



La double perte de compétitivité du lait chinois

Jean-Marc Chaumet (Institut de l'Élevage)

jean-marc.chaumet@idele.fr

Type : Faits et chiffres

Mots clés : adéquation de l'offre à la demande, compétitivité hors-prix, organisations des filières

Codes JEL: Q1, F1

Avant les années 2000, la production et la consommation de lait en Chine étaient très limitées à l'opposé de productions millénaires comme le porc. Sous l'effet d'une politique incitative, la production laitière est passé de 8 millions de tonnes en 2000 à 35 millions de tonnes en 2008, d'après les données officielles chinoises, faisant de la Chine le 4ème producteur mondial, derrière l'Union européenne, l'Inde et les Etats-Unis. La consommation, qui a atteint environ 35 kilos par habitant et par an est cependant restée bien inférieure à la moyenne mondiale évaluée à 100 kilos. Mais ce développement s'est réalisé de manière très peu encadrée, laissant une grande liberté aux entreprises censées organiser et orienter l'évolution des filières, remplaçant ainsi un vide créé par l'abandon de la production coopérative et le retrait de l'Etat socialiste des campagnes.

Une perte de compétitivité hors-prix suite au scandale de la mélamine

Ce développement anarchique a été propice à l'éclatement du scandale de la mélamine dans les années 2007-2008. Si les résultats quantitatifs ont été globalement au rendez-vous entre 1998 et 2008, le développement de la filière s'est révélé déséquilibré. L'accent des autorités a porté sur l'aval de la filière, laissant des millions de nouveaux éleveurs découvrir la production laitière et s'organiser une structure de la filière qui sera en partie à l'origine de la crise. La hausse des prix en 2008 et la rude bataille que se livraient les transformateurs pour capter le lait ont en effet incité des éleveurs et des collecteurs, avec la complicité de certaines entreprises à « mouiller » le lait et à augmenter les quantités de mélamine dans le but de « tromper » les mesures en protéines (Yang *et al*, 2009). Cette fraude a pu se développer en raison de la structure de la filière laitière en Chine qui multiplie les intermédiaires : les petits éleveurs font traire leurs vaches par des collecteurs, indépendants ou appartenant à des grands groupes laitiers, possédant des salles de traite, qui transfèrent ensuite le lait aux usines de transformation qui le vendent aux distributeurs, magasins ou supermarchés (Xiu et Klein, 2010).

Le scandale, qui a causé la mort de 6 nourrissons et touché au total près de 300 000 bébés, a créé un choc auprès des parents, alors que la politique de l'enfant unique était encore en vigueur, et ses conséquences sont encore palpables aujourd'hui.

La plus grande conséquence de ce scandale a été la défiance des consommateurs chinois envers les produits nationaux, notamment les poudres de lait. L'intervention tardive des pouvoirs publics, le nombre élevé de transformateurs chinois impliqués et la répétition des scandales ont détourné les consommateurs chinois des produits laitiers locaux. Cette affaire avait en effet été précédée par d'autres scandales touchant les produits laitiers et la poudre de lait infantile en

