

## **Politique agricole chinoise : changement de cap pour un même objectif**

Bien avant l'unification de la première Chine, en -221 av J.-C., les penseurs et gouvernants chinois placèrent l'agriculture et l'alimentation de la population au centre de la gestion des Royaumes et le gouvernement comme régulateur de la production agricole. La capacité de production agricole était une condition fondamentale pour qu'un pays devienne riche et elle devait donc focaliser toute l'attention des gouvernants. Car les grains remplissaient de nombreuses fonctions : ils permettaient la survie du peuple, étaient la source de la richesse nationale, étaient utilisés comme matériau pour la guerre et servaient à mesurer les conditions de vie d'un peuple ainsi que le niveau économique et politique d'un Etat. Maîtriser son approvisionnement agricole était donc une condition de puissance d'un Etat et donc de sa survie. Il est intéressant de remarquer que cette idée liant la puissance d'un Etat à la santé de son agriculture a traversé les siècles puisque le plus important document d'orientation politique annuel mentionnait en 2015 : « Pour que la Chine soit forte, son agriculture doit être forte ».

**Mots clés** : Chine, environnement, commerce international, souveraineté alimentaire

### **Une politique productiviste**

La Chine a réussi l'exploit, jusqu'au milieu des années 2000, de nourrir la population la plus nombreuse au monde tout en réduisant la part de sa population vivant sous le seuil de pauvreté et sans peser sur les grands équilibres agricoles mondiaux.

Mais l'évolution du régime alimentaire à la faveur de la hausse du pouvoir d'achat des ménages et de l'urbanisation a fortement tiré la demande en produits alimentaires, notamment en produits animaux (viandes, lait, œufs) et a entraîné, à partir de 2003, une explosion des importations agricoles chinoises. Pour tenter de limiter ce déficit et permettre à la Chine de rester maître de son approvisionnement alimentaire, l'objectif de la politique agricole chinoise d'accroître toujours plus les volumes de production, a reposé à partir de 2004 sur des incitations économiques à l'intensification : subventions aux intrants, subventions à la mécanisation, prix minimums... La production chinoise de grains (céréales, soja et tubercules) a ainsi progressé sans discontinuer de 2003 à 2015, passant de 430 à 621 millions de tonnes, d'après les données officielles.

Mais, alors que les récoltes de céréales n'ont cessé de progresser depuis 2004, les importations et le stockage de ces produits ont dans le même temps fortement progressé. Trop cher, une partie des volumes supplémentaires n'a ainsi pas trouvé de débouchés sur le marché chinois ou à l'exportation, venant gonfler les réserves de céréales qui ont atteint des niveaux astronomiques. A l'inverse, la production de soja a décliné entre 2004 et 2015, tirant des importations massives pour répondre à la demande d'huile et de tourteaux.

### **Des problèmes environnementaux croissants**

Ce développement l'agriculture chinoise s'est, en outre, trouvé face à des contraintes hydriques de plus en plus prégnantes. Les volumes disponibles sont faibles et se réduisent, l'eau est géographiquement mal répartie entre le Nord et le Sud et sa qualité se dégrade progressivement. La proportion d'eaux souterraines dont l'utilisation pour les activités humaines est limitée par le niveau

de pollution, a été évaluée à plus de 60 % en 2014 par les autorités chinoises. Plus de 4 millions d'hectares, soit 6 % des surfaces irriguées, dont les deux tiers dans le nord du pays, seraient irrigués avec de l'eau polluée. La Chine fait également face à des problèmes de sols agricoles. Une partie importante des sols est en effet dégradée par l'usage excessif des engrais et par les pollutions d'origine industrielle et urbaine. En 2013, les autorités avaient annoncé que 3,3 millions d'hectares, près de 3 % de la surface agricole, étaient trop pollués pour être cultivés. L'année suivante, un rapport officiel a révisé ces chiffres, estimant que 16 % du territoire et 19 % des terres cultivées dépassaient les seuils de pollution admis en Chine, notamment pour le cadmium, le nickel et l'arsenic.

