

Bernard Valluis

Sécurité alimentaire : pour des stocks de réserve

Avril 2013



Avertissement

La collection *Point de vue* expose le point de vue d'un expert extérieur à FARM sur un sujet donné. Son opinion n'est pas nécessairement partagée par la fondation, mais est suffisamment argumentée et stimulante pour être mise en débat.



Bernard Valluis

Président délégué

Association nationale de la meunerie française (ANMF)

Sécurité alimentaire : pour des stocks de réserve

Avril 2013

Sommaire

Avertissement	3
Sommaire.....	7
Résumé.....	8
Introduction	10
1. Les témoignages de l’histoire.....	12
2. Stocks : de quoi parle-t-on ?	15
2.1. Stocks et entreprises	15
2.2. Stocks et macro-économie.....	17
3. Stockage et politiques publiques.....	20
3.1. Les politiques agricoles de prix garantis.....	20
3.2. Les accords de produits de base	22
3.3. L’accord sur le riz entre les pays d’Asie orientale.....	24
3.4. La réserve alimentaire régionale d’Afrique de l’Ouest	25
3.5. La politique de réserves stratégiques de la Suisse	27
3.6. Les stocks pétroliers stratégiques	30
4. Stocks et sécurité alimentaire : une solution simple, une problématique complexe	32
4.1. L’enjeu géopolitique	32
4.2. La science économique au cœur des débats de politique économique	37
5. Réflexions et suggestions pour la mise en œuvre de stocks de réserve de céréales.....	40
5.1. Principe et mise en œuvre des stocks de réserve	40
5.2. Le financement des stocks de réserve : solutions et suggestions.....	43
Conclusion : pour un « Pacte mondial de sécurité alimentaire »	49

Résumé

La France a décidé d'accorder une priorité à la régulation des matières premières agricoles dans le programme du G20 qu'elle préside en 2011.

La forte volatilité des prix agricoles dans un contexte de préoccupations croissantes sur la sécurité alimentaire a remis la question du stockage public des denrées sous les feux des projecteurs de l'actualité.

L'histoire des sociétés humaines témoigne du rôle que de tels stocks ont pu jouer efficacement pour garantir la sécurité d'approvisionnement des populations. Depuis la Seconde Guerre mondiale, le stockage de produits agricoles s'est vu assigner d'autres objectifs : stabilisation des cours avec les accords internationaux de produits de base, achats publics à un prix minimum, en particulier en Europe et aux Etats-Unis, pour garantir les revenus des agriculteurs. L'échec des accords internationaux de produits et le coût des politiques agricoles reposant sur des interventions publiques sur les marchés ont nourri l'argumentaire critique de la pensée économique libérale à l'égard des régulations étatiques.

Néanmoins, la problématique des stocks publics a été reprise dans différentes situations et s'est traduite par des mesures variées :

- l'accord sur le riz entre les pays membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), auxquels se sont joints la Chine, le Japon et la Corée du Sud ;
- l'accord des pays de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) pour constituer une réserve alimentaire régionale ;
- le dispositif de la Suisse en matière de réserves stratégiques de produits alimentaires, pharmaceutiques et pétroliers ;
- les stocks de réserve de produits pétroliers constitués dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie (AIE).

La mise en œuvre d'opérations de stockage public par des États ou des groupes d'États appelle une mise en correspondance des objectifs poursuivis avec la taille des stocks et leurs mécanismes de gestion (stocks stratégiques, stocks d'intervention, stocks régulateurs, stocks d'urgence, stocks de réserve).

Dans le contexte de la financiarisation de l'économie et de l'endettement des États, toutes les politiques publiques qui recourent à l'instrument des stocks sont confrontées à la question de leur financement. La solution qui consisterait en un portage financier des stocks par des institutions financières et une mise en œuvre logistique par le secteur privé permettrait de s'affranchir de cette difficulté. Ce mécanisme est proposé pour la constitution de stocks de réserve visant à assurer la sécurité alimentaire au niveau régional ou mondial, dans le cadre de politiques publiques qui ne leur assignent pas d'autres objectifs comme la régulation des prix des denrées à la production ou à la consommation.

Ces stocks de réserve pourraient constituer l'un des fondements d'un « Pacte mondial de sécurité alimentaire », d'un ordre supérieur aux principes des législations nationales et des accords internationaux.

Introduction

Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement américain proposait un projet d'Organisation internationale du commerce qui devait aboutir à la signature de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), le 30 octobre 1947.

Dans ces propositions générales, un chapitre était consacré aux accords intergouvernementaux sur les produits de base. Entre autres suggestions figuraient des mesures précises sur les stocks : les accords devraient, lorsqu'il est nécessaire, prévoir des dispositions en vue d'assurer en tout temps, la disponibilité à des prix raisonnables de stocks adéquats pour les besoins de la consommation mondiale.

Ces propositions reposaient également sur le principe de création d'une Commission des produits de base dont l'un des rôles devait être d'étudier les problèmes des matières premières et autres produits de base, y compris une organisation internationale de stocks régulateurs (*buffer stocks*) ou de tout autre arrangement proposé en vue de faciliter la résolution de ces problèmes.

Lorsque le gouvernement français a pris l'initiative d'organiser un « G20 agricole » durant sa présidence du G20, entre novembre 2010 et novembre 2011, le ministre français de l'Agriculture a souhaité que des progrès significatifs soient réalisés pour réduire la volatilité excessive des produits agricoles. L'ordre du jour initial était large, mais rapidement le sujet des stocks comme instrument de régulation des marchés physiques a suscité l'opposition d'une majorité de pays développés comme de nombreux pays émergents exportateurs nets de produits alimentaires.

Ainsi les stocks régulateurs sont-ils devenus un sujet tabou et si le thème des stocks figure bien dans le rapport dont les conclusions ont été adoptées à Paris par le G20 agricole en juin 2011, c'est au titre d'un projet de constitution d'un « *système de réserves alimentaires humanitaires d'urgence* », pré-localisées dans le pays ou les régions les plus vulnérables.

Par ailleurs, dans un autre rapport suscité par les travaux du G20 agricole concernant les marchés financiers des produits dérivés relatifs aux matières premières agricoles, qui avait été confié à l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV/IOSCO), les principes de régulation proposés ne font pas référence à la régulation des marchés physiques.

En analysant les raisons qui expliquent les changements de doctrines et de politiques relatives à l'instrumentalisation des stocks dans les politiques publiques, nous mettrons en lumière la nouvelle actualité du sujet et les modalités qui permettraient d'en réintroduire l'usage, sur la base d'objectifs rénovés.

En effet, les politiques économiques des Etats démocratiques expriment le rapport que les sociétés qu'ils représentent entretiennent avec la puissance publique à laquelle elles délèguent le pouvoir de gouverner : ainsi les sociétés qui privilégient l'individualisme se défient-elles du trop d'Etat, tandis que celles qui assurent la primauté de l'intérêt collectif confient aux pouvoirs publics de nombreux champs d'intervention.

Après la crise de 1929, les politiques publiques constituent le recours de sociétés en situation de détresse, et plus encore après la Seconde Guerre mondiale. C'est ainsi qu'au lendemain du conflit qui a secoué l'Europe, mais également les Etats-Unis et le Japon, domine l'idée d'une intervention forte des Etats pour restaurer les équilibres de marché.

Cependant, dans le monde bipolaire de la Guerre froide où des idéologies opposées s'affrontent, la conception d'une primauté de l'individu dans la société va dicter dans les économies développées un retrait des interventions publiques et une dérégulation des marchés.

Les institutions internationales nées des accords de Bretton Woods vont également évoluer vers des conceptions de plus en plus libérales.

Ainsi, les vertus accordées au « moins d'Etat » possible vont servir d'argument pour combattre le principe des interventions publiques sur les marchés et spécifiquement en matière de stockage des denrées.

1. Les témoignages de l'histoire

Les archéologues ont dévoilé l'importance des greniers dans l'organisation économique de l'Égypte ancienne. En particulier, les décorations des sarcophages du Moyen Empire représentent les installations tandis que des peintures murales racontent les modes de remplissage et la tenue de comptabilité par des scribes.

Le pharaon détenait de vastes greniers à grains, dont le pouvoir royal pouvait disposer pour rétribuer en nature les soldats de ses armées.

Le texte de la Genèse (41:16-36) relate l'interprétation des songes du pharaon par Joseph, puis la construction des greniers à grains, la constitution de stocks durant les sept années de vaches grasses, puis leur déstockage durant les sept années de vaches maigres pour lutter contre la famine.

Il s'agit de la plus parfaite illustration de l'organisation de la sécurité alimentaire d'un pays par le détenteur du pouvoir central.

A différentes époques de l'histoire de la Chine, les greniers impériaux ont également joué un rôle important. Ainsi, sous la dynastie Yuan (1271-1368), de nombreux greniers impériaux furent construits pour y stocker des réserves afin de pouvoir les distribuer gratuitement aux plus démunis en cas de disette. Après les difficultés économiques qui ont marqué la fin de la dynastie Ming, l'époque des Qing (1644-1912) connaîtra la mise en place d'un système très élaboré de stockage public des graines¹ dans l'ensemble des provinces de l'Empire, avec des règles bureaucratiques très détaillées pour la constitution, le maintien, la rotation, l'utilisation et le contrôle des stocks.

¹ Pierre-Etienne Will, *Le stockage public des graines en Chine à l'époque des Qing (1644-1911) : problèmes de gestion et problèmes de contrôle*, Annales ESC, 1983.

Si la question de la cherté des grains est, en Europe, à l'origine des premiers travaux d'une science économique naissante, au XVII^e siècle, la constitution et la gestion de réserves ne sont pas ou peu évoquées comme instruments de lutte contre les famines qui frappent régulièrement les populations rurales les plus pauvres.

Les travaux des historiens comme des ethnologues sont riches en observations quant au recours aux techniques de mise en réserve de denrées pour faire face aux périodes de maigres récoltes, mais cette gestion « locale » trouve rapidement ses limites quant aux moyens mis en œuvre et du fait de la vulnérabilité des greniers ou magasins, objets de convoitise pour les communautés voisines moins prévoyantes.

De cet aperçu historique rapide, on retiendra qu'il a appartenu à des régimes établis et centralisés de fixer des objectifs de sécurité alimentaire pour protéger les populations contre les effets de récoltes insuffisantes et de mettre en œuvre les moyens correspondants. A travers l'histoire, les règnes ou les dynasties de souverains forts vont de pair avec des administrations structurées qui participent au maintien de la paix sociale à l'intérieur des royaumes ou des empires, comme aux frontières de ceux-ci. Les greniers royaux garantissent l'approvisionnement de l'armée mais sont aussi l'expression du devoir de sécurité alimentaire d'un souverain envers son peuple.

