

L'essor de la Chine au sein du commerce international de produits agroalimentaires

Malgré des contraintes fortes sur ses ressources intérieures, la Chine a progressivement pris une place importante au sein du commerce international de produits agroalimentaires. Premier importateur mondial, le pays s'est aussi imposé comme exportateur majeur de certaines denrées. Cette note analyse les tendances à l'œuvre, en distinguant les éléments structurels et conjoncturels, et propose des éléments de réflexion prospective, notamment sur l'incidence de ces évolutions chinoises sur les autres pays du monde.

Le commerce international a connu, au cours du dernier demi-siècle, un essor sans précédent : la valeur des marchandises échangées a été multipliée par plus de 150 entre 1960 et 2018, passant de 250 à 39 000 milliards de dollars US. La place de la région Asie-Pacifique a connu une progression particulière, puisque les échanges y ont été multipliés par 350 au cours de la même période. C'est aussi la région du monde qui a connu la plus forte croissance économique, conduisant d'aucuns à parler d'un déplacement du centre de gravité de l'économie mondiale vers l'Asie.

Ces tendances lourdes se vérifient pour les échanges agroalimentaires, notamment du fait du poids croissant de la Chine. Première démographie du monde, elle est aussi le premier importateur mondial de denrées agroalimentaires. L'Inde, deuxième démographie du monde, n'arrive qu'à la douzième place avec 2 % seulement des importations en valeur. La Chine s'est aussi hissée à la cinquième place des exportateurs mondiaux de produits agroalimentaires, en passant de 2 à 5 % des exportations mondiales entre 1980 et 2017, pour une multiplication par près de 13 de la valeur des produits exportés.

Les données des dernières années montrent que la progression des échanges est ponctuée d'épisodes de ralentissement ou de crise qui viennent transitoirement s'opposer aux tendances de fond. Cette note présente

les facteurs structurels et les aspects conjoncturels à l'origine de ces variations, afin d'en tirer des enseignements pour l'avenir. La première partie revient sur le contexte de l'évolution de la demande chinoise et sur les politiques nationales de sécurité alimentaire, tandis que la deuxième se concentre sur les conséquences pour le reste du monde.

1. La sécurité alimentaire vue de Chine : contexte et politiques publiques

1.1 Une question politique ancienne mais toujours d'actualité

La question de la sécurité alimentaire du peuple chinois est ancienne. Marquées par des épisodes récurrents de famines provoquant des troubles sociaux, les dynasties impériales se devaient d'élaborer des politiques agricoles maintenant les niveaux de production, garants de la légitimité des Empereurs qui, s'ils ne pouvaient subvenir aux besoins de la population, perdaient le « Mandat du ciel ». Un système complexe destiné à prévenir les famines, comprenant un réseau de greniers à grains disséminé à travers le territoire, fut ainsi mis en place dès le XVII^e siècle par la dynastie Qing¹. Les famines n'étant pas propres à la Chine dynastique, trois épisodes ont frappé le pays au XX^e siècle. La dernière et plus importante

a causé, lors du « Grand Bond en avant » de 1958-1961, la mort de 20 à 40 millions de personnes.

Marqués par ces épisodes historiques, mais aussi conscients de l'impossibilité de faire reposer la sécurité alimentaire de 1,4 milliard de personnes sur le marché international, les dirigeants actuels attachent une importance fondamentale à la production agricole domestique. Les politiques publiques prônent l'autosuffisance alimentaire pour des produits stratégiques, notamment avec l'objectif, fixé en 1996, de 95 % de couverture des besoins en céréales par la production nationale. Depuis 2004, les politiques de soutien à la production ont été renforcées et la quasi-totalité des « documents n°1 »² publiés depuis ont promu le développement rural et agricole. En plus de l'élimination des taxes agricoles, en 2006, les années 2000 ont vu se développer un système de subventions et d'aides directes pour la production agricole, ainsi qu'un système de prix minimums assorti de politiques d'achat pour les céréales.

1. Shiue C. H., 2004, « Local Granaries and Central Government Disaster Relief: Moral Hazard and Intergovernmental Finance in Eighteenth- and Nineteenth-Century China », *Journal of Economic History*, vol. 64, n°1, pp 100-124.

2. Le « document n°1 », publié au début de chaque année par le gouvernement central, donne les orientations prioritaires des politiques publiques pour l'année à venir.

