

Chapitre 6

Sucre

Situation du marché

Le marché mondial du sucre continue d'être marqué par une forte volatilité des prix. Le prix mondial de référence du sucre brut a enregistré en 2010 une succession de pics et de corrections à la baisse avant d'atteindre en février 2011 son niveau le plus élevé depuis 30 ans, soit 36.08 cts/lb (795.4 USD/t). Les fondamentaux du marché à l'origine de la volatilité des prix sont les forts déficits mondiaux en sucre des deux campagnes précédentes et les conditions météorologiques défavorables dans un certain nombre de pays, qui ont réduit l'importance de la reprise attendue de la production et, par conséquent, entraîné les prix à la hausse (graphique 6.1). Les stocks mondiaux de sucre, qui avaient déjà baissé, sont tombés en 2010-11 à leur niveau le plus bas depuis 20 ans, contribuant à l'augmentation ainsi qu'à la volatilité des prix du marché.

Les prix internationaux du sucre devraient fléchir jusqu'à la fin de 2011, ainsi qu'en 2011-12, la production réagissant dans le monde entier à la récente hausse des prix, ce qui entraînera un gonflement des excédents et permettra d'amorcer la reconstitution des stocks.

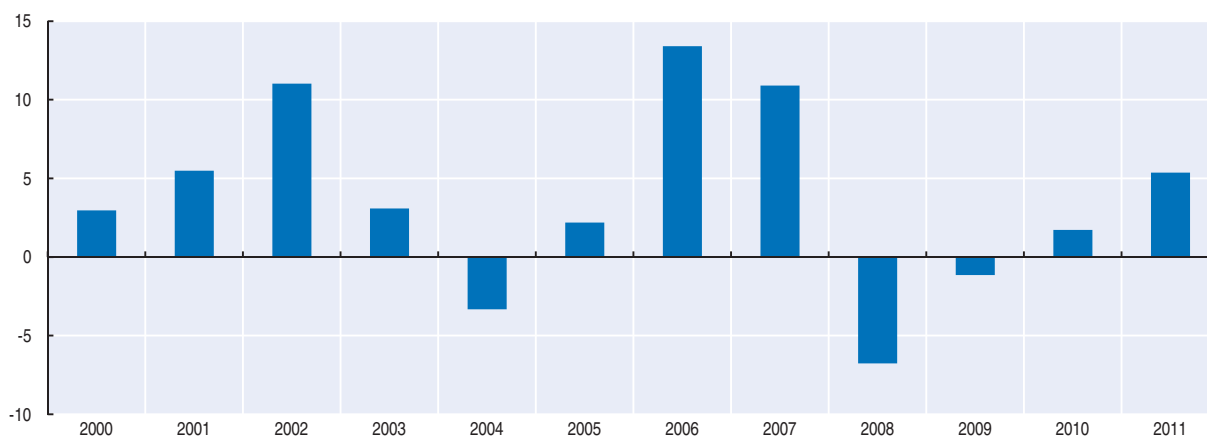
Principaux éléments des projections

- Selon les projections, le prix du sucre brut (*Intercontinental Exchange*, contrat n° 11, prix vrac au comptant, fab ports des Caraïbes) en valeur nominale s'élèverait à près de 408 USD/t (18.5 cts/lb) en 2020-21. Il n'atteindrait donc pas le pic historique du début de la période des Perspectives mais devrait, au cours de la période des projections, demeurer en moyenne à un niveau plus élevé que celui de la décennie précédente, en termes réels (corrigé de l'inflation) aussi. Les prix du sucre blanc (Euronet, Liffe, contrat n° 407, Londres) connaîtraient une évolution analogue et devraient atteindre 508 USD/t (23 cts/lb) en 2020-21, la surcote du sucre blanc diminuant avec la hausse du volume des exportations pour s'établir en moyenne à plus de 90 USD/t environ au cours de la décennie à venir (graphique 6.2).
- Le Brésil, qui est l'un des producteurs de sucre où les coûts de production sont les plus faibles et qui a la capacité de développer à grande échelle la superficie consacrée à la canne à sucre, jouera, compte tenu de la croissance prévue de la production d'éthanol, un rôle essentiel dans la production mondiale de sucre. Celle-ci devrait atteindre, selon les projections, plus de 209 Mt en 2020-21. Les politiques des pouvoirs publics visant à intervenir sur les marchés du sucre de même que les cycles de production du sucre dans certains grands pays producteurs de canne à sucre d'Asie continueront d'influer sur la production mondiale de sucre et la volatilité des prix à plus long terme. La consommation mondiale de sucre, sous l'effet de la hausse des prix, devrait augmenter plus lentement en moyenne pour atteindre 207 Mt en 2020-21.
- Les stocks devraient se reconstituer à court terme, mais au cours de la décennie à venir, le ratio moyen stocks-consommation devrait se situer à un niveau inférieur à celui des dix années précédentes, favorisant des prix plus élevés (graphique 6.3).

Graphique 6.1. Le bilan mondial de sucre devient excédentaire

Différence entre production et consommation mondiales de sucre

Millions de tonnes e.s.b.

