



## **La Chine, le nouveau stockeur en dernier ressort ?**

Frédéric Courleux et Jean-Noël Depeyrot  
Ministère de l'Agriculture, Centre d'Études et de Prospective  
frederic.courleux@agriculture.gouv.fr

*Cet article n'engage que ses auteurs et ne saurait représenter la position des institutions mentionnées.*

Le secteur agricole représente aujourd'hui un enjeu prioritaire pour la Chine, non seulement compte tenu de ses objectifs de sécurité alimentaire, mais aussi au vu de ses visées géostratégiques de la Chine parmi les grandes puissances mondiales. Alors que les politiques agricoles chinoises ont longtemps visé l'autosuffisance alimentaire, les perspectives d'augmentation de la consommation intérieure (et notamment l'accroissement de la part des produits animaux) conduisent la Chine à développer une politique de sécurisation de ses approvisionnements. Au regard des moyens alloués à sa politique agricole domestique, il apparaît que la Chine dispose des leviers nécessaires pour stabiliser des marchés internationaux en tant que stockeur en dernier ressort. C'est le rôle qu'avaient endossé les États-Unis des années 1930 aux années 1980, en tant que premier exportateur mondial, contribuant largement à l'essor du commerce international au cours du vingtième siècle. La période récente a rappelé que les prix des céréales se montraient extrêmement sensibles aux évolutions des bilans mondiaux, de petites variations de volumes générant d'importantes variations de prix. Cette sensibilité permettrait d'ores et déjà à la Chine d'endosser le rôle de stockeur en dernier ressort, *via* la stabilisation de son marché intérieur.

La sécurité alimentaire de la population chinoise constitue un enjeu économique et social crucial pour l'Empire du milieu. Malgré une politique agricole ambitieuse pour développer la production domestique, les perspectives d'augmentation de la demande alimentaire chinoise laissent envisager un recours croissant aux importations dans les années à venir, alors que la Chine est aujourd'hui quasiment autosuffisante en céréales et importe principalement du soja. Compte tenu de l'étroitesse des marchés internationaux, le recours croissant de la Chine à ces marchés aura un impact décisif sur le niveau et la volatilité des prix mondiaux. Si la Chine a développé une stratégie géopolitique de sécurité alimentaire très ambitieuse *via* des investissements dans la production agricole au-delà de ses frontières, il n'en reste pas moins qu'elle semble également ne pas laisser qu'aux importateurs privés chinois et aux négociants internationaux la gestion de son intégration au commerce mondial. Outre les droits aux frontières et autres quotas d'importation, elle dispose de capacités de stockage public suffisamment conséquentes (officiellement de l'ordre de 200 millions de tonnes) pour jouer le rôle de "stockeur mondial en dernier ressort" tel qu'ont pu le jouer par le passé les États-Unis. Le niveau des stocks publics chinois est un sujet sensible dans la mesure où toute communication sur un éventuel réajustement est susceptible d'avoir un impact sur les cours internationaux. Les chiffres publiés à ce sujet par le Conseil International des Céréales, la FAO ou l'USDA sont parfois considérés comme discutables, il n'en reste pas moins que ce sont ceux qui sont repris pour constituer les bilans de stocks de fin de campagne, l'indicateur phare pour la formation des prix.

Dans la première partie de ce document, nous rassemblons les principaux éléments sur l'évolution de la politique agricole chinoise depuis la grave famine de la fin des années 1950. Bien que la Chine se soit résolument engagée au cours de la dernière décennie dans une stratégie d'importations d'huiles et de protéines végétales, l'accroissement important de la production de céréales lui a permis de rester, pour l'heure, peu dépendante des importations en matière de céréales (riz, blé, maïs). Dans la seconde partie nous reviendrons sur le concept de "stockeur en dernier ressort" tel que joué par les États-Unis depuis les années 1930 jusqu'aux années 1980. Les outils mobilisés, les conditions nécessaires ainsi que les limites rencontrées qui ont remis en cause le leadership américain en matière de régulation des échanges internationaux sont développés. Enfin à partir d'une analyse des fondamentaux des marchés des céréales depuis un peu moins d'une décennie, nous illustrerons le fait que la loi de King est toujours d'actualité, de petites variations de quantité causent toujours d'énormes variations de prix, pour en arriver à la conclusion que la Chine via sa politique domestique dispose aujourd'hui des moyens pour jouer un rôle de stabilisateur mondial des marchés agricoles.

## 1. Les politiques agricoles et alimentaires en Chine : de l'autosuffisance à la maîtrise de la dépendance

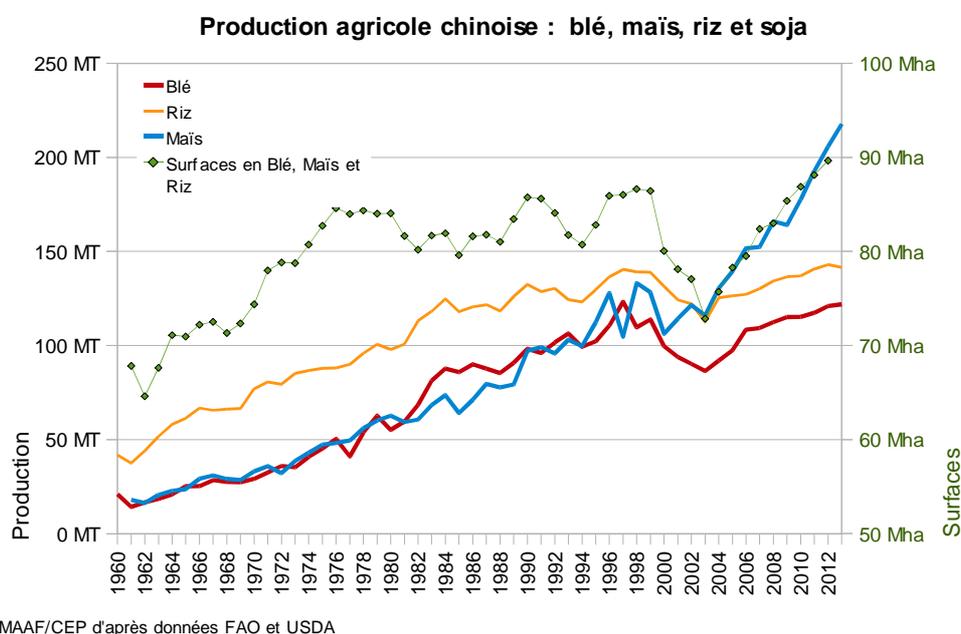
La constitution de stocks publics de céréales représente une politique à la fois ancienne et forte de l'empire du milieu, en effet, « dès le XVIII<sup>e</sup> siècle, les penseurs de l'économie politique avaient pris la pleine et entière mesure de ce défi récurrent que représente l'alimentation d'une population chinoise déjà élevée" (Kuhn & Pouch, 2010). La gestion d'importants stocks régionaux de céréales fut dès lors une des priorités de l'État chinois (Will, 1983), avec toutes les difficultés qu'elle pouvait rencontrer en termes de logistiques (transports et conservation des grains) et de réactivité aux déterminants des marchés, avec le double objectif de la sécurité alimentaire et de la stabilisation des prix.

La République Populaire de Chine vaudra bâtir son développement sur le secteur agricole, notamment par la collectivisation massive des terres, avec la mise en place en 1955 de près d'un million de coopératives "semi-socialistes" où subsistait la propriété du sol. Dans ces coopératives, regroupant aussi les activités de dépôt et de crédit, l'agriculture est vouée, dès le départ, à financer le développement de l'industrie, les dépôts étant largement supérieurs aux crédits octroyés (Dumont, 1957). Ces coopératives ont ensuite été fédérées en "coopératives socialiste" à partir de 1957, la propriété du sol étant alors conférée à la collectivité, puis intégrées au système des communes populaires dans le cadre du Grand Bond en Avant. Ces communes populaires se verront alors confier un monopole d'achat et de commercialisation des

céréales, toujours dans le but de favoriser et de développer le secteur industriel grâce à des prix d'achats aux producteurs inférieurs aux cours mondiaux. La désorganisation totale liée à la mise en place de ce système complexe a eu de lourdes responsabilités dans la grande famine qui a alors frappé la Chine entre 1958 et 1962. La conjugaison de choix techniques parfois irrationnels, d'une programmation des objectifs de production irréaliste et de l'accaparement des actifs agricoles au profit du développement d'une petite industrie rurale impacta lourdement la production : la sécurité alimentaire a été sacrifiée au profit du développement industriel. L'ampleur du désastre poussera le gouvernement chinois à infléchir rapidement ses positions, et à prendre des décisions plus pragmatiques. En 1962, Dumont constate une baisse de la mobilisation des travailleurs agricoles sur les corvées non agricoles et que de nombreux lopins de terres ont été attribués aux agriculteurs sous gestion privée, ceux-ci étant même autorisés à vendre leur surplus de production sur certains marchés (Dumont, 1964).

