À contre-courant des politiques des principaux pays producteurs (Brésil, Chine, États-Unis, Inde, Russie, Thaïlande)

Une politique sucrière européenne à reconstruire

AGRICULTURE STRATÉGIES

Juin 2019

Citation

Courleux F., Gaudoin C., 2019, *À contre-courant des politiques des principaux pays producteurs (Brésil, Chine, États-Unis, Inde, Russie, Thaïlande), Une politique sucrière européenne à reconstruire,* Agriculture Stratégies, 37p.

Auteurs

Frédéric Courleux, Directeur des études
Christopher Gaudoin, Chargé de veille et d'analyse

Contact et informations

http://www.agriculture-strategies.eu/

Vous pouvez également nous contacter par mail :
contact@agriculture-strategies.eu

Licence d'utilisation :

Les auteurs et Agriculture Stratégies autorisent toute exploitation de l'œuvre, y compris à des fins commerciales, ainsi que la création d'œuvres dérivées, dont la distribution est également autorisée sans restriction, à condition de l'attribuer à ses auteurs, en la citant (Licence Creative Commons).

Table des matières

Synthèse 3

Introduction 5

1. Le secteur sucrier européen, un développement dans le cadre protecteur des quotas depuis 1968 5

À partir de 1968, une des organisations communes de marché les plus interventionnistes 6

2. La réforme de 2006, une réforme majeure pour le secteur sucrier européen 8

Une mécanique fine de gestion du marché intérieur… 9

… qui a conduit à un dérapage 10

3. L'abandon des quotas sucriers : produire plus pour gagner moins 10

Deux ans après la fin des quotas sucriers la filière est en crise 11

4. Le Brésil et l'Union européenne : les deux seuls grands pays producteurs « au cours mondial » 12

5. L'analyse des fondamentaux montre l'instabilité structurelle du marché du sucre 14

En guise de conclusion : l'urgence d'une nouvelle politique sucrière européenne 16

Annexe I : La politique sucrière au Brésil : la régulation par l'éthanol 17

Annexe II : La politique sucrière aux Etats-Unis : un pilotage en continu du marché intérieur 20

Annexe III : La politique sucrière en Inde : un grand producteur qui cherche à stabiliser son marché 23

Annexe IV : La politique sucrière en Thaïlande : une remise en cause récente 26

Annexe V : La politique sucrière en Chine : le partage de la valeur au cœur du dispositif 30

Annexe VI : La politique sucrière en Russie : une stratégie de substitution aux importations 33

Synthèse

Alors que le secteur sucrier européen traverse une crise consécutive à la suppression de ses outils de régulation, **cette étude rassemble les principaux éléments d'analyse économique pour engager une réflexion stratégique visant à reconstruire une nouvelle politique sucrière européenne**.

Troisième producteur mondial, l'Union européenne a développé sa production de sucre grâce à un régime de quotas et de prix minimums établis en 1968. Epargnée par la réforme de la PAC de 1992, la politique sucrière européenne a connu une importante modification en 2006 pour répondre aux attaques du Brésil qui avait saisi l'OMC pour non-respect des engagements de réduction de subventions à l'exportation.

La réforme de 2006 a constitué un changement complet de logique pour le secteur sucrier européen. Précédemment, les exportations étaient la variable d'ajustement pour stabiliser le marché intérieur et le volume des importations était sous contrôle. **A partir de cette date, les exportations sont plafonnées et la production sucrière devient ajustable pour tenir compte de flux d'importations moins contrôlés, le tout dans un contexte où le développement des biocarburants offre un nouveau débouché.**

La réforme de 2006 a rapidement atteint son principal objectif : **satisfaire le Brésil, premier producteur mondial, en arrêtant l'exportation par dumping afin de faire remonter les prix internationaux**. Pour le secteur sucrier européen, **ce repli stratégique de la production européenne a permis de concentrer la production dans les zones les plus productives tout en conservant les protections pour faire face à la volatilité des prix internationaux**.

En 2013, la décision de supprimer les quotas sucriers ne relève pas de pressions internationales mais a été prise dans un contexte d'euphorie collective liée à des prix élevés résultant en partie du repli de la production européenne. La croyance, malheureusement infondée, dans la capacité des outils privés de gestion crise – assurances et fonds mutuels – à compenser une plus grande exposition au niveau de prix des échanges internationaux aura également joué un rôle important dans cette décision.

La baisse des prix européens n'aura pas fait que des perdants : **les acteurs de l'agro-alimentaire – Coca-Cola en tête - peuvent maintenant avoir accès à une matière première indispensable à leur activité pour un prix inférieur à son coût de production, une de plus après les céréales, les produits laitiers, etc.**

La dérégulation du marché européen du sucre interroge d'autant plus que **l'examen des politiques sucrières chez les six autres principaux pays producteurs montre que le sucre y bénéficie de mesures très interventionnistes**. Il existe toujours des quotas aux Etats-Unis et en Thaïlande. La Chine, l'Inde et la Russie protègent également leur marché intérieur avec d'importants droits de douane. Dans l'ensemble des pays et en particulier au Brésil, le soutien aux biocarburants constitue, par ailleurs, une variable de régulation importante et de plus en plus utilisée.

Au final, **il apparait que l'on ne peut pas parler de « cours mondial du sucre » vu que l'Union européenne est le seul grand pays producteur à être directement connecté avec le prix à l'export du Brésil**. La théorie du commerce international enseigne que le marché revient de lui-même au prix

d'équilibre qui égalise les coûts de production des producteurs les moins compétitifs mais nécessaire pour satisfaire l'ensemble de la demande. Il n'en est rien, et **comme pour d'autres productions, ce sont les excédents du pays le plus compétitif qui aimantent le prix international le plus souvent à son niveau de dumping**.

L'analyse de la volatilité des prix internationaux du sucre montre que la flexibilisation et la coordination des différentes politiques de biocarburants constituent des sujets majeurs. Tout se passe comme si avec un niveau de stock correspondant à 127 jours, soit près de 4 mois, le marché considérait que l'on était proche de la pénurie et, inversement, avec l'équivalent de 6 mois de consommation, le marché devenait déprimé et les prix au plus bas.

Le différentiel entre ces extrêmes n'est que de 2 mois de consommation, soit environ 32 millions de tonnes. **Ainsi si on retient la valeur pivot de 5 mois de consommation comme niveau de stock adéquat, il apparait qu'avec un volant stabilisateur de 16 millions de tonnes**, on serait en mesure de rééquilibrer les fondamentaux du marché international. **Ce volant stabilisateur converti en éthanol ne représente que 0,34% de la consommation annuelle de pétrole**.

En l'état actuel, l'avenir de la filière sucrière européenne est des plus incertain. Si, à court terme, la diminution de la production permettra de baisser l'exposition aux échanges internationaux et d'espérer une hausse des cours, **une nouvelle politique communautaire n'en reste pas moins à reconstruire**. **L'Union européenne ne peut se détourner de ses responsabilités s'agissant de la sécurité de ses approvisionnements en sucre, de la stabilisation des échanges internationaux et du développement d'énergies renouvelables pour préparer l'après pétrole.**

En conclusion, il est urgent que l'Union européenne se saisisse d'une double priorité : rebâtir la politique sucrière européenne tout en participant à la stabilisation des échanges internationaux où elle occupe une position déterminante.

Introduction

La fin du régime des quotas a poussé le secteur sucrier européen dans la crise. En libérant le potentiel de production européen, elle a conduit à connecter le marché européen à des cours internationaux actuellement au plus bas. Si le Brésil, premier exportateur mondial, tient un rôle directeur majeur, la fin des quotas européens en 2017 tout comme l'importante réforme de 2006 montrent que les décisions européennes ne sont pas sans effet sur les (dés-)équilibres internationaux.

Cette étude retrace les grandes étapes de la politique sucrière européenne depuis le règlement de 1968 qui a établi le système des quotas européens. Il propose également un panorama des politiques sucrières chez les principaux pays producteurs (Brésil, Inde, Thaïlande, Chine, USA, Russie) qui montre notamment que l'Union européenne (UE) et le Brésil sont les deux seuls grands pays producteurs directement connectés aux échanges internationaux. Enfin, s'appuyant sur une analyse des fondamentaux de la production, de la consommation et des échanges à l'échelle mondiale, nous cherchons à dessiner les fondements d'une nouvelle politique sucrière européenne qui chercherait à répondre aux besoins de régulation du secteur européen tout en devenant un facteur de stabilisation au niveau international.

1. Le secteur sucrier européen, un développement dans le cadre protecteur des quotas depuis 1968

En 2018, l'Union européenne était le 3ème producteur mondial de sucre, avec une production de 19,5 millions de tonnes, soit environ 10,2% de la production mondiale. Le sucre est essentiellement issu de la betterave à sucre, et provient en grande partie du nord de l'Europe (figure 1). La France en particulier se distingue avec près de 33% de la production européenne en 2018, suivie de l'Allemagne (22%) et de la Pologne (12%)[1]. Le secteur est concentré avec sept entreprises, pour la plupart des coopératives, qui produisent près de 85% du sucre européen[2]. Et au total, 15 groupes transforment 98% du sucre dans l'UE sur 106 sites industriels.

[1] Données Eurostat
[2] Rapport CGB 2018. http://www.cgb-france.fr/wp-content/uploads/2019/01/ra2018-livre-bd-v2-1.pdf

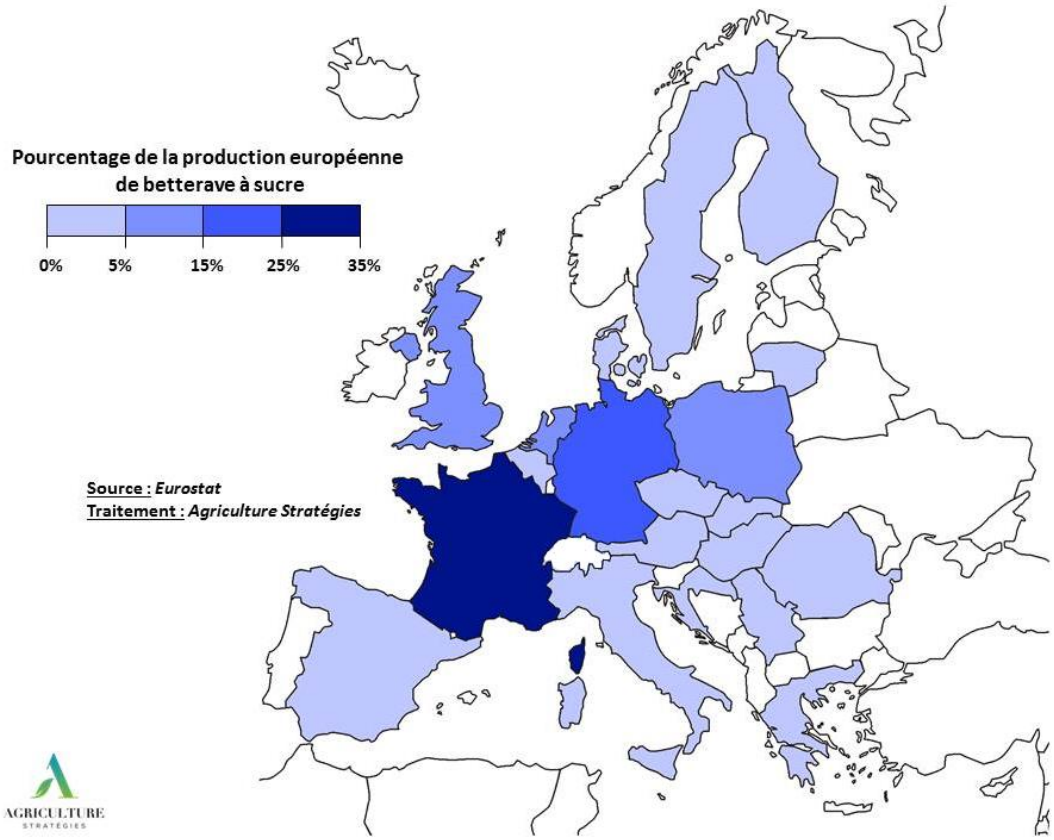

Figure 1 : Principaux pays producteurs de betterave sucrière en Europe

À partir de 1968, une des organisations communes de marché les plus interventionnistes

La filière sucrière a été la première à faire l'expérience d'un contingentement de la production en Europe, bien avant les quotas laitiers du début des années 1980. Le sucre et la betterave sous quota bénéficiaient de prix minimums élevés. Les volumes de quota étaient définis de manière à couvrir les besoins européens tout en assurant une marge de sécurité. S'il n'y avait pas d'incidents climatiques affectant les rendements, une partie des stocks excédentaires bénéficiait de subventions à l'exportation qui étaient en partie financées par les planteurs et les industriels eux-mêmes via une cotisation prélevée sur une partie du quota.

En outre, les quotas ne constituaient pas un plafond pour la production, il était possible de produire davantage mais cette part de la production devait être exportée : elle ne bénéficiait pas des prix communautaires plus élevés mais était valorisée au niveau des cours internationaux. On parle généralement de « double quota » pour qualifier ce type de régime où le volume sous contingent est mieux valorisé mais que la production hors quota reste possible.

L'organisation commune du marché du sucre a permis un développement conséquent de la production sur le continent européen (figure 2). La culture de la betterave garantissait un chiffre d'affaires stable et plus élevé que les autres cultures. De plus, les progrès techniques au niveau de la production et de la transformation ont permis une amélioration importante de la productivité.

Les sucreries ont ainsi connu une phase de modernisation et de concentration très importante au cours de la période. Elles ont également été l'objet d'un mouvement d'intégration importante : elles ont progressivement été rachetées par les producteurs eux-mêmes qui ont constitué des coopératives. En France, par exemple, si les coopératives de producteurs ne détenaient que 15% des capacités de transformation dans les années 1980, cette part dépasse maintenant 95% (y compris une coopérative allemande).

