

LAIT

La restructuration de la filière sous pression des importations

par **Monsieur Jean-Marc Chaumet**

agro-économiste
Institut de l'Élevage
et Abcis

Liste des illustrations

TABLEAU 1

LAIT DE VACHE : LES DIX PREMIÈRES PROVINCES PRODUCTRICES EN 2014

CARTE 1

LAIT DE VACHE : LA PRODUCTION CONCENTRÉE DANS LE NORD DU PAYS

CARTE 2

LES INVESTISSEMENTS CHINOIS DANS LE MONDE

GRAPHIQUE 1

CHINE – LAIT : ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION ET DU CHEPTEL DEPUIS 1973

GRAPHIQUE 2

CHINE – LAIT : ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DE LAIT LIQUIDE
EN FONCTION DES REVENUS ENTRE 1992 ET 2012

GRAPHIQUE 3

LAIT : ÉVOLUTION COMPARÉE DU PRIX À LA PRODUCTION EN CHINE ET EN FRANCE ENTRE 2007 ET 2015

GRAPHIQUE 4

CHINE – LAIT : ÉVOLUTION DES IMPORTATIONS DE POUDRES DE LAIT ET DE LACTOSÉRUM DEPUIS 2001

GRAPHIQUE 5

CHINE – LAIT : ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DU CHEPTEL PAR TAILLES D'EXPLOITATIONS ENTRE 2002 ET 2012

GRAPHIQUE 6

CHINE – LAIT : ÉVOLUTION COMPARÉE DES PRIX AU DÉTAIL
DES POUDRES DE LAIT CHINOISES ET IMPORTÉES ENTRE JANVIER 2012 ET JANVIER 2016

GRAPHIQUE 7

CHINE – LAIT : ÉVOLUTION DU PRIX MENSUEL PAYÉ AU PRODUCTEUR
DANS LES DIX PREMIÈRES PROVINCES PRODUCTRICES ENTRE JANVIER 2011 ET DÉCEMBRE 2015

GRAPHIQUE 8

CHINE – LAIT : ÉVOLUTION DES IMPORTATIONS DE POUDRES GRASSES
ET DU PRIX DÉPART OCÉANIE SUR LES ANNÉES 2012 À 2015

GRAPHIQUE 9

CHINE – VIANDE BOVINE : ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION ENTRE 1985 ET 2015

GRAPHIQUE 10

CHINE – VIANDES : ÉVOLUTION DES PRIX DE GROS ENTRE JANVIER 2000 ET JUIN 2015

Sommaire de l'article

1. LE LAIT EN CHINE : UNE HISTOIRE BRIDÉE

- 1.1. UNE PRODUCTION ET UNE CONSOMMATION LIMITÉES JUSQU'À LA FIN DU VINGTIÈME SIÈCLE
- 1.2. UN DÉVELOPPEMENT POUSSÉ PAR LES AUTORITÉS
- 1.3. UNE RÉELLE AUGMENTATION DE LA PRODUCTION

2. LE SCANDALE DE LA MÉLAMINE À L'ORIGINE DU BOULEVERSEMENT DE LA FILIÈRE

- 2.1. UN SCANDALE RÉVÉLATEUR DES FAIBLESSES DE LA FILIÈRE LAITIÈRE ET DU SYSTÈME DE SÉCURITÉ SANITAIRE
- 2.2. UN COUP D'ARRÊT À LA PRODUCTION ET À LA CONSOMMATION
- 2.3. EXPLOSION DES IMPORTATIONS POUR SATISFAIRE LA DEMANDE
- 2.4. REPRISE EN MAIN DE L'AMONT
 - 2.4.1. Élimination des intermédiaires
 - 2.4.2. Concentration de l'amont
 - a) Des grandes exploitations encouragées, mais dont le développement est critiqué
 - b) Un système qui accroît la dépendance aux importations
 - 2.4.3. La recherche problématique d'une meilleure sécurité sanitaire
- 2.5. UNE FORTE RESTRUCTURATION DE L'AVAL
 - 2.5.1. Un marché des poudres de lait infantiles aux mains des chères marques étrangères
 - a) Montée des discours protectionnistes
 - 2.5.2. Une restructuration de l'aval forcée par les autorités
 - 2.5.3. L'apparition de grands groupes nationaux

3. DES INVESTISSEMENTS CROISÉS À L'INTERNATIONAL

4. 2014 : CRISE LAITIÈRE EN CHINE, CRISE MONDIALE

- 4.1. UNE FORTE CRISE LAITIÈRE EN CHINE
- 4.2. DES IMPORTATIONS DE POUDRES DE LAIT EN REcul

5. CONCLUSION

ANNEXE

LA VIANDE BOVINE EN CHINE, UNE PRODUCTION SEMÉE D'EMBÛCHES

BIBLIOGRAPHIE

Après une croissance fulgurante durant les années deux mille, le secteur laitier chinois a été frappé de plein fouet par le scandale du lait à la mélamine qui a éclaté en 2008 et il ne s'en est toujours pas remis. L'envolée de la production a été stoppée net, les failles liées au développement de la filière sont apparues au grand jour et les consommateurs se méfient désormais des produits locaux. Résultat :

- ◆ La Chine est devenue le premier pays importateur mondial de produits laitiers
- ◆ La nouvelle crise qui a frappé la filière en 2014 (et pesé sur le marché mondial) devrait accélérer la restructuration.

1. LE LAIT EN CHINE : UNE HISTOIRE BRIDÉE

1.1. Une production et une consommation limitées jusqu'à la fin du vingtième siècle

La production et la consommation de lait sont restées très limitées en Chine jusqu'aux années deux mille. Connus depuis quinze siècles, les produits fabriqués à partir de lait de chèvre, de chamelle, de jument ou de vache étaient traditionnellement consommés, souvent sous forme fermentée, dans les régions situées à l'ouest de l'empire comme le Tibet et au sud comme le Yunnan. Grâce aux échanges réalisés sur la route de la soie, de nouvelles formes de production et de consommation sont apparues de la fin du quatrième siècle jusqu'au tout début du dixième siècle. Mais les produits laitiers appartenaient à la pharmacopée et étaient réservés aux nourrissons, aux personnes âgées et à la cour impériale¹. La dynastie mongole des Yuan (1279 – 1368) leur a bien donné davantage d'importance, mais leurs successeurs, les Ming (1368 – 1644), les ont marginalisés au prétexte qu'il s'agissait de produits non chinois, apportés par des tribus barbares. Cette mise à l'écart a perduré jusqu'à la fin de l'empire, au début du vingtième siècle, puis sous la République. Le lait était alors surtout consommé dans les concessions étrangères et cette demande a conduit aux premières importations de vaches laitières, ainsi qu'à la création d'élevages proches des centres urbains².

Dans ce contexte, la volonté politique joue un rôle-clé pour expliquer la faible production laitière chinoise jusqu'au vingtième siècle. Mais l'orientation de l'agriculture en faveur des cultures, au détriment de l'éle-

vage – selon l'adage, la Chine est un pays « de peu de terres et de beaucoup d'hommes »³ – est encore plus cruciale. Les ressources foncières limitées du pays et la faible efficacité alimentaire des bovins comparée à celle des monogastriques ont favorisé l'élevage de ces derniers, nourris de restes dans les arrières-cours. En 1949, lorsque le parti communiste prend le pouvoir, le pays ne compte officiellement que 120 000 vaches produisant 200 000 tonnes de lait. Durant la période maoïste, la production est contrôlée et la consommation réservée aux résidents des grandes villes disposant de cartes de rationnement en raison de leurs besoins spécifiques, physiques (nourrissons, sportifs, invalides) ou « intellectuels » (cadres de haut rang). Ces cartes n'existant pas dans les petites villes, ni en zones rurales, la consommation y est très faible et cet écart perdure aujourd'hui. Mais l'alimentation souvent insuffisante des vaches, le système peu performant de distribution et le manque d'incitations à produire limitent l'augmentation de la production. De plus, la Révolution culturelle de 1966 et l'envoi de nombreux intellectuels à la campagne réduit le nombre de consommateurs urbains. Au final, la production de lait et le cheptel (pourtant de niveaux très bas) ont ainsi, officiellement, quintuplé entre la prise de pouvoir de Mao Zedong en 1949 et l'avènement des politiques de réformes et d'ouverture en 1979. Mais la disponibilité par habitant n'a, elle, augmenté que de 4 à 9 kilogrammes par an, compte tenu de l'accroissement de près de 80 % de la population sur la période.

1.2. Un développement poussé par les autorités

À partir de 1979, la production se développe grâce d'abord aux réformes économiques initiées par Deng Xiaoping, notamment dans le domaine agricole avec l'abandon de la collectivisation et la création de systèmes de responsabilité des ménages qui laissent le choix des productions et l'usufruit de l'utilisation de la terre à ceux qui l'exploitent. De plus, dès le début des années quatre-vingt, le gouvernement pousse à son développement pour des raisons nutritionnelles, mais aussi de croissance économique : il la considère comme un moyen d'augmenter les revenus des ruraux et de faire émerger une nouvelle industrie, pourvoyeuse d'emplois. Pour ce faire, il met en place des prêts à long terme bonifiés permettant d'acheter des vaches et les prix de vente des aliments pour

1 - Sous les dynasties Wei (386 – 534) à Tang (619 – 907). Sabban, 2010.
2 - Hu, 2009.

3 - 人多地少.

animaux sont encadrés. Les entreprises de transformation bénéficient de réductions fiscales.

Dans ce cadre, les fermes laitières péri-urbaines et les usines de transformation se développent pour livrer du lait pasteurisé à des citoyens dont le pouvoir d'achat augmente. Certes, jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, le prix d'achat du lait au producteur, fixé par les autorités, freine le développement de la production car celles-ci tardent à ajuster en fonction de l'augmentation du coût des intrants. Néanmoins, entre 1979 et 1999, le cheptel laitier est multiplié par huit et la production laitière par sept.

Au début des années deux mille, la croissance est la plus spectaculaire. Les soutiens à la production augmentent et la consommation est fortement encouragée par les autorités sous forme de recommandations nutritionnelles, mais aussi d'initiatives comme l'offre de lait à prix coûtant dans les écoles. De plus, le secteur bénéficie de la hausse des revenus, du développement de la grande distribution et de l'arrivée en Chine de la technologie de stérilisation (UHT). La volonté politique de guider l'agriculture vers une forme industrielle favorise l'émergence d'entreprises

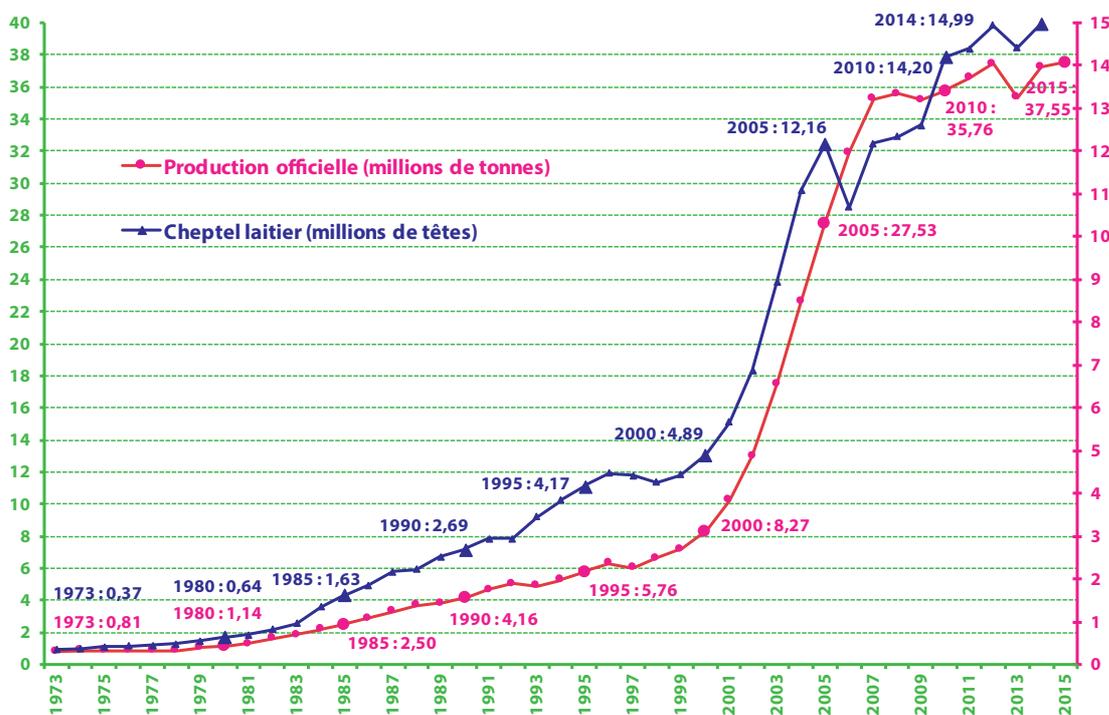
surnommées *têtes de dragon*⁴ chargées d'orienter et d'organiser l'évolution des filières. Comblant le vide créé par l'abandon de la production coopérative et le retrait de l'État socialiste des campagnes, elles créent des produits et ouvrent des marchés, mais encadrent et stimulent aussi les éleveurs laitiers.

