

SOJA : LES ONDES LONGUES D'UNE GUERRE COMMERCIALE

Donald Trump a déclenché une guerre commerciale contre la Chine au printemps 2018. Plus d'un an après, on ne compte plus les répercussions occasionnées par ce conflit portant essentiellement sur les tarifs douaniers. C'est notamment sur le marché du soja que les conséquences sont, et vont continuer à être, parmi les plus palpables. Car le conflit commercial a franchi les frontières sino-américaines, et il n'a pas épargné une Union européenne qui est une importatrice de soja. La guerre commerciale semble même s'étendre au Brésil, du fait de l'Accord de libre-échange conclu en juin dernier avec Bruxelles. Car la question du marché, des approvisionnements en soja, s'articule de surcroît avec la question environnementale.

Le Président américain avait-il, il y a un an et demi, anticipé les conséquences mondiales des sanctions commerciales qu'il a prises à l'encontre de Pékin ? Syndrome du battement de l'aile de papillon déclenchant un ouragan à un autre endroit de la planète, l'agressivité américaine, qui s'est traduite par un soudain relèvement des droits de douane sur les produits chinois importés par les Etats-Unis, a provoqué un tsunami agricole dans certaines régions du monde. Car ce type de sanctions tarifaires amène le pays cible à adopter en retour des mesures de rétorsion envers la nation qui a frappé. Il est désormais notoirement établi que, lorsqu'un pays est taxé sur ses biens manufacturés ou sur ces produits primaires à usages industriels, tels l'acier ou l'aluminium dans le cas de la Chine, il réagit en s'en prenant aux produits agricoles et alimentaires (la Russie avait procédé de la sorte en août 2014, à la suite des sanctions financières et diplomatiques que lui avait infligées notamment l'UE). Dans le cas de la Chine, ce sont le blé, le sorgho, le porc, les produits laitiers et le soja produits aux Etats-Unis qui ont vu les droits à l'importation augmenter.

C'est là que l'affaire se complique. Car, quels que soient les motifs ayant fondé la décision de Donald Trump, et ceux ayant poussé Pékin à réagir, la guerre commerciale est bien là, engagée, et les répercussions sont désormais tangibles. On prendra appui sur le cas, somme toute emblématique, du soja, dont l'enjeu géoéconomique, déjà anticipé par les observateurs il y a quelques années, se confirme avec le conflit commercial. Il faut entendre par là le fait que les joutes commerciales sino-américaines sont en train de bouleverser les courants d'échanges et par voie de conséquence, la hiérarchie des principales nations exportatrices de cet oléagineux. Car c'est le principe même du conflit que de faire des victimes, ici économiques.

En quoi cette guerre commerciale a-t-elle transformé le marché du soja ?

De telles joutes ne se limitent pourtant pas aux seuls flux commerciaux. Elles ont récemment ouvert la voie à des controverses relatives au contenu environnemental des importations de soja, en particulier en France avec l'Accord politique trouvé entre l'Union européenne et les quatre pays composant le MERCOSUR. La guerre commerciale sino-américaine se situe désormais au croisement des Accords de libre-échange que signe l'UE. Au préalable, il semble utile de revenir sur quelques rappels historiques.

LA SPECTACULAIRE TRAJECTOIRE HISTORIQUE DE LA PRODUCTION MONDIALE DE SOJA

La dépendance des élevages européens aux importations de soja est le résultat d'un processus à la fois historique, politique et économique. Les accords commerciaux du GATT (General agreement of Trade and Transport) de 1962 ont placé la production de protéines végétales au centre des enjeux géostratégiques entre les États-Unis et l'Europe. L'hégémonie que les USA avaient acquis sur le commerce international de soja jusqu'à la fin des années 1970 provient avant tout d'une transformation agroalimentaire entamée dans les années 1920. La grande dépression de 1929 et la Seconde Guerre mondiale ont donné un élan sans précédent à la production de soja sur le sol américain, et à la recherche de débouchés aussi bien sur son marché intérieur qu'à l'international¹.

¹ Berlan, J. P., Bertrand, J. P., & Lebas, L. (1976). Éléments sur le développement du «complexe soja» américain dans le monde. *Revue Tiers Monde*, 307-330.

