

ARGENTINE ET CHINE

L'épanouissement d'une relation stratégique

par **Monsieur Omar E. Odarda**

Ancien conseiller agricole

de l'ambassade d'Argentine en République Populaire de Chine ¹

¹ - Monsieur Omar E. Odarda est aujourd'hui directeur des relations agro-alimentaires internationales au sein du ministère argentin de l'Agro-industrie; De novembre 2006 à mars 2016, il a été conseiller agricole de l'ambassade d'Argentine en République Populaire de Chine. Auparavant, il avait travaillé, au sein du même ministère, sur les négociations agricoles du Mercosur. Il a aussi été avocat associé dans le cabinet White & Case, LLP dans ses bureaux de Washington, Bruxelles et Genève. Il est diplômé d'un D.E.A en Droit communautaire européen de l'Université de Toulouse et d'un master en Droit international et comparé de l'Université George Washington à Washington où il a étudié en tant que boursier Fulbright.

Liste des illustrations

TABLEAU 1

ÉVOLUTION EN VALEUR ET COMPOSITION

DES IMPORTATIONS CHINOISES EN PROVENANCE D'ARGENTINE ENTRE 2010 ET 2015

GRAPHIQUE 1

CHINE : ÉVOLUTION EN VALEUR ENTRE 2006 ET 2015 DES IMPORTATIONS ET DES EXPORTATIONS AGRICOLES TOTALES

GRAPHIQUE 2

CHINE : ÉVOLUTION EN VOLUME DES PRINCIPALES IMPORTATIONS AGRICOLES ENTRE 2011 ET 2015

GRAPHIQUE 3

CHINE : ÉVOLUTION EN VOLUME DES IMPORTATIONS DE FÈVES DE SOJA PAR PAYS D'ORIGINE ENTRE 2007 ET 2015

GRAPHIQUE 4

CHINE : ÉVOLUTION EN VOLUME DES IMPORTATIONS D'HUILE BRUTE DE SOJA PAR PAYS D'ORIGINE ENTRE 2009 ET 2015

GRAPHIQUE 5

VIANDE BOVINE : ÉVOLUTION EN VOLUME ET EN VALEUR

DES EXPORTATIONS ARGENTINES SUR LA CHINE ENTRE 2009 ET 2010

GRAPHIQUE 6

EXPLOSION DES IMPORTATIONS DE FÈVES DE SOJA ENTRE 1997 ET 2015 :

LE POIDS PRÉPONDÉRANT DE LA CHINE DANS L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ MONDIAL

GRAPHIQUE 7

ÉVOLUTION ENTRE 1997 ET 2015 DES EXPORTATIONS DE FÈVES DE SOJA SUR LA CHINE

AU DÉPART DU BRÉSIL, DES ÉTATS-UNIS, D'ARGENTINE ET D'URUGUAY

GRAPHIQUE 8

BRÉSIL : ÉVOLUTION DU POIDS DE LA CHINE SUR LES EXPORTATIONS DE FÈVES DE SOJA ENTRE 1997 ET 2015

GRAPHIQUE 9

ARGENTINE : ÉVOLUTION DU POIDS DE LA CHINE SUR LES EXPORTATIONS DE FÈVES DE SOJA ENTRE 1997 ET 2015

GRAPHIQUE 10

URUGUAY : ÉVOLUTION DU POIDS DE LA CHINE SUR LES EXPORTATIONS DE FÈVES DE SOJA ENTRE 1997 ET 2015

GRAPHIQUE 11

ÉTATS-UNIS : ÉVOLUTION DU POIDS DE LA CHINE SUR LES EXPORTATIONS DE FÈVES DE SOJA ENTRE 1997 ET 2015

Sommaire de l'article

INTRODUCTION

1. L'ARGENTINE, FOURNISSEUR ALIMENTAIRE DE LA CHINE

- 1.1. LE COMMERCE AGRICOLE CHINOIS
- 1.2. LE COMMERCE AGRICOLE BILATÉRAL CHINE – ARGENTINE
- 1.3. LE SOJA, LE « PÉTROLE ARGENTIN »
- 1.4. LE DÉFI POUR L'ARGENTINE : DIVERSIFIER SON OFFRE DE PRODUITS

2. LES INVESTISSEMENTS CHINOIS EN ARGENTINE

- 2.1. LE CHANGEMENT DE STRATÉGIE DE LA CHINE EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENTS AGRICOLES
- 2.2. LES PREMIERS INVESTISSEMENTS AGRICOLES CHINOIS EN ARGENTINE
- 2.3. LE DÉBARQUEMENT DES ENTREPRISES ARGENTINES EN CHINE

3. LA RELATION POLITIQUE ET LA COOPÉRATION TECHNIQUE, MOTEURS DES ÉCHANGES COMMERCIAUX ET DES INVESTISSEMENTS

- 3.1. LA CONSTRUCTION D'UNE STRATÉGIE AVEC LA CHINE
- 3.2. LA RELATION AVEC LE MINISTÈRE CHINOIS DE L'AGRICULTURE, AXE PRINCIPAL DE L'ALLIANCE STRATÉGIQUE
- 3.3. LA RELATION-CLÉ AVEC L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE SUPERVISION DE LA QUALITÉ, DE L'INSPECTION ET DE LA QUARANTAINE POUR DIVERSIFIER LES EXPORTATIONS
- 3.4. LA RELATION AVEC LES AUTRES ACTEURS DU COMMERCE AGRICOLE CHINOIS

4. CONSIDÉRATIONS FINALES

ANNEXE

FÈVES DE SOJA : LES EXPORTATEURS SUD-AMÉRICAINS DÉPENDANTS DES IMPORTATIONS CHINOISES

INTRODUCTION

La relation bilatérale entre la République d'Argentine et la République populaire de Chine s'est renforcée ces dernières années du fait de la décision politique des dirigeants des deux pays d'impulser les échanges et la coopération à tous les niveaux. Lors de la rencontre des présidents, Mme Cristina Fernández de Kirchner et M. Xi Jinping, organisée le 18 juillet 2014, cette relation a même été élevée au rang d' « *association stratégique intégrale* ».

Celle-ci se concrétise notamment dans le domaine agricole car la complémentarité entre les deux pays est très grande : l'Argentine est l'un des principaux fournisseurs d'aliments de la Chine et cela lui permet de compenser, dans une certaine mesure, ses achats de biens industriels chinois. Parallèlement, la Chine est devenue l'une des principales sources d'investissements directs en Argentine. Et, grâce au *swap* de

