



Gilles Allaire et Benoit Daviron (dir.)

Transformations agricoles et agroalimentaires Entre écologie et capitalisme

Éditions Quæ

Chapitre 4 - La Chine, le nouveau stockeur en dernier ressort après les États-Unis ?

Frédéric Courleux et Jean-Noël Depeyrot

Éditeur : Éditions Quæ
Lieu d'édition : Éditions Quæ
Année d'édition : 2017
Date de mise en ligne : 30 janvier 2020
Collection : Synthèses
ISBN électronique : Synthèses



<http://books.openedition.org>

Édition imprimée

Date de publication : 2 mars 2017

Référence électronique

COURLEUX, Frédéric ; DEPEYROT, Jean-Noël. *Chapitre 4 - La Chine, le nouveau stockeur en dernier ressort après les États-Unis ?* In : *Transformations agricoles et agroalimentaires : Entre écologie et capitalisme* [en ligne]. Versailles : Éditions Quæ, 2017 (généré le 31 janvier 2020). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/quæ/21662>>.

La Chine, le nouveau stockeur en dernier ressort après les États-Unis ?

F. COURLEUX, J.-N. DEPEYROT

La sécurité alimentaire de la population chinoise constitue un enjeu économique et social crucial pour l'Empire du Milieu. En dépit d'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 auto-suffisante 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 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 aux seuls importateurs privés chinois et aux négociants internationaux la gestion de sa participation au commerce international. Outre les droits aux frontières et autres quotas d'importation, elle dispose de capacités de stockage public suffisamment conséquentes (officiellement de 250 millions de tonnes fin 2014) 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 et établir leur valeur soulève des difficultés au moins aussi importantes que le sont les enjeux autour de leur divulgation, compte tenu des réactions potentielles des agents économiques (Schwoob, 2015). Les chiffres publiés à ce sujet par le Conseil international des céréales, la FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) ou l'USDA (United States Department of Agriculture) sont ainsi parfois considérés comme discutables, il n'en reste pas moins que ce sont ceux qui sont repris pour constituer les bilans de fin de campagne, indicateurs phares pour la formation des prix.

Dans la première partie de ce chapitre, 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 deuxième 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, seront développés. 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'importantes 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. Au-delà de la faisabilité technique, cette troisième partie propose également une discussion quant aux conditions et aux motivations que pourrait avoir la Chine à endosser ce rôle de stockeur en dernier ressort.

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

Rappelons d'abord que la constitution de stocks publics de céréales représente une politique à la fois ancienne et forte de l'Empire du Milieu, afin d'assurer l'alimentation d'une population historiquement nombreuse (Kuhn et Pouch, 2010). La gestion d'importants stocks régionaux de céréales fut une des priorités de l'État chinois dès le xvii^e siècle (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 a voulu bâtir son développement à partir du 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 néanmoins 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 socialistes » à partir de 1957 – la propriété du sol étant alors conférée à la collectivité – avant d'intégrer le 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 internationaux. La désorganisation totale liée à la mise en place de ce système complexe a joué un grand rôle dans la grande famine qui frappa 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. 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 (Dumont, 1964).

Malgré l'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 toujours inférieurs aux échanges internationaux, pour favoriser l'émergence du secteur industriel.

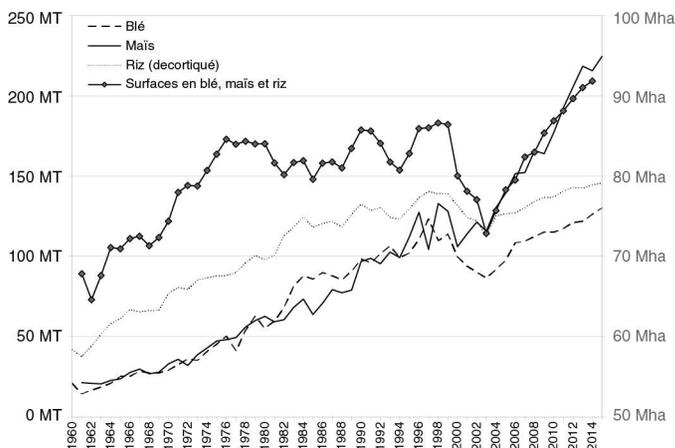


Figure 4.1. Production agricole chinoise de céréales : blé, maïs et riz.

Source : auteurs, d'après les données de la FAO et de l'USDA.

À la suite des réformes de 1962, la production de céréales en Chine connaît une croissance forte, avec +16 % par an pour le blé et le maïs entre 1962 et 1979, et +7,5 % par an pour la production de riz (figure 4.1). Les surfaces cultivées en blé, maïs et riz progressent de 30 % sur la même période. Cette croissance de la production, mais aussi le recours à quelques importations permettent de répondre à l'accroissement de la demande tout en autorisant la reconstitution de stocks de report 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. La décollectivisation des terres est opérée : 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 cours internationaux. Selon Yang (2005), le processus de libéralisation de la commercialisation des céréales permet ainsi que plus du tiers de la production intérieure de céréales soit échangé directement sur le marché intérieur en 1995.

