

Les céréales, clef de voûte de l'alimentation mondiale

André Neveu¹

Malgré de bonnes récoltes, nombre de pays rencontrent des difficultés pour s'approvisionner en céréales. Un des leviers serait de réduire leur part vers l'industrie et de donner aux États un plus grand rôle dans la gestion des marchés.

Dans la Grèce ancienne comme dans la Rome impériale, on consommait beaucoup de blé. L'approvisionnement de populations urbaines de plus en plus nombreuses était un impératif absolu. Or ni la Grèce, ni l'Italie centrale ne pouvaient répondre à ces besoins. Il fallait s'approvisionner au-delà des mers. C'était le rôle des flottes maritimes. Mais la mission des autorités ne s'arrêtait pas à l'équipement d'une marine efficace. Elles organisaient aussi le stockage des grains, l'approvisionnement des marchés et, en cas de nécessité, la distribution de pain aux indigents. Pendant tout le Moyen Âge et jusqu'au milieu du XVIII^e siècle, tous les souverains européens se sont préoccupés de l'approvisionnement en blé, il est vrai avec des succès contrastés. Mais, depuis le début du XIX^e siècle, le Royaume-Uni puis les États-Unis cherchent à imposer au monde des politiques libérales. Le résultat de ces tentatives est assez discutable et on observe d'ailleurs de multiples manquements aux lois du libéralisme, y compris chez leurs promoteurs.

LES GOUVERNEMENTS ONT RENONCÉ À INTERVENIR SUR LES MARCHÉS AGRICOLES

Néanmoins, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les marchés se mondialisent peu à peu. Aujourd'hui, la satisfaction des besoins alimentaires de la plupart des populations est laissée aux bons soins du commerce international, c'est-à-dire, en pratique, à ceux qui ont la charge de sa gestion, négociants et *traders*. La plupart des gouvernements ont donc renoncé

¹ Membre de l'Académie d'agriculture de France.

plus ou moins totalement à intervenir directement sur ces marchés, abandonnant une mission qu'ils avaient pourtant assurée durant des siècles. On peut s'en étonner lorsqu'il s'agit des grands produits agricoles et notamment des céréales qui répondent à des besoins vitaux, alors que les récoltes sont aléatoires et les prix éminemment fluctuants. Face aux incertitudes futures, peut-on imaginer que les gouvernements soient à nouveau conduits à intervenir plus directement dans le processus d'approvisionnement de leurs populations ?

UN ÉQUILIBRE OFFRE/DEMANDE DE CÉRÉALES ASSURÉ MAIS FRAGILE

Au cours des dix dernières années, la production mondiale de céréales a augmenté de 23 %, soit deux fois plus que la population. *A priori*, la situation alimentaire internationale s'est donc améliorée. Les dernières campagnes confirment ce résultat car elles montrent une grande stabilité de la production mondiale. Cette stabilité est renforcée par la faible part des exportations relativement à la production totale : moins de 20 % pour le blé et même 6 % pour le riz. Seul le soja fait exception.

Production de céréales (hors riz)

Année	Production (million de tonnes)
2019	2 190
2020	2 225
2021	2 292

Source : Conseil international des céréales

IL N'Y A PAS
D'INSUFFISANCE
D'OFFRE GLOBALE
PAR RAPPORT À
LA DEMANDE

Si l'on ajoute le riz (515 millions de tonnes) et le soja (352 millions de tonnes), la récolte totale de grains s'élevait en 2021 à 3 158 millions de tonnes.