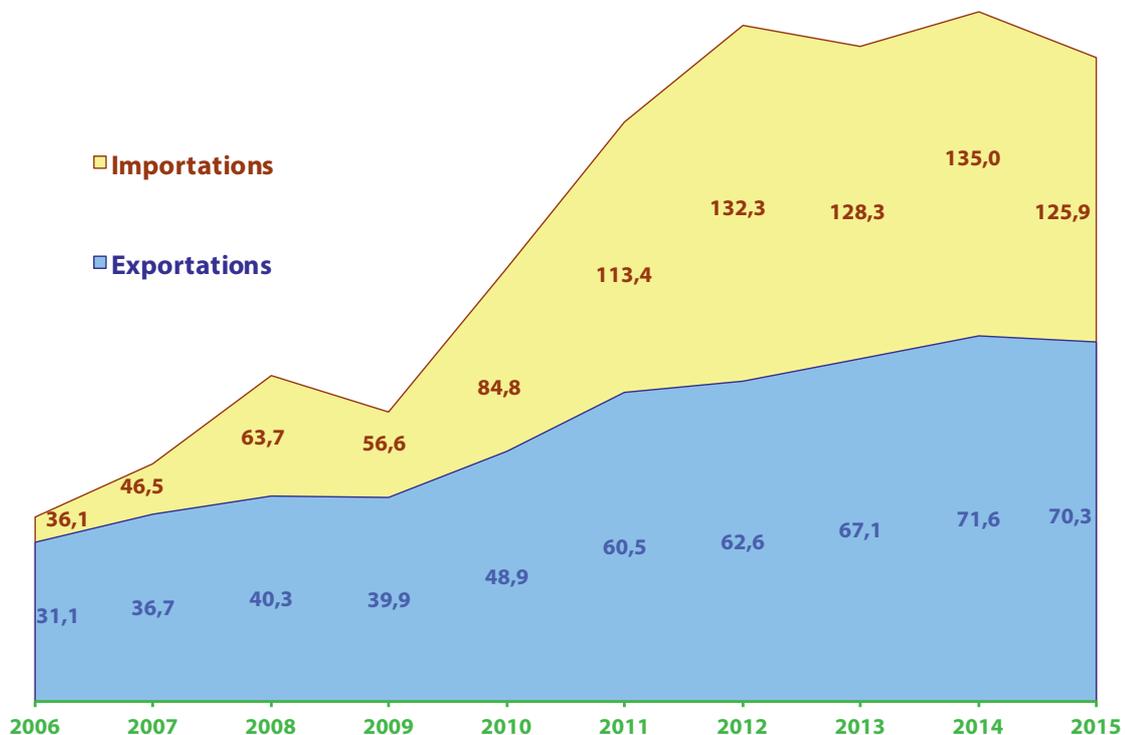
devises ², elle a offert un appui financier important au pays, alors qu'il n'avait plus accès aux crédits internationaux en raison du conflit qui l'opposait à plusieurs créanciers.

Alliée de l'Argentine, la Chine a réussi, en même temps, à améliorer son positionnement dans toute l'Amérique latine, renforçant ainsi ses aspirations croissantes de puissance mondiale.

En matière agro-alimentaire, Pékin doit relever un défi majeur : alimenter un cinquième de la population mondiale – dont le niveau de vie s'élève et, par conséquent, les habitudes de consommation changent – alors que les limites naturelles et productives de son territoire l'obligent à importer de plus en plus d'aliments et de fourrage. L'Argentine, elle, compte un peu plus de 40 millions d'habitants, mais

² - Accord conclu entre deux parties qui s'échangent un montant déterminé de devises étrangères et s'engagent mutuellement à effectuer régulièrement des paiements correspondant aux intérêts de la dette, ainsi qu'à se rendre le montant échangé à une échéance déterminée.

Graphique 1
Chine : évolution entre 2006 et 2015
des importations et des exportations agricoles (milliards US dollars)
 (Source : Service agricole Ambassade d'Argentine en Chine – Base : douanes chinoises)



assure une production capable de nourrir 400 millions de personnes : elle se positionne donc, de fait, comme l'un des fournisseurs-clés de la Chine.

Dans ce contexte, notre article analyse la relation stratégique entre les deux pays en étudiant la place de l'Argentine dans les importations agricoles chinoises et la situation des investissements chinois en Argentine. Le cadre politique, moteur de ces échanges, est ensuite mis en perspective.

1. L'ARGENTINE, FOURNISSEUR ALIMENTAIRE DE LA CHINE

1.1. Le commerce agricole chinois

En 2015, la Chine a récolté environ 621 millions de tonnes (Mt) de grains ³. Sa production a augmenté pour la onzième année consécutive et le pays a bénéficié d'une relative autosuffisance, atteignant l'objectif officiel de couvrir 95 % des besoins nationaux. Néanmoins, ses besoins alimentaires croissants, auxquels s'ajoutent ceux de plusieurs secteurs industriels utilisateurs de matières premières agricoles, ont entraîné une augmentation significative de ses importations durant la dernière décennie. Comme le montre le *Graphique 1*, son déficit agricole a explosé durant les dix dernières années, alors qu'en 2006,

³ - Selon le Bureau national des statistiques, la Chine entend par « grains » les céréales, les oléagineux et les tubercules. En 2015, la répartition était de : maïs, 36 % ; riz, 34 % ; blé, 20 % ; soja, 2 % ; autres cultures, 8 %.

sa balance commerciale agricole était assez équilibrée, avec des importations d'environ 36 milliards de dollars et des exportations de 31 milliards. En 2015, le déficit a atteint 55 milliards de dollars : importations, 125 milliards et exportations, 70 milliards, soit une augmentation de respectivement + 247 % et + 125 % par rapport à 2006. Pour autant, la part des produits agricoles dans les échanges commerciaux du pays reste marginale : ils représentent seulement 3 % des exportations totales et 7,5 % des importations, ces pourcentages s'étant stabilisés ces dernières années.

Les importations agricoles sont concentrées sur quelques produits : 30 positions tarifaires représentent 66 % des achats totaux de 2015 et la majorité correspond à des matières premières. Les fèves de soja, à elles seules, comptent pour 28 % de ce total. Cette répartition se répète depuis le début des années deux mille et ce, malgré la forte hausse des importations de produits laitiers pour la consommation infantile, de fruits, de viande de bœuf, d'orge, de sorgho et de vins (*Graphiques 2a et 2b*). Autre élément intéressant à noter : le nombre de pays fournisseurs n'est pas très élevé car il faut pouvoir répondre aux conditions d'accès très exigeantes, tout en sachant que les principaux concurrents des fournisseurs étrangers sur le marché chinois sont les producteurs locaux eux-mêmes.

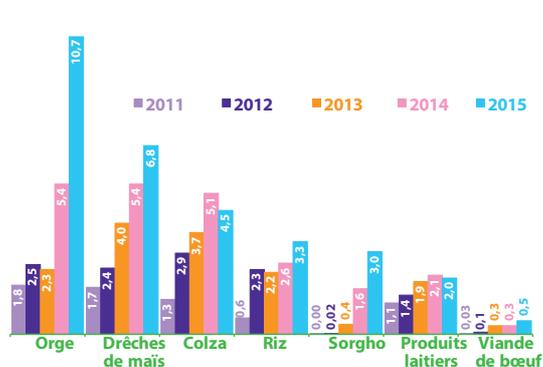
Graphique 2 a
Chine : évolution entre 2011 et 2015
des importations de fèves de soja
(millions de tonnes)

(Source : Service agricole Ambassade
d'Argentine en Chine
Base : douanes chinoises)



Graphique 2 b
Chine : évolution entre 2011 et 2015
des principales importations agricoles
(millions de tonnes)

(Source : Service agricole Ambassade
d'Argentine en Chine
Base : douanes chinoises)



1.2. Le commerce agricole bilatéral Chine – Argentine

Dans ce contexte, l'Argentine a été en 2015 le septième fournisseur de la Chine et cette dernière, la première destination des exportations agricoles argentines. Comme le montre le *Tableau 1*, elle lui a vendu pour 5,09 milliards de dollars de marchandises : un montant en hausse de + 12,4 % par rapport à 2014, mais représentant seulement 4,1 % de la valeur totale des importations agricoles chinoises. Par comparaison, la part des États-Unis est de 20,3 %, celle du Brésil de 15,9 %, de l'Australie de 7 %, de la Nouvelle-Zélande de 4,5 %, du Canada de 4,4 %, de la Thaïlande de 4,1 %, de l'Indonésie de 3,4 % et de la France de 3,25 %. Au total, dix-huit pays concentrent 82,6 % des achats chinois.