Incidemment, l'exercice d'un pouvoir central fort se préoccupe de cette question des réserves, car il s'accommode mal des comportements individuels spéculatifs. Pour sa part, la Révolution française les dénoncera et les combattr².

Dans toutes les époques de disette, de troubles sociaux et de conflits, les « accapareurs » constituent des stocks de denrées dans le but de réaliser des profits en tirant parti de la hausse rapide des prix.

La constitution de ces stocks privés spéculatifs accroît la rareté des denrées disponibles et concourt à accélérer l'envolée des prix.

² Loi sur l'accaparement, votée le 26 juillet 1793.

Dans les situations de guerre, la tenue de réserves stratégiques alimentaires prend tout son sens car il s'agit en priorité, dans les dispositifs d'approvisionnement des armées, de la logistique de l'intendance. Accessoirement, les stocks stratégiques peuvent aussi permettre de couvrir les besoins alimentaires de la population des pays en guerre, en recourant généralement au système du rationnement pour la distribution des denrées.

Les dispositifs de réserves stratégiques sont très peu connus, dans la mesure où par essence ils font partie des systèmes de défense et sont couverts par les règles du secret militaire ou du secret-défense.

De nombreux pays européens, ayant en mémoire les difficultés d'approvisionnement durant la dernière guerre mondiale et la période d'après-guerre, ou encore les dispositions prises pendant la Guerre froide, entretiennent des stocks stratégiques. Le stock le plus important et le moins connu serait maintenu en Allemagne, qui reste marquée durablement par les conflits du XX^e siècle et la partition du pays.

Paradoxalement, la Suisse est peut-être le seul pays qui conduise une politique de réserves stratégiques dans les domaines de l'alimentation, de l'énergie et des produits pharmaceutiques. L'enclavement de la Confédération suisse, l'expérience des conséquences de divers conflits et crises énergétiques ont conduit à en remanier les bases constitutionnelles en 1980 et à adopter une loi qui est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1983. Celle-ci porte sur la constitution et la gestion de réserves obligatoires, les réserves des ménages, les mesures de contingentement et de rationnement et les mesures logistiques indispensables.

Nous analyserons plus tard les mécanismes de constitution et de gestion des stocks de réserve suisses comme l'une des solutions que pourraient adopter d'autres pays pour assurer une meilleure régulation des marchés physiques.

2. Stocks : de quoi parle-t-on ?

2.1. Stocks et entreprises

Dans le vocabulaire de l'économie d'entreprise, les stocks représentent l'ensemble des matières premières, des produits semi-ouvrés, des produits finis et des emballages qui interviennent dans le cycle de production ou de commercialisation et qui sont détenus par l'entreprise à une date donnée.

Pour établir leur comptabilité, comme pour tenir leurs tableaux de bord de gestion, les entreprises évaluent les valeurs comptables et les valeurs économiques de leurs stocks à partir d'inventaires physiques en appliquant des méthodes normalisées³.

Ces stocks représentent une immobilisation de capitaux, qui pèse donc sur le besoin en fonds de roulement de l'entreprise.

Le niveau des stocks et par conséquent leur gestion se révèlent être un instrument important de la gestion financière de l'entreprise, puisque les besoins de financement sont directement proportionnels aux niveaux des stocks.

Dans la mesure où les notations des entreprises par le secteur bancaire sont effectuées à partir des performances de l'entreprise, où les banques sont à leur tour notées sur la qualité du portefeuille des entreprises qu'elles financent, et où cette notation sanctionne les conditions de taux auxquelles elles ont accès, on comprend l'essor des instruments de titrisation⁴ offerts par les banques aux entreprises pour réduire les besoins apparents en fonds de roulement.

Dans ce même effort « cosmétique » permettant d'améliorer la présentation des comptes de bilan des sociétés, les banques ont offert

³ Normes internationales d'information financière de l'IFRS (International Financial Reporting Standards), élaborées par l'IASB (International Accounting Standards Board).

⁴ Technique de transfert de créances d'une entreprise à un investisseur financier, avec transformation de ces créances en titres financiers émis sur le marché des capitaux.

à leurs clients des formules de portage financier⁵ des stocks. Ces opérations de *window-dressing* (habillage) apparaissent comme « gagnant-gagnant » dans la mesure où banques et clients préservent les meilleures conditions d'accès au crédit, tandis que les banques trouvent matière à une nouvelle activité d'ingénierie financière et leurs clients à poursuivre leurs stratégies de développement dans des conditions favorables.

Ces titrisations se sont développées très rapidement pour contourner les règles de Bâle I, mises en place au début des années 1990, fixant des limites minimales aux fonds propres des banques en proportion du montant des crédits accordés (ratio Cooke). Les normes comptables internationales (IFRS) et les accords de Bâle II ont mieux réglementé ces instruments financiers, mais n'ont pas été suffisants, par défaut d'évaluation des risques de ces titres, pour empêcher la crise des « subprimes » qui a débuté en 2007.

En effet, dans les procédures de notation interviennent les évaluations des portefeuilles de créances et par conséquent les évaluations des risques de contrepartie comme des risques de sous-jacent. Dans le cas des subprimes, les risques de contrepartie étaient connus (emprunteurs avec des revenus insuffisants) mais paraissaient négligeables, compte tenu des convictions de hausse continue du sous-jacent immobilier.

Parmi les instruments listés de titrisation, on relèvera les CCO (Collateralized Commodity Obligation), dont les actifs sous-jacents sont des options sur matières premières. Le fonctionnement des CCO repose sur la technique de la collatéralisation⁶. Ils fournissent de nouvelles opportunités de financement, mais leur développement se heurte à des freins importants. En effet, le financement est apporté

⁵ Technique de substitution d'un investisseur financier à un autre, en portant à sa place pour une période donnée, moyennant rémunération, des actifs déterminés (titres, stocks, etc.). Ce mécanisme fait l'objet d'une présentation détaillée dans la section 5.

⁶ Opération de mise en place d'un actif transférable ou d'une garantie apportée servant de gage de remboursement d'un prêt. Alors que la valeur d'une garantie simple évolue dans le même sens que le placement correspondant, celle d'un collatéral évolue en sens inverse : plus la valeur du titre diminue, plus celle de son collatéral augmente.

par un prêteur garanti par un gage apporté par l'emprunteur. Lorsque la valeur du gage baisse, l'emprunteur doit accroître le volume du gage ou compenser son créancier. Pour les matières premières, dont les marchés sont très volatils, cette technique ne peut qu'être associée à la gestion des risques sur matières premières et intégrée dans une stratégie sophistiquée de financement de l'entreprise.

2.2. Stocks et macro-économie

Les analyses macro-économiques des marchés reposent sur la connaissance globale des fondamentaux tels qu'ils ressortent des bilans annuels par produit, établis généralement sur la base du calendrier des campagnes agricoles. Il s'agit d'une balance entre les ressources et les emplois, dont l'usage s'est généralisé sous la forme des bilans annuels offre-demande (*supply-demand*) pour les produits agricoles. Au titre des ressources figurent le stock de début de campagne, la production et les importations, tandis que les emplois comptabilisent la consommation, les exportations et le stock de fin de campagne.

L'évolution des volumes des stocks ne mentionne pas le détail des quantités détenues par les opérateurs privés, alors que les stocks publics, lorsqu'ils existent, sont individualisés.

A l'exception des économies totalement administrées ou des filières faisant l'objet d'un contrôle statistique particulier, les différents postes des bilans font l'objet de mesures selon des méthodes d'estimation plus ou moins précises.

Alors que les chiffres du commerce extérieur sont mesurés par les services douaniers, production et consommation sont estimées par des méthodes statistiques à partir de sondages et ne peuvent être confirmées que par des données fiscales, lorsqu'elles existent.

Enfin, les stocks de début et de fin de campagne sont quantifiés, généralement, comme des variables d'ajustement.

En l'absence de système statistique permettant de capturer et d'agrèger les données d'inventaire de l'ensemble des détenteurs privés, la révision des informations sur les stocks ne peut être conduite qu'en réalisant des opérations ponctuelles de sondage et de contrôle.

Ainsi, la modification du cadre réglementaire de la politique agricole commune (PAC) a altéré la qualité des données des bilans céréaliers de l'Union européenne. En effet, tant que le système de prix garantis était assorti d'une indemnisation des détenteurs de stocks au changement de campagne, pour compenser la différence entre les prix réglementaires de deux campagnes successives, les déclarations représentaient une base fiable d'estimations. Le concept de stocks de report (*carry over stock*), qui s'applique tant au stade de début de campagne (*opening stock*) qu'à celui de fin de campagne (*ending stock*), malgré l'imprécision relative avec laquelle il est calculé, est un élément essentiel d'évaluation de la sécurité alimentaire. Ainsi, le stock de fin de campagne rapporté à la consommation est-il un indicateur synthétique de la couverture de la consommation, le plus souvent exprimé en jours de consommation que permettrait ce stock en cas de défaillance de la production et des importations.

A cet égard, la différenciation entre stocks publics et stocks privés est discriminante dans la mesure où l'accessibilité est de nature différente : l'usage des stocks privés est régi par les forces du marché tandis que l'affectation éventuelle des stocks publics à une consommation ou à une exportation est organisée dans le cadre de procédures administratives, par application de décisions politiques.

C'est la raison pour laquelle la majorité des systèmes existants ou préconisés pour assurer la sécurité alimentaire reposent sur la constitution et la gestion de stocks publics nationaux ou internationaux.

Cependant, les stocks publics ne s'inscrivent pas tous dans des politiques de sécurité alimentaire, de sorte que leurs rôles à cet égard s'analysent comme un effet secondaire vis-à-vis du but poursuivi.