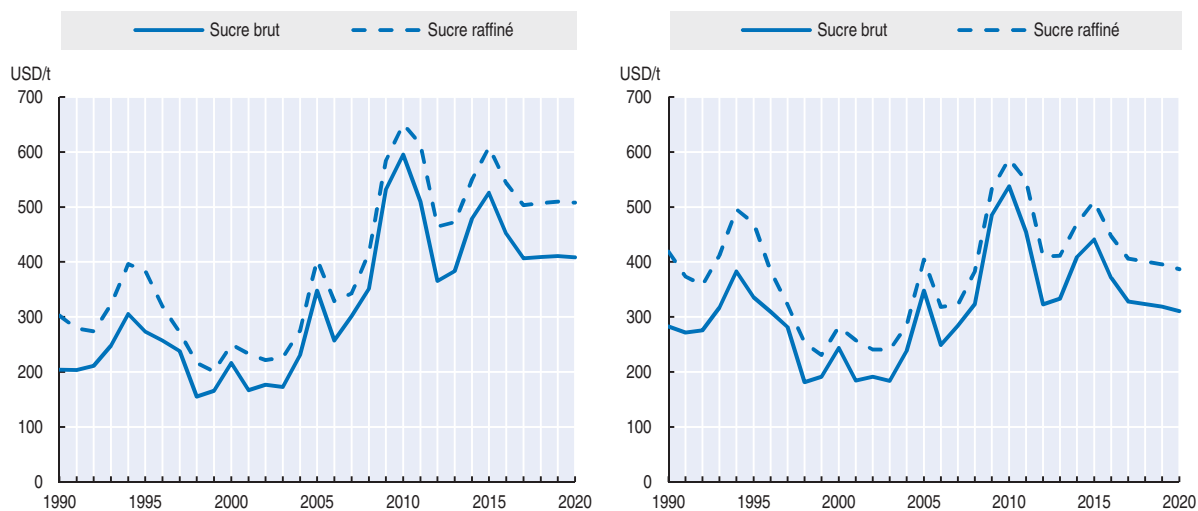


Source : Secrétariats de l'OCDE et de la FAO.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932437677>

Graphique 6.2. Les prix mondiaux devraient baisser mais rester à des niveaux plus élevés

Évolution des prix mondiaux du sucre en termes nominaux (à gauche) et en termes réels (à droite) à l'horizon 2020



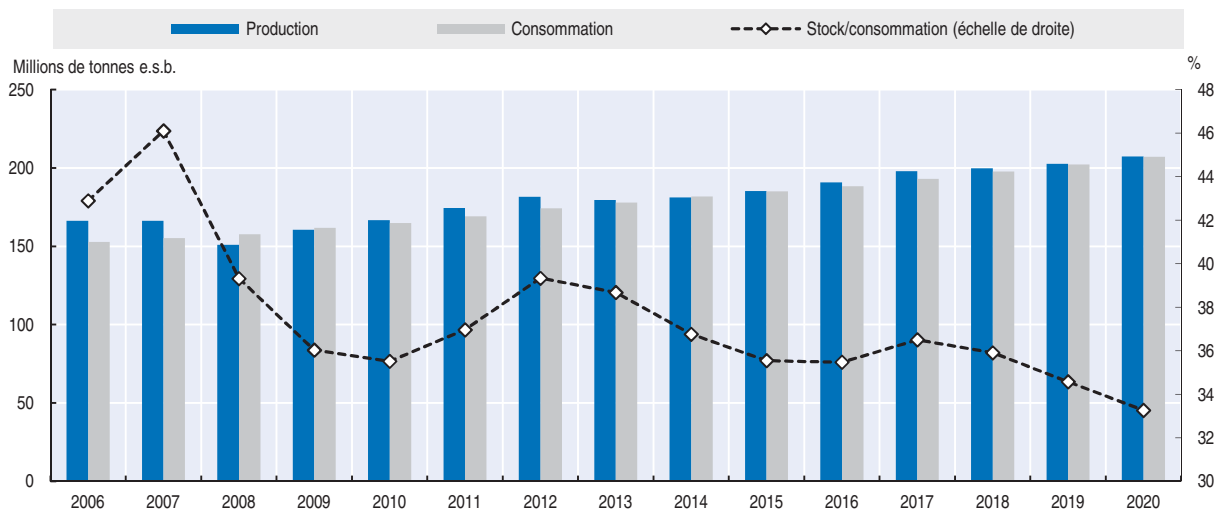
Notes : Prix mondial du sucre brut : ICE Inc. contrat n° 11, fab, prix vrac au comptant, octobre/septembre. Prix du sucre raffiné, contrats futurs n°407, marché Euronext, Liffe, Londres, octobre/septembre. Les prix du sucre en termes réels sont les prix nominaux déflatés par le déflateur du PIB des États-Unis (2005 = 1).

Source : Secrétariats de l'OCDE et de la FAO.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932437696>

Graphique 6.3. Le ratio stock-consommation mondial devrait augmenter à court terme puis diminuer

Évolution de la production, de la consommation et du rapport stock-consommation de sucre à l'horizon 2020



Source : Secrétariats de l'OCDE et de la FAO.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932437715>

Tendances des marchés et perspectives

Prix

Selon les projections, les prix mondiaux du sucre baisseront par rapport aux records historiques du début de la période des Perspectives, mais devraient se maintenir jusqu'en 2020-21 à un niveau élevé et, en moyenne, supérieur en termes réels à celui de la précédente décennie. La surcote du sucre blanc, c'est-à-dire la marge entre le sucre brut et le sucre blanc, devrait diminuer par rapport au niveau élevé de 2010 pour s'établir en moyenne aux environs de 90 USD/t pendant la période des projections, du fait de l'augmentation des ventes de sucre blanc par certains exportateurs traditionnels de sucre et de la mise en service de nouvelles raffineries au Moyen-Orient et en Afrique.

Les prix mondiaux du sucre devraient continuer de fluctuer au cours de la période des projections, comme pendant la précédente décennie, en raison de la poursuite des politiques publiques d'intervention sur les marchés du sucre dans de nombreux pays et sous l'effet des cycles de production en Asie, en particulier en Inde, qui provoquent périodiquement d'amples fluctuations entre importations et exportations. En conséquence, les prix mondiaux devraient tomber au plus bas en 2012-13, lorsque la production culminera en Inde et augmentera dans d'autres pays, et que des quantités supplémentaires seront exportées sur le marché mondial (ou que de plus faibles quantités seront importées du marché mondial). Par la suite, le cycle en Inde amorcera sa phase descendante conduisant à une pénurie de production et contraignant le pays à importer de grandes quantités de sucre pour répondre à ses besoins, d'où une hausse des prix mondiaux attendue en 2015-16. La phase ascendante du cycle reprendra alors, entraînant une nouvelle chute des prix mondiaux en 2017-18, etc.