Durant la décennie deux mille, l'Argentine était le troisième fournisseur de la Chine grâce à ses exportations de fèves et d'huile de soja. Mais elle a perdu cette position à partir de 2010 en raison de la substitution des importations d'huile brute de soja, de la baisse du prix international de ces produits, de sa perte de compétitivité dans d'autres items et de l'accès préférentiel obtenu par ses concurrents (Chili, Pérou, Indonésie, Vietnam, Nouvelle-Zélande, Thaïlande) grâce à la signature d'accords de libre-échange avec la Chine. Pourtant, elle reste hautement dépendante du marché chinois : entre 2010 et 2014, les produits agricoles ont, en moyenne, représenté 84 % de ses exportations sur la Chine (*Tableau 1*). Seuls l'Uruguay et la Nouvelle-Zélande ont un taux supérieur, l'offre des autres pays étant plus équilibrée grâce aux produits miniers ou industriels ⁴.

4 - En 2015, la part des produits agricoles dans les exportations totales sur la Chine a été de 45 % pour le Brésil, 52 % pour l'Ukraine, 22 % pour les Pays-Bas, entre 14 % et 19 % pour les États-Unis, le Canada, l'Indonésie, la France, le Pérou, la Thaïlande et entre 6 % et 9 % pour l'Australie, le Vietnam, la Malaisie, l'Allemagne, la Russie et le Chili.

1.3. Le soja, le « pétrole argentin »

Les produits du complexe soja jouent un rôle fondamental : sur la période 2011 – 2015, ils ont représenté, en moyenne, 86 % des exportations agricoles argentines sur la Chine et 73 % des exportations totales sur ce pays.

La demande chinoise de fèves ⁵ a bondi de 52,6 millions de tonnes en 2011 à 81,7 Mt en 2015 (pour une valeur de 34,9 milliards de dollars). L'Argentine, le Brésil et les États-Unis fournissent 95,5 % de ces importations, le reste provenant d'Uruguay et, dans une moindre mesure, du Canada. Pour l'Argentine, les ventes de fèves sont liées au solde après industrialisation : en effet, 80 % des 50 Mt de fèves produites sont triturées ; seul le reste est exporté, dont 90 % vers la Chine. Le *Graphique 3* synthétise l'évolution en volume, selon les douanes chinoises, des importations chinoises de fèves de soja par pays d'origine entre 2007 et 2015. En annexe à l'article, les *Graphiques 6 à 11* détaillent ces marchés selon les données du cabinet *OilWorld* en partant de 1997, donc dix ans plus tôt. Ils mettent en lumière le poids prépondérant de la Chine dans l'explosion du marché mondial puisque celui-ci est passé de 38,8 Mt en 1997, dont 2,9 Mt d'importations chinoises, à 130,9 Mt en 2015, dont 81,7 Mt d'importations chinoises. Autrement dit, le marché mondial a augmenté de + 92,1 Mt, dont + 79 Mt d'importations chinoises (*Graphique 6*) ! Il apparaît aussi que le Brésil s'affirme depuis trois ans comme le premier fournisseur de la Chine, devançant désormais les États-Unis (*Graphique 7*). Enfin, il faut noter le poids des achats chinois dans les exportations brésiliennes (près de 75 % en 2015, *Graphique 8*), argentines (83 %, *Graphique 9*) et uruguayennes (70 %, *Graphique 10*)

5 - La totalité du soja est transgénique.

Tableau 1
Évolution entre 2011 et 2015 des importations chinoises en provenance d'Argentine
(En millions de dollars)

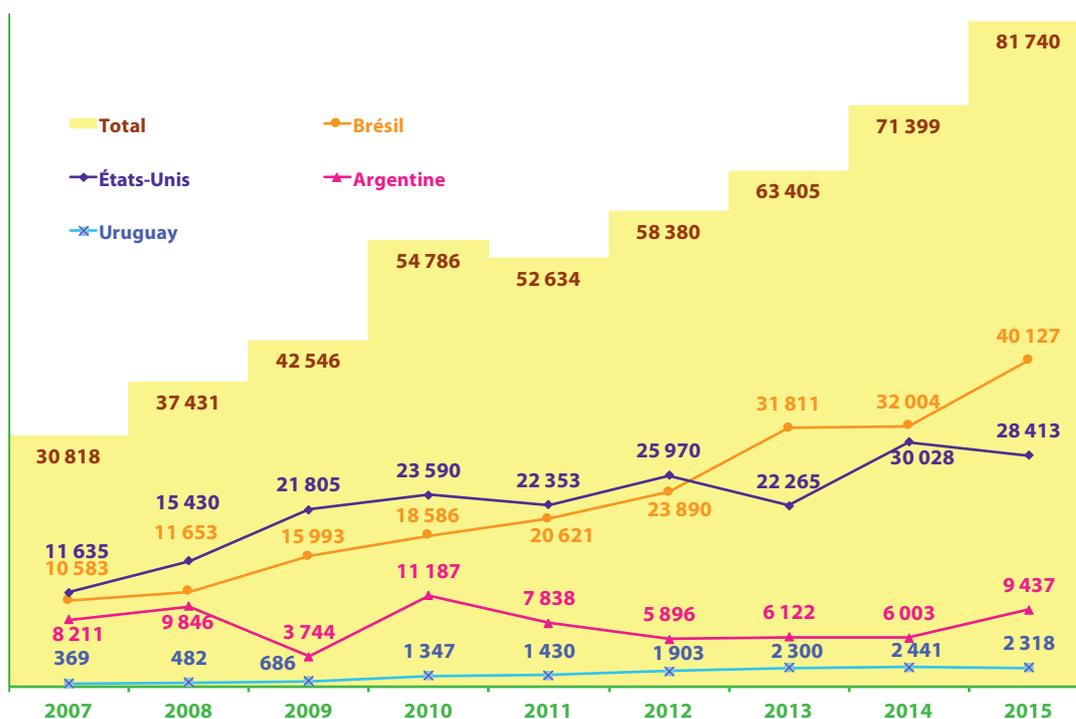
	2011	2012	2013	2014	2015
Importations totales	6 290	6 555	6 089	5 247	5 716
dont - Importations agro-alimentaires	5 485	5 124	4 998	4 536	5 098
dont - Fèves de soja	4 355	3 688	3 660	3 370	3 924
- Huile brute de soja	471	877	694	463	404
- Autres produits agro-alimentaires	659	559	645	703	770
Part Agro-alimentaire / Total	87 %	78 %	82 %	86 %	89 %

Source : Service agricole Ambassade d'Argentine en Chine, données Douanes chinoises

Graphique 3

Chine : évolution des importations de fèves de soja
par pays d'origine entre 2007 et 2015 (milliers de tonnes)

(Source : Service agricole Ambassade d'Argentine en Chine – Base : douanes chinoises)



comparé aux exportations américaines (un peu plus de 56 %, Graphique 11).