1.3. Une réelle augmentation de la production

Preuve de l'efficacité de cette politique, la production laitière fait mieux que quadrupler en huit ans. Selon les données officielles, elle passe de 8,3 millions de tonnes en 2000 à 35,5 en 2008 et la Chine devient le quatrième pays producteur mondial, derrière l'Union européenne, l'Inde et les États-Unis. Parallèlement, le cheptel laitier est multiplié par 2,5, augmentant de 4,9 à 12,3 millions d'animaux – dont environ 8 millions de vaches laitières – sur un cheptel bovin total d'environ 100 millions de têtes et le rendement

4 - 龙头企业.

Graphique 1
CHINE – LAIT
Évolution de la production et du cheptel depuis 1973
(Source : *Abcis d'après China Dairy Big data*)



moyen par vache est multiplié par 1,7, progressant de 2 600 à 4 500 kg par an ⁵.

Comme l'illustre le *Graphique 1*, la hausse de la production repose donc à la fois sur l'augmentation du cheptel et la croissance du rendement. Mais ce développement s'accompagne aussi d'un mouvement de relocalisation géographique de la production, allant des zones péri-urbaines vers les provinces de l'intérieur comme la Mongolie Intérieure, le Heilongjiang ou le Henan. Ce déplacement résulte de plusieurs facteurs :

- ◆ La croissance économique, via l'expansion des villes et l'augmentation des salaires, repousse les fermes péri-urbaines de plus en plus loin.
- ◆ La volonté du gouvernement central, à partir de 1998, de développer les régions intérieures qui, contrairement aux provinces côtières, n'ont pas bénéficié pleinement de la croissance.
- ◆ Le développement de la technologie UHT qui prolonge la durée de vie du lait liquide et permet d'allonger les circuits de distribution, donc de localiser les fermes et les usines loin des centres de consommation.
- ◆ La proximité géographique des nouvelles régions productrices avec les zones productrices de maïs et de soja ⁶.

Comme le montrent la *Carte 1* et le *Tableau 1*, la production laitière est aujourd'hui très concentrée dans le nord du pays. Les sept premières provinces productrices (Mongolie Intérieure, Heilongjiang, Hebei, Henan, Shandong, Xinjiang et Shaanxi) réalisent les trois quarts de la production nationale. La Mongolie Intérieure est la plus grosse contributrice avec un peu moins de 8 millions de tonnes de lait en 2014, soit près de 20 % du total.

Sur le plan industriel, des géants se constituent. Ils concentrent une grande partie de la transformation, alors que la production reste totalement atomisée avec 2,5 millions d'exploitations laitières en 2008. Les trois plus grands groupes – dans l'ordre, *Yili*, *Mengniu* et *Bright Dairy* – dépassent le milliard d'euros de chiffre d'affaires et réaliseraient plus de 40 % des ventes de produits.

5 - Ce chiffre ne rend pas compte des grandes disparités existant entre fermes ou entre régions. En 2011, par exemple, une étude (Nie, 2013) a montré que le rendement annuel moyen au sein des exploitations de « grande taille » (c'est-à-dire comptant plus de 4 000 vaches) était de 6,9 tonnes par vache, mais avec des écarts allant de 12,9 à 4,1 tonnes selon les exploitations et de 9,8 à 5,4 tonnes selon les moyennes provinciales.

6 - Concernant l'évolution des productions chinoises de céréales et de soja, cf. les deux articles spécifiques consacrés à ces questions dans ce dossier.

Enfin, si la consommation moyenne en équivalent lait progresse de 9 à 28 kg par personne et par an entre 1979 et 2008, les écarts importants entre ruraux et citadins dont nous avons parlé persistent. Selon les données officielles (ne prenant pas en compte la consommation hors foyer), les ménages urbains achètent alors 13 kg de produits laitiers par an contre 3,5 kg pour les ruraux. En termes de produits, les consommateurs privilégient les laits liquides, les yaourts et les boissons lactées : ceux-ci représentent 90 % des fabrications, alors que les produits dits « secs » selon la nomenclature chinoise (poudres de lait, fromages, beurre, ...) sont très minoritaires. La consommation de beurre et de fromages reste confidentielle, hormis celle de fromages industriels entrant dans la composition des hamburgers ou des pizzas. Résultat : les laits liquides aromatisés se multiplient et le segment des yaourts se divise aujourd'hui entre yaourts à boire / yaourts à manger à la cuillère et entre yaourts réfrigérés, « yaourts » à température ambiante.

2. LE SCANDALE DE LA MÉLAMINE À L'ORIGINE DU BOULEVERSEMENT DE LA FILIÈRE

Entre 1998 et 2008, comme nous venons de le voir, les résultats quantitatifs ont globalement été au rendez-vous. Mais le développement de la filière est déséquilibré. Les autorités ont mis l'accent sur l'aval. Ils ont laissé des millions de nouveaux éleveurs se lancer et développer une filière en partie à l'origine, en septembre 2008, du scandale de la mélamine qui va intoxiquer près de 300 000 bébés et causer la mort de six d'entre eux ⁷. Le choc est immense auprès des consommateurs comme des autorités et ses conséquences restent palpables aujourd'hui car il a révélé au grand jour les faiblesses de la filière laitière et du système de sécurité sanitaire chinois.

2.1. Un scandale révélateur des faiblesses de la filière laitière et du système de sécurité sanitaire

La hausse des prix enregistrée en 2008 et la rude bataille à laquelle se livrent alors les transformateurs pour capter le maximum de lait incitent en effet des éleveurs et des collecteurs – avec la complicité de

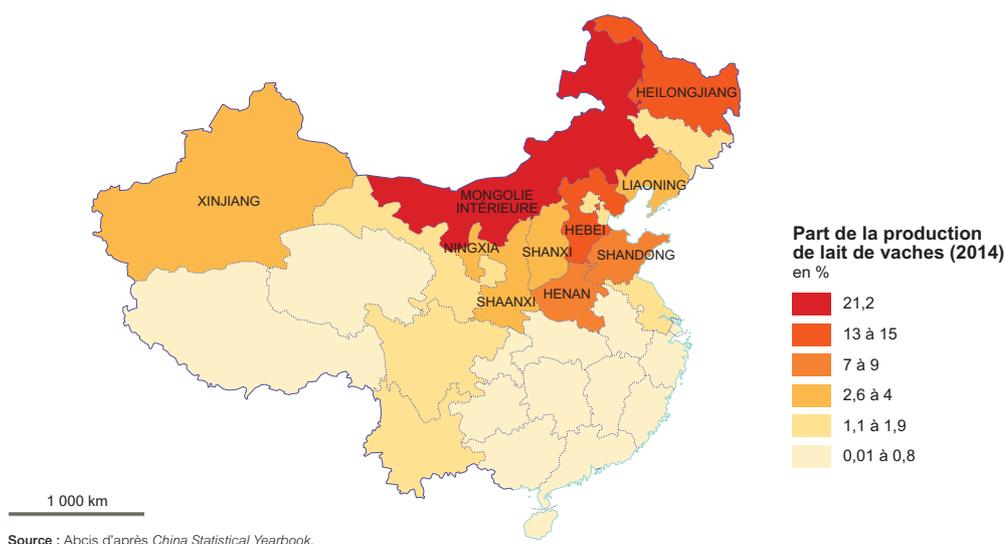
7 - À partir de septembre 2008, les médias nationaux et étrangers rapportent l'intoxication de 1 200, 10 000, 53 000 et enfin, selon le communiqué du ministère de la Santé daté du 1^{er} décembre, 294 000 enfants en bas âge, souffrant de calculs rénaux. Six seraient morts de cet empoisonnement.

Tableau 1
Lait de vache : les dix premières provinces productrices en 2014

Production totale (millions de tonnes)	37,248 Mt
dont – Mongolie Intérieure	7,88 Mt
– Heilongjiang	5,566 Mt
– Hebei	4,878 Mt
– Henan	3,32 Mt
– Shandong	2,796 Mt
– Xinjiang	1,475 Mt
– Shaanxi	1,447 Mt
– Ningxia	1,357 Mt
– Liaoning	1,312 Mt
– Shanxi	0,962 Mt

Source : Abcis d'après China Statistical Yearbook

Carte 1
Lait de vache : la production concentrée dans le nord du pays



certaines entreprises – à « mouiller » le lait et à augmenter les quantités de mélamine dans le but de « tromper » les mesures en protéines. Cette fraude peut se développer en raison de la multiplicité des intermédiaires intervenant tout au long de la filière : les petits éleveurs font traire leurs vaches par des collecteurs – indépendants ou appartenant à de grands groupes possédant des salles de traite – qui transfèrent ensuite le lait aux usines de transformation qui, elles-mêmes, le vendent aux distributeurs, magasins ou supermarchés.

La mélamine est un produit chimique riche en azote, normalement utilisé sous forme de résine dans la fabrication de plastique et de colles⁸. Elle aurait été sciemment ajoutée à du lait « mouillé » dans le but d'en relever le taux d'azote et, ainsi, de présenter des taux de protéines normaux lors des contrôles⁹.

⁸ - La mélamine peut se trouver en quantités infimes dans les produits alimentaires car c'est une molécule présente dans les emballages. La limite tolérée par l'Union européenne est de 2,5 milligrammes par kilo, soit 2,5 ppm.

⁹ - En Chine, les contrôles sont souvent effectués à l'aide de la méthode de Kjeldahl qui mesure la quantité d'azote dans un échantillon afin d'en déduire la concentration en protéines.

Au départ, seule l'entreprise Sanlu est concernée. Puis sont mises en cause vingt-deux entreprises laitières, dont les trois plus grandes du pays (*Yili*, *Mengniu*, et *Bright Dairy*). À ce jour, plus de cent produits alimentaires sont incriminés. Le scandale dépasse rapidement les seules marques chinoises : de grands groupes agro-alimentaires comme Cadbury, Mars et Kraft doivent retirer du marché des produits fabriqués avec du lait chinois et vendus dans le monde entier. En France, le 26 septembre 2008, un arrêté impose le retrait des rayons de toutes les denrées produites à partir de lait chinois et suspend leur importation pour un an maximum.

La réaction des entreprises et des autorités chinoises contribue à alimenter la stupeur des consommateurs et des journalistes :

- ◆ *Sanlu* aurait reçu des plaintes de consommateurs dès le mois de décembre 2007, mais aurait attendu juin 2008 pour tester ses produits.
- ◆ L'administration chinoise aurait été informée dès juillet d'une recrudescence de calculs rénaux chez des enfants en bas âge, mais n'aurait pas réagi, les ministères se renvoyant parfois les responsabilités de gestion.
- ◆ Enfin, les autorités de la ville de Shijiazhuang, siège de l'entreprise *Sanlu*, auraient attendu septembre pour avertir les autorités provinciales et nationales de la contamination.

Finalement, le scandale fait les gros titres de la presse chinoise et les autorités réagissent : le directeur de l'administration en charge de la sécurité des aliments démissionne, ainsi que des cadres de la municipalité de Shijiazhuang, des dizaines de personnes sont arrêtées, trois condamnées à mort et 150 000 inspecteurs envoyés contrôler la filière laitière.

