REPÈRES

6. La stratégie de sécurité alimentaire chinoise

Marie-Hélène Schwoob

SOURCES :

- Zhang Xiaoshan[67], « La sécurité alimentaire en Chine : problèmes et mesures », *Aisixiang*, 27 septembre 2012.

- Cheng Guoqiang[68], « Face à l'offre et à la demande alimentaire chinoise : situation actuelle et perspectives à moyen et long terme », *Aisixiang*, 16 mars 2012.

- Chen Xiwen[69], « La Chine, pour résoudre le problème de sécurité alimentaire, doit adopter une vision d'ensemble », *Aisixiang*, 24 mai 2012.

- Chen Jie[70], « Les importations de grains et la sécurité alimentaire chinoise », *Diaoyan*

[67] Zhang Xiaoshan est chercheur à l'institut de développement rural et membre de la division académique de l'Académie des sciences sociales.

[68] Cheng Guoqiang est chercheur au centre de développement du Conseil d'État et spécialiste des questions commerciales, agricoles et céréalières.

[69] Chen Xiwen est vice-président du groupe de travail national sur les milieux ruraux.

[70] Chen Jie est chercheur et directeur du département d'histoire agricole contemporaine au centre de recherche en économie rurale du ministère de l'Agriculture.

shijie, 2011, n° 56, 9 août 2012.

Un déficit alimentaire structurel

En 2012, la Chine est entrée dans la neuvième année consécutive d'accroissement de ses niveaux de production de grains[71]. Selon Chen Xiwen, le pays connaît aujourd'hui l'une des plus importantes périodes de développement de l'agriculture de son histoire. Cependant, les évolutions de la balance commerciale agricole, devenue négative en 2004, incitent les auteurs à s'interroger sur la manière d'assurer la sécurité de l'approvisionnement alimentaire du pays.

D'après Cheng Guoqiang, la croissance économique accélérée et l'augmentation des niveaux de vie sont à l'origine de modifications des habitudes alimentaires de la population. Deux évolutions en particulier conduisent la Chine à recourir aux importations de produits alimentaires, qui pèsent dans la balance commerciale agricole : d'une part l'augmentation de la consommation de viande, qui entraîne une forte croissance de la demande de produits d'alimentation animale (maïs et soja notamment), et d'autre part l'accroissement de la consommation d'huile végétale (en particulier d'huile à base de soja). Par ailleurs, le développement des utilisations industrielles des grains[72] lié à la modernisation des filières agro-alimentaires contribue également à l'augmentation de la demande chinoise. La consommation d'huile par habitant, souligne Chen Guoqiang, est par exemple passée de 12,5 kg en 2000 à 19 kg en 2010. Ces évolutions, à l'échelle de la Chine, combinées à des évolutions comparables pour la consommation de viande, sont loin d'être négligeables, et le pays importe aujourd'hui, à lui seul, 60 % du soja échangé sur les marchés mondiaux. Bien que la situation soit moins tendue pour le maïs, le fait que la Chine soit récemment passée du statut d'exportateur net à celui d'importateur net sur une denrée regardée comme historiquement stratégique, est loin de constituer une évolution insignifiante.

Ce qui inquiète les auteurs, ce n'est pas le niveau actuel d'insécurité alimentaire de la Chine, mais plutôt le fait que cette insécurité soit expliquée par des tendances structurelles, qui risquent de s'aggraver au cours des années à venir.

D'après Chen Xiwen, le fait que, en dépit des bonnes années de récolte passées, la Chine doive importer toujours plus de produits agricoles, illustre l'insuffisance des ressources naturelles chinoises par habitant. Pour lui, il est ici question d'une impossibilité matérielle de satisfaire la demande, ce qui entraîne une nécessité de recourir aux importations.

D'après Cheng Guoqiang, au cours des cinq à dix prochaines années, l'industrialisation et l'urbanisation de la Chine vont entrer dans une période critique de développement. Selon l'auteur, ces évolutions auront deux conséquences : tout d'abord, la poursuite de la croissance démographique, du développement économique accéléré et de l'urbanisation va continuer à accroître la demande de protéines animales et d'huile végétale. Par ailleurs, Cheng Guoqiang souligne qu'en plus du manque structurel de terres en Chine (人多地少是我们的基本国情, « *renduo dishao shi women de jiben guoqing* »), l'accélération de l'industrialisation

[71] Les articles d'auteurs chinois traitant des questions de sécurité d'approvisionnement alimentaire font référence aux « grains » (粮食, *liangshi*), mot souvent traduit par « céréales » (谷物, *guwu*), alors que la notion chinoise de sécurité d'approvisionnement en « grains » comprend à la fois la sécurité d'approvisionnement en céréales, mais également en « pois » (豆类, *doulei*, terme qui inclut le soja) et en « tubercules » (薯类, *shulei*). La distinction a son importance, les « grains » comprenant donc le soja.

