



Fondation pour l'agriculture
et la ruralité dans le monde

Les dossiers de FARM

Le Sucre : vers quel nouvel équilibre ?

Novembre 2005

R E S U M E

Le sucre est produit presque partout dans le monde, à partir de canne ou de betterave. Sa consommation croît lentement. Elle est restée en dessous de la production depuis une dizaine d'années, d'où des prix à la fois bas et volatils. Le Brésil se détache de plus en plus et assure désormais plus du tiers des exportations mondiales.

Le marché du sucre est très encadré au niveau mondial, 80 % de la production s'effectuant à des prix réglementés. Les États-Unis d'Amérique, l'Union européenne et presque tous les pays y compris exportateurs, protègent ainsi leur marché intérieur. Le Brésil apparaît comme la seule exception vraiment significative.

Des quotas d'accès privilégiés sont cependant offerts, en particulier à des pays en développement, par les EUA et par l'UE. L'Union européenne, tout en étant le troisième exportateur mondial, est aussi de ce fait le deuxième importateur derrière la Russie. Les pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) bénéficient d'un accès au prix du marché européen pour un quota de 1,6 million de tonnes. L'accord « Tout sauf les armes » donnera aux pays les moins avancés (PMA) l'accès au marché européen à partir de 2009.

La pression internationale s'exerce pour parvenir à une dérégulation et a conduit l'UE à proposer une réforme importante de son régime, comportant une baisse des prix intérieurs. Les pays ACP en seront les premiers pénalisés : leur avantage, évalué à environ 400 millions d'euros, serait considérablement réduit. Les résultats, encore fragiles, obtenus par certains pays comme Maurice ou le Swaziland en matière de développement économique, risquent d'être anéantis, d'autant que les propositions d'aides en faveur des reconversions ne sont pas à la hauteur des besoins.

L'industrie sucrière est une industrie lourde qui contribue au développement local surtout en employant une importante main d'œuvre salariée, ceci dans des conditions ambivalentes (conditions difficiles, mais offres d'emploi et des prestations sociales souvent irremplaçables) et, selon les pays, en offrant un débouché commercial pour de petites exploitations agricoles.

Deux grandes questions se posent désormais :

■ Quelle sera l'évolution du marché du sucre ? La consommation d'éthanol va-t-elle peser sur les cours ? Quel est l'avenir de la culture de canne à sucre et celui de la betterave ?

■ Comment évoluera l'encadrement du marché tant mondial qu'européen ? Quel impact les mesures de dérégulation auront-elles sur le prix mondial et sur la composition de la production ? Quels seront les bénéficiaires et quelles seront les victimes ?

Les options possibles pour l'ensemble des producteurs seront d'abord la recherche d'une compétitivité accrue. Ce souci anime le cœur sucrier de l'Europe et les pays africains, la question de l'amélioration de la productivité pour les exploitations familiales étant alors une priorité pour l'aide internationale. Une plus grande progressivité des réformes doit être accordée aux pays en développement, pour leur donner le temps de s'orienter vers des cultures de substitution plus intéressantes, à condition que la solidarité internationale les accompagne. ■

S O M M A I R E

- Principaux caractères mondiaux de la production et du marché du sucre **3-8**
- Objectifs et effets contrastés de la dérégulation du marché mondial **9-12**
- Impacts de l'industrie sucrière sur l'économie, l'emploi et l'environnement **13-20**
- Conclusion : vers des quotas préférentiels ? **21-22**
- Contacts et Publications **23**

1 - Principaux caractères mondiaux de la production et du marché du sucre

Le sucre : une denrée produite partout, aux prix très volatils

Le sucre est la quatrième denrée en volume parmi les principales catégories de produits agricoles, mais il n'en représente que 5 % : 140 Mt produites annuellement contre plus de 2 500 Mt pour l'ensemble des céréales, des tubercules et des oléo-protéagineux, qui constituent la base de l'alimentation pour les humains (60 % du volume) et les animaux domestiques (40 %).

La consommation de sucre représente aujourd'hui environ 22 kg par personne et par an au niveau mondial (61 g par jour) ; certaines populations en consomment des quantités très élevées (190 g/jour environ aux États Unis d'Amérique (EUA)¹, 120 g au

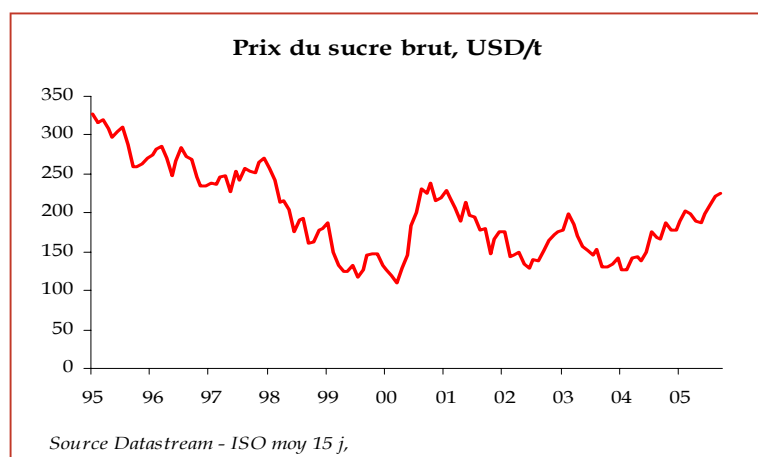
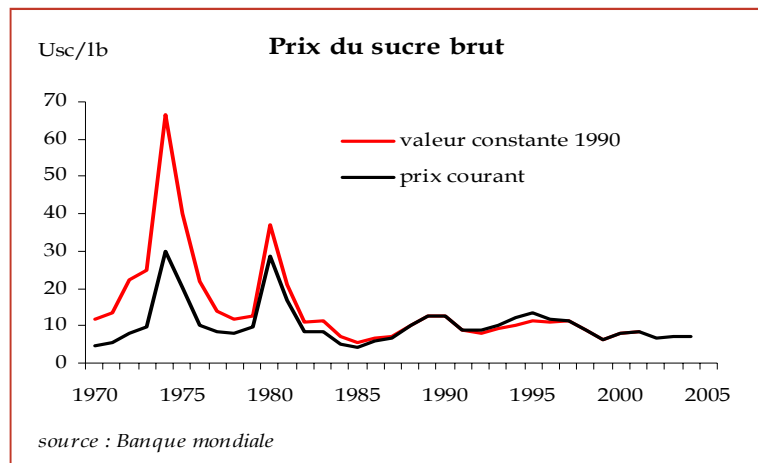
Brésil, en Europe), trop élevées pour leur santé ; pour d'autres, la consommation est plus modeste, mais significative (30 à 60 g en Afrique sub-saharienne, 50 g en Inde) et enfin, nettement plus faible dans certains pays d'Asie (25 g en Chine).

Le sucre peut être produit dans presque tous les pays, soit à partir de betterave à sucre, sous une gamme de latitudes assez large (de l'Afrique du Nord à la Scandinavie, EUA), soit à partir de canne, laquelle demande un climat chaud et humide ou une irrigation : de l'Afrique du Sud et du Chili à l'Afrique du Nord et au sud des EUA. La canne représente aujourd'hui environ 75 % de la production, et sa part augmente rapidement.

Le marché du sucre est déprimé depuis longtemps : la consommation mondiale est restée inférieure à la production depuis dix ans, d'où un stock atteignant 40 % de la consommation actuelle. Il a connu (avec un rapport mystérieux aux crises pétrolières) deux grands épisodes spéculatifs vers 1973 et 1980. Depuis, les variations sont plus limitées, mais le niveau moyen depuis 1985 (9,3 USc/livre, soit 205 USD/t) est nettement inférieur, en monnaie constante, à ce qui était observé antérieurement (cf. graphiques ci-contre).

Depuis quelques années, le prix du sucre était descendu à un niveau très bas. La remontée récente des prix est liée à l'équilibre du marché (chute de la production en Inde, d'où un déficit au niveau mondial), mais cette remontée doit aussi beaucoup aux perspectives offertes par l'augmentation du prix du pétrole : le grand débouché alternatif pour la canne à sucre est en effet l'éthanol, et plus de la moitié de la canne au Brésil est aujourd'hui destinée au bio carburant. Cette proportion avait baissé à la faveur du pétrole bon marché, l'État brésilien ayant relâché son effort après les plans Proalcool des années 80 (en 1990, l'alcool absorbait 70 % de la canne). Dans les dernières années, l'augmentation de la production sucrière au Brésil paraissait davantage liée à un arbitrage au détriment de l'alcool qu'à l'augmentation des surfaces de canne, mais une inflexion est attendue.

¹- Dans ce cas, il s'agit pour moitié environ de sucre issu du maïs.



Le marché mondial est désormais dominé par le Brésil

Les exportations de sucre représentent globalement 1/3 de la production mondiale, ce qui en fait une denrée assez fortement délocalisée entre production et consommation (cf. tableau 1).