Selon la même source, la production de l'année 2022 devrait s'avérer d'un niveau très légèrement inférieur à celle de 2021, avec notamment de bonnes récoltes dans l'hémisphère Sud ainsi qu'en Russie, mais plus moyennes en Europe et aux États-Unis, l'une et l'autre pénalisés par des sécheresses. Il ne semble donc pas y avoir une insuffisance d'offre globale par rapport à la demande. Car jusqu'à ce jour, les nombreux dérèglements climatiques observés n'ont pas eu d'impact majeur sur la totalité de la production céréalière mondiale. Certes, la situation s'aggrave dans certains pays comme ceux du Maghreb ou du Moyen-Orient car les sécheresses y sont de

plus en plus fréquentes et sévères. Mais jusqu'ici, ces déficiences ont pu être compensées par de bonnes récoltes dans d'autres pays qui ont pu suffisamment approvisionner les marchés. Peut-être n'en sera-t-il pas ainsi à l'avenir. Mais ce n'est pas le cas pour l'instant. Rappelons que la production actuelle répond seulement à une demande solvable alors que, dans le même temps, plus de 800 millions de personnes souffrent toujours d'une alimentation insuffisante et parfois de la faim.

DEPUIS 2021, DES PRIX RÉSOLUMENT ORIENTÉS À LA HAUSSE

Ces niveaux satisfaisants des récoltes de céréales dans le monde auraient pu laisser penser que les prix resteraient relativement modérés. Il n'en a rien été : dès l'été 2021, le prix des céréales a fortement augmenté. On a, à juste titre, mis en cause la désorganisation du commerce maritime à la suite de la pandémie de covid 19. Et la forte reprise économique de 2021 a prolongé les difficultés des transports maritimes. En 2022, avec le début de la guerre en Ukraine, on assiste à une inflation générale qui touche maintenant tous les produits agricoles et non agricoles, notamment les produits pétroliers. Le prix des céréales a flambé dans des proportions tout à fait inhabituelles. Ainsi, le prix du blé, normalement inférieur à 200 euros la tonne, évolue depuis le début du conflit entre 300 et 400 euros la tonne, voire plus. La plupart des animaux étant nourris avec de grandes quantités de grains, les prix des produits qui en sont issus ont suivi ou vont suivre la même voie. Par exemple, en France, le prix du porc a augmenté de 40 % en un an, ce qui ne peut manquer d'avoir d'importantes répercussions sur la consommation. Il en est de même du prix des bovins.

Prix du blé à Chicago (dollars par boisseau²)

2019	2020	2021	Septembre 2022
4,94	5,50	7,04	9,66

Source : cotations marché des céréales

² Un boisseau de blé aux États-Unis vaut 0,02721 tonne, soit 27,21 kilos.

Prix du blé tendre rendu Rouen (euros par tonne)

Juillet 2020	Juillet 2021	Février 2022	Mars 2022	septembre 2022
180	200	260	400	323

Source : Agreste

Au printemps 2022, on avait expliqué cette augmentation du prix des céréales par la paralysie des ports de la mer Noire. Le trafic a repris au cours de l'été, mais les prix, bien qu'ayant diminué, restent anormalement élevés.

Il n'est pas exclu que la spéculation financière ait amplifié ce phénomène, comme ce fut déjà le cas durant la crise des années 2008-2012. De même, les achats de produits agricoles par la Chine, qui ne cessent d'augmenter au cours de ces dernières années, ont pu aussi contribuer à cette augmentation des prix agricoles. Or, il est peu probable que ces achats se réduisent³ car la Chine peine de plus en plus à approvisionner son propre marché intérieur avec sa production domestique. Et sa sécheresse de l'été dernier dans le Nord pourrait même conduire à des achats supplémentaires de céréales en 2023.

LA PLUPART DES PAYS
ONT RENONCÉ À FAIRE
DES STOCKS

Besoins de la Chine en céréales
(unité : millions de tonnes)

	Production	Consommation
Blé (2020)	134,4	146
Blé (2021)	137,1	142
Maïs (2021)	260,7	287,9

Source : Conseil international des céréales

Pour répondre à la demande des consommateurs, le gouvernement chinois a constitué de très importants stocks stratégiques : 100 millions de tonnes de blé par exemple. Mais pratiquement la plupart des autres pays ont renoncé à cette précaution ou sont dans l'incapacité financière de le faire.

AUGMENTATION DES DIFFICULTÉS D'APPROVISIONNEMENT

La situation est particulièrement critique pour les populations défavorisées des pays à bas revenu dont beaucoup sont au

³ Les achats chinois de céréales représentent désormais 25 % du commerce mondial.

