

La politique publique indienne en matière d'éthanol

Au début des années 2000, soit plus de vingt ans après le Brésil, l'Inde lance une réflexion sur le développement de l'éthanol. L'intérêt : réduire la dépendance énergétique du pays et, par la même occasion, ses besoins en devises étrangères (l'essentiel des hydrocarbures importés étant négociés en USD).

Afin de ne pas pénaliser sa filière cannière tout en répondant aux besoins en sucre d'une population grandissante, les ambitions restent toutefois longtemps limitées.

Suite à la crise du secteur sucrier de 2018, qui se traduit par des dépenses publiques historiquement élevées pour préserver cette filière, l'Inde modifie drastiquement sa perception sur le sujet.

Cinq ans après son lancement, cette nouvelle donne politique en faveur de l'éthanol semble être un succès. Mais cela signifie-t-il pour autant que l'Inde va progressivement se désengager du marché mondial du sucre ? A l'image du modèle historique brésilien, le débouché éthanol indien agit-il désormais comme un « tampon » pour le débouché sucre ?

Table des matières

1.	PREMIERES AMBITIONS AU DEBUT DES ANNEES 2000.....	- 2 -
2.	LA CRISE SUCRIERE DE 2018, PRECURSEUR D'UN NOUVEAU SOUFFLE.....	- 3 -
3.	LA POLITIQUE ACTUELLE.....	- 3 -

1. Premières ambitions au début des années 2000

Dès 2003, à des fins d'indépendance énergétique mais aussi pour répondre à l'envolée de la demande domestique en carburant, le gouvernement indien demande aux compagnies pétrolières – contrôlées majoritairement par l'Etat - de viser, sans pour autant fixer de date butoir, un **taux d'incorporation d'éthanol dans l'essence de 5 % en volume**.

Pour ce faire et afin de ne pas impacter la production agricole du pays qui sert à nourrir sa population, le gouvernement indien décide toutefois de n'autoriser qu'**une seule matière première pour la production de cet éthanol** : il s'agira de la mélasse disponible en fin de process sucrier (dite **mélasse « C »**) qui reste néanmoins mieux rémunérée dans d'autres filières telle que l'alimentation du bétail.

Devant l'incapacité à atteindre l'objectif précédemment fixé, le gouvernement relance une nouvelle tentative pour faciliter le développement de l'éthanol dans le pays en 2012. Cette tentative aboutit, **en 2014¹**, à la **fixation d'un tarif d'achat de l'éthanol** (payable par les entreprises publiques pétrolières aux sucreries) **fonction de la distance entre la sucrerie et les dépôts de stockage** où s'effectuent les mélanges :

Distance entre la sucrerie et le dépôt	Tarif d'achat (prix rendu dépôt pétrolier, INR/l)
< 100 km	48,5
Entre 101 et 300 km	49,0
>300 km	49,5

Cette nouvelle disposition reste toutefois sans véritable effet car elle ne s'accompagne d'**aucun ajustement sur la nature des matières premières pouvant être utilisées pour la production d'éthanol : la mélasse C restant toujours la seule matière première éligible**.

Une fois encore, la stratégie développée ne repose que sur le co-produit d'une filière, celle de la canne à sucre, qui peine elle-même à être régulée. En effet, de manière à sauvegarder à la fois le pouvoir d'achat de près d'un milliard d'habitant tout en protégeant plus de 5 millions de petites exploitations d'1 à 2 ha de canne en moyenne, l'Inde a mis au point un système de soutien public peu opérant qui engendre de très fortes variations de production de sucre...et donc de mélasse C.

Dans ces conditions, le volume d'éthanol produit annuellement se retrouve aussi variable que celui du sucre. Entre 2011 et 2018, la production d'éthanol du pays oscille entre 15 et 20 millions d'hectolitres (Mhl) dont 4 à 11 Mhl à des fins de carburant. Le taux d'incorporation d'éthanol dans l'essence est ainsi compris entre 1,4 et 3,3 % en volume.

¹ [downloadreportbyfilename \(usda.gov\)](https://www.usda.gov/downloadreportbyfilename)

2. La crise sucrière de 2018, précurseur d'un nouveau souffle

En 2018, à la suite d'une campagne marquée par des rendements canniers exceptionnels (79 t/ha soit une hausse de 15 % par rapport à la moyenne quinquennale) et dans un contexte d'effondrement des cours mondiaux du sucre, la filière canne à sucre indienne s'enfonce dans la crise : **le prix du sucre domestique chute alors même que la canne à sucre doit être payée à un niveau historiquement élevé aux planteurs** en vertu d'un prix fixé par le gouvernement.

