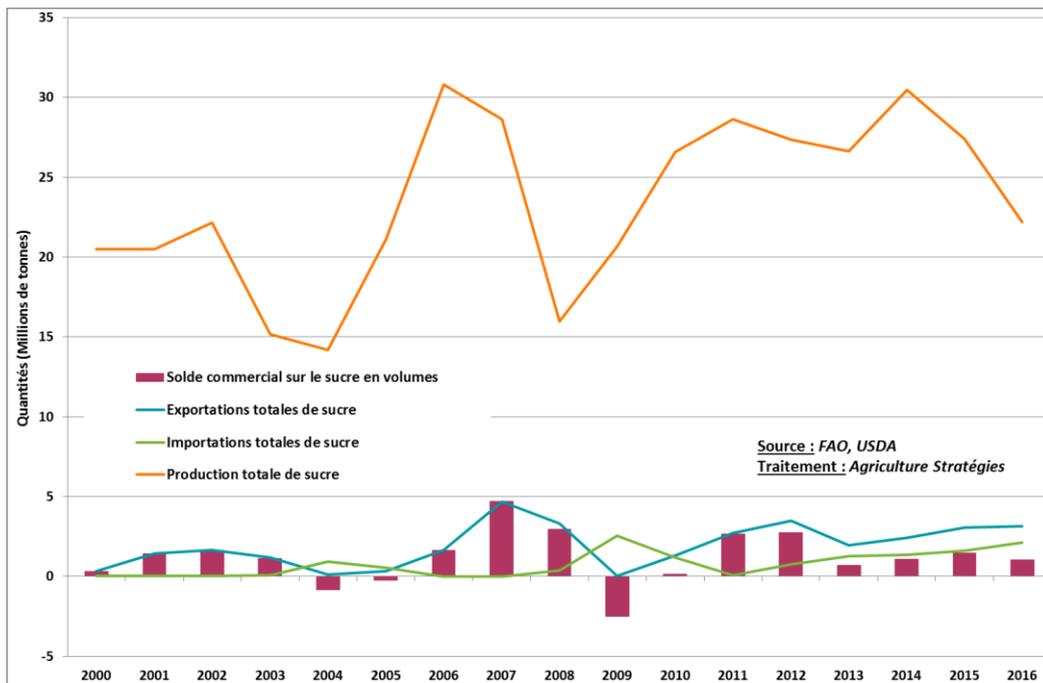


Figure 2 : Importations, exportations et solde commercial de l'Inde sur le sucre raffiné

La politique agricole indienne régle la production de sucre depuis 1966 et le "Sugarcane Control Order", toujours en place aujourd'hui. Cette politique instaure un système de fixation des prix de la canne à sucre régi à la fois par le gouvernement fédéral et par les gouvernements de chaque Etat. Un prix minimum par Etat est également instauré, il est en général plus élevé que le prix fédéral : dans la principale région productrice de canne (Uttar Pradesh) ce prix était de 41\$/t contre 34\$/t au niveau fédéral³.

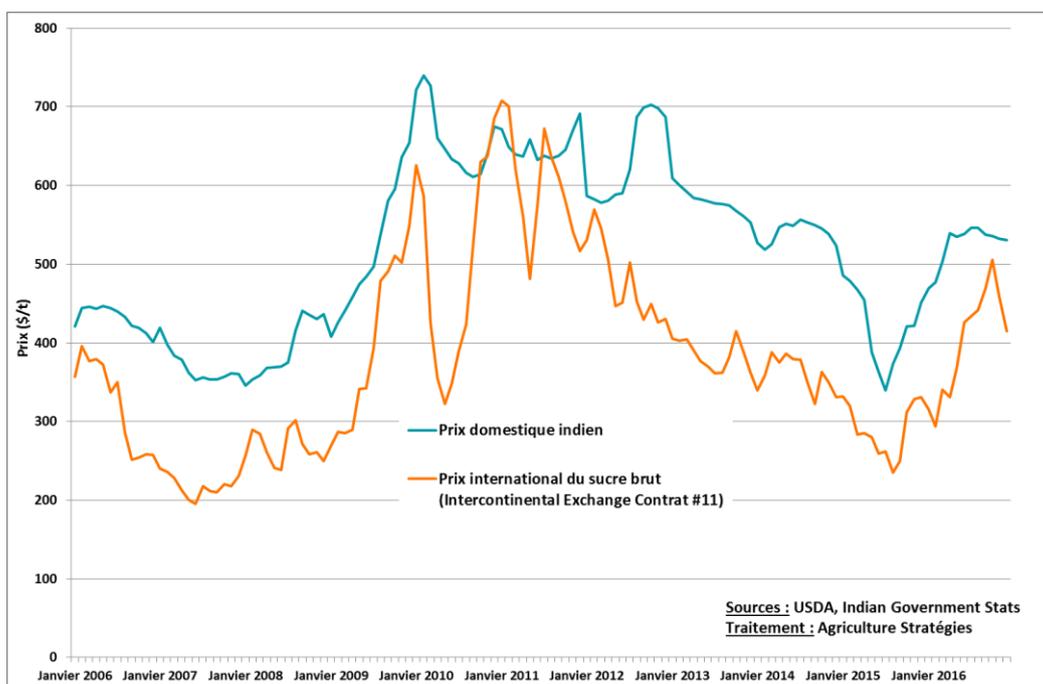


Figure 3 : Prix du sucre en Inde, sur le marché domestique et sur le marché international