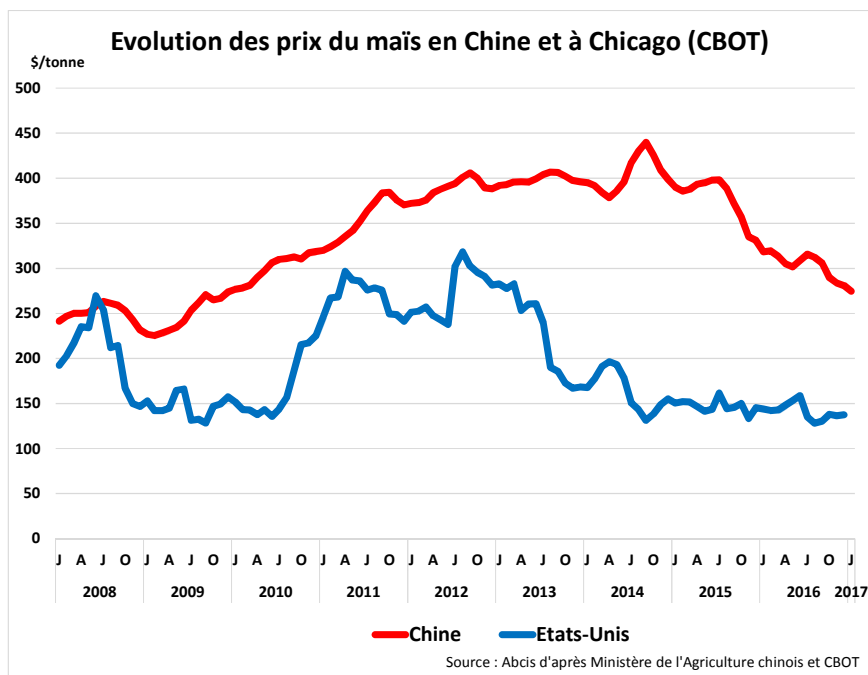
particulier, comme en 2004 où le décès de nourrissons avait déjà été constaté. Et elle a été suivie par de nombreuses autres affaires impliquant les produits laitiers : en 2011 de nouvelles arrestations ont lieu pour utilisation de mélamine (2 000 tonnes de poudres de lait saisies) ; en 2012, des quantités anormales de mercure sont mesurées dans du lait en poudre pour nourrissons ; la même année, des produits laitiers contenant de l'aflatoxine (produits cancérigène) sont découverts...et ce ne sont là que quelques exemples.

Le manque de confiance des consommateurs s'exprime autant envers les entreprises laitières que le système de sécurité sanitaire national, incapable de mettre un terme aux adultérations des produits alimentaires, notamment laitiers. Cette attitude s'est doublée d'un attrait pour les produits importés, bénéficiant, aux yeux des consommateurs chinois d'un niveau de sécurité élevé et importés à des prix souvent moins élevés que les produits locaux.

Les données officielles chinoises mettent en évidence une baisse des achats des ménages, qui avait commencé au milieu des années 2000 pour les classes les plus aisées, mais qui s'est accentuée à partir de 2008 pour toutes les classes de revenus. Les classes de revenus inférieurs sont celles qui ont le plus réduit leur consommation, sûrement pour des raisons de manque d'accès à l'information et de faiblesse du pouvoir d'achat, ne leur permettant pas d'acheter des produits importés.

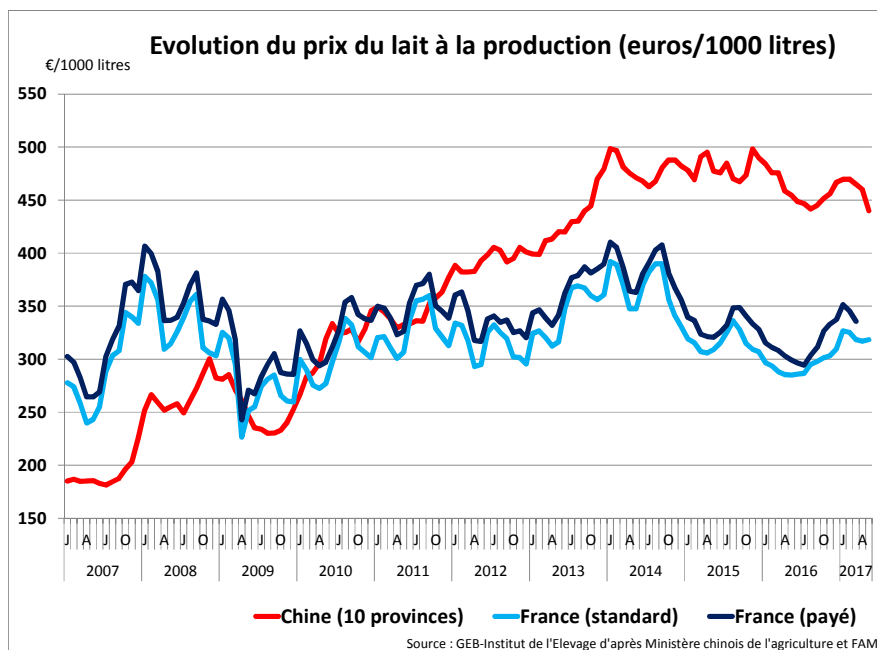
Une compétitivité prix plombée par des prix élevés à la production