L'AUGMENTATION DU PRIX
DES CÉRÉALES NE PEUT
QU'ENTRAÎNER LA RÉDUCTION
DE LA CONSOMMATION
DES VIANDES ET DU LAIT

millions de tonnes en 2021). Deux millions de tonnes de maïs sont notamment destinées à la production d'éthanol, pour l'essentiel aux États-Unis. Il en est de même du Brésil qui lui consacre une grande proportion de ses plantations de canne à sucre. Pour leur part, l'Indonésie et la Malaisie affectent une fraction de leur production d'huile de palme à la production de biodiésel. Et dans plusieurs pays européens, dont la France, une partie importante de la sole en colza est destinée à cette même production. Mais tous ces pays ne semblent guère disposés à arrêter, ou même à réduire, leur production de biocarburants⁴. Le désir de consommer viandes et laitages reste vif dans les pays dont le niveau de vie est élevé ainsi que dans ceux, comme la Chine mais également les autres pays d'Asie, dont le pouvoir d'achat s'est récemment amélioré. Mais l'augmentation du prix des céréales et du soja impacte le coût de production des viandes et du lait, donc ne peut qu'entraîner une réduction de leur consommation. Si la pression sur les prix se prolonge, il en résultera une diminution des quantités de grains (en particulier de soja et de maïs) qui leur sont affectées (1372 millions de tonnes en 2021, soit 43 % du total de la production de grains). Cette baisse pourrait théoriquement se reporter sur la consommation humaine et peut-être faire baisser les prix du blé ou des autres céréales alimentaires. S'il en était ainsi, les consommateurs les plus pauvres pourraient profiter d'une certaine embellie.

LES PAYS DÉFICITAIRES BEAUCOUP PLUS NOMBREUX QUE LES PAYS EXCÉDENTAIRES

Dans le monde, les grands pays exportateurs de grains sont peu nombreux : les pays de la mer Noire, plusieurs pays de l'UE, les États-Unis et le Canada, l'Australie, le Brésil et l'Argentine. Et c'est à peu près tout. En revanche, la plupart des autres pays sont importateurs de céréales ou de soja. Seule l'Inde est dans une position intermédiaire, parfois importatrice, parfois exportatrice, mais dans des proportions minimales au regard de l'importance de sa production.

⁴ On pourrait aussi contester le fait que des cultures de maïs soient pour partie destinées à la production de méthane, comme c'est souvent le cas en Allemagne. Mais au niveau international, il s'agit de prélèvements très marginaux au regard des besoins alimentaires mondiaux.

Principaux pays exportateurs de grains en 2020
(Unité : millions de tonnes)

	Blé	Autres céréales	Fèves de soja	Total
États-Unis	26,1	61,6	64,5	152,2
Brésil	0,6 ⁵	35,6	83,0	119,2
Argentine	10,2	39,9	6,3	56,4
Ukraine	18,0	33,3	1,9	53,2
Russie	37,3	7,5	1,2	46,0
Canada	26,1	6,3	4,4	36,2
France	19,8	11,8	0,3	31,8
Australie	10,4	4,7	0,01	15,1
Kazakhstan	5,2	1,2	0,04	6,4

Source : Faostat

En matière d'importation de céréales, il existe deux cas de figures : soit il s'agit d'un changement dans le comportement des consommateurs désireux d'améliorer leur mode d'alimentation, soit le pays ne peut satisfaire ses besoins avec sa propre production et doit donc recourir à des achats conséquents sur le marché mondial. Bien entendu, les deux raisons peuvent se cumuler.

Dans le premier cas, il s'agit de satisfaire des besoins relativement nouveaux comme la consommation de pain ou de pâtes dans de nombreux pays du Sud-Est asiatique tels que l'Indonésie ou le Japon qui importent maintenant beaucoup de blé. C'est aussi le cas de l'Afrique subsaharienne qui augmente ses achats de blé et de riz, l'un et l'autre de plus en plus appréciés par les consommateurs. Mais dans ce dernier cas, ces importations sont aussi indispensables car leurs agriculteurs sont dans l'incapacité d'approvisionner correctement les grandes villes avec des aliments plus traditionnels comme le mil, le sorgho, l'igname ou le manioc.