En tant que premier producteur de sucre et grande puissance commerciale, le Brésil détient désormais le pouvoir de décider des prix sur le marché mondial, les prix internationaux du sucre étant généralement corrélés au niveau relativement bas de ses

coûts de production. Les coûts de production du sucre au Brésil, ainsi que dans les autres grands pays exportateurs que sont l'Australie et la Thaïlande, ont récemment augmenté du fait de l'appréciation de leur monnaie vis à vis du dollar des États-Unis. L'importance de la récolte annuelle de canne à sucre du Brésil, ainsi que sa répartition entre production d'éthanol et production de sucre, sont les principaux facteurs qui sous-tendent la projection des prix internationaux du sucre à l'horizon 2020-21. La production de sucre au Brésil devrait continuer de représenter moins de 50 % de sa récolte énorme de canne à sucre, qui approcherait 1 milliard de tonnes à la fin de la décennie.

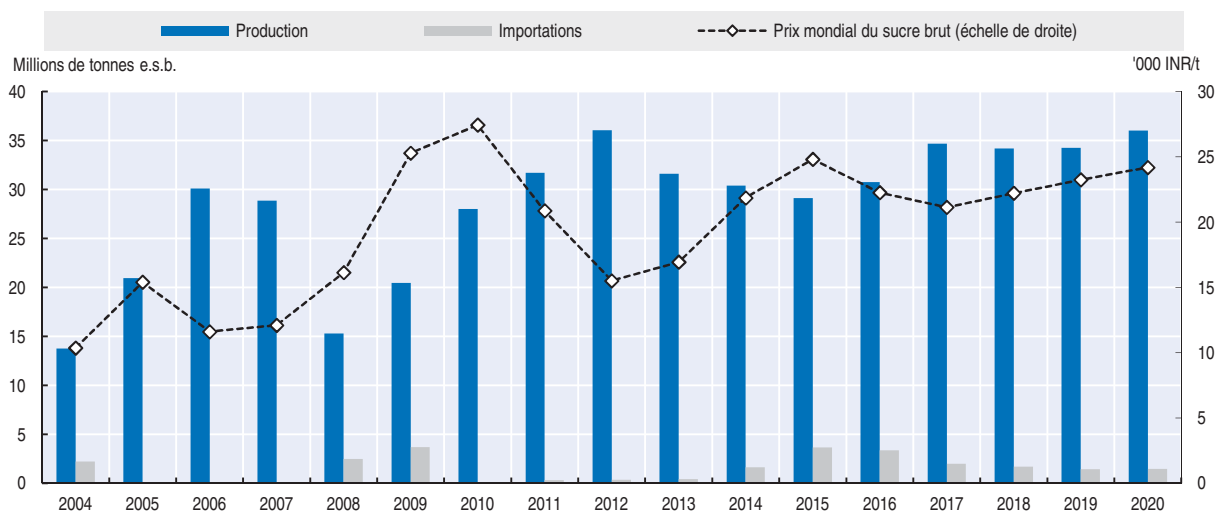
Production et consommation de sucre

Les cultures sucrières dans de nombreuses régions du monde sont appelées à se développer sous l'effet de l'augmentation de la demande de sucre et autres utilisations, et du niveau relativement élevé des prix du marché. La production mondiale de sucre devrait augmenter de 50 Mt pour dépasser 209 Mt en 2020-21. Le volume de production supplémentaire sera essentiellement assuré par les pays en développement, en particulier le Brésil qui continuera d'assumer une grande partie du poids de cette croissance. Le Brésil a rapidement développé sa production au cours des deux dernières décennies, mais l'investissement dans de nouvelles sucreries s'est ralenti après la crise financière de 2008, ralentissant par la suite la croissance globale. La récente montée en flèche des prix du sucre s'est traduite par une meilleure rentabilité et devrait déclencher de nouveaux investissements avant la fin de la décennie, la production étant appelée à augmenter de presque 11 Mt pour atteindre près de 50 Mt d'ici à 2020-21.

L'Inde, qui est le deuxième producteur mondial et le premier consommateur, devrait accroître sensiblement sa production pour la porter à 32 Mt de sucre par an, en moyenne, au cours de la décennie à venir, soit quelque 50 % de plus qu'en 2008-10, période marquée par une forte baisse de la production. La production sucrière annuelle continuera de présenter de fortes fluctuations en réponse à un cycle de production qui perdure depuis longtemps (graphique 6.4). D'autres pays d'Asie, comme la Chine et le Pakistan, devraient

Graphique 6.4. Le cycle de production de l'Inde influera sur les prix mondiaux

Évolution de la production, de la consommation et des importations de sucre de l'Inde à l'horizon 2020



Source : Secrétariats de l'OCDE et de la FAO.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932437734>

aussi enregistrer des formes moins marquées de cycle de production, qui contribueront aux fluctuations de la production et du volume de leurs importations. En dehors de ce groupe, l'effort d'expansion engagé en Thaïlande devrait se poursuivre avec la concrétisation des projets d'investissement actuellement en gestation, qui devraient porter la production à quelque 8.7 Mt d'ici à 2020-21, le pays conservant ainsi sa position de troisième producteur mondial.

Par opposition aux tendances à l'expansion observées dans les pays en développement, le secteur sucrier traditionnel d'un certain nombre de pays développés devrait voir sa production stagner ou baisser au cours de la décennie à venir. Dans l'Union européenne, par exemple, la production contingentée de sucre a diminué avec la réforme des politiques et devrait se stabiliser aux alentours de 13.4 Mt (14.4 Mt e.s.b), les quotas de production existants étant maintenus afin d'équilibrer le marché intérieur dans un contexte caractérisé par une consommation stable, un volume fixe d'exportations subventionnées et des importations qui devraient augmenter. Un surcroît de production hors quota de betterave à sucre destinée à la production d'éthanol et à l'industrie chimique est à prévoir pendant la période étudiée. La production de sucre aux États-Unis ne devrait guère augmenter et restera bien inférieure aux 85 % de quotas minimaux de consommation intérieure garantis par la loi FCE de 2008. Les producteurs de ce pays s'attacheront surtout à améliorer leurs marges en réduisant leurs coûts et en laissant essentiellement le Mexique compenser le déficit croissant entre une production stable et des besoins de consommation en hausse aux États-Unis.