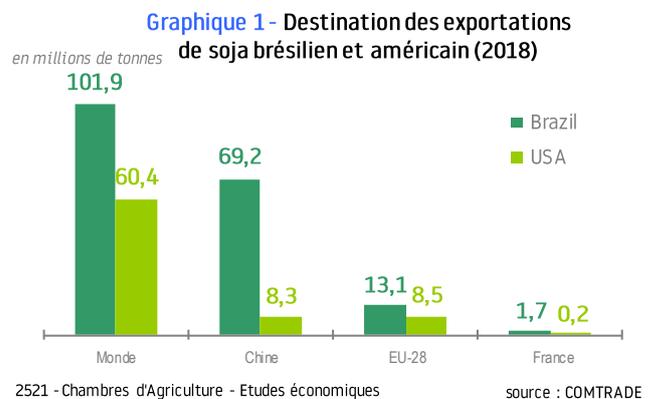
La production de soja américain ne débute réellement qu'à la fin des années 1920, les graines récoltées ne servant principalement qu'à nourrir directement les animaux (donc sans transformation par les tritrateurs), n'étant utilisées qu'à titre expérimental par les industries. L'influence exercée par l'American Soybean Association sur les pouvoirs publics a permis de mettre en place une véritable politique de protection, avec des prix fixes et des droits de douanes élevés sur les importations maintenues jusqu'en 1972. Ainsi, les quantités de soja triturées aux USA sont passées de 9 000 à 102 000 tonnes entre 1931 et 1933, et à plus de 1,5 million de tonnes au début des années 1940. Entre-temps, les avancées de la recherche agronomique et industrielle ont trouvé dans le soja une ressource en protéines végétales particulièrement performantes pour la production de margarine, et également pour améliorer l'efficacité de la transformation de protéines végétales en protéines animales à travers les rations alimentaires.

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la production de graines de soja américaine atteignait près de 5 millions de tonnes, et de nouveaux enjeux se posaient quant à l'utilisation d'une récolte devenue excédentaire pour les capacités de production américaine, puisque 2 % de cette production de soja étaient exportés à travers le monde. La signature du GATT (Accord Général sur les Tarifs et le Commerce, prédécesseur de l'OMC) en 1947 et le déclenchement du Plan Marshall furent les principaux accélérateurs pour l'émergence d'une filière soja à vocation exportatrice. Dès la période 1954-1955, la production de soja américain atteignait plus de 8,6 millions de tonnes, dont 20 % étaient exportés, principalement vers les pays de la future CEE (Communauté Économique Européenne) et vers le Japon. Vingt-cinq ans plus tard, la production américaine s'élevait à plus de 29 millions de tonnes avec un taux d'exportation de près de 40 %. Les années 1970 marquent toutefois le début de la fin de l'hégémonie américaine sur le marché mondial du soja, l'instabilité de l'économie mondiale (marquée par deux crises économiques successives) et l'émergence d'une nouvelle puissance agricole, celle du Brésil, participant à la constitution d'un oligopole relativement unique sur les marchés mondiaux agricoles.

L'essor de la production brésilienne de soja a débuté vers la fin des années 1960². D'environ 500 000 tonnes en 1965, la production de soja a franchi le seuil des 15 millions de tonnes au début des années 1980, impulsée par une politique ambitieuse de subventions publiques, de soutiens aux investissements et d'une participation active de l'État dans la constitution d'un secteur agroindustriel performant (construction d'infrastructures, participation au capital des entreprises exportatrices). Si le marché intérieur brésilien constitua dans un premier temps le principal débouché de la production de graines de soja, notamment à travers la consommation humaine d'huile et le développement industriel de ses élevages, la majorité des tour-

teaux produits a toujours eu une vocation exportatrice, jusqu'à représenter à eux seuls le quart des exportations agroalimentaires brésiliennes.