1.2 Une forte croissance de la demande liée à la démographie et à la transition alimentaire

Depuis 1980, la population a crû de plus de 400 millions de personnes, mais ce sont surtout le développement économique rapide du pays et son urbanisation accélérée qui ont bouleversé la demande alimentaire, en nombre de calories consommées par habitant (doublement entre 1961 et 2005) et en composition du panier alimentaire : diminution des céréales mais multiplication de la consommation de fruits, légumes, huiles, viandes et produits laitiers respectivement par 13, 7, 2, 4 et 11 entre 1980 et 2013.

Le pays s'est ainsi retrouvé dans l'impossibilité de répondre à la demande uniquement grâce à ses ressources propres. Le territoire est en effet limité par ses facteurs de production et en particulier par la terre : il s'étend sur une surface équivalente à 17 fois la France mais le périmètre propice à l'agriculture est borné par les régions arides au nord et à l'ouest, et par la chaîne himalayenne au sud-ouest. 13 % des terres seulement sont arables, ce qui représente 7 % des terres arables mondiales

Figure 1 - Évolution des importations et des exportations de produits agricoles 1995-2017 (en milliards de dollars)

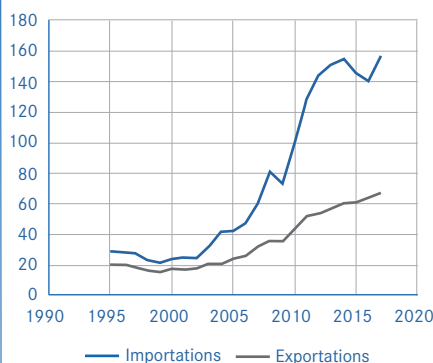
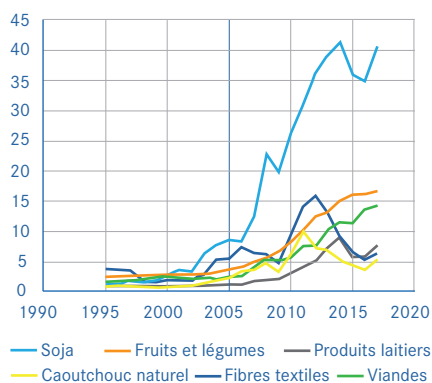


Figure 2 - Évolution des importations de produits agricoles 1995-2017 (en milliards de dollars)



Source : Base de données FAO, données extraites par l'auteur

pour nourrir près de 20 % de la population. De plus, au cours des dernières décennies, ces terres ont subi d'importantes pressions liées à l'urbanisation, à l'industrialisation et à l'agriculture intensive, ce qui a fortement dégradé leur capacité productive.

Tous ces éléments ont conduit la Chine à devenir importatrice nette de produits agroalimentaires, l'écart entre importations et exportations ne cessant de se creuser depuis les années 2000 (figure 1). La balance est alourdie, en particulier, par les importations de soja (figure 2), car si la Chine a développé ses élevages domestiques pour subvenir à la demande accrue de protéines animales, elle ne peut en revanche fournir toute l'alimentation nécessaire à ces élevages, particulièrement intensive en terres.

D'autres importations, ne découlant pas du manque de terres, pèsent sur la balance agroalimentaire chinoise. Par exemple, les importations de produits d'alimentation infantile, qui se retrouvent en quatrième position en 2017 (après soja et vin), s'expliquent pour une grande partie par la méfiance persistante des consommateurs envers les produits fabriqués en Chine depuis le scandale du lait à la mélamine en 2008. Les importations de riz, soumises à des contingents tarifaires, s'expliquent, elles, par le différentiel de prix entre le riz échangé sur les marchés internationaux et le riz soutenu par une politique de prix minimums sur le territoire.

1.3 Des inflexions récentes des politiques d'autosuffisance

Le creusement du déficit de la balance agroalimentaire a d'abord mené à un renforcement des politiques de développement agricole, avant de conduire, au milieu des années 2010, à des inflexions de la politique d'autosuffisance et à la promotion d'un second pilier pour la sécurité alimentaire chinoise : l'approvisionnement extérieur. Les pressions exercées sur l'environnement par des pratiques agricoles intensives et les projections de l'évolution de la demande ont été des arguments pour la promotion de ce pilier. En effet, la croissance démographique pourrait plafonner d'ici 2030 mais la croissance économique devrait de son côté se poursuivre, et avec elle l'augmentation de la consommation de certains produits alimentaires, notamment d'origine animale. Les Chinois consomment, chaque année, encore près de 30 kg de viande de moins que les Français, et les achats de produits laitiers y sont dix fois moindres que dans l'Hexagone. Par ailleurs, 500 millions de personnes vivent en milieu rural et y consomment deux fois moins de produits laitiers que les urbains.