Il est incontestable que le gouvernement central se préoccupe de la sécurité des aliments dans le but, à la fois, de protéger la santé de ses consommateurs choqués par les scandales et de plus en plus vigilants vis-à-vis de leur alimentation, mais aussi de développer les exportations chinoises de produits alimentaires. Pour autant, cette volonté n'empêche pas l'apparition régulière de problèmes sanitaires graves et le scandale de la mélamine a mis en évidence des points récurrents concernant le rôle des autorités en la matière :

- ◆ L'inertie des pouvoirs publics : alors qu'une affaire d'ajout de mélamine dans des aliments pour animaux domestiques avait éclaté en 2007, aucune mesure juridique adéquate n'avait été prise pour tenter d'enrayer une pratique pourtant reconnue courante.

- ◆ Le rôle ambigu des autorités locales qui doivent protéger la santé des consommateurs, mais pour lesquelles les entreprises représentent un enjeu économique important et qui nouent parfois des liens étroits avec les industriels. La pratique consistant à exempter d'inspections certaines entreprises a notamment été vivement critiquée.

- ◆ La sécurité des citoyens passe parfois après l'intérêt politique comme, par exemple, la volonté de ne pas entacher la bonne tenue des Jeux Olympiques organisés à Pékin en août 2008 et pour lesquels de nombreuses équipes étrangères avaient annoncé longtemps à l'avance qu'elles arriveraient sur le sol chinois avec leurs propres denrées alimentaires.

2.2. Un coup d'arrêt à la production et à la consommation

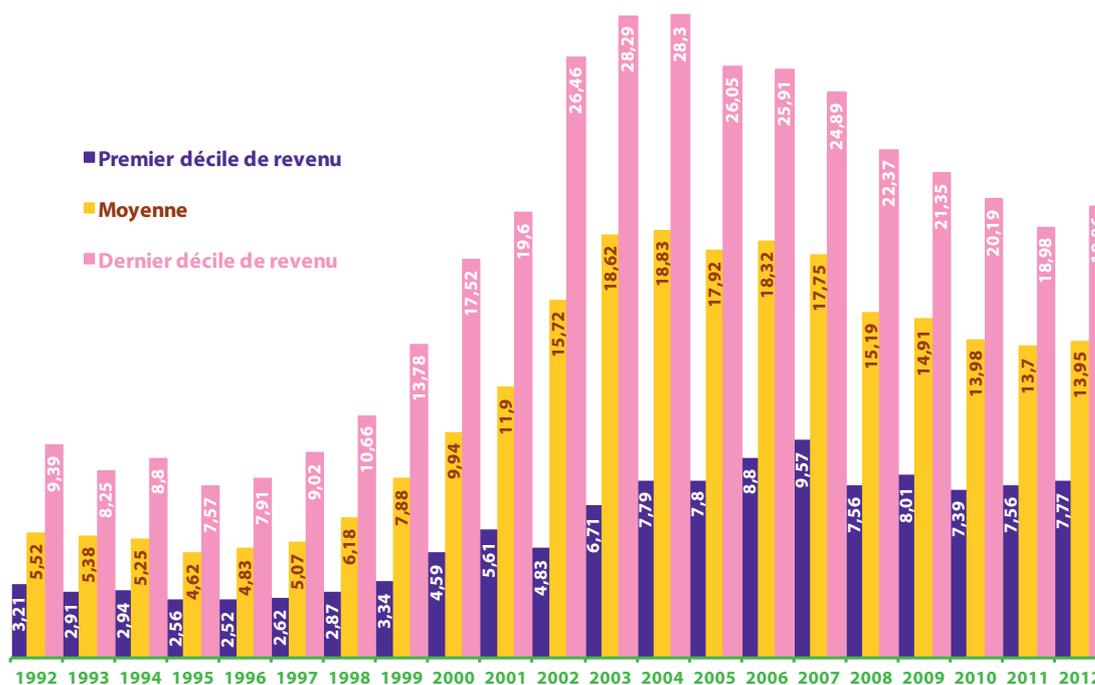
Le scandale de la mélamine porte un coup rude à la production laitière chinoise. Confrontés au recul de la demande et à la baisse des prix, de nombreux éleveurs quittent le secteur et d'autres vendent une partie de leur cheptel en espérant des jours meilleurs. Résultat : en 2009, la production nationale stagne selon les données officielles et même recule de près de 20 % selon le ministère américain de l'Agriculture (USDA) ! Mais, quel que soit le chiffre retenu, il est clair que le développement de la production a été stoppé après trente ans de hausse ininterrompue : en 2015, elle représente 37,55 millions de tonnes, soit un volume en augmentation de seulement + 6 % comparé aux 35,5 Mt de 2008.

Comme le montre le *Graphique 2*, la consommation a également été touchée. Les données officielles révèlent que la baisse des achats des ménages – qui avait commencé au milieu des années deux mille dans les classes les plus aisées – s'accroît à partir de 2008 pour toutes les classes de revenus. Les classes de revenus inférieurs sont celles qui réduisent le plus leur consommation, sûrement en raison du manque d'accès à l'information et de leur faible pouvoir d'achat leur interdisant d'acheter des produits importés.

2.3. Explosion des importations pour satisfaire la demande

L'une des plus importantes conséquences du scandale est la défiance des consommateurs chinois envers les produits nationaux, notamment les poudres de lait. Cette suspicion reste aujourd'hui d'autant plus forte que les problèmes sanitaires, même s'ils sont de moindre ampleur, n'ont pas cessé dans la filière (afla-

Graphique 2
CHINE – LAIT : évolution de la consommation de lait liquide
en fonction des revenus entre 1992 et 2012
(en kilogrammes / habitant / an)
 Source : Abcis d'après Zhonguo Naiye Jiancha



toxine dans les produits de Mengiu, mercure dans les produits de Yili, ...).

Le prix très élevé du lait à la production, voire supérieur à celui des pays de l'OCDE¹⁰ explique également les importations chinoises (*Graphique 3*). Ce prix élevé s'explique notamment par la petite taille des élevages, mais aussi le prix des intrants. Depuis leur création en 2006 – 2008, les mécanismes de prix minimum pour le maïs et le blé se traduisent par des cours en hausse constante qui renchérisent d'autant le coût de l'alimentation animale.

Comme le montre le *Graphique 4*, tous ces facteurs ont fait exploser les achats chinois sur le marché international :

- ◆ En 2014, les importations de poudre de lait atteignent 923 000 tonnes, soit une multiplication

par plus de 9 par rapport à 2008. Ces 923 000 tonnes se décomposent en 671 000 tonnes de poudres grasses (un volume multiplié par 15 comparé à 2008) et 252 000 tonnes de poudre maigre (multiplié par 4,5).

- ◆ Les importations de poudres de lactosérum ont doublé et atteignent 400 000 tonnes en 2014.
- ◆ Les achats de préparations pour nourrissons ont triplé et atteignent 123 000 tonnes.
- ◆ Les importations de lait liquide, quasiment inexistantes en 2008, représentent 286 000 tonnes en 2014.

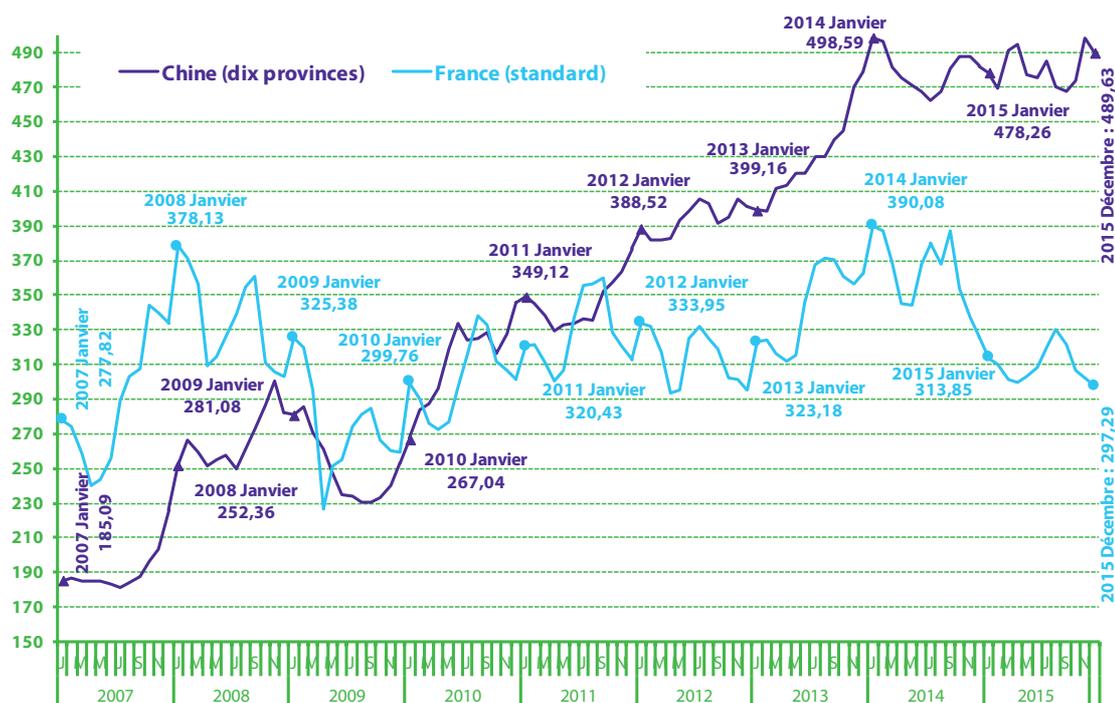
Dans ce contexte, la Chine se retrouve très dépendante des exportations néo-zélandaises. Celles-ci représentent 90 % de ses importations de poudres grasses et bénéficient de plusieurs contingents tarifaires à droits de douane réduits dans le cadre de l'accord de libre-échange entré en vigueur entre les deux pays en octobre 2008. À titre d'exemple, le volume de poudre de lait autorisé à entrer sur le territoire chinois avec des droits de douane préférentiels augmente

10 - Créée en 1961, l'Organisation de coopération et de développement économiques regroupe « les gouvernements attachés aux principes de la démocratie et de l'économie de marché » auxquels elle offre un cadre d'échanges et de réflexions en commun (www.oecd.org).

Graphique 3

LAIT : évolution comparée du prix à la production en Chine et en France entre 2007 et 2015
(en Euros / 1 000 litres)

Source : Abcis d'après ministère chinois de l'Agriculture et FranceAgriMer



chaque année de 5 % et il atteindra 197 500 tonnes en 2023. Généralement, ce contingent est rempli en deux mois par les Néo-Zélandais et les importateurs chinois doivent donc acquitter des droits pleins dès le mois de mars. Mais ce surcoût ne freine pas leurs achats qui, en fin d'année, dépassent largement les volumes contingentés. L'accord lui-même ne suffit pas à satisfaire la demande. Les importateurs ont donc cherché des substituts à la poudre de lait : depuis le 1er janvier 2012, la poudre de lactosérum bénéficie ¹¹ aussi d'une baisse temporaire et renouvelable de 6 % à 2 % de ses droits de douane. Soucieuse de diversifier ses approvisionnements et de contenir le coût de ses importations, la Chine a conclu en 2015 un accord de libre-échange avec l'Australie qui accorde à ses exportateurs les mêmes avantages qu'aux Néo-Zélandais ... avec sept ans de retard. Les États-Unis et les pays européens sont, eux,

davantage présents sur les marchés de lait liquide et de poudre de lactosérum. Sur ce dernier produit, les États-Unis et la France sont même les deux premiers fournisseurs de la Chine avec, respectivement, 52 % et 11 % des volumes, alors que la Nouvelle-Zélande n'arrive qu'en treizième position : le pays fabriquant peu de fromages, ses disponibilités en la matière sont réduites et il incorpore une part importante de celles-ci dans ses fabrications de poudres grasses afin d'en normaliser les teneurs.