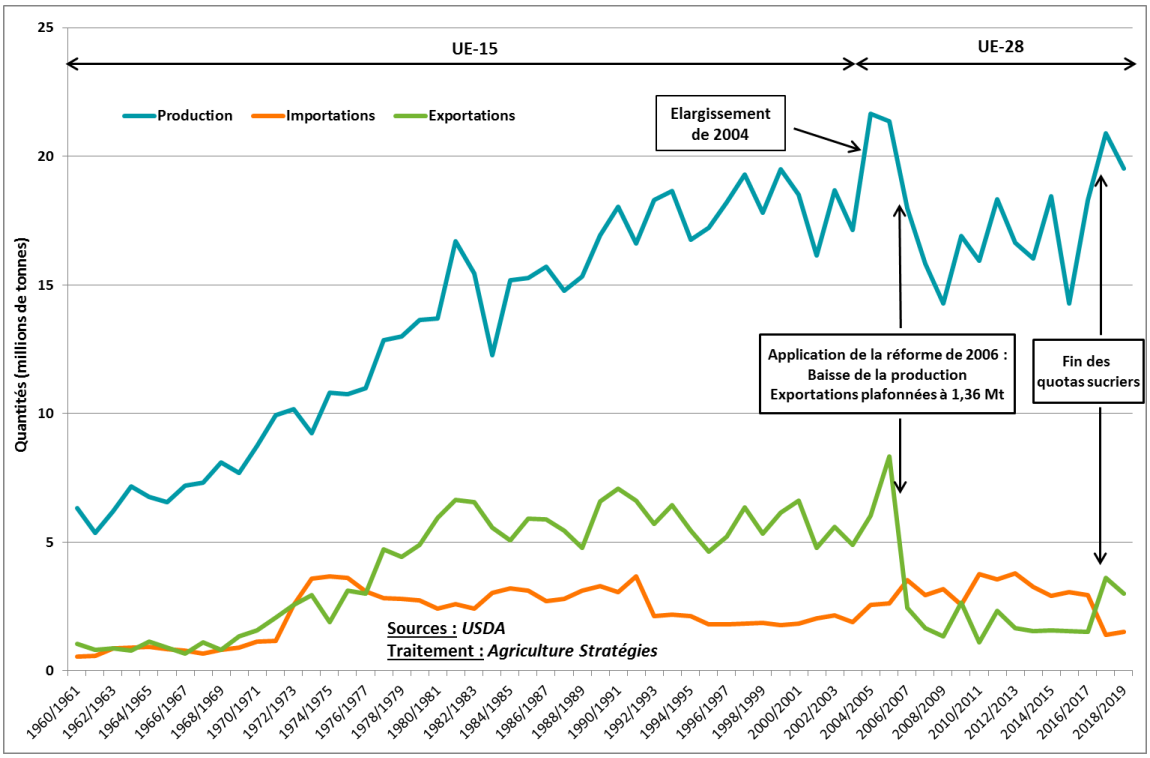

Figure 2 : Production, importation et exportation de sucre en Europe

Centré sur le marché européen, le régime des quotas n'enfermait pas pour autant l'Union européenne sur elle-même. Les exportations se sont stabilisées dès le début des années 1980 aux alentours de 5 Mt. Du côté des importations, les prélèvements variables aux douanes européennes permettaient de tenir le prix minimum. Mais ils ont dû être remplacés par des droits fixes à partir de 1995/96 en application des accords de Marrakech. Alors qu'il était question de les réduire dans le cadre des négociations du cycle de Doha, les droits de douanes à l'entrée sur le sol européen restent aujourd'hui encore élevés : 419€/t pour le sucre blanc et 323€/t pour le sucre roux (non raffiné).
Les flux d'importation sur le territoire européen résultent donc d'accords commerciaux préférentiels pour lesquels les droits sont faibles ou nuls. Suite aux élargissements de l'UE et à des accords notamment avec 15 pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), dans le cadre de la Convention de Lomé signée en 1975, différents pays ont pu bénéficier d'un accès au marché européen d'autant plus intéressant que les prix communautaires étaient élevés.

Ce régime de préférence commerciale a connu une inflexion majeure au début des années 2000. Si une part des importations (autour de 1.1 Mt) a continué à être régie par des contingents à droits faibles ou nuls, ce n'est pas le cas ni pour les flux provenant des pays les moins avancés (PMA) depuis l'initiative « Tout Sauf les Armes » (TSA) en 2001, ni pour les pays ACP avec la mise en œuvre des accords de partenariat économique (APE) suite à l'accord de Cotonou : ces pays ont un accès illimité au marché européen[3]. Plus précisément l'accès octroyé aux PMA s'est inscrit dans une période transitoire courant jusqu'en 2009. La perspective de voir des importations entrées sans contrôle dans l'UE, combinée avec l'attaque du régime des quotas par le Brésil auprès de l'OMC, a conduit à la réforme de 2006.

2. La réforme de 2006, une réforme majeure pour le secteur sucrier européen

La filière sucrière européenne était restée relativement préservée du mouvement de réforme de la PAC observé à partir de 1992 et qui entraîna la baisse des prix garantis pour les céréales et la viande bovine ainsi que la mise en place d'aides directes à l'hectare et à la tête de bétail. Mais, avec la fin de la « clause de paix » signée à Marrakech, le Brésil sonna la charge contre la politique sucrière européenne en saisissant l'OMC en 2003. Le premier exportateur mondial de sucre reprochait à l'UE de ne pas compter les réexportations de sucre ACP dans ses engagements de limitations de subventions à l'exportation. De plus, il contestait le système de double quota l'assimilant à une forme de subvention à l'exportation en faveur de la production hors quota.

Ce bras de fer a conduit l'Union européenne à devoir respecter ses engagements consentis lors de la création de l'OMC[4] : les exportations subventionnées ne devaient pas dépasser 1,35 Mt alors même que les volumes réellement commercialisés se situaient à plus de 5 Mt et que l'on venait de donner un accès illimité au marché communautaire aux PMA.

La réforme de 2006 constitue un changement complet de logique dans la régulation du secteur sucrier européen. Sous le régime de 1968, les exportations constituaient la variable d'ajustement pour stabiliser le marché intérieur et le volume des importations était sous contrôle. La réforme aura pour but de plafonner les exportations et d'ajuster la production européenne en tenant compte de flux d'importation entrant sans entraves ou presque.

Pour ajuster le marché intérieur les quotas sont maintenus mais réduits de plus de 6Mt en 3 ans. La restructuration est faite sur une base volontaire et incitative : il est proposé de racheter les quotas et de dédommager les arrêts d'usine. Le fond de restructuration est directement alimenté par une taxe sur le sucre. L'objectif est également de concentrer la production dans les zones les plus productives mais les pays ayant choisi d'abandonner plus de 50% de leur production pourront bénéficier d'aides couplées à l'hectare de betteraves pour maintenir quelques usines.

---

[3] https://www.snfs.fr/site/index.php?option=com_content&view=article&id=90:l-ocm-sucre-actuelle&catid=10&Itemid=141

[4] Daneswar Poonyth, Patrick Westhoff, Abner Womack, Gary Adams, Impacts of WTO restrictions on subsidized EU sugar exports, Agricultural Economics, Volume 22, Issue 3, 2000

Pour limiter les risques de flux d'importation provenant des PMA et des pays ACP, le prix minimum européen du sucre est abaissé de 36% pour atteindre 404,4€ par tonne. En compensation, les producteurs reçoivent une aide couvrant 60% de la baisse de prix. Cette aide est découplée – elle est versée également aux producteurs qui ont cessé la production de betterave – et directement intégrée aux droits à paiement unique (DPU) qui sont alors en train d'être mis en place. Les producteurs de betterave disposeront de DPU plus forts, mais l'écart se réduira à mesure que la valeur faciale des DPU aura convergée suite aux réformes ultérieures.

Une mécanique fine de gestion du marché intérieur…

Le niveau des quotas avait été établi en fonction des besoins alimentaires européens. Une production hors quota était permise mais les sucreries devaient faire la preuve de disposer des débouchés suffisants. La production hors quota recouvrait les exportations de sucre mais aussi la production d'alcool et d'éthanol. C'est en effet à cette période que la filière biocarburant connaissait un essor important, encouragée via des mandats d'incorporation croissants dans les carburants.

La production hors quota offrait également une latitude importante. En cas de tension sur le marché du sucre européen, une part de la production hors quota pouvait être requalifiée en production sous quota. Cette disposition a notamment été utilisée en 2011. Inversement, la Commission disposait de la faculté d'ajuster à la baisse le volume sous quota de manière à maintenir l'équilibre du marché, y compris en cas d'importations trop importantes.

La réforme de 2006 a eu les effets escomptés : l'UE est devenue importatrice nette de sucre et le prix international a connu une évolution favorable jusqu'à rejoindre les prix européens en 2010 (figure 3).

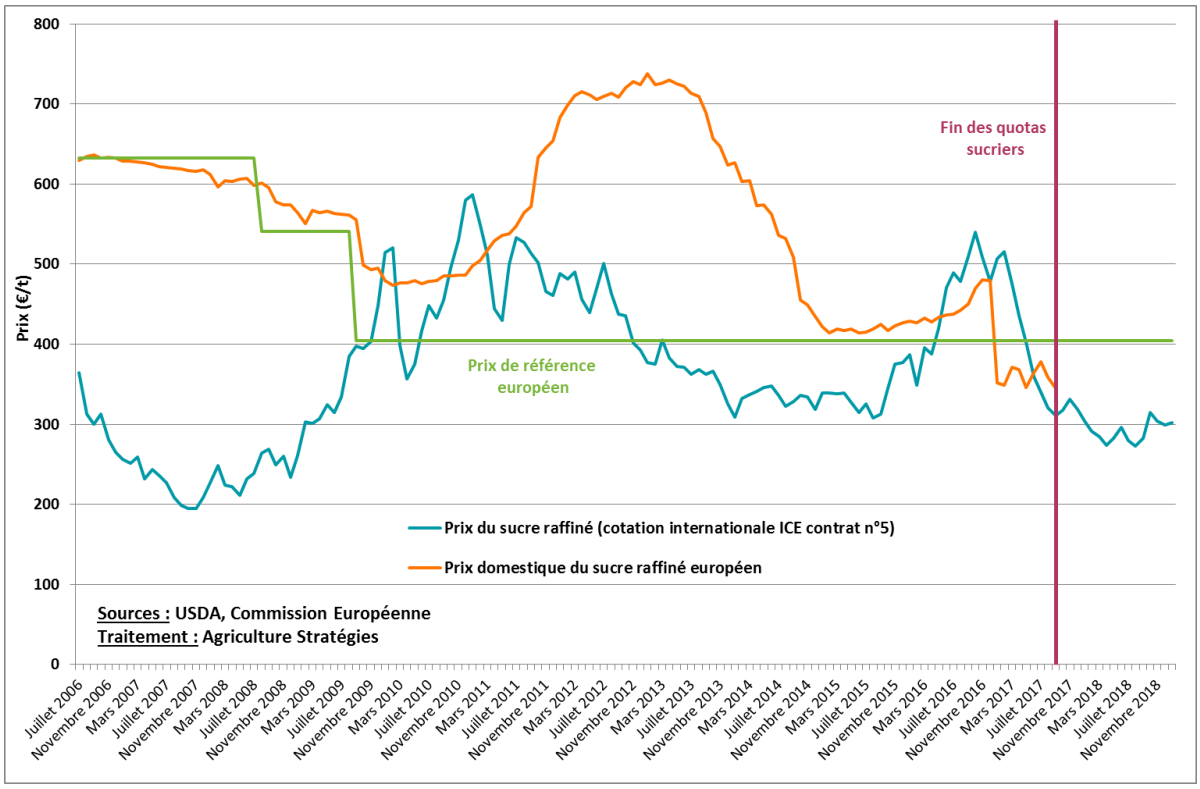

Figure 3 : Évolution des prix européen et international depuis la réforme de 2006

… qui a conduit à un dérapage

Paradoxalement la convergence entre le prix international et le prix européen a provoqué un emballement du côté européen à partir de 2011. Avec des prix européens proches des prix internationaux, les exportations n'étaient plus contraintes par les règles OMC. De plus, les contingents d'importations à droits faibles (98€/t) n'étaient plus utilisés totalement. Enfin, troisième paramètre explicatif, le niveau des stocks européens était faible, ce qui est une constance, y compris pour les céréales, à tel point que l'on peut parler d'une défiance européenne vis-à-vis du stockage (les ratios stocks sur consommation sont systématiquement plus faibles en Europe que chez les autres grands pays producteurs). Aussi les tensions observées sur les marchés internationaux en 2010 et 2011 se sont traduites par une envolée du prix communautaire à plus de 700€/tonne, bien au-dessus du prix minimum de 631,9 € en vigueur avant la réforme de 2006.

Ces tensions sur le marché communautaire appelèrent des mesures d'urgence pour la campagne 2012/13 : un quota d'importation supplémentaire de 0,4 Mt fut acté ainsi que la restriction des exportations à hauteur de 0,65 Mt. Mais, il ressort surtout de cet épisode que les droits de douane fixes peuvent provoquer des brusques embardées quand le pays devient importateur net : les prélèvements variables dispensent de ce type de désagrément.

3. L'abandon des quotas sucriers : produire plus pour gagner moins

Les difficultés à gérer à cet épisode de tensions passèrent relativement inaperçues. En cause dès 2011, en amont de la réforme de la PAC de 2013, la Commission prépara les esprits à une suppression des quotas à peine réformés. L'argument principal était que le sucre devait connaître la même évolution que les autres productions, l'abandon des quotas laitiers ayant été décidé en 2008. De plus, l'époque était à l'euphorie pour la quasi-totalité des productions, le « discours des 9 milliards de bouches à nourrir en 2050 » battait son plein : l'offre alimentaire n'allait pas pouvoir suivre une demande croissante, le problème des pénuries allait définitivement remplacer celui de la surproduction.

La fin des quotas sucriers fut actée lors de la réforme de la PAC de juin 2013. Au cours de la négociation, l'échéance initiale de 2015 fut repoussée de 2 années. Les acteurs économiques se voulaient offensifs et espéraient conquérir des parts de marché à l'export : ils ne seraient plus bridés par le quota d'exportation[5]. La connexion directe aux échanges internationaux n'était pas considérée comme un problème : c'était déjà le cas pour les céréales où les marchés à terme permettaient de se couvrir, de plus la dérégulation devait engendrer une plus grande volatilité et donc plus d'occasions pour ceux qui feraient les bons choix de couverture. Enfin, la Commission avait introduit dans la PAC la possibilité de financer les assurances-revenus et les fonds mutuels économiques (Income Stabilisation Tool). Bref, les outils privés de gestion des risques allaient pouvoir remplacer un système de quotas qui limitaient les ambitions exportatrices[6].

[5] http://www.cgb-france.fr/wp-content/uploads/2017/12/Dossier-de-presse-CGB-2017.pdf
[6] http://www.lafranceagricole.fr/actualites/fin-des-quotas-pour-le-sucre-les-betteraviers-veulent-des-outils-de-gestion-de-risque-1,0,3724055609.html

Mais, à l'inverse de la réforme de 2006 qui avait contribué à faire augmenter les prix internationaux, la fin des quotas fit de l'UE un exportateur net et participa aux déséquilibres d'un marché où les stocks s'étaient reconstitués. Si le Brésil a un rôle leader dans les échanges internationaux, on ne peut pas dire que les changements de la politique sucrière européenne n'ont pas d'impacts sur les cours mondiaux, surtout quand la réforme de 2006 visait précisément à supprimer l'effet de dumping que les Brésiliens reprochaient au régime de 1968.

Deux ans après la fin des quotas sucriers la filière est en crise

La rentabilité de la production de betterave est au plus bas, les outils privés de gestion de risque promis ne sont pas là et les tensions augmentent au sein de la filière et chez certains acteurs. Du côté du régulateur sectoriel européen, la Commission européenne, il n'y a pas eu d'autres réactions que la création d'un groupe de travail malgré différentes demandes d'Etats membres. En septembre 2017, la Commission avait pourtant indiquée être « convaincue que, après une ou deux campagnes de commercialisation, les producteurs de betterave et de sucre se seront pleinement adaptés au nouvel environnement du marché. […] La Commission restera attentive à ces évolutions possibles et n'hésitera pas à faire usage des mesures du filet de sécurité disponibles pour soutenir les producteurs[7] ».