Les instruments de politique dans le secteur laitier sont relativement restreints, comparés à d'autres productions, comme les céréales ou le soja, où les autorités interviennent directement sur le marché et les prix. Ce contexte, globalement très libéral, du marché chinois des prix à la production en Chine, entre en contradiction avec des prix des matières premières pour l'alimentation animale très encadrés et encore relativement élevés. Instaurés entre 2006 et 2008, les prix minimum pour le maïs et le blé ont augmenté année après année et l'écart avec les prix mondiaux, en recul depuis 2012, n'a cessé de croître jusqu'en 2015. Le ratio entre le prix intérieur du maïs et celui du marché international a atteint 1 à 3 en 2014, renchérissant le coût de l'alimentation animale, par rapport aux pays exportateurs, bénéficiant soit de prix moins élevés, soit d'une production basée sur l'herbe.



Or, dans la production laitière chinoise, le coût de l'alimentation animale atteint souvent 50%, notamment dans les exploitations de moyenne ou de grande taille et pèse donc fortement sur les coûts de production¹. L'utilisation de l'ensilage de maïs s'est fortement développée ces dernières années, en lien avec l'agrandissement et la professionnalisation des exploitations. Entre 2006 et 2014, l'alimentation a contribué pour les 2/3 à la hausse du coût de production du lait, sans prendre en compte la part rémunérant les capitaux et le travail du chef d'exploitation, et ce quelle que soit la taille de l'exploitation (Gale et Jewison, 2016). Les aliments concentrés seraient à eux seuls responsables de la moitié de la hausse des coûts.

¹ Communication personnelle faite à l'auteur.

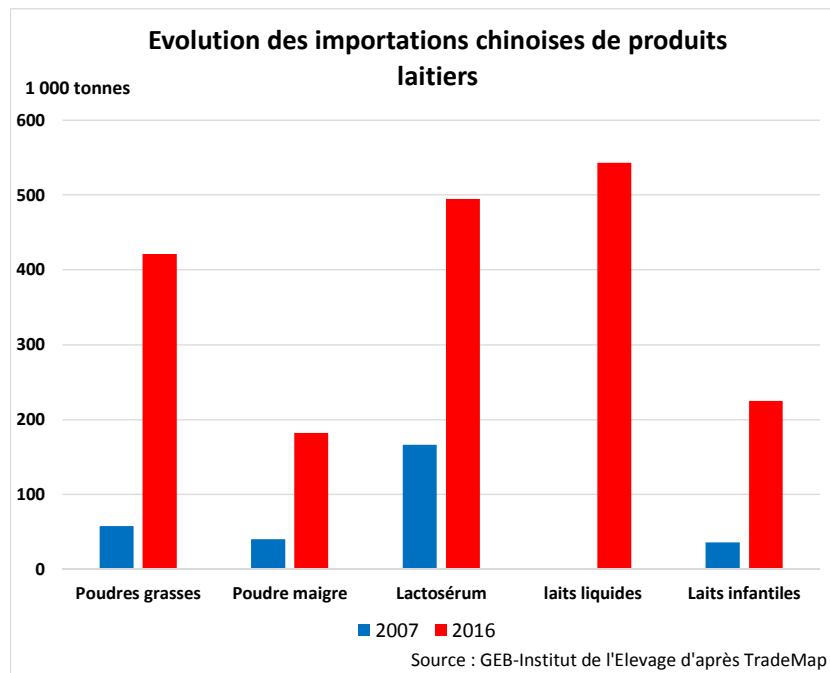


La conséquence se matérialise par un prix du lait payé au producteur relativement élevé, et même supérieur à des prix des pays de l'OCDE, affectant la compétitivité prix des produits laitiers chinois. Le prix du lait à la production en Chine dépasse ainsi le prix mondial depuis 2009 et le prix français depuis 2012 jusqu'à atteindre un niveau 50% supérieur en 2016.

