

	<b>FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS</b>	ESC : WFS 75/4 Avril 1975
	<b>ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE</b>	
	<b>ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION</b>	

Point IV (b) (i) de l'ordre  
du jour provisoire

CONSULTATION AD HOC SUR LA SECURITE ALIMENTAIRE MONDIALE

Rome, 19 - 23 mai 1975

RAPPORT DE LA CONSULTATION D'EXPERTS SUR LES POLITIQUES DE STOCKAGE  
DES CEREALES DANS LE CONTEXTE DE LA SECURITE ALIMENTAIRE MONDIALE

F

Le présent rapport a été rédigé pour être soumis à la cinquantième Session du Comité des Produits et, en application de la décision du CP, pour être transmis à tous les Etats membres de la FAO et des Nations Unies. Il est présenté, pour information et observations à la consultation Ad Hoc sur la sécurité alimentaire mondiale.

CCP: 75/15  
(ESC: CSP/75/14/LIM.1)  
Avril 1975

F

RAPPORT  
de la  
CONSULTATION D'EXPERTS SUR LES POLITIQUES DE STOCKAGE  
DES CEREALES DANS LE CONTEXTE DE LA SECURITE ALIMENTAIRE MONDIALE  
au  
COMITE DES PRODUITS

Rome, 24 - 28 février 1975

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE

G/1042

RAPPORT  
de la  
CONSULTATION D'EXPERTS SUR LES POLITIQUES DE STOCKAGE DES CEREALES DANS  
LE CONTEXTE DE LA SECURITE ALIMENTAIRE MONDIALE

au  
COMITE DES PRODUITS

	<u>Page</u>
I. ORGANISATION	1
II. CONCEPTS ET DEFINITIONS	2
III. METHODES DE DETERMINATION DU VOLUME SOUHAITABLE DES STOCKS DE SECURITE ALIMENTAIRE ET MODES DE REPARTITION DE LA CHARGE FINANCIERE ENTRE LES PAYS	3
Volume des stocks	3
Répartition des coûts	5
IV. COMMENT CONTROLER LES EFFETS, SUR LES MARCHES COMMERCIAUX ET SUR LES PRIX, DES POLITIQUES NATIONALES DE STOCKAGE FORMULEES DANS LE CONTEXTE DE LA SECURITE ALIMENTAIRE MONDIALE	6
Règles ou directives internationales	6
Utilisation des prix comme "indicateurs"	7
Indicateur quantitatif	7
Stocks maximums et minimums	7
Secours internationaux d'urgence	7
Système hybride	7
V. COMPARAISON DES COUTS ET DES AVANTAGES DES STOCKS NATIONAUX OU REGIONAUX DANS L'HYPOTHESE D'UNE ASSURANCE COMPLETE OU PARTIELLE CONTRE LES MAUVAISES RECOLTES ET AUTRES EVENTUALITES	8
Avantages	8
Coûts	9
Minimisation des coûts	10
Assurance complète ou partielle	10
Comparaison des coûts et des avantages	10
VI. CRITERES APPLICABLES AU VOLUME ET A L'ECOULEMENT DES STOCKS NATIONAUX DESTINES A DES OPERATIONS DE SECOURS LOCALES ET/OU INTERNATIONALES ET POSSIBILITE D'ISOLER CES STOCKS DES MARCHES COMMERCIAUX	11
Isolement des stocks destinés aux opérations d'urgence	11
Critères applicables au volume	11
Critères applicables au déblocage	12
Implantation géographique	12
VII. DIVERS MOYENS PAR LESQUELS LES GOUVERNEMENTS NE DETENANT PAS DE STOCKS PEUVENT ENCOURAGER LES DETENTEURS PRIVES DE STOCKS A ATTEINDRE LES OBJECTIFS OFFICIELS FIXES PAR LES POLITIQUES NATIONALES DE STOCKAGE	13

chiffre  
le volu  
faire i  
trois c  
- en mc  
siomen  
une aug  
product

VIII. PRINCIPAUX ELEMENTS A PREVOIR OU A ENVISAGER DANS UNE POLITIQUE  
NATIONALE TYPE DE STOCKAGE DES CEREALES, COMPATIBLE AVEC LES  
OBJECTIFS DE SECURITE ALIMENTAIRE MONDIALE, COMPTE TENU DES  
SITUATIONS PARTICULIERES DES DIVERSES REGIONS

IX. CONCLUSIONS

faire f  
rance c  
bilités  
libéral

ANNEXES

conclus  
aux sit  
faite f  
par le  
respons  
pays in  
engagem  
accepte  
variati

3. Fi

dépassa  
d'une t  
de la c  
la resp  
l'appro  
partici

peuvent  
tion co  
maintie

matière  
vitale  
auteurs  
ne repr  
sécurité  
product  
tions m  
consult

- A. Liste des participants
- B. Liste des documents
- C. Résumé du document présenté par M. M. O'Connell, Canada:
  - Méthodes d'évaluation du volume souhaitable des stocks aux fins de la sécurité alimentaire et moyens propres à répartir le coût de stockage entre les pays
- D. Résumé du document présenté par M. D.J.C. Meeuws, Pays-Bas, sur les moyens de régulariser les répercussions sur les marchés et les prix commerciaux des politiques nationales de stockage formulées dans le contexte de la sécurité alimentaire mondiale
- E. Résumé du document présenté par M. K.L. Neeley, Etats-Unis, sur les moyens de régulariser les répercussions sur les marchés et les cours des politiques nationales de stockage formulées dans le contexte de la sécurité alimentaire mondiale
- F. Résumé du document présenté par M. G.L. Miller, Australie, sur la comparaison des coûts et des avantages des stocks nationaux (ou régionaux), dans l'hypothèse d'une assurance complète ou partielle contre les mauvaises récoltes
- G. Résumé du document présenté par M. Ram Saran, Inde, sur les moyens de comparer les coûts des stocks nationaux (ou régionaux) aux avantages d'une assurance complète ou partielle contre les mauvaises récoltes nationales ou les autres éventualités
- H. Résumé du document présenté par M. K.F. Swärdström, Suède, sur les critères à utiliser pour déterminer le volume et la mise à contribution des différents stocks nationaux d'urgence destinés à des opérations de secours locales et/ou internationales, y compris les possibilités d'isoler ces stocks des marchés commerciaux
- I. Résumé de la Note du Secrétariat sur les critères en matière de volume et de déblocage des stocks nationaux d'urgence destinés aux opérations de secours sur le plan local ou international, y compris les possibilités d'isoler ces stocks des marchés commerciaux
- J. Résumé du document présenté par W. Oberhäbfl, Suisse:
  - Quelques aspects du stockage dans le secteur privé: Note sur le système suisse