Au total, la Chine importe environ 20 % de sa consommation de produits laitiers. Le marché des poudres de lait infantiles, en particulier, est capté à plus de 50 % par les marques étrangères alors que, parallèlement, de nombreux parents cherchent à s'approvisionner directement. Début 2013, Hongkong a ainsi été confronté à une pénurie qui a conduit les autorités à prendre des mesures drastiques pour préserver les rayons bien remplis de ses commerces. Le phénomène résultait de la ruée des

11 - Comme 730 autres produits agricoles et non-agricoles.

parents habitant la Chine continentale, soucieux de faire des provisions avant la fermeture des magasins pour les festivités du nouvel an chinois. Le mouvement ayant été particulièrement vif dans les régions de Canton et Shenzhen, un trafic juteux s'est mis en place avec Hongkong dont la région administrative (rétrocédée à la Chine par la Grande-Bretagne en 1997, conformément à l'accord sino-britannique signé en 1984) vit sous le principe « *un pays, deux systèmes* » : autrement dit, Hongkong et la Chine continentale ont gardé des frontières et des droits de douane sauf pour les produits jugés personnels... comme la poudre de lait infantile.

2.4. Reprise en main de l'amont

Afin de remettre la production nationale sur les rails et de rétablir la confiance dans les produits nationaux, les autorités chinoises ont cherché à restructurer le maillon amont de la filière à l'origine, selon elles, des dysfonctionnements ayant entraîné le scandale de la mélamine.

2.4.1. Élimination des intermédiaires

Leur première initiative porte sur la régulation des collecteurs, ces intermédiaires récupérant le lait auprès des éleveurs pour le livrer à l'usine et qui auraient joué un rôle actif dans l'ajout de mélamine. Au nombre de 20 000 en 2008, ils travaillaient en majorité pour des investisseurs indépendants ¹².

La politique de gestion de la commercialisation ¹³ lancée par les autorités conduit, après inspection, à fermer une partie des stations de collecte et à aider les autres à s'agrandir en améliorant leurs équipements et la sécurité de leurs installations. Les collecteurs indépendants sont les plus touchés et les répercussions sont importantes sur leurs fournisseurs, c'est-à-dire les petites exploitations : de nombreux éleveurs choisissent de jeter leur lait et d'abandonner la production ¹⁴.

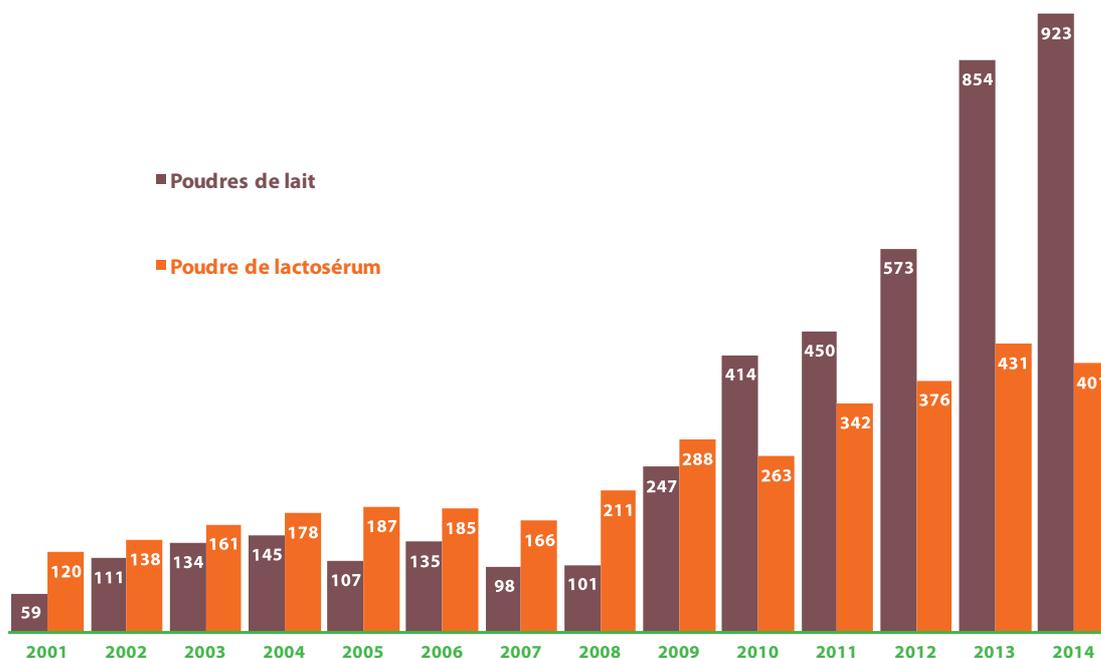
12 - Rina, 2015.

13 - Jia et al., 2012.

14 - Jia et al., 2012.

Graphique 4

CHINE – LAIT : évolution des importations de poudres de lait et de lactosérum depuis 2001
(en 1 000 tonnes – Source : Abcis d'après douanes chinoises)



2.4.2. Concentration de l'amont

Mais les autorités favorisent surtout le développement de fermes de grandes tailles, aptes à approvisionner directement les transformateurs, sans recourir aux collecteurs. Cette politique de gestion de la production ¹⁵ vise à mieux contrôler la qualité du lait et à permettre à la production laitière de repartir rapidement.

Lorsque le scandale de la mélamine a éclaté, plus de 60 % du cheptel laitier chinois étaient élevés dans plus de deux millions d'exploitations comptant moins de vingt vaches. Ces petits élevages souffraient d'une faible productivité et, cherchant à augmenter leurs profits, étaient tentés de frauder pour compenser des taux en matière grasse et en protéines inférieurs à ceux des fermes de grande taille ¹⁶. La situation était d'autant plus délicate qu'ils étaient difficiles à contrôler compte tenu de leur nombre et de leur

éparpillement sur le territoire. Plutôt que de les aider à progresser, les autorités misent donc sur leur disparition et le développement des grandes exploitations : autrement dit, comme l'ont souligné certains, les petits élevages ont été les deuxièmes victimes du scandale de la mélamine ¹⁷.

Quoi qu'il en soit, le *Plan de revitalisation et de consolidation du secteur laitier* publié en novembre 2008 ¹⁸ prévoyait que, d'ici à octobre 2011, au moins 70 % de l'approvisionnement des entreprises laitières devaient provenir d'exploitations sous leur contrôle. L'objectif est d'inciter celles-ci à construire leurs propres fermes. Aujourd'hui, peu l'ont fait. Néanmoins, le nombre de grandes exploitations contrôlées par les entreprises ne cesse de progresser (*Graphique 5*). Selon les statistiques chinoises :

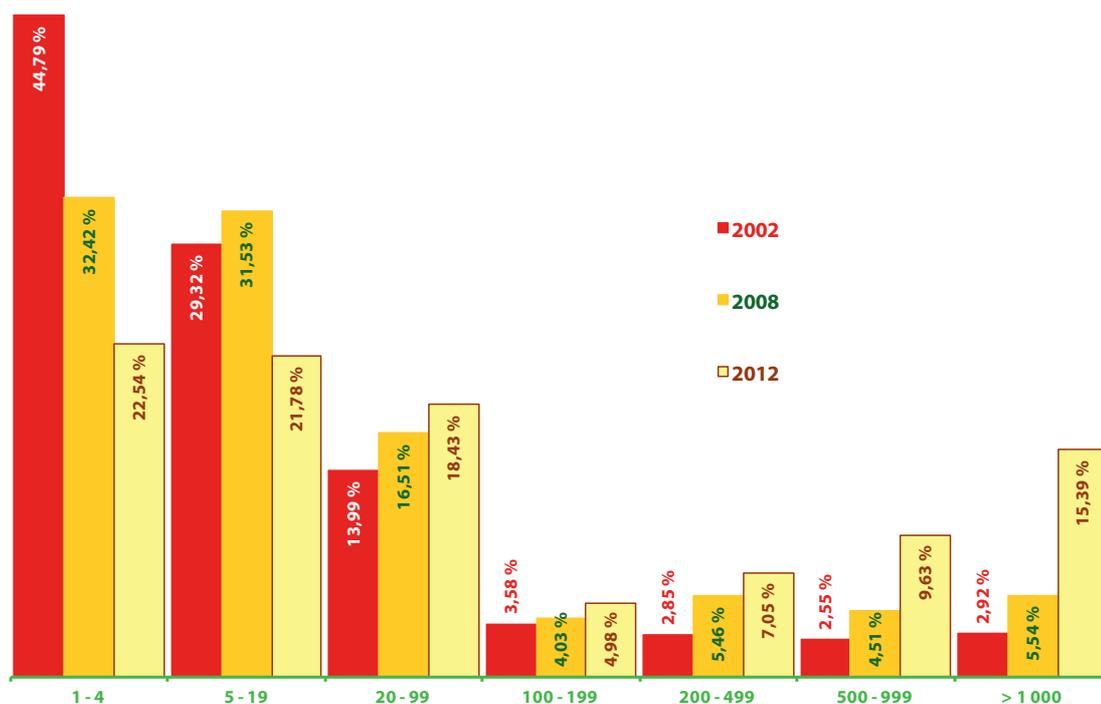
- ◆ En 2013, plus de 15 % des vaches laitières sont détenues par 1 360 exploitations comptant plus de 1 000 vaches contre moins de 3 % en 2002.

15 - Jia et al., 2012.
16 - Yu, 2012.

17 - Mo et al., 2012.
18 - 奶业整顿和振兴规划纲要.

Graphique 5

CHINE – LAIT : évolution de la répartition du cheptel par tailles d'exploitations entre 2002 et 2012
(en % du total – Source : Abcis d'après China Dairy Big data, 2015)



- ◆ Les exploitations de plus de 100 vaches regroupent 37 % du cheptel national contre 12 % en 2002.
- ◆ Les très petites exploitations restent largement prédominantes (1,4 million), mais leur nombre est en très forte baisse après le pic à 2,1 millions atteint en 2007, c'est-à-dire l'année précédant la crise de la mélamine.

L'autre forme de concentration encouragée par les autorités chinoises est celle des « *hôtels pour vaches* »¹⁹. Ces complexes, privés ou publics, regroupent sur un même site des éleveurs dont les cheptels comptent de quelques vaches à près d'une centaine. Pouvant, s'il le souhaite, vivre sur place, chacun d'entre eux gère son cheptel dans des bâtiments individuels et paye l'alimentation de ses animaux, ainsi que les services d'un vétérinaire. Par contre, la traite et la commercialisation sont collectives. Ce système vise à faciliter le transfert de savoir-faire vers les petits éleveurs et à leur permettre d'accéder à du matériel moderne et à la surveillance sanitaire.

Dans ce contexte, la production laitière chinoise s'organise aujourd'hui, pour simplifier, autour de six types d'exploitations :

- ◆ Les petits éleveurs laitiers familiaux : ils possèdent généralement moins de 20 vaches et les nourrissent à partir des productions de leurs exploitations. Mais leur savoir-faire et leurs performances sont limités et de nombreuses entreprises ont cessé de collecter leur lait.
- ◆ Les éleveurs laitiers familiaux spécialisés : ils possèdent entre 20 et 100 vaches et leur gestion se professionnalise. Ils peuvent se regrouper en « *coopératives* ».
- ◆ Les « *hôtels pour vaches* » que nous venons de mentionner.
- ◆ Les exploitations commerciales de taille moyenne : elles comptent de 100 à 500 vaches, sont gérées par des salariés et vendent leur lait à des entreprises de transformation.
- ◆ Les grandes exploitations spécialisées : elles appartiennent à des entreprises de production laitière comme *China Modern Dairy* ou *YuanShengTai*. Gérées par des salariés, elles vendent leur lait à des entreprises de transformation.
- ◆ Les grandes exploitations intégrées dans un schéma vertical : elles appartiennent aux industriels comme *Yili*, *Mengniu* ou *Brigth Dairy* qui développent en même temps la production et la transformation.

a) Des grandes exploitations encouragées, mais dont le développement est critiqué

Les grandes exploitations existaient avant le scandale de la mélamine. La première a été créée en 2004 en Mongolie Intérieure par *Mengniu*, l'un des trois premiers groupes laitiers chinois, en coopération avec des partenaires australiens, *Mengniu – Australia International Model Ranch*, et elle peut accueillir 10 000 animaux. Mais, depuis 2008, les autorités encouragent leur développement en distribuant des subventions :

- ◆ La subvention du gouvernement central à la construction d'exploitations laitières cible en effet celles de grande taille, c'est-à-dire comptant de 300 à 500 vaches, de 500 à 1 000 vaches et plus de 1 000 vaches. Son montant varie, selon la taille, entre 800 000 RMB (115 000 €uros) et 1,7 million (240 000 €uros). Ainsi, en Mongolie Intérieure, une exploitation possédant 1 000 vaches laitières reçoit-elle 1,5 million de RMB (193 000 €uros). Cette somme couvrirait cependant moins de 10 % du montant à déboursier, selon un officiel du ministère de l'Agriculture cité dans un article du quotidien *China Daily* en juin 2014.
- ◆ D'autres subventions existent, destinées, par exemple, à l'achat de matériel pour l'exploitation ou de semences. Cette dernière est en place depuis 2005 et les montants unitaires n'ont cessé de progresser. En 2015, ils ont atteint 15 RMB (2 €uros) par paillette congelée pour les vaches de races Holstein ou Jersey et 10 RMB (1,50 €uro) pour les Simmental ou les races locales. Au total, 260 millions de RMB (37 millions d'€uros) ont été consacrés à cette subvention en 2014.