En termes de sémantique, on distinguera donc :

- **les stocks stratégiques**, qui dépendent des dispositifs de défense et dont les éléments constitutifs ne peuvent être recensés par des analystes de marché : soit qu'ils se fondent dans les stocks de report, soit qu'ils échappent à toute comptabilisation au titre du secret-défense ;
- **les stocks d'intervention**, qui sont constitués à partir des dispositions de politique agricole lorsqu'elles comportent des obligations d'achat par les autorités publiques, à un prix minimum garanti visant à protéger les revenus des producteurs contre une baisse des prix de marché ;
- **les stocks régulateurs**, qui au titre d'un politique nationale ou d'accords internationaux ont pour but d'encadrer les variations de prix entre des termes minima et maxima, étant entendu qu'à la hausse, l'efficacité de ce dispositif est généralement limitée par le volume disponible des stocks constitués antérieurement, s'ils existent ;
- **les stocks d'urgence**, qui sont constitués sur une base nationale, régionale ou internationale pour répondre à des situations de crise (catastrophes naturelles, troubles économiques et sociaux, conflits armés...), dans le cadre d'actions humanitaires. Ces stocks sont le plus souvent constitués à la suite d'une mobilisation publique ou privée et mis rapidement à la disposition des populations ciblées ;
- **les stocks de réserve**, qui sont explicitement établis et fixés pour rééquilibrer des bilans emplois-ressources lorsque la réduction de la production et/ou une difficulté durable d'importation ont un impact significatif sur les ressources disponibles. Parmi les termes usuels appliqués aux stocks de réserve, l'expression « stocks de réserves stratégiques » désigne des réserves dont le dispositif de gestion résulte d'une disposition législative, comme c'est le cas en Suisse, ou d'un accord international reposant sur une transparence des données, comme celui en vigueur dans le secteur de l'énergie.

Ces distinctions sémantiques correspondent à des volumes très différents selon la nature des stocks :

- les stocks stratégiques, pour lesquels les données ne sont pas disponibles, peuvent s'évaluer en mois de consommation des forces armées ;
- les stocks d'intervention ne sont pas, en principe, limités en tonnage, dans la mesure où l'obligation d'achat à un prix minimum peut conduire à l'accumulation de stocks de plusieurs campagnes agricoles ;
- les stocks régulateurs, lorsqu'ils fonctionnent, représentent quelques semaines de consommation nationale ou régionale ;
- les stocks d'urgence ne représentent par définition que des quantités réduites, que l'on peut évaluer en nombre de jours ou de semaines d'approvisionnement des populations ciblées ;
- les stocks de réserve, lorsqu'ils existent, représentent généralement trois à quatre mois de consommation courante des produits concernés.

Selon les échelles de volume des stocks, on comprend que le financement de la constitution et de la gestion des stocks puisse constituer une difficulté ou un obstacle à la conduite de politiques publiques de stockage et que cette question soit au cœur des débats.

3. Stockage et politiques publiques

En passant en revue, dans l'histoire récente, diverses expériences de politiques publiques de stockage, nous émettrons des hypothèses sur leurs facteurs de réussite ou d'échec, selon les types de politiques au titre desquelles ces stocks ont été justifiés.

3.1. Les politiques agricoles de prix garantis

Historiquement, aux Etats-Unis et en Europe, les stocks d'intervention constitués par l'application d'un prix minimum garanti au producteur ont fonctionné à guichet ouvert, sans autre

restriction que la définition d'une qualité minimale requise. Ce faisant, les expériences de la Commodity Credit Corporation (CCC), outre-Atlantique, et des organisations communes de marché (céréales, sucre, produits laitiers, viande...) au titre de la politique agricole commune (PAC), en Europe, ont été victimes de leur succès.

En effet, selon le niveau fixé pour les prix minima, les stocks publics ont pu devenir suffisamment attractifs pour qu'une partie de la production soit directement destinée à ce débouché. Dans un premier temps, c'est au titre de la charge budgétaire croissante des stocks d'intervention que furent réalisés les premiers aménagements de la politique agricole commune, en co-responsabilisant financièrement les producteurs, tandis qu'aux Etats-Unis la recherche de compétitivité à l'exportation a guidé les réformes.

Les critiques ont eu progressivement raison de ce volet de la politique agricole américaine dans les années 1980.

Cette évolution est allée de pair avec la phase de dérégulation générale, emblématique de l'ère Reagan.

Mais la critique la plus forte s'est exercée à l'encontre de la PAC européenne, au nom de l'efficacité des marchés : le système de prix garantis, accompagné de mécanismes d'écluse aux frontières (prélèvements à l'importation, restitutions à l'exportation) ne transmet pas les signaux du marché mondial.

Par ailleurs les travaux de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) ont conduit à classer et à quantifier les éléments de soutien des politiques agricoles, en raison de leurs effets supposés de distorsion des marchés. Reprise dans les négociations agricoles internationales du GATT, cette classification va déboucher sur une « tarification »⁷ des droits variables à

⁷ Dans le cadre des accords du GATT, puis de l'OMC (Organisation mondiale du commerce), opération de transformation des droits à l'importation non-consolidés (droits variables ou droits n'ayant pas fait l'objet d'une fixation stricte dans le cadre multilatéral) en droits consolidés.

l'importation dans l'Union européenne (Accord de Marrakech en 1994) et sur de profondes réformes des politiques agricoles.

Pour l'essentiel, il s'agit de découpler le soutien à l'agriculture du niveau de la production agricole, afin que l'orientation de celle-ci soit guidée par les prix de marché.

La résorption progressive des stocks existants et le démantèlement des garanties de prix ont eu raison du dispositif d'intervention européen. Dans le secteur céréalier, seule subsiste une possibilité d'intervention au prix minimum réglementaire limitée à 3 millions de tonnes de blé pour l'ensemble de l'Union.

3.2. Les accords de produits de base

Après la Seconde Guerre mondiale, et avec le souvenir de la crise de 1929, un consensus se forme autour du principe d'accords internationaux visant à éviter l'effondrement des cours des produits de base et les effets déflationnistes qui en découlent sur les économies fortement dépendantes de ces secteurs d'activité. Pour l'essentiel, il s'agit de matières premières agricoles, mais également de métaux non ferreux.

Dans les années 1960 et 1970, on comptait douze accords internationaux de produits de base, dont huit officiels (étain, café, cacao, textiles de coton, céréales, sucre, huile d'olive et poudre de lait) et quatre officieux (zinc, thé, jute et sisal), qui s'apparentaient plutôt à des cartels privés.

Outre l'échange d'informations entre Etats signataires, ces accords recouraient le plus souvent à des mesures de contingentement ou d'autolimitation des exportations (étain, café, cacao, sucre, coton).

Certains (étain, café, caoutchouc) appliquaient des bandes de prix (fourchettes de prix minimum et de prix maximum) ou un prix minimum (pour les céréales, cette disposition fut abandonnée au début des années 1970). Trois accords seulement (étain, cacao, caoutchouc) comportaient un stock régulateur.

De l'ensemble de cette construction, il ne reste aujourd'hui que l'accord international sur le caoutchouc qui inclue des dispositions

économiques. Les autres accords, lorsqu'ils ont survécu, se cantonnent à être une enceinte d'échanges entre les pays membres, à réaliser et publier des statistiques relatives à la production, à la consommation et au commerce des produits concernés, et à constituer un Observatoire des politiques et des prix.

Les accords internationaux de produits de base reposant sur des mécanismes de stocks régulateurs ont connu un échec global dont les causes sont multiples : absence de volonté politique des Etats signataires de mettre en œuvre les dispositions des accords, manque de discipline pour le stockage ou le déstockage des produits, inefficacité du dispositif vis-à-vis des objectifs poursuivis (dimensionnement insuffisant du stock régulateur, fourchette de prix trop restreinte par rapport aux fluctuations des cours).

Avec Thomas Lines⁸, on peut dater le premier tournant relatif aux accords de produits à la période comprise entre 1980 et 1986 : « ...la conversion des esprits aux théories néolibérales, combinée avec l'échec de l'accord international sur l'étain en 1985, a conduit à l'abandon progressif de ces accords internationaux dans les années suivantes ».

Puis, à la suite du rapport sur le développement de la Banque mondiale de 1986, qui se prononce pour les politiques d'ouverture de marché, de libéralisation des échanges et de promotion de l'exportation, la doctrine de ces accords va finir par tomber en désuétude.

Aujourd'hui, les accords internationaux de produits de base alimentaires (céréales, sucre, café, cacao) ne sont plus que des instruments d'échange et de publication des données fournies par les Etats membres.

⁸ Thomas Line, *Les accords sur les produits tropicaux et les programmes d'ajustement structurel*, in *La régulation des marchés agricoles internationaux. Un enjeu décisif pour le développement*, sous la direction de Jean-Marc Boussard et Hélène Delorme, L'Harmattan, 2007.

3.3. L'accord sur le riz entre les pays d'Asie orientale

En 1973, les pays de l'ASEAN (Association of South-East Asian Nations)⁹ signent un accord portant sur la création d'un fonds (Rice Fund) destiné à promouvoir et faciliter le commerce de riz.

En 1979, les mêmes pays créent une réserve de riz (Asean Emergency Rice Reserve, AERR) de 50 000 tonnes (Indonésie : 12 000 t, Malaisie : 6 000 t, Philippines : 12 000 t, Singapour : 5 000 t, Thaïlande : 15 000 t). Ce dispositif, qui visait à répondre aux situations d'urgence en cas de rupture d'approvisionnement, n'a jamais fonctionné. Il n'aurait de toute façon pas pu être efficace, compte tenu du faible volume des quantités stockées.

En 2001, les pays de l'ASEAN se sont rapprochés de trois autres pays (la Chine, la Corée du Sud et le Japon) pour créer une réserve d'urgence de riz (East Asia Emergency Rice Reserve, EAERR), dans le but de maintenir la sécurité alimentaire et de contribuer à stabiliser les prix du marché régional du riz.

Initialement, l'objectif était de constituer une réserve de 787 000 tonnes de riz¹⁰, mais aussi de répartir les efforts financiers pour payer les frais de stockage, réaliser d'éventuels achats d'urgence et couvrir les frais logistiques d'acheminement. Si l'EAERR n'a pas encore été mise à l'épreuve, Jo Cadilhon¹¹ souligne que c'est « *la fonction de stabilisation des marchés qui ressort comme [la piste] la plus intéressante à renforcer* » et conclut en relevant que « *la*

⁹ L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE ou ASEAN) a été créée en 1967 par cinq États : Philippines, Indonésie, Malaisie, Singapour, et Thaïlande. Le Brunei les a rejoints en 1984, le Vietnam en 1995, le Laos et la Birmanie en 1997 et le Cambodge en 1999.

¹⁰ Répartition entre les pays membres : Chine, 300 000 t ; Japon, 250 000 t ; Corée du Sud, 150 000 t ; pays de l'ASEAN, 87 000 t, dont Thaïlande, 15 000 t ; Viet Nam et Birmanie, 14 000 t chacun ; Indonésie et Philippines, 12 000 t chacun ; Malaisie, 6 000 t ; Singapour, Brunei, Laos et Cambodge, 3 000 t chacun.