Le Brésil domine aujourd'hui la production mondiale de sucre, et encore plus les

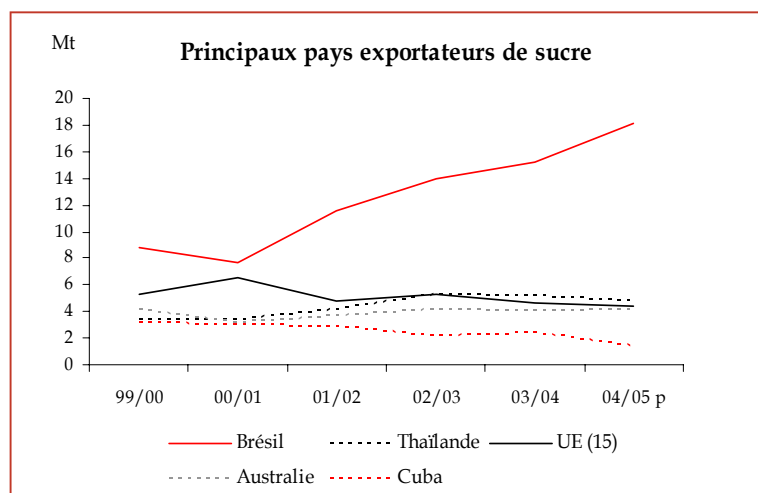
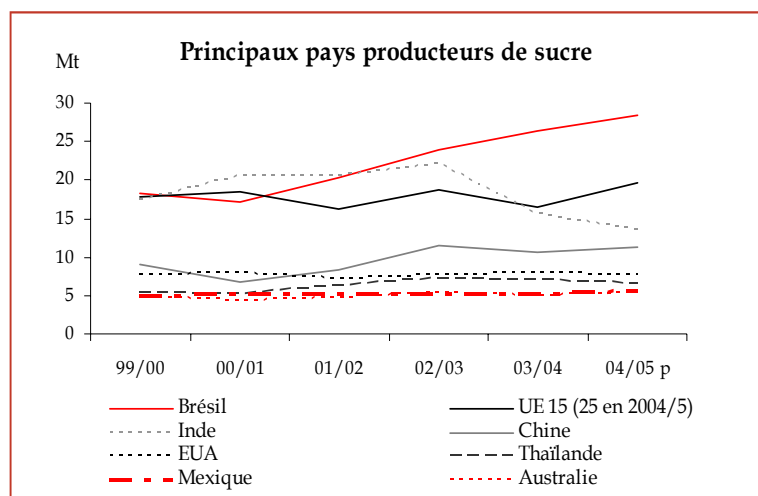
2- Pour l'UE, il s'agit d'exportations brutes ; l'UE importe un volume équivalent à la moitié de ses exportations dans le cadre d'accords préférentiels, et réexporte ce volume. L'UE est ainsi le troisième importateur mondial de sucre.

exportations. L'UE est le deuxième producteur, et exportateur². Dans le cas du sucre, les EUA sont absents du marché international : le sucre y a une importance plus limitée, le pays est importateur, et du reste, la moitié des produits sucrés provient du maïs. L'Inde et la Chine ne sont pas ou peu exportatrices, mais ce sont des pays producteurs, et dans le cas de l'Inde, consommateurs majeurs. La Thaïlande est très présente, ainsi que l'Australie, Cuba, le Mexique... L'Afrique sub-saharienne dans son ensemble vient juste après avec environ 6 % de la production et 4 % des exportations, avec en tête l'Afrique du Sud (cf. graphiques, page 5).

Tableau 1 — Le marché mondial du sucre : statistiques

En millions de tonnes	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005 p*
Production mondiale	131	131	134	149	142	142
Brésil	18,3	17,1	20,4	23,8	26,4	28,4
UE 15 (25 en 2004/5)	17,8	18,5	16,2	18,7	16,5	19,7
Inde	17,4	20,5	20,5	22,1	15,5	13,6
Chine	9,0	6,8	8,3	11,4	10,7	11,2
EUA	7,6	8,0	7,2	7,6	8,0	7,7
Thaïlande	5,4	5,1	6,4	7,3	7,0	6,5
Mexique	5,0	5,2	5,2	5,2	5,3	5,7
Australie	5,0	4,2	4,7	5,5	5,0	5,5
Consommations mondiale	124	130	135	138	139	141
Inde	17,0	17,8	19,8	20,0	19,6	19,2
UE 15 (25 en 2004/5)	14,3	14,1	14,1	14,4	14,4	17,7
Chine	8,9	8,7	9,4	11,0	11,6	12,2
Brésil	9,1	9,3	9,5	9,8	10,1	10,3
EUA	9,1	9,3	9,0	9,0	9,0	9,0
Exportations mondiales	37	38	41	46	46	46
Brésil	8,8	7,7	11,6	14,0	15,2	18,1
Thaïlande	3,4	3,4	4,2	5,3	5,2	4,8
UE (15)	5,3	6,6	4,8	5,3	4,6	4,4
Australie	4,1	3,1	3,6	4,1	4,0	4,2
Cuba	3,1	3,0	2,9	2,2	2,4	1,4
Importations mondiales						
Russie				5,1	5,2	4,6
Indonésie				2,8	1,9	2,2
UE (15)				2,2	2,3	2,1

Sources : Cyclope (production, consommation, exportations) ; USDA ; CGB « La betterave en 2005 » (importations) ; FO Licht, Commission, Firs ; * p : prévisions



Ce paysage est complètement différent de ce que l'on pouvait constater il y a 10 ans : le Brésil ne représentait alors que 15 % des exportations, et son essor s'est effectué en parallèle d'une baisse des ventes de l'Australie, de Cuba et d'une stabilité ou d'une baisse de nombreux autres pays. L'Europe a gardé à peu près le même poids. **L'essor du Brésil a été grandement favorisé par la baisse du réal par rapport au dollar** (baisse de 66 % entre 1996 et 2002). Depuis, le réal a regagné 20 %, mais ses exportations ont continué à augmenter (elles représentent aujourd'hui près de 60 % de la production de sucre).

Le marché du sucre est très encadré dans la plupart des pays...

Le sucre est peut-être la denrée agricole la plus réglementée à l'échelle mondiale : selon

la Banque mondiale, 80 % de la production mondiale et 60 % des exportations mondiales s'effectuent à des prix réglementés ou protégés, en particulier via la protection du marché intérieur ; seuls le Brésil et Cuba (dont l'industrie sucrière est aujourd'hui en difficulté) pratiquent réellement le prix mondial. L'Australie constitue un cas particulier : le marché intérieur y offre un prix attractif, étant protégé de fait grâce à la centralisation de la gestion des importations et des exportations par une entreprise unique, Queensland Sugar, qui gère toutes les infrastructures portuaires et bénéficie d'un statut gouvernemental. Plusieurs pays allient un soutien au sucre et de fortes exportations : l'UE, la Thaïlande, l'Afrique du Sud... Le montant des soutiens au sucre est évalué à 2,7 GUSD par an pour l'UE, 1,3 pour les EUA, 0,7 pour la Turquie et le Mexique³, il s'agit essentiellement d'un soutien par le prix, à la charge des consommateurs (cf. tableau 2, page 6).

a) L'Union européenne offre jusqu'à présent le prix intérieur le plus élevé (après le Japon et la Turquie)⁴

Le système repose essentiellement sur :

- le contrôle des importations, qui sont fortement taxées ;
- la garantie d'un prix intérieur élevé, 632 EUR/t de sucre blanc, contre 265 EUR/t pour le prix mondial ;
- le maintien de l'équilibre par des quotas de production : le principal (A) correspondant au niveau estimé de la consommation, le suivant (B, 15 % du quota total) devant permettre d'assurer la couverture des besoins même les mauvaises années. Le volume des quotas A et B est de 17,4 Mt pour l'UE à 25. Le sucre du quota B est destiné à l'exportation, il est vendu au même prix que sur le marché européen, la différence de prix étant financée par des cotisations payées par la filière.

³ Source : Banque Mondiale, Sugar policies : opportunities for change, 2 avril 2005.

⁴ Le prix de référence au Japon était de 1 168 USD/t en 2001 (source Banque Mondiale).

Tableau 2 — Régimes de protection des grands pays sucriers (hors accès préférentiels)

	Prix d'achat canne-betterave	Contrôle des importations	Stockage de régulation	Prix intérieur (industriel)	Quotas de production	Aide à l'exportation	Autres
Brésil	aide à la production de canne pour l'éthanol ; aide à la canne dans le Nordeste**	en principe, droit de 35 % en 2004		environ 170 USD/t en 2001 (nb : prix de détail)	non		biocarburants : détaxation partielle de l'éthanol ; taux d'incorporation obligatoire d'alcool (20 à 24 %)
UE	fixé pour la betterave quota (47,7 EUR/t)	droit fixe de 419 EUR/t (blanc) + additionnel d'environ 100 EUR/t	oui	632 EUR/t garanti (blanc) (en fait supérieur)	oui	oui, mais autofinancée par la profession	
EUA		droit de 338 EUR/t		396 USD/t garanti (en fait env 458 USD/t) (brut)	oui	pas d'exportations	
Chine	il existe un prix de référence, mais le marché prime	droit de douane de 76 %	oui	similaire à celui des EUA en 2001	non		
Inde	prix réglementé supérieur de 50 % au prix mondial	droit de 60 %	oui, stock important	environ double du prix mondial	non		
Thaïlande		droit de 99 %			oui, système inspiré de celui de l'UE	oui, système inspiré de celui de l'UE	aides fiscales et crédit bonifié
Pays sucriers africains*	non	droit allant de 55 à 100 % ou assurant un prix minimum		prix minimum d'environ deux fois celui du marché mondial	non	non	

Nb : prix mondial du sucre brut en 2005 : moy 203 USD /t ou 161 EUR/t ; sucre blanc : en principe 40 USD /t de plus (54 EUR dans l'UE)
 * Soudan, Éthiopie, Tanzanie, Mozambique, Zambie, Malawi, Kenya
 ** 5 BRL/t de canne dans les deux cas ; 1 BRL = 0,37 EUR en 2005.

Cependant, les betteraviers produisent en moyenne davantage⁵, et l'excédent (en moyenne 18 % du volume quota pour l'UE15) est exporté au prix mondial (sucre dit « C »). Les exportations ne sont pas une charge pour le budget public car elles sont soit autofinancées par la filière (quota B), soit réalisées au prix mondial (sucre « C »). Le système, qui assure une rentabilité élevée de la production (la betterave est jusqu'à présent une des cultures les plus rentables dans beaucoup de cas), est financé par les consommateurs et garantit la sécurité des approvisionnements.