Les grandes exploitations possèdent de nombreux avantages aux yeux des responsables chinois. Disposant d'un laboratoire, elles mettent en œuvre différentes méthodes de contrôle pour garantir la qualité de leur lait. Elles embauchent du personnel qualifié et diplômé, à même d'utiliser des techniques modernes et complexes. Elles sont hautement mécanisées et la productivité du travail y est élevée : trente personnes peuvent s'occuper de l'ensemble des tâches. Résultat : elles dégagent des revenus suffisants et leurs productions sont compétitives vis-à-vis des produits importés. Néanmoins, elles souffrent de plusieurs inconvénients pour se développer :

- ◆ L'investissement atteindrait de 300 à 500 millions de RMB (de 40 à 60 millions d'€uros) pour une exploitation de 10 000 animaux et, malgré les

19 - 养殖小区. Mo et al., 2012.

aides gouvernementales, un tel budget limite le nombre d'investisseurs potentiels. Ce coût s'explique par la nécessité d'acheter le matériel et de construire les bâtiments, mais aussi d'acquérir à l'étranger une grande partie des animaux dont le prix ne cesse de progresser.

- ◆ Leur localisation peut devenir problématique. D'abord installées près des grandes métropoles, elles tendent à s'en éloigner pour trouver l'espace nécessaire à leur implantation et aux cultures associées à l'élevage car elles dépendent fortement des marchés de l'alimentation animale.
- ◆ Le contrôle des épizooties, certes facilité par la formation des employés et les méthodes modernes, reste un gros point noir. En 2009, la fièvre aphteuse à Wuhan a conduit à abattre près de 10 000 vaches.
- ◆ Elles exercent une forte pression sur l'environnement : 10 000 têtes rassemblées sur une faible surface engendrent des déjections estimées à 160 tonnes de lisier et 70 tonnes d'urine²⁰ qu'il faut traiter, ce qui implique des investissements conséquents.
- ◆ Enfin, la main-d'œuvre pour diriger de telles exploitations, apparues depuis seulement une dizaine d'années, peut faire défaut. Les gestionnaires expérimentés – bénéficiant d'une formation agricole, mais aussi aptes à s'adapter aux nouvelles technologies que ces exploitations adoptent rapidement – ne sont pas nombreux. Les techniciens volontaires sont souvent diplômés, mais manquent d'expérience. De plus, les conditions de vie sur des fermes parfois éloignées de tout ne sont pas faciles. Enfin, les gestionnaires privilégient parfois les embauches au sein de leur famille ou des amis, au détriment de la compétence...

b) Un système qui accroît la dépendance aux importations

La concentration des exploitations accentue la dépendance chinoise aux importations car les cheptels de ces méga-fermes sont largement constitués à partir de vaches laitières importées. Les entreprises veulent en effet rapidement développer leur production et améliorer la qualité de leurs animaux. Elles refusent donc d'attendre le renouvellement interne de leur troupeau et le croisement d'absorption par utilisation de semences bovines, notamment américaines, est considéré comme trop lent par de nombreux responsables. En 2014, les importations chinoises de vaches

laitières ont donc doublé par rapport à 2013 pour atteindre 195 000 têtes (quasi toutes Holstein) sur un total de 215 000 bovins importés.

L'Australie reste le premier pays fournisseur, mais sa part de marché est descendue sous les 50 % au profit de la Nouvelle-Zélande (37 %) et surtout de l'Uruguay (16 %). Les États-Unis et le Canada œuvrent pour faire ouvrir les frontières chinoises à leurs animaux, mais le récent cas d'ESB (*vache folle*) détecté dans un cheptel laitier américain risque fort de repousser l'objectif. Pourtant, le petit nombre de fournisseurs participe au renchérissement du prix des animaux importés. Celui-ci a doublé en cinq ans, passant de 15 000 à 16 000 RMB par tête en 2007 à plus de 30 000 RMB (près de 4 000 €uros) aujourd'hui : c'est-à-dire un montant cinq fois plus élevé que le prix des vaches locales. Mais l'investissement semble rentable pour des troupeaux conduits avec des rations alimentaires adéquates compte tenu de la productivité et la qualité du lait des vaches importées, même si celles-ci ne peuvent pas toujours totalement exprimer leur potentiel génétique.

Celles-ci achètent à l'extérieur la quasi-totalité de l'alimentation des animaux et les importations de foin, par exemple, explosent, atteignant 1,3 million de tonnes en 2015 dont les trois quarts en provenance des États-Unis. La filière chinoise peine en effet à satisfaire la demande : la production de luzerne semble avoir connu son apogée au début des années deux mille, avant de reculer sous la pression d'une politique volontariste favorable aux céréales, fondée sur l'octroi de subventions à la surface, aux intrants et aux équipements²¹. Pourtant, elle est de nouveau encouragée depuis la crise laitière de 2008, bénéficiant notamment de subventions ayant représenté 525 millions de RMB (environ 65 millions d'€uros) entre 2010 et 2015. En 2013, la production totale de luzerne (récoltée et pâturée) est estimée à 33 millions de tonnes sur près de 5 millions d'hectares, soit un faible rendement moyen de 6,7 tonnes à l'hectare²². De plus, seul 1,5 million de tonnes aurait été récolté, dont 800 000 tonnes ayant fait l'objet de transactions²³. Ce faible volume commercialisé limite fortement l'utilisation, mais il faut noter que :

21 - Les surfaces ensemencées en luzerne ont fortement diminué dans les régions où la culture de céréales peut avantageusement remplacer l'herbe. À titre d'exemple, Dongying, un district de la province du Shandong n'ensemencéait plus que 2 600 hectares en 2010 contre plus de 13 000 avant 2004 et la municipalité de Pékin, 4 000 hectares contre 19 000.

22 - Li et al., 2015.

23 - Yang, 2013.

◆ La production se concentre dans le Gansu, le Ningxia, la Mongolie Intérieure et les plaines du nord de la Chine, tandis que les zones consommatrices sont, outre le Ningxia et la Mongolie Intérieure, les grandes exploitations laitières du Hebei, de Shanghai, de Tianjin, du Guangdong, du Shandong, du Jiangsu, de Beijing ou du Sichuan. Les principales destinations de la luzerne importées sont d'ailleurs Shanghai et le Guangdong.

◆ Les coûts de transport à l'intérieur du pays sont très élevés et peuvent représenter jusqu'à 40 % du prix de la luzerne. Deux facteurs entrent en jeu : les grandes distances entre zones de production et de consommation, mais aussi la faible densité des balles qui renchérit les volumes transportés. Celle-ci serait de 260 à 300 kg / m³ contre 400 à 450 kg / m³ pour les produits importés, dont les coûts de transport sont ainsi inférieurs de 30 %.

Enfin, il faut reconnaître que le volume n'est pas le seul problème de la production chinoise. La qualité de la luzerne importée est supérieure à celle des produits locaux, dont la teneur en protéines dépasse rarement 15 % de matière sèche. La culture a longtemps été handicapée par l'absence de subventions, mais aussi par le manque de maîtrise technique, les deux étant sans doute liés.

2.4.3. La recherche problématique d'une meilleure sécurité sanitaire

L'objectif des autorités de protéger les producteurs et de conserver un environnement économique favorable à la croissance vient parfois contrecarrer les efforts de ces mêmes autorités pour redorer le blason de la production laitière. Ainsi, en avril 2010, la révision des normes concernant la qualité du lait avait apparemment ²⁴ pour but de protéger les éleveurs. Le taux minimal de protéines dans le lait collecté a été abaissé de 2,95 grammes par litre à 2,8 grammes ²⁵, le taux de matière grasse étant de 3,1 g / l. Dans le même temps, le taux maximal de cellules a été fixé à 2 millions par millilitre ²⁶. La baisse du taux de protéine visait officiellement à limiter la tentation d'ajouter de la mélamine dans le lait ²⁷ puisque le nouveau chiffre correspondait au taux réel caractérisant le lait de nombreux petits éleveurs, selon une étude du ministère de l'Agriculture. Les autorités ont égale-

24 - Montague-Jones, 2010.

25 - Il est de 3,2 grammes, soit 3,1 % en France.

26 - Soit cinq fois le seuil maximal autorisé en France.

27 - Wu, 2010.

ment défendu leur décision concernant le taux de cellules dans le lait en arguant que, précédemment, le taux était compris entre 500 000 et 4 millions par millilitre (ml).

Certains consommateurs se sont émus de voir consulter les industriels pour fixer ces normes. Mais la nouvelle réglementation a surtout entraîné une augmentation du prix payé aux nombreux producteurs dont la qualité du lait était déjà supérieure aux anciens standards et, par conséquent, fait augmenter les coûts des entreprises. Un débat d'experts s'est alors ouvert entre opposants et défenseurs de la réglementation, même si de nombreuses entreprises fixent leurs propres normes à des niveaux plus élevés que les standards officiels :

◆ Selon les « *pros* », les nouvelles normes ne font pas courir de risque aux consommateurs et permettent de maintenir en place le maximum d'éleveurs car elles sont conformes à la réalité de la production. Les relever aurait eu de lourdes conséquences : 40 % des vaches laitières chinoises sont détenus par des éleveurs possédant moins de 10 vaches et nombreux sont ceux qui ne pourraient pas atteindre des seuils plus élevés, faute d'une alimentation animale adéquate ou de matériel performant.

◆ Selon les « *anti* », des normes plus strictes pousseraient les éleveurs à investir pour améliorer la qualité du lait au lieu de les conforter dans leur modèle de production. De plus, cet abaissement est un mauvais signal envoyé aux consommateurs : il risque d'aggraver leur méfiance envers les produits chinois au profit des produits importés. Il désavantage donc indirectement les éleveurs locaux. Mieux vaudrait relever graduellement les normes et accompagner les producteurs pour améliorer leur production.

2.5. Une forte restructuration de l'aval

Si la production fait l'objet d'une attention particulière, les autorités chinoises considèrent qu'une restructuration du maillon de la transformation est tout aussi nécessaire pour rétablir la confiance des consommateurs et récupérer les parts de marché perdues au profit des marques étrangères : notamment dans le secteur des poudres de lait qui vend des produits importés plus chers que les produits locaux en misant sur la qualité sanitaire.

2.5.1. Un marché des poudres de lait infantiles aux mains des chères marques étrangères

Depuis la crise de la mélamine en 2008, le secteur du lait pour nourrissons retient toute l'attention du gouvernement et cristallise les tensions entre produits importés et locaux.

La forte demande en poudres infantiles s'explique par la baisse de l'allaitement maternel. Malgré les scandales, la proportion de mères optant pour l'alimentation recomposée s'accroît d'année en année. Selon le ministère chinois de la Santé, seulement 30 % des mères choisissent l'allaitement maternel comme seule source de nourriture pour leurs bébés. Outre les contraintes de la vie urbaine et professionnelle, les vastes campagnes de publicité des marques, appuyées sur des arguments santé... et la distribution d'échantillons gratuits, pousseraient les parents à acheter du lait en poudre.