La perspective d'accéder à des prix plus élevés sur le marché en faible expansion des États-Unis devrait encourager le Mexique à engager de nouveaux investissements et à développer sa production sucrière à l'horizon 2020-21. L'industrie sucrière australienne, bien que sinistrée par des inondations et un cyclone en 2010, devrait se redresser au cours des années à venir. Toutefois, en raison de la pression constante exercée sur les terres disponibles pour la production de canne à sucre, les producteurs de sucre s'attacheront sans doute à améliorer leur productivité par le remembrement des exploitations, le recours à des variétés améliorées de canne à sucre et la progression des rendements en sucre, plutôt que par une extension des superficies plantées en canne, et la production devrait atteindre quelque 5 Mt en 2020-21. L'industrie sucrière de la Fédération de Russie s'est transformée ces dernières années et, selon les projections, la production devrait continuer d'augmenter grâce à d'importantes mesures de soutien internes, pour atteindre un peu moins de 5 Mt d'ici à 2020-21.

La consommation mondiale de sucre continue d'augmenter malgré la persistance des difficultés économiques de nombreux pays développés, aggravées par une période de hausse du niveau et de la volatilité des prix du sucre. C'est pourquoi la progression de la consommation de sucre a marqué le pas au début de la période des Perspectives, et ce ralentissement devrait se poursuivre à plus long terme, compte tenu de la hausse prévue des prix mondiaux moyens du sucre en termes réels. La consommation mondiale est appelée à progresser de 2.2 % par an jusqu'en 2020-21, contre 2.6 % par an les dix années précédentes. Les pays en développement continueront d'afficher la plus forte croissance de la consommation de sucre, alimentée par l'augmentation des revenus et de la population, avec toutefois des variations considérables d'un pays à l'autre. Les régions déficitaires en sucre que sont l'Asie et l'Extrême-Orient, ainsi que l'Afrique, seront les principales contributrices de la croissance de la consommation. En revanche, la consommation de nombreux pays développés, dont les marchés sont parvenus à maturité,

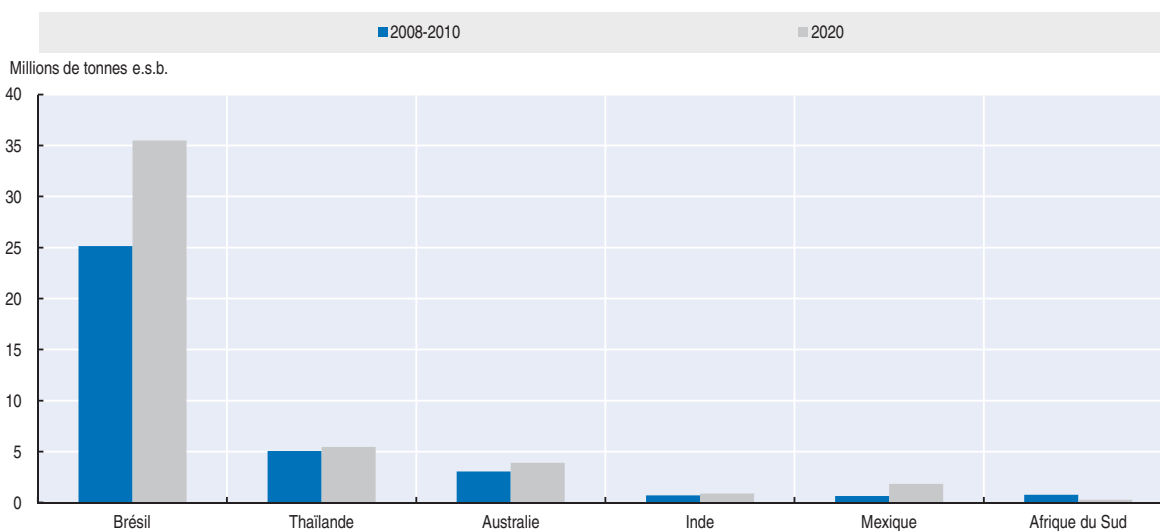
afficheront une croissance faible ou nulle, et la consommation totale de sucre de ces pays devrait passer de 48 Mt à 52 Mt en fin de période de projection. Cela s'explique, notamment, par le ralentissement de la croissance démographique et par l'évolution des habitudes alimentaires en cours sous l'effet d'une sensibilisation aux questions touchant la santé, dont les problèmes d'obésité.

Échanges

Au cours de la dernière décennie, un certain nombre de changements structurels ont affecté la configuration des échanges et continueront d'influer sur les transactions internationales au cours de la période à venir. Il s'agit notamment de la concentration accrue des exportations de sucre, marquée par une diminution du nombre d'exportateurs mondiaux, et de la baisse du volume de sucre blanc faisant l'objet d'échanges internationaux (graphique 6.5). La réforme du régime sucrier dans l'Union européenne s'est traduite par une chute brutale des exportations de sucre blanc, de l'ordre de 6-7 Mt, les quotas de production ayant été progressivement ramenés à un niveau inférieur aux besoins de consommation. En conséquence, l'Union européenne, après avoir été un grand exportateur net de sucre blanc, est devenue un grand importateur net, principalement de sucre brut destiné à être raffiné et vendu sur le marché intérieur.

Graphique 6.5. **Les exportations de sucre restent fortement concentrées et dominées par le Brésil**

Comparaison des volumes d'exportations des principaux exportateurs entre 2008-10 et 2020



Source : Secrétariats de l'OCDE et de la FAO.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932437753>