Les inflexions des politiques gouvernementales concernent l'objectif d'autosuffi-

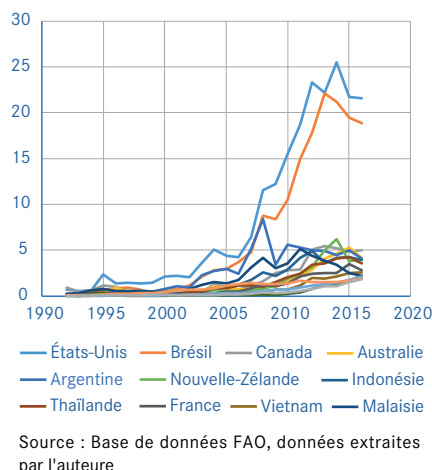
sance en céréales, redéfini en 2013 avec l'exclusion du soja. Le maïs, lui aussi essentiellement destiné à l'alimentation animale, n'est plus considéré comme un produit de sécurité absolue et a été retiré du programme de prix minimums en 2016. Les politiques agricoles productivistes s'infléchissent et les appels aux récoltes record se font plus discrets dans les discours officiels, remplacés par des injonctions à restaurer les ressources naturelles. Outre ces orientations que l'on retrouve dans le 13^e plan quinquennal (2016-2020), de nombreux autres plans nationaux confirment cette volonté : plan de développement d'une agriculture durable 2015-2030 (qui vise à stabiliser les volumes d'eau d'irrigation, de pesticides et de fertilisants utilisés), plan de lutte contre la pollution des sols (visant à rendre utilisables 95 % des terres agricoles polluées d'ici à 2030), plan de lutte contre la pollution de l'eau 2015-2030, etc.

À partir de 2013, les politiques de sécurité alimentaire de la Chine commencent aussi, pour la première fois, à parler d'« importations modérées »³, en appelant à recourir au marché et aux ressources agricoles internationales pour répondre aux besoins domestiques. Le pays cherche d'abord à diversifier l'origine géographique de ses importations. Ceci s'observe tant au niveau des flux de marchandises que des accords commerciaux : la Chine a notifié à l'OMC plus de 15 traités de libre-échange depuis le début des années 2000, et une quinzaine d'autres accords sont en cours de négociation. Si le Brésil et les États-Unis arrivent en tête des pays exportateurs de produits agroalimentaires vers la Chine, les flux se diversifient géographiquement dans la seconde moitié des années 2000 (figure 3). Néanmoins, pour certains produits, un ou deux fournisseurs clés arrivent toujours loin en tête (Brésil et États-Unis pour le soja ; Nouvelle-Zélande pour les produits laitiers ; Brésil pour la viande de poulet).

Cette nouvelle politique commerciale se double de programmes d'investissements à l'étranger. D'abord relativement discrète, la stratégie de *zouchuqu* (« aller à l'extérieur ») s'affirme de plus en plus officiellement comme l'un des piliers de la sécurité alimentaire nationale. Le terme fait son apparition dans le « document n° 1 » de 2007, lié à ce moment là à un encouragement des entreprises chinoises à s'implanter sur les marchés internationaux, afin d'augmenter les volumes exportés. Il réapparaît en 2010, avec l'accentuation des politiques facilitant les exportations mais aussi les importations de produits agricoles. Enfin le « document n° 1 » de 2014 met l'accent sur la nécessité de développer

3. Chaumet J.-M., 2017, « La Chine face au péril alimentaire », *Alternatives économiques*, 365(2), p 48.

Figure 3 - Évolution des importations chinoises totales de produits alimentaires (en milliards de dollars)



des stratégies d'importation de produits agricoles, *via* la diversification des sources et l'établissement de relations commerciales stables.