Comme pour les autres productions, le démantèlement des outils de régulation de la PAC n'aura pas fait que des perdants : la compétitivité de l'agro-alimentaire a été améliorée, l'industrie agro-alimentaire européenne peut maintenant se fournir en sucre au prix le plus bas. Il aura donc fallu attendre fin 2017 pour connaitre le grand vainqueur de la réforme de la PAC de 2013 : c'est Coca-cola qui avec des achats de 1 Mt de sucre sur le territoire européen peut maintenant acheter à 300€/t contre 700€/t en 2013, soit un bénéfice de 400 millions d'euros par an !

Des fermetures d'usines sont annoncées laissant présager une baisse de la production européenne. Redevenir importateur net est certes le moyen de ne plus contribuer à la surproduction mondiale et espérer une augmentation – au moins temporaire - des cours internationaux. Mais est-ce une perspective durable pour une industrie lourde marquée par d'importants coûts fixes où les usines peuvent difficilement tourner à bas régime sans faire augmenter les coûts de production unitaires ? Il semble au contraire indispensable de repenser une politique sucrière européenne. Pour ce faire, outre l'enseignement que la fin des quotas n'a pas résulté de pressions externes mais de décisions européennes mal fondées, la mise en perspective des politiques sucrières des autres grands pays producteurs et l'analyse des fondamentaux du marché du sucre semblent être des préalables.

[7] http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3488_fr.htm

4. Le Brésil et l'Union européenne : les deux seuls grands pays producteurs « au cours mondial »

L'examen des politiques sucrières nous a conduits à réaliser 6 monographies synthétiques où sont analysés les principaux instruments à l'œuvre et leurs évolutions. Ce travail a été conduit pour le Brésil, l'Inde, la Thaïlande, la Chine, les États-Unis et la Russie. Le tableau ci-dessous (figure 4) propose une lecture synthétique de l'ensemble de ces monographies.

Campagne 2017/18	Brésil	Chine	Etats-Unis	Inde	Russie	Thaïlande	Union Européenne
Rang producteur	1er	5ème	6ème	2ème	7ème	4ème	3ème
Statut	1er exportateur mondial	Importateur net	Importateur net	4ème exportateur mondial	5ème exportateur mondial	2ème exportateur mondial	3ème exportateur mondial
Dynamique de la production (5 ans)	Stable	Stable	Stable	Augmentation	Forte augmentation	Forte augmentation	Augmentation
Type de culture	Canne	Canne et betterave	Canne et betterave	Canne	Betterave	Canne	Betterave
Quotas de production	Non	Non	Oui	Non	Non	Oui	Non
Protection aux frontières et prix minimums	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Biocarburants comme débouché régulateur	+++	Non	+++	+++	Non	+++	+

Figure 4 : Bilan des politiques sucrières à travers le monde

Il apparaît que les politiques sucrières des principaux pays producteurs sont toujours d'orientation interventionniste. Même au Brésil qui ne dispose ni de quotas, ni de prix minimum, ni de protection aux frontières, l'incorporation d'éthanol dans les carburants constitue un levier de régulation du marché du sucre. Le Brésil a beau être le premier exportateur mondial de sucre, il y a davantage de cannes destinées à la production d'éthanol que de sucre, et le taux d'incorporation est, dans une certaine mesure, ajustable. La Thaïlande, les USA, l'Inde et l'UE utilisent également ce débouché alternatif au sucre.

Bien que supprimés dans l'UE, les quotas de production existent toujours aux États-Unis et en Thaïlande. Les quotas américains sont stricts et ne permettent pas production hors quota, alors qu'en Thaïlande il s'agit d'un système de double. Ce dernier est d'ailleurs en train d'être réformé suite à des attaques récentes, similaires à celles que l'UE a connues à l'égard du régime de 1968.

Mis à part le Brésil, tous les pays disposent de protection douanière à l'importation. La Russie possède un système de taux de change variable qui offre une lisibilité aux acteurs économiques : les taux dépendent du niveau des prix d'entrée et sont connus à l'avance.

La combinaison d'instruments propres à chaque pays se reflète directement dans les prix domestiques. Le graphique ci-dessous (figure 5) représente le prix moyen du sucre blanc en 2018 chez les 7 principaux pays producteurs. La hauteur de chaque bâtonnet est proportionnelle au prix et la largeur à la quantité produite. La moyenne européenne est légèrement supérieure à la moyenne brésilienne car comme le montre la figure 3 ci-dessous, les deux prix ne se sont rejoints qu'au cours de l'année 2018.

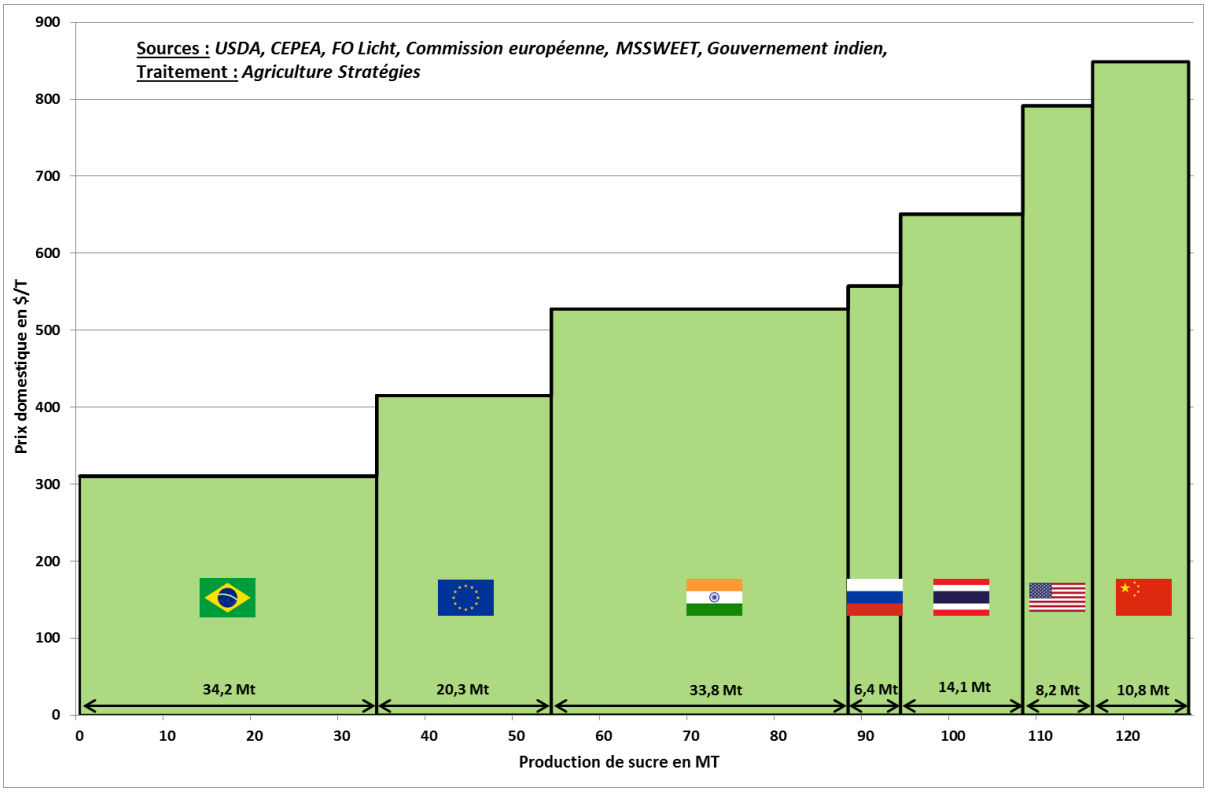

Figure 5 : Prix du sucre blanc et quantités de sucre produites chez les principaux producteurs 2018

La principale conclusion qu'illustre le graphique ci-dessous est la suivante : il n'y a pas de « cours mondial du sucre ». Le prix international du sucre correspond aux exportations brésiliennes et l'UE est le seul grand pays producteur à être directement connecté sur ce prix avec la fin des quotas sucriers. Le prix international n'est donc pas un prix d'équilibre mais le prix de dégagement du pays producteur le plus compétitif, face auquel aucun autre pays ne peut tenir sans protection. Ce n'est donc pas un prix d'équilibre, celui qui, en théorie, s'établit à l'intersection de l'offre agrégée et de la demande agrégée et qui doit correspondre au coût de production des producteurs les moins compétitifs mais néanmoins nécessaires pour satisfaire la demande.

5. L'analyse des fondamentaux montre l'instabilité structurelle du marché du sucre

La figure 6 représente la production, la consommation et les stocks mondiaux de sucre d'après les données de référence de FO Licht. Depuis 2000, la production et la consommation ont connu une évolution similaire passant de 130 Mt à 190 Mt. Sur les 19 années, seuls 5 ont vu la consommation dépasser la production, c'est en particulier le cas des récoltes 2008 et 2009, années d'application de la réduction de la production européenne. Les stocks (batônnets verts) montrent une étonnante stabilité : sur la période ils sont compris dans une fourchette étroite entre 60 Mt et 80 Mt.

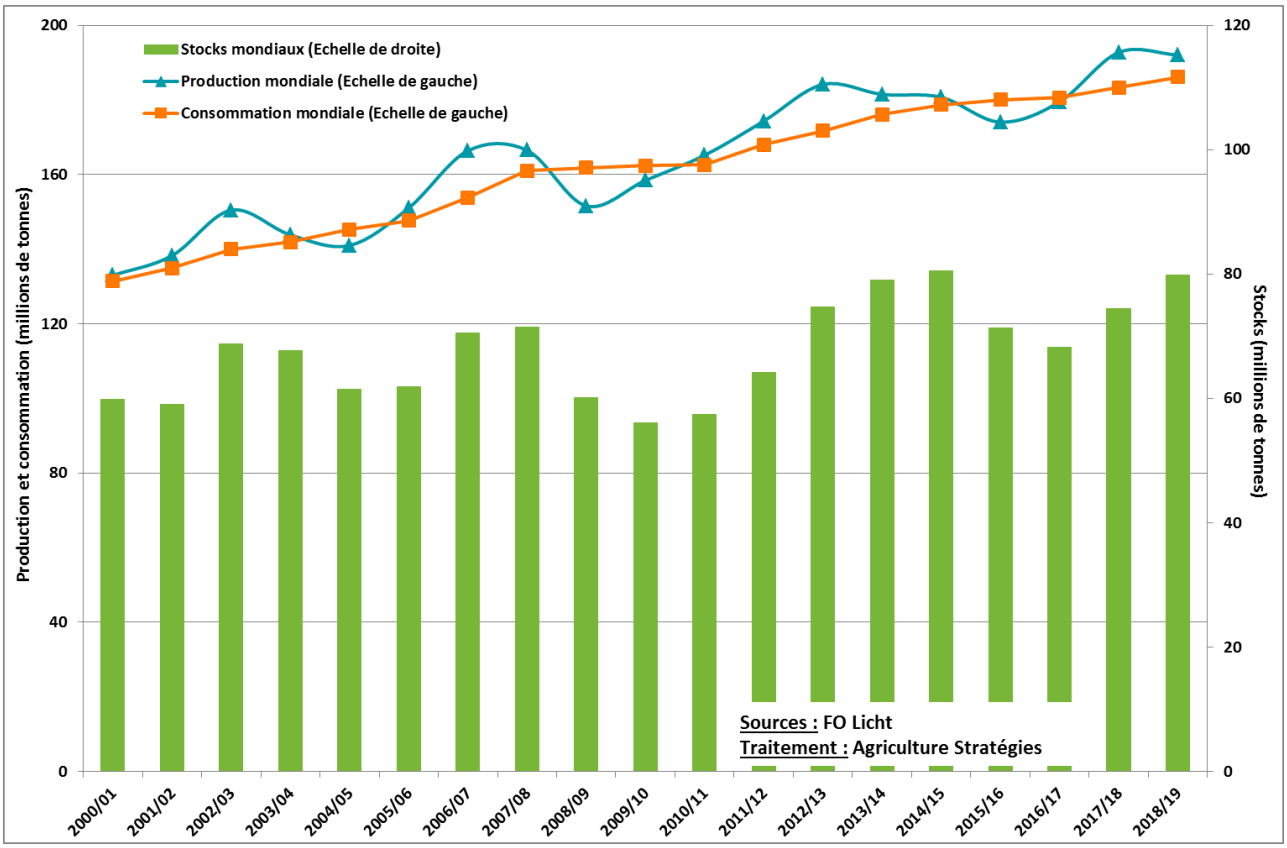

Figure 6 : Production, consommation et stocks mondiaux

Pour analyser la formation des prix et la sensibilité d'un marché à l'équilibre entre l'offre et la demande, il est usuel de mettre l'évolution des prix au regard du ratio stock sur consommation (figure 7). Depuis 2000, ce ratio a évolué dans une fourchette comprise en 35% et 50%, alors que les prix moyens annuels, représentatifs des échanges internationaux c'est-à-dire les prix à l'export brésilien, ont varié entre 200 et 500€.

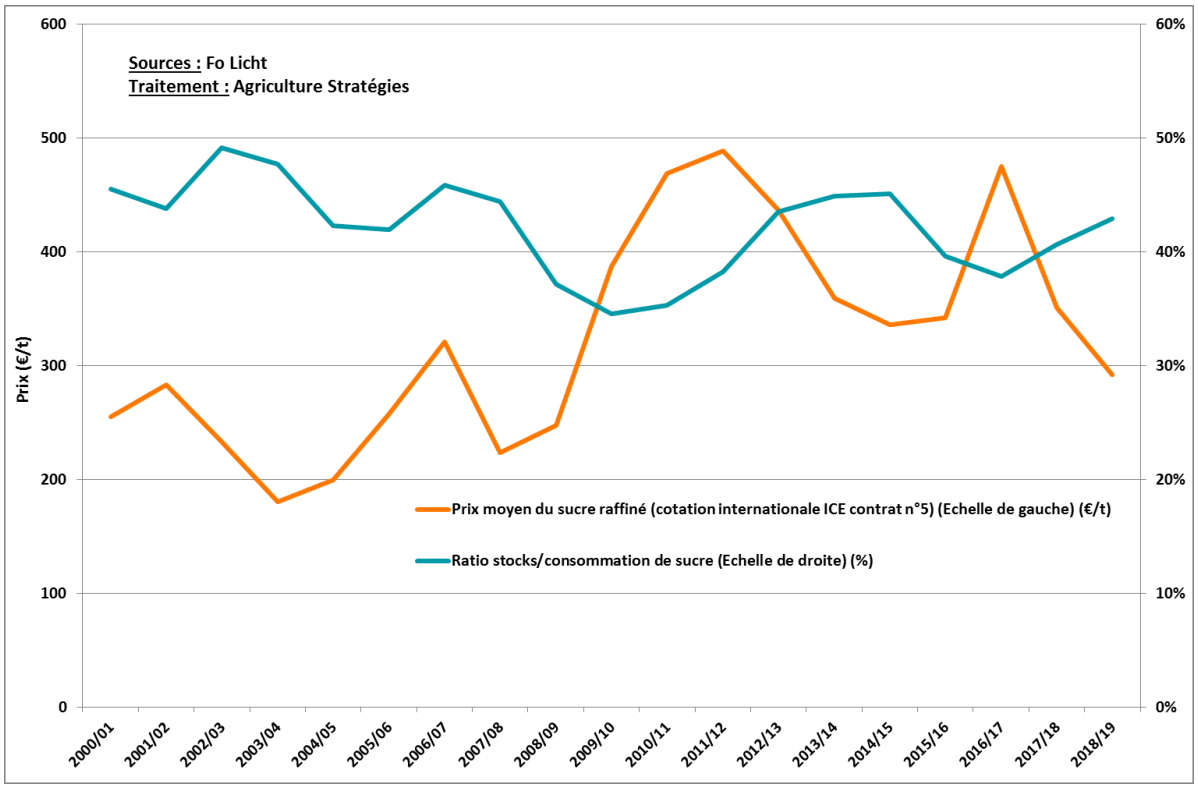

Figure 7 : Évolution des prix et du ratio stocks/consommation

Ainsi, tout se passe comme si avec un niveau de stock correspondant à 127 jours, soit près de 4 mois, le marché considérait que l'on était proche de la pénurie et qu'il fallait envoyer un message de rareté, via une hausse de prix, pour inciter les producteurs à produire davantage. Inversement, avec l'équivalent de 6 mois de consommation, le marché est déprimé et les prix au plus bas.