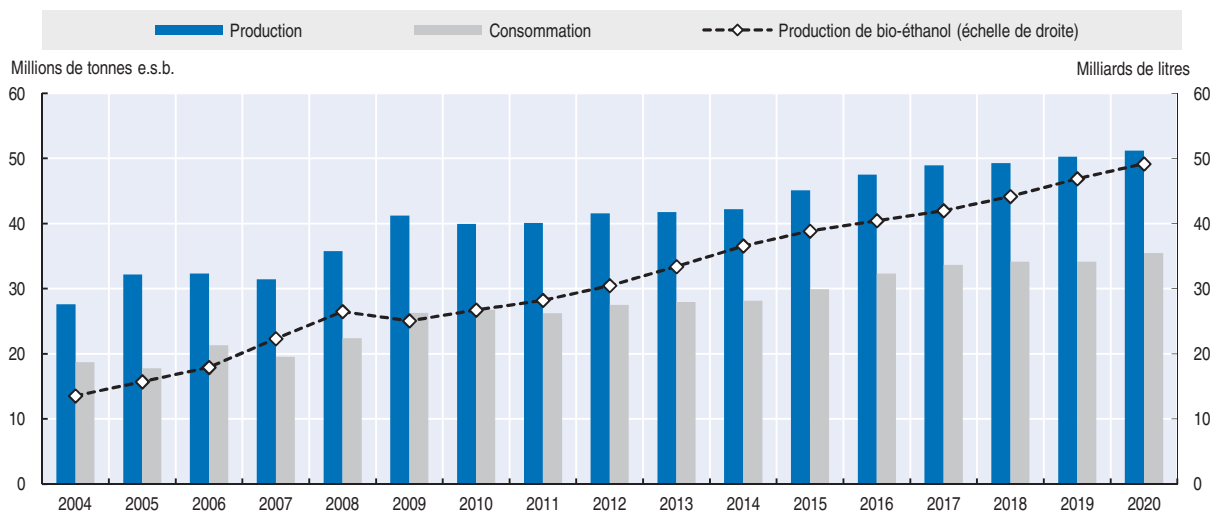
Les échanges de sucre blanc sont appelés à se redresser au cours des années à venir. En effet, les exportateurs traditionnels devraient exporter davantage de sucre raffiné en réponse à la forte surcote du sucre blanc au début de la période des Perspectives, et à mesure que de nouvelles raffineries seront mises en service dans un certain nombre de pays d'Afrique et du Moyen-Orient et commenceront à exporter des quantités croissantes de sucre blanc vers les marchés régionaux et les pays voisins.

Le Brésil devrait consolider sa position de premier exportateur mondial et assurer plus de 55 % des échanges mondiaux et plus de 63 % de toutes les exportations supplémentaires

de sucre d'ici la fin de la période de projection. Si le gros des exportations brésiliennes restera constitué de sucre brut de haute qualité (VHP), dont les volumes exportés atteindront 21 Mt en 2020-21, la composition des échanges commencera aussi à privilégier les transferts de sucre blanc qui augmenteront de 50 % et représenteront plus de 12 Mt à la même période (graphique 6.6). La concentration croissante des exportations mondiales de sucre n'est pas sans risques pour les utilisateurs dans la mesure où l'offre mondiale à l'exportation dépend de plus en plus des conditions de culture d'un seul pays. Outre les cycles de production en Asie, cela peut aussi contribuer à la volatilité future du marché. Le risque pourrait être contrebalancé par le fait que la majeure partie de la canne à sucre brésilienne continuera d'être utilisée pour produire de l'éthanol et que de nombreuses sucreries ont la capacité de produire à la fois du sucre et de l'éthanol. Le Brésil reste aussi le seul exportateur capable de faire passer de l'une à l'autre de ces utilisations finales 5 à 10 % de sa capacité de transformation dans une même année, compte tenu de l'évolution de la rentabilité relative de la production de sucre et de la production d'éthanol. Cette souplesse devrait contribuer à assurer la production sucrière et les disponibilités à l'exportation lorsque les prix relatifs favorisent périodiquement le sucre par rapport à l'éthanol.

Graphique 6.6. La production et les exportations de sucre devraient augmenter au Brésil avec le développement de la production d'éthanol

Évolution de la production de sucre, des exportations et de la production d'éthanol à partir de canne à sucre, au Brésil



Source : Secrétariats de l'OCDE et de la FAO.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932437772>

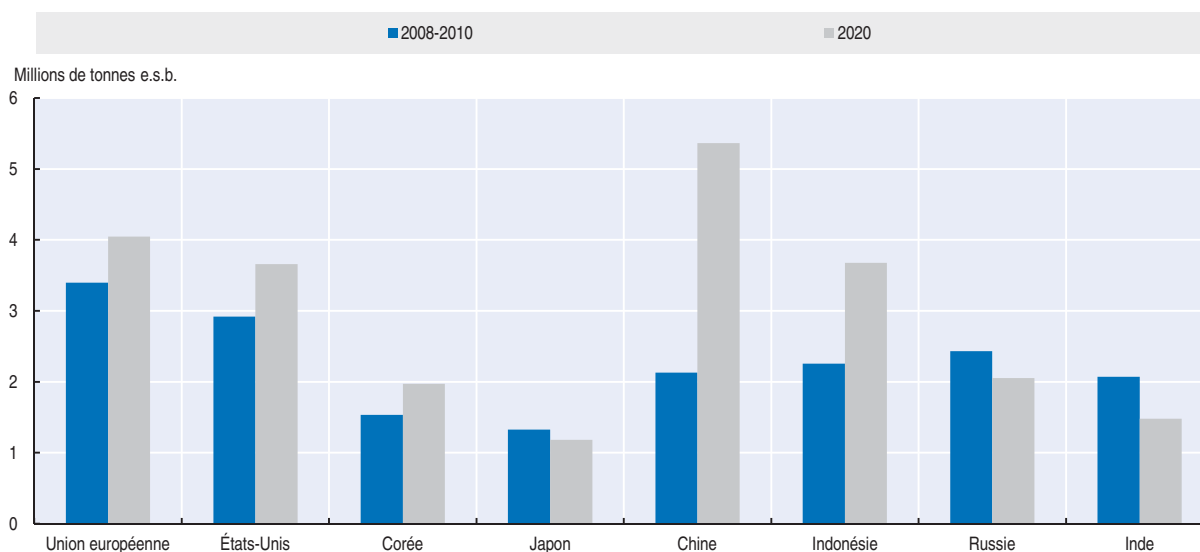
Parmi les autres grands exportateurs, la Thaïlande joue un rôle particulier en Asie dans la mesure où elle est le seul producteur affichant régulièrement un ample excédent sucrier et dispose, avec l'Australie, d'un avantage commercial naturel pour combler le déficit en sucre croissant de cette région. Les exportations en provenance de la Thaïlande, pays qui se classe au deuxième rang dans le monde, devraient atteindre quelque 5.8 Mt d'ici à 2020-21, dépassant le record de 2003. Dans le cas de l'Australie, l'augmentation de la production au cours de la période de projection devrait soutenir les exportations qui s'élèveront à quelque 3.8 Mt en 2020-21. La forte demande d'isoglucose (HFCS) au Mexique, qui est appelé à représenter 75 % de la consommation totale d'édulcorants et, tout comme aux États-Unis, à remplacer le sucre utilisé pour la préparation industrielle de boissons, permettra de dégager

des excédents de sucre pour exporter vers le marché des États-Unis. Les exportations mexicaines vers le marché des États-Unis devraient dépasser 1.8 Mt d'ici à 2020-21.