Malgré cet infléchissement de la doctrine de collectivisation, le système des communes populaires perdurera jusqu'en 1979. La priorité de cette économie dirigée reste centrée sur la production de céréales, à des prix inférieurs au marché mondial, pour favoriser l'émergence du secteur industriel.

Figure 1 :



A la suite des réformes de 1962, la production de céréales en Chine connaît une croissance fulgurante, avec + 16 % par an pour le blé et le maïs entre 1962 et 1979, et + 7,5 % par an pour la production de riz (Graphique 1). Les surfaces cultivées en blé, maïs et riz progressent de 30 % sur cette même période. Cette croissance de la production, mais aussi le recours à quelques importations permet de répondre à l'accroissement de la demande tout en autorisant la reconstitution de stocks de reports importants, devenus d'autant plus stratégiques après le désastre de 1958-1962.

En 1979, la Chine entame une période de profondes réformes, le système des communes populaires est démantelé et les marchés sont peu à peu libéralisés. Il s'agit d'un véritable mécanisme de décollectivisation des terres, les agriculteurs peuvent désormais disposer de baux d'exploitation de trente ans, et bénéficient de plus en plus d'autonomie et de responsabilité dans le choix de leurs productions. Dans le même temps, les prix garantis des produits agricoles sont revalorisés pour se rapprocher progressivement, dans les années 1990, des prix mondiaux. Selon Yang (2005), le processus de libéralisation de la commercialisation des céréales permet ainsi qu'en 1995, plus du tiers de la production intérieure de céréales soit vendu sur les marchés.

Cette relative libéralisation du secteur agricole, et l'autonomie croissante des producteurs entraînent un ajustement des surfaces cultivées en faveur du développement des cultures commerciales plus intensives

en main d'œuvre au détriment des céréales : arbres fruitiers, légumes, arachides, betteraves. Compte tenu de l'abondance de la main d'œuvre, ces productions bénéficient d'avantages comparatifs supérieurs à ceux des céréales, renforcés par le faible niveau de prix des céréales sur le marché mondial sur lequel s'ouvre progressivement la Chine à cette période. Après avoir culminé à 84,3 millions d'hectares en 1978, les surfaces cultivées en blé, maïs et riz vont ainsi perdre un total de 3,3 millions d'hectares entre 1979 et 1987 (- 4 %). Le progrès technique et la diffusion des intrants permettent de compenser ces retraits, la production continuant à progresser rapidement (figure 1), et permettant d'approvisionner les stocks de report qui atteignent ainsi plus de 90 % du volume de la production et de la consommation chinoise de blé et de maïs à la fin des années 1990.

En 1995, l'objectif d'autosuffisance alimentaire de couvrir 95 % des besoins nationaux en grains est réaffirmé, et « le gouvernement réintroduit le système d'approvisionnement obligatoire : les gouverneurs provinciaux sont désormais responsables de l'autosuffisance en céréales de leur province » (Yang, 2005). Parallèlement, le gouvernement chinois met en place des prix minimums garantis incitatifs sur le blé (1998), le riz, et le maïs (1999). Ces incitations portent leurs fruits et stimulent la production de céréales, qui s'était infléchie au début des années 1990, avec une stagnation de la production de blé et de maïs autour de 100 millions de tonnes chacun entre 1990 et 1994. Le regain de croissance de la production céréalière à la fin des années 1990 se traduit par des excédents en céréales, accompagnant l'ouverture sur le marché mondial.

La croissance économique rapide de la Chine depuis 1995 a permis une amélioration nette du niveau de vie en Chine, et notamment l'émergence des classes moyennes et supérieures, permettant une transition alimentaire « du végétal à l'animal » rapide, mais encore hétérogène selon les zones (Chaumet & Pouch, 2012). Cette évolution du régime alimentaire a entraîné un accroissement des importations de protéines végétales destinées à l'alimentation animale, la Chine rassemblant aujourd'hui plus de la moitié des importations mondiales de soja.

Figure 2 :

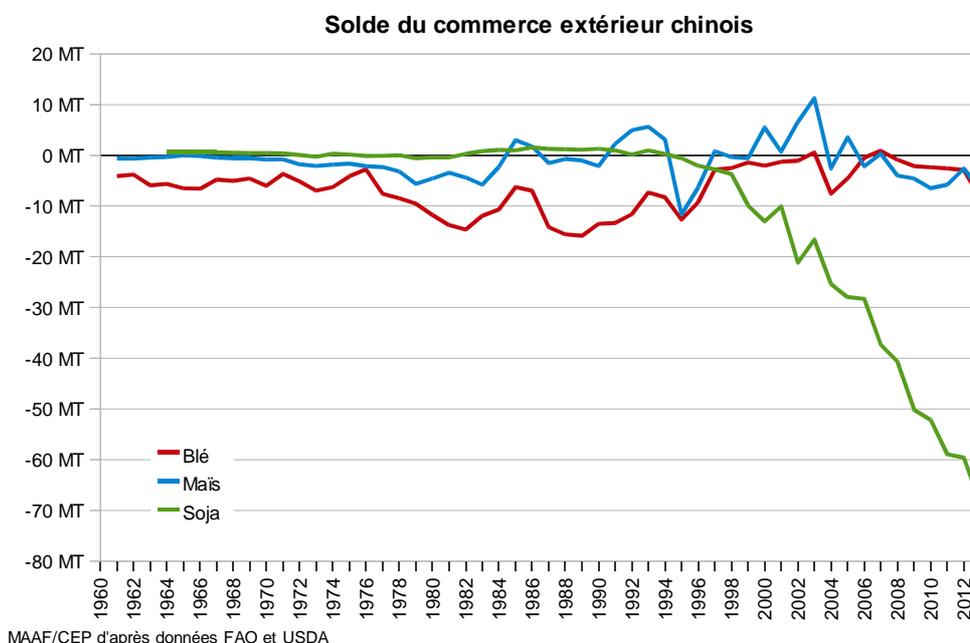
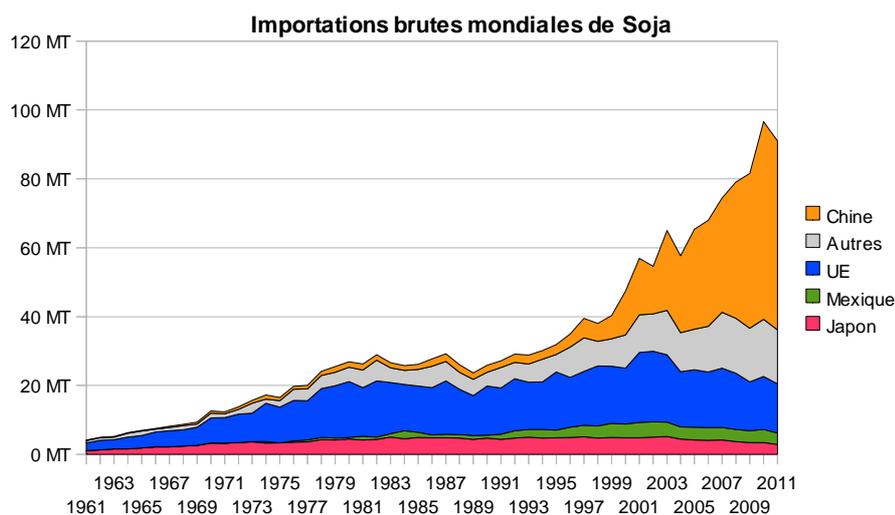


Figure 3 :



Source : MAAF/CEP d'après USDA et FAO

La croissance des productions animales a ainsi développé la dépendance protéique de la Chine qui a été contrainte à renoncer à l'autosuffisance en soja (Chaumet, 2012) alors que les importations de céréales quoique croissante restent encore modestes en regard de sa production (475 millions de tonnes en 2013, soit plus de 20 % de la production mondiale). Exportatrice nette jusqu'en 2008, la Chine importe désormais du maïs (7 millions de tonnes en 2013), essentiellement en provenance des États-Unis. Le bilan des productions céréalières, malgré une croissance de la production supérieure au développement démographique (Chaumet & Pouch, 2012), est en effet grévé par la croissance de la consommation et de la production de produits animaux. Claude Aubert a ainsi estimé que l'utilisation chinoise de céréales dans l'alimentation animale était passée de 70 millions de tonnes en 1985 à 160 millions de tonnes en 2005 (Aubert, 2008), cette tendance s'étant très vraisemblablement largement accélérée depuis.