Mais c'est véritablement le boom économique de la Chine au milieu des années 1990 qui va donner une nouvelle impulsion aux exportations de soja brésilien. Les besoins en huile et en alimentation animale explosant avec une population dont le régime alimentaire devient de plus en plus carné. A partir de l'année 2000, les quantités exportées de graines de soja brésilien deviennent supérieures aux tourteaux (11,5 millions de tonnes de graines contre 9,3 de tourteaux), et connaîtront un taux de croissance annuel moyen de 12 % sur la période 2000-2018 (contre 4 % pour les tourteaux). La Chine constitue le principal client de ce soja, captant à elle seule plus du trois quarts des exportations brésiliennes de graines, et 65 % sur l'ensemble des produits du soja brésilien (graphique 1).



LE SOJA BRÉSILIEN EN MODE LEADERSHIP

Le marché mondial du soja, que ce soit sous l'angle de la production ou des exportations, est donc fortement concentré. La production mondiale de graines de soja s'est fixée en 2018/2019 à 363 millions de tonnes. 81% de cette production est répartie entre trois pays, les Etats-Unis (124), le Brésil (116) et l'Argentine (55). Sur le marché mondial du soja, 41% de la production est exportée, la prédominance revenant au Brésil qui, avec 71 millions de tonnes exportées, se place au premier rang de la hiérarchie des exportateurs mondiaux (62% de sa production est exportée). Les exportations de soja représentent de surcroît 17% en valeur des exportations brésiliennes totales tous produits confondus (source : Comtrade). On mesure par conséquent le caractère décisif du soja dans l'économie brésilienne et dans son appareil commercial. D'autant plus essentiel que le Brésil sort à peine d'une grave récession, le poussant à valoriser son avantage comparatif qu'il détient dans le secteur agricole et plus spécifiquement dans le soja (graphique 2).

A y regarder de plus près encore, le Brésil avait supplanté les Etats-Unis en tant que fournisseur de soja à la Chine bien avant le déclenchement de la guerre commerciale en mai 2018. Le différend sino-américain n'a donc fait qu'amplifier une tendance à l'œuvre depuis 2014.

²Bertrand, J. P. (1982). Le «boom» du soja au Brésil: les formes de développement agricole et alimentaire adoptées peuvent-elles servir du paradigme pour le Tiers-Monde?. *Économie rurale*, 147(1), 21-26.

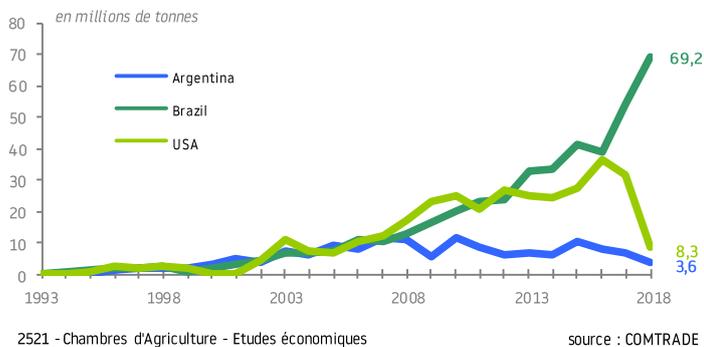
Graphique 2 - Taux de croissance du PIB du Brésil



Il faut dire pour mémoire, que la Chine est le plus gros importateur mondial de soja. Alors que les importations chinoises de soja étaient quasi-inexistantes jusqu'à la fin des années 1990, elles ont subitement augmenté dès l'adhésion de Pékin à l'Organisation mondiale du commerce en 2001, événement qui s'est greffé à l'arrêt de la culture de soja en Chine du fait de lourdes contraintes agronomiques. Les importations chinoises se rapprochent de manière asymptotique des 100 000 tonnes.

A partir de 2018, les ventes de soja américain à la Chine connaissent un sérieux infléchissement du fait des mesures tarifaires prises par Pékin en réaction à l'agressivité commerciale des États-Unis envers l'Empire du Milieu. Le graphique 3 illustre cette évolution, avec une parfaite symétrie entre la hausse des importations en provenance du Brésil et la chute de celles en provenance des États-Unis.

Graphique 3 - Evolution des importations chinoises de soja



Les producteurs américains encaissent par conséquent le contrecoup de la guerre commerciale que leur Président – pour lequel ils ont massivement voté – a déclenché avec la Chine. La décélération des exportations se poursuit, occasionnant un dévissage de leur revenu tel que l'USDA leur verse depuis près d'un an des aides exceptionnelles de 27 milliards de dollar.