K. Résumé du document présenté par S. Tamesue, Japon:

Principaux éléments qu'il est souhaitable d'inclure ou d'envisager dans une politique nationale de stockage "modèle" pour les céréales, eu égard aux objectifs de la sécurité alimentaire mondiale et compte tenu de la diversité des situations existant dans les différentes régions

47

L. Résumé du document présenté par Jimmye Hillman, Gale Johnson et Roger Gray

Les politiques de réserves vivrières aux fins de la sécurité alimentaire mondiale: Une étude d'experts-conseils de la FAO sur les diverses formules possibles

51

Les désignations utilisées et la présentation des données qui figurent dans le présent document n'impliquent, de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, aucune prise de position quant au statut juridique et constitutionnel de l'un quelconque des pays, territoires ou zones maritimes y figurant, ni quant au tracé des frontières.

## I. ORGANISATION

1. La Consultation d'experts sur les politiques de stockage des céréales dans le contexte de la sécurité alimentaire mondiale s'est tenue au siège de la FAO, à Rome, du 24 au 28 février 1975. Les pays et organismes suivants ont été invités à envoyer des experts : Argentine, Australie, Brésil, Canada, Egypte, France, Hongrie, Inde, Indonésie, Japon, Kenya, Maroc, Pays-Bas, Pakistan, Pérou, Pologne, Suède, Suisse, Thaïlande, Turquie, Royaume-Uni, Etats-Unis, GEE et Conseil international du blé. En conséquence, vingt-quatre experts ont participé à la réunion (Annexe A)<sup>1/</sup>. La Consultation a été ouverte par M. E.M. Ojala, sous-directeur général, Département des politiques économiques et sociales (FAO). M. A.G. Leeks, Chef du service des denrées alimentaires de base, Division des produits et du commerce international (FAO) a été élu Président. M. B.P. Dutia, spécialiste principal des produits (FAO) a rempli les fonctions de secrétaire de la Consultation.

2. La Consultation d'experts a été organisée sur proposition du Groupe de travail ad hoc de la sécurité alimentaire mondiale, avec l'appui du Conseil de la FAO et du Comité des produits. Elle visait à instaurer un dialogue sur un nombre de problèmes concrets relatifs à la sécurité alimentaire mondiale, en vue de définir des directives pratiques que les pays pourraient prendre en compte lors de la formulation de leurs politiques nationales de stockage aux fins de la sécurité alimentaire mondiale. On a reconnu qu'il existe un lien entre les politiques de stockage et la stabilisation des prix sur le double plan national et international. La Consultation avait pour objectif principal d'examiner les aspects techniques et pratiques de ces problèmes, et de faciliter les débats ou négociations futures sur ces questions, sans que cela ne donne lieu à des doubles emplois.

3. Tous les experts qui ont participé à la Consultation l'ont fait à titre personnel et non pas en qualité de représentants de leur gouvernement ou de leur organisation respective. Aussi les opinions exprimées dans le présent rapport ne reflètent-elles pas nécessairement la position des gouvernements et ne les engagent-elles en aucune façon.

4. Le débat principal, fondé sur les documents que les experts avaient été invités à présenter, a porté sur les points suivants :

- (i) Moyens d'évaluer le volume souhaitable des stocks destinés à la sécurité alimentaire et d'en partager le coût entre les pays.
- (ii) Moyens de régulariser les répercussions sur les marchés et les prix commerciaux des politiques nationales de stockages formulées dans le contexte de la sécurité alimentaire mondiale.
- (iii) Comparaison des coûts et des avantages des stocks nationaux (ou régionaux), dans l'hypothèse d'une assurance complète ou partielle contre les mauvaises récoltes ou autres éventualités.
- (iv) Critères à utiliser pour déterminer le volume et la mise à contribution des différents stocks nationaux d'urgence destinés à des opérations de secours locales et/ou internationales, y compris les possibilités d'isoler ces stocks des marchés commerciaux.
- (v) Divers moyens par lesquels les gouvernements (ne détenant pas de stocks) peuvent encourager les détenteurs privés de stocks à atteindre les objectifs officiels fixés par les politiques nationales de stockage.
- (vi) Principaux éléments qu'il serait éventuellement souhaitable de faire figurer dans un "modèle" de politique nationale de stockage des céréales, et qui seraient compatibles avec les objectifs de sécurité alimentaire mondiale, compte tenu des différents types de situation existant dans les diverses régions.

L'annexe B contient une liste des documents. Les annexes C à K contiennent les résumés des documents dont la Consultation d'experts a été saisie.

<sup>1/</sup> Les experts provenaient des pays suivants : Argentine, Australie, Canada, Egypte, France, Hongrie, Inde, Indonésie, Japon, Maroc, Pays-Bas, Pologne, Suède, Suisse, Royaume-Uni, Etats-Unis, ainsi que de la CEE et du Conseil international du blé.