La perte de compétitivité prix est donc due à un facteur extérieur à la filière laitière.

Des conséquences importantes sur le marché intérieur et la production

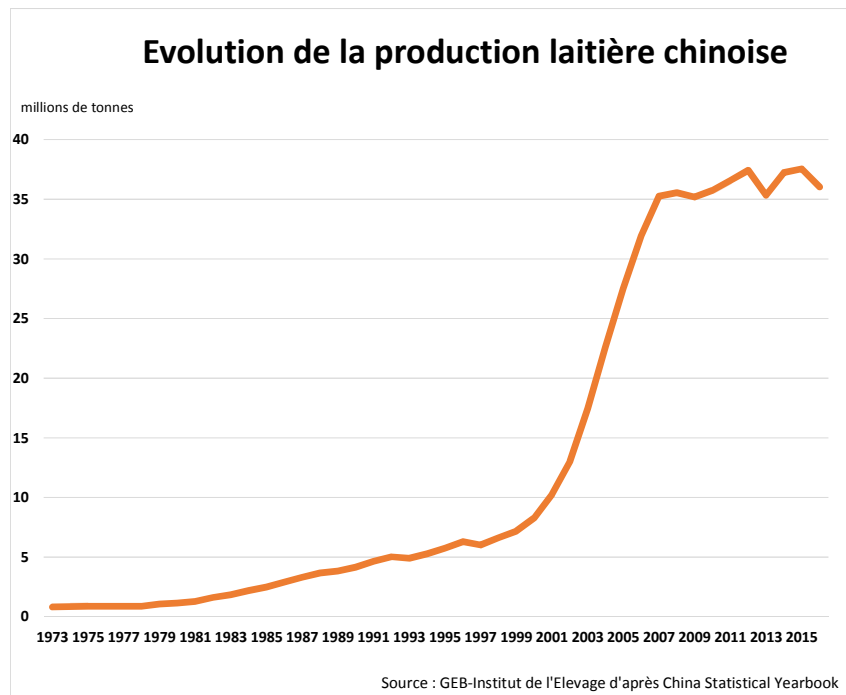
Les conséquences se sont fait sentir aussi bien sur la production nationale que sur les importations. Ces dernières ont explosé depuis 2008. Entre 2007 et 2016, les importations de poudres grasses ont été multipliées par 7 et celles de poudres de lactosérum par 3. Mais le marché chinois a également attiré de nombreux autres produits laitiers comme les préparations pour nourrissons (x6 depuis 2007) et même le lait liquide, dont les importations, quasiment inexistantes avant 2008, ont dépassé les 500 000 tonnes en 2016. La Chine est ainsi devenue le premier importateur mondial de produits laitiers.



Ce scandale a porté un coup rude à la production laitière en Chine. Le repli de la production chinoise tient à deux facteurs majeurs : l'instauration de quotas de livraisons par les laiteries locales, dans le but de réduire l'offre, dans un contexte de surplus; et le faible prix du lait, en rapport avec les coûts de production, qui contribue à la décapitalisation laitière

Confrontés à une demande en recul et à un prix pas assez rémunérateur, de nombreux éleveurs ont quitté le secteur laitier tandis que d'autres ont vendu une partie de leur cheptel en attendant des jours meilleurs. La production nationale n'a ainsi augmenté, selon les données officielles, que de 1% entre 2008 et 2016.

Concurrencés par les produits importés, l'offre de produits laitiers locaux serait cependant toujours supérieure à la demande, freinant les velléités de collecte de la part des transformateurs chinois. Si les stocks de produits importés, constitués lors des achats frénétiques fin 2013-début 2014, se sont réduits depuis 2015, ils ont pour partie été remplacés par des poudres grasses locales, faute de débouchés. Car les importations de produits laitiers, moins chers et considérés comme plus sûrs, ne cessent de gagner des parts de marché. Elles pèsent sur le marché et ont pour conséquence d'allonger le temps nécessaire à l'écoulement des stocks de poudre détenus par les opérateurs chinois, estimés en 2016 à plusieurs centaines de milliers de tonnes-produits.