Ce qui se joue avec la guerre commerciale et le repositionnement du Brésil sur le marché chinois, c'est bel et bien le Food Power américain. Ne serait-il pas en sursis voire n'est-il pas condamné ? Il était déjà menacé depuis plusieurs années par l'affirmation de la puissance exportatrice de l'UE. Il se confirme avec les mesures de rétorsion infligées par Pékin aux agriculteurs américains, qui, presque mécaniquement étant donné la dépendance chinoise au soja, s'en est remis au Brésil pour garantir ses approvisionnements. C'est toute une géoéconomie du soja qui se

déploie sous nos yeux. Les exportateurs brésiliens peuvent remercier Donald Trump.

Les deux principaux producteurs de soja que sont les États-Unis et le Brésil se livrent donc une concurrence intense sur les prix pour capter les parts de marché à l'international. Selon une étude de l'USDA³, le coût de production moyen d'une acre de soja s'élève à 364 \$ aux États-Unis contre 324 \$ en moyenne au Brésil, et même jusqu'à 306 \$ dans la région du Mato Grosso. Mais le rattrapage de compétitivité des USA s'effectue sur les coûts de transport, qui ne sont, par exemple, que de 20 \$ par million de tonnes contre 28,6 \$ dans la région du Mato Grosso lorsque le soja est destiné au client chinois. La logistique brésilienne souffre en effet de certaines lacunes dans les acheminements vers les ports, du fait d'infrastructures moins performantes et plus sensibles aux aléas climatiques. Il n'est pas rare que les routes soient régulièrement coupées par les intempéries et que les flottes de camion prennent un retard considérable pour le transport des récoltes vers les ports du sud du pays.

Cela se répercute sur la formation des cotations de soja et sur les prix à l'exportation, le soja américain apparaissant structurellement plus compétitif que le soja brésilien. Cependant, la dépréciation progressive du réal brésilien et la perte du marché chinois pour les américains avec la guerre commerciale ont eu tendance à resserrer les écarts de prix entre les deux sojas. La production record du Brésil annoncée pour la campagne 2019/2020, à plus de 121 millions de tonnes, renforce également cette tendance baissière en pesant sur le bilan de l'offre mondiale. Et ceci au détriment des producteurs américains de soja qui ont connu de sérieuses difficultés avec de nombreux aléas climatiques sur la même période.

UN MARCHÉ DU SOJA CHAMBOULÉ

L'une des manifestations tangibles des rapports de force entre Pékin et Washington a trait au marché lui-même, sur lequel l'offre et la demande se confrontent. C'est d'abord une chute du cours de la graine de soja à Chicago depuis un an maintenant. La Chine fait figure d'acteur central sur ce marché, non seulement du fait de ses importations massives, mais également en raison de l'impact de la peste porcine africaine (PPA) qui touche une grosse partie de son cheptel porcin. Couplée à la guerre commerciale, la PPA a contraint les autorités chinoises à abattre des animaux. Sur un an, c'est 30% du cheptel porcin qui a diminué, participant de la baisse des importations chinoises de soja, d'environ – 10%, importations ramenées à 64 millions de tonnes. La consommation mondiale de soja est en berne, et les stocks augmentent, essentiellement aux États-Unis, incitant les producteurs à réduire leurs surfaces. Et ceci malgré la recherche de nouveaux débouchés par les opérateurs américains pour écouler la production non achetée par la Chine (Tableau).

³ Meade, B., Puricelli, E., McBride, W. D., Valdes, C., Hoffman, L., Foreman, L., & Dohiman, E. (2016). Corn and soybean production costs and export competitiveness in Argentina, Brazil, and the United States. *USDA Economic Information Bulletin*, 154 p.