L'autonomie croissante des producteurs entraîne 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. Après avoir culminé à 84,3 millions d'hectares en 1978, les surfaces cultivées en blé, maïs et riz vont ainsi reculer de 4 % entre 1979 et 1987. Le progrès technique et la diffusion des intrants permettent de compenser ces retraits – la production

continuant à progresser rapidement (figure 4.1) – et d’approvisionner les stocks de report qui atteignent ainsi plus de 90 % du volume 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 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 la relance de la production se traduit même par des excédents en céréales au début des années 2000.

En parallèle, la rapide croissance économique de la Chine depuis 1995 a permis une nette amélioration du niveau de vie se traduisant par l’augmentation des aliments carnés dans le régime alimentaire (Chaumet et Pouch, 2012). Cette évolution du régime alimentaire entraîne un accroissement des importations de protéines végétales destinées à l’alimentation animale : le solde commercial du soja s’effondre, et la Chine devient rapidement le premier importateur mondial de soja et doit renoncer à l’autosuffisance en soja (Chaumet, 2012). S’agissant des céréales, bien que leur utilisation dans l’alimentation animale soit passée de 70 millions de tonnes en 1985 à 160 millions de tonnes en 2005 (Aubert, 2008), l’augmentation de la production a conduit à maintenir les importations à un niveau réduit (7 millions de tonnes en 2013) au regard de sa production (475 millions de tonnes en 2013, soit plus de 20 % de la production mondiale). Toutefois, si la Chine se voit contrainte de renoncer à l’autosuffisance 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 (filière porcine avec Smithfield, investissement dans des usines de poudre de lait, etc.), la prise de contrôle de terres agricoles (70 opérations recensées pour plus de 2,1 millions d’hectares destinés à la production alimentaire¹) ou encore des contrats d’approvisionnements sur longue période (engagement pour 2 millions de tonnes de maïs avec l’Ukraine en 2013).

L’autosuffisance alimentaire reste ainsi un objectif majeur des dirigeants chinois, réaffirmé notamment dans le douzième Plan quinquennal 2011-2015 (Chaumet, 2013), mais, compte tenu des tendances de consommation et de l’urbanisation croissante consommatrice de terres agricoles, celle-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 de négliger ce secteur : d’une autosuffisance globale devenue inatteignable, la Chine passe ainsi à une stratégie de sécurisation et de maîtrise de sa dépendance. En outre, l’activisme du gouvernement chinois vis-à-vis de son secteur agricole s’inscrit également dans une visée de rééquilibrage économique entre les zones urbaines et rurales chinoises, ou tout du moins une tentative d’endiguement du creusement des inégalités entre villes et campagnes, défi 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

1. Land Matrix, 2015. *Land Matrix*, <http://www.landmatrix.org/> (consulté le 19 octobre 2016).

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. Le sentiment de pauvreté du monde rural est encore accentué 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, 2012). Ces inégalités sont sources d'instabilités politiques majeures, à tel point qu'en 2010, il y aurait eu officiellement 187 000 événements de protestations paysannes recensés par l'Académie chinoise des sciences sociales (Woo, 2012 ; Colin, 2012).

L'objectif d'autosuffisance alimentaire en Chine se concentre ainsi sur les céréales qui sont soutenues par une importante politique de régulation interne de prix minimums à un niveau relativement élevé, *via* des protections douanières et du stockage public. 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 millions de tonnes de maïs. L'octroi de ces quotas varie et dépend des conditions de marché, et notamment de l'état des stocks qu'ils soient privés ou publics. La gestion des stocks publics de céréales est assurée par l'administration d'État, Sinograin, complétée par une trentaine de filiales. Sinograin, créé en 2000, était doté en 2012 de 23 000 employés, et disposait de 338 centres de stockage en propre répartis à travers la Chine et de plus de 1 000 centres agréés au total, pour une capacité estimée à 250 millions de tonnes. Le gouvernement chinois a d'ailleurs annoncé mi-juin 2015 un plan quinquennal de modernisation des infrastructures et un accroissement des capacités de stockage de 50 millions de tonnes. Sinograin est ainsi chargé des achats de céréales aux prix minimums garantis fixés chaque année par l'État, et de la gestion et de la revente des stocks sur des places de marché spécifiques, notamment à Zhengzhou pour le blé et à Dalian pour le maïs. En fin de campagne 2014, on estime ainsi que les stocks chinois rassembleraient 75 millions de tonnes de blé, soit 35 % des réserves mondiales, 82 millions de tonnes de maïs, soit plus de 40 % des stocks mondiaux, et 47 millions de tonnes de riz (46 % des stocks mondiaux), ce qui fait de la Chine, de loin, le premier stockeur mondial. La comparaison des prix de marché intérieurs, qui peuvent fluctuer au-dessus du prix minimum, avec les cours mondiaux montre l'efficacité de cette politique de stabilisation et de maîtrise de la volatilité (figure 4.2).