Des politiques qui tentent vainement d'aider les produits locaux à reconquérir le marché national

Une restructuration de l'amont

Les autorités ont d'abord poussé à la restructuration de la filière. Une politique de gestion de la commercialisation a d'abord visé à réduire le nombre d'intermédiaires récupérant le lait auprès des éleveurs avant de l'apporter à l'usine, compte tenu du rôle actif qu'ils auraient joué dans l'adultération à la mélamine en 2008 (Jia *et al.*, 2012). S'est ajoutée une politique de gestion de la production, à travers la modification des structures de production. Plutôt que d'aider les exploitations de petite taille à élever leur niveau de productivité, à travers un transfert de savoir-faire et l'adoption d'animaux plus performants, les autorités chinoises ont misé sur leur disparition et le développement des grandes exploitations, en grande partie contrôlées par les entreprises transformatrices et censées être plus sûres (Mo *et al.* 2012). Ces petites exploitations laitières ont été vivement critiquées pour leur productivité et leurs taux en matière grasse et en protéines inférieurs à ceux des fermes de grande taille, les incitant à frauder pour augmenter leurs profits (Yu, 2012). De surcroît, un nombre important de petites exploitations dispersées ne facilite par le travail de contrôle des autorités. Des subventions ont ainsi donc été accordées en priorité à la construction d'exploitations d'au moins 300 têtes. En 2014, plus de 20 % des vaches laitières se trouvaient dans des exploitations de plus de 1 000 vaches, contre moins de

3 % en 2003 (奶业统计资料 2016). Ces 1 500 très grandes exploitations produiraient autant que les 1,5 million de fermes détenant moins de 4 vaches.

La suppression du prix du maïs en 2016, motivé par les stocks vertigineux et les importations croissantes de produits destinés à l'alimentation animale, avait également pour objectif collatéral de réduire les coûts de production des élevages. Après une baisse du prix garanti de 10%, annoncée à l'automne 2015, les autorités chinoises ont décidé de modifier le système de soutien à la production de maïs. Au même titre que le soja et le coton, le maïs ne bénéficie plus d'un prix minimum et d'achats publics lors de la campagne 2016/2017, comme cela avait été le cas entre 2008 et 2015 dans les Provinces du nord-est du pays, comptant pour 40% de la production nationale. Le prix de vente du maïs par les agriculteurs est donc maintenant déterminé par le seul équilibre du marché.

Les objectifs de cette décision sont multiples. Il s'agit d'abord de stimuler la consommation intérieure de maïs produit en Chine et en limitant les incitations à produire « hors marché ». En effet, la hausse de la production a totalisé, selon les données officielles, près de 75 % entre 2003 et 2015, soit 95 millions de tonnes supplémentaires de maïs. Cette baisse des cours devrait stimuler l'utilisation du maïs dans l'alimentation animale, aux dépens du blé et du riz, seules productions à bénéficier encore de prix minimums (ceux-ci sont confirmés pour la prochaine campagne).

L'objectif est également réduire les stocks imposants de maïs, qui se sont accumulés depuis la mise en place des achats publics en 2008. Ils sont estimés à près 250 millions de tonnes, même si ces chiffres sont comme à l'accoutumée très discutés en absence de toute statistique officielle. D'un point de vue économique, le but est d'alléger le fardeau financier de ces stocks, estimé à 10 milliards de dollars par an selon l'USDA.

Si le prix du maïs en Chine a reculé, de 20% en deux ans de près de 30% par rapport au pic de 2014, l'écart entre le prix chinois et le prix à Chicago se réduit mais reste encore proche d'un facteur 2, le prix mondial demeurant bas suite aux bonnes récoltes de la campagne 2016/2017. Dans un premier temps, ce repli a permis d'augmenter les marges des éleveurs laitiers. Les coûts de production du lait sont également plombés par le prix local du foin mais également les importations de foin et d'avoine. Les contrats fonciers signés par les nouvelles grandes exploitations en 2013-2014 quand le prix de la terre était au plus haut du fait du soutien des prix des céréales, pèseraient également sur les comptes des élevages.