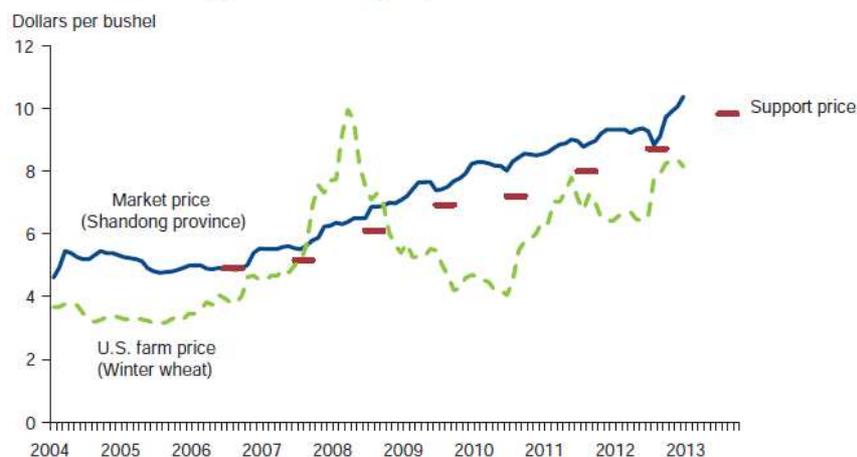
La déficitaire commerciale agricole chinois étant dû au développement des productions animales, l'objectif national d'autosuffisance pourrait se concentrer sur les céréales destinées à la consommation humaine, stratégiquement prioritaires. Certains économistes chinois, rapportés par M-H Schwoob (2013), considèrent qu'étant donné le déficit de productivité de la Chine en ce qui concerne le soja, cette production devrait être abandonnée au bénéfice des céréales. Par ailleurs, si la Chine se voit contrainte de renoncer à l'indépendance protéique, elle développe une stratégie de sécurisation et de maîtrise de ses approvisionnements extérieurs, notamment par des prises de positions à l'étranger dans les filières de production et de transformation animales (filiale porcine avec Smithfield, investissement dans des usines de poudre de lait,...), la prise de contrôle de terres agricoles (81 opérations recensées pour plus de 1,1 millions d'hectares de terres agricoles : landmatrix.org, 2014), ou des contrats d'approvisionnement sur longue période (signature pour 2 millions de tonnes de maïs en Ukraine en 2013).

L'autosuffisance alimentaire reste pourtant un objectif majeur des dirigeants chinois, réaffirmé notamment au sein du douzième plan quinquennal 2011-2015 (Chaumet, 2013), mais compte tenu de ces tendances de consommation et, par ailleurs, de l'urbanisation croissante et de la disparition de terres agricoles, celui-ci paraît s'éloigner de plus en plus. Pour autant, les efforts et l'ampleur des politiques agricoles chinoises montrent que la Chine est loin sacrifier ce secteur. D'une autosuffisance globale devenue illusoire, la Chine passerait ainsi à une stratégie de sécurisation et de maîtrise de la dépendance.

Les objectifs d'autosuffisance alimentaires en Chine semblent donc se concentrer sur les céréales destinées à l'alimentation humaine, et sont soutenus par une importante politique de régulation interne des prix à des niveaux élevés, via un mécanisme de stockage public et de protection douanière, lequel a évolué d'un mécanisme de sécurisation alimentaire, et notamment de l'approvisionnement des villes, à un soutien à l'économie agricole. Les prix minimums garantis, depuis la réforme de 2004, sont en effet

supérieurs aux cours moyens mondiaux. La comparaison des prix de marché intérieurs, qui peuvent fluctuer au dessus du prix minimum, avec les cours mondiaux montre bien l'efficacité de cette politique de stabilisation et de maîtrise de la volatilité (cf. figure 4).

Figure 4 : Source Gale, 2013  
China wheat price support and market price, 2004-13



Source: USDA, Economic Research Service analysis of data from China National Grain and Oils Information Center, China National Development and Reform Commission, and USDA, National Agricultural Statistics Service.

Cette stabilisation des prix à un niveau élevé répond ainsi aux objectifs d'autosuffisance alimentaire évoqués, mais participent aussi à un rééquilibrage économique devenu indispensable entre les zones urbaines et rurales chinoises. Les inégalités villes-campagne représentent en effet un véritable défi interne pour la Chine contemporaine, défi souligné et réaffirmé par les autorités chinoises en mars 2013 lors du bilan de la période 2007-2012. Les enjeux de ce triple défi (modernisation de l'agriculture, amélioration de la situation socio-économique des producteurs, et rénovation des infrastructures) sont tels que l'on considère qu'ils pourraient menacer tout à la fois la croissance économique générale et la stabilité sociale et politique du pays. Dans les zones rurales les plus défavorisées, en 2012, le revenu moyen annuel par habitant était jusqu'à 25 fois plus faible que le revenu urbain moyen. Cette pauvreté du milieu rural est encore accentuée par le fait que ce sont les migrants ruraux, soit 260 millions de personnes et 20 % de la population totale chinoise qui représentent la majorité de la population pauvre urbaine (Colin, 2013). Ces inégalités sont sources d'instabilités politiques majeures (en 2010, il y aurait eu officiellement 187 000 événements de protestations paysannes) et ont conduit la Chine à basculer d'une politique d'autosuffisance vers une véritable politique de développement rural.

Parallèlement à ce soutien des prix à la production, le gouvernement chinois a complété cette politique de développement rural par la mise en place, depuis 2002 (2004 pour le blé), d'importantes politiques de subvention aux facteurs de production : l'achat de semences de qualité a été soutenu à hauteur de 3 milliards de dollars US en 2012 et l'achat d'engrais et de pesticides pour un montant de 17,1 milliards de dollars en 2012 (OCDE, 2013). Ces soutiens aux facteurs de production ont été complétés par la mise en place de soutiens directs aux agriculteurs depuis 2004, dans le but de favoriser l'investissement en agriculture, et l'amélioration de la productivité (OCDE, 2005). Le soutien public aux producteurs a ainsi progressé, atteignant 15 % des recettes agricoles en 2012 se rapprochant de la moyenne des pays de l'OCDE. Mais, si les soutiens directs aux agriculteurs continuent de s'accroître, l'essentiel de la politique agricole chinoise transite bien par la politique de stockage public, puisque les mesures de soutien des prix et de stockage public représentaient 57 % des soutiens totaux à l'agriculture. Ce soutien à la production a porté ses fruits, puisque la Chine est, depuis 2005, le premier producteur mondial de céréales, avec, pour l'année 2013, 122 M T de blé, 217 M T de maïs, et plus de 200 M T de riz ; en revanche, sa production d'oléoprotéagineux reste modeste avec 14 M T de colza (contre 15 pour le Canada et 19 pour l'Europe) et 12 M T de soja, soit 5 % de la production mondiale, alors qu'elle en absorbe 80 M T, soit près d'un tiers de la production.

Depuis le début des années 2000, la Chine développe donc une politique agricole ambitieuse de soutien à la production de céréales, par des soutiens directs mais surtout par une efficace politique de stabilisation de son marché intérieur à un niveau de prix élevé et croissant. Malgré une progression générale, l'écart de niveau de vie entre les zones urbaines et rurales a continué à s'accroître en défaveur des zones rurales (Chaumet & Pouch, 2012), contribuant à légitimer cette politique de prix élevés au nom de la stabilité sociale, non seulement des campagnes, mais aussi des villes. La politique de « rêve chinois » prônée par Xi Jinping depuis son accession à la présidence de la République en 2013 prolonge cette stratégie intérieure, en réaffirmant les priorités de l'appareil dirigeant chinois en terme de lutte contre les inégalités de revenu et les crises alimentaires (Dûchatel, 2013).