Les plans quinquennaux ont aussi évolué sur cette question, depuis le 11^e (2006-2011) qui ne mentionne que rapidement le *zouchuqu*, et essentiellement pour la construction d'infrastructures. Le 13^e plan (2016-2021) explicite les finalités de cette stratégie dans le secteur agricole, à savoir forger des entreprises compétitives à l'international. Il s'agit, au-delà des investissements dans des terres agricoles, d'encourager l'achat d'entreprises étrangères performantes pour faire progresser le savoir-faire chinois. Ces acquisitions concernent les secteurs des semences et des produits phytosanitaires (rachat du suisse Syngenta par ChemChina en 2016), les entreprises agricoles et les coopératives, les industries de transformation agroalimentaire (Smithfield aux États-Unis, Weetabix au Royaume-Uni), les acteurs du commerce de matières premières (rachat du néerlandais Nidera), mais aussi les infrastructures commerciales telles que les ports.

Enfin, la Chine investit de plus en plus l'arène politique internationale, notamment depuis l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping. En 2017, lors du 19^e congrès du Parti communiste, le président de la République populaire saluait la contribution chinoise aux évolutions du système de gouvernance internationale, et annonçait un objectif ambitieux pour le futur : porter le pays, d'ici le milieu du siècle, au rang de « leader mondial ». Une tribune publiée par le Journal du peuple, en janvier 2018, reprenait ces propos et insistait sur la promotion du « modèle chinois » pour le développement, le commerce et la gouvernance mondiale, les systèmes économiques et politiques construits sur le capitalisme

ayant « montré leurs faiblesses ». Cette présence croissante de la Chine se manifeste de plusieurs manières : au travers de la création de l'Agence de coopération pour le développement international (2018), dans les organes de coopération internationale qu'elle crée elle-même (par exemple l'initiative « Une ceinture une route », déployée depuis 2013), mais aussi au sein des organisations de coopération internationale existantes. Avec l'élection du candidat chinois à la direction générale de la FAO, en 2019, la Chine a aujourd'hui le leadership de 4 des 15 agences spécialisées des Nations unies.

2. La Chine dans le commerce mondial : vers une volatilité accrue de la demande et de l'offre chinoises ?

2.1 Croissance structurelle des importations et répercussions sur le commerce mondial

La croissance structurelle des importations agroalimentaires chinoises se répercute sur les autres économies du monde, au travers de deux mécanismes de transmission. Tout d'abord par le biais des flux commerciaux : une diminution de la demande chinoise impacte les pays exportateurs plus ou moins fortement selon leur dépendance aux importations chinoises. Cette dépendance s'évalue en fonction de la part des exportations à destination de la Chine dans les exportations totales, mais aussi en fonction de la dépendance de l'économie aux exportations. Ainsi, la Thaïlande semble particulièrement vulnérable : les exportations de marchandises représentent 50 % de son produit intérieur brut (PIB) et les exportations de produits agroalimentaires vers la Chine environ 4 % des exportations totales. L'Uruguay, la Nouvelle-Zélande ou le Brésil sont également exposés, en raison de la part des exportations de produits agroalimentaires vers la Chine dans les exportations totales (respectivement 19, 15 et 14 %).

Au-delà de la vulnérabilité globale des économies, ce sont parfois certaines filières qui se retrouvent en situation de dépendance : ainsi, la moitié du soja brésilien et américain est exporté vers la Chine, ce qui a occasionné de fortes tensions, aux États-Unis, dans la période précédant la signature de l'accord commercial entre les deux pays. Les exemples de vulnérabilité se retrouvent également en Europe, où la fin des quotas laitiers, combinée au ralentissement de la demande chinoise, a été à l'origine d'une crise qui a durement touché les exploitations. D'autres exemples concernent les exportations de lait néo-zélandais (un quart destiné au marché chinois), les exportations de bœuf brésilien et uruguayen (plus du tiers), les exportations de riz vietnamien (la moitié), etc.

Les variations de la demande chinoise affectent aussi les pays exportateurs et importateurs *via* les mécanismes de transmission des prix des produits. La dimension colossale de la consommation chinoise et l'importance des importations dans les flux d'échanges font qu'une fluctuation même légère de la demande peut se traduire par des variations importantes des prix sur les marchés mondiaux. La Chine consomme 27 % du soja, 22 % du maïs et 30 % du riz mondial. Le pays importe par ailleurs 40 % du soja échangé sur les marchés internationaux, 25 % du coton, 28 % du caoutchouc naturel, et autour de 10 % de produits comme le porc, l'orge et le lait. Le système de stockage national, le plus important au monde, est un amortisseur de ces mécanismes de transmission, mais la difficile connaissance des volumes stockés rend les prévisions de crise difficiles.