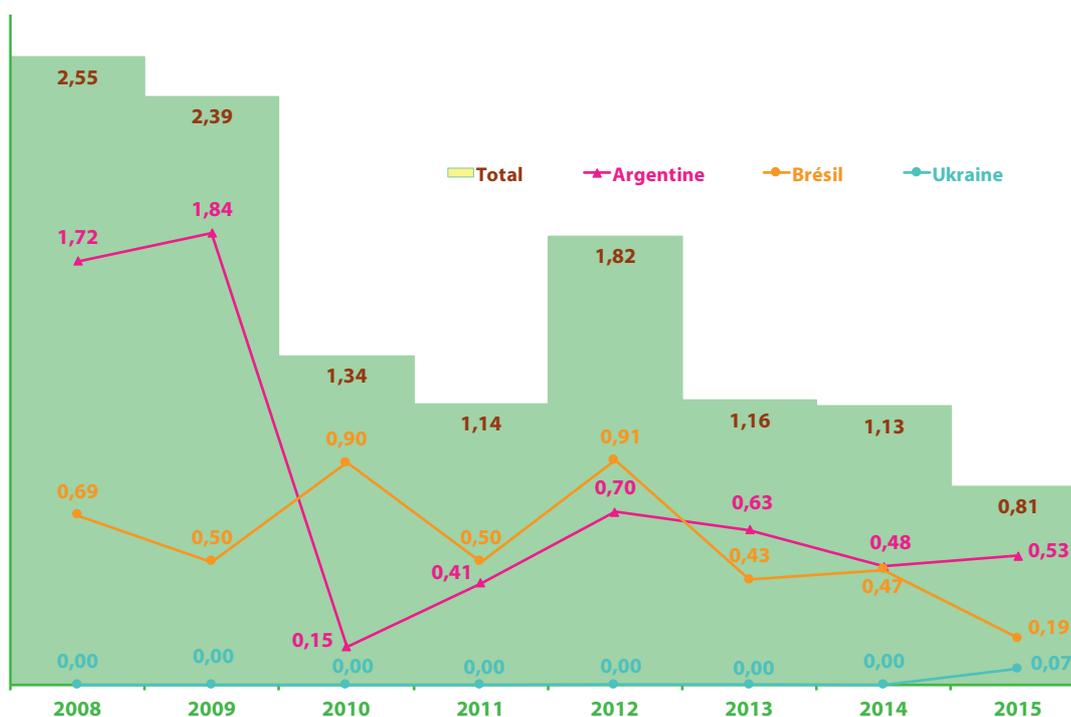
Concernant l'huile de soja, l'Argentine reste le principal fournisseur de la Chine, mais la situation a radicalement changé ces dernières années. Jusqu'en 2009, elle accaparait 80 % des importations chinoises : soit 1,84 Mt pour une valeur de 1,4 milliard de dollars (Graphique 4). Mais la suspension soudaine des achats chinois, en représailles de la politique de défense commerciale argentine, a réduit ce volume à 150 000 tonnes en 2010. Puis, les ventes ont progressivement repris, atteignant, en 2015, 522 320 tonnes pour une valeur de 404 millions de dollars : soit une contraction de 71 % en volume et en valeur par rapport à 2009. L'Argentine fournit aujourd'hui 74 % des achats chinois, suivie par le Brésil (23 %) et l'Ukraine (8 %), sachant que les importations chinoises d'huile de soja diminuent du fait de l'impulsion donnée à l'industrie nationale et, par répercussion, de l'augmentation des importations de fèves. En 2015, la

Chine a importé seulement 817 879 t d'huile de soja et elle devrait à peine en importer 500 000 t sur la campagne 2015 / 2016 contre 2,4 Mt en 2009. L'Argentine a donc réorienté ses ventes sur d'autres marchés, au premier rang desquels l'Inde, mais aussi sur le marché national du raffinage pour produire du biodiesel.

1.4. Le défi pour l'Argentine : diversifier son offre de produits

Malgré les importants progrès réalisés ces dernières années par l'Argentine en matière de négociations sanitaires pour être autorisée à vendre de nouveaux produits sur le marché chinois, les exportations des « autres produits », pouvant équilibrer le poids du soja et de l'huile de soja dans le commerce agricole argentino-chinois, n'augmentent pas significativement. De toute façon, le gouvernement argentin entend préserver les parts de marché dont il dispose concernant les produits du complexe soja.

Graphique 4
Chine : évolution des importations d'huile brute de soja par pays d'origine
entre 2009 et 2015 (millions de tonnes)
 (Source : Service agricole Ambassade d'Argentine en Chine – Base : douanes chinoises)



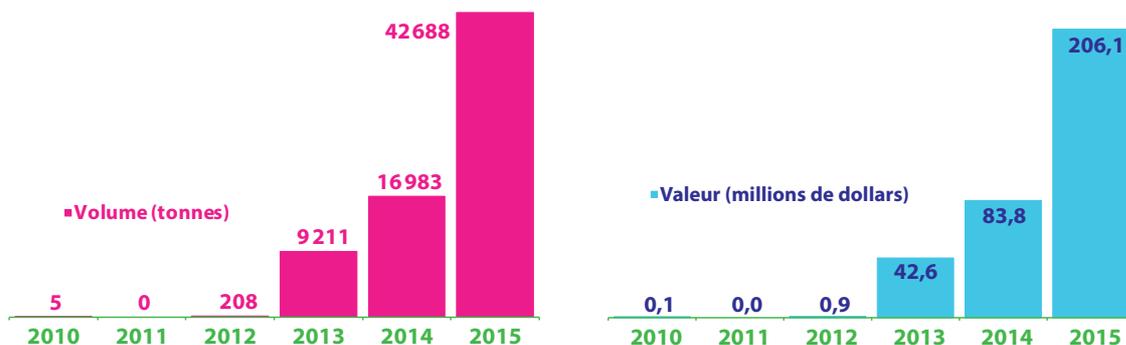
Hormis ces derniers, l'Argentine exporte en Chine du tabac, de la viande de bœuf, de la viande de volaille, de l'huile d'arachide, des produits laitiers (lait en poudre, maternel et lactosérum), de la laine, des produits de la pêche (langoustines et calamars), de l'orge, du sorgho, du vin en bouteille, de l'arachide, de l'huile de tournesol, des cuirs, des poires et des pommes, des doses de semences et des embryons de bovins, des aliments pour animaux de compagnie, des farines de viande, d'os et de sang d'origines bovine, ovine et caprine.

Les exportations de viande de bœuf méritent une attention particulière. L'Argentine a signé le *Protocole sanitaire* lui permettant d'exporter en Chine en 2010, c'est-à-dire juste avant l'explosion des achats de celle-ci. Les importations chinoises sont en effet passées de 26 700 tonnes en 2011 à 494 946 tonnes en 2015 (pour une valeur de 2,4 milliards de dollars) pour plusieurs raisons : les changements de consommation des classes moyennes dont le pouvoir d'achat a augmenté ; la

substitution des viandes de poulet et de porc liée à l'épidémie de grippe aviaire ; les contrôles plus stricts sur les viandes de contrebande arrivant de Hongkong et d'autres pays d'Asie du Sud-Est ; la libéralisation des importations de viande de bœuf et l'accès au marché chinois ouvert à de nouveaux pays exportateurs. Résultat : comme le montrent les *Graphiques 5 a* et *5 b*, l'Argentine a profité du mouvement : en 2015, la Chine lui a acheté 42 688 tonnes de viande bovine désossée congelée pour une valeur de 206 millions de dollars, soit une augmentation de + 151 % et + 146 % par rapport à 2014. L'Argentine est ainsi devenue le cinquième fournisseur du pays, derrière l'Australie, l'Uruguay, la Nouvelle-Zélande et le Brésil. Et la viande bovine est devenue le troisième poste d'exportation de l'Argentine sur la Chine, derrière les fèves de soja (3,924 milliards de dollars d'exportations en 2015) et l'huile de soja (405 millions). Le pays est désormais son premier client en volume de viande bovine,

Graphique 5

Viande bovine : évolution en volume et en valeur des exportations argentines sur la Chine entre 2009 et 2010 (Produits regroupés selon plusieurs positions tarifaires)
(Source : Service agricole Ambassade d'Argentine en Chine, données Douanes chinoises)



alors que l'Union européenne reste son premier client en valeur.