La gestion des réserves de céréales, achats, ventes et rotation des stocks, est assurée par l'administration d'État Sinograin complétée par une trentaine de filiales. Sinograin, créé en 2000, était dotée en 2012 de 23 000 employés, et disposait de 338 centres de stockages en propriété, répartis à travers la Chine (et plus de 1 000 centres agréés au total). Le gouvernement chinois a d'ailleurs récemment annoncé un renforcement des capacités de stockage propres de Sinograin de 20 millions de tonnes. Cette administration est ainsi chargée des achats de céréales aux prix minimums garantis fixés chaque année par l'État, et de la gestion et revente de ces stocks sur des places de marché spécifiques, notamment à Zhengzhou pour le blé et Dalian pour le maïs. Sur l'année 2013, on estime ainsi que les stocks chinois rassembleraient 57 millions de tonnes de blé, soit 30 % des réserves mondiales, 67 M T de maïs, soit plus de 40 % des stocks mondiaux, et 45 M T de riz (42 % des stocks), ce qui en fait, de loin, le premier stockeur mondial.

Ce système de régulation à des niveaux de prix supérieurs aux cours mondiaux est adossé à un contrôle tant des importations que des exportations. Toute importation est soumise à quotas, principalement accordés aux entreprises d'État. En 2012, les quotas d'importation s'élevaient à 9,6 millions de tonnes de blé et 7,2 M T de maïs. L'octroi de ces quotas dépend ainsi des conditions de marché, et notamment de l'état des stocks. L'annonce de l'ouverture de nouveaux contingents d'importation, compte tenu des volumes en jeu, peut générer à elle seule une certaine tension sur les marchés.

Par ailleurs, dans le cas hautement stratégique du riz, cette politique de régulation interne via le stockage public se double d'une politique de régulation au niveau international. Les pays du sud-est asiatique ont ainsi décidé, après la flambée éphémère des prix de 2008, un renforcement des différentes politiques de stockage nationales, mais aussi de leurs systèmes d'information et de transparence sur les stocks, afin d'éviter toute intervention unilatérale déstabilisatrice. Cet approfondissement de la coopération internationale semble porter ses fruits, puisque le marché du riz a connu depuis une stabilité bien supérieure aux autres céréales (Cadilhon, 2011).

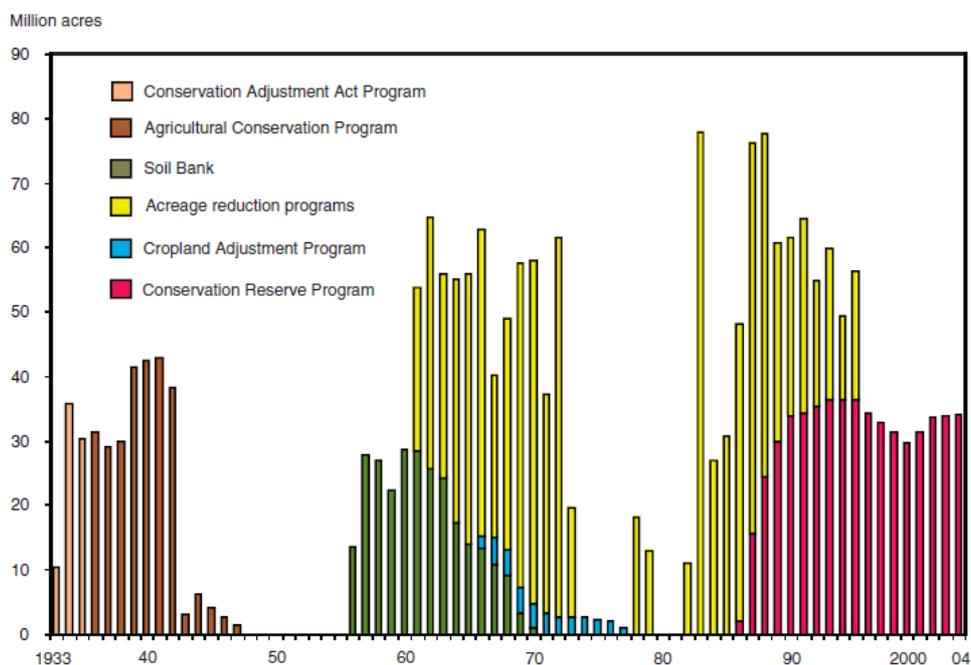
## 2. Le rôle de stockeur en dernier ressort dans les échanges internationaux de céréales

A l'instar de la Chine, l'intervention publique reste la règle en matière agricole dans la quasi-totalité des pays. La crise de 2007/08 et la forte volatilité des prix internationaux observée depuis se sont même traduites par un renforcement de ces politiques comme en Russie ou en Ukraine où des opérateurs publics chargés d'intervenir sur le marché intérieur des céréales ont été réinstaurés. On présente parfois les négociations du GATT du cycle de l'Uruguay entamé en 1986 comme la première tentative de vouloir traiter dans un cadre multilatéral les questions de commerce agricole. Mais ce serait passer sous silence la période 1930-1980 où de nombreux pays ont cherché à relancer les échanges internationaux de matières premières, et parmi elles les matières premières agricoles, par la mise en place d'accords sur les principaux produits de base. La recension de ces négociations montre quelques traits communs, celui qui retient le plus notre attention est le fait qu'ils sont souvent portés diplomatiquement par un ou quelques pays exportateurs (Gordon-Ashworth, 1984).

Dans le cas du blé, pas moins de huit accords internationaux ont été signés entre 1933 et 1971. Les États-

Unis, premier producteur et exportateur de céréales sur la période disposaient alors d'un leadership important sur ces accords. Dans un contexte de croissance des rendements, il s'agissait surtout de désengorger des marchés internationaux plombés par les surplus. L'accord le plus ambitieux, celui de 1949 renouvelé quatre fois jusqu'en 1966, prévoyait des engagements d'achat et de vente sur plusieurs années représentant jusqu'à deux tiers des échanges internationaux à des prix compris dans une fourchette assez étroite. Surtout, il engageait les trois pays exportateurs de l'époque, les États-Unis, le Canada et l'Australie, à disposer de stocks stabilisateurs conséquents. Ces dispositions étaient autant de garanties données aux pays importateurs que l'accroissement des échanges dans ce cadre sécuriserait leur approvisionnement. Les programmes d'aide alimentaire extérieure, qui furent multilatéralisés lors de l'accord de 1967, constituaient également des moyens d'écoulement des produits et de recrutement de nouveaux consommateurs. En parallèle, les États-Unis cherchaient également à réguler le marché international des céréales en limitant ses exportations via des mesures de stockages publics et des programmes de jachères obligatoires. La figure 5 montre ainsi l'ampleur de ces programmes de jachères : dans les années 1969, ils approchaient les 70 millions d'acres, une surface correspondant à 28 millions d'hectares soit plus de deux fois la superficie des terres arables en France.

Figure 5: Terres mises en jachère aux États-Unis entre 1933 et 2004, par programme  
**Cropland acreage reductions by program type, 1933-2004**



Source : Lubowski *et al.*, 2006

Le soutien des prix et la régulation de l'offre constitueront ainsi « les principes de base de l'intervention des pouvoirs publics aux États-Unis dans le secteur agricole de 1933 à 1996 », et le prix de soutien américain devient alors « un prix d'orientation pour le cours mondial des produits pour lesquels les États-Unis détiennent une part considérable de ce marché (blé, maïs, soja, coton) » (Devienne, 2005). De la sorte, les États-Unis ont joué le rôle de "stockeur en dernier ressort" (Boussard *et al.*, 2008) ou "d'offreur résiduel" indispensable pour porter l'accord (Losch, 2007). On avancera donc que c'est cette activité de stabilisation des prix internationaux qui a permis l'augmentation des échanges et un certain niveau d'ouverture commerciale.