Le différentiel entre ces extrêmes n'est que de 2 mois de consommation, soit environ 32 Mt de sucre. Ainsi si on retient la valeur pivot de 5 mois de consommation comme niveau de stock adéquat, il apparaît qu'avec un volant stabilisateur de 16 Mt, on serait en mesure de rééquilibrer les fondamentaux du marché international quels que soient les chocs sur l'offre ou sur la demande. Compte tenu du débouché naturel du sucre qu'est l'éthanol qui sert déjà de variables d'ajustement chez les principaux exportateurs, il est assez tentant de convertir le volant de 16 Mt de sucre en éthanol et de le rapporter à la consommation mondiale annuelle de pétrole. Avec une tonne de sucre pour 1250 litres d'éthanol et une consommation annuelle de 100 millions de baril par jour, on établit que le volant stabilisateur de 16 millions de tonnes correspond à 0,34% de la consommation annuelle de pétrole.

Ce chiffrage met en évidence l'intérêt d'une plus grande flexibilisation des politiques de biocarburants et de leur coordination au niveau international. L'exemple brésilien, engagé de longue date dans cette voie, a déjà été largement copié par la plupart des principaux producteurs. A l'heure où les règles agricoles de l'OMC sont remises en cause et que l'on cherche un nouveau cadre multilatéral pour la sécurité alimentaire et la lutte contre le changement climatique, la coordination de politiques de biocarburants plus flexibles doit être considérée comme le moyen de privilégier les usages alimentaires tout en disposant de stabilisateur pour les marchés internationaux et en poursuivant le développement d'énergie renouvelable.

En guise de conclusion : l'urgence d'une nouvelle politique sucrière européenne

La suppression du régime des quotas réformé en 2006 a été une erreur consécutive d'une euphorie collective et d'une orientation idéologique où la foi dans le bon fonctionnement des marchés a cloué au pilori les fondements de la justification de l'intervention publique sur les marchés agricoles, fondements plus que jamais respectés chez les autres grands pays producteurs. Si l'on peut espérer une hausse des cours dans les prochaines années consécutives de la baisse de la production européenne ou des exportations thaïlandaises dont la politique sucrière est en cours de réforme, l'avenir de la filière européenne est compromis si une nouvelle politique sucrière n'est pas mis en chantier à court terme. Une réflexion collective doit être engagée car l'Union européenne ne peut se détourner de ses responsabilités s'agissant de la sécurité de ses approvisionnements en sucre, de la stabilisation des échanges internationaux et du développement d'énergies renouvelables pour préparer l'après pétrole.

Annexe I : La politique sucrière au Brésil : la régulation par l'éthanol

Le Brésil est actuellement le **premier producteur mondial de sucre avec près de 40 millions de tonnes, soit 22.5% de la production mondiale** en 2016[8]. Il s'agit également du premier exportateur mondial de sucre, avec 29 millions de tonnes en cumulant sucre roux (24Mt) et sucre blanc (5Mt). Avec 43% des exportations mondiales de sucre, le Brésil est le premier acteur du marché international où il écoule plus de 70% de sa production.

Au Brésil, le sucre est entièrement issu de la culture de canne à sucre**. La production de la canne est très concentrée dans le sud du pays, notamment dans l'Etat de Sao Paulo** (figure 1). Le niveau d'intégration de la production est élevé : 60% de la production de cannes est directement réalisée par les sucreries qui détiennent les terres ou les louent[9]. Le reste de la production est effectué par des producteurs autonomes qui s'engagent dans des contrats couvrant un à deux cycles de production de 6 à 8 ans chacun.

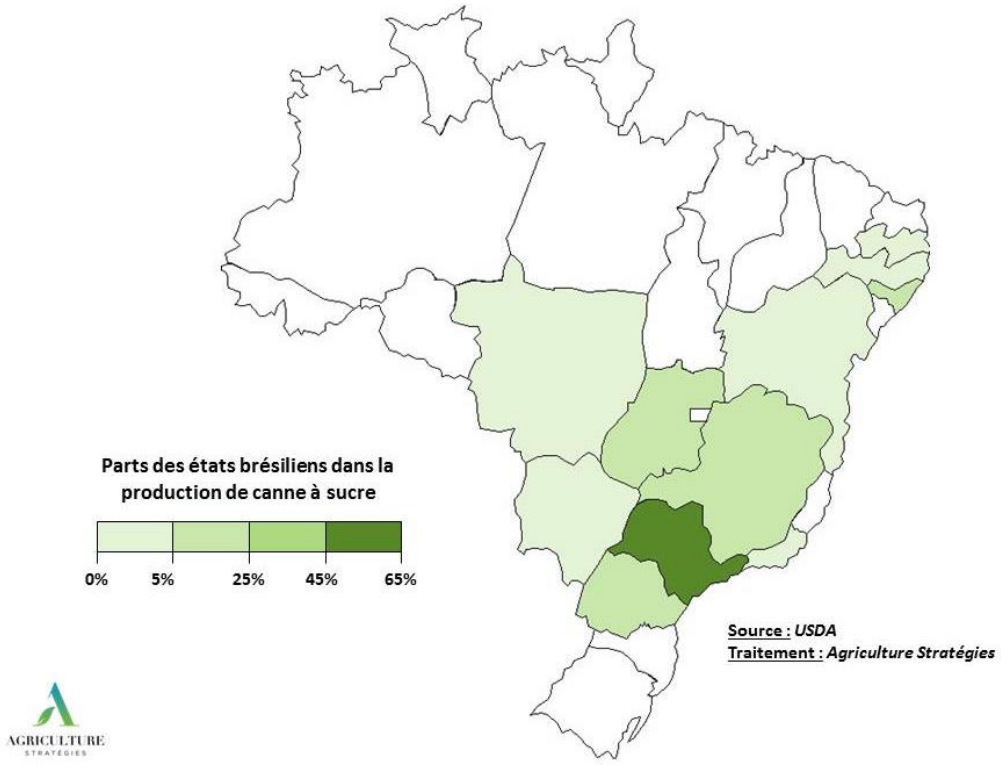

Figure 1 : Répartition de la production de sucre au Brésil

Ce statut de super puissance du sucre que détient le Brésil s'est construit grâce à une forte intervention de l'Etat dans un pays où le secteur agricole et agro-alimentaire représente 23.5% du PIB en 2017[10]. Tous secteurs confondus, la forme de soutien la plus répandue au Brésil est la bonification des taux d'intérêt. Ce levier est d'autant plus fort dans un pays où les taux normaux sont élevés comme l'inflation, ce qui allège d'autant la charge des remboursements.

[8] Données FAO
[9] https://ageconsearch.umn.edu/bitstream/235655/2/AAEA_SantAnna.pdf
[10] https://www.reuters.com/article/brazil-agriculture/brazil-agriculture-agribusiness-contributed-23-5-pct-to-gdp-in-2017-cna-idUSE6N1ND008

L'éthanol, le principal débouché de la canne

Pour la production de sucre, ou plus précisément, pour la production et la transformation de canne à sucre, la principale explication du développement de la filière est à rechercher dans les différents cadres réglementaires qui se sont succédés depuis les années 1930 dans le but d'inciter à la consommation d'éthanol comme carburant. La canne à sucre peut en effet être transformée soit en sucre, soit en éthanol. Mais si initialement l'éthanol était vu comme un débouché complémentaire pour palier la déprime de la demande internationale de sucre, le poids qu'a pris ce débouché est maintenant si grand que la hiérarchie entre les deux débouchés a été inversée. En effet, **si plus de 70% du sucre échangés sur le marché international est brésilien, en 2017 davantage de canne à sucre a été transformé en éthanol (55%) qu'en sucre (45%), et seulement 6% de l'éthanol produit au Brésil est exporté.**

Comme l'explique Edouard Lanckriet[11], depuis son émergence dans les 1930, le cadre de régulation du sucre-éthanol a été très dépendant des prix du pétrole et du sucre : les périodes les plus propices au soutien politique de l'éthanol sont celles où les prix du pétrole sont élevés et les prix internationaux du sucre bas.

Depuis 1930, **le taux d'incorporation de l'éthanol dans les carburants constitue en effet le principal levier pour ajuster le débouché énergétique de la canne à sucre**, et ce d'autant plus que le gouvernement détient toujours plus de 50% des votes au conseil d'administration de Petrobras, l'acteur incontournable du marché brésilien des carburants. De plus, l'évolution des motorisations a permis de lever le plafond à l'incorporation d'éthanol dans l'essence : dans un premier temps des moteurs fonctionnant seulement à l'éthanol se sont développés, et surtout dans les années 2000 c'est l'essor des moteurs flex-fuel qui fonctionnent indifféremment avec de l'éthanol pur ou avec un mélange essence-éthanol. Ainsi en 2017, si l'éthanol représente 45% des carburants consommés au Brésil, 61 % de l'éthanol sont consommés sans mélange sous forme aqueuse et 39% en mélange sous forme anhydre.

Le taux d'incorporation d'éthanol en mélange sous forme anhydre dans les carburants brésiliens constitue donc une variable importante de la régulation du marché international du sucre. Comme le montre la figure 2 ci-dessous, ce taux a fluctué entre 20 et 27% entre 2005 et 2018. Toutes choses égales par ailleurs, il apparait qu'à ce niveau, **la variation d'1% du taux d'incorporation se traduit par une variation de signe inverse de 1.4% des exportations brésiliennes de sucre[12].**

---

[11] Pour une histoire de la politique brésilienne sur le sucre et l'éthanol, voir les travaux d'Edouard Lanckriet : http://www.agriculture-strategies.eu/2018/06/au-bresil-les-agroenergies-sont-un-outil-de-regulation-et-de-soutien-a-lagriculture-depuis-la-fin-du-xixeme-siecle/

[12] Une baisse de 1% du taux d'incorporation équivaut à une baisse de 1/27ème de la production d'éthanol anhydre dans notre hypothèse (en 2016 : 432 Millions de litres). La canne ainsi libérée peut passer dans la filière sucre et en utilisant un taux de conversion moyen pour la canne de 1T pour 120L d'éthanol et de 1T pour 0,9 tonnes de sucre, on trouve un surplus équivalent à 1.4% des exportations brésiliennes (327 700 tonnes).

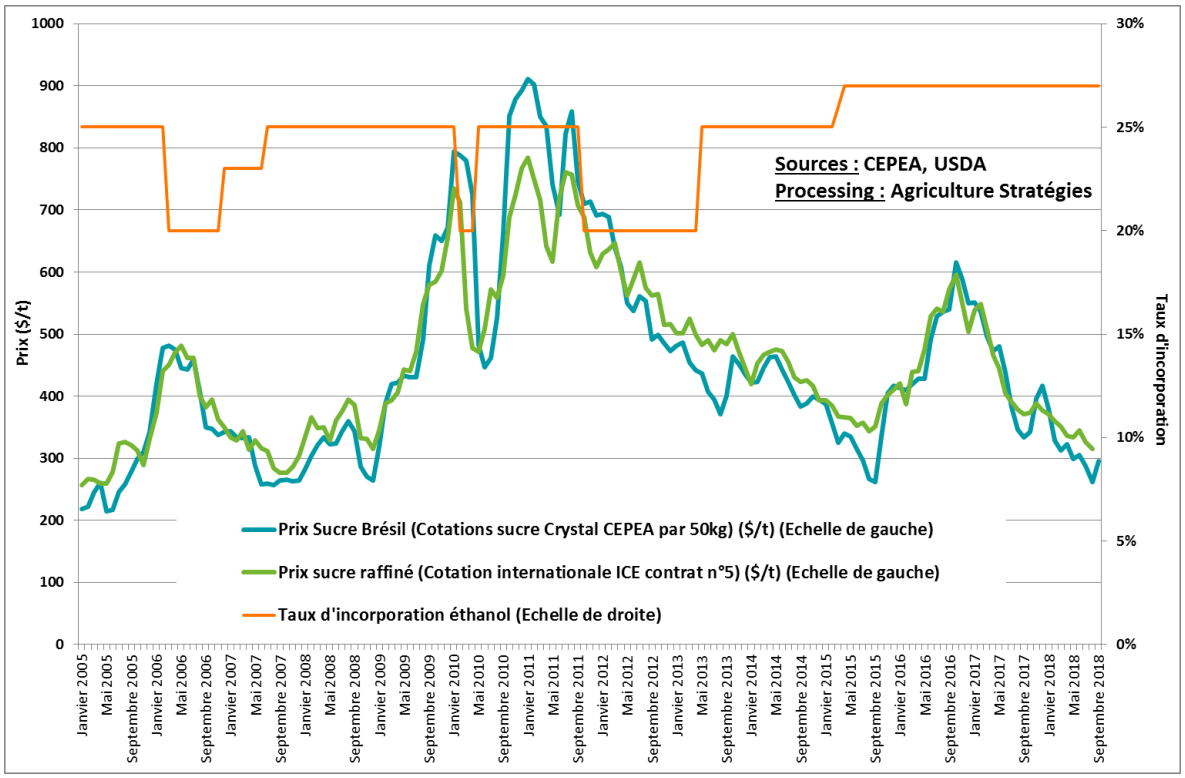

Figure 2 : Évolution des prix du sucre et du taux d'incorporation d'éthanol au Brésil

Comme on le voit ci-dessus, des baisses du taux d'incorporation ont été décidées en 2006, en 2009 et en 2011 lors d'emballements des cours du sucre. En dépit des prix actuellement bas, le taux n'a pas pu être élevé au-delà de 27%, taux qui correspond au plafond que supportent les motorisations non flex-fuel. Le taux d'incorporation est en effet au maximum et ne pourrait plus jouer comme stabilisateur qu'en cas de fortes hausses de prix du sucre. **C'est donc du côté de l'augmentation de la flotte de véhicules flex-fuel que l'on peut attendre un accroissement de la demande d'éthanol.**

En définitive, la politique brésilienne en matière de sucre et d'éthanol met en évidence l'intérêt et les limites des instruments de régulation des marchés basés sur le développement d'un débouché alternatif. Elle présente l'avantage de stabiliser les marchés dès lors que la flexibilité et la réactivité sont suffisantes pour s'inscrire dans un pilotage contracyclique des marchés. En la matière, la politique brésilienne a été plutôt exemplaire.