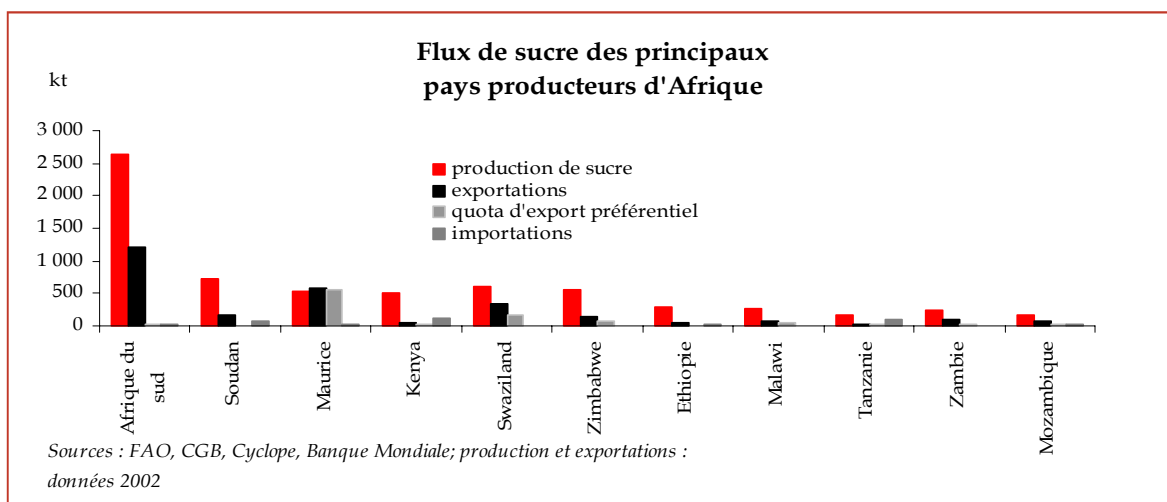
b) les États-Unis d'Amérique assurent à la fois un soutien des prix et une protection du marché intérieur

⁵ - Le quota de sucre de canne en Europe (DOM-TOM français) représente environ 3 % du quota européen, et la production lui reste largement inférieure.

Le sucre bénéficie à la fois d'un **prix garanti** à 396 USD/t de sucre brut (par les « loan rates », prêts servant aussi de garantie de prix) mais surtout d'un **droit de douane** de 338 USD/t, ce qui maintient le prix intérieur à 458 USD/t pour le sucre brut (cours mondial en 2005 : 200 USD/t). La production est encadrée par des **quotas**.

c) les pays en développement

Pratiquement tous les pays producteurs, sauf exceptions comme le Brésil et Cuba, **pratique des droits à l'importation** qui aboutissent à maintenir le **prix intérieur du sucre à un niveau qui est de l'ordre de deux fois le prix mondial**. Il n'y a généralement pas de quotas, ces pays étant soit importateurs, soit exportateurs compétitifs ou bénéficiant d'accès privilégiés : le besoin de limiter la production n'existe donc pas. On remarque que des pays



aussi compétitifs et exportateurs que la Thaïlande ou l'Afrique du Sud, ainsi que d'autres pays africains, protègent néanmoins leur marché intérieur, qui constitue ainsi une rente pour leur industrie sucrière, comme c'est le cas en Europe.

Dans le cas du Brésil, le marché du sucre et de l'alcool a été fortement déréglementé. Il reste cependant des aides directes (relativement limitées) à la production de canne, en particulier pour l'alcool, et le soutien fiscal à l'alcool carburant.

... Mais des accès préférentiels ont été accordés par l'Union européenne, par les États-Unis d'Amérique, et par d'autres zones de libre échange

Des accès préférentiels ont été accordés, en particulier dans le cadre d'initiatives visant à favoriser le développement économique à travers le commerce. **Les EUA accordent des droits réduits ou nuls** sur des importations représentant 17 % de leur production de sucre (1,4 Mt en 2001) à des pays parmi lesquels des PMA⁶ (en Afrique : Madagascar, le Malawi, le Mozambique, pour un total de 31 kt) et à beaucoup d'autres (aux premiers rangs : parmi les PMA, la République dominicaine, 185 kt, le Guatemala 50 kt, le Pérou, 43 kt, mais aussi le Brésil 152 kt, l'Australie 87 kt...). On notera que le volume des quotas ainsi accordés a baissé au fil des années (2,1 Mt en 1991, contre 1,4 Mt en 2001). Le **Mexique**, de son côté, **bénéficie d'un accès** du fait de l'ALENA ; celui-

ci reste pour l'instant encadré, mais sera **totalemment libre à partir de 2008/2009**. Le Mexique n'est pas aujourd'hui un gros exportateur, mais pourrait le devenir à cette occasion (quitte à importer sa consommation d'édulcorants) (cf. graphique).

L'UE, de son côté, accorde un **accès privilégié au sucre par différents dispositifs : aux pays ACP⁷** comme suite aux accords de Lomé (faisant suite eux-mêmes à l'accès de la Grande Bretagne au Marché commun européen, d'où le nombre élevé de pays anglophones), à l'Inde, aux pays des Balkans, et depuis 2001 aux PMA. **Pour les PMA, ceci rentre dans le cadre de l'accord « Tout sauf les armes »**, dont la portée, comme son nom l'indique, est très large ; certains produits sensibles, dont le sucre, ont cependant fait l'objet de mesures d'ouverture seulement progressives (augmentation progressive du quota, qui se limite à 100 kt en 2005, et baisse progressive des droits).

Ces pays bénéficient ainsi de quotas d'entrée au prix intérieur européen, pour un volume de 1,6 Mt représentant globalement actuellement 8 % de sa production. Mais une ouverture totale est prévue pour les PMA à partir de 2009. **L'ordre de grandeur de l'avantage ainsi conféré, pour l'ensemble des pays ACP concernés, peut être estimé à**

6- PMA : Pays les moins avancés, dont beaucoup de pays d'Afrique (34 sur 49).

7- ACP : Afrique, Caraïbes, Pacifique.

400 MEUR⁸ aux cours actuels. Le sucre ainsi importé est en fait **réexporté après raffinage**, au prix mondial, la différence de prix étant couverte par le budget européen.

Différents accords de libre échange dans le monde concernent le sucre : en particulier, pour l'Afrique australe et orientale, 4 unions coexistent ou sont en construction, en se recouvrant partiellement⁹. Des pays importateurs essayant de développer leur filière sont ainsi confrontés dès maintenant (Kenya) ou dans les années qui viennent (Tanzanie) à des pays très exportateurs, à bas coûts (Zambie, Malawi, Zimbabwe...). Ceci

s'ajoute aux problèmes de contrebande, qui représentent parfois un handicap sérieux pour les filières nationales... ■

8- Pour un volume de 1,6 Mt (essentiellement quotas ACP), le prix d'entrée est de 524 EUR/t pour le sucre brut, comparé à un prix mondial actuel de 248 EUR/t (CAF Londres) ; ce montant est toutefois surévalué car il conviendrait de faire le calcul sur la base du prix de revient de chaque pays, plutôt que du prix mondial : de nombreux pays ACP (à commencer par Maurice) ont un prix de revient relativement élevé. Pour les 5 PVD africains inclus dans les ACP, un calcul plus précis donne 120 MEUR. Pour l'ensemble des pays ACP, la CNUCED estimait à 256 M€ l'avantage du quota sucrier en 1997.

9- La COMESA, la SACU, la SDAC et l'EAC, qui concernent au total une trentaine de pays, dont 13 producteurs de sucre.

2 – Objectifs et effets contrastés de la dérégulation du marché mondial

La pression en vue d'une déréglementation s'accroît

Que ce soit dans le cadre de l'OMC, à travers les pressions de la Banque mondiale auprès des différents pays, ou encore de façon spontanée de la part de la Commission européenne et, selon la conjoncture, du gouvernement américain, des efforts sont faits pour libéraliser le commerce mondial, en particulier agricole. Les principaux **objectifs des pays riches sont l'économie budgétaire et la recherche de nouveaux marchés pour des produits industriels et des services**, tout en ne perdant pas de vue le maintien de leur agriculture ; **les pays pauvres sont partagés entre la recherche de débouchés accrus** (pour ceux qui sont exportateurs), **l'alimentation à prix réduits des populations urbaines et le développement du secteur agricole**, ainsi que d'autres besoins comme celui d'obtenir des financements internationaux.

Les **derniers engagements de l'OMC** (exprimés dans le cadre de « l'accord de juillet », publié le 1er août 2004) ne prévoient pas de mesures spécifiques pour ce qui concerne le sucre. Ils **prévoient d'abord la fin des aides à l'exportation**, mais dans un délai non déterminé, la baisse des soutiens internes qui interfèrent avec le marché (prix garantis, par exemple) et des « améliorations substantielles en matière d'accès aux marchés » (à obtenir par la baisse des droits, mais aussi par le développement des quotas d'accès préférentiels). **Ces engagements, restés très flous** par suite du manque d'accord entre les participants, sont encore **atténués par les notions de « traitement spécial et différencié »**, qui peut être revendiqué par les PVD pour maintenir des systèmes de protection agricole, et de « **produit sensible** », que tout pays peut invoquer pour certaines denrées s'il estime qu'elles sont stratégiques pour son économie agricole. Ces deux accommodements sont réaffirmés par « l'accord de juillet ».

Les pays développés à régime protégé n'avaient pas apporté de changement à leur organisation sucrière depuis longtemps : les EUA, au moment du « Farm Bill » de 2002, ont plutôt renforcé globalement les soutiens, et le système décrit plus haut pour l'UE remonte à

1968 ; suite aux négociations de l'OMC, il était prévu simplement la réduction progressive des exportations aidées.

Cependant, le **Brésil, l'Australie et la Thaïlande**, membres du Groupe de Cairns¹⁰, ont **déposé une plainte à l'OMC contre l'UE, attaquant à la fois ses exportations au prix mondial** (parce qu'elles sont soutenues indirectement par le reste du dispositif), **et les quotas préférentiels** évoqués ci-dessus, parce que l'Europe réexporte un volume équivalent au prix mondial, inférieur au prix d'achat. Cette plainte vise ainsi des pratiques qui ne sont l'objet d'aucun engagement dans le cadre des accords agricoles de l'OMC. Les trois plaignants **ont obtenu gain de cause**, toutes les exportations de l'UE étant ainsi considérées comme contraires aux règles, y compris la réexportation de sucre du quota préférentiel, et la décision a été confirmée en appel en avril 2005.

