

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

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

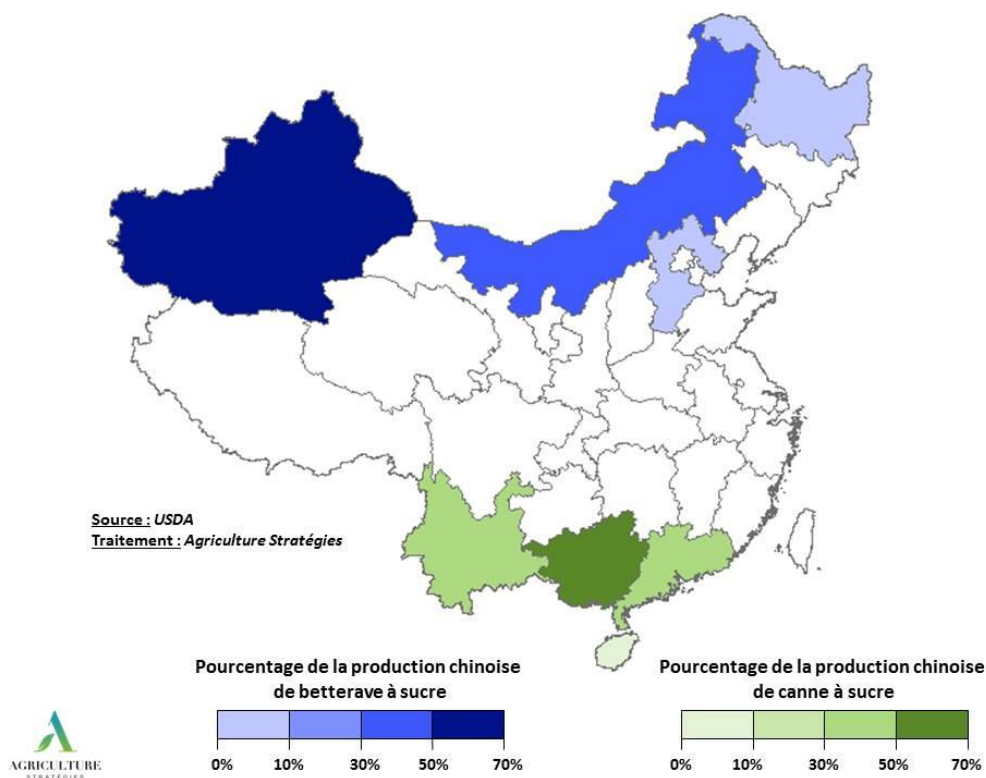


Figure 1 : Cartographie des productions sucrières en Chine

¹ Source : FAO

Pour comprendre le développement du secteur, il faut remonter au **plan quinquennal de 1953** qui a mis l'accent sur le développement des structures de transformation. **D'une production de 1,4 MT en 1961, il est passé à 7,4 MT en 2000².**

Au sein des années 1990, le gouvernement a entrepris une importante série de réformes. Du côté de la transformation, ces mesures incluaient une **réduction du nombre de sites opérants** et leur **modernisation**, la limitation de la production d'édulcorants artificiels (notamment l'aspartame) pour favoriser l'utilisation de sucre et l'encouragement **d'investissements étrangers** dans les outils chinois³. Du côté de la production, le gouvernement a mis l'accent sur l'augmentation des rendements en maximisant les **recherches et méthodes agronomiques** (sélections variétales et production de semences de qualité, traitements phytosanitaires, irrigation performante, etc.).

Mais le cœur de la réforme a avant tout consisté à former un prix plancher incitatif pour la rémunération des agriculteurs. Ce prix plancher est dépendant du cours domestique du sucre chinois : les agriculteurs doivent être rémunérés 420RMB/t (62 \$/t) pour la canne à sucre lorsque le prix du sucre domestique est inférieur ou égal à 5100 RMB/t (758 \$/t)⁴. En revanche, **lorsque le prix du sucre est supérieur à ce seuil d'activation, un partage de la valeur se met en place** et l'agriculteur doit percevoir 5% de la différence entre le prix du sucre et ce seuil de 5100 RMB/t. Autrement dit, lorsque le prix du sucre domestique chinois atteint 5200 RMB/t, les agriculteurs doivent percevoir 5RMB/t pour leur canne en plus du prix plancher de 420 RMB/t, soit 425 RMB/t.

Ce prix plancher a été régulièrement augmenté au cours du temps : en 2005, il s'établissait à 160 RMB/t et le seuil d'activation du partage de la valeur était un prix du sucre à 2400 RMB/t⁵. Autrefois national, ce prix plancher est depuis 2013 laissé à la discrétion des différentes provinces concernées. **Le Guangxi par exemple a décidé d'augmenter de 5 à 6% le partage de la valeur** entre agriculteurs et transformateurs⁶.

Malgré les progrès du secteur, **la production n'a couvert ces dernières années qu'entre 60 et 70% de la consommation**, faisant de la Chine le deuxième plus important importateur de sucre au monde, juste derrière l'Indonésie. Ainsi **les droits de douanes sur le sucre sont restés relativement faibles** : 15% pour les quotas d'importation OMC et 50% au-delà. Les quotas OMC représentent 1,945 millions de tonnes, soit environ la moitié des 4 millions de tonnes d'importations chinoise⁷.