Pour autant, face à des concurrents qui ne maitrisent pas (plus) leur offre de sucre à l'export, l'action du seul Brésil pour éviter que les cours du sucre ne s'installent dans la déprime restera limitée. De plus, quand un débouché alternatif devient la valorisation principale, le risque est grand que la politique perde sa vocation initiale de stabilisateur des marchés. C'est ce que l'on peut craindre de l'annonce de la mise en place à partir de 2020 du programme Renova Bio par l'ancien Président Temer qui vise le doublement de la production d'éthanol à l'horizon 2030 via un système de quotas d'émission de carbone spécifiques aux carburants.

Annexe II : La politique sucrière aux Etats-Unis : un pilotage en continu du marché intérieur

Les Etats-Unis figurent actuellement au 6ème rang des pays producteurs de sucre avec environ 8,2 millions de tonnes soit **4,7% de la production mondiale** en 2016[13]. L'une des principales particularités des Etats-Unis est de produire quasiment **autant de sucre à partir de betteraves (56%) que de canne (44%)**. Les betteraves à sucre sont présentes principalement dans le nord et l'ouest du pays (34% de la production betteraves dans le Minnesota), tandis que la canne à sucre s'est développée historiquement dans les Etats du sud (Floride, 54% de la canne et Louisiane, 38%) comme on peut l'observer sur la carte ci-dessous (*Figure1*).

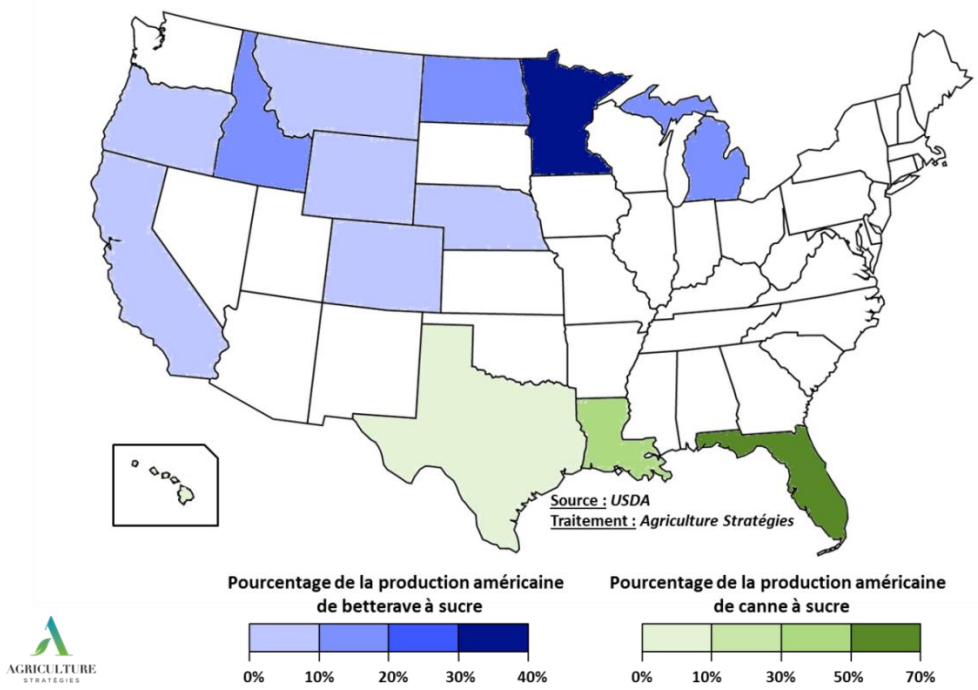

Figure 1 : Répartition de la production des cultures sucrières aux Etats-Unis

A partir des années 1970 et jusqu'au début des années 2000, **les sucreries sont devenues pour l'essentiel la propriété des producteurs, regroupés en coopératives**[14]. Mise à part ce mouvement d'intégration verticale contrôlée par les agriculteurs, les deux filières sucrières américaines n'ont pas connues d'importants changements depuis la réforme du Farm Bill de 1981 qui établit les bases du cadre de régulation actuel[15]. Depuis, la stabilité institutionnelle est de mise, hormis quelques modifications apportées pour faire face aux conséquences de l'ALENA – l'accord commercial nord-américain – et aux importations depuis le Mexique devenues progressivement libres de droit après une période d'ajustement de 14 ans.

[13] Source : FAO
[14] https://americansugarbeet.org/who-we-are/sugarbeet-history/
[15] https://opensiuc.lib.siu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1944&context=gs_rp

Ayant établi **l'objectif de couvrir 85% de leur consommation intérieure de sucre**, les deux filières américaines de sucre ne sont pas dans la situation des céréales et des oléo-protéagineux pour lesquels en tant qu'exportateurs ils sont directement dépendants de la volatilité des cours internationaux. Ceci explique notamment pourquoi **les surfaces en betteraves et en canne ne sont pas concernés par les programmes d'aides contracycliques** comme pour la plupart des autres cultures.

La politique sucrière américaine repose sur quatre piliers :

- Un **prix minimum** du sucre via le mécanisme de prêt remboursable en nature (*non recourse loan*)
- Des **quotas de production** alloués aux transformateurs pour contrôler l'offre
- Des **quotas d'importation et des droits de douanes dissuasifs**
- Deux systèmes de dégagement : l'un pour la **transformation de sucre en éthanol**, l'autre pour la ré-exportation de sucre raffiné sur le territoire américain.

Les **prix minimums sont établis à 413 $/t pour le sucre de canne brut et 531$/t** pour le sucre de betterave raffiné[16], soit des niveaux de prix qu'atteignent rarement les cotations des échanges internationaux. Les **quotas de production sont distribués chaque année aux transformateurs** et ne peuvent être inférieurs à 85% de la consommation américaine. Si les sucreries dépassent leur quota, elles doivent **vendre cet excédent à un autre transformateur, le stocker à leur charge ou éventuellement l'exporter.**

Les Etats-Unis possèdent un système de protection à l'importation très réactif. Hors quota d'importation, les **droits de douanes sont prohibitifs et s'élèvent à 338$/t pour le sucre brut et à 357 $/t pour le sucre raffiné**. Les quotas d'importations disposent d'un droit faible (environ 15$/t) et peuvent être ajustés au cours de l'année en fonction des perspectives de production américaine et des importations depuis le Mexique. Le niveau des quotas d'importations ne peut néanmoins pas descendre sous les **engagements américains auprès de l'OMC soit 1.539 millions de tonnes.**

La production mexicaine est ainsi suivie avec la plus grande attention dans la mesure où **les flux d'importations depuis ce pays constituent l'une des principales variables qui échappaient au contrôle du régulateur**[17]. La montée en puissance de la production sucrière au Mexique a ainsi motivé le Congrès américain, en 2008, à permettre à l'USDA de revendre à perte les stocks de sucre aux transformateurs de biocarburants en cas d'engorgement du marché, en sus du stockage public qui reste activable.

Mais c'est surtout à partir de 2013 où l'esprit de l'ALENA et l'accès libre au marché américain ont commencé à être remis en question. Cette année-là **les exportations mexicaines ont culminé à 1.8 millions de tonnes entrainant les prix à la baisse** jusqu'à provoquer l'activation du programme d'écoulement sous forme d'éthanol[18].

Des négociations entre les deux parties ont alors abouti à **imposer un quota d'exportation pour le**

---

[16] https://www.ers.usda.gov/topics/crops/sugar-sweeteners/policy.aspx#price

[17] Cf. les rapports mensuels de l'USDA https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/90150/sss-m-361.pdf?v=5178.8

[18] https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/74632/60121_sssm-335-01.pdf?v=42593

Mexique révisé chaque année pour assurer l'équilibre du marché américain. De plus, un système de prix minimums en sortie d'usines a été mis en place au Mexique suite à une enquête pour dumping, soit un **prix minimal de 573$/t pour le sucre raffiné**[19]. En 2017, des ajustements ont été apportés à cet accord, les prix minimums mexicains ont été légèrement réhaussé, la **part de sucre raffiné dans le quota annuel mexicain est passé de 53% à 30%**[20] et enfin le Mexique dispose d'une priorité sur l'accès aux importations supplémentaires accordées en cours d'année.

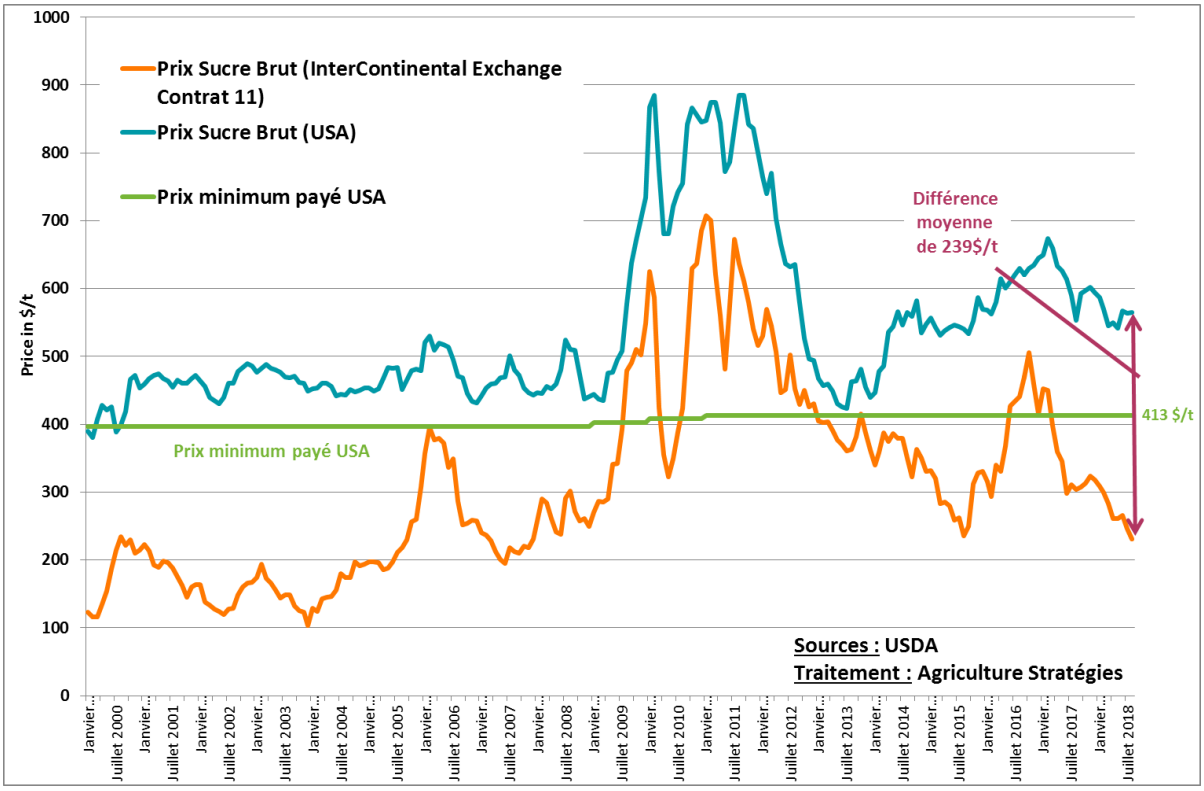

Figure 2 : Evolution des prix du sucre sur le marché international et aux USA

L'évolution des prix intérieurs et internationaux depuis 2000 (*Figure 2*) tend à montrer que **ces différents outils sont utilisés de manière efficace pour assurer l'équilibre de l'approvisionnement et permettre aux prix intérieurs d'être au-dessus du prix minimum**. A plus de 500$ la tonne de sucre brut, les filières américaines restent protégées contre la crise de surproduction qui touche actuellement les marchés internationaux. **En moyenne depuis 2000, les prix intérieurs aux Etats-Unis ont été supérieurs de 66% aux cotations internationales**, soit un différentiel de 239$/t. Le contrôle des importations mexicaines montre là aussi le pragmatisme américain en matière commerciale : figurant parmi les sujets sensibles de l'ALENA, un accord est intervenu dès la mi-2017, bien avant l'annonce d'un nouvel accord Etats-Unis - Mexique en aout 2018.

[19] https://enforcement.trade.gov/download/factsheets/factsheet-mexico-sugar-suspension-agreement-ad-cvd-121914.pdf
[20] https://www.commerce.gov/news/press-releases/2017/06/us-and-mexico-strike-deal-sugar-protect-us-growers-and-refiners-ensure

Annexe III : La politique sucrière en Inde : un grand producteur qui cherche à stabiliser son marché

L'Inde est actuellement le 2ème 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 2016[21]) (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.

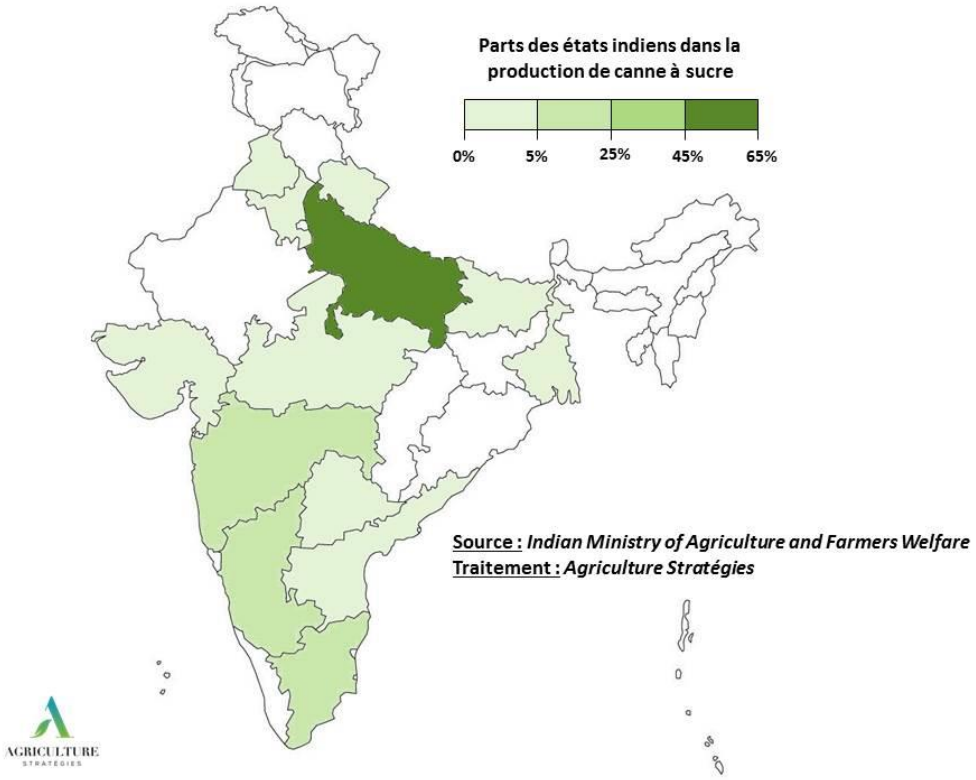

Figure 1 : Répartition de la production de canne à sucre en Thaïlande

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 sucre[22]. 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).