Ceci, mais aussi, voire surtout, la crainte d'être incapable d'assurer l'équilibre du marché à partir de 2009 devant l'arrivée de volumes très importants en provenance des PMA¹¹, a entraîné de la part de l'UE **un projet de réforme assez drastique**, qui comporte une baisse des prix intérieurs de 40 % et une réduction du volume produit, par rachat et annulation d'une partie des quotas via un fonds de restructuration, lui-même financé par des cotisations sur les volumes restants. Il en est attendu une cessation d'activité de la part des pays sucriers les moins compétitifs (sud de l'Europe et Scandinavie), qui pourrait aller jusqu'à 5 Mt (un quart de la production actuelle). **Les producteurs européens doivent être en partie indemnisés. En revanche la question se pose pour les pays ACP et les PMA bénéficiaires actuellement ou dans le futur de quotas d'importation au prix actuel, très avantageux pour eux.**

¹⁰ - Groupe de Cairns, militant pour le libre échange agricole dans les instances de l'OMC : y figurent parmi 17 pays le Brésil, l'Australie, la Thaïlande, la Colombie, l'Afrique du Sud, le Guatemala, importants exportateurs de sucre, ainsi que la Nouvelle Zélande, le Paraguay, l'Uruguay. La Bolivie, le Chili, les Philippines, le Costa Rica, l'Indonésie, la Malaisie, et le Canada, y figurent pour d'autres motifs.

¹¹ - Avec en outre la crainte que le sucre ne soit pas réellement issu des PMA, suite à des trafics qui pourraient apparaître à partir du moment où la notion de quota aura disparu.

Cette réforme, la première proposée depuis l'origine de l'OCM (Organisation Commune de Marchés) sucre, comporte les mesures suivantes :

- maintien des droits de douane et des accords préférentiels d'importation ;
- baisse progressive de 33 % du prix du sucre à l'horizon 2008 et de 43 % pour les betteraves (pour la France), les cotisations qui finançaient l'exportation du quota B étant supprimées ; la baisse de revenu des producteurs de betterave est compensée à 60 % par des aides directes du budget européen ;
- fusion des quotas A et B ; prime dégressive sur 3 ans (730 EUR/t la première année) à l'abandon de quotas (la baisse globale attendue est de 5 à 6 Mt) ; cette prime est financée par un prélèvement sur la filière (intégré dans la baisse du prix du sucre). Inversement, possibilité de transformer en quota une partie du volume du sucre « C » (limitée à 1 Mt pour l'UE), pour 730 EUR/t ;
- les restitutions à l'exportation sont limitées par les accords intervenus dans le cycle de Doha de l'OMC (disparition rapide) ; les exportations de sucre hors quota sont exclues (mise en place d'un prélèvement sur l'excédent de production par rapport au quota).

Les simulations d'une dérégulation du marché mondial donnent des résultats contrastés selon les sources

Différentes simulations sur les suites éventuelles d'une dérégulation du marché mondial du sucre ont été réalisées.

La **Banque Mondiale**¹² cite plusieurs simulations portant sur une **dérégulation totale** (réalisées autour de 2000) qui aboutissent à une **remontée des prix mondiaux de l'ordre de 40 %**, les bénéficiaires potentiels étant les pays à bas coûts : Brésil (centre sud), Australie, Thaïlande, ainsi que certains pays d'Afrique (Soudan).

Dans le cas de la réforme de l'organisation de marché européenne, le prix interne européen se situerait ainsi directement à peu près au niveau où les simulations estiment le prix mondial en cas de dérégulation générale du

sucre ; les 5 Mt exportées par l'UE disparaîtraient, soit environ l'excédent chronique du marché mondial ces dernières années. De plus, une évolution similaire est à attendre de la part des EUA. Cependant, l'effet éventuel sur le cours mondial dépendrait beaucoup de la production brésilienne, dont la croissance atteignait dernièrement 8 Mt en 4 années seulement.

Une étude du CEPII¹³ reprend une **simulation globale des effets du cycle de Doha** : à défaut de mesures précises prévues, il se base sur des hypothèses présentées en 2003), réalisées après plusieurs autres analyses ayant conclu à un effet très bénéfique pour les pays en développement. Cette nouvelle approche estime que les autres travaux, fondés sur des modèles « calculables d'équilibre général », ne tiennent pas compte suffisamment des accords préférentiels et ne distinguent pas entre eux les différents types de pays en voie de développement (exportateurs, importateurs).

Les résultats des travaux du CEPII **indiquent un bénéfice général limité, profitant essentiellement aux économies développées (mais pas à leur agriculture, surtout en Europe, dont les revenus agricoles baisseraient), une augmentation forte des échanges agricoles par le groupe de Cairns, et un profit peu perceptible pour beaucoup de pays en voie de développement** (en particulier ceux d'Afrique subsaharienne). **Le prix du sucre n'augmenterait que de 3 %** (ce qui serait aussi la moyenne générale des variations des prix). Les hypothèses issues du cycle de Doha correspondent à une dérégulation globalement relative, mais pour le sucre, la baisse des droits envisagée dans les hypothèses est de 21 % mondialement (et même de 77 % pour l'UE).

Un **colloque récent** s'est penché sur cette question¹⁴. Selon les travaux présentés, une déréglementation totale des échanges **aboutirait à un gain mondial de 287 GUSD dont 85**

¹³- Centre d'études prospectives et d'informations internationales : « Multilateral agricultural trade liberalisation : the contrasting fortunes of developing countries in the Doha Round », par A. Bouët, JC Bureau, Y Decreux, S. Jean, 11/2004.

¹⁴- Colloque IFRI, Agriculture et mondialisation, octobre 2005. Travaux de B.H. de Frenhan, Université catholique de Louvain, rapportés dans Agra Presse, 17/10/2005.

¹²- Sugar policies : opportunities for change, D. Mitchell 2004, document de travail très orienté vers la libéralisation.

pour les PVD, mais seulement +3 % sur le revenu agricole des PVD, celui des pays développés baissant de 19 % (26 % pour l'UE).

Ces travaux opposent ainsi les tenants d'une déréglementation qui doit être totale pour être efficace, et ceux qui soulignent l'importance de savoir à qui cette dérégulation profite : pas nécessairement beaucoup à l'agriculture, y compris celle des PVD, et encore moins à celle des PMA.

Les conséquences de la réforme du sucre dans l'UE ne vont pas dans l'intérêt des pays en développement bénéficiaires d'accès préférentiels

La réforme du sucre européen aura pour effet une baisse du prix du sucre dans les pays de l'UE. On peut se demander à quel point

c'est un avantage pour le consommateur, s'agissant d'un produit dont la consommation excessive pose des problèmes de santé publique. Cependant la perspective d'une augmentation de la consommation doit être relativisée puisque les $\frac{3}{4}$ du sucre sont consommés dans des produits transformés (notamment boissons et confiserie)¹⁵. Or, pour une bonne partie de ces produits, notamment les boissons, il n'est pas certain que les industriels répercutent vraiment la baisse de prix de matière première.

Pour les pays aujourd'hui ou demain bénéficiaires de quotas d'importation, cette perspective est lourde de conséquences économiques, vu la valeur de cet avantage, qui a été accru ces dernières années par la valorisation

¹⁵ L'exemple du Coca-Cola, plus cher au Brésil qu'en France alors que le sucre constitue son principal ingrédient, est connu.

Tableau 3 — Coûts de production au Brésil et dans de grands pays producteurs d'Afrique

	Selon simulation UE*		Selon Cyclope**	Selon CGB***
	USD / t blanc	USD / t brut	USD / t	USD / t
	Rendu Europe	Rendu Europe	Départ usine, blanc ou brut	Départ usine, sans les frais financiers et les coûts de distribution, blanc ou brut
Afrique du Sud				220
Soudan	285 à 425	200 à 300	300	
Maurice	600 à 710	410 à 490	396	
Kenya			350 à 380	
Swaziland	450 à 510	310 à 350	264	247
Zimbabwe	285 à 425	200 à 300		
Éthiopie	285 à 425	200 à 300		
Malawi	450 à 510	310 à 350	220	220
Tanzanie	600 à 710	430 à 490	300	275
Zambie	285 à 425	200 à 300		200
Mozambique	285 à 425	200 à 300	300	297
Brésil	285 à 425	200 à 300	200 (160 pour les plus performants)	105 à 150
France	450 à 480	310 à 330		
Allemagne, Autriche, Pologne, RU, Suède	480 à 510	330 à 350		
autres UE	540 et plus	370 et plus		

*Étude d'impact sur le projet de réforme du secteur sucre, 2003 ; 1,14 USD / EUR (2003) ;

** Sucre et pays en développement, 2004

*** Le secteur sucre (plusieurs zones géographiques, 2003 et 04), Confédération générale des planteurs de betteraves

de l'euro par rapport au dollar, le produit des ventes de sucre étant ensuite en partie converti en dollars (cf. *tableau 3, page 11*).

Selon la proposition de réforme de l'UE, le nouveau prix du sucre doit se situer en 2009 à 303 EUR/t pour le sucre brut, et à 385 EUR/t pour le blanc (363 USD/t et 462 USD/t respectivement). **Le Brésil, bien sûr, et les pays ACP et PMA à bas coûts continueront à être compétitifs** (Soudan, Mozambique, Malawi, Zambie, Swaziland, Éthiopie), mais **Maurice par exemple ne le serait plus**, une différence d'appréciation existant concernant la Tanzanie. Au demeurant, de nombreux pays ACP des Caraïbes (« îles à sucre ») verraient leurs possibilités d'exportation vers l'Europe disparaître, compte tenu de leurs coûts élevés.

Il faut cependant souligner combien **la notion de coût de production est relative**. Elle dépend tout d'abord des cours des devises (locales, USD, EUR), et ensuite de la façon dont les moyens de production sont évalués : par exemple au Soudan, les sucreries, qui prélèvent des quantités d'eau massives dans le Nil, ne semblent pas rémunérer financièrement cette ressource pour l'instant.

L'Europe prévoit des aides aux pays ACP, pour les aider à s'adapter au changement considérable qui serait à accomplir en 4 ou 5 ans. La proposition initiale comporte un **montant d'aide de 40 MEUR pour la première année, et d'autres montants indéterminés pour la suite**. Les pays ACP ont exprimé leur **désaccord** après une rencontre interministérielle avec l'UE en septembre 2005, et soulignent que selon le Royaume-Uni, 100 MEUR seraient nécessaires la première année et 500 MEUR chacune des années suivantes. L'avantage conféré jusqu'ici aux pays ACP, évalué plus haut de façon succincte à 400 MEUR, serait réduit (pour un prix d'entrée en Europe du sucre brut de 303 EUR/t) à environ 90 MEUR ; pour les 5 pays africains inclus

dans les ACP, l'avantage calculé plus haut serait réduit de 120 MEUR à presque rien. **L'impact économique serait effectivement considérable sur ces pays**, aux premiers rangs desquels Maurice et le Swaziland.