Les importateurs de sucre représentent un groupe plus large et plus diversifié de pays (graphique 6.7). Il convient de noter qu'en 2010-11, la Chine a pour la première fois dépassé le contingent tarifaire de 1.95 Mt institué sur les importations de sucre au moment de son adhésion à l'OMC en 1998. La croissance économique rapide du pays et son urbanisation, qui favorisent l'utilisation de sucre dans la préparation industrielle d'aliments, de même que le faible niveau de consommation de sucre par habitant de l'ordre de 11 kg par

Graphique 6.7. Les importateurs de sucre sont plus diversifiés

Comparaison des volumes d'importations entre 2008-10 et 2020

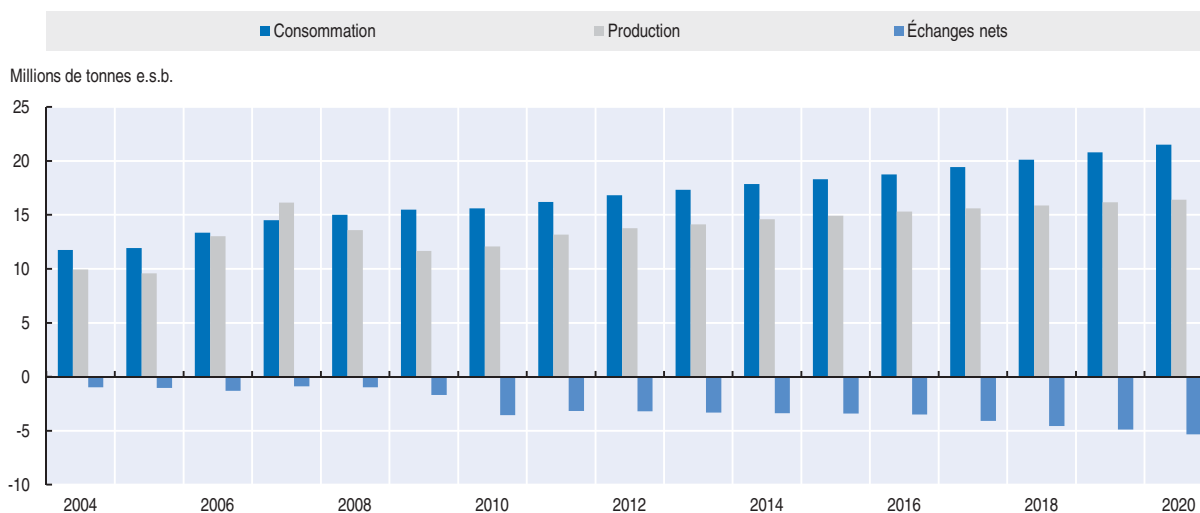


Source : Secrétariats de l'OCDE et de la FAO.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932437791>

Graphique 6.8. Les importations de la Chine augmentent fortement

Évolution de la production, de la consommation et des importations de sucre de la Chine à l'horizon 2020



Source : Secrétariats de l'OCDE et de la FAO.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932437810>

personne, et le resserrement du contrôle de l'État sur la production et l'utilisation d'édulcorants artificiels, sont autant de facteurs qui devraient entraîner une forte croissance de la consommation de sucre en Chine dans les années à venir. L'utilisation de sucre devrait augmenter de plus de 3 % par an, soit un rythme supérieur à la croissance de la production qui est de plus en plus limitée par les problèmes de disponibilités en eau, les importations de sucre, en conséquence, devraient se situer à plus de 5 Mt d'ici à 2020-21. La Chine deviendrait alors le premier importateur mondial, avant l'Union européenne, les États-Unis et la Fédération de Russie (graphique 6.8).