[72] Le développement rapide et massif de l'industrie de transformation du maïs, par exemple.

et de l'urbanisation va encore accentuer les pressions sur les terres arables, mais aussi sur les ressources en eau et sur la main-d'œuvre agricole, et aggraver les problèmes de pollution environnementale. Ces évolutions accentueront d'autant plus les pressions sur la production agricole, ce qui aura des répercussions sur le niveau de sécurité alimentaire chinoise.

Une stratégie de sécurité alimentaire reposant sur trois piliers

1. *Limiter les importations et augmenter la productivité nationale*

Les auteurs mettent en garde contre les dangers d'un recours trop important aux importations. Selon Cheng Guoqiang, la taille de la population chinoise ne peut permettre au pays de se reposer entièrement sur les importations. Bien que celles-ci aient pu permettre par le passé de stabiliser les prix du marché intérieur, l'auteur souligne que cette stratégie affecte la structure d'offre et de demande des marchés internationaux : l'augmentation des prix du marché intérieur se répercute sur les prix internationaux, dont l'évolution est à son tour retransmise aux prix du marché intérieur, contribuant à aggraver la volatilité de ceux-ci.

L'auteur souligne par ailleurs que l'évolution des prix n'est pas seulement conditionnée par les évolutions de la structure du marché domestique et des politiques monétaires : selon lui, le développement des biocarburants a également affecté les marchés internationaux, ce qui a eu des répercussions sérieuses sur la volatilité des prix en Chine.

« Le fait que, en dépit des bonnes années de récolte passées, la Chine doive importer toujours plus de produits agricoles, illustre l'insuffisance des ressources naturelles chinoises par habitant. »

Pour tenter d'apaiser les fluctuations de prix des produits alimentaires liées aux évolutions des marchés internationaux, la Chine tente de limiter au maximum ses importations. Depuis des années, la stratégie de sécurité alimentaire du pays est symbolisée par l'objectif d'autosuffisance en grains – considérés comme constituant la base du régime alimentaire – fixé à 95 % par le livre blanc de 1996 sur la sécurité alimentaire. Pour Zhang Xiaoshan, le maintien de cet objectif d'autosuffisance constitue un véritable défi pour la Chine. Si, selon lui, les politiques agricoles mises en œuvre dans les années 1980 (système de responsabilité des ménages en particulier) ont été particulièrement efficaces, elles ne suffisent plus aujourd'hui, et la Chine doit désormais décupler ses efforts pour développer sa productivité agricole, en particulier par les progrès technologiques et l'investissement agricole.

Zhang Xiaoshan souligne à ce propos la forte présence des investisseurs étrangers sur l'ensemble des secteurs de l'agroalimentaire chinois : technologies agricoles, machinerie, semences, etc. Entre les craintes d'« engloutissement des entreprises domestiques par les investissements étrangers » et les arguments selon lesquels l'investissement étranger stimulerait au contraire les entreprises domestiques, les débats sont vifs à l'heure actuelle. Pour Zhang Xiaoshan, le véritable débat concerne le danger des situations de monopole, quelles qu'elles soient (domestiques ou étrangères). Selon lui, le principal problème réside dans l'inégalité des rapports de pouvoir entre les producteurs agricoles et les entreprises. Zhang dénonce le fait que les paysans, contrôlés par

le capital, se retrouvent bloqués dans une situation de dépendance. Cette situation, souligne l'auteur, distingue le modèle chinois des autres modèles asiatiques, et en particulier du modèle japonais. Pour lui, le gouvernement devrait encourager les formes d'association paysannes professionnelles (coopératives) et l'établissement d'un dialogue équilibré entre les associations de producteurs, les entreprises de transformation et le gouvernement. Pour Zhang Xiaoshan, ces évolutions pourraient améliorer de manière significative l'allocation des ressources et l'efficacité de la production, et contribuer ainsi à garantir la sécurité alimentaire chinoise.

2. *La nécessité d'arbitrer : abandonner certaines productions*

Pour Zhang Xiaoshan, la Chine n'a d'autre choix que d'abandonner certaines productions extensives et peu productives, comme le soja, afin de garantir la sécurité alimentaire pour ce qui concerne les céréales de base (弃油保粮, *qiyoubaoliang*, « abandonner l'huile pour protéger les céréales »). Chen Jie arrive à la même conclusion : si le soja est un produit agricole important, les niveaux de productivité sont trop faibles en comparaison de ceux des autres grains, et l'huile qui en est tirée a des substituts, ce qui diminue « l'urgence du soja ». Mais cette stratégie présente plusieurs inconvénients. Aujourd'hui, la Chine importe 60 % de ses besoins en soja, dont l'essentiel est génétiquement modifié, ce qui nourrit les inquiétudes de l'opinion publique. Par ailleurs, la filière chinoise de transformation industrielle manque encore de structuration. Pour Chen Jie, le gouvernement devrait, dans la logique de cet arbitrage, soutenir les entreprises importatrices, accélérer la mise en place d'associations détentrices d'un véritable pouvoir de négociation, encourager l'établissement de systèmes logistiques entre la Chine et les pays exportateurs, travailler à la construction de relations stables et directes avec les producteurs agricoles, construire des ports de commerce et des marchés d'échanges internationaux et mettre en place des mécanismes de sécurité sanitaire et de prévention et de gestion des risques.