[21] Source : Ministère indien de l'agriculture et du bien-être des agriculteurs
[22] https://sugaralliance.org/indias-export-import-yo-yo

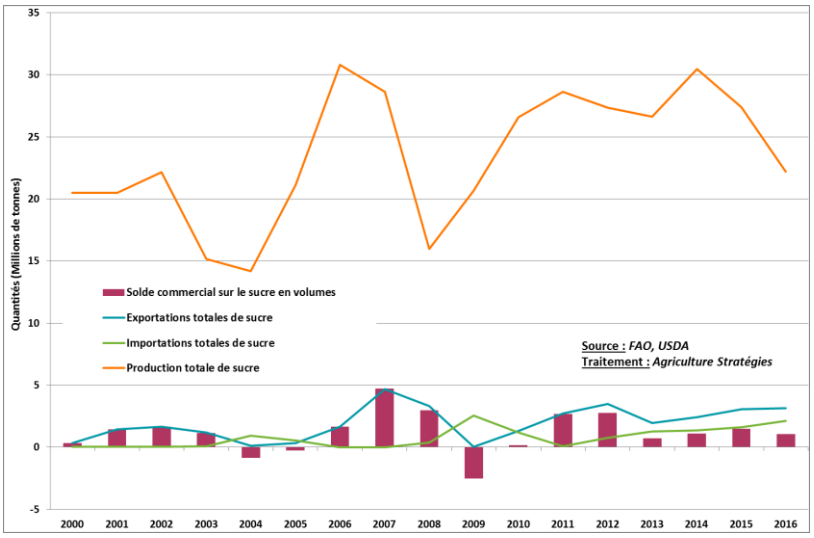

Figure 2 : Importations, exportations et solde commercial de l'Inde sur le sucre raffiné

La politique agricole indienne régule 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 fédéral[23].

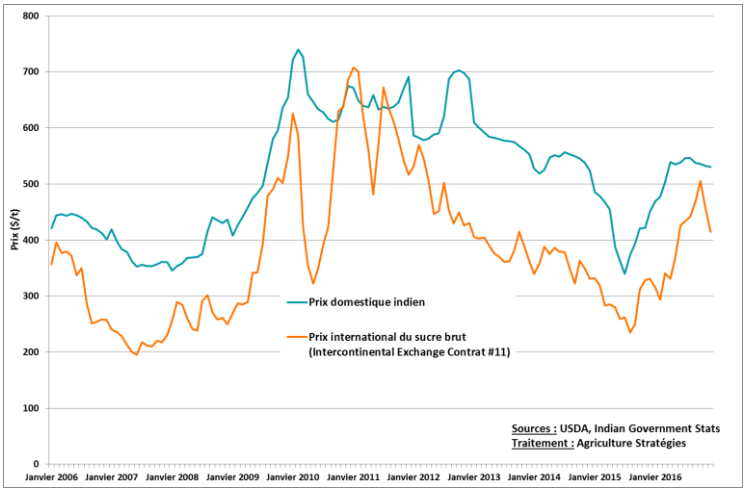

Figure 3 : Prix du sucre en Inde, sur le marché domestique et sur le marché international

Historiquement les transformateurs connaissaient 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

[23] http://www.indiansugar.com/PDFS/Current_sugarcane_pricing_policy__0405-Tarun_Sawhney.pdf

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 augmenté 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 paiements[24].

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 »)[25].

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 2030[26]. 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 autorisée[27]. 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.

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 déstabilisatrices 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 internationaux[28].

---

[24] https://sugaralliance.org/wp-content/uploads/2013/10/Meriot-India-8-16.pdf
[25] https://www.theweek.in/news/biz-tech/2018/09/22/why-india-biofuel-policy-wont-work.html
[26] https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Biofuels%20Annual_New%20Delhi_India_7-10-2018.pdf
[27] http://www.ifpri.org/blog/charting-future-indias-sugar-industry
[28] https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/agri_26nov18_e.htm

Annexe IV : La politique sucrière en Thaïlande : une remise en cause récente

Avec environ **10 millions de tonnes, la Thaïlande était en 2016 le 4ème producteur de sucre, soit 5,8% de la production mondiale**. Cette production est issue de la canne à sucre, dont les productions sont assez équitablement réparties entre les provinces du Nord et de l'Est de la Thaïlande (Figure 1). Le secteur compte plus de **300.000 producteurs, regroupés en 33 associations de planteurs** qui livrent 55 usines de transformation[29]. Les relations commerciales entre planteurs et usines sont très encadrées : **le partage de la valeur est administré par l'Etat.**

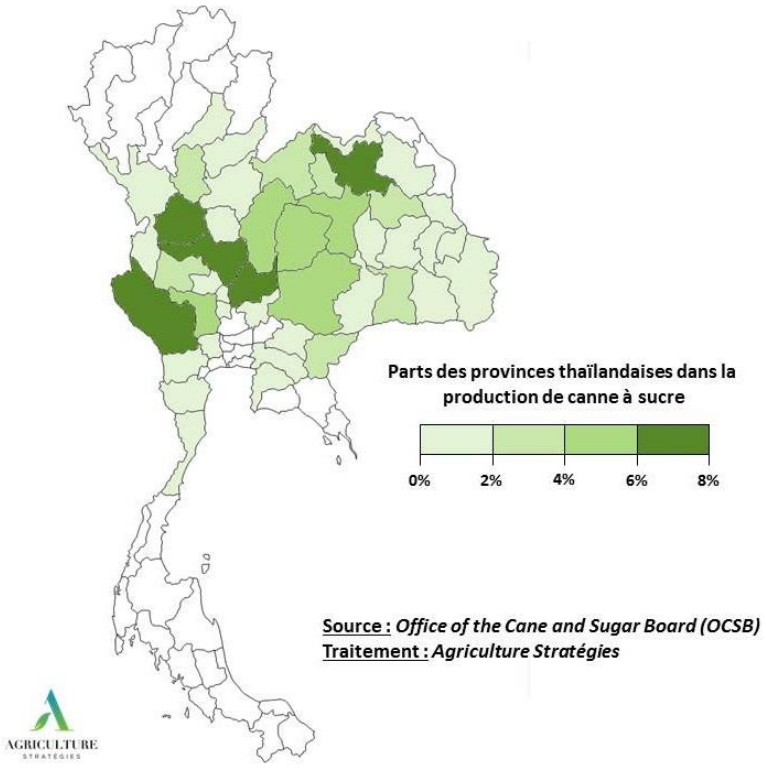

Figure 1 : Répartition de la production de canne à sucre en Thaïlande

Le secteur sucrier thaïlandais s'est développé progressivement à partir des années 1980. D'une production marginale au début des années 1960 (moins de 150.000 tonnes de sucre par an), il a pris de l'ampleur jusqu'à atteindre en moyenne 10 millions de tonnes au début des années 2010. Cette transition est notamment due à une **politique volontariste qui a permis son essor.**

En 1984 est entré en vigueur le **Cane and Sugar Act** à la suite une crise de surproduction ayant affecté les cours intérieurs du sucre. Cette législation a **mis en place un prix minimum intérieur, un système de triple-quota assez analogue au régime européen d'alors et un contrôle de la répartition de la valeur entre les planteurs et les sucreries[30] .**

Le sucre sous **quota A est vendu sur le marché national au prix fixé par le gouvernement**, il représente 2.6 millions de tonnes. Les **quotas B**, qui couvrent 800.000 tonnes de sucre brut pour l'exportation, sont **régies par la Thailand Cane and Sugar Corporation** (TCSC). Enfin, en cas de

[29] https://www.bonsucro.com/wp-content/uploads/2017/08/Thai-White-Paper-FINAL-LowRes.docx.pdf
[30] https://sugaralliance.org/wp-content/uploads/2015/08/Meriot-Thai-Subsidy-062015.pdf

dépassement de ces deux tranches, les transformateurs exportent les surplus sans contrainte de quantité. Le prix de la canne pour les producteurs est fixé à partir de la valorisation des sucreries : **après avoir pris en compte les coûts de transformation, la valeur est répartie entre les producteurs (70%) et les sucreries (30%)**[31]. La figure 2 représente le prix minimum intérieur, la principale cotation thaïlandaise à l'export et la cotation de référence internationale.

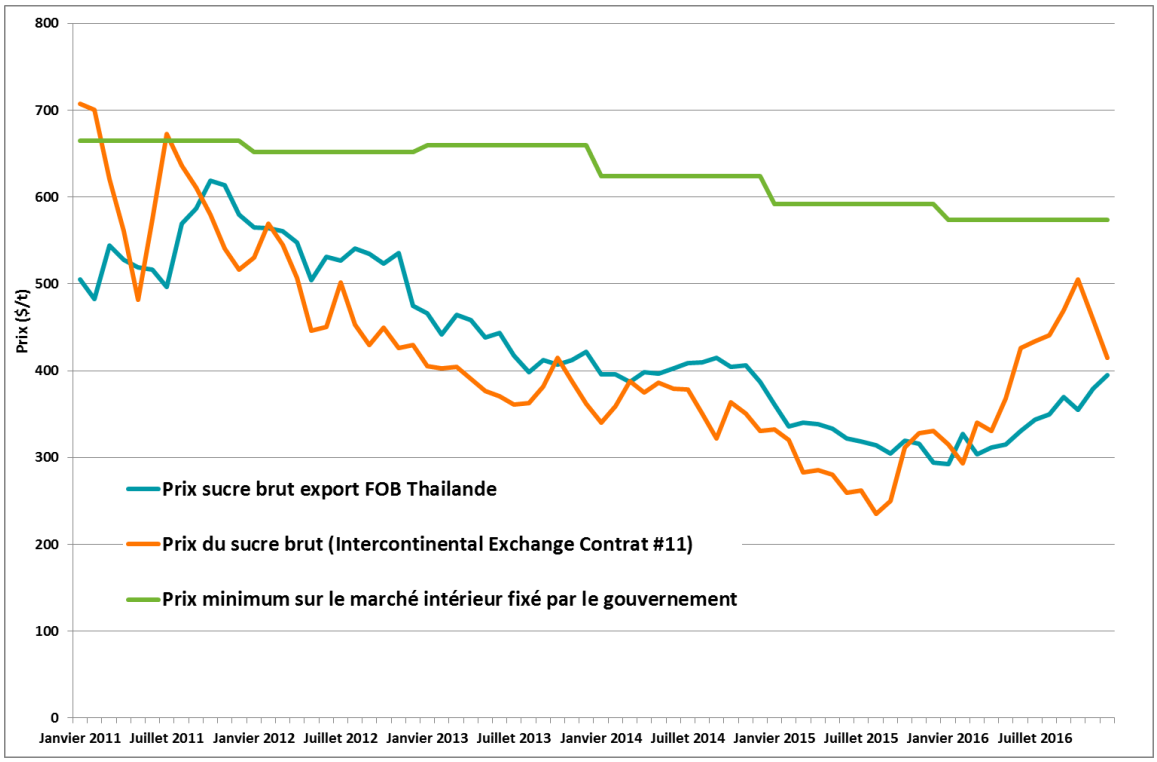

Figure 2 : Prix du sucre en Thaïlande, à la sortie du territoire et sur le marché international

Outre le partage de la valeur, **le paiement à la livraison de la canne est également imposé**. **En cas de sur-paiement par rapport à la valorisation réelle établie en fin de campagne, c'est l'Etat qui rembourse les transformateurs**. Les associations et fédérations d'associations de producteurs servent d'intermédiaire entre producteurs et transformateurs.

Le système de triple-quota est financé en partie via le prélèvement d'une taxe sur le sucre vendu sur le marché domestique et d'une TVA de 7%, reversés au "Cane and Sugar Fund", qui finance en retour des **soutiens à l'investissement pour les transformateurs et les producteurs**. De plus, cette politique s'accompagne d'une protection aux frontières, **le sucre étant taxé à hauteur de 103 $/t, à l'exception des membres de l'ASEAN**[32] qui ont des tarifs privilégiés pour l'accès au marché thaïlandais[33].

[31] https://www.krungsri.com/bank/getmedia/64a1559a-2938-4f48-b5af-c601e52f660c/IO_Sugar_2018_EN.aspx
[32] L'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) est une organisation régionale de coopération économique, politique et culturelle qui rassemble 10 pays du Sud-Est asiatique (Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Brunei, Vietnam, Laos, Myanmar et Cambodge).
[33] https://sugaralliance.org/wp-content/uploads/2015/08/Meriot-Thai-Subsidy-062015.pdf

La remise en cause

Victime de son succès, **la politique sucrière thaïlandaise a été remise en cause**. L'important développement de sa production a conduit la Thaïlande à devenir un important exportateur et donc à devenir **plus sensible aux fluctuations des marchés internationaux**. En 2015, les autorités ont annoncé un "Plan National pour l'Energie de la Thailande" dont l'objectif est de **développer des débouchés alternatifs à la canne via la production d'éthanol avec l'objectif que 25% des carburants proviennent de biocarburants d'ici 2036.**

Surtout, **en 2016, l'attaque du Brésil à l'OMC à l'encontre de la politique sucrière thaïlandaise a poussé à une réforme profonde**, dont toutes les mesures n'ont à ce stade pas toutes été arrêtées.