5. Le CP est convenu que des exemplaires du présent rapport seront transmis pour information à tous les Etats Membres de la FAO et/ou des Nations Unies. Le Comité des produits sera également saisi du présent rapport, dont les principales conclusions seront communiquées, en mai 1975, à la Consultation ad hoc sur la sécurité alimentaire mondiale. Les experts ont également estimé utile de communiquer des exemplaires du présent rapport au Conseil international du blé.

## II. CONCEPTS ET DEFINITIONS

6. Avant d'entamer le débat sur les divers points à l'étude, la Consultation d'experts a examiné les concepts et définitions, sur la base d'une note préparée par le secrétariat (doc. ESC : ESC/75/7).

7. L'objectif de la sécurité alimentaire mondiale (tel qu'il est énoncé dans le texte de l'Engagement international) est de faire le maximum pour "assurer à tout moment des approvisionnements mondiaux suffisants de produits alimentaires de base et principalement de céréales, de manière à éviter de graves pénuries alimentaires en cas de mauvaises récoltes généralisées ou de catastrophes naturelles, à favoriser une progression régulière de la production et à atténuer les fluctuations de la production et des prix".

8. La Consultation d'experts a adopté, pour son débat, une conception large de la sécurité alimentaire et a accepté que les stocks de réserve soient détenus à des fins multiples et interdépendantes. Une économie céréalière bien équilibrée à l'échelle mondiale constituerait le meilleure base de sécurité alimentaire, mais cela supposerait la mise en place d'un système de production rationnel et coordonné, ainsi que l'existence de prix stables et de stocks suffisants.

9. On a reconnu la nécessité d'établir une distinction précise entre les stocks "opérationnels" et les stocks "de réserve". Il a été décidé, à cet égard, que par stocks opérationnels on entendrait les stocks nécessaires pour assurer la continuité des approvisionnements depuis le cultivateur ou le point d'importation, jusqu'au consommateur, en passant par le transformateur. Dans les pays producteurs, ils atteindraient normalement leur étiage à la fin de la campagne agricole, époque à laquelle ils contiendraient au moins les quantités indispensables à la continuité des approvisionnements commerciaux (nationaux et éventuellement d'exportation), compte tenu du délai nécessaire pour que la nouvelle récolte atteigne le marché et d'un éventuel retard des moissons. Dans les pays essentiellement tributaires des importations, les stocks opérationnels seraient moins sujets à variations et comprendraient donc, au minimum, les quantités requises pour assurer la continuité des approvisionnements, compte tenu des délais de livraison et des retards éventuels. Les stocks opérationnels comprendraient aussi - à tout moment - les quantités en transit ou sous voile, ainsi que celles détenues par les détaillants et les consommateurs (stocks minimaux de livraison courante), bien que ces quantités ne soient généralement pas comprises dans les enquêtes sur les stocks et qu'elles ne figurent donc pas dans les chiffres communiqués par les gouvernements.

10. Par stocks "de réserve" on entend tous les stocks d'un pays donné dépassant (1) les stocks opérationnels minimaux et (2) les stocks conservés à des fins strictement stratégiques ou militaires. Les stocks de réserve comprennent également les stocks sur lesquels on peut opérer des prélèvements pour faire face à un déficit des approvisionnements courants, provoqué par de mauvaises récoltes, à d'autres imprévus, à des pénuries alimentaires ou à des engagements internationaux en cas de récolte insuffisante.

11. L'estimation des stocks opérationnels présente quelques difficultés. Dans leur calcul, on devrait inclure les stocks des exploitations lorsque ceux-ci sont normalement accessibles et que leur évaluation est possible. Il faudrait inclure également, chaque fois que possible, les stocks commerciaux privés. Il peut se révéler impossible d'identifier les expéditions en transit, leur destination étant parfois inconnue. On a reconnu les problèmes particuliers que pose la définition des stocks opérationnels dans les pays en développement. Il est difficile d'établir une distinction bien tranchée entre stocks

opérationnels et stocks de réserve, d'autant plus que dans certains cas il pourrait arriver que l'on puise dans les stocks opérationnels pour parer à des situations d'urgence.

12. Le concept de stocks contient intrinsèquement un élément dynamique, étant donné que l'ampleur des stocks opérationnels est appelé à varier au cours de la campagne agricole ou à mesure des prélèvements. Aux fins du dépouillement des données et de l'analyse comparative des niveaux des stocks d'une campagne à l'autre, il serait nécessaire de disposer d'un point de référence chronologique précis durant la campagne agricole ; on pourrait utilement retenir comme point de référence, pour mesurer les variations des stocks totaux d'une année à l'autre, le volume des stocks à la fin de la campagne agricole de chaque pays, c'est-à-dire les "stocks de report". Il a été reconnu que les stocks de report ne sont pas invariablement disponibles pour l'exportation.

13. On a souligné la nécessité de parvenir à une entente sur les définitions bien précises des stocks opératinels et des stocks de réserve. Cela faciliterait grandement les consultations sur la sécurité alimentaire mondiale et les questions connexes, et fournirait aussi une base commune pour la mise en oeuvre de l'Engagement international. De plus, cela permettrait le dépouillement des données et renseignements sur les stocks des différents pays sur une base comparable et, partant, une évaluation du volume et des tendances des stocks.

### III. METHODES DE DETERMINATION DU VOLUME SOUHAITABLE DES STOCKS DE SECURITE ALIMENTAIRE ET MODES DE REPARTITION DE LA CHARGE FINANCIERE ENTRE LES PAYS

14. Cette question a été examinée à la lumière d'un document établi par Mr. N. O'Connell (Canada) dans lequel il examine les critères et méthodes de détermination des niveaux et catégories de stocks et indique les moyens possibles de répartir les frais d'entretien des stocks de réserve entre les pays. On a également tenu compte des sections pertinentes d'un rapport rédigé par une équipe d'experts-conseils de la FAO <sup>1/</sup>.