Parallèlement à ce soutien à la production par les prix, le gouvernement chinois a mis en place, depuis 2002, d'importantes mesures de subvention aux intrants : l'achat de semences de qualité a été soutenu à hauteur de 3 milliards de dollars en 2012, et l'achat d'engrais et de pesticides pour un montant de 17,1 milliards de dollars en 2012 (OCDE, 2013). En outre, des aides directes ont également été introduites à partir de 2004 dans le but de favoriser l'investissement dans l'agriculture et l'amélioration de la productivité (OCDE, 2005). Le soutien public aux producteurs a ainsi progressé, atteignant 15 % des recettes agricoles en 2012 et se rapprochant ainsi de la moyenne des pays de l'OCDE². Mais, si les soutiens directs aux agriculteurs continuent de s'accroître, l'essentiel de la politique agricole chinoise transite

2. En cherchant à prendre en compte la sous-évaluation du yuan, Butault *et al.* (2012) portent même ce chiffre à 17 % pour 2010.

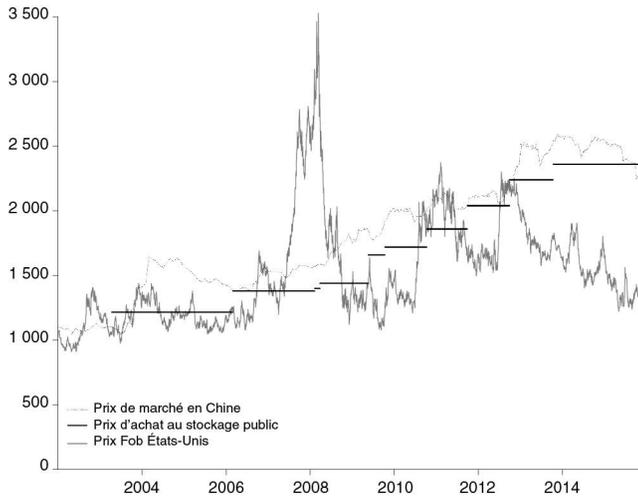


Figure 4.2. Prix de soutien et prix de marché du blé en Chine.

Sources : auteurs, inspirés par Gale (2013).

Sources des données : IGC, BCE, FAO, USDA et GNGOIC.

par la politique de soutien des prix domestiques, qui représentait 57 % des soutiens totaux à l'agriculture en 2012. En définitive, le soutien à la production semble avoir porté ses fruits puisque la Chine est, depuis 2005, le premier producteur mondial de céréales, avec, pour l'année 2014, 126 millions de tonnes (Mt) de blé, 216 Mt de maïs et 224 Mt de riz.

Forte de ce succès, la politique chinoise n'en reste pas moins appelée à connaître certains ajustements pour faire face au repli généralisé des marchés internationaux observé depuis 2014. La croissance des importations de substitut aux céréales pour l'alimentation animale et l'accumulation de stocks de maïs au-delà des besoins de sécurité alimentaire conduisent en effet les autorités chinoises à modifier la politique de soutien au maïs. À partir de la campagne 2016, les importations de drèches de brasserie sont davantage taxées et le prix intérieur du maïs est abaissé afin de conserver aux droits de douane à 65 % leur caractère dissuasif. Une aide contra-cyclique (*deficiency payment*) est mise en place pour compenser la baisse des prix du maïs, qui doit permettre de maintenir un niveau de revenu équivalent aux producteurs et de réduire la sole consacrée au maïs de 10 % à l'horizon 2020 (Li, 2016). Cet ajustement de la politique de soutien devrait se traduire par une augmentation de la production de soja et un renforcement de la compétitivité des élevages chinois tout en garantissant un haut niveau de sécurité alimentaire.

Depuis le début des années 2000, la Chine développe ainsi une politique agricole ambitieuse de soutien à la production de céréales, par des aides directes, mais surtout par une politique efficace de stabilisation de son marché intérieur à un niveau de prix élevé pour le riz et le blé. La politique agricole chinoise est marquée par une forte capacité d'adaptation traduisant un pragmatisme réel dans la recherche de solutions pour atteindre des objectifs ambitieux. Ces mesures l'ont ainsi amenée au premier rang mondial en termes de consommation, de production et de stockage

de céréales. On relèvera d'ailleurs le paradoxe, du point de vue de la théorie économique, qui veut que le pays que l'on qualifie « d'atelier du monde », au vu du développement de son industrie manufacturière, soit aussi le plus grand pays agricole et celui où les prix des principaux produits agricoles sont les plus élevés au monde. Paradoxe qui devrait amener à renouveler certaines approches de l'économie du développement et certaines théories sur la spécialisation productive résultant de l'intégration commerciale.

► Le rôle de stockeur en dernier ressort dans les échanges internationaux de céréales

À l'instar de la Chine, l'intervention publique reste la règle en matière agricole dans la quasi-totalité des pays. La crise de 2007-2008 et la forte volatilité des prix internationaux observée depuis se sont même traduites par un renforcement des politiques agricoles nationales. On présente parfois les négociations du Gatt (General Agreement on Tarrifs and Trade) 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 (Gilbert, 1996). La recension de ces négociations montre quelques traits communs, celui qui retient particulièrement 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* 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 intégrés aux négociations lors de l'accord de 1967, constituaient également des moyens d'écoulement des produits et de recrutement de nouveaux pays consommateurs. Engagés dans cette recherche de stabilisation des marchés internationaux, les principaux protagonistes cherchaient alors à mettre en cohérence leur politique agricole intérieure. En particulier, les États-Unis mobilisaient pleinement le stockage public et des programmes de jachères obligatoires pour retirer des terres de la production. La figure 4.3 montre ainsi l'ampleur de ces programmes de jachères : dans les années 1960, 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.