La concurrence sur le marché chinois est très intense et plusieurs facteurs ont (entre autres) empêché l'Argentine de profiter au maximum du potentiel dont elle dispose : coûts élevés de production et de transport, surévaluation de la monnaie (*peso*), contrôle et restrictions sur les exportations, préférences tarifaires envers certains pays, accords gouvernementaux entre la Chine et d'autres pays comme l'Ukraine (financement d'infrastructures avec l'achat de grains). Il est à espérer que les mesures initiées par l'équipe du nouveau président, Mauricio Macri élu le 10 décembre 2015, permettront d'augmenter la production et les exportations. En sus de l'unification du taux de change, l'une est particulièrement importante : l'élimination des taxes sur les exportations, sauf celles appliquées au complexe soja qui vont diminuer lentement. Enfin, il faut souligner le rôle joué par le ministère argentin de l'Agro-industrie via le *Service national sanitaire et de la qualité agro-alimentaire* (SENASA) pour négocier avec les autorités sanitaires chinoises. L'Argentine est l'un des pays ayant conclu le plus de protocoles sanitaires avec la Chine. Des accords devraient être signés courant 2016 ou au premier semestre 2017 concernant le raisin de table, les myrtilles, les pois secs, le miel et la viande de mouton de Patagonie, alors que d'autres sont en cours de négociation (citrons, cerises, drêches de maïs DDGS) ou de révision (chevaux vivants et agrumes doux, sauf citrons).

2. LES INVESTISSEMENTS CHINOIS EN ARGENTINE

2.1. Le changement de stratégie de la Chine en matière d'investissements agricoles ⁶

Après la crise des prix des produits agricoles de 2008, le gouvernement chinois, soucieux de garantir la sécurité alimentaire de sa population, a commencé à stimuler les investissements directs dans les pays dotés de terres cultivables d'Amérique latine, d'Afrique ou d'Asie centrale. Les mécanismes de soutien à l'internationalisation mis en œuvre au profit des entreprises, publiques ou privées, ont conduit nombre d'entre elles à se concentrer sur l'acquisition de terres en Argentine et au Brésil. Mais cette avancée chinoise a préoccupé l'opinion publique des deux pays et conduit leurs gouvernements à réviser ou à reformuler le cadre juridique permettant l'achat de terres par des étrangers : par exemple, au Brésil en 2010, avec la réinterprétation de la Loi des terres ou en Argentine en décembre 2011, avec le vote de la *Loi 26.737 de Protection du domaine national sur la propriété, la possession ou la tenure des terres rurales*. Ces cadres institutionnels et normatifs relativement coercitifs, ainsi qu'un secteur agricole développé ont provoqué l'échec des mégaprojets chinois en Argentine, tels ceux de l'entreprise *Heilongjiang Beidahuang* pour acquérir 200 000 hectares dans la province patagonne de Río Negro

⁶ - Pour plus d'informations, cf. « China's Agricultural Investment in Latin America : A Critical Assessment » de Margaret Myers et Guo Jie, *The Inter-American Dialogue*, juin 2015.

pour produire du soja et de *Chongqing Grain Group* associé avec l'entreprise *Molino Cañuelas*. Depuis 2013, le gouvernement chinois a donc revu sa stratégie d'internationalisation de ses entreprises dans le secteur agricole latino-américain. Il l'a réorientée vers des investissements dans les différents maillons des filières de production et de commercialisation d'aliments : autrement dit, les projets ne nécessitent plus l'achat de terres. Mais les entreprises qui investiraient dans les secteurs des grains ou des huiles végétales pourraient contrôler aussi bien l'offre que la formation des prix et concurrencer, dans des conditions similaires, les grandes entreprises transnationales comme ADM, Bunge, Cargill ou Louis Dreyfus très présentes dans la région.

2.2. Les premiers investissements agricoles chinois en Argentine

Les capitaux constituant l'élément-clé de cette nouvelle stratégie, le gouvernement chinois a dégagé des fonds spéciaux et des lignes de financement via la *Banque de développement de la Chine* (CBD) et la *Banque agricole de la Chine* (ABC) afin d'acquérir des industries agricoles ou agro-alimentaires à l'étranger. L'entreprise d'État COFCO, leader de la transformation et de la commercialisation des grains et des produits alimentaires en Chine, a été la première et l'une des principales bénéficiaires de cette politique. Mi-2014, elle a acheté la majorité des actions des entreprises transnationales *Nidera* et groupe *Noble*, très fortement présentes en Argentine. Entreprise d'origine néerlandaise établie en Argentine depuis 1929, *Nidera* est l'un des principaux acteurs de la commercialisation et de l'exportation des grains et des huiles végétales, de la production de semences et de la vente de fertilisants. Son acquisition va permettre à COFCO de bénéficier d'un ample réseau de clients agricoles argentins (intrants, services), mais aussi de s'approprier le matériel génétique principalement localisé en Argentine et la capacité de recherche et de développement. Quant à la division agricole du groupe *Noble* – basée à Hongkong et cotisant à la Bourse de Singapour – elle s'est installée en Argentine en 2001 avec sa filiale *Noble Argentina*. Elle possède des installations de stockage des grains, une usine de transformation et des terminaux portuaires sur le Río Paraná. En 2013, *Noble Argentina* a été le sixième exportateur de grains, farines et huiles d'Argentine, avec une part de 5,4 % du total, juste devant *Nidera* (4,9 %).

Parallèlement, l'entreprise de biotechnologie *Beijing Dabeinong Technology Group Co. Ltd.* (DNB) et

l'entreprise argentine *Bioceres / Indear* collaborent dans un projet de développement de produits transgéniques pouvant déboucher sur un investissement de l'entreprise chinoise en Argentine. De plus, des capitaux chinois ont commencé, depuis deux ans, à investir dans les filières viande bovine et produits laitiers. En 2014, le gouvernement de la Province d'Entre Ríos a annoncé l'achat de l'abattoir San José situé près de Colón et de l'usine laitière Cotapa localisée près de la ville de Paraná par le consortium réunissant les entreprises *Cartipam SA* et *En Premieur SA* et, parmi les actionnaires, des entrepreneurs chinois installés en Argentine depuis plusieurs années. Puis, en novembre 2015, l'entreprise brésilienne *Marfrig* a annoncé la vente au groupe chinois *Foresun Group* de l'une des quatre usines d'abattage qu'elle détenait en Argentine, alors que celui-ci venait d'acheter, en juillet 2015, l'abattoir uruguayen *Rosario*, dans le département de Colonia. Selon la presse chinoise, le groupe *Foresun* serait responsable du tiers des importations chinoises de viande de bœuf en provenance d'Australie.