Une concentration de l'aval

Le maillon aval a également subi une forte restructuration dans le but de regagner la confiance des consommateurs chinois. La sécurité sanitaire des produits laitiers a constitué le premier axe d'action du gouvernement. Les entreprises laitières ont d'abord été obligées de renouveler leurs licences de production pour se mettre en conformité avec les normes nationales. A peine la moitié des entreprises en 2010 et les deux tiers des fabricants de poudres de laits infantiles en 2013 ont obtenu une nouvelle autorisation, le respect des nouvelles règles nécessitant des investissements parfois colossaux de la part des entreprises concernées.

Le deuxième axe a été de favoriser l'émergence de leaders nationaux (dans la production de poudres de lait infantiles) capables de rivaliser avec les géants mondiaux, tant pour la recherche de matières premières que dans la distribution.

Une communication offensive

Le troisième axe porte sur la large diffusion du résultat des tests de qualité des produits laitiers, pour rassurer les consommateurs chinois. Ainsi, selon les données officielles le taux de conformité des poudres de lait infantiles en 2015 aurait atteint 97,2% (seulement !), et 99,5% pour l'ensemble des produits laitiers.

Les entreprises chinoises mènent leur propre politique de communication. Outre les publicités et l'affiche en qualité de sponsors d'évènements comme les Jeux Olympiques, les grands transformateurs ont choisi d'ouvrir leurs portes. De nombreux élevages et usines peuvent ainsi être visités par des consommateurs chinois, avec l'objectif de les convaincre des efforts en matière de sécurité sanitaire entrepris par les groupes laitiers nationaux. Le deuxième groupe national, Mengniu, accueillerait ainsi près d'un million de personnes par an dans ses différents sites de production. Elles essaient également de différencier leurs produits, notamment en lançant des produits « adaptés aux consommateurs chinois ». L'entreprise Feihe, spécialisée dans les poudres de lait infantiles communique ainsi sur ses produits « Plus adaptés à la constitution physique des bébés chinois ». Sur le lait liquide, la promotion du lait pasteurisé se développe avec l'objectif de se différencier du lait UHT importé qui ne cesse de gagner des parts de marché.



« Plus adapté à la constitution physique des bébés chinois »

Cette politique, menée par les autorités et les entreprises, devrait à moyen terme, se borner à freiner la hausse des importations et la dépendance chinoise en produits laitiers.

Une part croissante des importations sous contrôle des entreprises chinoises

Le gouvernement cherche également à freiner les importations de produits qui selon lui, prend une place trop importante sur le marché local. L'actualisation tardive de listes d'entreprises exportatrices agréées comme la nouvelle réglementation chinoise qui limite à 3 le nombre de marques de poudre de lait infantiles distribuées par une entreprise et à 9 le nombre de formules à partir de 2018, devraient avoir un impact sur les importations. Les flux de beurre, fromages et crèmes, sans réelle concurrence sur le sol chinois, semblent en revanche devoir poursuivre leur progression.

Enfin, si les importations chinoises sont amenées à progresser, une part croissante d'entre elles sera le fait des investissements chinois à l'étranger. La plupart des grandes entreprises chinoises, Yili, Mengniu, Sanyuan Bright Dairy... ont investi à l'étranger, dans des usines, des fermes ou, des partenariats. Leur objectif est aussi bien de trouver du lait à un prix moins élevé qu'en Chine, de vendre plus facilement des produits étiquetés « importés », donc considérés comme plus sûrs, que de sécuriser leurs approvisionnements et d'acquérir un savoir-faire. Mais cette stratégie accentue le cercle vicieux où les produits importés freinent le développement de la filière locale... tirant les importations et amplifiant la surcapacité en production et en transformation.

Conclusion : une dépendance réciproque accrue, entre le marché international et le marché intérieur chinois

Malgré les actions mises en œuvre pour limiter les pertes de compétitivité prix et hors-prix, les documents publiés en 2016 (全国奶业发展规划2016—2020年, déclinaison laitière du XIII plan quinquennal 2016-2020), 中国农业展望报告 (2016—2025), perspective concernant

les productions agricoles à 2025) affichent une lente progression de la production et la poursuite de la hausse des importations. En creux, les experts ainsi que les autorités chinoises pensent donc que les différentes mesures ne permettront pas de rééquilibrer le marché d'ici 2025.