A partir de la campagne 2018-2019, **le prix du sucre sur le marché domestique n'est plus fixé par le gouvernement**, **le système de quota est entièrement supprimé et les taxes abondant le fond public également**[34]. Les transformateurs ont malgré tout l'obligation de constituer une réserve de sécurité de 250.000 tonnes par mois afin de protéger le marché domestique d'éventuelles pénuries. D'après les prévisions de l'USDA, **ces évolutions devraient conduire à une baisse du prix de la canne de l'ordre de 25% par rapport à leur niveau de 2016-2017.**

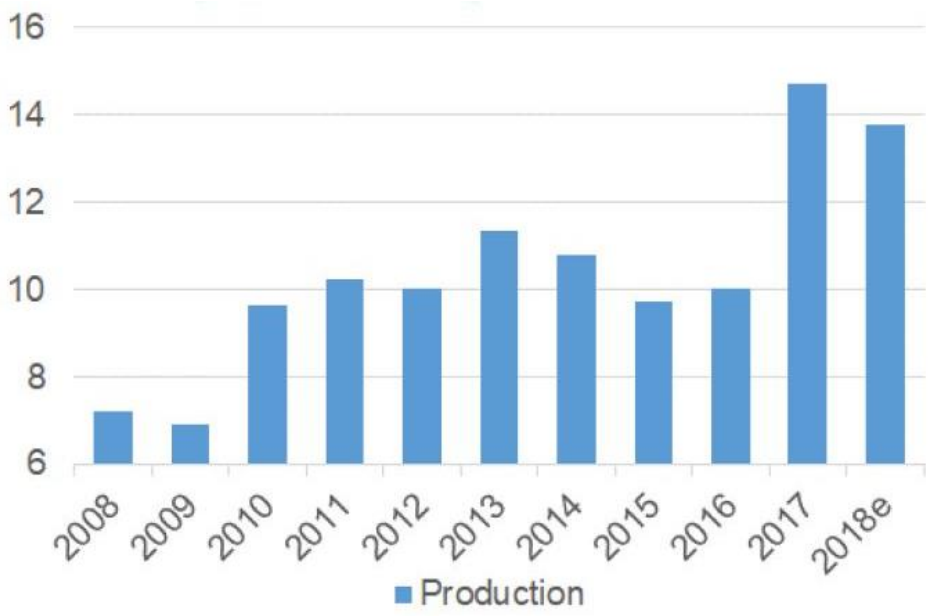

Figure 3 : Évolution de la production de sucre roux en Thaïlande (Source : Cristalco)

Comme le montre la figure 3, **la production thaïlandaise a continué d'augmenter pour atteindre un record en 2017 avec près de 15 millions de tonnes**, ce qui lui a permis d'exporter 10 millions de tonnes soit 16% des échanges internationaux. Cette hausse est présentée comme le premier facteur explicatif de la baisse des prix internationaux avec la fin des quotas européens. **Quatre millions de tonnes sur une production mondiale de plus de 170 millions auraient donc suffit à un retournement du marché, preuve supplémentaire de l'extrême volatilité des marchés internationaux** où un petit décalage entre production et transformation entraine des variations de prix importantes.

[34] https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds507_e.htm

Malgré la réforme engagée et la baisse des prix qu'elle a engendrés, la production de 2018-2019 est attendue en légère baisse par rapport à 2017-2018, bien au-dessus des années précédentes. La canne étant une culture pérenne et les alternatives limitées pour les producteurs, cela n'a rien d'étonnant : **en agriculture, comme dans toutes les industries lourdes, l'ajustement par les prix est surtout une vue de l'esprit**. D'après l'USDA, la production devrait même augmenter dans les prochaines années du fait de la mise en production de deux nouvelles usines de transformation et des surfaces associées.

Au final, il y a plus à attendre des décisions du gouvernement thaïlandais qui a annoncé le développement des plantations en palmiers à huile[35]. L'objectif du gouvernement est de **multiplier par deux fois et demie les surfaces en palmiers notamment pour répondre à l'objectif d'accroitre la part de biocarburants dans les carburants et en particulier le biodiesel[36].**

[35] https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Biofuels%20Annual_Bangkok_Thailand_6-23-2017.pdf
[36] https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Biofuels%20Annual_Bangkok_Thailand_6-23-2017.pdf

Annexe V : La politique sucrière en Chine : le partage de la valeur au cœur du dispositif

La Chine est actuellement le **5ème producteur mondial de sucre** avec environ 9,3 millions de tonnes, soit **5,3% de la production mondiale en 2016**[37]. Comme le montre la figure 1, la Chine a la particularité de produire à la fois du **sucre à partir de canne** (dans le sud du pays, notamment la région du Guangxi qui produit près de 60% du sucre chinois) **et à partir de betterave** (dans le nord). Les proportions ne sont néanmoins pas équilibrées : **85% du sucre produit provient de la canne**. La Chine compte 270 raffineries, appartenant à 48 groupes différents, dont 233 sont dédiés à la canne.

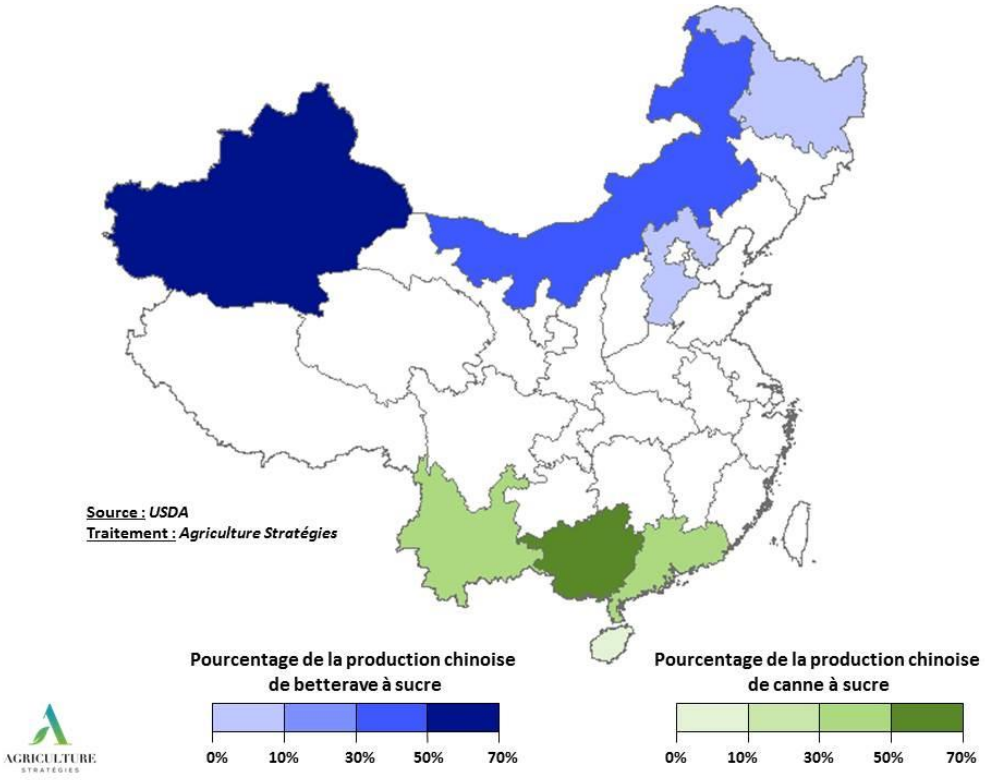

Figure 1 : Cartographie des productions sucrières en Chine

Pour comprendre le développement du secteur, il faut remonter au **plan quinquennal de 1953** qui a mis l'accent sur le développement des structures de transformation. **D'une production de 1,4 MT en 1961, il est passé à 7,4 MT en 2000**[38]**.**

Au sein des années 1990, le gouvernement a entrepris une importante série de réformes. Du côté de la transformation, ces mesures incluaient une **réduction du nombre de sites opérants** et leur **modernisation**, la limitation de la production d'édulcorants artificiels (notamment l'aspartame) pour favoriser l'utilisation de sucre et l'encouragement **d'investissements étrangers** dans les outils chinois[39]. Du côté de la production, le gouvernement a mis l'accent sur l'augmentation des rendements en maximisant les **recherches et méthodes agronomiques** (sélections variétales et

[37] Source : FAO
[38] Données FAO
[39] https://www.researchgate.net/publication/225260721_Sugar_industry_in_China_R_D_and_policy_initiatives_to_meet_sugar_and_biofuel_demand_of_future

production de semences de qualité, traitements phytosanitaires, irrigation performante, etc.).

Mais le cœur de la réforme a avant tout consisté à former un prix plancher incitatif pour la rémunération des agriculteurs. Ce prix plancher est dépendant du cours domestique du sucre chinois : les agriculteurs doivent être rémunérés 420RMB/t (62 $/t) pour la canne à sucre lorsque le prix du sucre domestique est inférieur ou égal à 5100 RMB/t (758 $/t)[40]. En revanche, **lorsque le prix du sucre est supérieur à ce seuil d'activation, un partage de la valeur se met en place** et l'agriculteur doit percevoir 5% de la différence entre le prix du sucre et ce seuil de 5100 RMB/t. Autrement dit, lorsque le prix du sucre domestique chinois atteint 5200 RMB/t, les agriculteurs doivent percevoir 5RMB/t pour leur canne en plus du prix plancher de 420 RMB/t, soit 425 RMB/t.

Ce prix plancher a été régulièrement augmenté au cours du temps : en 2005, il s'établissait à 160 RMB/t et le seuil d'activation du partage de la valeur était un prix du sucre à 2400 RMB/t[41]. Autrefois national, ce prix plancher est depuis 2013 laissé à la discrétion des différentes provinces concernées. **Le Guangxi par exemple a décidé d'augmenter de 5 à 6% le partage de la valeur** entre agriculteurs et transformateurs[42].

Malgré les progrès du secteur, **la production n'a couvert ces dernières années qu'entre 60 et 70% de la consommation**, faisant de la Chine le deuxième plus important importateur de sucre au monde, juste derrière l'Indonésie. Ainsi **les droits de douanes sur le sucre sont restés relativement faibles** : 15% pour les quotas d'importation OMC et 50% au-delà. Les quotas OMC représentent 1,945 millions de tonnes, soit environ la moitié des 4 millions de tonnes d'importations chinoise[43].

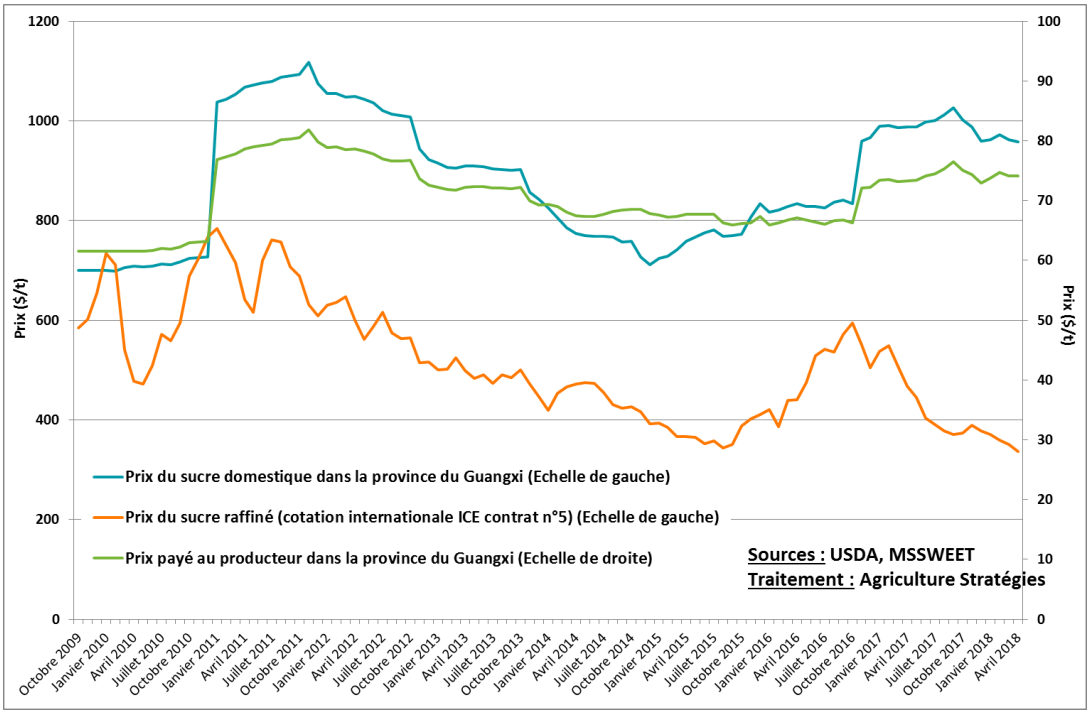

Figure 2 : Evolution des prix du sucre en Chine et rémunération des agriculteurs

[40] http://www.msweet.com.cn/eportal/ui?pageId=1014425&articleKey=2367592&columnId=1014001

[41] https://www.researchgate.net/publication/225260721_Sugar_industry_in_China_R_D_and_policy_initiatives_to_meet_sugar_and_biofuel_demand_of_future

[42] http://www.msweet.com.cn/eportal/ui?pageId=1014425&articleKey=2367592&columnId=1014001

[43] https://apps.fas.usda.gov/psdonline/circulars/sugar.pdf

La chute des prix internationaux observée à partir de 2013 a mis mal la régulation de la filière chinoise. Le niveau des droits de douanes n'était plus suffisant pour garantir la stabilité du marché intérieur. Les usines de transformation se sont ainsi trouvées sous pression et **le système de partage de la valeur ajoutée a du temporairement être abandonné dans certaines provinces** (Yunnan, Guangdong et Hainan)[44].

Le gouvernement chinois a réagi en adoptant des mesures de sauvegarde tel que les règles de l'OMC lui permettent. Décidées en 2015 et mises en place depuis 2016, les tarifs douaniers hors quota OMC ont été augmenté de 40%. Pour la campagne 2017-18, ils ont même été accru de 45%[45]. **Contestant non pas le principe mais la justification avancée pour l'utilisation de ces mesures de sauvegarde, le Brésil a attaqué la Chine à l'OMC fin 2018[46].**

Sur le plan des débouchés alternatifs pour la canne et la betterave, **le secteur sucrier ne semble pas concerné par l'expansion de la production de biocarburants**, contrairement au biodiesel et à l'éthanol dont le plan quinquennal instauré en 2016 a établi des objectifs ambitieux : quadrupler la production de biodiesel et augmenter de deux tiers celle d'éthanol. Néanmoins 5% de l'éthanol produit provient de résidus de la canne ou de la betterave à l'heure actuelle, le reste provenant de maïs (70%) et de manioc (25%). **Importatrice nette de sucre, la Chine n'a pas besoin de trouver de nouveaux débouchés à ses productions sucrières**[47].

---

[44] https://www.intechopen.com/books/sugarcane-technology-and-research/sugarcane-production-in-china
[45] http://www.msweet.com.cn/mtkj/xwzx62/gn97/zc40/2288926/index.html
[46] https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=249013&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True
[47] https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Biofuels%20Annual_Beijing_China%20-%20Peoples%20Republic%20of_10-20-2017.pdf

Annexe VI : La politique sucrière en Russie : une stratégie de substitution aux importations

La Russie est actuellement le 7ème producteur mondial de sucre avec environ 6.2 millions de tonnes soit 3.6% de la production mondiale en 2016. Cette production est issue de la culture de betteraves à sucre, dont les productions sont localisées dans l'Ouest du pays (Figure 1). La production est particulièrement importante dans l'extrême sud-ouest du pays et la région de Krasnodar (20.6% de la production)[48]. **La filière est très intégrée : les « agro-holdings », héritage des anciennes exploitations collectives soviétiques, concentrent 89% des surfaces en betteraves sucrières en Russie**[49] et contrôlent plus ou moins directement les unités de transformation.