Pour les PMA, qui jusqu'ici ne bénéficiaient pas encore d'avantages importants (0,1 Mt de quotas effectifs), le préjudice est seulement virtuel, et **rien n'est réellement prévu par l'UE**. Les PMA, à travers leur groupe de pression « LDC Sugar Group »¹⁶, cherchent à infléchir les décisions, arguant que « nos exploitations sucrières représentent des modèles de développement pour les communautés rurales, créant de l'emploi, améliorant les soins de santé et l'éducation, faisant progresser les infrastructures et catalysant le progrès et la croissance dans d'autres domaines ». **Ils admettent la nécessité de restructurer leur industrie sucrière, mais soulignent que la baisse prévue va au-delà des engagements** qui seront vraisemblablement **nécessaires devant l'OMC, et proposent une limitation des volumes à exporter, à condition que la baisse de prix ne soit que de 15 à 20 %**, et atteinte d'une façon plus graduelle.

Cette proposition, appuyée sur des études extérieures, souligne que la production européenne pourrait ainsi, comme celle des PMA, continuer à se répartir sur un ensemble étendu de pays, tout en étant encadrée en volume. Dans un tel schéma, les secteurs **sucriers des pays les plus compétitifs veraient subsister une plus large concurrence, mais l'avantage du prix plus élevé pourrait compenser cette perte de volume**. Le financement de ce système continuerait à être assuré par les consommateurs européens (ou du moins l'avantage serait probablement moindre pour l'industrie des produits sucrés transformés).■

¹⁶- LDC : Least developed countries.

3 – Impacts de l'industrie sucrière sur l'économie, l'emploi et l'environnement

Le rôle de la production sucrière dans les économies des pays en voie de développement

Les économies nationales pour lesquelles le sucre joue un rôle essentiel sont relativement peu nombreuses, et ce sont de petits pays, **comme Cuba, Fidji, Maurice, le Swaziland et différentes petites îles ou pays des Caraïbes**, à l'économie totalement inféodée au sucre. Leur économie sucrière est liée à des rapports privilégiés antérieurs avec l'URSS, ou avec l'Europe et les EUA. Dans le cas de Maurice et du Swaziland, le sucre ne pèse que pour **15 à 20 % dans leurs exportations** : on est loin de la situation prévalant, par exemple, pour le coton en Afrique de l'Ouest. Il est cependant spectaculaire de voir que des pays d'une taille aussi limitée que Maurice et le Swaziland (population respectivement de 1,2 et 1 M d'habitants, territoire restreint) sont parvenus à se trouver le 9^e pour Maurice, dans les 15 premiers pour le Swaziland, parmi les exportateurs mondiaux de sucre.

Pour les autres pays d'Afrique, le poids du sucre dans les exportations ne représente que **5 à 6 % au maximum**. Ceci ne veut pas dire que le secteur sucrier est secondaire : même dans des pays qui ne sont pas parmi les grands producteurs, comme ceux d'Afrique de l'Ouest, l'entreprise sucrière (souvent unique) peut être un des premiers employeurs du pays.

Certains pays, **bénéficiaires de quotas préférentiels, n'ont cependant pas été en mesure de produire suffisamment** pour les saturer, comme le Kenya et la Tanzanie ; ils sont déficitaires en sucre, pour des raisons en partie liées à la faible rentabilité de leur filière, au moins dans le passé récent.

Outre les exportateurs déjà examinés, de nombreux pays d'Afrique, en particulier en **Afrique de l'Ouest, sont producteurs de sucre pour des petits volumes, et sont globalement déficitaires**. Le volume total produit en Afrique sub-saharienne, hormis les pays exportateurs déjà cités ainsi que Madagascar et l'Ouganda dont le cas est intermédiaire, est de l'ordre de 600 kt, pour une consommation de l'ordre de 3 Mt. Le solde négatif est du même ordre que l'excédent des pays exportateurs

d'Afrique australe et de l'Est, voire un peu supérieur. Dans cette catégorie, les principaux pays producteurs sont la Côte d'Ivoire et le Cameroun.

Dans des pays comme la Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Burkina Faso, les sociétés sucrières, à capitaux étrangers, lancées dans les années 70, ont depuis connu des difficultés tout en restant importantes à l'échelle des pays. Beaucoup de pays ne disposent en fait pas de la ressource en eau nécessaire pour cultiver la canne à grande échelle. On notera cependant que des pays aussi peuplés et consommateurs de sucre que le Nigeria et le Congo Kinshasa ont une production très limitée.

Peu de pays semblent avoir décidé de taxer spécifiquement les exportations de sucre pour contribuer aux ressources publiques (une pratique courante pour d'autres denrées d'exportation comme le coton, le cacao..., offrant ainsi à la fois des possibilités de développement général du pays et des risques de détournement). C'est le **cas de Maurice¹⁷ et du Swaziland** (ainsi que du Guyana britannique) : ce sont des pays ayant effectivement obtenu un certain niveau de développement général à partir du sucre, et où celui-ci joue un rôle majeur. Dans les autres pays, le sucre contribue cependant globalement à l'économie (taxes non spécifiques, impôt sur les sociétés et TVA, et revenus de tous les intervenants privés).

L'industrie sucrière, à la base, comprend la culture agricole (canne ou betterave), le broyage et la production de sucre (et éventuellement son raffinage, dans le cas de la canne). Cependant, des **diversifications sont possibles, soit dans les techniques industrielles, soit dans les produits eux-mêmes**.

Ainsi la **production d'énergie** peut se limiter à utiliser la bagasse (résidu fibreux des cannes après extraction du sucre) pour couvrir les besoins en vapeur des sucreries (ceci constitue un des avantages de la canne à sucre sur la betterave, qui au contraire demande une énergie supplémentaire pour le séchage des

¹⁷ Jusqu'en 1997-1998, où le taxation a été abandonnée (source : Cyclope, Sucre et pays en voie de développement, 2004).

pulpes après extraction du sucre). Mais il est possible, grâce à la **cogénération, d'obtenir également de l'électricité**, tout en récupérant de la vapeur. Il s'agit cependant **d'investissements importants** : Maurice, qui a une expérience très ancienne en la matière, prévoit un nouvel investissement pour une centrale de 140 MEUR environ, et l'électricité ainsi produite reste chère. D'autres pays utilisent cette technique, comme la Tanzanie. Mais cela **reste une possibilité inexploitée dans beaucoup de cas** (par exemple, l'usine d'Illovo au Malawi doit acheter l'électricité nécessaire à son irrigation).

La **diversification de la production** peut porter sur des **sucres spéciaux et de marques** : c'est la politique des groupes sucriers des pays développés, mais ceci ne concerne qu'un volume potentiel faible ; cela fait partie cependant du plan d'action envisagé par Maurice et par différentes sociétés sucrières (notamment Illovo en Afrique australe).

Viennent ensuite **les alcools de consommation** (rhum : potentiel limité) et **surtout l'éthanol énergétique**. Le Brésil est bien sûr aux premiers rangs dans ce domaine (36 % de la production mondiale en 2004, 45 % de la production mondiale d'éthanol destinée aux biocarburants), avec les EUA qui représentent 33 %¹⁸. Mais des programmes de biocarburants sont lancés en Europe et surtout dans plusieurs pays d'Asie, en particulier en Inde et en Thaïlande, ainsi qu'en Chine, pays où les constructions de distilleries sont d'ores et déjà en cours. Maurice, à nouveau, a des projets dans ce domaine, et compte en particulier faire appel à l'expertise brésilienne. Cependant, le **problème de la compétitivité se pose aussi pour l'éthanol**, car le **Brésil cherchera de plus en plus à l'avenir à développer ses marchés à l'exportation**. D'autres pays sucriers d'Afrique ont également démarré des opérations dans ce domaine.

Enfin, des transformations chimiques donnent aussi des débouchés supplémentaires, comme dans le cas d'Illovo avec le furfural (utilisé comme engrais) et ses dérivés.

Les sociétés sucrières, parfois très bénéficiaires, sont des acteurs de poids

Nous examinerons de plus près dans ce qui suit le **fonctionnement des filières sucrières dans les grands pays producteurs d'Afrique déjà** évoqués, et au Brésil, qui représente la référence incontournable.

Le sucre est **toujours une industrie lourde, du fait des investissements nécessaires** pour l'établissement de l'usine de transformation et aussi des plantations. Dans le cas du Mozambique par exemple, on estime le coût d'un ensemble sucrier (une usine de 150 kt de sucre, 11 500 ha de plantations) à 100 MUSD¹⁹ (65 pour l'usine, 35 pour la préparation des terrains), soit 666 USD/t de sucre produite annuellement, ce qui représente 3 fois le cours du sucre brut actuellement, ou 2,2 fois le prix du sucre blanc rendu à Londres.

Le coût élevé relatif à la préparation du terrain s'explique par le fait que dans de nombreux pays d'Afrique, la culture de la canne **doit être irriguée**, ce qui demande des investissements ; la Tanzanie et l'Afrique du Sud font exception par la pratique limitée de l'irrigation : leur rendement en sucre à l'hectare sont aussi un peu plus faibles (8 à 10 t/ha contre 11 à 13 pour les autres pays). On notera que le Brésil n'irrigue en général pas, ce qui contribue à ses coûts réduits (rendement : 10 t/ha dans la principale région productrice, le São Paulo).

L'examen des principales sociétés sucrières au Brésil et en Afrique montre une faible concentration au Brésil, la plupart des sociétés n'ayant qu'une ou deux usines (300 usines au total), à part le n°1, Cosan, et le groupe Copersucar, qui assure la commercialisation et les services collectifs pour une trentaine de membres. En revanche, pour l'Afrique, quelques sociétés jouent un rôle dominant, en particulier Illovo, qui détient la totalité ou une grande partie de la production dans 6 pays, avec des usines souvent grandes.

¹⁸- Source : CGB, FO Licht.