### **Une réorientation verte de la politique agricole...pour assurer la production à moyen terme**

Après avoir prôné, pour des raisons géopolitiques et géoéconomiques de maîtrise de l'approvisionnement alimentaire, l'intensification de l'agriculture et l'augmentation à outrance des volumes, les autorités chinoises se sont rendues compte de l'impasse, environnementale et commerciales, dans laquelle menait cette politique. Une nouvelle politique a été lancée en 2015 et repose sur deux piliers pour permettre de **conserver la maîtrise de l'alimentation de la population**.

**Le premier pilier** consiste à adapter l'offre à la demande sur le long terme. *A contrario* de la seule question des quantités produites traitée par la politique agricole telle qu'appliquée au cours des dernières décennies, les thèmes abordés par la nouvelle réforme sont multiples et concernent l'efficacité et la durabilité de la production agricole ainsi que sa qualité.

**Le premier axe** consiste à maintenir des niveaux de production élevés, surtout en grains, tout en freinant les atteintes aux ressources foncières et hydriques. Le but est de restaurer les capacités de production domestiques et assurer la sécurité alimentaire sur le long terme, le gouvernement chinois étant conscient que les marchés internationaux ne pourront nourrir la Chine. L'appel à des récoltes record a disparu des discours officiels, qui insistent au contraire sur la nécessité de recourir – modérément – aux importations, nécessaires à l'équilibre offre-demande de certains produits.

Le XIIIe plan quinquennal chinois (2016-2020) a confirmé cette réorientation, érigeant en priorité la protection des sols et l'adoption d'une « gouvernance écologique » utilisant des technologies propres. Les autorités ont érigé en priorité la nécessité d'améliorer la capacité de production. **Les ressources naturelles deviennent dans la politique chinoise une « réserve » de production** qu'il faut entretenir. Les mesures prises pour limiter les pollutions environnementales deviennent plus contraignantes et sont à l'origine d'une stagnation, voire parfois d'une baisse de certaines productions agricoles.

Le plan de développement durable de l'agriculture ambitionne ainsi d'avoir étendu les techniques d'irrigation plus économes en eau, comme l'aspersion ou le goutte à goutte, à 75 % des surfaces irriguées en 2030 contre moins de 50 % aujourd'hui. Les autorités ont annoncé que le volume d'eau consacré à l'irrigation devrait se stabiliser à partir de 2030, à un niveau supérieur de 10 % à celui de 2013. En outre, la croissance de l'épandage d'engrais et de pesticides, +1,3 % par an en 2013, devra être ramenée à 1 % puis stoppée à partir de 2020. Enfin, il est prôné de mieux valoriser les résidus de culture et les déjections animales et de les substituer au maximum aux engrais artificiels. A ce plan pour l'agriculture durable s'en ajoutent deux autres destinés à lutter contre la pollution de l'eau et des sols. Leurs objectifs sont d'une part d'améliorer la qualité des sept principaux fleuves du pays d'ici à 2020 ainsi que d'améliorer en dix ans la qualité de plus de 90 % des eaux urbaines et, d'autre part, de rendre utilisables 90 % des terres agricoles polluées d'ici à 2020 et 95 % d'ici à 2030.

Le rapport de 2013 pointe une nouvelle source de pollution devenue prépondérante : **les déjections animales**. Elles seraient responsables de près de 60 % des rejets agricoles de phosphore et de près de

40 % de ceux d'azote. Les exploitations de grande taille sont montrées du doigt pour leur forte contribution à ce phénomène. Une des mesures phares dans la lutte contre les pollutions d'origine animales consiste à délimiter **des zones sans élevage** qui englobent des périmètres habités et/ou comprenant des sources d'eau potable et/ou des zones environnementalement fragiles et/ou des zones touristiques. En décembre 2017, les zones interdites totalisaient au niveau national 630 000 km<sup>2</sup>, soit une superficie supérieure à celle de la France continentale, et plus de 200 000 élevages avaient été fermés ou déplacés. Cette mesure a été complétée par une taxe sur les pollutions environnementales qui vise les pollutions de l'air, de l'eau et du sol.