Tableau - Destination des exportations américaines de soja (en milliers de tonnes)

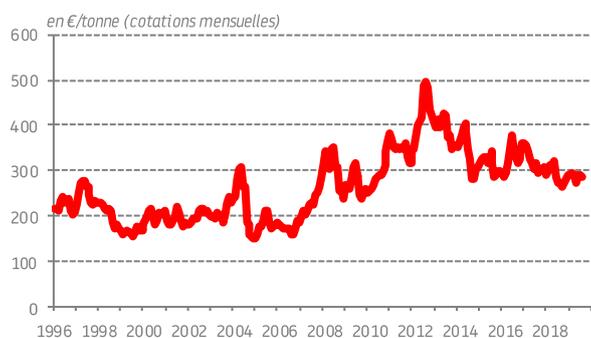
TOP 15	2016		2018		Importateurs	Evolution 2016-2018	
						Flux (%)	Rang
1	Chine	36,22	Chine	8,26	Chine	-77%	=
2	Mexique	6,03	Mexique	6,74	Mexique	12%	=
3	Indonésie	2,61	Pays-Bas	3,49	Pays-Bas	83%	+3
4	Japon	2,52	Egypte	3,21	Egypte	701%	+16
5	Philippines	2,11	Indonésie	2,96	Indonésie	14%	-2
6	Pays-Bas	1,91	Japon	2,61	Japon	3%	-2
7	Asie autres	1,54	Philippines	2,33	Philippines	11%	-2
8	Allemagne	1,31	Asie autres	2,29	Asie autres	49%	-1
9	Thaïlande	1,30	Espagne	2,09	Espagne	134%	+4
10	Colombie	1,29	Colombie	2,07	Colombie	60%	=
11	Canada	1,06	Viêt Nam	2,03	Viêt Nam	92%	+1
12	Viêt Nam	1,06	Argentine	1,99	Argentine	52%	+65
13	Espagne	0,90	Thaïlande	1,95	Thaïlande	49%	-4
14	Bangladesh	0,75	Canada	1,92	Canada	80%	-3
15	Corée du Sud	0,62	Pakistan	1,74	Pakistan	428%	+11

Source : Comtrade (calculs APCA)

Le tableau montre la progression importante de certains pays dans l'achat de soja américain tels que l'Égypte, les Pays-Bas, ou le Pakistan sur la période 2016-2018. Mais cela se révèle insuffisant pour absorber les 30 millions de tonnes non achetés par la Chine.

Le cours du soja est donc au plus mal, en dépit de quelque remontée imputable au climat (graphique 4). A la lecture du graphique, on remarque même que le cours du soja sur le marché de Chicago est en-deçà de celui de 2008, année de début de crise économique et financière qui s'est distinguée par une flambée des prix des matières premières agricoles. La fin du cycle haussier des prix agricoles – donc du prix du soja – amorcée en 2013-2014, semble consolidée par la guerre commerciale et la crise sanitaire en Chine, infirmant sans doute pour longtemps les projections antérieures de la FAO et de l'OCDE. C'est sans doute une bonne nouvelle pour les importateurs, mais nettement moins positive pour les cultivateurs.

Graphique 4 - Prix de la graine de soja à Chicago



118 - Chambres d'Agriculture - Études économiques source : la Dénêche du Petit Meunier

QUAND L'ENVIRONNEMENT S'EN MÊLE

La mondialisation a depuis longtemps dépassé le seul périmètre de l'économie. Par effet ricochet, l'environnement et les préoccupations qu'il occasionne dans de larges franges de la popula-

tion, s'est logiquement invité à la table des économistes. Précédent la réunion du G7 à Biarritz, les tensions autour du sort qui sera réservé à la forêt Amazonienne ont surgi sur fond de guerre commerciale sino-américaine. En répondant favorablement au surcroît de demande de la Chine en graines de soja, le Brésil a à peine dissimulé son intention d'accroître ses surfaces cultivées en soja. Tant que perdurera ce conflit entre les deux géants de l'économie mondiale, les exportations de soja brésiliennes en direction de la Chine augmenteront, nourrissant les craintes de voir le processus de déforestation s'étendre, ce qui reste à vérifier.

C'est pourquoi, face à la crise climatique, Emmanuel Macron a annoncé qu'il ne signerait pas un Accord avec l'un des pays du MERCOSUR, si celui-ci ne respectait pas l'Accord de Paris sur le climat. Encore faudra-t-il convaincre la Chancelière allemande qui a instantanément réagi au propos de son homologue français en indiquant que la question environnementale ne saurait entraver les échanges entre l'UE et le MERCOSUR, en l'occurrence ceux des industriels allemands. De plus, menacer de ne pas signer l'Accord, sous-entend que la procédure de sa ratification sera mixte – Parlement européen et Parlements nationaux – ce qui, pour l'instant, reste hypothétique.