¹⁹- Source : CGB, le secteur sucre dans les PMA.

Le *tableau 4* laisse de côté les groupes implantés à Maurice, qui sont intervenus en Afrique de l'Ouest et centrale (Burkina Faso, Côte

d'Ivoire, Centre-Afrique, Gabon) : Aga Khan, Castel, ou qui ont repris avec d'autres investisseurs une usine au Mozambique (WEAL).

Tableau 4 — Principales sociétés sucrières en Europe, au Brésil et en Afrique

	Nationalité	Pays d'implantation	Capitaux	Tonnage de sucre produit kt	Nombre d'usines	Année	CA M USD	Marge d'exploitation	RN/CA	RN/t de sucre M USD
Europe (tonnage quota seulement) MEUR										
Südzucker	Allemagne		coopératif	3 593		2 003	1 310			
Nordzucker	Allemagne		coopératif	1 500			1 172			
British Sugar	Royaume-Uni		Associated British Foods	1 253						
Téréos	France	France, Brésil	coopératif	1 104						
Brésil (300 pour l'ensemble du pays) EBE*/CA										
Cosan	Brésil	Brésil	familial, prochainement coté	2 238	12	2 004	547	22%	2 %	5
						2 005	674	18%	1 %	
Copersucar	Brésil	Brésil	coopérative de planteurs et industriels	3 800	30	2 004	1 138	17%	0 %	0
						2 005	1 426	20%	0 %	
Autres			échantillon de 7 sociétés			2 004	123	26%	14 %	
						2 005	148	19%	8 %	
Afrique RE*/CA										
Illovo	Afrique du Sud		cotée	1 900		2 004	897	11 %	4 %	18
						2 005	826	8 %	3 %	
		Afrique du Sud		884	7	2 004	458	4 %		
						2 005	396	2 %		
- Illovo Malawi		Malawi	Illovo 76 %, public	260	2	2 004	101	25 %	13 %	51
						2 005	103	19 %	10 %	
- Nakambala		Zambie	Illovo 90 %, public	233	1	2 004	91	32 %	24 %	94
						2 005	102	25 %	18 %	
- Ubombo		Swaziland	Illovo 60 %	213	1	2 004	81	13 %		
						2 005	83	4 %		
- Kilombero		Tanzanie	Illovo 55 %	127	2	2 004	61	28 %		
						2 005	58	19 %		
- Maragra		Mozambique	Illovo 76 %, public	65	1	2 004	20	<0		
						2 005	25	<1		
Tongaat	Afrique du Sud					2 004	979		4 %	
		Afrique du Sud			5					
- Xinavane		Mozambique		52	1					
- Mafambisse		Mozambique		45	1					
RE*/CA										
Kenana	Soudan		35 % État, + capitaux arabes+public	400	1	2002/2003	198	21 %	11 %	54
Wonji shoa	Éthiopie		État	73						
Mumias	Kenya		cotée	la société semble avoir suspendu sa communication par suite de difficultés ces dernières années, mais son titre remonte depuis quelques mois.						

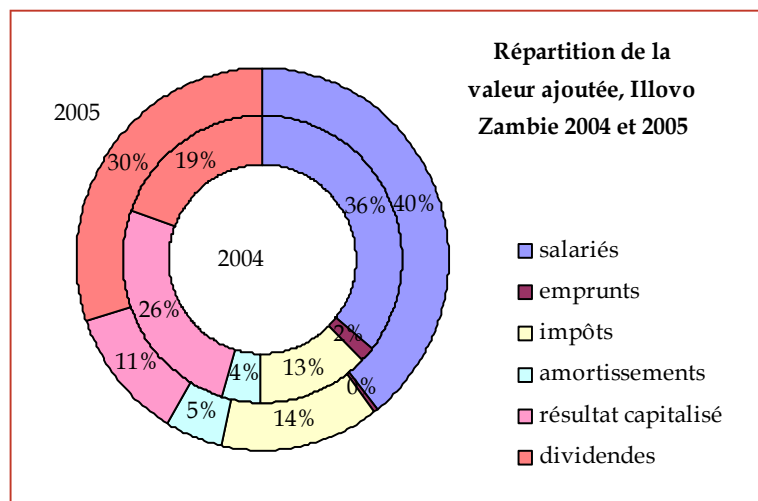
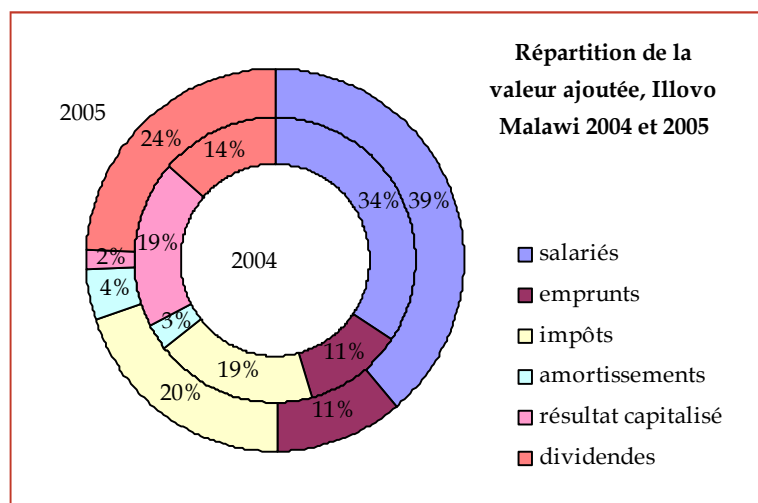
Sources : rapports annuels, CGB, données de presse, sociétés
 ● EBE : excédent brut d'exploitation ;
 ● RE : résultat d'exploitation.

Les grands groupes ont, au niveau consolidé, une rentabilité limitée : 1 à 4 % de marge nette pour Cosan et Copersucar, qui est du reste plutôt un intermédiaire, 3 à 4 % pour Illovo. Mais l'examen de sociétés purement sucrières (et productrices d'éthanol, dans le cas du Brésil) montre un niveau de rentabilité très élevé : pour 2004 et 2005, années où les prix n'étaient pas élevés, le taux de marge nette est en moyenne de 8 à 14 % pour un ensemble de sociétés brésiliennes, de 10 à 24 % pour les filiales d'Illovo au Malawi et en Zambie, 11 % en 2002/2003 pour Kenana au Soudan. Ces résultats, ramenés à la tonne de sucre, donnent un chiffre substantiel pour les cas où il est possible de le calculer (on notera que le cours de leurs devises sont à la hausse par rapport au dollar depuis 2002).

La répartition de la valeur ajoutée pour les deux principales filiales étrangères d'Illo-

vo, qui sont aussi les deux plus rentables (72 % du résultat d'exploitation du groupe), tout en restant un exemple, montre le poids important de la main d'œuvre, des taxes, mais aussi des résultats, dont une part importante est distribuée et quitte ainsi le pays, et, dans le cas de la Zambie, dépasse les frais de main d'œuvre²⁰ (cf. graphiques).

En revanche, d'autres sociétés ne sont pas à ce stade de rentabilité, comme la filiale d'Illovo au Swaziland (pas d'explication connue), les sociétés du Mozambique, qui sont en phase de reprise (le redémarrage de l'industrie du sucre après la guerre civile, avec de forts investissements, y remonte seulement à la fin des années 90), et la Mumias Sugar du Kenya qui, bien que cotée, a interrompu sa communication et se trouve en difficulté. Illovo en Afrique du Sud même a une rentabilité plus limitée.



Le sucre dans l'économie agraire : la production de canne est souvent le fait de l'industrie sucrière elle-même, mais certains pays maintiennent ou développent une production familiale

Dans les pays de très ancienne culture sucrière, comme Maurice, beaucoup d'îles des Caraïbes et d'autres pays ACP, l'histoire a amené une distribution des terres entre de nombreux petits exploitants.

Dans le cas du Brésil, la grande propriété domine, d'abord celle des industries elles-mêmes (70 % de l'approvisionnement en canne), puis celle de grands propriétaires indépendants : dans le São Paulo, qui représente 60 % du sucre brésilien, les producteurs de moins de 60 ha de canne ne représentent que 6 % environ des surfaces sucrières. Il s'agit cependant de 10 000 exploitations environ. La plupart des planteurs du São Paulo sont regroupés dans une fédération, Orplana, qui compte 13 000 adhérents, de tailles très diverses. Le pays compterait 60 000 exploitations indépendantes au total.

²⁰ Source : rapports annuels des sociétés ; outre les dividendes, les sociétés payent des commissions à leur maison mère (qui doit assurer certaines fonctions collectives) ; ces commissions restent modestes.

Dans les **grands pays producteurs d'Afrique, en particulier les PMA**, le sucre est **souvent produit dans de grandes exploitations industrielles**, attachées aux usines dans la plupart des cas. L'industrie a été souvent lancée ou relancée après l'époque coloniale, dans les années 70 (encouragée par les épisodes de flambée du prix du sucre à cette époque), les sociétés ont souvent été nationalisées, puis privatisées depuis : cas du Soudan pour une des sociétés, du Mozambique... Dans ces pays, les complexes sucriers constituent des enclaves de culture industrielle au milieu d'un tissu de terres qui ne sont pas densément occupées, en particulier parce que cette culture est complètement dépendante de l'irrigation, comme dans le cas du Soudan.

Cependant une **production familiale existe parallèlement dans certains pays sucriers**, elle est même parfois majoritaire. Dans le cas de la **Tanzanie ou du Kenya**, la présence de petits exploitants a conduit les industries sucrières à recourir à eux pour une bonne

partie de leur approvisionnement ; dans d'autres cas comme le **Swaziland**, il s'agit d'une volonté politique visant à mettre en place un secteur de petits exploitants. On notera **qu'en Afrique du Sud**, de très loin le premier pays producteur et exportateur de la région, la **petite exploitation domine** (cf. *tableau 5*).

Le travail de la canne à sucre : à la fois une offre d'emploi appréciable et des conditions difficiles

La canne à sucre continue à employer une main d'œuvre très abondante, surtout au moment de la récolte, qui reste peu mécanisée.