Devant l'ampleur de la crise, **le gouvernement décide alors de mettre en place un vaste plan d'accompagnement** qui coûtera au budget de l'Etat central près de :

- 0,8 milliards (Mds) USD en 2019,
- 1,2 Mds USD en 2020,
- 0,7 Mds USD en 2021.

En plus de reposer sur des aides directes et des subventions à l'exportation de sucre (ce qui lui vaut une plainte à l'OMC dès 2019 et une condamnation en 2021), ce plan **comprend un volet visant à développer des mesures de soutien au développement de la production d'éthanol domestique**.

La logique ? Utiliser le débouché éthanol pour i) réduire les éventuels surplus domestique de sucre tout en ii) réduisant sa dépendance aux importations de pétrole² et ses besoins en devises étrangères (les importations de pétrole se faisant majoritairement en USD). **Le développement de l'éthanol s'affirme ainsi comme un enjeu stratégique pour le pays**.

3. La politique actuelle

Dès juin 2018, le gouvernement affiche comme ambition d'arriver à un taux d'incorporation de 10 % d'éthanol dans l'essence en 2022 puis de 20 % à l'horizon 2030. Pour cela, **le gouvernement autorise la production d'éthanol à partir d'autres matières premières que la mélasse C**. La liste de ces matières premières inclut :

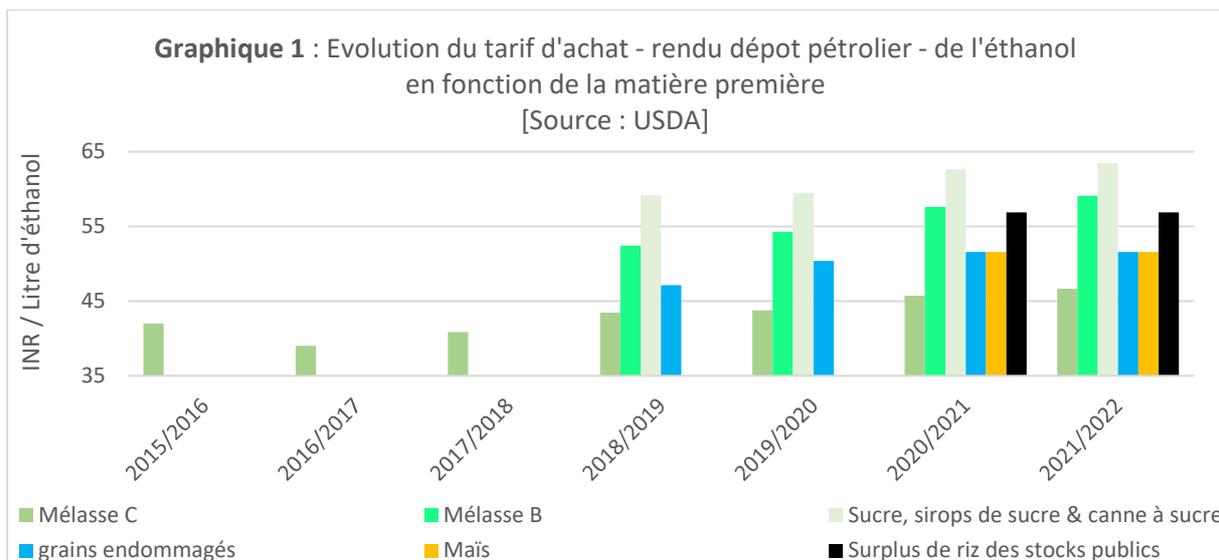
- les grains endommagés (non-commercialisables),
- la mélasse B (plus riche en sucre que la C),
- et les jus directement issus du broyage de la canne à sucre (dits « jus vert »).

3.1. Modalités de soutien : prix d'achat de l'éthanol et soutien à l'investissement

En parallèle, un **prix d'achat de l'éthanol** – distinct en fonction de la matière première utilisée – **payable par les compagnies pétrolières du pays est fixé** et le **soutien à l'investissement** dans le secteur (sous forme de prêts) **renforcé**³.

² Selon les statistiques de l'Agence Internationale à l'Energie (AIE), les ressources pétrolières du pays ne représentent que 15% des importations indiennes de pétrole. Par ailleurs et selon le gouvernement indien, la demande en pétrole du pays pourrait augmenter de 50 % d'ici à 2030 (contre 7% à l'échelon mondial).

³ Entre juin 2018 et mai 2020, près de 2,4 Mds USD aurait été accordé pour le développement des capacités de production de l'éthanol dans 349 sucreries (sur les 506 que compte actuellement le pays) et 13 distilleries de mélasse.