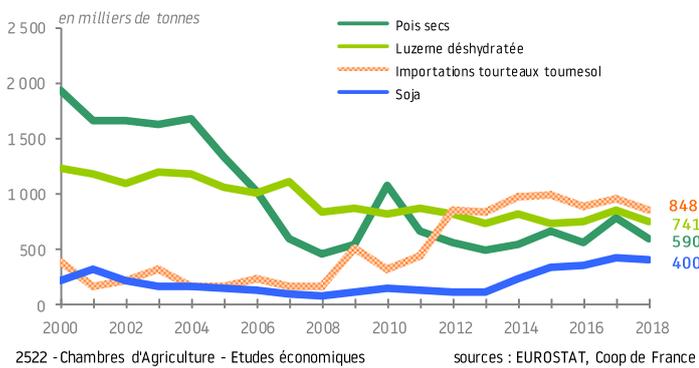
Des voix se sont donc récemment élevées pour inviter les responsables politiques à veiller à ce que cet Accord soit respectueux de l'environnement, ouvrant la voie à une réflexion sur la dépendance de l'UE, et singulièrement de la France, aux protéines contenues dans le soja. C'est oublier le poids de l'histoire. Car la dépendance de l'UE en protéines végétales est inscrite dans le temps long de la construction européenne.

QUELLE TENDANCE DE FOND POUR L'ALIMENTATION ANIMALE EN FRANCE ?

L'hégémonie affirmée des deux principaux exportateurs mondiaux de soja, couplée à l'ouverture à la concurrence du marché européen des protéines végétales (contrairement aux céréales), ont eu pour conséquence de rendre dépendants les élevages européens et français aux approvisionnements en graines et tourteaux de soja brésilien et américain. Les principales sources traditionnelles d'apport en aliments azotés des élevages français (légumineuses, pois, luzerne) ont été progressivement remplacées par les apports en tourteaux de soja, minés par la compétitivité prix d'un sous-produit bénéficiant d'un arsenal de subventions et de soutiens à l'exportation. Les rendements aléatoires des productions de protéines végétales, les freins réglementaires introduits dans la Politique agricole commune (PAC) du fait de l'influence américaine, et la transformation des modèles d'élevage (en particulier pour les filières porcine et volaille), pour répondre à la demande croissante des consommateurs, ont provoqué un important recul des surfaces de ces productions en France. A titre d'exemple, les surfaces de luzerne et de trèfles en France atteignaient jusqu'à 3 millions d'hectares au début des années 1960. Elles ne s'élèvent plus qu'à 300 000 actuellement.

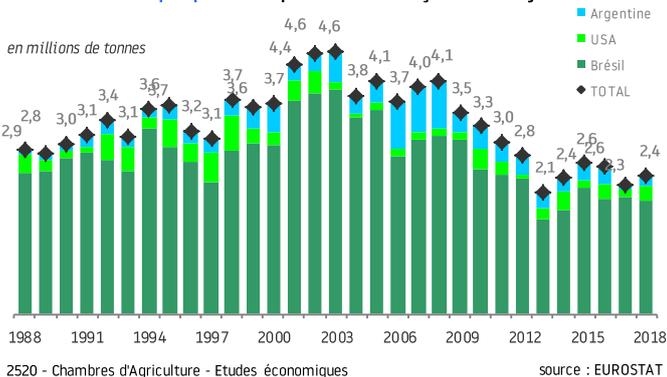
Plus récemment, les principales sources d'apport en protéines végétales pour l'alimentation animale en France sont inscrites sur une forte tendance baissière depuis le début des années 2000, pouvant sérieusement faire douter de la capacité des filières d'élevage à parvenir à l'autonomie protéique, d'autant plus au regard de l'envolée des importations de certaines composantes de l'alimentation animale, tels que les tourteaux de tournesol. Dans ce secteur, l'Ukraine pèse pour près de 70 % des apports (graphique 5). Enfin, on constate également une tendance baissière de la production d'aliments composés de la part des industries de l'alimentation animale. Celle-ci s'élève à un peu moins de 21 millions de tonnes en 2018 contre plus de 23 millions de tonnes au début des années 2000 (source : FEVAC).