Dans ce contexte, la défiance vis-à-vis des poudres chinoises ne cesse de mettre à mal le secteur et cette situation inquiète jusqu'aux plus hautes instances. Fin mai 2015, le Premier ministre Li Keqiang a appelé à renforcer la supervision de la qualité afin que les produits locaux regagnent la confiance des consommateurs. Il a déclaré que la sécurité des poudres de lait infantiles constituait un problème économique et social majeur touchant à l'avenir de la nation et cette annonce reflète la détermination du gouvernement à rétablir la réputation de l'industrie laitière nationale. En 2010, la production chinoise de préparations pour nourrissons atteignait officiellement 400 000 tonnes, réalisée par 128 industriels dont trois ayant une capacité de production supérieure à 30 000 tonnes et près du tiers étant installé dans le Heilongjiang. Jusqu'en 2008, 70 % du marché étaient aux mains des marques nationales, mais, en 2012, cette part était tombée sous les 50 % et même à 25 % dans les grandes villes selon la *China Dairy Association*. D'après une étude du cabinet international AC Nielsen ²⁸, les ventes sur le « *mass market* » et dans les magasins spécialisés se montaient à 6,25 milliards de dollars en 2012, soit une progression de 13 % en valeur par rapport à 2011. Mais ces chiffres excluent notamment les ventes sur internet, alors que la Chine compterait près de 200 millions d'utilisateurs d'e-commerce et que près de 40 % des achats de préparations pour nourrissons, dans les grandes villes, s'effectueraient sur internet. Toujours selon cette étude, les quatre premières marques étrangères accapareraient plus

de 42 % du périmètre étudié en Chine, avec 12,3 % de parts pour Mead Johnson, 11,7 % pour Dumex, 11 % pour Wyeth et 7,7 % pour Abbott. Sur un périmètre plus large, les experts d'Euromonitor estiment, eux, le marché à 12,5 milliards de dollars et prévoient son doublement d'ici à 2017.

a) Montée des discours protectionnistes

Conscientes de leur attrait sur le marché, les marques étrangères n'ont pas hésité à augmenter leurs prix depuis 2008. L'Observatoire du ministère chinois du Commerce (Mofcom) indique que l'écart se serait réduit entre les marques nationales et les marques étrangères, passant de 40 % en 2009 à 30 % mi-2015 (*Graphique 6*). Mais une visite dans un magasin chinois laisse l'impression d'une différence bien plus importante, de l'ordre de 1 à 2.

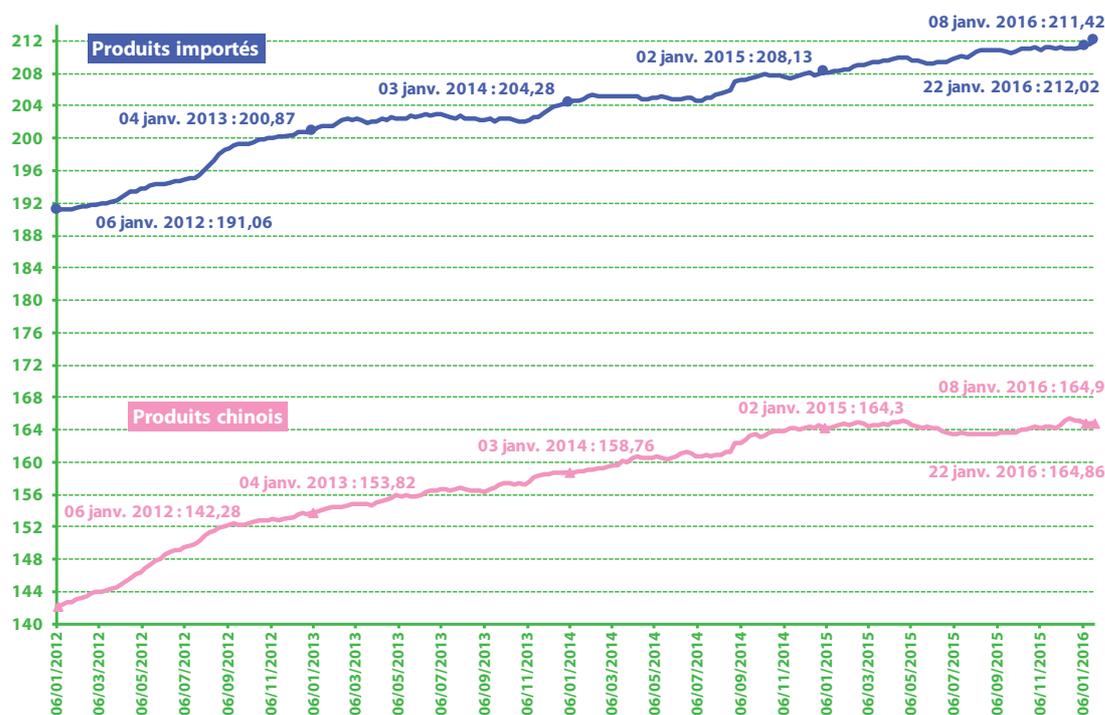
Les données de Mofcom montrent également une augmentation constante des prix, quelle que soit l'origine des produits et cela minimise les hausses affichées par les vendeurs de poudres importées. Selon les médias chinois qui communiquent régulièrement sur le sujet, la fréquence des hausses de prix des marques étrangères serait passée d'une fois par an à une fois par semestre en 2012/2013, voire même à une fois par trimestre, avec des marges souvent proches de + 10 % à chaque fois. La presse rapporte ainsi l'analyse du *Centre de promotion et de commercialisation des produits laitiers chinois* montrant que les marques étrangères – hors hausses directes – s'arrangent pour augmenter leurs prix grâce à la mise en vente de nouveaux produits, de nouveaux emballages et l'amélioration des formules. Selon Euromonitor, le prix moyen de vente des poudres de lait aurait été, en 2012, de 24,60 dollars l'unité en Chine, 20,40 dollars en Europe de l'Ouest et 16,30 dollars au Royaume-Uni. La comparaison est éclairante et elle le serait davantage en comparant les prix marque à marque car le prix chinois prend en compte les marques nationales, moins chères et inexistantes sur les autres marchés.

Conscientes du problème, les autorités ont infligé en 2013 de sévères amendes, d'un montant total de 82 millions d'euros, à six fabricants majoritairement étrangers pour entente illicite sur les prix. L'enjeu est d'autant plus crucial que les plus fortes hausses de ventes concernent les segments les plus haut de gamme, c'est-à-dire des produits dont le prix par boîte de 900 grammes varie de 200 à 300 RMB : selon l'étude d'AC Nielsen, leurs ventes en volume ont augmenté, en 2012, de + 21 % et

28 - Hua, 2013.

Graphique 6

CHINE – LAIT : évolution comparée des prix au détail des poudres de lait chinoises et importées entre janvier 2012 et janvier 2016
(en renminbi (RMB) / kilogramme) – Source : Abcis d'après MOFCOM



atteint 107 500 tonnes pour un chiffre d'affaires de 24 milliards de RMB. Quant aux produits très haut de gamme (plus de 300 RMB la boîte de 900 g), leurs ventes ont progressé en volume de + 130 % sur un marché de 9 000 tonnes.

L'impact de ces importations croissantes sur le secteur laitier chinois est important et la situation économique d'entreprises spécialisées dans la fabrication de poudre de lait, comme *Wandashan*, devient difficile. Des chiffres circulent dans la presse montrant que l'importation de 100 000 tonnes de poudres correspondrait à 850 000 tonnes de collecte laitière, soit un « *manque à produire* » équivalant à 200 000 vaches et à la perte de dizaines de milliers d'emplois.

Plusieurs experts ont proposé des solutions. Certains recommandent au gouvernement de créer des réserves de poudres de lait. D'autres souhaitent que les consommateurs chinois privilégient le lait pasteurisé plutôt qu'UHT car il est difficile à importer et impossible à reconstituer à partir de poudres impor-

tées. Il est vrai que le lait UHT représente aujourd'hui plus de 70 % des ventes de lait liquide contre un peu plus de 20 % pour le lait pasteurisé²⁹ qui constituait pourtant 80 % du marché des produits laitiers jusqu'aux années deux mille. Ce retournement de situation résulte de la montée en puissance d'entreprises comme *Mengniu* et *Yili*, ardents promoteurs, pour des raisons logistiques, du lait UHT possible à produire à partir de poudres importées. Mais la hausse des importations ces dernières années a poussé à réhydrater une partie des stocks de poudres grasses importées – moins chères que les produits locaux – pour fabriquer du lait liquide UHT et à déshydrater les volumes excédentaires de lait liquide chinois pour les stocker sous forme de poudres. Un phénomène qui a poussé des entreprises comme *Yili* ou *Mengniu*, mais aussi de nombreuses laiteries régionales à revenir au lait pasteurisé³⁰.

29 - Wang, 2013.

30 - Lei, 2015.

2.5.2. Une restructuration de l'aval forcée par les autorités

Le scandale de la mélamine en 2008 et la poussée des importations ont incité le gouvernement à orienter la restructuration du secteur laitier afin de reconquérir les consommateurs nationaux et reprendre les parts de marché perdues.

La sécurité sanitaire des produits a constitué son premier axe d'action. Depuis la crise, la politique chinoise vise à refaçonner le marché des poudres de lait infantiles et les mesures commencent à donner des résultats tangibles. Les autorités ont émis plusieurs réglementations forçant les entreprises à renouveler leurs licences de production :

- ◆ En novembre 2010, toutes les entreprises de transformation laitière ont dû renouveler leur licence d'exploitation, avec obligation d'installer des équipements coûteux visant à détecter 64 additifs, mélamine incluse. Au final, seules 643 des 1 176 entreprises concernées, soit guère plus de la moitié, ont obtenu une nouvelle licence.
- ◆ Fin décembre 2013, la *China Food and Drug Administration* (CFDA) a publié une révision des règles d'examen des licences attribuées pour la production de poudres de lait infantiles. Celles-ci concernent l'ensemble de la gestion des entreprises (qualité et sécurité des produits, approvisionnement en matière première, processus de fabrication, stockage, ...), les lieux de fabrication et les équipements. Le document met en avant l'application de méthodes telles que HACCP et auto-contrôle avec des standards internationaux. D'autres réglementations, plus contraignantes, avaient déjà été émises les mois précédents : notamment l'interdiction de remballer et réétiqueter, ainsi que de fabriquer pour le compte d'autres marques. Les réglementations encadrant la certification des préparations pour nourrissons ont été calées sur celles en vigueur pour les médicaments : le suivi des étapes de production doit être réalisé avec des codes électroniques inspirés de ceux utilisés dans l'industrie pharmaceutique. L'importation de préparations pour nourrissons en vrac, destinées à être remballées avant d'être vendues, est interdite.

Le succès de ces nouvelles mesures résidera dans leur application, qui est souvent le point faible du système chinois de sécurité des aliments. Quoi qu'il en soit, les 128 entreprises présentes, en 2013, sur le territoire chinois et autorisées à fabriquer des poudres de lait depuis la précédente vague de distribution de

licence en 2011, ont dû se mettre en conformité avec les nouvelles réglementations avant le 31 mai 2014. Cela a représenté des investissements parfois colossaux de leur part. Le groupe *FeiHe* a ainsi investi 100 millions de RMB (12 millions d'euros) pour équiper ses quatre usines de production de poudres de lait infantiles. D'autres ont dû mettre leurs usines à l'arrêt afin d'effectuer les modifications obligatoires. Mais beaucoup ont renoncé face à l'ampleur des changements nécessaires. Résultat : seules 82 entreprises ont, dans un premier temps, reçu une nouvelle licence de production valable jusqu'en 2017. Que vont faire celles qui ne sont plus agréées pour le lait infantile ? Certaines vont se tourner vers d'autres produits laitiers. D'autres pourraient s'allier à des entreprises agréées pour leur vendre leur matière première. Certaines provinces ont perdu une grande partie de leurs sites agréés : la Mongolie Intérieure n'en compte plus que deux contre sept auparavant, le Fujian n'a sauvé qu'une usine sur quatre et le Guangdong, la province abritant la ville de Canton, que quatre sur dix. La perte la plus importante en nombre revient au Heilongjiang dont quinze des quarante sites n'ont pas reçu de nouvelle licence. En 2015, la Chine comptait 103 entreprises produisant du lait infantile.