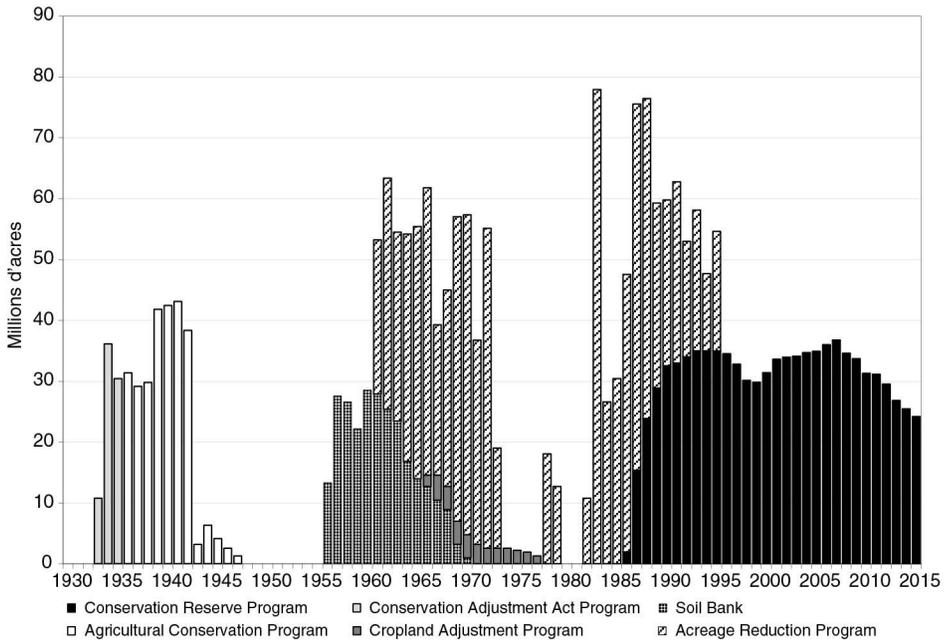


Figure 4.3. Terres mises en jachère aux États-Unis entre 1933 et 2015, par programme.

Sources : auteurs, d'après Lubowski *et al.*, 2006, mise à jour d'après des données de l'USDA.

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 *et al.*, 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). Le principal enseignement de cette période et de l'activisme des États-Unis pour développer les échanges doit être vu dans la relation entre la stabilisation des prix et l'ouverture commerciale. S'il est vrai que l'accroissement des échanges permet de diminuer les effets déstabilisateurs de chocs dits exogènes (Boussard *et al.*, 2013), comme des événements climatiques extrêmes, force est de constater qu'à l'aune des faits historiques la causalité entre ouverture et stabilisation est inversée : c'est la stabilisation des prix internationaux par le « stockeur en dernier ressort » qui a permis l'ouverture commerciale.

À peine le huitième accord était-il signé en 1971 que le 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 la période de début des tensions avec la flambée des prix des matières premières de 1973-1974, 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, 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 ne fût 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, le *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 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 et 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 Cnuccd (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement) et la Conférence de Nairobi en 1976, à instaurer le NOEI (Nouvel ordre économique international) dans lequel les accords sur les produits de base constituaient 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 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 (figure 4.3).

La remise en cause finale 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. On peut en effet avancer que 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 limitées et qu'au regard de sa production, les stocks de report européens sont toujours restés très stables et assez bas (figure 4.4), 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. Au contraire, deux stratégies opposées vont s'affronter en vain. D'un côté de l'Atlantique, le budget communautaire est 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.

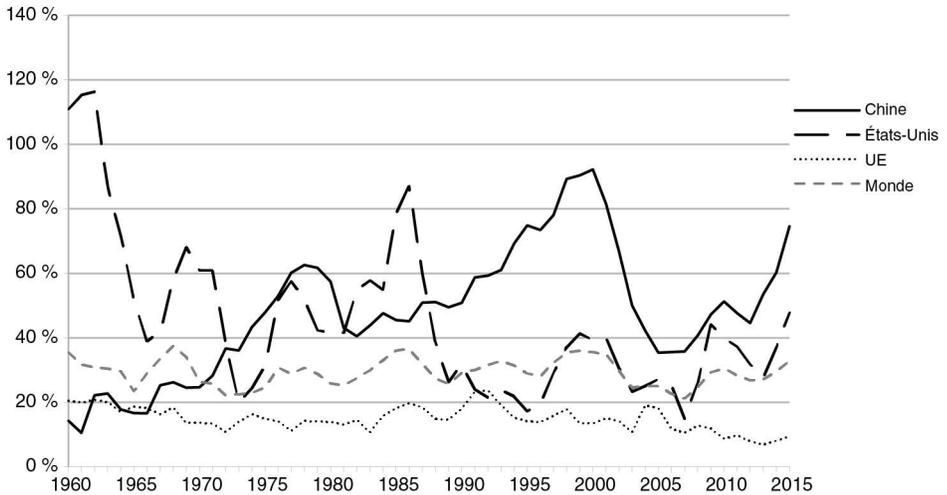


Figure 4.4. Blé : ratio stocks de fin de campagne/production nationale.

Sources : auteurs, d'après les données de l'USDA et de l'IGC.