Graphique 5 - Production et importations de protéines pour l'alimentation animale



Certains éléments laissent toutefois penser que l'autonomie protéique n'est pas inatteignable pour les filières françaises d'élevage, et plus particulièrement en ce qui concerne le soja. D'une part, la production nationale de soja connaît un développement certain depuis 2010 avec un triplement de la production en l'espace de dix ans, atteignant ainsi un niveau record de 414 000 tonnes en 2017. D'autre part, les opérateurs économiques ont entamé un véritable virage stratégique en cherchant à s'affranchir au fur et à mesure des importations de soja depuis la crise économique et financière de 2007-2008. Le prix de la graine de soja (cotations Chicago) était ainsi passé de 200 €/tonne début 2007 à plus de 375 €/tonne au milieu de l'année 2008, provoquant alors un mouvement tendanciel de baisse des importations des produits du soja en France. Le point le plus bas ayant été atteint en 2012 à 2,1 millions de tonnes pour les trois principaux fournisseurs que sont l'Argentine, les USA et le Brésil, soit une baisse de quasiment 50 % par rapport au niveau d'importation d'avant crise (graphique 6).

Graphique 6 - Importations françaises de soja



Ces importations semblent désormais se stabilisées autour de 2,3-2,4 millions de tonnes. Plusieurs leviers stratégiques pourraient être mis en œuvre pour parvenir à terme à l'autosuffisance protéique des élevages français, permettant ainsi de s'extraire de la dépendance économique, mais aussi géopolitique, que représentent ces protéines végétales importées. En dehors du développement de la production de soja sur notre territoire, un levier majeur se trouve dans la réallocation des protéines végétales entre les filières d'élevage. La très grande majorité des troupeaux de bovins (lait et viande) pâturant en France, une amélioration de la productivité (de l'ordre de 10 % selon une note de l'Académie d'Agriculture) et de la gestion des prairies permettraient de combler l'apport en protéines fourni habituellement par les aliments concentrés.

D'autre part, cela permettrait de libérer ces tourteaux consommés par les élevages bovins en faveur des élevages porcins et de volaille. Dans une étude citée par l'Académie d'Agriculture de France, il est ainsi estimé que la production nationale de tourteaux serait suffisante pour combler les apports en protéines de ces deux filières, avec un complément fourni par le colza et/ou les pois afin d'obtenir des concentrés suffisamment riches en protéines.

Les élevages français disposent d'avantages considérables par rapport aux autres élevages européens pour parvenir à cette autosuffisance protéique : 80 % de l'alimentation des animaux provient de matières premières françaises, et ils bénéficient de la plus grande surface européenne en termes de prairies et de cultures de protéines. Mais les moyens de politique publique doivent se montrer davantage ambitieux pour pousser les différents curseurs permettant d'atteindre cet objectif : renforcement du Plan « Protéines Végétales », revalorisation des primes à l'hectare en faveur des cultures de protéagineux, et des primes au pâturage pour l'alimentation des bovins.

CONCLUSION

La compréhension des turbulences actuelles du marché mondial du soja nécessite une mise en perspective historique. Le leadership américain dans le secteur du soja prend forme dans les années de la Grande Dépression, pour s'affirmer bien des années plus tard avec la construction européenne, aboutissant à une dépendance aux apports en protéines des Etats membres de l'Europe. Avec la guerre commerciale, à laquelle il faut adjoindre la question climatique, les tendances de fond des années 1970 qui se sont traduites par la montée en puissance du Brésil, se cristallisent. Dans les années 1980, c'est l'UE qui avait subi les foudres américaines au GATT. Si Washington garde un œil sur la dynamique de l'agriculture européenne, c'est bel et bien le Brésil qui, aujourd'hui, conteste la suprématie américaine dans l'économie mondiale agricole.

Contacts : Quentin Mathieu et Thierry Pouch