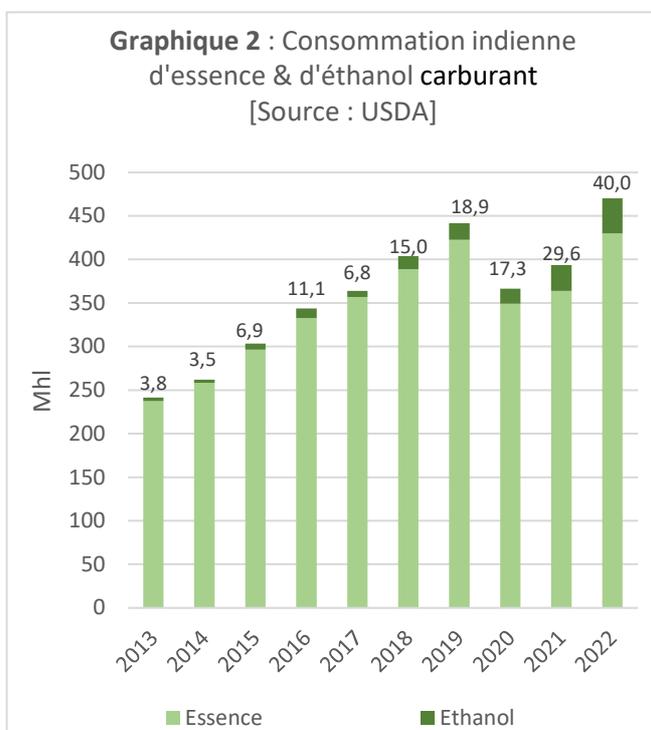
Par la suite, le gouvernement indien suspend puis restreint très fortement les importations/exportations d'éthanol tout en augmentant les tarifs d'achat de l'éthanol initialement fixés (graphique 1).

Depuis 2020/2021 (base Oct/Sep), le gouvernement a par ailleurs autorisé l'utilisation de surplus de riz ou de maïs en tant que matière première permettant de produire de l'éthanol. Un tarif d'achat spécifique pour ces deux nouvelles matières premières éligibles a ainsi été établi (graphique 1).

3.2. Résultats : situation actuelle et impact sur la disponibilité en sucre

Les encouragements à l'investissement se révèlent être un véritable succès : **le nombre d'unités produisant de l'éthanol passe de 160 en 2018 à 252 en 2022, et la production d'éthanol carburant augmente fortement depuis 2018. En 2022, elle atteindrait près de 40 Mhl.**

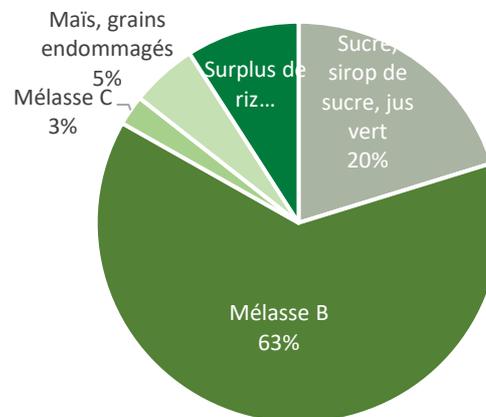
L'ambition d'atteindre un taux d'incorporation d'éthanol de 10% dans l'essence est presque atteinte : 8,1 % en 2021 puis 9,3 % en 2022. En mai 2022, le gouvernement « avance » même son ambition d'atteindre les 20 % : désormais dès 2025 et non plus 2030. C'est d'autant plus ambitieux lorsque l'on sait que la consommation en carburant augmente (hors effet Covid) de près de 10 % par an en moyenne (graphique 2).