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, ne put 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. À partir de cette période, 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 arrêterent l'accord agricole définissant les règles à respecter en matière de soutien à l'agriculture et instaurant l'OMC (Organisation mondiale du commerce). 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 douane 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 visant à réduire ses impacts déflationnistes sur les marchés internationaux. Concrètement, l'instauration d'une jachère obligatoire (au taux fixe de 15 % de la surface arable), ainsi que la baisse des prix d'intervention, compensée partiellement par des aides de moins en moins incitatives à la production, devaient permettre de faire baisser la production et de limiter le recours aux subventions à l'exportation.

Mais au demeurant, si l'on a cherché à limiter la portée de politiques agricoles nationales 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 mis à bas cette fonction centrale 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.

Les critiques émises lors des flambées de prix de 2007-2008 et de 2010 à l'égard de plusieurs pays ayant limité leurs exportations ont d'ailleurs révélé les limites du cadre de l'OMC en matière agricole : aucune disposition ne prévoyait d'encadrer ce type de pratiques. Ceci est d'autant plus troublant que la réduction des barrières à l'importation est, au contraire, au cœur des objectifs de la gouvernance mondiale des politiques agricoles depuis la fin des années 1980. Quels présupposés cette asymétrie dans le traitement des barrières commerciales révèlent-ils ? En premier lieu, elle manifeste que l'objectif du cadre de l'OMC était principalement de sortir les marchés internationaux de la déprime dans laquelle les politiques nationales non coopératives la maintenaient. De plus, elle traduit une représentation largement partagée où le progrès technique devait permettre la poursuite de la tendance à la baisse des prix agricoles, sorte de loi d'airain d'un monde sans rareté. Enfin, on peut y voir la croyance dans l'autorégulation et l'efficacité des marchés laissés à eux-mêmes sans égards vis-à-vis des causes structurelles de la volatilité des marchés agricoles.

Au sujet des politiques de stockage, l'accord agricole de 1994 prévoit de réduire l'outil à son acception la plus étroite. Les seules aides au stockage public qui ne sont pas soumises à réduction sont celles qui doivent répondre à la triple condition de ne pas apporter un soutien des prix aux producteurs, que les stocks répondent à un objectif de sécurité alimentaire et que les achats soient 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 Conférence ministérielle de l'OMC à Bali en décembre 2013 (Berthelot et Galtier, 2014).

La crise agricole de 2007-2008 et la forte volatilité des prix internationaux observée depuis agissent donc comme un révélateur des limites de la discipline de l'accord agricole de l'OMC. Restreindre les politiques non coopératives est nécessaire mais non suffisant, compte tenu de la volatilité structurelle des marchés agricoles laissés à eux-mêmes, ainsi que 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 est des prix hauts dans la mesure où ils stimulent la production et conduisent à l'ajustement, dans la pratique, pour un gouvernement confronté à une flambée de prix, « la

non-intervention n'est pas une politique crédible » (Galtier, 2012). Cette déclinaison du principe de réalité implique donc de penser la coopération entre pays et la coordination entre politiques nationales afin de prévenir des situations dans lesquelles la gestion de l'urgence l'emporterait, à juste titre pour l'essentiel, sur toutes considérations et engagements internationaux.

La relation entre stabilité des prix internationaux et ouverture commerciale est complexe. D'un côté, l'ouverture commerciale permet, grâce aux échanges, d'atténuer les impacts localisés 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 relativement stable. Pour enclencher et maintenir ce cercle vertueux positif en termes de sécurité alimentaire et pour qu'il puisse permettre une spécialisation productive intelligente, vu 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 ». Compte tenu de l'importance de sa politique agricole et de son rang, que ce soient en termes de production ou de consommation, la Chine peut-elle tenir ce rôle ?

► La Chine comme nouveau stockeur en dernier ressort ?

L'examen de la politique agricole chinoise a permis d'établir quelques ordres de grandeurs sur la production, la consommation et le stockage de l'Empire du Milieu. Afin d'apporter des éléments de réponse à la question posée, nous proposons de rapporter ces chiffres à ceux de la volatilité des cours mondiaux, et plus précisément à la valeur du stock de fin de campagne que nous considérons comme la variable centrale pour expliquer les tensions sur les marchés. Cette analyse nous permettra de voir si la Chine dispose ou non de la capacité d'intervention nécessaire. Mais, si elle le pouvait, pourquoi le voudrait-elle ? Une seconde sous-partie discutera des motivations que la Chine aurait à endosser le costume de stockeur en dernier ressort.

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 ont au mieux tenté de les classer par ordre d'importance, mais aucune ne s'est hasardée à attribuer un poids respectif à chacun des facteurs (Trostle, 2008). Parmi ces facteurs, le niveau des stocks de report a souvent été mis en avant : la perspective de leur faible niveau à l'issue de la campagne 2007-2008 a été considérée comme un des principaux facteurs. Il convient de préciser que les stocks de report ne se limitent pas aux seuls stocks détenus par des institutions publiques. De plus, ce concept découle de la saisonnalité de la production de céréales (une récolte par hémisphère et par an, avec une prédominance de l'hémisphère nord), il correspond aux quantités disponibles à la veille de la prochaine récolte, celles à même d'assurer la soudure entre les récoltes.