### **Rééquilibrage des productions agricoles pour freiner les importations**

Cette réorientation vers la durabilité présente également **un deuxième axe** avec pour objectif **de corriger la situation combinant des surplus dans certaines productions (maïs) et des manques dans d'autres (soja, fourrages, lait)**, en adaptant, pour chaque production, l'offre à la demande. Il s'agit donc de faire évoluer les structures de production pour favoriser une meilleure allocation des ressources permettant de répondre à la demande en produits agricoles. D'un point de vue quantitatif, l'idée est d'utiliser les avantages comparatifs des différentes zones de production agricole mais également de réduire les productions en surplus et de développer celles en déficit, telles que les fourrages ou les productions animales. Mais il s'agit également d'améliorer la qualité des produits, en éliminant l'offre inadaptée et/ou bas de gamme et en promouvant la montée en gamme et le marketing, en renforçant la sécurité sanitaire...

### **Des investissements à l'étranger pour sécuriser l'approvisionnement**

**Le deuxième pilier** de cette nouvelle politique encourage les investissements à l'étranger, pour sécuriser les importations et limiter la dépendance vis-à-vis d'acteurs étrangers.

Alors que la consommation alimentaire chinoise ne cesse de croître et de se diversifier, l'écart entre production intérieure, limitée par les mesures environnementales, et la demande nationale se creuse de manière structurelle. Les autorités chinoises ont admis le recours nécessaire aux importations à un niveau qualifié d' « approprié », mentionnant l'utilisation rationnelle des marchés internationaux pour satisfaire la demande de certains produits.

Une hausse des importations entre en contradiction avec l'objectif de maîtrise de l'approvisionnement alimentaire. Pour conserver en partie ce contrôle, et la souveraineté alimentaire du pays, les investissements à l'étranger sont encouragés dans tous les maillons de la filière : externalisation de la production agricole (terres, cheptels), de la transformation (abattoirs, usine de transformation laitière), rachat d'entreprises semencières, de traders... Les entreprises chinoises agroalimentaires ne sont pas les seules à investir à l'étranger. La promesse d'un débouché rémunérateur dans le pays incite, par opportunisme, de nombreuses structures chinoises à tenter l'aventure hors de leurs frontières, démultipliant les montants investis.

### **Des conséquences au niveau mondial**

Si l'objectif de maîtrise de l'approvisionnement s'est donc poursuivi tout au long de l'histoire chinoise, l'évolution récente de la consommation alimentaire et les contraintes environnementales ont rendu inéluctable l'inflexion de la politique agricole productiviste. La nouvelle orientation place la Chine au

cœur de la géoéconomie agricole mondiale, tant sur le plan du commerce international que des investissements à l'étranger.

La Chine est en effet devenue au fil des ans, première importatrice mondiale de soja, de riz, de produits laitiers, de viande bovine (en incluant les flux illégaux)... Si cette nouvelle politique atteint ses objectifs de maîtrise de l'approvisionnement alimentaire, par une baisse des importations et le contrôle des flux, elle pourrait modifier les échanges commerciaux construits jusqu'à présent, affecter les marchés mondiaux mais également transformer durablement les rapports de force au sein de l'économie agricole mondiale.

### **Bibliographie succincte :**

CHAUMET J.-M., POUCH T. (2017). « La Chine au risque de la dépendance alimentaire ». *Presses Universitaires de Rennes*, Collection Économie et Sociétés, 210 p.

GAO Shutao, 2010, « Discussion on Issues of Food Security Based on Basic Domestic Self-Sufficiency », *Asian Social Science*, Volume 6, Number 11, November, p. 42-48.

GABBAS Jean-Jacques, 2014, « La Chine est-elle un accapareur de terres en Afrique ? », *Futuribles*, n° 398, janvier, p. 25-36.

HAN Jun., JIN Sanlin., WU Zhenjun, 2014, « China's Agricultural 'Go Global' Strategy and Policy Measures », *China: Food Security and Agricultural Going Out Strategy Research*, China Development Press.

MAO Yushi., ZHAO Nong, YANG Xiaojing, 2013, "Food Security and Farm Land Protection in China", *Unirule Institute of Economics*, World Scientific Publishing.

ZHA Daojiong, ZHANG Hongzhou, 2013, « Food in China's International Relations », *The Pacific Review*, [Volume 26](#), [Issue 5](#), p. 445-479.