A peine le huitième accord était-il signé en 1971 que ce système d'accords internationaux sur le blé commençait à connaître des difficultés qui se révéleront insurmontables pour le "stockeur en dernier ressort" de l'époque. On peut arrêter le début des tensions avec la flambée des prix des matières premières de 1973/74 que l'on attribue parfois aux conséquences du premier choc pétrolier, lequel, dans les faits fut postérieur à la hausse des prix des céréales. L'étincelle fut la conclusion, en dehors de l'accord, de plusieurs contrats de commercialisation sur du blé américain à destination de l'URSS par différents

négociants internationaux qui, faute d'avoir eu connaissance des démarches de leurs homologues, s'étaient engagés sur des volumes pressentis, au total, comme supérieurs à la récolte à venir. De la sorte, le "stockeur en dernier ressort" s'est lui-même mis en défaut pour ses clients réguliers. En outre, bien que le soja n'était concerné par aucun engagement international, l'annonce d'un embargo sur les exportations américaines de ce produit en mai 1973, dans l'intention de faire baisser les prix intérieurs, contribua à affaiblir la crédibilité des États-Unis à porter ces accords. Enfin, en 1979, ce leadership en matière de commerce des céréales se heurta également à la politique étrangère américaine, au moment de la mise en place par les États-Unis d'un embargo sur les céréales à destination de l'URSS suite à l'invasion de l'Afghanistan.

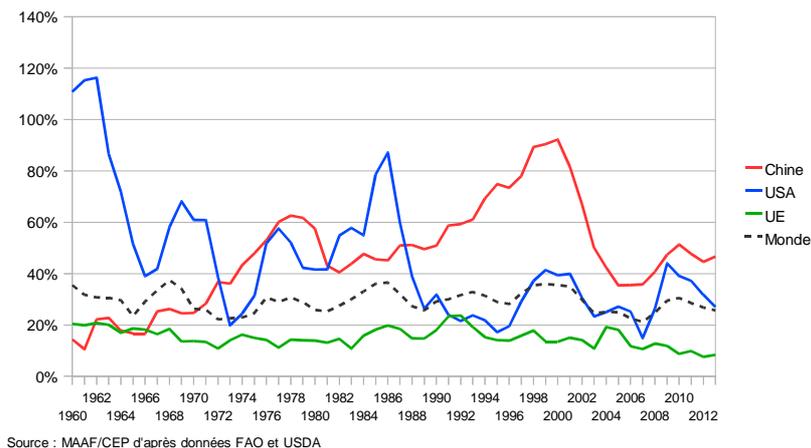
Les accords sur le blé ne survécurent donc pas à la décennie des années 1970 en dépit d'une dernière tentative menée par l'administration Carter entre 1978 et 1980 qui proposa, en vain, un système de stockage multilatéral financé par les pays développés (Bertrand & Delorme, 2007). Il faut également rappeler que l'accord sur le blé fut également déstabilisé par l'opposition croissante aux accords sur les produits de base, dans un contexte où les visées émancipatrices des 77 pays en développement cherchant, via la CNUCED et la Conférence de Nairobi en 1976, à instaurer le NOEI (Nouvel Ordre Économique International) dans lequel les accords sur les produits de base auraient constitué un instrument économique susceptible de renverser la détérioration des termes de l'échange, à l'instar de l'OPEP pour le pétrole (Lines, 2007).

Pour autant, la fin des accords sur le blé ne signa pas immédiatement l'abandon de la stratégie du "stockeur en dernier ressort" par les États-Unis. L'alternative développée fut, dans cette période de marchés déprimés, de chercher à régler le problème à la source en renforçant le programme de stockage public sur leur sol et surtout en augmentant les mesures de mise en jachère obligatoire. Ainsi en 1983, près du quart de la surface agricole américaine n'est pas cultivé dans l'objectif de rééquilibrer le marché intérieur et, compte tenu du poids de l'agriculture américaine, le marché international.

La remise cause de cette politique de "stockeur en dernier ressort" jouée au niveau mondial par le principal exportateur de céréales fut, de fait, consécutive à la stratégie non coopérative déployée par l'Argentine et surtout par l'Europe, fraîchement devenue exportatrice, qui gagnèrent des parts de marché dans les échanges internationaux grâce et aux dépens des États-Unis. Pour certains observateurs, le fait que la Communauté Européenne devienne exportatrice nette de blé en 1981 et exporte davantage de blé que les États-Unis en 1984 et 1985 a sonné le glas du leadership américain. Il est d'ailleurs à remarquer que les fameuses montagnes de blé dans les stocks communautaires étaient finalement assez limitée et qu'au regard de sa production, les stocks de report européens sont toujours restés très stables et assez bas (cf. graphique 5), bien en dessous de la moyenne mondiale. On ne peut donc pas vraiment dire que l'Europe, forte de sa Politique Agricole Commune, ait cherché à tenir le rôle de stockeur en dernier ressort dont, par son fait, elle avait découragé les États-Unis. D'un côté de l'Atlantique le budget communautaire est alors mis à rude épreuve pour subventionner des exportations, de l'autre on paie les agriculteurs pour mettre en jachère leurs champs et on remplit les stocks publics afin d'espérer faire remonter les cours mondiaux. D'un côté de l'Atlantique les stocks publics sont l'étape intermédiaire avant l'exportation subventionnée automatique, de l'autre on préfère faire varier les stocks pour tamponner un marché international en proie à une instabilité structurelle.

Graphique 6 :

Blé : Ratio stocks de fin de campagne / production nationale



Cette divergence de vue et d'action entre l'exportateur historique aux vastes plaines et le nouveau venu pour qui le marché international n'est que le moyen de stabiliser les prix intérieurs pour une agriculture en phase de modernisation accélérée, ne pût que faire des étincelles. La suite est connue : l'Europe fit la sourde oreille aux tentatives de conciliations entamées dès le début des années 1980, si bien que la mèche fut réellement allumée dès lors que la pression politique interne face à un budget agricole communautaire en dehors de tout contrôle se conjuga à la pression politique internationale qui, à elle seule, n'avait pu faire plier un lobby agricole européen très influent. Dès lors, sur les sujets agricoles, le calendrier multilatéral et l'agenda communautaire se confondirent : il s'agissait de réformer la PAC et de mettre en place une discipline internationale en matière de soutien à l'agriculture. Le coup d'envoi fut donné à la conférence du GATT de Punta del Este en 1986 qui lança le cycle de négociation de l'Uruguay. Il s'acheva par les accords de Marrakech en 1994 qui arrêtaient l'accord agricole définissant les règles à respecter en matière de soutien à l'agriculture et instaurant l'OMC. Entre temps l'accord de Blair House entre Américains et Européens et la réforme de la PAC adoptée en 1992 avaient établi les principes à suivre en matière agricole pour les deux partenaires.

La discipline de l'OMC en matière agricole se centra sur l'accès aux marchés (les droits de douanes sont plafonnés et convertis en taxe proportionnelle aux prix), sur le soutien interne (le soutien par les prix doit être remplacé par des subventions directes ayant le moins d'effet distorsif possible sur les échanges) et sur les subventions à l'exportation (qui doivent être baissées). Le principal objectif du cycle de négociation de l'Uruguay était d'imposer une réforme de la PAC, pour réduire ses impacts déflationnistes sur les marchés internationaux, en faisant baisser la production européenne, via la jachère (au taux fixe de 15 %) et la mise en place d'aides de moins en moins incitatives à la production et, en limitant le recours aux subventions à l'exportation par la baisse des prix garantis.

Mais au demeurant, si l'on a cherché à limiter l'emploi de politiques agricoles qui avaient pu se traduire par des stratégies non coopératives vis-à-vis du stockeur en dernier ressort, la discipline agricole de l'OMC a également laissé sur le carreau cette fonction même de stockeur en dernier ressort. Dans le contexte idéologique des années 1990, tournant le dos à l'expérience américaine en matière de régulation du marché des céréales, on s'en est remis aux vertus stabilisatrices des marchés : la confrontation des offres et des demandes devait conduire à l'équilibre de marché.