2.5.3. L'apparition de grands groupes nationaux

Le manque de confiance des consommateurs chinois dans les marques locales se traduit par des achats en masse de poudres de lait importées ou fabriquées sous marques étrangères. Les parts de marché des entreprises nationales n'ont cessé de refluer, au point de passer sous la barre des 50 %. Inquiet, le gouvernement a pris des mesures pour inverser la situation et permettre aux marques locales de rivaliser avec les marques étrangères. La restructuration économique constitue ainsi le second axe de son action.

En 2013, selon les données du ministère de l'Industrie, seules trois des 128 entreprises fabriquant des poudres de lait produisaient plus de 30 000 tonnes par an. Il s'agit de *Yili Group* à 64 000 tonnes, *Wandashan (Wondersun)* à 33 000 t et *FeiHe* à 31 000 t. Viennent ensuite *Yashili* (25 800 t), *Fujian Mingyi / Wissun* (25 000 t), *Shengyuan / Synutra* (24 500 t), *Xi'an Yinqiao* (18 700 t), *Heilongjiang Longdan* (18 000 t), *Shanghai ChengGuan* (7 300 t) et *Mengniu Group* (4 800 t). Le plan gouvernemental de restructuration vise à faire émerger :

- ◆ En 2015, dix sociétés avec un chiffre d'affaires dépassant les 2 milliards de RMB (240 millions d'euros) et occupant 65 % des parts de marché
- ◆ En 2018, trois à cinq entreprises avec un chiffre d'affaires supérieur à 5 milliards de RMB (600 millions d'euros), les dix plus grosses sociétés accaparant alors 80 % du marché.

L'objectif est de développer des entreprises d'envergure nationale, capables de lutter à armes égales avec les géants internationaux, aussi bien en termes de recherche de matière première que de distribution des produits. Parallèlement, il sera plus difficile à une nouvelle entreprise d'entrer sur le marché des poudres de lait. Dans ce contexte, 60 % des entreprises pourraient disparaître d'ici à 2018. Les négociations entre firmes ont déjà commencé, à l'abri des regards, et des rumeurs font état d'une implication du gouvernement dans plusieurs d'entre elles. Mais les grandes entreprises chinoises ne sont pas prêtes à s'associer avec n'importe qui : le président de *FeiHe* a ainsi indiqué que sa société cherchait à acquérir une marque connue, disposant de produits de qualité et de grandes ressources en lait. Outre un gain de parts de marché, elles recherchent une baisse du prix des produits laitiers, l'augmentation de l'approvisionnement en lait des leaders et une diminution du nombre (estimé à 500) de marques chinoises de poudres de lait.

Néanmoins, plusieurs experts estiment que cette concentration ne suffira pas à améliorer l'image des marques chinoises, ni leurs parts de marché si l'accent n'est pas mis sur la qualité et l'innovation : la compétition n'est pas déterminée par le nombre d'entreprises, mais par la confiance des consommateurs dans les produits. Conscientes du problème, les autorités chinoises tentent de reprendre la main : leur politique repose également sur le renforcement des entreprises nationales en la matière. Depuis septembre 2013, la *China Dairy Industry Association* a présenté à la presse trois listes regroupant les dix-neuf entreprises considérées comme les meilleures en production de poudres de lait et « reconnues par le gouvernement ». La presse a immédiatement surnommé ces listes « l'équipe chinoise »³¹ et leurs responsables ont pris l'engagement d'offrir des produits sûrs et de qualité. Mais cet événement confirme surtout le soutien du gouvernement envers les grandes marques chinoises car il ne faut pas oublier que *Yili* et *Mengniu*, les deux grands groupes bénéficiaires des aides de l'État, locomotives dans les opérations de

fusions – acquisitions, ont été impliqués dans le scandale de la mélamine et que leurs déboires sanitaires ont fait la une des journaux ces dernières années (aflatoxine dans les produits *Mengniu*, mercure dans ceux d'*Yili*, ...). Il est vrai que les critères de sélections de cette « équipe » restent flous et semblent plutôt reposer sur le niveau d'automatisation, la technologie de production, le système de management, la sécurité et la fiabilité des produits ou le système de traçabilité. Mais il est difficile d'affirmer que ce sont les seules références prises en compte.

Des commentaires critiquent cependant cette intervention de l'État dans l'économie des produits laitiers et estiment que celui-ci devrait laisser faire le marché, au lieu de pousser les entreprises à s'associer dans des délais très rapprochés³². Mais toutes ces décisions ont pour but de montrer aux consommateurs chinois que les entreprises nationales respectent des règles strictes, que les produits locaux sont de bonne qualité et qu'il n'est donc plus nécessaire de se tourner vers des produits importés.

Enfin, le dernier axe d'action concerne le nombre de produits présents sur le marché chinois. Il s'élèverait à plus de 2 000 produits locaux et 300 importés et les autorités entendent le réduire. En juin 2016, elles ont ainsi rendu obligatoire l'enregistrement des formulations de lait infantile. Leur objectif est de faire cesser la pratique consistant à présenter le même produit de manière différente selon les régions. Cette réglementation devrait accélérer la restructuration du secteur : les trois quart des produits et le quart des entreprises chinoises devraient disparaître et une part encore indéterminée des exportateurs ne plus avoir accès au marché.

3. DES INVESTISSEMENTS CROISÉS À L'INTERNATIONAL

Conscientes des faibles ressources foncières et hydriques de leur pays, les entreprises chinoises ont lancé des acquisitions dans de nombreux pays étrangers dans le cadre de la politique nationale d'investissements à l'étranger³³.

La production laitière ne fait pas partie des secteurs prioritaires en la matière. Mais ces investissements permettent de trouver des volumes de lait, d'acquérir un savoir-faire en élevage comme en transformation ... et de réaliser des bénéfices grâce à l'image de produits venant de l'étranger. Comme le montre la

31 - 奶粉“国家队”扩容 乳业审查趋严了吗? <http://finance.eastmoney.com/news/1355,20140613392842546.html>

32 - 奶粉也有“国家队”?, <http://zhenhua.163.com/13/0923/16/99fjkt3t000464vb.html?fromhua>

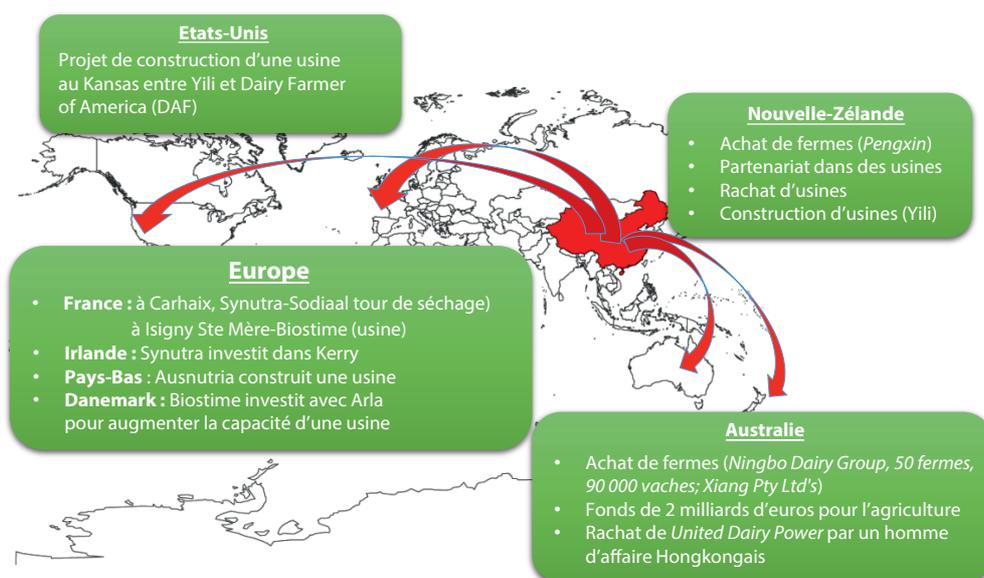
33 - 走出去.

Carte 2, ils sont concentrés dans les pays de l'OCDE et concernent aussi bien des exploitations laitières (Nouvelle-Zélande, Australie), que des usines de transformations (France, Nouvelle-Zélande, États-Unis, ...). En 2012, le groupe *Pengxin* a acheté seize fermes laitières en Nouvelle-Zélande. Pour 200 millions de dollars néo-zélandais (118 millions d'euros), il a ainsi acquis une propriété de 8 000 hectares pouvant accueillir 25 000 animaux, ainsi que les équipements industriels adéquats. Dans le même pays, la construction de l'usine de poudres de lait infantile de la société *Yashili* s'est achevée en 2015. Début 2016, le gouvernement australien a donné son accord au rachat, par la société *Moon Lake*, de la plus ancienne et plus importante entreprise de production laitière du pays, regroupant 18 000 vaches au sein de 25 fermes. En France, la société *Biostime* est entrée au capital de la coopérative d'Isigny Sainte Mère L'Église et elles ont investi ensemble dans la construction d'une usine. De son côté, *Synutra* a conclu un accord avec le groupe coopératif *Sodiaal* et investi 90 millions d'euros dans la construction de deux tours de séchage de lait. D'autres investissements ont eu lieu en Irlande, aux Pays-Bas, au Danemark et en Israël. Aux États-Unis, *Yili*, premier groupe laitier chinois, a lancé la construction d'une usine en partenariat avec *Dairy Farmers of America*.

Ces investissements ne sont pas toujours bien accueillis et provoquent parfois des tensions. En Nouvelle-Zélande, l'opération de rachat de fermes par le groupe *Pengxin* n'a pas été sans mal : elle a d'abord été longuement débattue, notamment au Parlement, face à la crainte de voir des terres passer aux mains d'étrangers. En Australie, le bureau d'étude KMPG et l'université de Sydney ont publié en 2013 un rapport titré « *Démystifier les investissements chinois en Australie* » montrant que ceux-ci ne concernaient que 1 % des terres agricoles du pays et que 10 % étaient détenus par des investisseurs d'autres nationalités. Puis l'association *Dairy Australia* a publié un guide des investissements dans le secteur laitier ... traduit en chinois.

Mais le marché chinois attire également les convoitises des entreprises étrangères. Produire en Chine, permet de limiter les risques de problèmes sanitaires ou commerciaux liés à l'entrée dans le pays, de développer son image et de maîtriser les circuits de distribution. Le groupe néo-zélandais *Fonterra* a ainsi commencé son projet de construction de trente méga-fermes avec l'objectif de produire un milliard de litres de lait en 2020. Il devrait également construire une usine de lait UHT. Le groupe néerlandais *FrieslandCampina* s'est associé à *Yili* pour bâtir

Carte 2
Les investissements chinois dans le monde



une usine et élabore un projet de filière avec *Huishan Dairy*. Nestlé a monté un centre de formation d'éleveurs et une ferme de 2 000 vaches en Mongolie Intérieure. D'autres investissements sont financiers comme les prises de participation de *Danone* et *Arla* dans *Mengniu*. Mais ces participations ne sont pas sans risques, la crise de la mélamine ayant éclaboussé *Fonterra*, alors associé à *Sanlu*.

4. 2014, CRISE LAITIÈRE EN CHINE, CRISE MONDIALE

L'interdépendance croissante entre les marchés chinois et internationaux ne va pas sans heurts.