¹¹ Jo Cadilhon, *L'East Asia Emergency Rice Reserve : la lente construction d'un outil de régulation du marché du riz en Asie orientale*, Centre d'études et de prospective, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Note de veille n° 45, mai 2011.

principale leçon à retenir de l'histoire inachevée de l'EAERR est la durée très longue et la concertation très poussée entre pays participants nécessaires à sa mise en place. »

3.4. La réserve alimentaire régionale d'Afrique de l'Ouest

Les ministres de l'Agriculture de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest¹² (CEDEAO) ont adopté, en septembre 2012, le principe de la création d'une réserve régionale de sécurité alimentaire. Celle-ci s'inscrit dans le cadre de la politique agricole commune de la CEDEAO, dite « ECOWAP ». Elle est présentée officiellement comme « *une troisième ligne de défense en cas de crise alimentaire, complémentaire des stocks de proximité et des stocks nationaux de sécurité alimentaire* »¹³. La constitution de la réserve pourrait commencer, au plus tôt, fin 2013.

Le but est de mobiliser progressivement, sur une période de huit ans, jusqu'à 411 000 tonnes de produits alimentaires, avec deux composantes : un stock physique de 140 000 tonnes (soit un tiers du volume total) et un stock financier représentant l'équivalent de 271 000 tonnes (deux tiers). Les produits concernés sont les céréales (mil, sorgho, maïs, riz) et les tubercules (gari). Le niébé, une légumineuse, pourrait y être ajouté ultérieurement.

Pour appuyer l'objectif de l'ECOWAP de renforcer la souveraineté alimentaire de la CEDEAO, l'approvisionnement de la réserve reposera prioritairement sur les productions régionales (contrats d'achat auprès des organisations de producteurs, appels d'offre). Quatre sites d'entreposage ont été sélectionnés, dans différents pays.

¹² Les quinze pays membres de la CEDEAO sont le Bénin, le Burkina Faso, le Cap Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée Bissau, le Liberia, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo.

¹³ Rapport final de la réunion du Comité Technique Spécialisé Agriculture, Environnement et Ressources en Eau de la CEDEAO, qui s'est tenue à Abidjan le 27 septembre 2012.

La gestion technique de la réserve sera assurée par une unité spéciale placée au sein de l'Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation, en cours d'installation. Les interventions de la réserve seront décidées par un comité de gestion indépendant. Elles seront déclenchées par une situation de crise alimentaire avérée (caractérisée par certains critères), face à laquelle les capacités des stocks nationaux sont considérées comme insuffisantes. Les interventions prendront la forme soit de prêts ou cessions à titre onéreux, soit de cessions à titre gratuit.

Les coûts de constitution, d'entretien et de gouvernance de la réserve sont estimés à 263 millions de dollars sur huit ans, soit en moyenne 33 millions de dollars par an. Les coûts liés aux interventions seraient beaucoup plus élevés : entre 747 et 996 millions de dollars sur huit ans, soit en moyenne 93 à 124 millions de dollars par an selon les scénarios étudiés.

Le montage financier prévoit que plus des deux tiers des coûts doivent être couverts par des ressources régionales, et au maximum un tiers par les partenaires internationaux. La création d'une taxe égale à 0,5 % de la valeur des importations de la CEDEAO est envisagée.

La réserve régionale est un outil visant à « *des opérations d'assistance alimentaire d'urgence en cas de chocs débouchant sur une crise alimentaire conjoncturelle* »¹⁴. Sa mission doit être distinguée « *d'un autre objectif généralement assigné aux stocks, à savoir l'intervention sur les marchés à des fins de régulation des produits vivriers* »¹⁵. Cet aspect fait l'objet de réflexions au sein d'une « task force » qui devrait faire prochainement des propositions aux gouvernements. Plusieurs pays de la CEDEAO s'inquiètent en effet de la volatilité croissante des prix agricoles sur les marchés internationaux, qui vient amplifier l'instabilité structurelle des cours en Afrique de l'Ouest, due à de multiples facteurs (intensité des

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

aléas climatiques, distances entre bassins de production et bassins de consommation, manque d'informations sur les marchés, obstacles au commerce intra-régional, etc.).

En fait, tout autant que la volatilité des prix agricoles, c'est leur tendance durable à la hausse qui préoccupe les Etats africains et les conduit à s'intéresser - sans proposition concrète à ce jour - à la mise en place éventuelle de stocks régulateurs au niveau régional¹⁶.

3.5. La politique de réserves stratégiques de la Suisse

L'enclavement de la Suisse et sa grande dépendance vis-à-vis des approvisionnements extérieurs font de sa politique de sécurité alimentaire un intéressant cas d'école¹⁷.

Si, dès le Moyen Age, les cantons suisses constituent des réserves en céréales et en sel et ont la possibilité d'intervenir directement sur le commerce extérieur, ce sont les conflits européens successifs du XIX^e et du XX^e siècle qui ont contribué à la construction législative qui régit aujourd'hui la sécurité des approvisionnements considérés comme stratégiques pour la sauvegarde du pays et de sa population.

Dès 1947, le Conseil fédéral a compétence pour limiter la liberté du commerce en cas de danger de guerre pour les pays voisins. Les pénuries de matières premières, conséquence de la guerre de Corée (1950-1953), conduisent à compléter le dispositif avec des réserves obligatoires imposées au secteur privé. Ces stocks furent utilisés dès l'apparition des difficultés dues à la Crise de Suez, en 1956.

Dans les années 1970, la crise céréalière (1972), la pénurie de riz (1973) et de sucre (1974), la crise pétrolière (1973-1974) conduisent à intégrer les dispositions relatives aux réserves obligatoires à la

¹⁶ La crise alimentaire de 2008 a incité plusieurs pays de la CEDEAO à mettre en place des stocks de sécurité alimentaire, comme l'avaient fait auparavant le Niger, le Burkina Faso et le Mali. Dans la plupart des cas (Ghana, Bénin, Togo, Nigeria), ces stocks combinent des objectifs de régulation du marché et des objectifs de sécurité alimentaire, mais les volumes de céréales mobilisés sont trop faibles pour peser véritablement sur les prix de marché.

¹⁷ Andreas Bellwald-Roten, Marco Jorio, *Approvisionnement économique du pays*, in *Dictionnaire historique de la Suisse*, Editions Attinger, 2002.

politique de défense. En 1974, la Suisse adhère à l'accord international qui institue l'Agence internationale de l'énergie.

Après l'adoption d'une nouvelle base constitutionnelle, la loi de 1983 a porté sur les réserves obligatoires, les réserves des ménages, les mesures de contingentement et de rationnement et les services indispensables (transport, personnel).

Les dispositions concernant la constitution de réserves ménagères est une originalité de la loi suisse : en préconisant la constitution de stocks de produits de base (farine, sucre, huile...) par chaque foyer, le législateur s'en remet à la discipline des citoyens.

En 1989, les effets de l'intégration européenne et le coût du système de stockage provoquent une réforme qui réduit les normes quantitatives des réserves obligatoires. Cependant les volumes fixés à l'époque, toujours en vigueur, restent dans un rapport à la consommation qui les classe dans la catégorie des stocks de réserves stratégiques¹⁸ (*tableau 1*).

¹⁸ Département fédéral de l'économie, Confédération suisse, *Politique prévue en matière de réserves stratégiques pour la période 2008 à 2011*.

Tableau 1 : Stocks obligatoires pour le marché intérieur en Suisse

Marchandises stockées	Couverture des besoins en mois (fin 2011)
Sucre	4
Riz	4
Corps gras	4
Café	3
Blé tendre	4
Blé dur	4
Aliments riches en énergie, céréales à double usage (*)	3 à 4
Aliments riches en protéines	2 à 3
Engrais azotés	1 période de végétation (**)
Essence	4,5
Kérosène	3
Diesel	4,5
Mazout extra-léger	4,5
Mazout extra-léger pour suppléer au gaz naturel dans installations bi-combustible	4,5
Antibiotiques pour personnes, en doses	2
Antibiotiques / personnes, principes actifs	4 à 6
Antibiotiques pour animaux	4
Antiviraux médicamenteux / principes actifs	Prophylaxie du personnel médical et thérapie pour 25% de la population

(*) Céréales destinées aux personnes ou aux animaux

(**) Engrais en stocks obligatoires (1/3) + engrais chez les exploitants et engrais de ferme (2/3)

Source : Département fédéral de l'économie, Confédération suisse

Une part des réserves obligatoires correspondant à un mois de réserves était détenue, jusqu'en 2008, par le secteur public, qui en a effectué le transfert au secteur privé.

La première originalité du dispositif réside dans le transfert par les autorités politiques au secteur privé de la charge de constituer les réserves prévues, le secteur public réalisant les opérations de financement complémentaire¹⁹ et de contrôle.

¹⁹ Le financement complémentaire est réalisé par des prélèvements complémentaires de droits de douane.

La seconde originalité consiste dans le financement par les consommateurs, les entreprises incluant dans leur prix de revient les coûts des stocks de réserve.

L'organisation d'une coopérative « Réserve Suisse » par les entreprises qui portent ces stocks leur permet de remplir leur mission en optimisant l'organisation logistique et en facilitant le contrôle. Selon le Département fédéral de l'économie, le surcoût global des achats peut être évalué à 17 CHF par habitant et par an²⁰.

De cette formule, on retiendra qu'elle fait supporter aux consommateurs, et non aux contribuables, la charge d'un dispositif d'intérêt général, en laissant aux entreprises le soin de régler la question du refinancement des stocks correspondants.

En effet, si le coût des stocks de réserve est bien inclus dans les prix de revient des entreprises concernées, celles-ci doivent par ailleurs faire face à l'accroissement de leur besoin en fonds de roulement, qu'elles justifient vis-à-vis de leurs banques par les obligations de la législation.

On notera enfin que la libération des réserves obligatoires n'est intervenue récemment qu'une fois à l'occasion de l'ouragan Katrina qui a frappé la Louisiane, le Mississippi et l'Alabama en août 2005. La Suisse a alors libéré sa quote-part de produits pétroliers dans le cadre du plan d'urgence décidé par l'Agence internationale de l'énergie et mis en œuvre entre septembre et décembre 2005 pour assurer l'approvisionnement mondial en pétrole.

3.6. Les stocks pétroliers stratégiques

A la suite du choc pétrolier de 1973-1974, et face au cartel des pays exportateurs de pétrole réunis au sein de l'OPEP, des pays membres de l'OCDE forment l'Agence internationale de l'énergie (AIE) en novembre 1974²¹.