Les conditions de travail dans la canne à sucre ne sont plus, d'une façon générale, celles de l'esclavage qui a marqué l'histoire du sucre, en particulier dans les îles et en Amérique latine. **Les lois sociales au Brésil par exemple sont structurées** et prévoient des statuts précis pour la main d'œuvre salariée, qui semble ef-

Tableau 5 — Structures agricoles pour la production de la canne, Brésil et principaux producteurs africains

	Part des planteurs indépendants	Dont petits planteurs	Rendements de sucre/ha : usines/planteurs	Salaire mensuel coupeur de canne (2003)	Avantages sociaux pour les ouvriers agricoles	Prix de la canne (2003)
Brésil Sao Paulo	30 %	moins de 60 ha : 21 % en vol. , 77 % en nombre		200 à 260 USD / mois	en principe, déclaration et contributions sociales + certains avantages en nature	9,1 USD / t
Soudan Éthiopie Mozambique Malawi	0 à 13 %	les planteurs sont petits au Soudan et au Malawi		60 à 100 USD / mois (5 à 9 t/j, 6 jours)	pas de contribution sociales ou presque ; avantages en nature : logement, eau, électricité, soins médicaux, scolarisation	22 à 25 USD /t (Soudan), 25 USD /t (Malawi)
Zambie	30 %	162 petits seulement				23 USD /t
Tanzanie	41 % est.	à peu près tous petits	6,2 t sucre/ha pour planteurs ; 9,8 pour l'usine	50 USD /mois		24 USD /t
Swaziland	44 %	98 % des planteurs en nombre, 26 % en surface	le rendement serait aussi bon pour les petits planteurs	135 USD / mois	cf. ci-dessus ; estimés à 66 USD/t de sucre	23 USD /t
Kenya	très élevée	tous petits				
Maurice	49 %	tous inférieurs à 50 ha (moy. 1,2 ha)	plus faible pour les planteurs			
Afrique du Sud	89 %	22 % des planteurs	33t canne /ha pour petits planteurs ; 57 pour les autres			22 USD /t

Sources : Cyclope, CGB

fectivement déclarée en général (mais par nature, ce type d'information est **difficile à vérifier**). Certains avantages sociaux s'y ajoutent, quoique leur fréquence soit peu quantifiable. Il existe une forte activité syndicale, mais celle-ci n'est pas considérée comme véritablement efficace. Le **secteur sucrier emploie plus de 1 million de personnes au Brésil**.

Dans les complexes sucriers **africains, l'entreprise** ne verse pas de cotisations sociales, mais **répond directement aux besoins matériels de la main d'oeuvre** : logement, eau et électricité, ainsi que les services normalement fournis par les pouvoirs publics : soins médicaux²¹, scolarisation. Ces prestations ont été estimées à 66 USD/t de sucre pour le Swaziland, ce qui paraît élevé : les données disponibles concernant les salaires et les effectifs conduisent à un coût des salaires par tonne de sucre de l'ordre de 20 à 60 USD/t ; au Malawi et en Zambie, les frais de personnel totaux par tonne de sucre sont respectivement de 60 et 70 USD/t.

Les salaires sont bas (60 à 130 USD/mois en Afrique, 200 à 260 au Brésil *-source : CGB-*), mais il est difficile de les apprécier en pouvoir d'achat), pour un travail reconnu comme très pénible dans le cas de la récolte de la canne. La récolte est une **activité saisonnière** pour la majorité des employés (dans les entreprises, les saisonniers agricoles sont généralement 2 ou 3 fois plus nombreux que les permanents), et **souvent migrante, d'où la précarité et les risques d'abus de la part des employeurs**.

Les conditions de vie des coupeurs de canne à sucre entraînent une mobilisation de nombreuses ONG²² au niveau international, qui s'appuie sur l'action des syndicats locaux et sur celle d'organismes internationaux²³. Les gouvernements se mobilisent également, comme dans le cas du Brésil qui collabore avec

²¹- En particulier, Illovo par exemple a un programme anti sida fondé sur la prévention et le dépistage ; un programme d'aide aux salariés atteints est mis en place, mais il ne comprend pas la fourniture d'anti-rétroviraux. Un programme anti malaria est également en place.

²²- WWF (Better Sugar Cane Initiative), Collectif pour l'Ethique dans le sucre (France), Institut Ethos (Brésil), FIAN (Food Initiative and Action Network), Africa-Europe faith and justice network (Belgique)...

l'OIT sur la question du travail forcé.

Il est difficile de comparer les conditions d'emploi dans des plantations industrielles au Brésil et dans les pays d'Afrique. **Au total, il s'agit d'un emploi difficile mais plutôt mieux payé que les autres possibilités offertes à la main d'œuvre rurale, d'où l'importance de ce secteur et d'où les craintes que fait naître l'éventualité de la mécanisation**, pour l'instant très limitée partout dans la canne (20 % seulement au Brésil²⁴). Cependant au Brésil, une loi a prévu **l'interdiction progressive du brûlage de la canne**, du fait des nuisances et pollutions importantes liées à cette pratique. Mais l'absence de brûlage avant la coupe manuelle rend celle-ci encore beaucoup plus difficile, et ferait chuter les rendements de moitié : elle **imposerait la mécanisation**, ce qui amènerait une crise sociale. L'application de cette loi reste donc problématique.

Les planteurs connaissent des conditions vraisemblablement meilleures, mais qui restent aléatoires

Dans les pays où les petits planteurs indépendants jouent un rôle important, on **invoque fréquemment des performances techniques moindres et un prix de revient plus élevé pour ces derniers**, comparés aux plantations industrielles. C'est un fait avéré dans les anciens pays sucriers (Maurice, etc...). Cette situation semble également exister dans les pays africains producteurs : au Kenya, une partie des problèmes du secteur est susceptible d'y être liée²⁵, en Afrique du Sud, les rendements des petits planteurs sont de 37 % inférieurs à la moyenne selon la CNUCED. Cependant, dans d'autres cas, comme le Swaziland, les performances sont équivalentes, selon la même source.

²³- Par exemple : FAO - OIT - UITA : *Agricultural workers and their contribution to sustainable agriculture and rural development*, 10/2005.

²⁴- Le Soudan semble être le pays le plus mécanisé pour la canne (après les EUA et l'Australie), car la Kenana, qui produit la moitié du sucre du pays, annonce un taux de mécanisation de la récolte de 62 %.

²⁵- La société Mumias a été fermée plus de 2 semaines en 2003 par suite d'une grève des transporteurs, puis des fermiers qui refusaient de voir baisser le prix de la canne de 25 à 22 USD/t.

Le cas de la Tanzanie, avec la société Kilombero (groupe Illovo) est particulièrement intéressant. Illovo a acquis cette société vers 1998²⁶, à une époque où sa production sucrière était faible, et en baisse ; depuis, après des mouvements sociaux importants en 2000, la production est passée de 29 kt à 135 kt, et Illovo est amené à faire **appel de façon croissante aux petits producteurs locaux**, qui fournissent près la moitié de la canne aujourd'hui, une proportion encore croissante. La société a ainsi **lancé un projet de développement**, qui vise à **lever les obstacles** à son développement en volume et à bas coûts : le **manque de financement** pour les planteurs (ce qui est l'obstacle cité en premier lieu dans de nombreux cas), le manque d'infrastructures (PME de services et infrastructure matérielle, mais aussi santé et prestations sociales), le **manque de compétences** et de technologie, la fragmentation de la production.

La société a impliqué de nombreux bailleurs de fonds internationaux (la Société financière internationale de la Banque mondiale, la Fondation pour le développement en Afrique du gouvernement américain, l'Agence helvétique pour le développement et la coopération...), et le **nombre de producteurs, ainsi que les rendements, évoluent rapidement à la hausse**. D'après les informations fournies par le groupe, la rentabilité de Kilombero est actuellement forte. Un désaccord important subsiste cependant avec les industries agro-alimentaires locales, qui s'opposent au niveau du prix intérieur mis en place pour favoriser l'essor de la production nationale : elles demandent un prix de 400 USD/t, contre 480 USD/t actuellement.

Le renforcement de la petite production individuelle est reconnu comme un facteur de développement local, et plusieurs pays travaillent dans ce sens, parfois à très petite échelle, comme au Mozambique ou en Zambie (projets impliquant respectivement 65 et 161 petites structures), mais parfois dans une proportion beaucoup plus importante, comme en Afrique du sud, où Illovo a été amené (en rapport avec la réforme agraire) à céder une partie de ses fermes à des petits exploitants noirs, ou à des « black empowerment groups »,

²⁶⁻ Avec ED&F Man (20 %), le gouvernement de Tanzanie conservant 25 %.

jusqu'à atteindre aujourd'hui la moitié de la surface totale ; les cessions récentes ont du reste amené des difficultés d'approvisionnement. Au Swaziland également, des programmes de développement de petits producteurs sont en route.

Malgré l'encadrement des marchés internes du sucre dans de nombreux pays, les **planteurs de canne à sucre ne bénéficient pas d'une organisation similaire à celle des betteraviers européens**, pour qui le prix est fixe et prescrit par l'organisation commune de marché. **Au Brésil**, dans le São Paulo du moins, un accord entre industriels et planteurs encadre le prix de la canne, qui dépend de l'indice de sucre et d'un tarif entièrement lié au cours du sucre. Le prix résultant était de l'ordre de **9 USD/t de canne en 2003**. En 2005, les planteurs brésiliens se plaignaient de ce que les prix ainsi fixés étaient devenus insuffisants pour couvrir leurs charges²⁷.

Dans les **pays africains, le prix de la canne payée aux planteurs est très supérieur**, et d'un niveau élevé dans l'absolu : il est de l'ordre de **22 à 25 USD/t**²⁸. Au niveau de salaire payé aux ouvriers coupeurs de canne, leur coût (hors avantages en nature) serait d'environ 0,4 à 0,6 EUR/t de canne²⁹, et ce coût est réputé correspondre à environ 20 % du coût total de la canne. Dans ces conditions, **l'avantage paraît nettement du côté des planteurs par rapport aux ouvriers**.

Les planteurs indépendants, même sur de petites surfaces et *a fortiori* pour les plus grands, emploient à leur tour une main d'œuvre extérieure de façon saisonnière : les conditions d'emploi n'offrent souvent pas les mêmes garanties que celles des complexes intégrés.