Les graphiques de la figure 4.5 montrent les ratios des stocks de report rapportés à la consommation mondiale, respectivement pour le blé et le maïs : en 2007-2008, ils avaient atteint 21 % pour le blé et 15 % pour le maïs, renouant avec les niveaux les plus bas des années 1970.

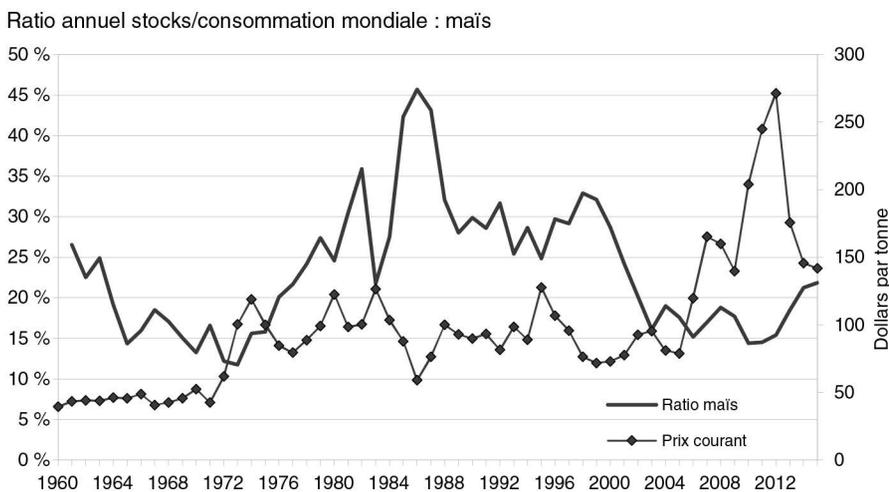
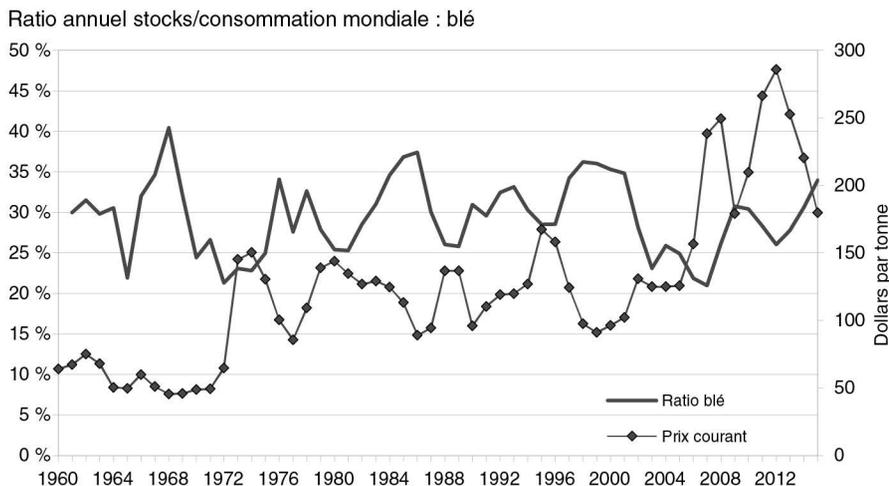


Figure 4.5. Ratio annuel stocks/consommation mondiale : (a) blé et (b) maïs.

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 interroge également : tout ce passe comme si, pour le blé, à 20 % de stocks/consommation, soit 70 jours de marge pour assurer la soudure, on considère que la pénurie est proche, alors qu'à 30 %, soit 110 jours, c'est le sentiment de réserves pléthoriques qui l'emporte. La baisse des prix de 2009, consécutive notamment à une très bonne récolte, a en effet relevé cet indicateur au-dessus des 30 %. Ainsi, tout ce passe comme si, autour d'un pivot à 25 % de stocks/consommation, quelques dizaines de millions de tonnes en plus ou en moins suffisaient à faire basculer les prix d'un côté ou d'un autre : pour une production mondiale de céréales (hors riz) estimée à environ 2 milliards de tonnes, l'ordre de grandeur est de 100 millions de tonnes. La loi de King, malgré ses trois siècles,

n'a jamais été autant d'actualité : un léger différentiel entre la production et la consommation est susceptible de conduire à des variations des prix très importantes.

En regardant de plus près le ratio stocks/consommation (figure 4.6), on constate tout de même une rupture dans la relation entre cet indicateur phare et le prix moyen annuel. Cela donne à penser que nous serions entrés 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 (Couharde *et al.*, 2012).