Malgré les critiques émises lors des flambées de prix de 2007/08 et de 2010 à l'égard de plusieurs pays ayant limité leurs exportations, il est significatif qu'aucune disposition de l'OMC ne prévoit de limiter ce genre de mesure. Cela témoigne des présupposés de l'époque : il s'agissait de gérer l'opulence : si les prix étaient bas, c'était qu'il y avait trop d'offre par rapport à la demande. Au sujet des politiques de stockage, l'accord agricole prévoit de réduire l'outil à sa plus simple acception : les seules aides qui ne sont pas soumises à réduction, s'agissant des stocks publics, sont celles qui doivent répondre à la triple condition de ne pas apporter un soutien des prix aux producteurs, que les stocks doivent répondre à un objectif de

sécurité alimentaire et que les achats doivent être faits au prix de marché. C'est d'ailleurs cette vision très corsetée de l'utilisation du stockage public que l'Inde et les pays du G33 cherchent à faire modifier depuis la préparation de la ministérielle de l'OMC à Bali en décembre 2013.

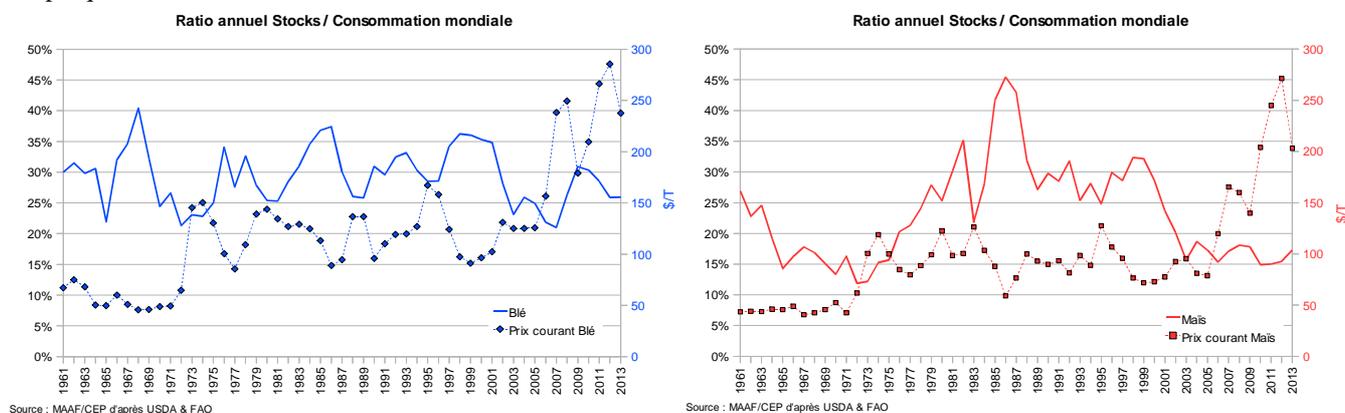
La crise agricole de 2007/08 et la forte volatilité des prix internationaux observée depuis agit donc comme un révélateur des limites de la discipline de l'accord agricole. Restreindre les politiques non coopératives est nécessaire mais non suffisant compte tenu de l'extrême volatilité des marchés agricoles laissés à eux-mêmes et des coûts et des sources d'inefficacité qu'elle induit pour l'ensemble de l'économie. Si en théorie, le meilleur remède à des prix hauts sont des prix hauts dans la mesure où ils stimulent la production et conduisent à l'ajustement, dans la pratique et compte tenu des temps longs des cycles de production, pour un gouvernement confronté à une flambée de prix « la non-intervention n'est pas une politique crédible » (Galtier, 2012). A l'instar de ce que les pays du Sud-est asiatique ont développé pour le riz (cf. supra) dont les cours sont restés très stables après le choc de 2007/08, la coopération et la coordination des politiques agricoles nationales paraissent donc une solution plus appropriée que le seul encadrement des politiques non coopératives.

La relation entre stabilité des prix internationaux et l'ouverture commerciale est en effet complexe. D'un côté, l'ouverture commerciale permet grâce aux échanges d'atténuer les impacts localisées d'un incident climatique. De l'autre, l'ouverture commerciale n'est possible que si chaque pays a suffisamment confiance dans les échanges internationaux pour assurer son approvisionnement à un prix stable. Pour enclencher et maintenir ce cercle vertueux positif en termes de sécurité alimentaire et qui puisse permettre une spécialisation productive intelligente, et compte tenu du fait que la non-intervention n'est pas crédible, cela suppose un cadre de coopération où un ou plusieurs pays supportent le rôle de stockeur en dernier ressort.

### 3. Les déterminants fondamentaux de la volatilité des prix agricoles

Depuis 2007, les cours des céréales sont entrées dans une période d'instabilité inédite. Les nombreuses analyses produites pour tenter d'expliquer le comportement des prix internationaux ont listé les différentes causes sous-jacentes, certaines se sont au mieux tentées à les classer par ordre d'importance mais aucune ne s'est hasardée à attribuer un poids respectif à chacun des facteurs. Parmi ces facteurs le niveau des stocks de report a souvent été émis en avant : la perspective de leur faible niveau à l'issue de la campagne 2007/08 est considéré comme un des principaux facteurs. Les graphique 6 et 7 montrent en effet que le ratio des stocks de report rapportés à la consommation mondiale, respectivement pour le blé et le maïs avaient alors atteint 21 % pour le blé et 15 % pour le maïs, renouant avec les niveaux les plus bas des années 1970.

Graphiques 7 & 8 :

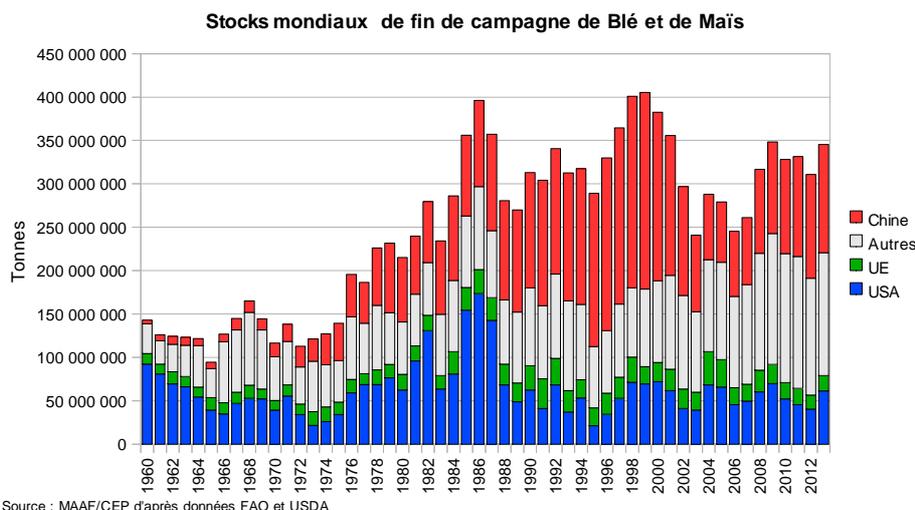


Toutefois, il faut également remarquer que ce niveau était déjà quasiment atteint depuis 2004 sans qu'aucune hausse de prix significative n'ait été observée alors. De plus, le niveau interrogé également : tout ce passe comme si pour le blé, à 20 % de stocks/consommation soit 70 j de marge pour assurer la

soudure, on considère que la pénurie est proche alors que pour 30 % soit 110 j, c'est le sentiment de réserves pléthoriques qui l'emporte. La baisse des prix de 2009 consécutive notamment d'une très bonne récolte avait en effet relevé cet indicateur au dessus des 30 %. De fait, un léger différentiel entre la production et la consommation est susceptible de faire évoluer les prix de manière spectaculaire, la loi de King malgré ses trois siècles n'a jamais été autant d'actualité (voir aussi figure 12).

En considérant la localisation de ces stocks de fin de campagne, il apparaît que l'évolution des stocks dans chaque pays ne suit pas l'évolution globale. Il est même surprenant de constater que depuis le début des années 1990, les stocks de report hors Chine, en valeur absolue, sont plutôt sur une tendance croissante. Et qu'en fait, la chute des stocks de report en céréales observée du début des années 2000 jusqu'aux prémices de la crise de 2007 s'explique essentiellement par la baisse des stocks chinois entre 1999 (226 millions de tonnes de blé et de maïs) et 2005 (70 millions de tonnes) (figure 8).