4.1. Une forte crise laitière en Chine

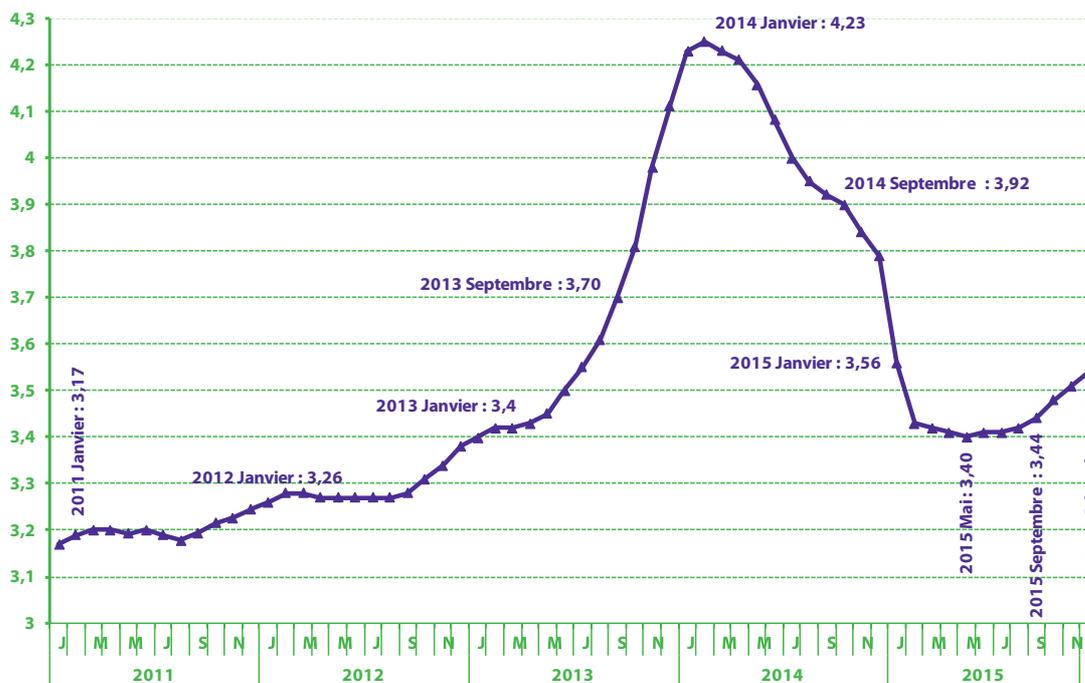
Devenue premier pays importateur mondial, la Chine connaît depuis le second semestre de l'année 2014 une grave crise de production qui pousse de nombreux éleveurs à vendre leurs vaches et à quitter le secteur. Les origines de cette crise sont multiples,

mais l'ouverture grandissante du marché aux importations en est sans doute la cause première.

En 2013, une augmentation de la consommation et une baisse de la production ont tiré les prix intérieurs à la hausse et déclenché d'importantes importations pour satisfaire la demande. Mais cet afflux de produits ne s'est concrétisé qu'en 2014, alors que la conjoncture se retournait, la consommation reculait et la production locale rebondissait. Ce déséquilibre entre offre et demande a obligé les industriels à consentir des promotions aux acheteurs et à constituer des stocks, alors même que le cours des poudres chutait sur le marché international. Ils se sont donc retournés vers les livreurs de lait, faisant pression sur les prix qui se sont effondrés au deuxième semestre 2014 et début 2015 : fin septembre 2015, le prix mensuel payé au producteur dans les dix premières provinces productrices a chuté à 3,43 RMB le kilo (0,50 €uro), soit un recul de 20 % par rapport au pic de début 2014 et de 13 % par rapport à septembre 2014 (*Graphique 7*).

Graphique 7

CHINE – LAIT : évolution du prix mensuel payé au producteur dans les dix premières provinces productrices entre janvier 2011 et décembre 2015 (en renminbis / kilogramme) (Source : Abcis d'après ministère chinois de l'Agriculture)



Les autorités ont dû intervenir pour freiner le mouvement de décapitalisation. Le ministère de l'Agriculture a publié une note exhortant les autorités locales à prendre des mesures pour s'assurer que les éleveurs puissent vendre leur lait. Dans le Hebei, celles-ci ont même été officiellement chargées de « coordonner » les relations entre éleveurs et collecteurs et de s'assurer que toutes les parties supportent une part de risque. Les entreprises semblent avoir compris le message et collectent désormais la totalité du lait, mais à un prix en baisse continue. L'offre reste très abondante et la guerre des prix fait rage entre transformateurs. Plutôt que de baisser les prix affichés, les opérateurs multiplient les promotions, offrant des produits gratuits en plus de ceux achetés. Depuis fin 2014, cette politique est devenue la norme pour toutes les marques, locales comme étrangères. Si, pour écouler leurs stocks, les entreprises n'ont pas baissé les prix au détail, l'inflation a considérablement ralenti en 2015.

En 2015, les entreprises laitières chinoises ont traversé une année difficile. Seul le leader, Yili, a vu son chiffre d'affaires progresser de 11 % grâce à de très

bonnes ventes de nouveaux produits. En revanche, le chiffre d'affaires du numéro 2, le groupe Mengniu, a reculé de 2 % et celui du troisième, le groupe Bright Dairy, de 6 %.

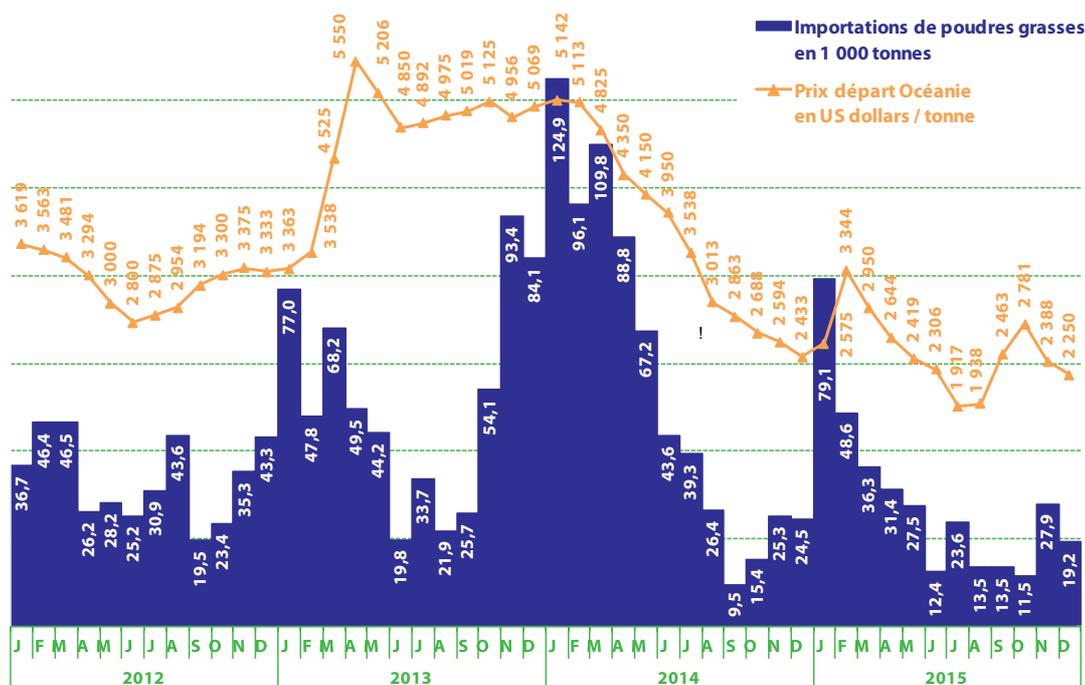
4.2. Des importations de poudres de lait en recul

De 2008 à 2014, en répercussion au scandale de la mélamine, les importations chinoises de poudres grasses n'ont cessé d'augmenter, approchant les volumes records de 620 000 tonnes en 2013 et 671 000 tonnes en 2014. Néanmoins, ces chiffres annuels masquent un renversement de tendance durant l'année 2014 : confrontés à des surplus importants, les industriels ont en effet commencé à limiter leurs importations et ce mouvement s'est poursuivi en 2015.

Comme le montre le *Graphique 8*, le premier trimestre 2014 a prolongé la tendance à la hausse entamée en novembre 2013, concentrant 50 % des importations de l'année, avec un pic à 125 000 tonnes en janvier. Au total, près de 80 % des achats chinois en 2014

Graphique 8

CHINE – LAIT : évolution des importations de poudres grasses et du prix départ Océanie
 Source : Abcis d'après ZMB et douanes chinoises



ont été réalisés au premier semestre, alors que les prix étaient élevés. La frénésie s'est progressivement calmée à partir d'avril et les importations des derniers mois de l'année ont été très sensiblement inférieures à celles des années précédentes, alors que les prix mondiaux étaient retombés. Le point bas a été atteint en septembre (95 000 t), avant que les achats ne rebondissent légèrement sur la fin de l'année. Mais le dernier trimestre 2014 n'a ainsi comptabilisé que 65 000 tonnes, soit moins que les volumes enregistrés sur la même période en 2012 (102 000 t) et en 2013 (232 000 t).

En 2015, le recul s'est prolongé. Les achats de poudres (maigre et grasse) ont été réduits de moitié. Néanmoins, certains produits ne sont pas affectés par la crise : laits liquides, poudres de laits infantiles conditionnées dont les importations sont en hausse de plus de 40 %.

Ce retrait de la Chine du marché international des produits laitiers à partir du printemps 2014 a enclenché une baisse des prix au niveau mondial que l'embargo russe a accentuée³⁴. De plus, il a coïncidé avec l'abandon du système des quotas laitiers qui limitait jusqu'alors la production dans l'Union européenne. Or, cette suppression – effective le 1er avril 2015 – avait été anticipée dès 2014 par les éleveurs de plusieurs États-membres. Motivés par les prix élevés du marché international, ils ont largement dépassé les volumes nationaux qui leur étaient attribués et ont accru l'offre mondiale également abondée par l'Océanie et les États-Unis. Résultat : l'augmentation de l'offre et la baisse de la demande du premier importateur mondial ont entraîné la chute du prix du lait. Le prix de la poudre a ainsi été divisé par deux. Contrairement à ce que certains ont affirmé en 2016, la Chine n'a pas manipulé les prix du lait en freinant brutalement ses importations pour pouvoir racheter, en Océanie, des fermes et des entreprises laitières en difficulté. La baisse enclenchée en 2014 résulte de la conjonction de deux phénomènes : les moindres importations chinoises et l'afflux de lait sur le marché mondial en 2014 et 2015, provenant en grande partie du premier producteur mondial, c'est-à-dire l'Union européenne. Celle-ci a en effet augmenté sa production de 7 % entre 2013 et 2015 contre 1 % à 2 % les années précédentes. La stratégie chinoise aurait donc consisté en un billard à trois bandes, anticipant la forte production européenne – sans mentionner la mise en place de l'embargo russe – pour se retirer du marché mondial et investir

en Océanie. De plus, si la Chine est dirigée par un parti au pouvoir qui contrôle encore une fraction non négligeable de l'économie et qui accueille en son sein la majorité des dirigeants de grandes entreprises chinoises, la coordination de centaines d'entreprises, nécessaire pour une telle action, n'est pas le fort des autorités du pays. Enfin, la situation actuelle s'est transformée en une nouvelle crise pour le secteur laitier chinois qui intervient alors que les conséquences du scandale de la mélamine se font toujours sentir. Alors que les autorités cherchent, à grand renfort de subventions et de réglementations, à redresser la filière, pourquoi freiner encore son développement ? Les entreprises chinoises étaient-elles d'accord pour subir une telle crise afin de permettre à certaines d'entre elles d'investir ? Il est cependant évident que certaines entreprises chinoises veulent profiter de la crise actuelle pour procéder à des investissements qui n'ont d'ailleurs pas attendu la crise laitière pour se développer, dans le secteur laitier, mais également dans les viandes bovine et ovine... Ces investissements se poursuivront en Océanie, mais sans doute également ailleurs et les entreprises chinoises sont loin d'être les seules sur ce marché.

5. CONCLUSION

La restructuration en cours en Chine depuis 2008 n'a pas encore atteint tous ses objectifs. Si elle a assaini le secteur – en amont comme en aval – la filière reste fragile comme le prouve la crise de 2014 / 2015.

Mais cette crise ne reste pas confinée au marché chinois. La dépendance du pays aux importations qu'a engendrée la crise de la mélamine pèse aujourd'hui fortement sur le marché international des produits laitiers. Tout soubresaut du premier importateur mondial se répercute sur les grands bassins producteurs de la planète.

Le débouché chinois ne sera donc pas un « *long fleuve tranquille* », même si la consommation, équivalente au tiers de la moyenne mondiale, devrait poursuivre sa progression. Il faut s'attendre, dans les prochaines années, à de nombreux soubresauts et à une hausse de la demande moins linéaire que prévu par de nombreux investisseurs. Le spectre de la surcapacité est même brandi par certains experts, malgré l'assouplissement, en 2015, de la politique de contrôle des naissances – dite de l'enfant unique – qui devrait apporter quelques millions de nouveaux consommateurs.

34 - Le 7 août 2014, la Russie a interdit l'importation de produits alimentaires en provenance de l'Union européenne.