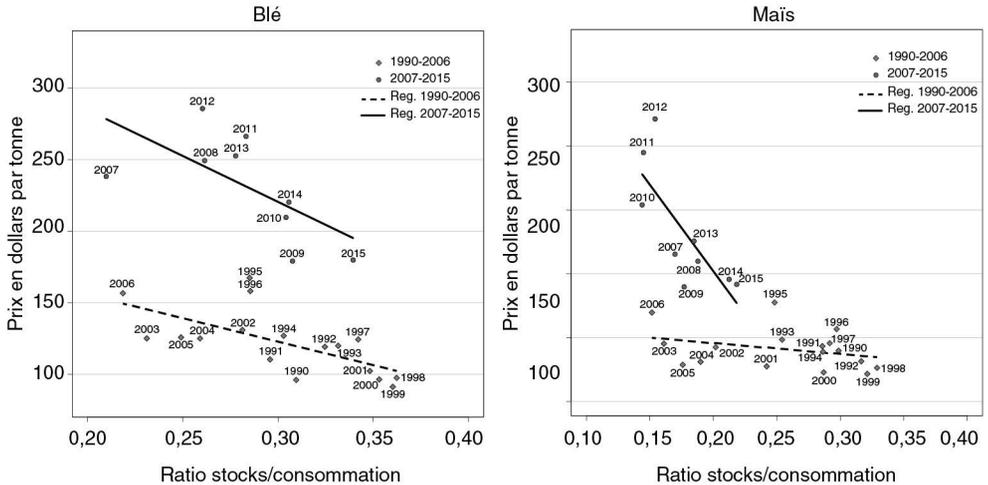


Figure 4.6. Relation entre niveau de prix et ratio stocks de report/consommation pour le blé et le maïs.

Sources : auteurs, d'après les données de l'USDA et de l'IGC.

Des paramètres tels que l'augmentation des coûts du pétrole et des engrais ou la dépréciation du dollar expliquent une partie du décalage, mais ils paraissent insuffisants pour expliquer le passage 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 même 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 2007-2008 aurait resensibilisé les agents économiques, privés comme publics, à un risque de tensions sur les approvisionnements consécutif au changement climatique et aux perspectives socio-démographiques. Faut-il y voir également une conséquence de la financiarisation des marchés agricoles à l'œuvre depuis le milieu des années 2000 (pour une caractérisation du phénomène, voir Lecocq et 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 de 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 (Guilleminot *et al.*, 2013).

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 30 % entre 2006 et 2015. 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 records s'enchaînent et les prix connaissent depuis 2013 un tassement sensible.

La conjoncture actuelle des prix des céréales, qu'elle remette ou non en cause le nouveau régime de prix, amène à s'interroger sur la fonction de stockeur en dernier ressort. 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. Plus précisément, à l'aune de son poids en matière de production et de consommation de céréales, et compte tenu des infrastructures de stockage public qu'elle a développées, la Chine dispose certainement des capacités nécessaires pour remplir cette fonction. Pour autant, au-delà d'une hypothétique faisabilité technique, il convient de considérer les motivations qui l'amèneraient à exercer ce rôle, ainsi que les conditions à réunir s'agissant des stratégies des autres acteurs.

Afin de discuter de ces motivations, nous distinguerons ici trois dimensions : la première relève de l'efficacité de la politique agricole chinoise et de son acceptabilité aux yeux du concert des nations ; la deuxième repose sur l'idée que jouer ce rôle de stockeur en dernier ressort peut être pour la Chine l'un des moyens d'exercer sa volonté de puissance sur la scène internationale en usant de son poids croissant dans l'économie mondiale ; enfin, la troisième renvoie aux conditions d'exercice de ce rôle qui peut difficilement faire face à des politiques non coopératives de la part des autres États.

Les renforcements progressifs de sa politique agricole ont permis à la Chine de limiter l'exposition de sa population et de son économie à la forte volatilité des prix observée depuis 2007. Cette stabilité relative des prix intérieurs chinois s'explique notamment par la confiance des acteurs économiques dans la capacité de Sinograin à répondre à la demande en cas de tensions sur l'offre. Mais, aussi importants que soient les stocks de régulation, ils peuvent toujours être mis en défaut en cas d'incidents climatiques importants, voire répétés. Dit autrement, il n'est pas possible d'être parfaitement isolé des fluctuations des cours internationaux. Et ce d'autant plus qu'en dépit de sa volonté de contrôler sa dépendance aux importations, il y a tout lieu de penser que les évolutions démographiques et socioéconomiques de la Chine conduiront à un recours croissant aux échanges internationaux pour assurer son approvisionnement. Apparaît alors une motivation importante à revêtir

le costume de stockeur en dernier ressort : exporter sa stabilisation domestique tendrait à limiter le risque de se faire prendre en défaut dans ses propres frontières. Et ceci peut paraître d'autant plus accessible pour un acteur dont la production de céréales excède le volume total des échanges internationaux (autour de 350 Mt en 2014-2015, riz inclus).

Assumer le rôle de stockeur en dernier ressort présenterait également l'opportunité d'offrir une nouvelle perspective à la gouvernance des politiques agricoles embourbée dans le cycle de Doha à l'OMC. La baisse des cours internationaux qui se confirme depuis 2013 va en effet se traduire par une augmentation des niveaux de soutien agricole, que ce soient dans les pays qui soutiennent *via* des aides directes variables selon les prix ou dans ceux qui déconnectent leurs prix intérieurs des cours internationaux par des mesures aux frontières. La Chine, dont le niveau de soutien exprimé en valeur absolue est déjà le plus important compte tenu de la taille de son secteur agricole (Butault *et al.*, 2012), sera également concernée par cette hausse qui, comme pour d'autres, l'amènera à se rapprocher, voire à dépasser les engagements pris lors de son adhésion à l'OMC.