Figure 9 :

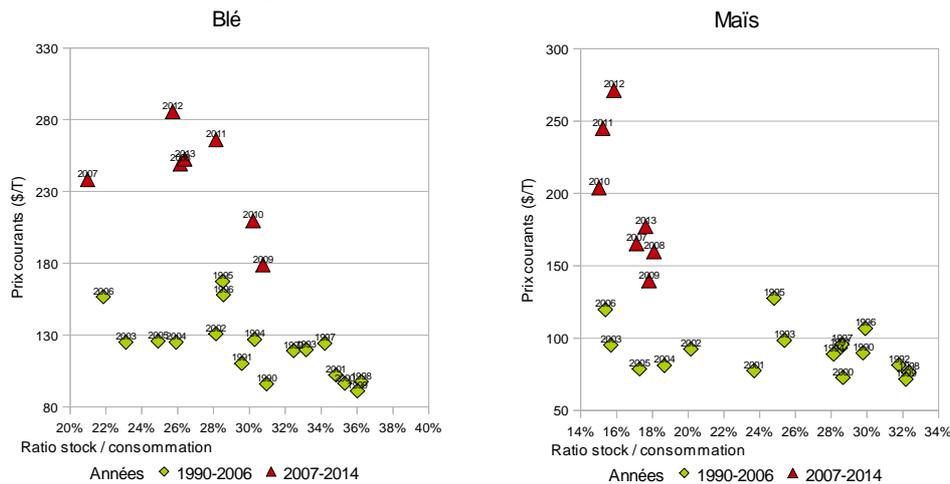


Mais ces stocks sont particuliers, si l'influence des stocks américains sur les cours mondiaux jusque dans les années 1990 s'explique directement par leur position de premier exportateur mondial et leur ouverture "directe" aux marchés, les stocks chinois ne sont, à ce titre, pas comparables. Gérés directement (cf. supra) par une entreprise étatique (aujourd'hui Sinograin), leur ouverture au commerce mondial dépend directement de décisions politiques, et a évolué dans le temps. Le rôle joué par les stocks chinois sur les équilibres des marchés dépendrait donc non seulement de leur niveau, mais de leur ouverture relative au marché mondial, dépendant notamment aujourd'hui des évolutions des contingents d'exportation et d'importation.

En regardant de plus près le ratio stocks/consommation (graphiques 7 & 8), on constate tout de même une rupture récente dans la relation entre cet indicateur phare et le prix annuel. Comme le montre la figure 10, tout ce passe comme si nous étions entré dans un nouveau régime de prix depuis 2007 : il existe toujours une relation assez régulière entre le niveau de prix et le ratio stock de report sur consommation mais celle-ci n'est plus la même depuis 2007.

Figure 11 :

Relation entre niveau de prix et ratio stocks de report/consumation pour le blé et le maïs.



Source : MAAF/CEP d'après données IGC

Les analyses empiriques de Couharde, Géronimi et Taranco (2012) sur des séries longues de prix agricoles confirment l'existence d'un changement de régime à cette période. Leur analyse en terme de tendance et cycles via des filtres de Kalman montrent que l'année 2006 représente, pour les produits primaires, une rupture structurelle de tendance, au même titre que celles de 1973/74, et 1982. Les termes de l'échange semblent désormais s'inscrire, depuis 2006, dans un nouveau régime, comparable en niveau à celui développé lors de la période 1920 – 1985, et caractérisé par un niveau de prix supérieur de 56 % au régime de prix bas développé entre 1985 et 2005.

Des paramètres tels que l'augmentation des coûts des engrais ou une certaine dépréciation du dollar expliquent une partie du décalage, mais ils paraissent insuffisants pour expliquer comment l'on passe d'un prix international inférieur aux coûts de production de la plupart des zones agricoles à un prix qui reste au dessus des coûts des producteurs les moins compétitifs, mais pourtant nécessaires pour satisfaire la demande. Peut-on invoquer comme Orléan (2004) qu'il faille parfois aller chercher des explications à la formation des prix dans des conventions, des représentations partagées entre acteurs ? On serait donc passé d'un univers d'abondance, où il était normal que les prix baissent, du fait du progrès technique, en deçà des coûts complets marginaux à une situation où la crise de 2007/08 aurait re-sensibilisé les agents économiques, privés comme publics, à un risque de tensions sur les approvisionnements consécutif au changement climatique et aux perspectives démographiques. Faut-il y voir également une conséquence de la financiarisation des marchés agricoles à l'œuvre depuis le milieu des années 2000 (Lecocq & Courleux, 2011) ? Ce phénomène peut-il être invoqué pour expliquer cette nouvelle relation par la connexion croissante entre les différents marchés financiers dans un contexte d'abondance des liquidités ?

Difficile de conclure sur les causes de ce nouveau régime, et par conséquent difficile de savoir s'il est durable ou si une autre rupture se profile. On peut seulement constater que l'attrait des marchés financiers de matières premières agricoles pour les acteurs financiers semble marquer le pas : les effets de réputation et une moindre rentabilité ont incité plusieurs acteurs financiers à se retirer et l'intérêt initial d'utiliser cette classe d'actifs dans des stratégies de différenciation de portefeuille s'estompe avec l'augmentation des corrélations entre les prix des matières premières et les autres actifs.

En outre, l'augmentation des prix des céréales observée depuis 2007 s'est traduite par une augmentation de la production conséquente, de l'ordre de 230 millions de tonnes pour le blé et le maïs entre 2006 et 2012, soit une croissance de la production mondiale de 17,5 % (figure 12). Le renforcement des politiques agricoles, les programmes de subvention aux intrants et les investissements dans les infrastructures pour limiter les gaspillages n'y sont pas non plus étrangers. Les récoltes record s'enchaînent et les prix connaissent depuis le début de l'année 2013 un tassement sensible (figure 13). Un retournement est-il à craindre ? Une baisse des prix temporaire signifierait-elle la fin de ce nouveau

régime de prix, ou une phase cyclique de baisse, dans ce régime de prix élevés ?

Figure 12 :

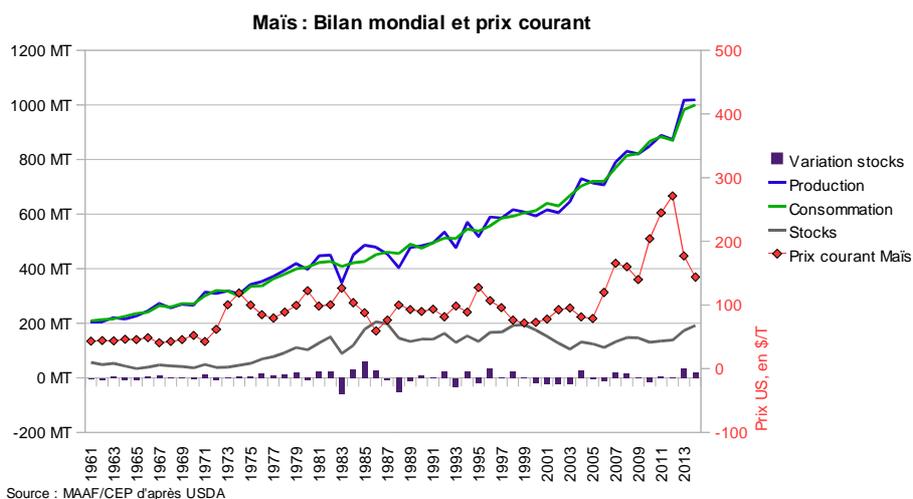


Figure 12 :



L'éventualité d'un retournement de la conjoncture des prix des céréales, et, en tout état de cause, l'ampleur des variations de prix observées, nous amènent à nous interroger sur le rôle de stockeur en dernier ressort. L'analyse de la relation entre niveau des stocks de report et prix internationaux montre qu'entre 20 % et 30 % de stocks/consommation, les prix peuvent connaître des extrêmes. Considérant que « dans la quasi-totalité des cas, les fluctuations sont indésirables pour la société, les pertes des moins favorisés dépassant en général les avantages des bénéficiaires » (Boussard, 1987), la question des stocks, au sens large, et de leurs effets stabilisateurs ou déstabilisateurs continue de se poser.