#### Volume des stocks

##### (a) Stocks nationaux

15. La Consultation d'experts a reconnu que le niveau souhaitable des stocks <sup>2/</sup> d'un pays dépend de facteurs complexes et interdépendants, et notamment des objectifs recherchés, du degré de protection désiré, du contexte de l'exploitation des stocks, des autres moyens de réaliser les objectifs visés, de la situation du pays à l'exportation ou à l'importation et de son degré de développement économique, ainsi que de son appréciation des coûts et des avantages prévisibles du stockage à la lumière de sa propre situation économique et sociale.

16. Les objectifs d'une politique de stockage dans le cadre de la sécurité alimentaire pourraient être les suivants :

- couverture des besoins intérieurs ;
  - approvisionnements des marchés commerciaux ordinaires ;
  - mise à profit des débouchés supplémentaires éventuels ;
  - satisfaction aux engagements pris dans le domaine de l'aide ;
  - soudure entre deux campagnes de récolte ;
  - couverture des besoins stratégiques ; et
- régularisation des prix ou des approvisionnements.

---

<sup>1/</sup> "Food Policies for World Food Security" par Jimmie Hillman, Gale Johnson et Roger Gray. On trouvera, à l'annexe L, un résumé du rapport.

<sup>2/</sup> Par "stocks" on entend la quantité de céréales reportée à la fin de la campagne de commercialisation du pays intéressé.

Compte tenu des objectifs qu'il s'est fixé, chaque pays serait censé déterminer le volume souhaitable de ses stocks par référence à certains critères. Le but devrait être de maintenir les stocks aux niveaux jugés nécessaires pour assurer la continuité des approvisionnements à des prix stables et raisonnables, et notamment faire face aux situations d'urgence.

17. L'un des facteurs clés à prendre en considération serait habituellement la variabilité de la production céréalière d'une année sur l'autre, bien qu'il faille aussi tenir compte de plusieurs autres facteurs, notamment ceux qui sont mentionnés dans les "orientations" en matière de constitution et d'entretien des stocks figurant au paragraphe 5 de l'Engagement international.

18. On a estimé qu'il serait utile de mettre au point un système comprenant une procédure objective normalisée, auquel se référeraient les différents pays pour élaborer les buts ou objectifs qu'ils jugent souhaitables pour leurs stocks nationaux.

(b) Volume mondial des stocks

19. En ce qui concerne la détermination du volume global souhaitable des stocks aux fins de la sécurité alimentaire mondiale, deux approches différentes ont été envisagées :

- (i) dans la première, chaque pays établirait individuellement son propre objectif de stockage, comme première étape d'un processus itératif ; les objectifs des différents pays seraient ensuite additionnés pour obtenir le total mondial, dont le niveau pourrait alors être jugé suffisant ou insuffisant par la voie de consultations internationales. Cette opération pourrait se faire de préférence suivant un système d'évaluation établi d'un commun accord, à la lumière duquel les différents pays pourraient réviser ou ajuster leur objectif initial dans la mesure nécessaire pour atteindre les objectifs convenus en matière de sécurité alimentaire mondiale.
- (ii) Dans le deuxième cas, on se mettrait d'accord tout d'abord sur le niveau mondial "optimal" des stocks requis pour la sécurité alimentaire mondiale, niveau qui servirait ensuite de base pour déterminer ou ajuster les objectifs de stockage des différents pays.

20. Aucune de ces deux formules n'a été jugée entièrement satisfaisante en soi. De nouvelles études et de nouvelles négociations seraient nécessaires pour parvenir à une solution.

21. Pour juger si le total des stocks est suffisant au niveau mondial, l'un des facteurs à prendre en considération serait celui de l'accessibilité, déterminée par l'emplacement des réserves nationales : dans la mesure où les réserves détenues par les pays exportateurs seraient plus accessibles au marché mondial que celles des pays importateurs, plus les premières seraient importantes, moins les réserves totales devraient être élevées et inversement. Certains experts ont estimé que les stocks détenus aux fins de secours d'urgence devraient être situés dans des régions où leur utilisation peut se révéler nécessaire (voir section VI - paragraphe 48).

22. En ce qui concerne les méthodes de détermination du niveau souhaitable des stocks, on a mentionné les trois méthodes utilisées par le Secrétariat de la FAO dans son étude sur l'évaluation du niveau des stocks <sup>1/</sup>. Parmi celles-ci, on a estimé que la méthode "A" qui mesure les écarts par rapport à la tendance des superficies, des rendements et de la consommation intérieure présente des avantages car elle rapproche la tendance de la production et celle de la consommation. En revanche, elle a l'inconvénient d'isoler des prix des tendances de la production et de la consommation mondiale et ne rend pas compte du type d'ajustements effectués en pratique ni du coût de ceux-ci. Théoriquement, il est souhaitable de mettre au point une méthode qui faciliterait l'évaluation des coûts et des avantages que représente l'entretien des stocks à différents niveaux.

---

<sup>1/</sup> Document FAO CCP : GR 74/11, Annexe A, paragraphes 9-39.

23. Le système consistant à permettre aux divers pays d'estimer eux-mêmes les niveaux de leurs stocks s'est heurté à la difficulté suivante; les pays pourraient être tentés de sous-estimer initialement leurs chiffres, aux fins de négociation. Mais cet écueil pourrait être minimisé dans la mesure où l'on adopterait la proposition contenue au paragraphe 18 et où chaque pays serait en mesure de contrôler les estimations des autres pays.