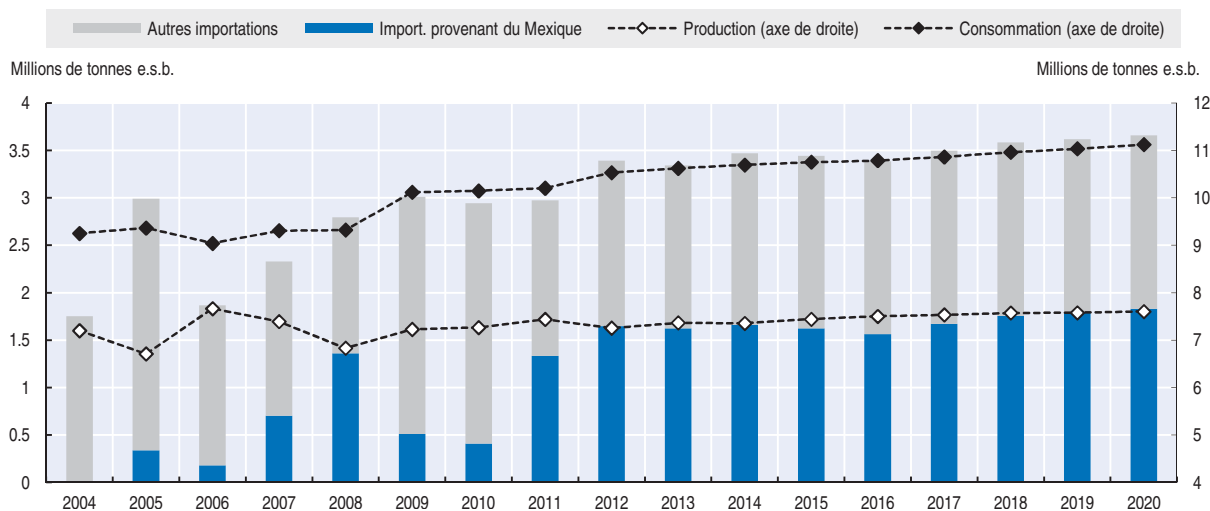
Le niveau élevé des prix mondiaux du sucre au début de la période des Perspectives et la baisse des prix internes sous l'effet de la réforme de la politique sucrière ont fait de l'Union européenne une destination moins attractive pour les exportations préférentielles des pays les moins avancés dans le contexte de l'initiative TSA et des accords de partenariat économique. Avec le recul des prix mondiaux, l'Union européenne constitue un marché garanti qui redeviendra sans doute une destination attractive pour nombre de ces pays, encore que des problèmes persistants liés aux infrastructures et à l'adoption de technologies puissent empêcher certains pays moins avancés d'exploiter pleinement leurs débouchés à l'exportation. Le marché américain du sucre reste fortement isolé du marché mondial du fait de l'existence de droits de douane prohibitifs et de mesures de protection qui limitent les importations à un contingent tarifaire minimal. Étant donné que les importations exemptées de droits de douane et non contingentées en provenance du Mexique sont appelées à augmenter au cours de la décennie à venir en vertu de l'ALENA, les importations des États-Unis au titre de ses contingents tarifaires OMC et d'autres accords commerciaux devraient être maintenues à un niveau minimal. Les importations totales des États-Unis devraient atteindre 3.6 Mt en 2020-21, et ne sont pas supposées déclencher le programme de flexibilité du stock alimentaire (*Feedstock Flexibility Program* ou FFP) prévu par la loi FCE pour convertir les excédents de sucre en éthanol afin de maintenir les prix intérieurs du sucre au-dessus des niveaux de soutien (graphique 6.9). Pour sa part, le Mexique devrait se servir régulièrement du marché mondial pour satisfaire sa demande intérieure et ses exportations lorsque sa production est en baisse. Enfin, selon les projections, les importations de la Fédération de Russie, autrefois destination privilégiée pour le sucre blanc avant de s'ouvrir au début des années 90 aux importations de sucre brut destiné à être transformé sur place, seront ramenées à quelque 1 Mt en 2020-21, l'essor de la production intérieure et la stabilité de la consommation entraînant un remplacement accru des importations.

Principales questions et incertitudes

Les projections à moyen terme présentées dans ce chapitre s'inscrivent dans un scénario reposant sur un certain nombre d'hypothèses relatives aux évolutions économiques, aux politiques et aux conditions météorologiques. Si l'un de ces postulats devait être modifié, le tableau général des projections portant sur le sucre serait également différent. En ce qui concerne le marché international du sucre, plusieurs incertitudes majeures subsistent. Compte tenu de la situation relativement tendue des marchés mondiaux au début de la période visée par les Perspectives, du niveau des stocks au plus bas depuis 20 ans, toute perturbation importante de la production dans les principaux pays producteurs que sont le Brésil et l'Inde pourrait radicalement modifier les perspectives d'évolution des marchés à court terme, entraînant de nouvelles poussées de forte volatilité des prix et prolongeant la période de hausse des prix mondiaux du sucre.

Graphique 6.9. Une hausse de la consommation aux États-Unis alimentée par les importations en provenance du Mexique

Évolution de la production, de la consommation et des importations de sucre des États-Unis à l'horizon 2020



Source : Secrétariats de l'OCDE et de la FAO.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932437829>

Il convient également de se demander si les récentes augmentations de prix et l'amélioration de la rentabilité pourraient de nouveau amener les grands pays producteurs de canne à sucre à surinvestir dans la capacité de production de sucre. C'est en effet ainsi que les pays où la production sucrière repose sur des cultures pluriannuelles ont réagi lors de précédentes périodes de prix élevés. À l'heure actuelle, l'essentiel de la production de sucre est assurée par plusieurs récoltes effectuées chaque année à partir d'un même plant de canne à sucre (repousses). Cette caractéristique peut largement expliquer l'évolution des prix mondiaux du sucre – rapides fluctuations des prix, suivies de périodes plus longues de prix bas et déprimés jusqu'à ce que la progression régulière de la consommation finisse par absorber les excédents de production.

Le marché mondial du sucre a subi un certain nombre de réformes et de mutations structurelles au cours de la décennie écoulée. Il demeure néanmoins largement faussé par les interventions des pouvoirs publics qui contribuent à la forte volatilité des prix. Les changements apportés aux politiques de soutien des prix intérieurs et aux mesures aux frontières, comme l'imposition de restrictions aux exportations, influent lourdement sur les volumes des échanges et les prix internationaux. Les choix des politiques futures à venir pour le sucre en Union européenne et aux États-Unis (*Farm Bill*) constituent d'autres sources d'incertitude. L'évolution des prix du pétrole et de l'énergie et ses répercussions sur la part de la production de canne à sucre utilisée pour produire de l'éthanol, en particulier au Brésil, influera aussi sur le marché.

Encadré 6.1. Inde : le rôle des politiques dans le cycle de production du sucre

Le marché mondial du sucre demeure l'un des marchés des produits de base les plus volatils. Parmi les facteurs qui contribuent à cette volatilité figurent les mouvements de balancier de la production de sucre provoqués par certaines politiques dans certains pays d'Asie, notamment en Inde. En effet, le marché indien du sucre se distingue depuis longtemps par la nature cyclique de la production nationale. C'est ainsi que l'on observe une alternance de périodes de surplus et de déficit, chacune d'une durée de 2-3 ans. Depuis quelques années, ce cycle est devenu plus prononcé, les fluctuations se faisant plus importantes en termes de production et de volumes échangés. Après avoir augmenté en 2006/07 jusqu'à 30.1 Mt, soit 33 % de plus que la récolte record de 2002/03, la production de sucre indienne est retombée à 15.2 Mt en 2008/09, pour se situer actuellement autour de 28 Mt d'après les estimations pour 2010/11. Les échanges de sucre suivent, eux aussi, la même tendance. Ainsi, pendant la phase de déficit du cycle, les importations indiennes ont dépassé 2 Mt, alors que pendant la phase de surplus, l'Inde a exporté de grandes quantités de sucre. Bien évidemment, les conditions météorologiques jouent un rôle clé, car les rendements de canne à sucre sont étroitement liés aux précipitations, particulièrement durant la période critique de la mousson. Néanmoins, les politiques sucrières mises en place par le gouvernement indien amplifient ce cycle, de par leur effet sur les incitations tout au long de la chaîne de valeur du sucre, tant au niveau des agriculteurs que des sucreries.