Aujourd'hui, le gouvernement du président Macri parie sur des investissements étrangers grâce aux mesures prises en matière macro-économique : libéralisation du commerce extérieur et sortie du « *default* » technique dans lequel se trouvait le pays suite à l'arrangement obtenu avec les détenteurs des titres de la dette argentine n'ayant pas été partie prenante des plans de restructuration des dernières années. Parmi les secteurs économiques, l'agriculture est l'un des plus attractifs : d'où l'intérêt que commencent à manifester les entreprises chinoises et le fonds souverain *China Investment Corporation*, notamment pour les activités de logistique et de grains.

2.3. Le débarquement des entreprises argentines en Chine

Mais les entreprises chinoises ne sont pas les seules à miser sur l'Argentine ! De grands groupes argentins commencent, eux, à orienter leurs investissements vers le marché chinois.

Le cas le plus emblématique est celui du groupe *Insud* qui s'est associé avec des entreprises chinoises dans des projets d'investissements et de transferts de technologies, grâce aux filiales *Biogénesis Bagó y Garruchos S. A.* qui bénéficient d'un important soutien du ministère chinois de l'Agriculture (MOA). Le groupe *Insud* est aussi actionnaire de la société

biotechnologique *Bioceres / Indear* dont nous avons parlé ci-dessus.

En 2012, *Biogénesis Bagó* et l'important laboratoire chinois de produits vétérinaires *Shanghai Hile Biotechnology Co. Ltd.* ont formé une joint-venture nommée *Yangling Jinhai Biotechnology Co.* L'objectif est la production conjointe, en Chine, de vaccins contre la fièvre aphteuse dont *Biogénesis Bagó* est l'un des leaders mondiaux. C'est la première entreprise étrangère choisie par le gouvernement chinois pour développer et produire des vaccins contre cette maladie selon les normes internationales les plus exigeantes. L'investissement représente 60 millions de dollars. *Biogénesis Bagó* doit définir le projet et superviser la construction des bâtiments dans le pôle scientifique de *Yangling*, près de Xian. Elle doit également fournir la technologie et le savoir-faire pour obtenir un vaccin adapté aux souches du virus présentes en Chine. La production a démarré en mai 2016, à titre d'essai, dans l'usine qui aura une capacité de production annuelle de 400 millions de doses pour un marché estimé à 2 milliards de doses annuelles.

L'autre grand projet est celui de *Garrucho S.A.* et de l'entreprise chinoise *Hebei Langfang Shenglong Biotecnologías* qui ont lancé ensemble un centre de reproduction de bovins viande dans la province de Hebei. La génétique et l'assistance technique sont argentines. En juin 2015, le premier envoi de 5 000 doses de sperme et de 1 000 embryons de race Angus a été réceptionné en Chine. Les premiers veaux de génétique argentine sont donc nés début 2016 et l'envoi supplémentaire de 20 000 doses de semences et d'embryons est en préparation en juin 2016.

3. LA RELATION POLITIQUE ET LA COOPÉRATION TECHNIQUE, MOTEURS DES ÉCHANGES COMMERCIAUX ET DES INVESTISSEMENTS

3.1. La construction d'une stratégie avec la Chine

Deux faits récents ont largement contribué à renforcer la relation politique entre l'Argentine et la Chine dans le domaine agricole, au point de générer un « avant » et un « après ».

Il s'agit d'abord, en octobre 2009, de la création du ministère argentin de l'Agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAGyP), devenu le 10 décembre 2015 le ministère de l'Agro-industrie qui a élevé cette instance au même rang que ses contreparties chinoises comme le ministère chinois de l'Agriculture (MOA),

l'*Administration générale de supervision de la qualité, de l'inspection et de la quarantaine pour diversifier les exportations* (AQSIQ), l'*Administration publique des grains* et l'*Administration forestière publique*. Au-delà de la question protocolaire, la création du ministère constitue une affirmation de plus grand poids dans la prise de décisions et en matière de représentativité internationale.

Puis, en avril 2010, la crise liée à la suspension des achats chinois d'huile brute de soja argentine, en représailles contre la politique de défense commerciale de Buenos Aires s'est traduite par une cascade d'investigations anti-dumping contre des produits industriels chinois. Cette suspension a brutalement fait perdre à l'Argentine un marché de 1,4 milliard de dollars puisqu'elle fournissait 80 % de l'huile de soja importée par la Chine. Résultat : le MAGyP, tout juste créé, a pris conscience de l'importance de la puissance asiatique, ce qui l'a conduit à poser comme prioritaires la reconstruction et l'approfondissement de la relation bilatérale en matière agricole. Un « agenda positif » a été promu afin d'accroître la confiance mutuelle et servir de cadre pour diversifier les exportations agricoles argentines, attirer des investissements et résoudre les conflits pouvant surgir. Depuis, tous les ministres de l'Agriculture qui se sont succédé ont scrupuleusement suivi cette ligne de travail. Et la stratégie du MAGyP envers la Chine peut être décrite selon trois piliers fondamentaux :

- ◆ L'intensification des négociations sanitaires afin d'obtenir l'accès au marché chinois pour de nouveaux produits, tout en tenant compte du fait que les exportations argentines sont fortement dépendantes des produits de la filière soja.
- ◆ L'expansion de la coopération agricole avec un fort engagement politique afin de susciter dialogues et échanges techniques permettant la création de capacités à partir des forces en présence, mais accompagnant aussi les efforts en matière de commerce et d'investissements agricoles.
- ◆ L'accroissement des actions de promotion commerciale pour accompagner l'effort du secteur privé dans l'insertion de produits argentins sur le marché chinois.

Depuis 2010, un processus d'institutionnalisation de la relation bilatérale a ainsi été mené à bien grâce à l'intensification des rencontres entre autorités de premier niveau (ministres et vice-ministres), hauts fonctionnaires et techniciens des ministères de l'Agriculture et des organismes spécialisés des deux pays. La partie chinoise a été très réceptive à l'impulsion argentine et des résultats concrets ont été obtenus. Cette institutionnalisation articule l'entrée en vigueur

d'accords signés auparavant, mais restés inactivés, mais aussi la signature et le développement de nouveaux accords, protocoles sanitaires et programmes de travail et, enfin, la signature de minutes après chaque réunion des groupes de travail pour engendrer une mémoire historique des conversations et des résultats de négociations. Grâce à cette interaction, l'Argentine est le pays latino-américain ayant la relation la plus étroite et la plus sophistiquée avec la Chine dans le domaine agricole. Elle se positionne au même niveau que les États-Unis, l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et certains États-membres européens.

3.2. La relation avec le ministère chinois de l'Agriculture, axe principal de l'alliance stratégique

La relation politique bilatérale la plus forte se tient avec le MOA dont le ministre Han Changfu est à la tête depuis décembre 2009. Celui-ci a joué un rôle-clé dans la reconstruction des relations entre les deux pays et sa visite en Argentine en novembre 2010 a initié le processus de reprise du dialogue. Elle a en effet été l'occasion d'organiser la première réunion du *Comité mixte agricole*, dans le cadre du *Mémoire d'entente sur la coopération agricole* signé en février 2009. Un premier plan d'action a été arrêté pour deux ans. Étant donné les progrès rapides qu'il a permis, un *Plan d'action conjointe pour l'approfondissement global de la coopération agricole sur la période 2012 – 2017* a été signé en juin 2012. En 2014, la deuxième réunion du Comité a permis de mesurer les progrès réalisés et donné lieu à de nouvelles orientations politiques prioritaires.