Ces documents anticipent une production de 41 ou 42 millions de tonnes en 2020 et de 45 millions de tonnes en 2025, soit une hausse de 1,5%/an. Les ressources limitées et les contraintes environnementales sont avancées pour expliquer la révision à la baisse des ambitions, mais la défiance des consommateurs envers les produits locaux n'est pas mentionnée. Cependant, même le sens de l'évolution reste loin d'être acquis, la production laitière ayant reculé en 2016, de 4% au niveau national.

Le plan quinquennal évoque également l'intérêt des investissements croisés (chinois à l'étranger et étrangers en Chine) pour utiliser au mieux la complémentarité des facteurs de production (capital, technologie, ressources naturelles...) et améliorer la compétitivité du secteur laitier chinois.

Selon ces documents, la consommation de produits laitiers devrait poursuivre sa croissance, progressant de 26% entre 2015 et 2025, pour atteindre 63,2 millions de tonnes. La consommation humaine, qui représente 90% de la consommation totale, progresserait de 28%, à un rythme deux fois supérieur à celui de la production. Les évolutions par type de produits ne sont pas détaillées, mais des études montrent que les consommations de beurre, crème et fromage ingrédient en boulangerie-viennoiserie-pâtisserie et en fast-food connaissent des rythmes élevés, reposant sur des importations.

L'écart grandissant anticipé entre production et consommation devrait être comblé par des importations croissantes. Les documents anticipent une hausse de 70%, pour atteindre 18,8 millions de tonnes en équivalent lait en 2025. La hausse de la demande pourrait donc être couverte aux 2/3 par les importations. Ces achats sur le marché international seront également motivés par une demande croissante en produits à haute valeur ajoutée et en beurre, crème et fromage ingrédient, peu fabriqués en Chine.

Conséquence de la double perte de compétitivité, la place de la Chine sur le marché des produits laitiers devrait donc s'accroître, et avec elle, les opportunités pour les pays exportateurs, mais également les risques, en lien avec le marché intérieur chinois et les décisions des autorités. Les achats massifs de poudres intervenus en 2013-2014, puis le recul sensible des importations à partir du 2^{ème} semestre 2014, en est un exemple concret.

Bien qu'elle n'ait pas été provoquée par les opérateurs chinois, la chute des cours qui s'en est suivie explique en partie la crise dans les secteurs laitiers européen et océanien, la sortie anticipée des quotas européens et l'embargo russe portant également une part de responsabilité.

Les marchés internationaux des produits laitiers continueront donc, au cours des prochaines années, de dépendre en partie de l'évolution de la production laitière chinoise et de la compétitivité des produits laitiers chinois.

Éléments bibliographiques

- Gale F. and Jewison M. (2016) China as Dairy Importer: Rising Milk Prices and Production Costs Fred, International Food and Agribusiness Management Review Special Issue - Volume 19 Issue B
- Jia X., Huang J., Luan H., Rozelle S., Swinnen J. (2012) : China's Milk Scandal, government policy and production decisions of dairy farmers:The case of Greater Beijing in Food Policy n°37
- Mo D. , Huang J., Jia X., Luan H., Rozelle S., Swinnen J. (2012) "Checking into China's cow hotels: Have policies following the milk scandal changed the structure of the dairy sector", in Journal of Dairy Science, Volume 95, Issue 5
- Xiu C., Klein K. K. (2010), Melamine in milk products in China: Examining the factors that led to deliberate use of the contaminant, in Food Policy 35, pp 463–470
- Yang R., Huang W., Zhang L., Miles T., Pei X. (2009), Milk adulteration with melamine in China: crisis and response, in Quality Assurance and Safety of Crops & Foods, Volume 1, Issue 2, pp 75–139
- Yu. X (2012) : Productivity, efficiency and structural problems in Chinese dairy farms, in China Agricultural Economic Review, Vol. 4 No. 2, 2012
- 奶业统计资料 2016, Holstein Farmer Edition.