24. Les critères de détermination du volume souhaitable des stocks détenus à des fins commerciales et de ceux qui le sont pour les cas d'urgence international devraient tenir compte du contexte dans lequel celles-ci sont détenues, y compris leur effet possible sur le marché et les sauvegardes qui pourraient se révéler nécessaires, surtout en ce qui concerne les pays en développement. Si des réserves étaient détenues dans le cadre d'un accord international de stabilisation des prix, il faudrait non seulement que leur accumulation et leur déblocage soient rattachés aux prix de seuil convenus, et que leur volume soit déterminé en fonction des objectifs de prix convenus. C'est une question plus complexe qui exige des négociations entre les principaux pays intéressés.

25. Au contraire, le volume souhaitable des réserves détenues aux fins d'urgences dépendrait de la nécessité d'assurer l'approvisionnement alimentaire des pays en développement en cas de mauvaise récolte. Une dichotomie simple entre les réserves commerciales et les réserves d'urgence a une certaine utilité opérationnelle, encore qu'il faille établir des critères permettant de déterminer le niveau souhaitable des réserves destinées à parer aux urgences.

#### Répartition des coûts

26. Si chaque pays fixait son propre objectif national, une certaine répartition des coûts en découlerait puisque chaque pays serait en principe responsable du financement de ses propres stocks. Si l'objectif mondial optimal était supérieur à la somme de tous les objectifs nationaux ainsi fixés, il faudrait partager les coûts de la quantité supplémentaire de stocks à détenir. Il serait nécessaire dans ce cas de poursuivre les études et les négociations pour qu'un mode de répartition acceptable pour tous les pays participants puisse être adopté d'un commun accord. Ces négociations pourraient être facilitées si l'accord se faisait sur une formule de répartition des coûts.

27. Une formule de répartition des coûts pourrait être fondée sur :

- (i) le PIB total ou par habitant (les stocks seraient détenus par les pays qui sont dans la situation économique et financière la plus favorable pour le faire) ;
- (ii) la variabilité de la production (ce sont les pays les plus vulnérables aux fluctuations de la production qui font le plus largement appel aux réserves mondiales ; cependant, cette formule ne donnerait pas satisfaction aux pays qui sont de gros importateurs mais dont la production intérieure est minime) ;
- (iii) les parts relatives dans la production mondiale de céréales ;
- (iv) les niveaux relatifs de la consommation de céréales (formule qui tend à limiter la part des pays exportateurs et à accroître celle des pays importateurs) ;
- (v) l'importance des pays dans le commerce mondial des céréales ; ou enfin
- (vi) une combinaison pondérée de tout ou partie de ces critères.

28. Il faudrait prendre spécialement en considération le cas des pays en développement qui ne peuvent constituer des stocks suffisants en raison de graves difficultés de balance des paiements, de déficits de la production intérieure et d'autres difficultés. Comme il est reconnu au paragraphe 6 de l'Engagement, la responsabilité du reste de la communauté mondiale en matière de sécurité alimentaire mondiale s'en trouve accrue. On pourrait procéder de deux façons :

- (i) le reste du monde détiendrait des stocks plus importants pour compenser l'insuffisance de ceux des pays en développement ;
- (ii) les pays développés et autres donateurs éventuels devraient apporter une assistance supplémentaire aux pays en développement pour leur permettre d'atteindre leurs objectifs de stockage, ainsi que les services connexes.

29. En pratique, le mode de répartition des coûts, s'il est probable qu'il doive être déterminé en fonction de certains de ces critères, sera fixé en dernière analyse par voie de négociation entre les principaux pays participants.

IV. COMMENT CONTROLER LES EFFETS, SUR LES MARCHES COMMERCIAUX ET SUR LES PRIX, DES POLITIQUES NATIONALES DE STOCKAGE FORMULEES DANS LE CONTEXTE DE LA SECURITE ALIMENTAIRE MONDIALE

30. La Consultation d'experts a examiné cette question en se fondant sur les documents préparés par M. D.J.C. Meeuws (Pays-Bas) et M. K.L. Neeley (Etats-Unis). Dans son document, Mr Meeuws a examiné les mesures internes que doivent prendre les pays dans différentes conjonctures commerciales pour réduire le plus possible les effets perturbateurs sur le marché de l'accumulation ou de l'écoulement des stocks, ainsi que les mesures à prendre à l'échelon national pour éviter des répercussions internationales. Dans son document, M. Neeley a examiné la façon de coordonner les initiatives nationales en vue de la constitution de stocks et passé en revue les avantages et les inconvénients qu'il y a à adopter comme critère pour l'accumulation et l'écoulement des stocks une variation des prix ou une modification quantitative.

31. La Consultation d'experts a aussi examiné les suggestions formulées dans le document préparé par les experts-conseils de la FAO.

32. Pendant le débat, les observations générales suivantes ont été faites :

- (i) Règles ou directives internationales. Il faudrait adopter des règles pour régir l'acquisition et l'écoulement des stocks de réserve, afin d'éviter de compromettre les marchés commerciaux. Cela serait nécessaire pour ne pas décourager la production, surtout dans les pays en développement.
  - (a) Ces règles devraient être claires et précises et la méthode de calcul sur laquelle elles se basent devrait être facilement compréhensible et acceptable.
  - (b) Comme ces règles doivent s'appliquer à des stocks nationaux de réserve, elles devraient être suffisamment souples pour s'adapter aux différentes situations existant dans les divers pays, dans le domaine de la commercialisation et sur le plan institutionnel. D'une part, elles devraient laisser la plus grande marge de manoeuvre possible pour atteindre les objectifs convenus et éviter des contrôles excessivement rigides qui, l'expérience le démontre, seraient inapplicables. D'autre part, elles devraient être suffisamment précises pour éviter la faillite du système en période de tension du marché, par exemple en cas d'apparition d'excédents ou de déficit importants.
  - (c) Ces règles devraient être assorties d'un système d'information, de signalisation et de consultation pour en assurer l'observation adéquate.
  - (d) La participation de tous les principaux pays qui produisent et consomment et se livrent au commerce des céréales est indispensable pour que ces règles fonctionnent efficacement.
  - (e) Il faut accorder une attention particulière aux intérêts des pays en développement dont beaucoup auront besoin qu'on les aide à constituer des stocks suffisants et à mettre en place, une capacité d'entreposage des moyens de manutention et une infrastructure appropriés.