Le plan d'action s'est nourri essentiellement d'accords sectoriels ou a motivé la signature de nouveaux accords de coopération dans le domaine des biotechnologies (2004), de la science et de la technologie entre instituts de recherche agricole (2010, renouvelé en 2014), de la pêche et de l'aquaculture (2010), de la production laitière (2011), des semences (2012), de la santé animale (2014), du secteur hippique (2014) et de la recherche sur la pêche (2015). Des groupes de travail se réunissent régulièrement une à deux fois par an, alternativement en Chine et en Argentine, comme le groupe sur les biotechnologies et la biosécurité agricole ou les sous-comités de la pêche, des semences ou de la santé animale. Ils permettent de canaliser les dialogues bilatéraux autour des questions réglementaires sensibles, d'échanger des informations sur les cadres normatifs et les expériences respectives,

de développer des programmes de formation et de générer des activités pour faire se rencontrer les secteurs privés des deux pays et promouvoir le commerce et les investissements bilatéraux.

Enfin, la coopération entre l'Académie des sciences agricoles de la Chine (CAAS) et l'Institut national de technologie agricole d'Argentine (INTA) a promu des projets de recherche conjoints sur des problématiques affectant les deux pays, avec des financements partagés.

3.3. La relation-clé avec l'AQSIQ

La relation avec l'*Administration générale de supervision de la qualité, de l'inspection et de la quarantaine pour diversifier les exportations* (AQSIQ) occupe également une place prépondérante car négocier un accord sanitaire et phytosanitaire est essentiel pour obtenir le droit d'exporter en Chine. Mais cet organisme – équivalent au SENASA argentin de par ses fonctions, mais ayant rang ministériel – est aussi la clé pour résoudre les problèmes inhérents au volume du commerce bilatéral.

Même si la Chine a intégré l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001, tous les produits agricoles de n'importe quel fournisseur ne peuvent pas entrer sur son marché de manière automatique. Si l'AQSIQ ne considère pas un pays comme « *fournisseur traditionnel* », il doit négocier au « *cas par cas* » les conditions sanitaires et phytosanitaires, après réalisation d'une analyse de risque incluant les visites d'inspection d'experts chinois dans le pays concerné. La Chine a même approfondi cette politique suite au vote en 2009 de la *Loi sur la sécurité des aliments*. Le processus peut durer plusieurs années et requiert des échanges techniques, ainsi que la signature d'un protocole. Compte tenu du nombre de pays souhaitant exporter en Chine, le manque de ressources humaines suffisantes et qualifiées au sein de l'AQSIQ a provoqué des goulots d'étranglement qui ont débouché sur la fixation de priorités et la mise sur liste d'attente pour traiter les autres questions.

Dans ce contexte, le MAGyP a compris que l'impulsion politique résultant de visites au plus haut niveau pouvait permettre de progresser dans les négociations d'accès. Les rencontres se sont donc multipliées depuis 2010, suivies par des réunions techniques et l'assurance donnée de concrétiser les visites d'inspection nécessaires. Les signatures en février 2012 d'un *Mémoire d'entente sur la coopération en matière de sécurité des aliments, d'aspects sanitaires et phytosanitaires*, puis, la même année, d'un *Plan d'action* ont permis à l'Argentine d'organiser

l'agenda et de lancer les thèmes prioritaires de négociation. Résultat : une vingtaine de protocoles a été signée depuis 2010, des ententes trouvées sur plusieurs modèles de certificats sanitaires et de nouveaux établissements exportateurs argentins enregistrés.

De manière générale, la problématique du commerce agricole est si complexe qu'aux négociations pour l'accès de nouveaux produits s'ajoutent les questions de mise en œuvre des accords et celles découlant des fréquents changements de réglementations chinoises ou de statut sanitaire des pays exportateurs qui surviennent sans information préalable lors d'une épidémie et exigent de nouvelles négociations pour éviter la fermeture du marché.

3.4. La relation avec les autres acteurs du commerce agricole chinois

L'*Administration publique des grains* (SGA) revêt une importance stratégique fondamentale. Elle élabore et applique la politique chinoise concernant les céréales, les oléagineux et les huiles végétales et gère la commercialisation interne, ainsi que les stocks d'État. L'entreprise publique *Sinograin* est son bras commercial : elle importe les fèves et l'huile de soja pour approvisionner les réserves de produits considérés comme clefs pour la sécurité alimentaire du pays. En juin 2012, le ministre de l'Agriculture argentin a signé avec la SGA le *Mémoire d'entente sur la coopération en matière de grains*, sachant que, deux ans auparavant, l'Académie de la SGA avait établi un accord de coopération avec l'INTA. L'importance de la coopération argentine avec cette administration chinoise est liée au fait de compter sur un cadre institutionnel pouvant garantir le flux sans à-coups d'exportations vers la Chine et promouvant leur commerce direct. L'accord signé en 2013 avec le ministère chinois du Commerce (MOFCOM) sur la *Coopération en matière de commerce de produits agricoles* s'inscrit dans ce cadre, ainsi que le *Mémoire d'entente sur la coopération* signé en novembre 2008 avec l'*Administration forestière publique*.

4. CONSIDÉRATIONS FINALES

Comprendre la relation commerciale entre l'Argentine et la Chine implique de situer celle-ci dans le contexte global du commerce agricole de la Chine avec l'ensemble du monde.

Le soja est de loin le premier produit agricole importé par la Chine puisqu'il constitue presque 30 % de ses importations. De son côté, l'Argentine joue un rôle-clé en termes d'approvisionnement puisqu'elle assure près de 30 % de ces importations de soja. Peu de changements sont attendus sur ce marché et l'entrée de grandes entreprises chinoises comme COFCO dans le commerce international des oléagineux, ainsi que son intérêt croissant pour opérer depuis l'Argentine confirment ce scénario. De plus, les politiques du président au pouvoir en Argentine depuis décembre 2015, tant en matière de libéralisation du commerce extérieur que d'investissements étrangers, visent à attirer sur son marché de nouveaux capitaux, chinois ou autres.

Concernant les autres produits argentins, d'autres pays fournisseurs sont plus concurrentiels, certains bénéficiant même d'avantages tarifaires grâce à la signature de traités de libre-échange. Toutefois, le gouvernement argentin fait de grands efforts pour étendre l'offre exportatrice en signant des protocoles sanitaires qui lui donnent accès au marché chinois et permettent d'enregistrer de nouvelles entreprises exportatrices. Il crée ainsi les conditions pour augmenter la présence des produits argentins sur les gondoles des supermarchés chinois. Certains produits, telles les langoustines et la viande de bœuf, constituent des réussites commerciales qui prouvent qu'il est possible d'accéder au marché chinois. Dans les années qui viennent, d'autres produits peuvent suivre : surtout si les limites structurelles propres à l'Argentine sont dépassées grâce à la baisse des coûts de production et l'amélioration de la logistique interne, mais aussi si les efforts de promotion et de formation des entrepreneurs argentins redoublent, en particulier pour les produits à forte valeur ajoutée. Son potentiel productif et sa position de fournisseur en contre-saison devraient aider l'Argentine à satisfaire une plus grande demande de la Chine.

Enfin, les crises peuvent, parfois, être sources de nouvelles opportunités comme en témoigne celle de l'huile de soja en 2010 et la prise de conscience par les autorités argentines que la Chine constituait un partenaire stratégique. En ce sens, le gouvernement a bien compris que la relation devait être entretenue grâce à un dialogue inter-gouvernemental institutionnalisé et une coopération permanente afin d'accroître les connaissances réciproques, engendrer les conditions d'augmentation à long terme des échanges commerciaux et des investissements entre les deux pays et résoudre les difficultés pouvant survenir.