² Données FAO

³

https://www.researchgate.net/publication/225260721_Sugar_industry_in_China_R_D_and_policy_initiatives_to_meet_sugar_and_biofuel_demand_of_future

⁴ <http://www.msweet.com.cn/eportal/ui?pageld=1014425&articleKey=2367592&columnId=1014001>

⁵

https://www.researchgate.net/publication/225260721_Sugar_industry_in_China_R_D_and_policy_initiatives_to_meet_sugar_and_biofuel_demand_of_future

⁶ <http://www.msweet.com.cn/eportal/ui?pageld=1014425&articleKey=2367592&columnId=1014001>

⁷ <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/circulars/sugar.pdf>

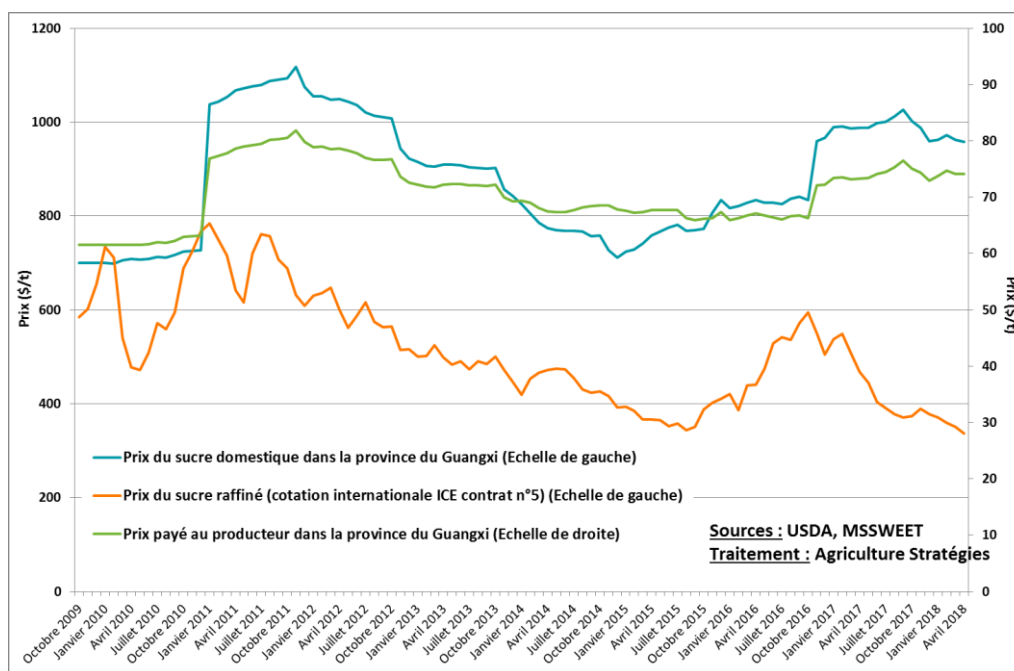


Figure 2 : Evolution des prix du sucre en Chine et rémunération des agriculteurs

La chute des prix internationaux observée à partir de 2013 a mis mal la régulation de la filière chinoise. Le niveau des droits de douanes n'était plus suffisant pour garantir la stabilité du marché intérieur. Les usines de transformation se sont ainsi trouvées sous pression et **le système de partage de la valeur ajoutée a du temporairement être abandonné dans certaines provinces** (Yunnan, Guangdong et Hainan)⁸.

Le gouvernement chinois a réagi en adoptant des mesures de sauvegarde tel que les règles de l'OMC lui permettent. Décidées en 2015 et mises en place depuis 2016, les tarifs douaniers hors quota OMC ont été augmenté de 40%. Pour la campagne 2017-18, ils ont même été accru de 45%⁹. **Contestant non pas le principe mais la justification avancée pour l'utilisation de ces mesures de sauvegarde, le Brésil a attaqué la Chine à l'OMC fin 2018**¹⁰.

Sur le plan des débouchés alternatifs pour la canne et la betterave, **le secteur sucrier ne semble pas concerné par l'expansion de la production de biocarburants**, contrairement au biodiesel et à l'éthanol dont le plan quinquennal instauré en 2016 a établi des objectifs ambitieux : quadrupler la production de biodiesel et augmenter de deux tiers celle d'éthanol. Néanmoins 5% de l'éthanol produit provient de résidus de la canne ou de la betterave à l'heure actuelle, le reste provenant de maïs (70%) et de manioc (25%). **Importatrice nette de sucre, la Chine n'a pas besoin de trouver de nouveaux débouchés à ses productions sucrières**¹¹.

Christopher Gaudoin

Le 14 Mars 2019

⁸ <https://www.intechopen.com/books/sugarcane-technology-and-research/sugarcane-production-in-china>

⁹ <http://www.msweet.com.cn/mtkj/xwzx62/gn97/zc40/2288926/index.html>

¹⁰ https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=249013&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True

¹¹ https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Biofuels%20Annual_Beijing_China%20-%20Peoples%20Republic%20of_10-20-2017.pdf