DE NOMBREUX PAYS DU MOYEN-ORIENT IMPORTENT D'ÉNORMES QUANTITÉS DE CÉRÉALES

Pour de nombreux pays, le déficit de production est maintenant structurel et, dans bien des cas, considérable. Ainsi, les pays du Maghreb et de nombreux pays du Moyen-Orient doivent importer d'énormes quantités de céréales pour couvrir leurs besoins alimentaires⁶.

Les volumes sont évidemment fonction des récoltes de la dernière campagne agricole. Mais la multiplication des sécheresses en raison du changement climatique conduit à augmenter régulière-

⁵ Il s'agit de réexportation car le Brésil est un gros importateur de blé.

⁶ Il s'y ajoute d'importants achats de produits animaux dont ces pays sont généralement très déficitaires.

ment ces achats. Le problème se complique pour les pays comme l'Égypte dont la population est en croissance significative. Redevenue le premier importateur mondial de blé, elle devrait se porter acquéreur, à l'horizon 2030, de quelque 16 millions de tonnes selon les prévisions de l'USDA.

Principaux pays importateurs de blé en 2020
(Unité : millions de tonnes)

Indonésie	10,3
Turquie ⁷	9,7
Égypte	9,0
Chine	8,2
Italie	8,0
Algérie	7,1
Brésil	6,2
Philippines	6,2
Bangladesh	6,0
Nigéria	5,9
Maroc	5,5
Japon	5,4

Source : Faostat

LE COÛT DE L'ORGANISATION DES MARCHÉS

Les céréales ont toujours et partout été l'affaire des États. Et les nombreuses tentatives de libéralisation ont échoué ou ont débouché sur des avancées limitées et provisoires. En réalité, l'agriculture reste le secteur économique le plus protégé. Les pays les plus riches affichent parfois des taux de protection douanière record, sans parler des entraves non tarifaires. En outre, les pays déficitaires sont de plus en plus nombreux et sont donc dans l'obligation de recourir aux importations.

Or, face aux récentes difficultés de transport et à l'explosion du prix des céréales, on a vu que, malgré de bonnes récoltes, le commerce international était dans l'incapacité d'offrir, à l'ensemble des pays importateurs, une alimentation de qualité et à bon marché. Par ailleurs, les projections du Giec sur l'évolution des rendements agricoles mondiaux, sont très préoccupantes car les dérèglements climatiques se multiplient et augmentent en intensité. À moyen ou long terme, la situation risque donc de s'aggraver. Néanmoins, les grandes puissances sont très loin de s'accorder sur la simple idée de l'édification d'une gouvernance mondiale du marché des

**LES PAYS NANTIS REFUSENT
DE SACRIFIER LEUR PROPRE
SÉCURITÉ ALIMENTAIRE**

⁷ La Turquie importe beaucoup de blé mais exporte aussi de grandes quantités de farines.

céréales. Les pays nantis refusent de sacrifier leur propre sécurité alimentaire au profit de pays où règne souvent une corruption endémique. Ils conservent des barrières douanières et continuent d'aider généreusement leurs agriculteurs.

Il est vrai que tout système d'organisation collective a un coût élevé. Par exemple, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) a voulu contribuer à stabiliser le marché du riz et à aider ceux de ses membres dont la production était défaillante. À cet effet, il était prévu de constituer des réserves de riz d'urgence. 637 000 tonnes de stocks semblaient nécessaires. Mais cette initiative s'est vite heurtée au coût de l'opération, soit 57 millions d'euros⁸. La solidarité a ses limites. De leur côté, les nombreux pays en difficultés financières sont contraints de demander de l'aide au Fonds monétaire international (FMI). Pendant plusieurs dizaines d'années⁹, celui-ci a exigé, préalablement à toute intervention, la mise en place de *programmes dits d'ajustement structurel*. En clair, les gouvernements devaient ouvrir leur marché intérieur à la concurrence, renoncer à l'octroi de subventions aux intrants et confier au secteur privé la gestion des organismes publics en charge des marchés agricoles.