²⁰ Soit 14,11 € sur base d'un taux de 0,83 € pour 1 CHF.

²¹ Les membres fondateurs de l'AIE sont l'Allemagne, l'Autriche, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les délégués de la France, de la Finlande et de la Grèce s'abstiennent. La Grèce adhèrera en 1976, la France et la Finlande en 1992.

Il s'agit essentiellement pour des pays fortement ou totalement dépendants des importations pour leur approvisionnement en pétrole, de pouvoir faire face à des restrictions voire à l'arrêt des exportations des pays producteurs.

Le Programme international de l'énergie appliqué par l'Agence prévoit notamment, en cas d'urgence, d'assurer un certain niveau d'autonomie des approvisionnements, d'instituer des mesures communes de restriction de la demande de pétrole et d'instaurer et de mettre en œuvre des mesures de répartition du pétrole disponible. Il comprend également un système d'informations sur le marché international du pétrole et un mécanisme de consultation avec les compagnies pétrolières.

Le dispositif initial obligeait les Etats signataires à maintenir des réserves d'urgence suffisantes pour couvrir la consommation courante pendant au moins 60 jours sans importations nettes de pétrole. Cet engagement sera rapidement porté à 90 jours minimum.

Dans l'Union européenne, quoique tous ses Etats membres, pas plus que l'Union elle-même, ne fassent pas partie de l'AIE, la même obligation est faite, par voie de directive, de maintenir un stock de produits pétroliers équivalent à au moins 90 jours de consommation intérieure. On notera que la définition précise des quantités stockées exclut la prise en compte des quantités détenues et réservées pour les forces armées.

La première directive sur le sujet date de 1968 ; elle obligeait à conserver des stocks de pétrole équivalant à au moins 65 jours de consommation. Le volume de stocks minimum sera porté à 90 jours par une directive de 1972, renforcée par de nouveaux textes en 1998 puis 2006. La directive adoptée en 2009, qui doit entrer en vigueur en 2013, abroge et remplace les dispositions précédentes.

Dans cette directive, les modalités de stockage et les conditions d'utilisation éventuelles sont décrites de manière très détaillée, ainsi que les procédures mensuelles de contrôle.

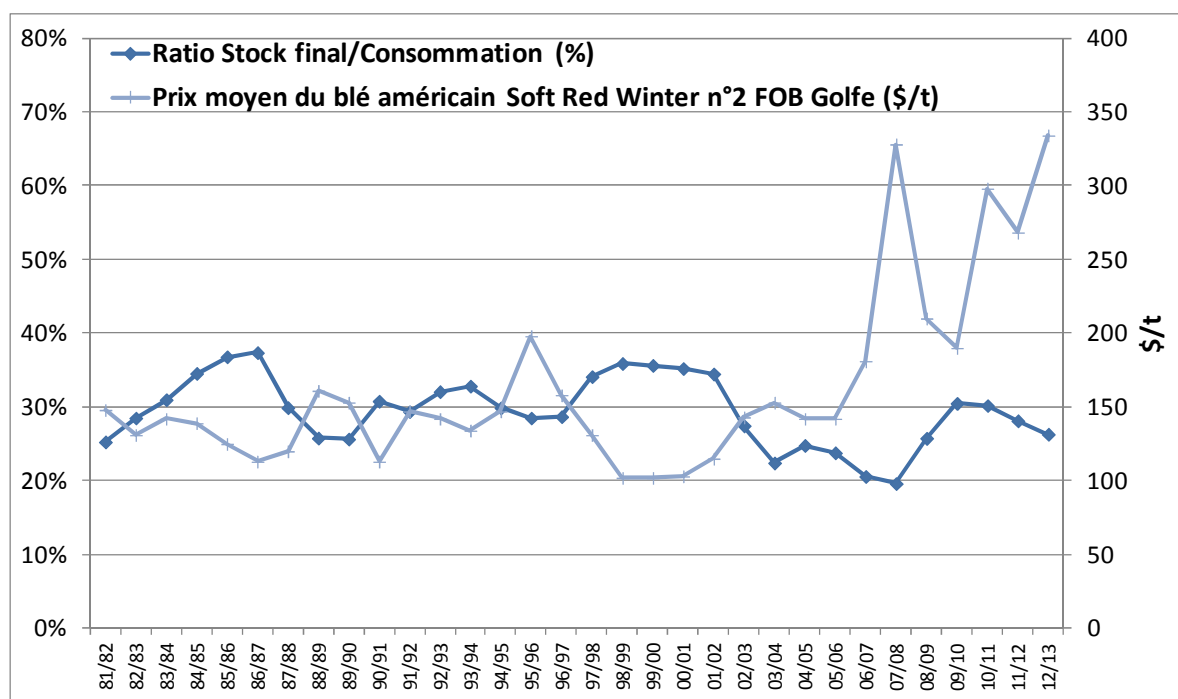
Sans entrer dans le détail des différentes modalités choisies par les pays qui respectent ces engagements, on notera surtout que le coût de financement des réserves est intégré au prix payé par le consommateur.

4. Stocks et sécurité alimentaire : une solution simple, une problématique complexe

4.1. L'enjeu géopolitique

Comme cela apparaît clairement dans le secteur des céréales, prix élevés et difficultés d'approvisionnement coïncident avec les situations de stocks bas ou plus exactement les périodes où les ratios stocks/consommation représentent un faible nombre de jours de consommation (*graphique 1*). La constitution et le maintien de stocks de réserve permettraient de réduire les variations des prix et de garantir l'approvisionnement de l'ensemble des populations.

Graphique 1 : Stocks mondiaux et prix international du blé



Dans le cas des productions à flux continus telles que l'extraction minière ou l'exploitation pétrolière, des stocks régulateurs équivalant à quelques semaines de consommation suffisent pour stabiliser les prix et régulariser rapidement les bilans ressources-emplois. Il n'en est pas de même pour les productions agricoles à cycle annuel, dont les bilans sont affectés par la discontinuité de la production dans le temps.

Les stocks requis pour amortir les effets d'une récolte insuffisante sont de l'ordre de trois ou quatre mois, selon les situations. Il s'agit de véritables stocks de réserve.

Dans le contexte d'une économie nationale bénéficiant de la protection de droits de douane aux frontières et susceptible de contrôler, s'il y a lieu, les exportations, un système de réserves est imaginable, aux frais des consommateurs ou des contribuables.

Cela est encore vrai dans l'hypothèse d'une zone de libre-échange ou d'un marché commun réunissant plusieurs pays ayant adopté par ailleurs un système de contrôle des importations comme des exportations.

Mais un tel dispositif n'est pas applicable dans le cadre d'une économie semi-ouverte²² ou totalement ouverte aux échanges, dès lors que le stock de réserve est susceptible de bénéficier aux pays voisins ou à l'ensemble des marchés sans partage du financement.

Ainsi, en cas d'abaissement des protections douanières et de proscription des instruments de contrôle des exportations (licences d'exportation, taxe sur les exportations, embargo), il apparaît que le déploiement de stocks de réserve ne peut se réaliser que sur une base régionale ou internationale, pour que le financement en soit réparti par consentement des parties prenantes à l'accord.

²² Droits de douane à l'importation et à l'exportation libres.

La considération des intérêts géopolitiques en présence est aussi l'une des dimensions essentielles à prendre en compte pour analyser la pertinence d'un système de réserves.

Dans le cas des produits agricoles tropicaux et des ressources minières, lorsqu'ils sont principalement localisés dans des pays en développement, les intérêts des pays producteurs exportateurs s'expriment par une volonté d'entente pour contrôler l'offre et conserver des niveaux de prix de marché les plus élevés possibles, comme facteurs positifs de hausse du produit intérieur brut et d'excédent de la balance commerciale.

Bien évidemment, cette stratégie, qui à l'extrême conduit à la formation de cartels, s'oppose totalement à l'intérêt des pays importateurs non producteurs qui dépendent totalement des pays exportateurs pour leur approvisionnement et qui recherchent des situations de prix bas et d'offre abondante.

Ainsi, dans le cas du pétrole, il suffit aux pays producteurs de l'OPEP de réguler leur production et leur offre sur le marché mondial, obligeant les pays importateurs nets à constituer des réserves de sécurité, dont l'existence même va peser en permanence sur la formation des prix et le commerce mondial.

En ce qui concerne les produits agricoles tropicaux comme le café ou le cacao, les intérêts des pays producteurs exportateurs sont limités par leurs imbrications commerciales, économiques et financières avec les intérêts des pays consommateurs importateurs.

Les exportateurs peuvent avoir recours au contingentement de l'offre ou à l'usage de stocks régulateurs. Mais les chocs de marché qui en résultent rendent ces mesures rapidement inefficaces :

- la dépendance de l'économie d'un pays à l'égard d'une filière de produit de base ne le met pas en situation de respecter facilement une discipline sur l'offre ;
- les stocks régulateurs, bien qu'insuffisants pour faire face aux crises, représentent un coût financier significatif pour les économies concernées.

Les pays développés consommateurs de produits tropicaux n'ont pas besoin de constituer des stocks de réserve. Tout au plus offrent-ils, dans le cadre de l'aide au développement, des instruments de stabilisation des recettes à l'exportation de type STABEX²³ ou des prêts visant à compenser les défauts de recettes à l'exportation (comme les financements compensatoires proposés par le FMI, Fonds monétaire international).

Pour les productions agricoles céréalières des zones tempérées, pendant une longue période après la Seconde Guerre mondiale et jusqu'aux réformes fondées sur le « découplage » du soutien à l'agriculture dans les années 1990, les politiques agricoles de l'Europe et des Etats-Unis, comme cela a été décrit auparavant (§ 3.1), ont contribué à offrir au marché mondial des stocks de réserve assurant, sans dessein de le faire, une relative sécurité alimentaire et stabilité des prix mondiaux.

Néanmoins, les achats russes de 1972, ou encore l'interdépendance des marchés des produits destinés à l'alimentation animale (maïs, soja) vont mettre à l'épreuve le rôle de ces réserves vis-à-vis de la sécurité alimentaire mondiale.

Dans ce contexte, les pays exportateurs qui ont été tentés d'utiliser « l'arme alimentaire » dans le contexte de la Guerre froide, notamment les Etats-Unis (embargo sur les exportations de soja en 1973, interdiction des ventes de céréales à l'URSS en 1979), ne sont pas allés jusqu'à la constitution d'un cartel parfois évoqué sous l'acronyme OPEC (Organisation des pays exportateurs de céréales). Les pays importateurs nets de céréales sont pour leur part très nombreux, qu'il s'agisse de pays développés ou de pays en développement, aux intérêts divergents et souvent opposés.