La Chine est donc, depuis les années 90, le premier stockeur mondial, cette ambitieuse politique de stockage leur permettant d'assurer une importante stabilisation des prix intérieurs. L'ouverture commerciale croissante de la Chine aux marchés des céréales pourrait-elle lui permettre "d'exporter" cette stabilisation, et donc de jouer, à son tour, le rôle de stockeur en dernier ressort, non plus seulement en modulant ses achats pour ne pas amplifier les tensions mais en exerçant pleinement un rôle d'acheteur central ? Le creusement du déficit commercial chinois en céréales, et le développement d'une certaine dépendance au marché mondial pourrait l'inciter à endosser ce rôle. En effet, avec la réduction de l'auto-provisionnement la stabilité du marché intérieur chinois, sur lequel les prix sont fixés librement au

dessus du prix minimum, ne serait que facilitée par un marché mondial lui aussi stabilisé. On a vu que, sur le marché hautement stratégique du riz, l'ensemble des pays de l'ASEAN avaient opté, avec succès, pour une coopération internationale à même de coordonner leurs propres politiques de stabilisation des prix. Compte tenu du fait que les tensions sur les marchés des céréales (hors riz) s'explique par des différentiels de 50 à 70 millions de tonnes, soit un volume modeste au regard des 330 millions de tonnes de la production chinoise et des 200 M T de stocks publics. En théorie, les conditions semblent donc se réunir pour que la Chine soit à même de jouer ce rôle de "stockeur en dernier ressort" qui contribuerait à sa stratégie de stabilisation de son marché intérieur, et par là même du marché mondial.

\* \* \*

Longtemps peu reliée aux échanges internationaux de matières premières agricoles, la Chine se profile comme l'un des acteurs majeurs de ces marchés. Premier producteur, premier consommateur et premier stockeur de céréales au niveau mondial, la Chine a progressivement rééquilibré sa politique économique en faveur de l'agriculture depuis trois décennies pour maintenir des objectifs d'auto-provisionnement élevés en céréales, préférant par ailleurs maîtriser sa dépendance en protéine végétale. La géopolitique des accords sur le blé montre le rôle central de stockeur en dernier ressort qu'ont joué les États-Unis des années 1930 aux années 1980 avant la mise en œuvre de l'accord agricole de l'OMC. La stabilité garantie par le leadership américain en matière de régulation du marché international a contribué au développement des échanges. A l'inverse, après sept années de prix relativement élevés depuis la crise de 2007/08, la perspective d'un retournement de conjoncture laisse craindre une nouvelle séquence de jeu non coopératif entre des pays qui ne voudront pas remettre en cause leurs politiques agricoles nouvellement renforcées, déprimant encore plus le niveau des cours internationaux. La Chine, en cohérence avec sa politique de stabilité des prix intérieurs, paraît naturellement être un des candidats valables au rôle de stockeur en dernier ressort, et ce d'autant plus compte tenu de la nouvelle doctrine politique du « rêve chinois », par laquelle la Chine réaffirme son statut de grande puissance, et vise un nouveau type de relations internationales plus équilibrées (Duchâtel, 2013). Cela supposerait que contrairement à l'expérience des accords sur le blé que les autres partenaires commerciaux ne jouent pas contre cette stratégie mais coopèrent. L'Inde mais surtout les États-Unis s'ils souhaitaient accroître la flexibilité de leur politique de promotion de biocarburants seraient également assez bien placés pour les y aider. La géopolitique des échanges et des politiques agricoles des prochaines années ne devrait pas manquer d'intérêt.

## Références bibliographiques :

- Aubert C (2008) Food security and consumption patterns in China: the grain problem. *China perspectives* 5–23.
- Bertrand JP, Delorme H (2007) Pratique de la régulation des marchés agricoles internationaux: le cas du blé et du soja. *La régulation des marchés agricoles internationaux, un enjeu décisif pour le développement* l'Harmattan
- Boussard J-M (1987) Economie de l'agriculture. *Economica*
- Boussard J-M, Gérard F, Piketty M-G (2008) Pourquoi les prix agricoles augmentent-ils? *Oléagineux, Corps Gras, Lipides* 15:81–87.
- Cadilhon J, Millemann A (2011) Les politiques publiques de stabilisation du marché du riz en Asie. *Ministère de l'Agriculture, Centre d'Études et de Prospective*
- Chaumet J-M (2012) Idele Chine n°1 - La lettre de veille de l'économie de l'élevage en Chine *Institut de l'Élevage*.
- Chaumet J-M (2013) Idele Chine n°5 - La lettre de veille de l'économie de l'élevage en Chine *Institut de l'Élevage*.
- Chaumet J-M, Desevedavy F (2009) Food Consumption and Food Safety in China. *Asie Visions* 21:
- Chaumet J-M, Pouch T (2012) La Chine au risque de la dépendance alimentaire. *Oléagineux, Corps Gras, Lipides* 19:290–298.
- Colin, S. (2012) Le défi rural du « rêve chinois ». *Hérodote* **150**, 9 .
- Couharde C, Geronimi V, Taranco A (2012) Les hausses récentes des cours des matières premières traduisent-elles l'entrée dans un régime de prix plus élevés ? *Tiers-Monde* 211:13.
- Devienne S (2011) La politique alimentaire des États-Unis, premier poste de dépenses du ministère de l'Agriculture. *Déméter*
- Devienne S, Bazin G, Charvet J-P (2005) Politique agricole et agriculture aux États-Unis : évolution et enjeux actuels. *Annales de géographie* 641:3. doi: 10.3917/ag.641.0003
- Duchâtel, M. (2013) La politique étrangère de la Chine sous Xi Jinping. *Hérodote* **150**, 172.
- Dumont R (1957) Révolution dans les campagnes chinoises. *Politique étrangère* 22:187–202.
- Dumont R (1964) Les communes populaires rurales chinoises. *Politique étrangère* 380–397.
- Gale F (2013) Growth and Evolution in China's Agricultural Support Policies. *USDA-ERS Economic Research Report*
- Galtier F (2012) Gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement, *AFD, Agence Française de Développement*.
- Gérard F, Piketty MG, Boussard JM (2008) Analyse de l'impact de scénarios de libéralisation des échanges agricoles internationaux à partir du modèle ID3. *Rapport réalisé pour le Ministère de l'Agriculture*
- Gordon-Ashworth F (1984) International commodity control, 1929 to 1977: a contemporary history and appraisal. *Croom Helm ; St. Martin's Press, London; New York*
- Kuhn M, Pouch T (2010) L'agriculture chinoise au milieu du gué. *Monde chinois*
- landmatrix.org (2014) LAND MATRIX - 15 janvier 2014. <http://www.landmatrix.org/>. Accessed 15 Jan 2014
- Lecoq P-E, Courleux F (2011) Vers la définition d'un nouveau cadre de régulation des marchés dérivés de matières premières agricoles. *Ministère de l'Agriculture, Centre d'Études et de Prospective*

- Lines T (2007) Les accords sur les produits tropicaux et les programmes d'ajustement structurel. *La régulation des marchés agricoles internationaux, un enjeu décisif pour le développement* l'Harmattan
- Losch B (2007) Quel statut pour l'instabilité des prix dans les changements structurels des agricultures des Suds. *La régulation des marchés agricoles internationaux, un enjeu décisif pour le développement* l'Harmattan
- Lubowski RN, Vesterby M, Bucholtz S, et al. (2006) Major uses of land in the United States, 2002. *United States, Department of Agriculture, Economic Research Service*
- OECD (2005) OECD Review of Agricultural Policies: China 2005.
- OECD (2011) Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2011.
- OECD (2013) Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013.
- Orléan A (2004) L'économie des conventions: définitions et résultats. *Analyses économiques des conventions* Presses Universitaires de France
- Schwoob M-H (2013) La Stratégie de sécurité alimentaire chinoise. *China Analysis, les nouvelles de Chine*
- Voituriez T (2001) What explains price volatility changes in commodity markets? Answers from the world palm-oil market. *Agricultural Economics* 25:295–301.
- Will P-É (1983) Le stockage public des grains en Chine à l'époque des Qing (1644-1911). Problèmes de gestion et problèmes de contrôle. *Annales Économies, Sociétés, Civilisations* 259–278.
- Yang W (2005) Réformes, ajustements structurels et revenu rural en Chine. *Perspectives chinoises* 29–35.