- (f) Le genre de règles à adopter dépendra des fins pour lesquelles les réserves sont constituées, c'est-à-dire à des fins commerciales et/ou pour des secours internationaux d'urgence.
- (ii) Utilisation des prix comme "indicateurs". L'utilisation de certains niveaux de prix du marché international comme "indicateurs" pour déclencher l'accumulation ou le déblocage de stocks pourrait permettre de maîtriser les répercussions des politiques nationales de stockage sur les marchés commerciaux. Comme le notent les consultants de la FAO et le signalent divers experts, l'utilisation des prix comme critère présente le gros avantage de refléter directement la situation de l'offre et de la demande, situation qu'il est difficile d'apprécier objectivement par d'autres moyens. Ce système n'indiquerait pas par lui-même l'ajustement quantitatif à réaliser dans les stocks, à l'échelle mondiale ou dans un pays particulier ; son application effective pourrait impliquer un conflit entre les politiques de réserves des différents pays intéressés et leurs objectifs en matière de prix sur le marché international ; enfin, il est devenu de plus en plus difficile d'évaluer les prix sur le plan international, ce qui compromettrait la fiabilité des prix eux-mêmes comme critère des ajustements annuels à réaliser dans les stocks aux fins de la coordination entre les pays. Les prix n'offriraient donc pas à eux seuls un critère suffisant. Le système adopté devrait comporter d'autres mécanismes pour réaliser les ajustements à apporter aux stocks, à l'échelle mondiale ou dans un pays particulier. Ce système ne pourrait être mis au point que par voie d'enquêtes et de négociations, si possible dans le cadre d'un accord international.
- (iii) "Indicateur quantitatif". On pourrait également faire varier les stocks d'une année à l'autre en fonction d'un indicateur "quantitatif", tel que la fluctuation annuelle du produit global net de l'agriculture mondiale. Cette formule présente un avantage en ce sens qu'il existe déjà dans presque tous les grands pays producteurs des systèmes fiables permettant de connaître rapidement la production agricole et que les méthodes de détermination des tendances de production sont facilement compréhensibles et acceptables.
- (iv) Stocks maximums et minimums. Il faudrait examiner l'opportunité de fixer d'un commun accord des niveaux maximums et minimums pour les stocks mondiaux et nationaux ; les stocks minimums seraient destinés à couvrir les besoins minimums de la sécurité alimentaire mondiale et quand le niveau maximum serait atteint, cela signifierait qu'il faut réduire la production pour éviter l'accumulation d'excédents. En cas d'accumulation de stocks excédentaires, une partie de ceux-ci pourrait être utilisée sous forme de programmes d'aide alimentaire pour répondre aux besoins supplémentaires des pays en développement. Il faudrait alors assurer une protection suffisante aux intérêts des pays exportateurs en voie de développement.
- (v) Secours internationaux d'urgence. Des critères différents pourraient être nécessaires pour les réserves destinées aux secours internationaux d'urgence. Les prélèvements opérés dans les réserves affectées à cet usage seraient motivés directement par l'existence de gros déficits de production ou de pénuries alimentaires aiguës dans les pays en voie de développement, comme il est indiqué dans la section III ci-dessus.
- (vi) Système hybride. Peut-être conviendrait-il d'élaborer un système hybride dans lequel les critères de prix et de quantité seraient conjugués, en ce qui concerne la réquisition et le déblocage des stocks. Quand les réserves tombent à des niveaux minimums déterminés et quand on n'est plus certain de disposer effectivement des quantités de céréales requises pour couvrir les besoins minimums de la sécurité alimentaire mondiale, des consultations seraient organisées pour savoir si une initiative politique spéciale est nécessaire pour atteindre les objectifs de l'Engagement international.

V. COMPARAISON DES COUTS ET DES AVANTAGES DES STOCKS NATIONAUX OU REGIONAUX DANS L'HYPOTHESE D'UNE ASSURANCE COMPLETE OU PARTIELLE CONTRE LES MAUVAISES RECOLTES ET AUTRES EVENTUALITES

33. Cette question a été étudiée d'après les documents préparés par MM. G.L. Miller (Australie) et Ram Saran (Inde). L'étude de M. Miller analyse les coûts et les avantages du stockage dans le contexte d'un pays exportateur de céréales, et les possibilités d'élaborer un cadre conceptuel. Quant à celle de M. Ram Saran, elle porte sur les problèmes particuliers des politiques de stockage dans le contexte spécial des pays en développement importateurs et examine, outre les coûts et avantages, divers moyens de réduire au minimum la charge financière du stockage.

34. Au cours du débat, on a admis que, pour formuler des politiques nationales de stockage, il fallait examiner les coûts et les avantages des diverses options. Cet examen devrait se situer dans un contexte large, compte tenu des objectifs en matière de sécurité alimentaire mondiale, et dans le cadre d'objectifs multiples. Idéalement, on cherche une méthode qui permette de rapporter les avantages aux coûts puis de rapporter ces coûts à ceux des autres moyens d'obtenir les mêmes avantages. Le problème est compliqué par le fait que de nombreux autres avantages, notamment d'ordre social ou humanitaires, ne sont pas mesurables en termes monétaires. Quant aux coûts du stockage, ils sont directs et chiffrables et les experts ont échangé des informations sur le niveau actuel des frais de maintien des stocks de céréales dans plusieurs pays ; mais on a reconnu que les estimations des coûts varient considérablement selon les hypothèses concernant le prix des céréales, le taux d'intérêt, la capacité de stockage excédentaire et d'autres facteurs (tels que la durée du cycle de stockage). Cependant, on peut utiliser des fourchettes de coûts estimées sur la base de certaines hypothèses pour servir de repère aux responsables des politiques, lesquels devront s'appuyer sur leur propre jugement pour décider les objectifs ou les avantages à viser dans la politique nationale de stockage.