²³ Le Système de stabilisation des recettes d'exportation (STABEX), introduit en 1975 par l'Accord de Lomé entre la Communauté économique européenne et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), consistait à fournir des compensations financières aux pays ACP affectés par les fluctuations des recettes à l'exportation des produits de base. Il a été aboli en 2000.

Ainsi n'y a-t-il jamais eu de base internationale sur laquelle ces pays auraient pu évoquer l'organisation d'un dispositif de sécurité alimentaire.

L'accélération de la libéralisation du commerce après la conclusion des accords de Marrakech, l'institution de l'OMC et le découplage du soutien à l'agriculture ont changé la donne. Il n'y a plus de stocks publics « passifs » dans les pays producteurs exportateurs de céréales et l'équilibre ressource-emplois est devenu très dépendant des chocs climatiques.

Par ailleurs, l'émergence de nouveaux pays exportateurs (Russie, Ukraine, Kazakhstan), dont les récoltes sont soumises à une forte variabilité et qui recourent à des instruments de contingentement de l'offre (licences d'exportations, embargo), a accentué les risques de déstabilisation des bilans céréaliers et des prix mondiaux.

Dans ce contexte, le véritable intérêt des pays importateurs nets est de se regrouper pour organiser des systèmes mutualisés de stocks de réserve pour accroître leur sécurité alimentaire, mais également pour peser sur les cours²⁴.

Pour compléter l'analyse des intérêts contradictoires des nations, il faut ajouter le facteur de la financiarisation des marchés des matières premières²⁵. Aucun acteur financier intervenant sur les instruments qui ont pour sous-jacent des matières premières, et en particulier des matières premières agricoles destinées à l'alimentation humaine, n'a intérêt à la réduction de la volatilité des cours.

Au contraire, l'absence totale de mécanismes de régulation des marchés physiques garantit un potentiel de volatilité et donc d'opportunités d'investissements courts à rendements élevés.

²⁴ Donald F. Larson, Julian Lampietti, Christophe Gouel, Carlo Cafiero, John Roberts, *Food Security and Storage in the Middle East and North Africa*, The World Bank Development Research Group, Agriculture and Rural Development Team, Policy Research Working Paper 6031, April 2012.

²⁵ Bernard Valluis, *La financiarisation des marchés des matières premières agricoles*, in *Agriculture et alimentation, champs géopolitiques de confrontation au XXI^e siècle*, Cahier Déméter no 12, février 2012.

La convergence des intérêts des opérateurs financiers et des gestionnaires de marché, lorsqu'elle coïncide au moins partiellement avec l'intérêt des Etats producteurs exportateurs, explique l'extrême réticence des pays concernés à participer à des opérations visant la régulation des marchés physiques comme la régulation des marchés financiers appliqués aux matières premières.

Cependant, les pays développés exportateurs de céréales prennent conscience que l'insécurité alimentaire résultant d'une rupture d'approvisionnement ou de prix très élevés peut être un élément de déstabilisation des gouvernements ou de cause de conflits armés (guerre civile ou guerre entre Etats) et représente une menace pour la paix mondiale.

Cette prise de conscience conduit à remettre à l'ordre du jour la question de la sécurité alimentaire comme partie intégrante des dispositifs de sécurité au sens large et de s'interroger sur la pertinence des stocks de réserve.

4.2. La science économique au cœur des débats de politique économique

L'autre dimension qui doit être prise en considération pour faire la lumière sur la question des stocks de réserve est sans doute le dialogue entre les responsables politiques qui portent les positions et les projets de leurs pays et les experts économistes qu'ils convoquent pour éclairer leurs décisions.

Au lendemain du dernier conflit mondial, les positions diplomatiques de l'administration américaine sont très sensibles aux idées mises en avant par John Maynard Keynes²⁶.

Leur mise en œuvre va déboucher sur les accords de Bretton Woods²⁷ et la naissance de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.

²⁶ John Maynard Keynes (1883-1946), économiste britannique de notoriété mondiale, reconnu comme le fondateur de la macroéconomie moderne, pour lequel les marchés ne s'équilibrent pas automatiquement, ce qui justifie le recours à des politiques économiques conjoncturelles.

Cependant, le courant de pensée libérale représenté par Friedrich Hayek²⁸ va gagner du terrain sur les préconisations des disciples de Keynes. C'est finalement Milton Friedman²⁹, critique des politiques keynésiennes et partisan d'une forte réduction du rôle de l'Etat, qui incarnera le courant néolibéral le plus fort. Il va directement inspirer les politiques des gouvernements de Margaret Thatcher au Royaume-Uni, de Ronald Reagan aux Etats-Unis, d'Augusto Pinochet au Chili, de Brian Mulroney au Canada, mais aussi les interventions du FMI et de la Banque mondiale.

C'est au nom de l'hypothèse de l'efficacité des marchés, qui depuis les travaux d'Eugène Fama³⁰ sur les marchés financiers a été étendue à l'ensemble des marchés, que les théories libérales sont appliquées dans les politiques de dérégulation de l'économie, de privatisation des activités économiques du secteur public et de libéralisation des échanges mondiaux.

A partir des années 1980, ces idées inspirent les réformes économiques prônées par le FMI et la Banque mondiale sous l'intitulé des « programmes d'ajustement structurel » : les crédits accordés aux pays bénéficiaires sont soumis à conditions et

²⁷ Les accords de Bretton Woods, signés le 22 juillet 1944, ont dessiné les grandes lignes du système financier international. Leur objectif principal fut de mettre en place une organisation monétaire mondiale et de favoriser la reconstruction et le développement économique des pays touchés par la guerre.

²⁸ Friedrich Hayek (1899-1992), philosophe et économiste de l'école autrichienne, promoteur du libéralisme, opposé au socialisme et à l'étatisme.

²⁹ Milton Friedman (1912-2006), économiste américain considéré comme l'un des plus influents du XXe siècle. Ardent défenseur du libéralisme, il a travaillé dans des domaines de recherche aussi bien théorique qu'appliquée et fut le fondateur de l'école monétariste de Chicago.

³⁰ Eugène Fama, économiste américain né en 1939, auteur de l'hypothèse d'efficacité des marchés financiers. Selon cette hypothèse, dans un marché suffisamment large où l'information circule instantanément, comme c'est le cas pour le marché boursier, les opérateurs réagissent immédiatement aux informations obtenues et ajustent leur comportement en conséquence. Les modèles qui se fondent sur cette hypothèse supposent que les cours qui en résultent correspondent au « juste prix ».

débloqués au fur et à mesure que des réformes libérales sont mises en place.

Le « consensus de Washington », appliqué aux pays qui subissent une crise de la dette à partir des années 1990, systématise les programmes d'ajustement structurel par la mise en œuvre des dix commandements énoncés par l'économiste américain John Williamson :

1. Discipline budgétaire ;
2. Réorientation de la dépense publique ;
3. Réforme fiscale ;
4. Libéralisation financière ;
5. Adoption d'un taux de change unique et compétitif ;
6. Libéralisation des échanges ;
7. Elimination des barrières à l'investissement direct étranger ;
8. Privatisation des entreprises publiques ;
9. Réforme de la réglementation des marchés pour supprimer les barrières à l'entrée et à la sortie ;
10. Garantie des droits de propriété.

En conséquence, et pour ce qui concerne les produits de base, la ligne de conduite du FMI va se concentrer sur les financements compensatoires, qui vont représenter jusqu'à 20 % des interventions du fonds.

Ces prêts sont octroyés au titre des charges supplémentaires dues à la réduction des exportations des produits de base et à l'accroissement des coûts d'importation de denrées et de produits pétroliers.

La flambée des prix des matières premières en 2007-2008 puis en 2010, la crise financière qui a éclaté en 2008, ont remis en cause les fondements des politiques économiques de nombreux Etats et des institutions internationales. Dès 2007, le FMI et la Banque mondiale

révisent leur doctrine pour une application moins stricte des plans d'ajustement structurel³¹.

C'est dans ce contexte que le thème des stocks de réserve visant à assurer la sécurité alimentaire revient à l'ordre du jour des travaux des économistes et des institutions internationales qui se préoccupent de la situation des pays en développement, des marchés des produits de base et de l'évolution de l'économie mondiale.

Sans doute le sujet n'était-il pas mûr lors des travaux du G20 agricole sous la présidence française, et les intérêts objectifs des pays participants encore identifiés à des modèles économiques très libéraux. Mais il est sans doute temps de se débarrasser des controverses idéologiques pour adopter une position pragmatique en la matière.

5. Réflexions et suggestions pour la mise en œuvre de stocks de réserve de céréales

5.1. Principe et mise en œuvre des stocks de réserve

Chaque fois que l'option de constituer des stocks de réserve de matières premières a été choisie, l'objectif de sécurité des approvisionnements a été atteint. Ainsi, le maintien de stocks de réserve de produits agricoles de base est-il de nature à assurer la sécurité alimentaire.

L'existence même de ces stocks contribue à modifier les niveaux d'équilibre des bilans offre-demande, et par conséquent les niveaux moyens des prix sur les marchés. Néanmoins, leur impact sur la volatilité des prix sur courte période est plus limité, dans la mesure où la financiarisation des marchés génère de fortes interdépendances et des volatilités spécifiques à chaque produit.

³¹ Cf. Sergiy Zorya, Robert Townsend, Christopher Delgado, *Using Public Grain Stocks for Food Security*, Agriculture and Rural Development Series, The World Bank Group, 2012.

La constitution de stocks de réserve relève exclusivement des politiques publiques, que les stocks soient constitués et gérés par des opérateurs publics ou privés.

Ces politiques doivent faire l'objet d'actes législatifs ou d'accords entre Etats qui font appel à un objectif d'ordre supérieur et qui s'imposent vis-à-vis de toute autre disposition d'organisation commerciale, économique et financière.

Les périmètres géographiques sur lesquels s'appliquent des décisions publiques de constitution de stocks de réserve sont déterminés par les possibilités pour un pays ou pour un ensemble de pays d'assurer aux frontières une protection à l'importation et un contrôle éventuel des exportations.