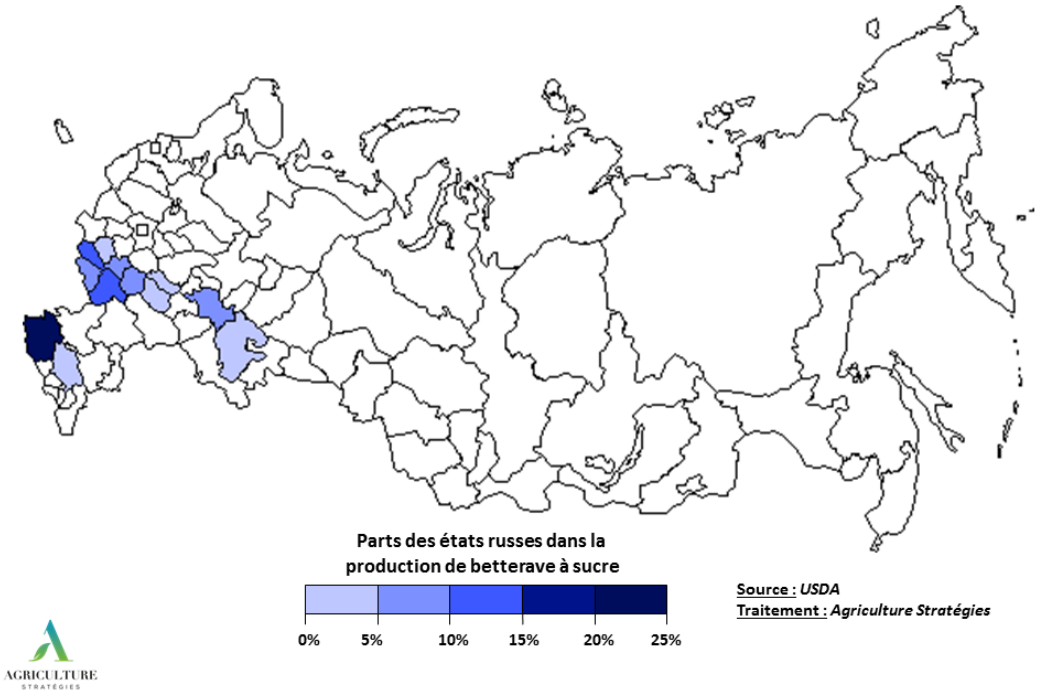

Figure 1 : Répartition de la production de sucre en Russie

Le secteur du sucre en Russie vit actuellement une renaissance après un déclin important. Les statistiques de la FAO font état d'une production conséquente sous l'ère communiste : l'URSS aurait produit jusqu'à 69 millions de tonnes de sucre dans les années 1960 (près d'un tiers de la production mondiale !). En 1993, la production russe n'était plus que de 25 millions de tonnes (9,0% de la production mondiale) avant de toucher le fond au début des années 2000 avec seulement 1.5 millions de tonnes de sucre (1.2% de la production mondiale).

[48] https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Sugar%20Annual_Moscow_Russian%20Federation_4-19-2018.pdf
[49] Source Rosstat : http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/en/figures/agriculture/

Comme le montre la figure 2, **le secteur semble renaitre de ses cendres sous l'impulsion d'une stratégie politique forte concernant l'ensemble des productions agricoles** (pour une analyse détaillée voir l'article de Quentin Mathieu et de Thierry Pouch dans la revue Economie Rurale[50]). En effet, **à partir du milieu des années 2000, l'agriculture a été érigée en priorité nationale, et suite à la crise alimentaire de 2008, cette priorité s'est traduite en action politique avec la « doctrine sur la sécurité alimentaire »** adoptée par décret en 2010 qui fixe des objectifs d'autosuffisance pour tous les produits agricoles[51]. Ainsi, pour le secteur sucrier, un objectif de 80% d'autosuffisance a été visé pour 2020, et a déjà été atteint : en 2016 moins de 10% du sucre russe était importé.

Pour le secteur sucrier un programme de 840 millions de dollars nommé « Développement du complexe sucrier de la Fédération de Russie pour 2013-2015 » a été adopté en 2013 pour soutenir les transformateurs en leur apportant de l'aide sous forme de prêts à taux d'intérêt bonifiés[52].

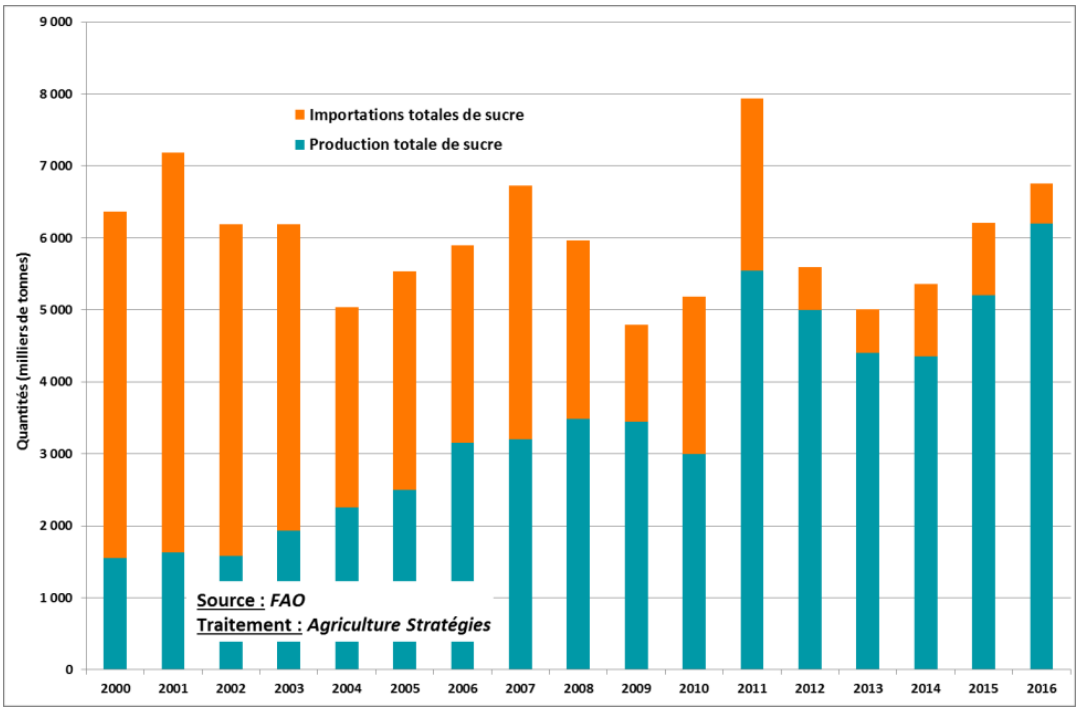

Figure 2 : Evolution de la production et des importations de sucre en Russie

Au-delà des aides à l'investissement, c'est surtout la protection aux frontières qui a permis à la Russie d'opérer une véritable stratégie de substitution aux importations. Pour le sucre, les tarifs douaniers sont pilotés de manière à stabiliser les prix domestiques à un niveau suffisamment rémunérateur pour inciter au développement de la production. Ainsi, le sucre raffiné est taxé à un niveau quasiment prohibitif de 340$/t. Les importations prennent donc la forme de sucre brut qui est raffiné sur le territoire russe. Elles sont taxées à un taux qui varient avec le prix des échanges internationaux : quand les prix internationaux sont élevés, les taxes sont réduites, et vice-versa (Figure 3).

[50] Mathieu Q., Pouch T., (2018), « Russie : un retour réussi sur la scène agricole mondiale Des années 1990 à l'embargo », in *Economie Rurale*, 365, p.103-118

[51] http://www.agriculture-strategies.eu/2018/01/la-resorption-du-deficit-commercial-agro-alimentaire-russe-consequence-de-lembargo-sur-les-produits-agricoles-europeens/

[52] https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Sugar%20Annual_Moscow_Russian%20Federation_4-14-2017.pdf

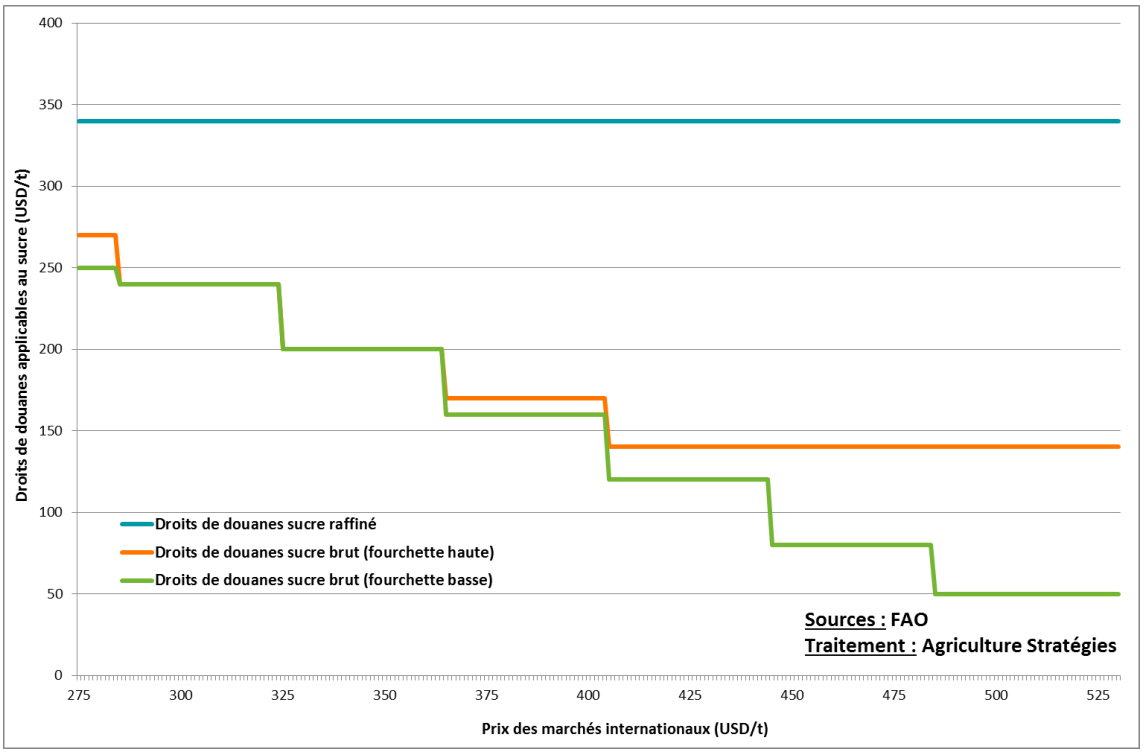

Figure 3 : Tarifs douaniers variables pour le sucre à l'entrée du territoire russe

Durant les périodes de commercialisation (à partir du 1er août et jusqu'à ce que les stocks soient considérés comme faibles), les tarifs douaniers se trouvent dans une fourchette comprise entre 140 et 270 dollars par tonne (fourchette haute). En revanche, quand les importations sont jugées nécessaires, une fourchette basse se situant entre 50 et 250 dollars par tonne est appliquée. **Les producteurs indépendants profitent directement de la régulation du prix intérieur car les sucreries sont tenues de leur acheter la betterave à un prix équivalent à 8% du prix du sucre transformé final[53].**

La figure 5 ci-dessous donne un aperçu de la mécanique des droits de douanes variables sur la période 2011-2015 lors de laquelle le prix international a connu une baisse (courbe orange). Sous l'hypothèse que la fourchette basse des taux est appliquée à partir d'avril, on établit la courbe de prix du sucre brut rehaussé des droits de douanes (il faudrait également tenir compte des coûts de transport). Sachant que le coût pour raffiner le sucre se situe entre 80 et 100 $/tonne, on explique ainsi que **le prix intérieur du sucre raffiné sur le marché russe est nettement supérieur au prix international.**

[53] http://www.fao.org/docrep/019/i3561e/i3561e.pdf

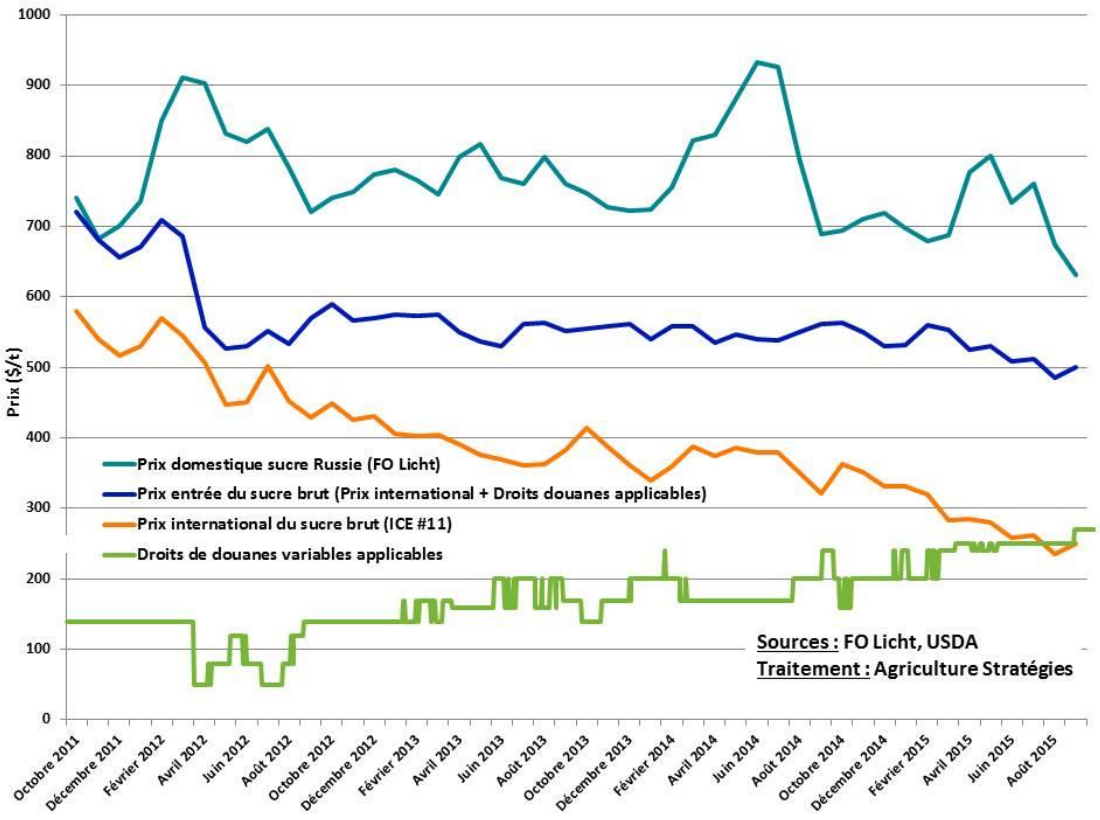

Figure 4 : Prix du sucre en Russie, à l'entrée du territoire et sur le marché international

En définitive, il apparait que **la politique sucrière russe a permis de relancer une production tombée au plus bas au début des années 2000. Fondée sur une stratégie de substitution aux importations, des changements sont à venir dans la mesure où le marché russe arrive à saturation.** Compte tenu du potentiel russe, il n'est pas exclu que la Russie redevienne également exportatrice dans les prochaines années.