ANNEXE

Fèves de soja : les exportateurs sud-américains dépendants des importations chinoises

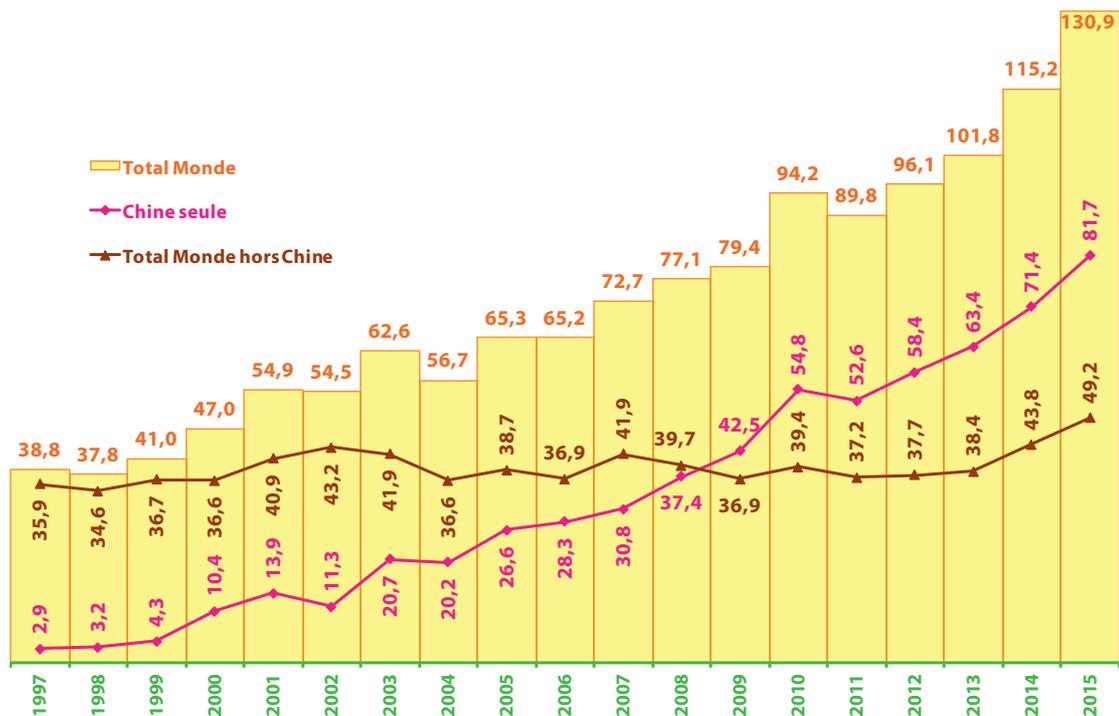
La demande chinoise de fèves a bondi de 2,9 millions de tonnes en 1997 à 81,7 Mt en 2015, propulsant le marché mondial de 38,8 Mt à 131 Mt sur la même période. Autrement dit, en dix-huit ans, le marché mondial a augmenté de + 92,1 Mt, dont + 79 Mt d'importations chinoises, celles-ci étant devenues supérieures à celles du « *reste du monde* » en 2008 (Graphique 6).

En 2015, le Brésil, les États-Unis, l'Argentine et l'Uruguay ont fourni quasiment 98 % des importations

chinoises, le Brésil s'affirmant depuis trois ans comme premier fournisseur de la Chine, devant les États-Unis (Graphique 7). Les graphiques suivants détaillent l'ampleur de la « *dépendance* » de chacun de ces quatre pays au marché chinois : en 2015, celui-ci a absorbé près de 75 % des exportations brésiliennes de fèves de soja (Graphique 8), 83 % des exportations argentines (Graphique 9), 70 % des exportations uruguayennes (Graphique 10) et « *seulement* » 56 % des exportations américaines (Graphique 11).

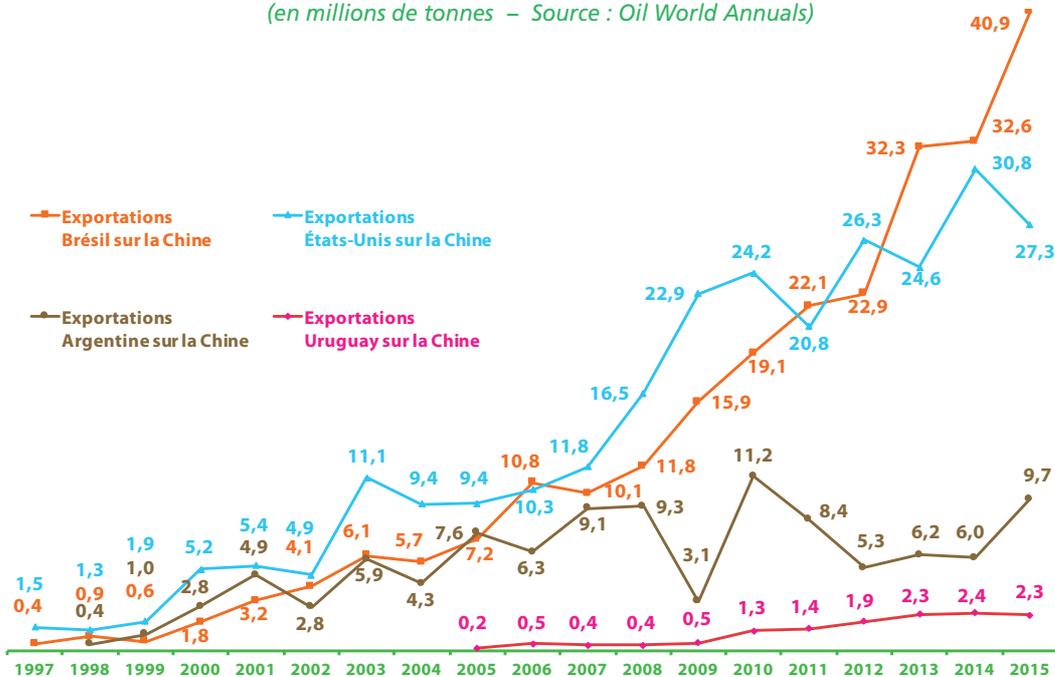
Graphique 6

Explosion des importations de fèves de soja entre 1997 et 2015 :
le poids prépondérant de la Chine dans l'évolution du marché mondial
(en millions de tonnes – Source : Oil World Annuals)



Graphique 7

Évolution entre 1997 et 2015 des exportations de fèves de soja sur la Chine au départ du Brésil, des États-Unis, d'Argentine et d'Uruguay (en millions de tonnes – Source : Oil World Annuals)



Graphique 8

Brésil : évolution du poids de la Chine sur les exportations de fèves de soja entre 1997 et 2015 (en millions de tonnes – Source : Oil World Annuals)



Graphique 9

Argentine : évolution du poids de la Chine sur les exportations de fèves de soja entre 1997 et 2015
(en millions de tonnes – Source : Oil World Annuals)



Graphique 10

Uruguay : évolution du poids de la Chine sur les exportations de fèves de soja entre 1997 et 2015
(en millions de tonnes – Source : Oil World Annuals)



Graphique 11

États-Unis : évolution du poids de la Chine sur les exportations de fèves de soja entre 1997 et 2015
(en millions de tonnes – Source : Oil World Annuals)