Si ces conditions n'étaient pas réunies, il conviendrait que le ou les pays qui auraient la volonté de mener une politique de sécurité alimentaire négocient les dérogations nécessaires aux accords commerciaux et aux engagements internationaux antérieurs et qu'en particulier ces dérogations soient avalisées sans contrepartie au sein de l'OMC, au titre de l'intérêt supérieur que représente la sécurité alimentaire.

La constitution de stocks de réserve doit être décidée au titre exclusif de la sécurité alimentaire, et donc dans le cadre de politiques publiques qui ne leur assignent pas d'autres objectifs. L'expérience montre que lorsque c'est le cas (régulation des prix agricoles, régulation des prix à la consommation), le coût augmente de manière significative en altérant la crédibilité du dispositif au regard de la sécurité alimentaire.

Il ne s'agit pas de stocks régulateurs, ce qui exclut les dispositifs de prix minimum et de prix maximum pour actionner les opérations de stockage et de déstockage. En effet, de tels dispositifs en faveur des producteurs (prix minimum) ou des consommateurs (prix maximum) ouvrent la voie à des coûts budgétaires incontrôlés.

Les pays ou les régions importateurs nets de matières premières alimentaires sont les mieux désignés pour initier un processus de mise en place de stocks de sécurité.

Les pays producteurs exportateurs nets, dont ce n'est pas l'intérêt à court terme, peuvent identifier l'intérêt stratégique à long terme d'un dispositif sûr et permanent de sécurité alimentaire et s'associer par conséquent aux initiatives de constitution de stocks de réserve.

Parce que les stocks de réserve sont conçus comme outils de long terme, leurs modalités de gestions doivent permettre la rotation de ceux-ci pour « rajeunir » les quantités détenues, sans que ces modalités de gestion n'ouvrent la possibilité de découverts vis-à-vis des objectifs de tonnage.

Aussi, les stocks doivent-ils être soumis à un contrôle permanent, sans doute mensuel, permettant d'identifier les lieux de détention et les qualités détenues.

La création d'un système de réserves impose de recenser préalablement les institutions répondant au cahier de charges de ce type de stockage et d'investir dans des installations nouvelles pour atteindre la capacité visée par le programme de réserves. La prise en compte de cette dimension logistique est de nature à dicter les modalités pratiques de répartition des stocks entre opérateurs publics et opérateurs privés.

La définition des modalités d'un stockage de réserve doit résulter de l'application des règles de bonnes pratiques, dans la meilleure adaptation possible aux caractéristiques logistiques de chaque territoire (stockage portuaire, stockage intérieur, stockage à la production, stockage par les utilisateurs, organisation des transports par mode, etc).

Pour ce qui concerne la constitution des stocks, l'analogie avec les pratiques communes des banques centrales semble la plus appropriée : la constitution des réserves se réalise par une présence permanente et discrète sur les marchés, jusqu'à atteindre les objectifs quantitatifs fixés.

Quant aux modalités de libération des stocks, elles doivent répondre aux stricts objectifs de la politique pour laquelle ils ont été constitués : faire face aux situations exceptionnelles de déséquilibre des bilans d'approvisionnement. Ici encore, un parallèle peut être

établi avec les décisions concertées de banques centrales lorsqu'elles coordonnent leurs interventions sur les marchés (devises, taux d'intérêt, obligations d'Etat...).

Les procédures suivies par les gouvernances des banques centrales pour des prises de décisions concertées peuvent représenter une bonne source d'inspiration pour les autorités chargées de la gestion des stocks : intégrité des décisions, élimination des risques de délit d'initié (protection de la confidentialité des réunions) et de chocs de marché (réunions et annonces lors des périodes de fermeture des marchés financiers organisés), garantie de transparence (information large et simultanée des décisions prises à l'attention de tous les opérateurs et parties prenantes concernés).

Mais c'est sans nul doute le financement qui représente l'obstacle majeur à la constitution et à la gestion de réserves de produits alimentaires.

5.2. Le financement des stocks de réserve : solutions et suggestions

Le financement des stocks de réserves sur le budget des Etats est la solution la plus simple, mais aussi la plus problématique. Dans l'Union européenne, trois mois de consommation de blé tendre représentent 30 millions de tonnes soit, au cours de 200 €/t³², une immobilisation de 6 milliards d'euros auxquels il faut ajouter le coût annuel du stockage.

La crise de la dette a mis en lumière les difficultés des Etats et les obstacles au financement de nouvelles actions. La recherche d'économies budgétaires apparaît totalement antagoniste d'une dépense nouvelle dont les bénéfices ne seraient pas immédiatement perçus. Faute de s'adresser au contribuable, il est concevable de faire supporter au consommateur tout ou partie de la charge des stocks de réserve.

³² Cours très inférieur à la moyenne des prix de marché de la campagne 2012/2013.

Dans cette hypothèse, la décision politique de maintenir des réserves est déléguée au secteur privé pour sa mise en œuvre, les pouvoirs publics pouvant couvrir partiellement ou totalement les frais annuels de stockage par une taxe additionnelle à l'importation dans le cas des pays importateurs nets.

L'expérience suisse illustre bien ce principe, applicable aux pays dont le revenu par tête rend admissible ce surcoût pour les consommateurs (évalué, comme on l'a vu plus haut, à 17 CHF par tête).

Malheureusement, un tel modèle n'est pas transposable aux pays où la question de la sécurité alimentaire est indissociable d'une situation de faibles niveaux de revenu par tête et de finances publiques fragiles.

C'est justement à l'intention de ce type d'économie qu'avaient été mis en place les financements compensatoires du Fonds monétaire international. Mais il s'agit exclusivement de prêts conditionnés le plus souvent à des dispositions d'organisation économique de pays exportateurs, pour financer des situations conjoncturelles de pertes de recettes du commerce extérieur et/ou de financement des stocks rendus nécessaires du fait de la situation d'un ou plusieurs produits de base destinés à l'exportation.

Le financement par emprunt auprès d'une institution internationale s'apparente aux dispositions qu'un Etat, comme une entreprise, peut négocier auprès de banques commerciales.

Selon le traitement juridique des garanties apportées par l'emprunteur, il s'agira soit d'avances sur marchandises, soit de warrants. Le cas des avances sur marchandises n'est véritablement applicable qu'aux stocks dits régulateurs, dont la libération est envisageable à court terme pour tout remboursement du prêt au fur et à mesure de l'écoulement des stocks.

Pour ce qui concerne les warrants, qui supposent le dépôt des produits concernés dans un entrepôt public, les prêts consentis confèrent au créancier le droit de réaliser le gage s'il y a défaut de remboursement.

Dans les deux cas, les financements à court terme, généralement limités à un an, ne peuvent pas être utilisés pour des stocks de réserve.

Certes, avec la financiarisation de l'économie, comme cela a été décrit plus haut (§ 2.1), la technique des prêts adossés à une sûreté réelle - un gage marchandise pour les matières premières - s'est généralisée en donnant lieu à la création de produits financiers dérivés, permettant notamment le partage des risques entre les opérateurs financiers.

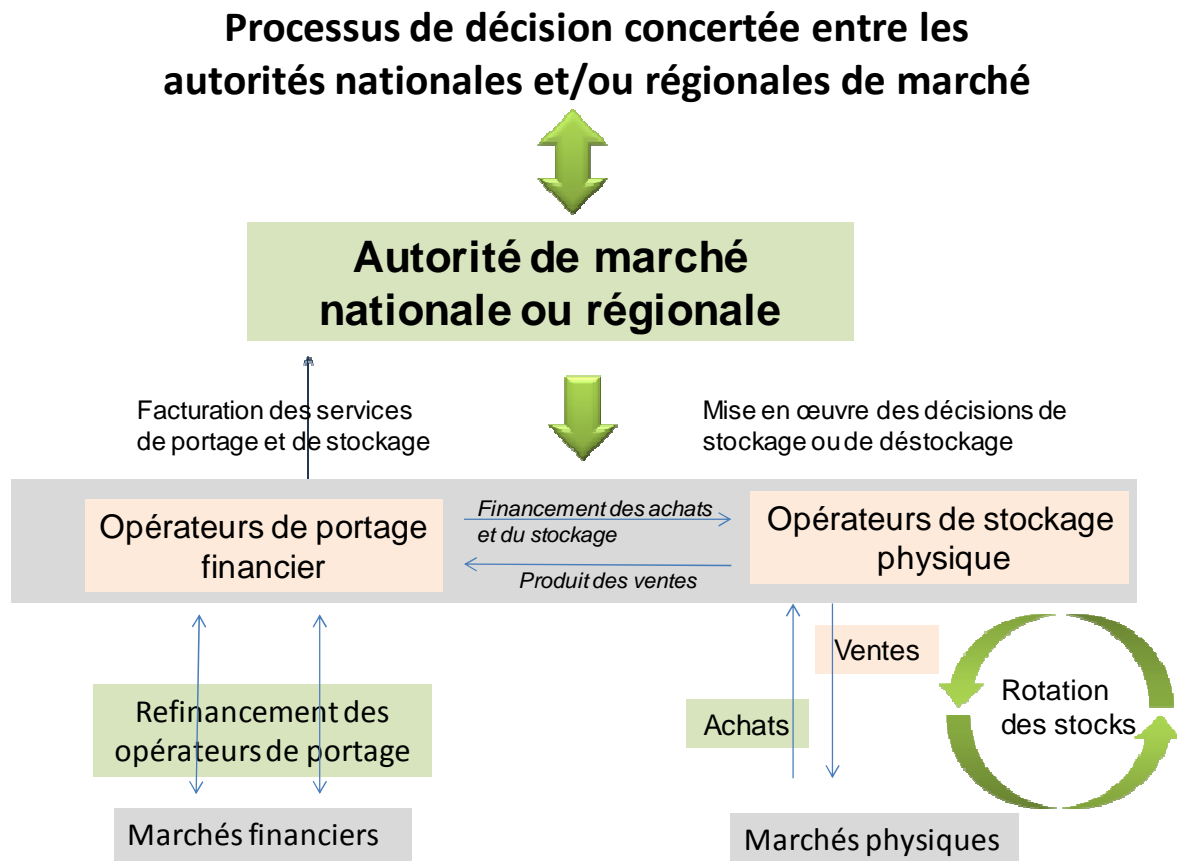
Mais cette collatéralisation trouve rapidement ses limites dans la mesure où l'accroissement du volume des créances sécurisées accroît les risques de celles qui ne le sont pas, autant dans le cas des entreprises que dans celui des Etats.

En effet, dans ce type de situation, l'absence de sécurisation est interprétée comme le résultat d'une évaluation négative du risque, ce qui grève alors la valeur de l'opération.