35. Une première étape de la comparaison du coût des stocks nationaux (ou régionaux) avec leurs avantages consiste à identifier l'origine possible des avantages et coûts.

Avantages

36. Les principaux avantages économiques et sociaux pourraient être les suivants :
- (i) Sécurité alimentaire. La possibilité d'assurer en tous temps les niveaux nationaux de consommation alimentaire (qui pourraient être par exemple un minimum garanti par habitant) aurait des avantages nutritionnels, sociaux et humains. Dans les pays importateurs, un stock de réserve assurerait la continuité des approvisionnements et aiderait à secourir rapidement les victimes de mauvaises récoltes.
  - (ii) Stabilité économique et politique intérieure. Comme les produits alimentaires sont un important élément de base de la consommation quotidienne et que leur élasticité-prix est faible, les pays pourraient vouloir détenir des stocks non seulement pour assurer un approvisionnement suffisant mais aussi pour maintenir une stabilité suffisante des prix. Les stocks permettraient aussi d'atteindre d'autres objectifs de politique par exemple, de fournir aux groupes vulnérables des vivres à des prix raisonnables, de lutter contre l'accaparement et la spéculation et de contenir l'inflation. La stabilité est importante parce qu'elle facilite l'accroissement de la production agricole à l'échelon national ainsi que la régularité des investissements et de l'expansion économique en général, surtout dans les pays en développement. De plus, les prix alimentaires sont souvent ressentis comme une question politique très délicate et leur stabilisation à un niveau qui paraît raisonnable à la fois aux producteurs et aux consommateurs améliorerait la stabilité politique. Dans la mesure où cet avantage pourrait être obtenu par d'autres moyens, par exemple des contrats à long terme avec des exportateurs de confiance, le coût du stockage devra être comparé à celui de ces autres méthodes.

- (iii) Gains financiers. Les pays exportateurs peuvent tendre à accumuler des stocks en période d'abondance et de baisse des prix, l'objectif étant de les débloquer quand le marché se raffermir. Il est cependant difficile de prévoir la direction des fluctuations des cours : les chances de hausse sont normalement égales aux chances de baisse. C'est pourquoi il convient de faire preuve d'un certain scepticisme à l'égard des perspectives de gains à long terme provenant de ces opérations.
- (iv) Bonne réputation commerciale (pour les exportateurs). Il s'agit de jouir d'une réputation bien établie de fournisseurs sûrs, c'est-à-dire d'honorer les contrats à long terme et les autres engagements, y compris les promesses d'aide alimentaire, même lorsque la récolte nationale est faible.
- (v) Stabilité des cours mondiaux. L'existence des stocks peut favoriser la stabilité des cours sur les marchés céréaliers mondiaux. Les stocks disponibles dans un pays importateur évitent d'avoir à se précipiter sur le marché mondial à un moment où l'offre risque d'être faible et les prix élevés. De plus en l'absence de stocks, un importateur qui aurait besoin d'un approvisionnement extraordinaire risquerait de faire monter les prix à son propre préjudice sur le marché mondial. Inversement, dans une année d'excellente récolte, un exportateur risquerait de faire baisser les prix à son propre préjudice, si toute la récolte est lancée sur le marché.
- (vi) Libéralisation du commerce. Dans la mesure où les importateurs sont assurés de pouvoir constamment s'approvisionner sur le marché mondial indépendamment des fluctuations à court terme des récoltes des pays exportateurs, ils auront moins tendance à adopter des politiques autarciques visant à accroître leur production intérieure dans des conditions non économiques.

#### Coûts

37. Les principaux postes de dépense pourraient être les suivants :

- (i) Coûts d'investissement des installations de stockage. Ce coût n'est encouru que s'il faut construire des entrepôts supplémentaires, c'est-à-dire si ceux qui existent n'ont pas de capacité excédentaire. Le coût d'investissement dépend des types d'entrepôts utilisés, qui doivent correspondre à la situation du pays.
- (ii) Coût de l'achat des céréales (y compris les dépenses de devises). Ce coût dépendra des prix courants au moment de l'opération. Les pays en développement importateurs ont souvent beaucoup de mal à acheter des céréales à stocker parce qu'ils doivent pour cela accroître leurs importations et donc dépenser des devises, dont ils ont peu.
- (iii) Coûts du maintien des stocks. Ces coûts dépendent fondamentalement de la durée du stockage. Ils comprennent l'amortissement des entrepôts, l'entretien, l'administration, l'amortissement de la dette, l'intérêt payable sur le capital correspondant aux céréales stockées, qui lui-même correspond au coût d'opportunité du stockage.
- (iv) Détérioration et pertes. Le risque de détérioration qualitative ou de pertes de produits pendant l'entreposage accroît les coûts, surtout dans les régions tropicales.
- (v) Baisse des prix. C'est là un phénomène qui pourrait se produire du seul fait de l'existence des réserves, lesquelles pourraient avoir un effet psychologique négatif sur le marché. Il pourrait être évité si le programme réussit à isoler convenablement le marché ordinaire des stocks de réserve, mais il sera accru si le marché est sous la menace de déblocages massifs et non coordonnés des stocks.