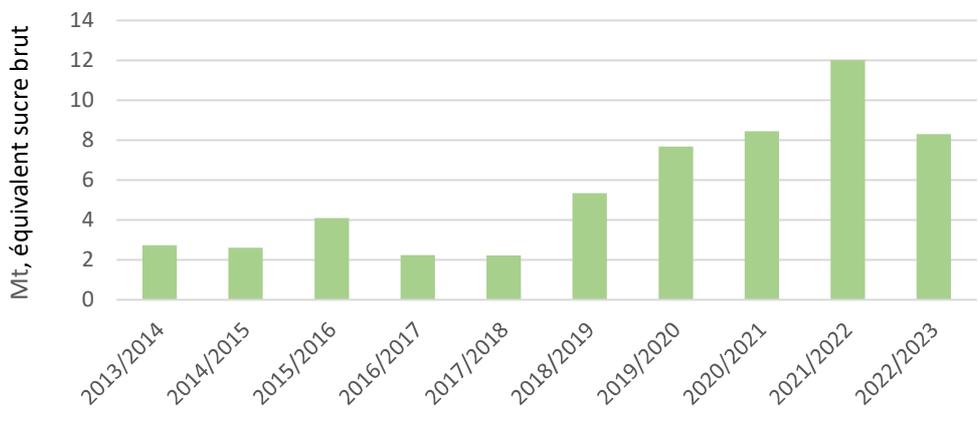
Au regard de la répartition de la production d'éthanol par matière première telle que constatée sur la campagne 2021-2022 (graphique 3), pas moins de 4,5 Mt de sucre n'ont pas été produits pour être redirigés vers le débouché éthanol⁴. En 2020-2021, on estimait ce volume à 2,5 Mt et on attend pas moins de 5,7 Mt pour 2022-2023.

Pour beaucoup d'analystes, cette évolution laisse à penser que, si la tendance se poursuit sur le moyen terme et hors investissements supplémentaires, l'Inde devrait voir son disponible exportable de sucre sur le marché mondial disparaître ou se réduire uniquement à des opérations conjoncturelles de dégagement (graphique 4).

Graphique 3 : Matière première utilisée pour la production d'éthanol : campagne 2021-2022 [Total = 34,6 Mhl produit]



Graphique 4 : Exportations de sucre indien [Source : S&P Commodities]



Une vision à nuancer toutefois. En effet, comme pour le Brésil, les parités monétaires mais aussi le coût du pétrole (et donc, indirectement, son influence sur le tarif d'achat de la mélasse aux distributeurs d'essence, qui est, à l'heure actuelle, fixe et non indexé), le prix de la canne et celui du sucre, interviendront dans ce nouvel équilibre.

Plus globalement, une telle politique reste risquée. L'un des gros défaut reproché à la politique sucrière indienne est en effet de transmettre intégralement le risque prix aux sucriers, en leur imposant un tarif d'achat de la canne à sucre (afin de soutenir les agriculteurs) décorrélé du prix de vente du sucre (afin de limiter les effets sur les consommateurs).

⁴ 6,99 Mhl produit à partir de sucre, sirops ou jus vert, soit 1,1 Mt de sucre (1t de sucre produisant 6,3 hl d'éthanol) ; 21,82 Mhl produit à partir de mélasse B, soit 3,5 Mt de sucre (1t de mélasse B [50 à 65 % de sucre] produisant 3,1 hl d'éthanol).

Or, la politique éthanolière du pays semble porter en elle le même écueil : un tarif d'achat de l'éthanol est fixé aux distributeurs pour venir en substitution d'un produit (l'essence) dont le prix dépend des cours internationaux du pétrole et des parités monétaires (ainsi que de la politique fiscale du pays). Dès lors et en l'absence de mécanismes permettant d'ajuster rapidement le prix d'achat de l'éthanol, toute décorrélation entre ces deux prix (comme cela semble être le cas actuellement) est de nature à déséquilibrer le marché domestique.

Alors que l'éthanol se présente comme un moyen de limiter les effets du « cycle indien » du sucre⁵, verra-t-on ainsi émerger prochainement un « cycle indien » de l'éthanol ? Probablement pas à court terme car le secteur pétrolier indien reste encore majoritairement contrôlé par le gouvernement (un éventuel déséquilibre de marché et ses impacts pourraient donc être atténué par l'action publique). La dérégulation du secteur pétrolier, si elle s'accélère, pourrait toutefois modifier les perspectives à moyen terme.

⁵ Le sucre produit en Inde est historiquement soumis à un cycle, appelé « cycle indien ». Il repose sur le fait que le prix de la canne à sucre est règlementairement fixé à un niveau attractif (élevé) pour les planteurs alors que le prix du sucre est soumis aux lois de l'offre et de la demande sur le marché. En cas de surproduction de sucre, et donc d'effondrement des prix domestiques du sucre, les industriels ne parviennent pas à payer la canne à sucre dans les délais légaux qui leur sont imposés, réduisant de fait l'intérêt des planteurs pour la culture de canne à sucre. S'ensuit alors une baisse des surfaces et de la production de canne qui « assèche » le marché domestique et permet un retour à des prix du sucre rémunérateurs pour les industriels. Ils peuvent dès lors payer la canne plus rapidement et attirent donc à nouveau des planteurs. Par le passé, ce cycle a pu se traduire par une hausse (ou une baisse) de la production indienne pouvant avoisiner les 10 Mt d'une campagne à l'autre.