AUGMENTER LA PRODUCTION DOMESTIQUE

Les émeutes de la faim pendant la crise de 2007-2008 ont montré aux gouvernements des pays concernés qu'il fallait à tout prix éviter que de telles situations se reproduisent. Il était exclu de laisser aux marchés, ou même à une organisation régionale, la mission d'approvisionner leurs populations. Ils devaient donc impérativement reprendre la main sur les marchés des grands produits agricoles et notamment celui des céréales. Si les conditions locales le permettent, un effort pour augmenter la production domestique doit être envisagé afin de moins dépendre des marchés internationaux. Mais ce n'est pas toujours possible et les résultats ne sont pas immédiats. Le recours aux marchés extérieurs s'avère donc nécessaire.

Un certain nombre de précautions sont alors à recommander. La première règle est de diversifier ses fournisseurs. Par exemple, le gouvernement égyptien l'a bien compris lorsqu'en 2010 la Russie a décidé un embargo sur ses exportations de blé. Auparavant, l'Égypte s'approvisionnait principalement en Russie pour ses achats de blé qui sont, chaque année, très conséquents.

⁸ On peine à imaginer le coût pour la Chine des 100 millions de tonnes de blé qu'elle possède en permanence.

⁹ Compte tenu des résultats décevants dans de nombreux pays, le FMI a, ces dernières années, modifié sa politique vis à vis des pays à bas revenus.

La constitution de stocks est une autre précaution qui permet d'éviter les surprises désagréables. Or actuellement de nombreux pays à bas revenus sont contraints d'acquérir au jour le jour les céréales dont ils ont besoin avant la prochaine récolte. Des contrats de longue durée avec les fournisseurs sécurisent les quantités et la qualité des produits importés, mais surtout les prix.

L'AGRICULTURE EST UNE AFFAIRE D'ÉTAT

Mais le problème le plus délicat est celui du mode d'intervention à retenir vis-à-vis du marché des céréales. Deux grandes options s'offrent aux gouvernements :

- ils peuvent se contenter de créer un organisme qui gère les importations de céréales et, le cas échéant, les stocks à constituer pour prévenir les aléas futurs ;
- solution plus ambitieuse, ils mettent en place une agence publique dont la mission serait d'acheter toute la production domestique, de la compléter par des importations et de commercialiser les céréales nécessaires aux consommateurs. Il est évident que cette seconde option est irréaliste lorsque la production nationale est éparpillée entre un très grand nombre de toutes petites exploitations indépendantes.

Dans tous les cas, il restera à choisir les hommes qui auront la charge de mettre en œuvre les décisions prises, ce qui n'est pas le plus facile. Au cours de l'histoire des civilisations, la gestion du marché du blé n'a jamais été simple. Elle ne l'est toujours pas. Elle reste pourtant une des missions des gouvernements à laquelle, moins que jamais, ils ne peuvent, ni ne pourront échapper. Cela entre en résonance avec ce que disait au XVIII^e siècle Ferdinando Galiani¹⁰, l'agriculture est une affaire d'État. Faut-t-il encore que les États s'en donnent les moyens ! ■

Repères

Incendies de l'été 2022 : il faut raison garder

Les incendies de l'été 2022 provoquent encore un grand bruit médiatique. Est-t-il justifié ? Les 62 000 hectares brûlés représentent seulement entre 0,3 et 0,4% de la couverture forestière. Celle-ci compte 17 millions d'hectares. Depuis 30 ans, sa surface augmente, en moyenne, de 80 000 hectares par an. Elle a même encore un peu augmenté en 2022.

¹⁰ Économiste italien (1728-1787) dont la réputation s'est construite sur son ouvrage : Dialogues sur le commerce des bleds.