Pour réguler le marché du sucre indien, les pouvoirs publics interviennent dans quatre grands domaines. Tout d'abord, aussi bien le gouvernement central que ceux des États décident d'un prix de soutien pour la canne à sucre. En règle générale, le gouvernement central fixe un niveau de prix pour le sucre, appelé prix minimum imposé (PMI)*, que les sucreries doivent obligatoirement verser aux agriculteurs pour leur canne à sucre. Ce PMI est ensuite rehaussé par les gouvernements des États pour tenir compte de certaines différences, notamment de productivité et de coûts de transport. Le deuxième champ d'intervention consiste à restreindre les approvisionnements en sucre sur le marché et à imposer une taxe aux sucreries, ce qui les oblige à vendre leur production aux centres de distributions publics à des prix inférieurs aux cours du marché. Par ailleurs, afin de réguler le commerce du sucre, le gouvernement a instauré des restrictions sur les exportations et des mesures visant à limiter la commercialisation du sucre, telles qu'un plafonnement des stocks privés.

Au début, les mesures introduites par les pouvoirs publics visaient à soutenir les revenus des planteurs et protéger les consommateurs de l'inflation des prix du sucre. Réconcilier ces deux objectifs est un vrai défi, car les prix fixés pour la canne à sucre ne sont pas en phase avec les prix du sucre, lesquels sont plus ou moins déterminés par le marché. Dans les années excédentaires, les sucreries voient leurs marges se rétrécir, car les prix de vente du sucre sont bas, tandis que les prix de la canne à sucre qui leur sont imposés sont relativement élevés. Étant donné les difficultés des moulins à sucre à verser aux agriculteurs le prix minimum imposé, ces derniers finissent par se tourner vers d'autres cultures. Au fur et à mesure que les surfaces plantées en canne à sucre s'amenuisent et que l'utilisation d'intrants diminue dans les plantations restantes, la production de canne chute considérablement, ce qui correspond à la phase de creux du cycle. La baisse de production fait basculer le marché dans la phase déficitaire, ce qui pousse les prix du sucre vers le haut. À la longue, les sucreries redeviennent solvables et commencent à payer les arriérés dus aux planteurs. Au fur et à mesure que les défauts de paiement se raréfient, la culture de la canne à sucre redevient attractive et le marché intérieur bascule à nouveau dans la phase de hausse du cycle. Il apparaît donc que c'est l'accumulation d'arriérés de paiements, résultant d'un défaut d'alignement instantané entre les prix de la canne à sucre et ceux du sucre, qui est en grande partie à l'origine de la nature cyclique de la production de sucre en Inde. De surcroît, l'inélasticité de l'offre, à brève échéance, qui s'explique par la nature pluriannuelle de la canne à sucre, signifie que les agriculteurs ne peuvent pas s'adapter rapidement à la réalité du marché, ce qui prolonge les phases de creux et de hausse du cycle.

Encadré 6.1. Inde : le rôle des politiques dans le cycle de production du sucre (suite)

Sur cette toile de fond de mouvements cycliques de grande amplitude, la demande de sucre en Inde ne cesse d'augmenter depuis 10 ans, à raison de 4 % environ par an. En conséquence, le rapport production/consommation internes alterne entre des périodes d'excédent et de déficit, ce qui produit des effets considérables sur la position commerciale de l'Inde. Par exemple, en 2007/08, les exportations indiennes de sucre ont atteint 4.7 Mt (9.7 % des exportations mondiales), tandis qu'en 2009/10, elles ont cédé la place à des importations d'environ 4 Mt (7 % des importations mondiales). Ces fluctuations commerciales transmettent les mouvements de balancier de la production indienne jusqu'aux marchés internationaux, ce qui contribue à sa volatilité, surtout pendant les périodes de resserrement des marchés internationaux.

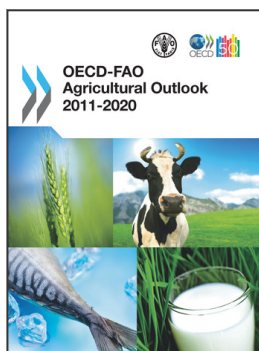
Il existe un réel potentiel d'expansion de la production de sucre en Inde, qui peut être exploité pleinement si des ajustements sont introduits pour garantir une relation entre les prix du sucre et de la canne à sucre qui soit axée sur le marché. Parallèlement, l'allègement de certaines mesures en vigueur actuellement, comme les débloquages mensuels de stocks, pourrait donner aux sucreries une certaine souplesse de trésorerie. L'utilisation et la valorisation des sous-produits de la canne à sucre, par exemple pour la production d'éthanol, d'électricité et d'autres produits dérivés, peuvent amortir les effets de la baisse des prix du sucre et d'autres risques liés au marché. Il est clair qu'une libéralisation de l'industrie sucrière ne pourra être entreprise que dans le cadre de réformes plus générales au niveau national, étant donné les relations d'interdépendance qui prévalent sur les marchés des denrées agricoles, tant du côté de la demande que du côté de l'offre.

* Au début de la saison 2009/10, le PMI a été remplacé par le concept d'un prix équitable et rémunérateur (PER) qui prévoit des « marges raisonnables » pour les producteurs de canne à sucre.

Références

McConell, Michael, Dohlman, Erik et Haley, Stephen, (2010), « World Sugar Price Volatility Intensified by Market and Policy Factors », *Amber Waves*, The Economics of Food, Farming, Natural Resources, and Rural America, Economic Research Service, USDA, septembre 2010.

Organisation internationale du sucre, *ISO Quarterly Market Outlook*, (2011), Mecas (11)02, février 2011, Londres.



Extrait de :
OECD-FAO Agricultural Outlook 2011

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/agr_outlook-2011-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE/Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (2011), « Sucre », dans *OECD-FAO Agricultural Outlook 2011*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/agr_outlook-2011-14-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.