³ http://www.indiansugar.com/PDFS/Current_sugarcane_pricing_policy_0405-Tarun_Sawhney.pdf

Historiquement les transformateurs connaissent également des contraintes sur leurs ventes de sucre. Une part de la production (10% en 2012, mais parfois beaucoup plus) devait être vendue au gouvernement à des prix très inférieurs aux cotations de marché afin d'être redistribuée aux populations vivant sous le seuil de pauvreté. Depuis 2013, ces dispositions ont été abolies et les transformateurs peuvent désormais écouler librement leurs produits sur le marché intérieur. Pour son programme d'aide alimentaire, le gouvernement achète directement le sucre qu'il souhaite redistribuer aux plus pauvres à des prix plus bas. Ces achats de sucre par le gouvernement ont concerné plus de 4 millions de tonnes en 2013 ce qui donne aux autorités publiques un certain pouvoir d'orientation sur l'évolution du marché domestique.

Afin de stabiliser son marché intérieur l'Inde utilise différents leviers. Des droits de douane moyens de 40% sont appliqués sur le sucre. En cas de production déficitaire, ils peuvent être réduits à zéro (ce fut le cas à la fin des années 1990 et en 2008-2009), tout comme ils peuvent être augmentés en cas de surproduction comme début 2018 où ils ont été élevés à 100% pour faire face aux chutes de prix.

Pour désengorger son marché intérieur au cours des campagnes 2013/2014 et 2014/2015, des subventions à l'exportation ont également été utilisées avant d'être remplacées par des quotas minimums d'exportation imposés aux transformateurs à partir de la campagne 2015/2016. Ces quotas représentent une part très significative des exportations indiennes.

L'ensemble de ces mesures font peser un poids important sur les transformateurs indiens. Ces derniers ont fini par accumuler d'importants retards de paiements envers les agriculteurs (plus de 3 milliards de dollars cumulés en 2015). Pour remédier à cela le gouvernement a lancé en 2015 un plan permettant aux transformateurs d'emprunter à taux zéro auprès des banques (le gouvernement prenant en charge les intérêts) qui a depuis permis de rembourser un peu plus de la moitié des retards de paiements⁴.

S'installant dans un statut d'exportateur net, le gouvernement indien a entamé des réorientations permettant de diversifier ses débouchés sur son marché intérieur. La production d'énergie renouvelable (éthanol, électricité) issue de la biomasse est promue par le gouvernement, dont l'un des objectifs est de soutenir le secteur sucrier, comme l'a précisé récemment le ministre du pétrole : « Nous voulons que nos producteurs de sucre obtiennent du soutien et que les industries du sucre soient stabilisées »⁵.

Le gouvernement s'était fixé en 2009 comme objectif d'avoir un taux d'incorporation obligatoire de 20% d'éthanol dans l'essence en 2017. De plus un système de prix encadrés pour l'éthanol est en vigueur depuis 2014 pour inciter à la consommation de ce carburant. L'objectif d'incorporation, loin d'être atteint avec seulement 3,3% en 2016, a été renouvelé à horizon 2030⁶. Pour prétendre l'atteindre, les producteurs sont autorisés depuis 2018 à utiliser directement le jus de canne alors que précédemment seule l'utilisation de la mélasse était autorisée⁷. L'investissement dans des structures de cogénérations à partir des bagasses (le reste des cannes une fois que le jus a été extrait) est également encouragé par le gouvernement.

⁴ <https://sugaralliance.org/wp-content/uploads/2013/10/Meriot-India-8-16.pdf>

⁵ <https://www.theweek.in/news/biz-tech/2018/09/22/why-india-biofuel-policy-wont-work.html>

⁶ <https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Biofuels%20Annual%20New%20Delhi%20India%207-10-2018.pdf>

⁷ <http://www.ifpri.org/blog/charting-future-indias-sugar-industry>

Ainsi comme d'autres pays, l'Inde cherche dans les valorisations non alimentaires le moyen de trouver des débouchés nouveaux et de mieux gérer son marché intérieur sans avoir recours à des mesures destabilisatrices pour les échanges internationaux. Cette nouvelle orientation, si elle est menée à bien, lui permettra sans doute de répondre à l'Australie qui a entamé en novembre 2018 des procédures à l'OMC pour dénoncer les effets de la politique sucrière indienne sur les échanges internationaux⁸.

Christopher Gaudoin

⁸ https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/agri_26nov18_e.htm