3. *Une « sortie » pour la sécurité alimentaire ?*

Les investissements dans les technologies agricoles et l'abandon de certaines productions n'ont cependant pas suffi à régler tous les problèmes liés à la sécurité alimentaire chinoise. Zhang Xiaoshan note qu'en 2009, les importations de grains étaient équivalentes à 7,4% de la consommation intérieure – dépassant ainsi le seuil des 5 % fixé par l'objectif d'autosuffisance en grains. En 2008, le déficit de la balance commerciale agricole s'élevait déjà à 18,1 milliards de dollars. Pour les auteurs, la Chine est entrée dans une ère de déficit agricole.

D'après les calculs de Zhang Xiaoshan, pour satisfaire pleinement la demande alimentaire, la Chine devrait cultiver 2,1 milliards de *mu*[73]. Or la « ligne rouge » des terres arables destinées à la production agricole est actuellement fixée à 1,8 milliard de *mu*, ce qui signifie que la Chine devrait cultiver 13 % de ses terres à l'étranger. Selon l'auteur, du fait de la structure naturellement déséquilibrée de la Chine (7 % des ressources en eau, 7 à 9 % des ressources en terres pour 20 % de la population mondiale), le recours aux ressources en terres et en eau de pays tiers est inévitable.

Pour Chen Jie, il est nécessaire de faire appel à la stratégie de « sortie » (走出去, *zouchuqu*[74]). Selon l'auteur, à long terme, les potentialités de

[73] 15 *mu* correspondent à 1 hectare.

[74] Le terme *zouchuqu* désigne une politique économique lancée par le gouvernement chinois en 2000 pour encourager les investissements d'acteurs chinois (publics, semi-publics ou privés) à l'étranger (voir *China Analysis* n° 36).

production agricole des pays sud-américains, africains et de certains pays limitrophes sont importantes. Développer la coopération avec ces derniers afin d'augmenter leurs niveaux de production agricole, souligne-t-il, peut non seulement permettre de contribuer au développement économique et à l'emploi local, mais également jouer un rôle important dans l'apaisement des tensions sur les marchés internationaux de l'alimentation. Pour Chen Jie, des étapes historiques de coopération internationale pour la production alimentaire ont d'ores et déjà été franchies, et les importantes réserves de change chinoises pourraient accélérer le lancement de projets de coopération à l'international, la production alimentaire faisant partie, selon lui, des industries à forte intensité en capital (aménagement du territoire, infrastructures d'irrigation, semences, machinerie, infrastructures routières, stockage, etc.).

Selon Chen Xiwen, de plus en plus d'entrepreneurs agricoles chinois prévoient en effet de « sortir » du territoire chinois. L'auteur souligne néanmoins l'ampleur des difficultés auxquelles ces investisseurs sont confrontés. En plus des problèmes de propriété privée de la terre et des négociations avec les propriétaires des exploitations agricoles, l'auteur fait remarquer que le territoire d'un pays reste la propriété de celui-ci, et que le fait d'amorcer des discussions liées aux terres appelle à s'engager aussi sur des questions d'ethnicité, de nationalité, de politique, ce qui crée plus de problèmes que de solutions.

La Chine, ainsi, se retrouve face à une équation complexe, dont chaque composante stratégique comporte ses propres inconvénients et nécessite l'implication d'un ensemble éclaté d'acteurs, ce qui remet radicalement en cause le principe historique de planification étatique de l'approvisionnement alimentaire.

7. Wenzhou : un an après la réforme

Agatha Kratz

Sources :

- Hu Shuli[75], « La réforme financière locale de Wenzhou va influencer de nouvelles décisions au niveau central », *Xin shiji*, 29 mars 2013.

- Tan Zhijuan[76], « Les difficultés rencontrées par la réforme financière de Wenzhou un an après : les industriels appellent à des mesures gouvernementales », *Zhongguo jingying bao*, 1er avril 2013.

- Wang Peicheng[77], « Les détails de l'échec de la réforme de Wenzhou », *Caijing*, 2 décembre 2012.

L'été dernier, dans notre n° 38 de *China Analysis*, nous commentions sur la réforme financière de Wenzhou, lancée le 28 mars 2012 pour tenter d'enrayer la crise économique qui a affecté la ville et son tissu d'activités

[75] Rédactrice en chef de *Caixin Media* et de *Xin shiji*. Elle assure aussi les fonctions de présidente de l'école de communication et de design de l'université Sun Yat-sen de Canton. Elle est la fondatrice du magazine *Caijing*, dont elle a été la rédactrice en chef pendant onze ans.

[76] Journaliste économique à *Zhongguo jingying bao*.

[77] Journaliste à *Caijing*.