²⁷⁻ Lettre du BIES 6/05.

²⁸⁻ Source CGB et rapport filiales Illovo ; ceci correspond à 160 à 185 USD /t de sucre, ce qui paraît considérable.

²⁹⁻ En pratique, les effectifs de coupeurs de canne annoncés par les sociétés sont toujours bien supérieurs à ce que le rendement journalier de référence impliquerait : le coût réel est donc vraisemblablement supérieur, si toutefois les effectifs ne sont pas dans une certaine mesure surévalués.

Sur le plan de l'environnement, la canne à sucre n'est pas sans poser de problèmes

La canne à sucre est une **culture très exigeante, en particulier en eau**, et la ressource en eau est souvent, en Afrique en particulier, le facteur limitant considéré comme le principal obstacle à son développement, d'où des **conflits possibles en termes d'utilisation** (cela est vrai aussi, dans une moindre mesure, pour la betterave quand elle est cultivée dans des pays peu arrosés comme l'Espagne ou le Portugal).

La canne est souvent une **monoculture** qui reste en place 6 à 8 ans (voire plus dans certains pays) après plantation, et qui est **reconduite sur les mêmes parcelles en permanence**. Ceci est de nature à dégrader les sols, notamment en cas d'irrigation mal conduite (salinisation). On observe jusqu'ici des rendements en général croissants, obtenus grâce à l'amélioration génétique³⁰ et au perfectionnement des méthodes de culture. Mais ceci est susceptible de masquer une **dégradation des sols**.

L'utilisation des **produits de protection des cultures**, vraisemblablement variable selon les modes de production (ex : désherbage manuel ou non), cause des **problèmes d'environnement et de santé d'une façon générale** dans de nombreuses situations en particulier **dans les PVD**³¹ ; ils sont peu documentés dans le cas du sucre. L'Australie, qui est le principal pays cannier développé, étudie de façon approfondie la question d'une meilleure gestion environnementale de la canne.

Comme toutes les cultures à échelle industrielle, la canne est facteur de **destruction d'habitats naturels**. Cette évolution est déjà accomplie dans la majorité des cas (par exemple, les plantations de canne du Nordeste brésilien ont beaucoup contribué à la quasi-disparition de la forêt tropicale atlantique). Mais **l'extension en surface se poursuit**, souvent au détriment de zones d'élevage extensif comme dans le centre-sud du Brésil, ou dans des pays d'Afrique. Dans le cas du Swaziland en particulier, les projets de développement de canne chez des petits planteurs³², s'ils sont susceptibles d'amener une marge brute de 11 USD/t de canne, impliquent la perte des territoires traditionnels de pâturage, y compris dans les zones alluviales les plus riches, et constituent une menace pour le mode de vie et la culture de la population, et aussi pour la biodiversité.

Dans ce cas, c'est la mise en place de systèmes de petites plantations qui compromet le milieu naturel. Plus généralement, on peut penser que les petites structures, où la canne coexiste avec d'autres cultures, en particulier vivrières, est davantage propice à une diversité des couvertures végétales et à la biodiversité. ■

30- Qui ne repose pas jusqu'ici sur le génie génétique (OGM).

31- Selon l'OMS, 25 millions de cas d'empoisonnement dans les PVD liés à l'utilisation de pesticides en agriculture.

32- Policies for small-scale sugar cane growing in Swaziland, CNUCED 3/2000.

4 – Conclusion : vers des quotas préférentiels ?

Les quotas préférentiels, une forme de commerce équitable à plus grande échelle ?

L'existence et le développement des quotas d'importation préférentiels consentis par l'UE constituaient jusqu'ici pour les pays bénéficiaires **une rente déjà présente (ACP) ou à venir (PMA). L'utilisation de cette rente**, telle qu'on peut l'observer, **se répartit entre plusieurs postes**, que l'on peut considérer comme plus ou moins utiles au développement, avec une répartition variable selon les pays :

- **rendement faible, coûts excessifs** : la marge bénéficiaire potentiellement confortable peut être un frein à l'amélioration de la productivité et de l'organisation. Ceci concerne la production industrielle et la production agricole, les coûts externes (ex : achat d'électricité qui pourrait être produite sur place, irrigation inefficace...) Certes le système permet de faire vivre un grand nombre de personnes, ce qui est un avantage, mais comporte aussi une menace quant à la viabilité à terme. C'est le cas de beaucoup de pays à coût de production élevé ;
- **coût de transport du sucre jusqu'en Europe**, et de transport lors de la réexportation, puisqu'une bonne partie du sucre est raffiné en Europe puis revendu blanc (certaines usines africaines, qui produisent habituellement du sucre blanc, fournissent du sucre à raffiner spécialement pour cet usage). L'Afrique étant globalement importatrice de sucre, d'autres circuits que l'envoi en Europe pourraient être préférables. Si le système prévu pour les PMA devait connaître le développement envisagé (c'est-à-dire hors réforme européenne), aurait pu se développer un système dit de « **swap** » selon lequel le pays bénéficiaire du quota exporterait sa production en Europe, tout en important sa consommation d'un pays à bas prix sans quota (comme l'Afrique du Sud)³³. De telles opérations, qui n'existent pas vraiment pour l'instant, reviendraient à subventionner l'industrie sucrière existante moyennant un gas-

pillage important dans le transport (le coût de la logistique est de l'ordre de 60 à 160 USD/t de sucre selon les pays) ;

- **bénéfices après impôts importants pour une partie des sociétés sucrières**, ce bénéfice étant lui-même éventuellement réinvesti ou au contraire sorti du pays ;
- **taxes alimentant les finances publiques** ; rarement des taxes à l'exportation ; sans doute surtout l'impôt sur les sociétés.

Ces deux sources ont permis dans certains pays de développer des techniques ou des voies de diversification nouvelles et intéressantes (autres produits du sucre, énergie...), des infrastructures, en bref l'économie générale du pays (le cas de Maurice, pourtant toujours très dépendant de la production sucrière, est emblématique).

- **rémunération de la canne vendue par des planteurs indépendants**, de taille variable : c'est un cas fréquent pour les pays ACP, minoritaire pour les PMA en Afrique. Cette rémunération paraît intéressante dans son montant pour les pays africains, beaucoup plus limitée pour le Brésil par exemple. Une partie peut être absorbée par ce qu'on peut juger comme de la sous-performance ; mais une approche plus complète serait nécessaire, car l'intensification n'est pas automatiquement facteur d'amélioration du résultat. En fait, la manière dont le sucre s'intègre dans le reste de la production agricole et dans l'économie rurale, pour les petits planteurs, demanderait à être davantage documentée ;
- **rémunération des ouvriers salariés**, en usine et surtout, en termes d'effectifs, dans la récolte de la canne ; cette rémunération est assurée dans des **conditions ambivalentes** : **à la fois minimale** en termes de montant financier et en termes de conditions de vie (et même au-delà en cas d'abus), **mais aussi comparativement désirable**, dans beaucoup de situations où aucune autre source d'emploi et de prestations sociales n'est disponible.

En externalité négative, s'inscrivent les

³³- Ce système n'est pas interdit par l'accord « Tout sauf les armes », qui exige seulement que le sucre destiné au quota soit bien originaire du pays concerné (ce qui n'empêche pas des craintes de voir un trafic direct de pseudo-sucre PMA s'instaurer).

coûts non chiffrés de la production de sucre, surtout vis-à-vis des ressources de l'environnement (consommation d'eau, d'espace, effluents et atteintes à la biodiversité).

En conclusion, on peut considérer qu'un dispositif comme celui des quotas préférentiels d'importation³⁴ est une forme de commerce équitable (consistant à payer aux producteurs un prix suffisant pour leur assurer ainsi qu'à leur famille une existence conforme

à la dignité humaine), voire « suréquitable » jusqu'ici, dans la mesure où le prix européen se situe aujourd'hui au-delà du nécessaire. La différence avec le commerce équitable dans la pure acception du terme étant double : d'un côté les volumes concernés sont tout à fait significatifs, mais de l'autre il n'existe pas de garantie particulière sur l'usage et la répartition des flux financiers. Selon les pays et les dispositifs, l'impact économique n'est pas le même, et les bénéficiaires non plus. ■

³⁴ Et aussi des régimes internes de protection des filières sucrières.

Catherine Mollière,
Crédit Agricole s.a. pour **FARM**

à l'occasion de la Conférence :

« Hong Kong –15 Les paysans prennent la parole »

30 novembre et 1er décembre 2005

PARIS

5 – Contacts et Publications

Bernard Bachelier <i>Chef de Projet</i>	+33 (0)1 43 23 61 98	bernard.bachelier@fondation-farm.org
Danielle Barret <i>Consultante Senior</i>	+33 (0)1 43 23 68 14	danielle.barret@fondation-farm.org
Léo Braakenburg <i>Consultant Senior</i>	+33 (0)1 57 72 04 42	leo.braakenburg@fondation-farm.org
Denis Herbel <i>Consultant Senior</i>	+33 (0)1 57 72 05 28	denis.herbel@fondation-farm.org
Philippe Mangé <i>Consultant Senior</i>	+33 (0)1 43 23 74 33	philippe.mange@fondation-farm.org

Novembre 2005 : les dossiers de FARM**Le coton : Quels enjeux pour l'Afrique ?****Le sucre : Vers quel nouvel équilibre ?****La banane : Le commerce international de la banane : entre évolution et révolution****Dispositions du Traitement Spécial et Différencié en faveur de l'agriculture****FARM****Fondation pour l'Agriculture et la Ruralité dans le Monde**

c/o Crédit Agricole S.A. — 91/93 boulevard Pasteur — 75015 Paris

Tél. +33 (0)1 57 72 07 19 — Fax : +33 (0)1 43 23 44 55

Réalisation et Secrétariat de rédaction pour FARM : Corinne Chaussebourg

Les documents composant la ligne de publications **Les Dossiers de FARM** sont la propriété de **FARM**.Ils ne peuvent être utilisés sans l'autorisation préalable et expresse de **FARM**,
ni publiés ou diffusés sans mention de son origine.

Toute reproduction totale ou partielle sans cette autorisation est interdite.