Il faut donc aller au-delà de la formule du prêt pour envisager un financement cohérent avec le cahier des charges des stocks de réserve.

C'est donc vers un mécanisme de portage financier (cf. note 5) avec transfert effectif de propriété des réserves qu'il faut se tourner, assorti de clauses qui conservent aux autorités publiques l'exclusivité du droit de rachat et de disposition des stocks correspondants (*figure 1*).

Figure 1 : Représentation schématique de l'organisation de gestion des stocks de réserve



Comme dans le cas des stocks stratégiques de pétrole ou du programme de réserves suisse, les quantités stockées ne sont pas la propriété de l'Etat mais celle d'opérateurs privés. Comme la charge de ces opérations peut être répercutée sur les consommateurs par les entreprises habilitées à leur mise en œuvre, celles-ci font leur affaire des financements correspondants avec leurs banques.

Dans l'hypothèse où les immobilisations initiales reviennent aux autorités publiques et que ce coût ne peut être supporté par le consommateur, il n'y a pas d'autres solutions pour les autorités publiques concernées que de céder la propriété des réserves directement à des banques, au titre d'une convention financière de portage de long terme.

Les stocks acquis par les autorités publiques, dans le cadre des procédures spécifiques à ces achats (appels d'offres et adjudication), font l'objet d'une cession immédiate à des institutions financières. Le contrat correspondant doit prévoir pour l'acquéreur l'obligation d'une rétrocession exclusive au bénéficiaire du cédant.

Au titre de la rémunération du service apporté, les autorités publiques sont redevables des frais financiers et des frais de stockage des marchandises. Celles-ci sont confiées à des opérateurs publics et/ou privés, tenus par un cahier de charges à la bonne conduite des opérations et à des contrôles permanents visant à s'assurer de l'existence et de la qualité des marchandises stockées.

Par convention, le prix de reprise en cas d'utilisation des réserves peut rester fixé au prix d'entrée, étant entendu que le service de portage est rémunéré tout au long de l'opération. Alternativement, à l'occasion du déstockage, le prix d'entrée peut être majoré d'une participation aux écarts de cours, en contrepartie d'un différé dans les rémunérations des frais d'immobilisation et de stockage.

Pour être attractif vis-à-vis des banques, à l'échelle des volumes requis pour assurer une politique de stocks de réserve, un tel mécanisme appelle un amendement des conditions de traitement des actifs immobilisés dans les bilans des banques : les stocks physiques détenus au titre des interventions de sécurité alimentaire doivent être considérés comme de la quasi-monnaie³³ et traités ainsi dans l'établissement des ratios prudentiels des banques.

En résumé, il s'agit, tout en conservant la totale maîtrise d'ouvrage aux autorités publiques, d'organiser le financement des stocks de réserve dans le cadre de conventions de portage impliquant des transferts effectifs de propriété, et de déléguer les opérations logistiques à des opérateurs privés spécialisés dans ce type d'activité ou à des agences publiques, lorsqu'elles existent.

³³ Ensemble des actifs facilement transformables en moyens de paiement (dépôts à terme, comptes sur livret, bons de caisse, bons d'épargne...) qui sont comptabilisés dans la masse monétaire.

On comprend qu'aux différents niveaux du dispositif s'ouvrent des choix de combinaisons multiples. Ainsi, les coûts du stockage et des immobilisations peuvent être financés totalement ou partiellement par des prélèvements spécifiques à l'importation ou tout autre prélèvement récurrent à la production ou à la consommation.

Conclusion : pour un « Pacte mondial de sécurité alimentaire »

En conclusion, c'est d'abord par la reconnaissance d'un droit universel à la sécurité alimentaire que les populations des Etats qui l'adopteront pourront bénéficier de politiques de sécurité alimentaire et en particulier de stocks de réserve correspondants.

En effet, c'est par l'adoption d'un principe d'un ordre supérieur aux principes des législations nationales et des accords internationaux existants que des solutions politiques seront trouvées et mises en pratique.

Dans son article 25, la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée le 10 décembre 1948 à Paris, spécifie bien que *« Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement et les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires (...) »*.

Cependant, cette proclamation du droit individuel à l'alimentation s'est révélée insuffisante pour qu'en découlent les conséquences économiques et juridiques propices à sa réalisation.

En effet, le droit individuel à l'alimentation ne peut s'instrumentaliser qu'à partir d'une approche collective de l'exercice social de ce droit.

C'est au Sommet mondial de l'alimentation de 1974 que la définition de la sécurité alimentaire voit le jour comme *« la capacité d'approvisionner à tout moment le monde en produits de base, pour soutenir une croissance de la consommation alimentaire en maîtrisant les fluctuations et les prix »*.

En 1983, les études réalisées par la FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) déboucheront sur la notion d'équilibre entre offre et demande, en précisant qu'il s'agit *« d'assurer à toute personne et à tout moment un accès physique et économique aux denrées alimentaires dont elle a besoin »*.

Dans la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale, publiée à l'issue du Sommet mondial de l'alimentation en novembre 1996, les chefs d'Etat et de gouvernement réaffirment « *le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim* ».

Enfin, la Déclaration conclusive du Sommet de la sécurité alimentaire de novembre 2009 reprend une définition détaillée du concept de sécurité alimentaire établie à partir des travaux de 1996 : « *...on parle de sécurité alimentaire lorsque tous les individus ont à tout moment accès à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. Les quatre piliers de la sécurité alimentaire sont la disponibilité, l'accès, l'utilisation et la stabilité.* ».

La forte volatilité des produits de base en 2007-2008, les émeutes de la faim et les conséquences de la crise financière ont déterminé la Présidence française du G20 à organiser en 2011 un « G20 agricole ». Les résultats les plus tangibles pour réduire l'insécurité alimentaire mondiale ont porté sur les efforts d'accroissement de la production céréalière, la mise en place d'un système d'information sur les marchés agricoles (Agricultural Market Information System, AMIS), dont le secrétariat est hébergé à la FAO, la création d'un Forum de réaction rapide adossé à AMIS et la constitution de réserves alimentaires humanitaires d'urgence pré-localisées, dont la préparation d'un projet pilote a été confiée au PAM (Programme alimentaire mondial).

Toutes ces institutions et nouveaux instruments, ainsi que les travaux du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), groupe de travail intergouvernemental constitué en 1974, concourent à traiter l'ensemble des questions techniques, économiques et juridiques relatives à la sécurité alimentaire. Mais force est de constater que les objectifs d'éradication de la faim dans le monde ne sont pas atteints. Avec l'identification du changement climatique et de ses conséquences sur la production agricole, la problématique de

la sécurité alimentaire se complexifie encore avec la perspective d'une variabilité plus grande de la production mondiale des produits de base.

Le défi planétaire de la sécurité alimentaire doit conduire l'ensemble des nations à souscrire un « Pacte de sécurité alimentaire » qui les engage solidairement à mettre en œuvre toutes les politiques et tous les instruments débattus depuis 1974.

C'est dans un tel cadre que la mise en œuvre de politiques de stocks de réserve apportera sa contribution à la résolution efficace des défis présents et futurs de la sécurité alimentaire.



(logo Imprim' Vert)

Retrouvez les différentes collections de la fondation FARM

Notes : cette collection fait le point, de manière synthétique, sur des sujets d'actualité ou des thèmes de recherche, pour nourrir la réflexion et susciter le débat. Les Notes sont publiées mensuellement par les membres de l'équipe de la fondation.

Etudes : cette collection regroupe des analyses approfondies sur une thématique de la fondation FARM. Réalisées par un chef de projet de FARM et/ou par un auteur extérieur, sous la houlette de FARM, ces études sont supervisées par un comité de pilotage composé d'experts du monde agricole et rural.

Documents de travail : cette collection communique les résultats des recherches effectuées par un chef de projet de FARM, un étudiant stagiaire ou un expert extérieur sur une thématique de réflexion de FARM. Intermédiaires entre les Notes et les Etudes, les Documents de travail sont élaborés sans comité de pilotage.

Champs d'acteurs : cette collection est dédiée aux actions de terrain menées par FARM ou ses partenaires. L'objectif est de formaliser et diffuser les résultats d'expériences portées par différents acteurs du développement agricole et rural. Les Champs d'acteurs sont réalisés par un chef de projet de FARM et/ou un auteur extérieur, sous la supervision de FARM et de ses partenaires.

Point de vue : cette collection expose le point de vue d'un expert extérieur à FARM sur un sujet donné. Son opinion n'est pas nécessairement partagée par la fondation, mais est suffisamment argumentée et stimulante pour être mise en débat.

Toutes les publications de la fondation FARM sont disponibles en version électronique sur www.fondation-farm.org.

La Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde
est soutenue par



La forte volatilité des prix agricoles, dans un contexte de préoccupations croissantes sur la sécurité alimentaire, a remis sous les feux des projecteurs la question du stockage public des denrées. Le débat oppose les tenants des stocks régulateurs, visant à limiter les variations des cours, et les partisans des réserves alimentaires d'urgence, censées réduire l'impact de la hausse des prix sur les personnes les plus vulnérables. Dans ce premier *Point de vue*, publié par FARM, Bernard Valluis, économiste et praticien de longue date des marchés céréaliers, propose une autre voie : la constitution de stocks de réserve, ayant pour but d'équilibrer les bilans offre-demande de produits agricoles, mais déconnectés de tout objectif explicite de régulation des prix. Ces stocks de réserve, dont il suggère une solution originale de financement, poseraient les fondements d'un « Pacte mondial de sécurité alimentaire », d'un ordre supérieur aux principes des législations nationales et des accords internationaux.

Ingénieur agronome, Bernard Valluis a débuté sa carrière professionnelle comme économiste à l'Institut national de la recherche agronomique. Il a été directeur de l'Association générale des producteurs de maïs, avant de rejoindre le groupe Soufflet, où il a exercé notamment les fonctions de directeur des relations extérieures et du négoce. Depuis 2009, il est président délégué de l'Association nationale de la meunerie française. Bernard Valluis a assumé la présidence de nombreuses organisations professionnelles françaises, européennes et internationale du commerce et de l'industrie des céréales.



Fondation pour l'agriculture
et la ruralité dans le monde
RECONNUE D'UTILITE PUBLIQUE

Fondation FARM

Adresse postale

s/c Crédit Agricole S.A.
12, Place des États-Unis
92127 Montrouge Cedex

Adresse physique

100, boulevard du Montparnasse
75014 Paris

Rendez-vous sur notre site Internet

<http://www.fondation-farm.org>

contact@fondation-farm.org