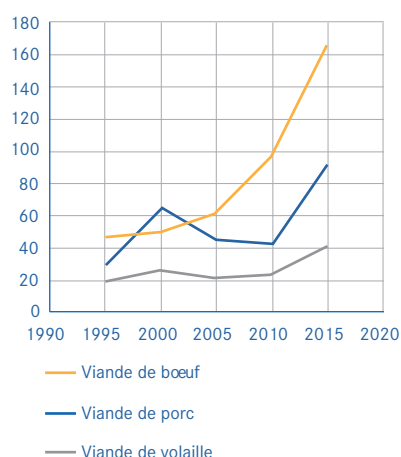
2.2 Des tensions sanitaires et politiques accrues, porteuses d'instabilité

Aux variations de la croissance économique chinoise s'ajoutent d'autres facteurs d'instabilité des flux commerciaux, tels que les crises sanitaires et politiques. L'épidémie de fièvre porcine africaine, qui a entraîné la division presque par deux du cheptel chinois en l'espace de quelques mois, en constitue un bon exemple. Elle s'est traduite, en 2019, par une augmentation des importations de viande de porc, mais aussi de viande bovine et de volaille (figure 4). L'alimentation représentant encore près de 30 % des dépenses des ménages en 2018, et le porc près de 80 % de la totalité de la viande consommée par habitant⁴, les variations de son prix ont des effets importants sur l'inflation, faisant peser la menace d'une répercussion de la crise sanitaire sur l'économie du pays. En mars 2020, cette situation a amené le gouvernement chinois à relâcher les règles environnementales édictées au cours des années précédentes. Cela s'est traduit par la simplification des exigences d'enregistrement de l'élevage porcin dans une dizaine de milliers de zones, ce qui aurait contribué à reconstituer rapidement une partie importante du cheptel.

Un autre facteur de variabilité des flux commerciaux réside dans les mesures de rétorsion commerciale, qui se multiplient à l'occasion de crises diplomatiques. Si, par le passé, les douanes chinoises ont invoqué des motifs sanitaires pour bloquer de manière occasionnelle des cargos de produits agroali-

4. La Chine est ainsi le premier pays consommateur de viande de porc : elle se place au 15^e rang de la plus forte consommation de viande de porc par habitant et par an, devant la France et les États-Unis.

Figure 4 - Évolution des importations de viande de porc, de bœuf et de volaille 2015-2019 (en millions de dollars)



Source : Base de données International Trade Center, données extraites par l'auteur

mentaires, la Chine recourt aujourd'hui plus régulièrement à l'imposition de barrières douanières grâce à sa position affirmée de grande puissance. Ainsi, après que l'Australie a demandé l'ouverture d'une enquête sur la gestion de la crise du Covid-19 par la Chine, les douanes chinoises ont annoncé en mai 2020 la suspension des importations de viande de quatre fournisseurs australiens, sans préciser ni la durée ni le motif de la suspension.

2.3 L'importance des exportations : montée en gamme et concurrence internationale

Un dernier facteur de risque, lié à l'affirmation de la Chine dans le commerce mondial, concerne la croissance des exportations de certains produits agroalimentaires du fait des avantages comparatifs du pays (main-d'œuvre abondante et encore relativement bon marché, appareil industriel développé, efforts de restructuration et de montée en gamme de la filière agro-industrielle). La Chine s'est ainsi bien positionnée sur les exportations de fruits et légumes (56 % des exportations mondiales de légumes frais en 2017, autour de 20 % pour les pommes et les poires) et produits transformés associés (44 % pour les légumes déshydratés, 52 % pour les champignons en conserve, 54 % pour le jus de pomme), mais aussi de certaines épices (70 % de l'ail, 50 % du gingembre). La Chine est également le premier exportateur de phosphates (27 % des exportations mondiales en 2017), devant le Maroc (20 %).

Bien que la croissance rapide du coût de la main-d'œuvre fasse peser un risque sur la compétitivité des produits agroalimentaires chinois, les efforts réalisés pour acquérir du

savoir-faire⁵ et le soutien massif du gouvernement à la restructuration du secteur agroalimentaire ont permis aux entreprises de poursuivre leur montée en gamme et d'améliorer leur compétitivité. Ainsi, en 2019, Yili et Mengniu se classaient parmi les 10 plus grandes entreprises de produits laitiers au monde (en chiffre d'affaires). En juin 2020, débutait en Argentine la commercialisation de semences de soja génétiquement modifié en provenance de Chine.