On pourrait avancer que l'Empire du Milieu aurait intérêt à empêcher la baisse des prix internationaux pour rester dans les clous de ses engagements commerciaux. Mais, concrètement, quel pays souhaiterait attaquer la Chine devant l'organe de règlement des différends de l'OMC pour sa politique agricole sans risquer d'enclencher une remise en cause totale de la discipline agricole actuelle de l'OMC et par là entériner l'échec du cycle de Doha ? Et quel risque la Chine prendrait-elle à ne pas appliquer les réformes imposées sur le fondement de règles dont la légitimité s'érode avec les débats sur la non-neutralité des aides directes ou sur l'impossibilité actuelle de considérer les aides au stockage, pourtant répandue, autrement que comme des politiques à proscrire (Berthelot et Galtier, 2014) ? Il faut d'ailleurs remarquer que, si l'Inde a pris le *leadership* de la fronde à l'OMC pour requalifier les politiques de stockage, la discrétion de la Chine, en retrait mais bien présente dans le G33, peut aussi se traduire comme une stratégie visant à ne pas relégitimer un ensemble de règles discutables. Et donc, inversement, on peut penser qu'une nouvelle discipline collective s'agissant des politiques agricoles nationales ne pourra émerger, pour être véritablement effective, sans être centrée sur les réalités économiques agricoles et alimentaires du ou des quelques pays souhaitant assumer ce *leadership*.

Le développement économique que connaît la Chine depuis les années 1980 restera vraisemblablement inégalé dans l'histoire de par sa rapidité et son ampleur. Le poids croissant de l'économie chinoise dans l'économie mondiale s'accompagne de l'ambition de figurer au rang des grandes puissances, notamment sur le plan diplomatique. Par la doctrine politique du « rêve chinois », la Chine souhaite affirmer son statut de grande puissance et annonce vouloir faire émerger un nouveau type de relations internationales plus équilibrées (Duchâtel, 2013). Cette volonté de participer activement à la conduite du monde devrait continuer de s'exprimer vis-à-vis du secteur des matières agricoles. Comptant historiquement parmi les premières politiques macroéconomiques, les politiques agricoles, *via* leur impact sur les prix alimentaires et donc l'inflation/déflation, pourraient être mis à profit dans des stratégies de résorption des déséquilibres macroéconomiques, voire de sortie de déflation, dès lors qu'elles pourraient être orchestrées par un acteur aussi majeur que la Chine.

L'importante activité diplomatique entre pays du Sud-Est asiatique, notamment au sein de l'Asean+3 (Association des nations de l'Asie du Sud-Est), peut être vue comme traduisant l'affirmation d'une stratégie de *leadership* de la part de la Chine s'agissant de la stabilisation des prix internationaux du riz. En effet, l'Apterr (Asean Plus Three Emergency Rice Reserve) a vu son action sensiblement renforcée suite à la crise de 2007-2008 : ce dispositif d'échange d'information sur les stocks des différents pays prévoit également que chaque État membre distingue, parmi ses propres réserves, une quantité qui pourra être mise à disposition de ses partenaires en cas d'urgence (Belesky, 2014 ; Cadilhon et Milleman, 2011). Bien que les volumes promis aux situations d'urgence soient limités et que des risques de reniement persistent toujours, la transparence sur les stocks et la confiance réciproque, bâties *via* cette coopération entre les principaux pays producteurs et consommateurs de riz, peuvent être avancées pour expliquer la stabilité des cours du riz, produit qui a échappé aux répliques de 2010 et 2012 qui ont fortement touchées les prix des autres céréales (Dawe et Timmer, 2012).

Enfin, comme l'a montré la remise en cause de l'action des États-Unis comme régulateur mondial des marchés des céréales au début des années 1980, le stockeur en dernier ressort doit pouvoir compter sur la coopération des autres partenaires, ou tout du moins ne doit pas compter des adversaires qui jouent sciemment contre lui. Dans le contexte de ce début de *xxi*^e siècle, marqué à la fois par une vigoureuse augmentation de la production dans un contexte de prix internationaux beaucoup plus favorables et par la multiplication des incidents climatiques consécutifs au réchauffement climatique, un type de mesure semble devoir être particulièrement exploré, concernant les politiques de promotion de biocarburants. Elles devraient, notamment pour les nouvelles usines, intégrer des mécanismes d'évitement ou d'effacement qui prendraient directement en compte les prix des matières premières agricoles afin de ne pas contribuer à rendre la demande encore plus inélastique. Des mécanismes de ce type existent déjà aux États-Unis et au Brésil (Claquin *et al.*, 2015), mais pourraient être approfondis et généralisés quitte à dédommager les industriels pour la sous-utilisation temporaire des capacités de production.

►► Conclusion

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 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. À l'inverse, après une période de prix historiquement élevés depuis la crise de 2007-2008, 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. La Chine

paraît être un des candidats sérieux au rôle de nouveau 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. Cela supposerait, contrairement à l'expérience des accords sur le blé, que les autres partenaires commerciaux ne jouent pas contre cette stratégie. Nous pensons que le prochain mode de régulation des échanges internationaux qui établira une discipline collective crédible en matière de politiques agricoles nationales ou régionales ne pourra se construire sans assumer le besoin de disposer, par produit, d'un ou de plusieurs pays œuvrant en tant que stockeur en dernier ressort.