2.4. Demande chinoise et agriculture française

L'économie française, dans son ensemble, paraît à première vue peu dépendante des exportations de produits agroalimentaires vers la Chine. Cependant, le secteur agricole est fortement exportateur, les exportations s'élevant à 25 % du revenu brut agricole⁶, avec des situations variables suivant les filières (moitié de la production de céréales exportée, tiers des vins, du lait et des produits laitiers, environ 20 % des produits de viande de poulet et de porc, etc.). Les exportations représentent aussi le principal relais de croissance des entreprises agroalimentaires françaises.

Bien que les pays européens restent le principal débouché des exportations agroalimentaires françaises, la part des pays tiers est en croissance, et la Chine constitue la première contribution à cette croissance des exportations françaises⁷. Dans un contexte de perte de parts de marché sur les marchés mondiaux, l'Asie du Nord-Est reste la seule région vers laquelle la France a renforcé ses positions entre 2000 et 2015.

Malgré l'engouement que peuvent susciter ces tendances, les exportations françaises sont sensibles aux variations de la demande chinoise, notamment pour les filières particulièrement dépendantes : en 2019, 16 % de l'orge exporté l'étaient vers la Chine, 17 % du lait, 21 % de la viande de porc⁸. Les exportations françaises sont aussi confrontées à de nouvelles concurrences : celle des pays du Mercosur sur les viandes, de l'Océanie sur les produits laitiers, de la Russie et de l'Europe de l'Est sur les céréales, etc.

5. Les dépenses chinoises dans la recherche et le développement agricole dépassent aujourd'hui celles des États-Unis, avec deux tiers des volumes investis provenant du secteur privé (Chai Y. *et al.*, 2019, « Passing the food and agricultural R&D buck? The United States and China », *Food Policy*, 86).

6. Chalmin P. *et al.*, 2018, *Rapport de l'observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires*.

7. Sénat, 2019, *La France, un champion agricole : pour combien de temps encore ?*

8. Source : bases de données de l'International Trade Center et des douanes françaises.

L'érosion des parts de marché françaises pourrait aussi s'accélérer du fait de la croissance de la compétitivité chinoise, par exemple sur le vin et les spiritueux, mais aussi sur la pâtisserie, l'alimentation pour animaux domestiques, ou encore les semences. Enfin, le secteur agricole français importe massivement certaines commodités également très demandées par la Chine, comme le soja, et cette hausse de la demande contribue à l'augmentation des prix, qui alourdit les charges d'exploitation.

*

Cette analyse montre que la croissance de la demande agroalimentaire chinoise est tirée par des évolutions structurelles et par les effets persistants de certains chocs conjoncturels. Elle devrait donc se poursuivre dans les prochaines années. Cette croissance, qui profite à certains pays exportateurs ou à certaines filières, est sujette à une volatilité qui devrait s'accroître, en raison de la taille de la demande chinoise dans la consommation mondiale, de la part de la Chine dans les échanges, qui amplifient les effets d'événements tels que les crises sanitaires, économiques ou diplomatiques. La montée en puissance des filières exportatrices et des multinationales chinoises constitue par ailleurs un potentiel facteur de redistribution des parts de marchés mondiaux.

Demain, dans un monde où les importations chinoises ne seront probablement plus simplement régies par la question des terres ou celle de sécurité sanitaire, deux grandes tendances contradictoires influenceront significativement les flux commerciaux avec la Chine : d'un côté sa volonté de sécuriser ses approvisionnements en nouant des partenariats avec le reste du monde (nouvelles routes de la soie, partenariat économique avec les États-Unis, etc.) ; d'un autre côté son inscription dans une tendance mondiale au repli des pays sur eux-mêmes.

Marie-Hélène Schwoob
Centre d'études et de prospective

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
Secrétariat Général

Service de la statistique et de la prospective
Centre d'études et de prospective
3 rue Barbet de Jouy
75349 PARIS 07 SP
Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr
www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Corinne Prost

Rédacteur en chef : Bruno Héralut
Mel : bruno.herault@agriculture.gouv.fr
Tél. : 01 49 55 85 75

Dépôt légal : À parution © 2020