### Minimisation des coûts

38. Il y a plusieurs façons de réduire les coûts de toute politique de stockage.
- (i) Comme le principal facteur qui influe sur ces coûts est la quantité de céréales stockées, il serait possible de réduire les coûts en adoptant un système "d'assurance" partielle dans lequel les stocks seraient moins considérables ; mais cela réduirait aussi les avantages du stockage.
  - (ii) Il serait aussi possible de réduire les stocks si ceux-ci étaient détenus sur une base régionale, étant donné que les mauvaises récoltes peuvent ne pas se produire simultanément dans tous les pays intéressés.
  - (iii) Dans les pays en développement qui doivent importer pour constituer leurs stocks, des importations à des conditions de faveur aideraient à réduire la charge financière.
  - (iv) Quand les stocks sont constitués à partir d'achats sur le marché intérieur, leurs coûts d'acquisition pourraient être réduits si l'on appliquait un système de double prix, l'Etat acquérant une partie des céréales disponibles à un prix fixe, tandis que le reste serait vendu librement aux prix du marché.
  - (v) Un choix judicieux des dates et lieux d'achats permettrait aussi de réduire les coûts.
  - (vi) Pour réduire les coûts de stockage, il faudrait aussi comparer les aspects économiques du stockage en vrac et du stockage en sac, et d'étudier la dimension, le type et l'emplacement des entrepôts.
  - (vii) Comme le taux d'intérêt est le principal facteur du coût du maintien des stocks de céréales, il faudrait examiner la possibilité que des institutions financières internationales fournissent aux pays en développement les fonds nécessaires à des taux avantageux.

### Assurance complète ou partielle

39. On a noté que par assurance complète on entend le maintien des niveaux de consommation en toutes circonstances, c'est-à-dire une couverture à 100 pour cent de toute baisse de récolte. Pour cela, il faudrait des stocks énormes dont le coût risque d'être déraisonnable. S'il est considéré comme excessif par rapport à la capacité économique du pays, celui-ci peut renoncer à certains des avantages en optant pour une assurance partielle. Dans le cas d'un système d'assurance partielle, un stock de réserve, s'il permet de réduire les fluctuations excessives des prix n'empêche pas une certaine hausse dans les années de mauvaise récolte. Mais cela permet aussi à l'organisme de stockage de débloquer certaines quantités sans subir une grande perte financière.

### Comparaison des coûts et des avantages

40. Il serait souhaitable de mettre au point un cadre homogène qui servirait à tous les pays pour comparer les coûts et les avantages des diverses façons d'atteindre les objectifs de sécurité alimentaire, compte tenu de la situation particulière de chaque pays et notamment des nations en développement. Comme les avantages (surtout sur le plan social) ne peuvent pas être chiffrés de façon satisfaisante, il est impossible de déterminer pour quel niveau des stocks les coûts et les bénéfices s'équilibrent. Cependant une identification claire des divers avantages et leur évaluation par rapport aux objectifs des politiques nationales ainsi qu'une quantification de la fourchette probable des coûts permettrait de prendre une décision politique raisonnée sur le degré d'assurance à rechercher dans le cadre de la sécurité alimentaire.

VI. CRITERES APPLICABLES AU VOLUME ET A L'ECOULEMENT DES STOCKS NATIONAUX DISTINCTS DESTINES A DES OPERATIONS DE SECOURS LOCALES ET/OU INTERNATIONALES ET POSSIBILITE D'ISOLER CES STOCKS DES MARCHES COMMERCIAUX

41. Les débats de la Consultation d'experts ont été basés sur un document préparé par le Professeur K.F. Svärdsström et sur une note du Secrétariat. La question examinée avait trait à la recommandation figurant dans l'Engagement international (paragraphe 6) selon laquelle "les gouvernements..... devraient dans toute la mesure du possible réserver des stocks ou des capitaux pour faire face aux crises internationales". De plus, selon l'alinéa 3b) de l'Engagement, les objectifs en matière de stocks nationaux fixés dans le cadre de la sécurité alimentaire mondiale doivent ménager la possibilité de parer aux situations d'urgence. Les experts ont également procédé à un échange de vues sur la recommandation de la Conférence mondiale de l'alimentation (Résolution XVIII) selon laquelle des directives internationales doivent être mises au point, dans le cadre de l'Engagement, de façon à permettre une bonne coordination des stocks de secours et à assurer que les vivres parviendront aux groupes les plus nécessaires et les plus vulnérables dans les pays en voie de développement.

Isolement des stocks destinés aux opérations d'urgence

42. Les experts ont estimé que les stocks destinés aux opérations de secours d'urgence devraient faire partie des stocks de réserve généraux. Il n'est pas spécialement nécessaire d'isoler matériellement les stocks destinés à couvrir les besoins urgents, mais la décision à ce sujet serait laissée à chacun des pays détenteurs de stocks. Dans certains cas, il faudra peut-être prendre des mesures pour assurer que les approvisionnements destinés à remédier aux crises éventuelles seront matériellement disponibles, en réglementant les ventes commerciales à l'exportation, spécialement quand les stocks sont entre les mains du commerce privé. Cependant, pour des raisons budgétaires ou comptables, et dans la mesure où les stocks auraient à être conservés dans des régions déficitaires, il serait sans doute nécessaire de spécifier le volume des approvisionnements ou le montant des fonds réservés à cet usage. Peut-être serait-il bon, en outre, d'indiquer publiquement l'importance de ces stocks ou de ces fonds pour donner confiance au grand public qui aurait ainsi le sentiment qu'une aide pourra être obtenue en cas de besoin.

Critères applicables au volume

43. En ce qui concerne les critères applicables au volume des stocks nécessaires pour faire face aux situations critiques, leur volume dépendrait pour beaucoup, en pratique, des possibilités du pays considéré. Celui-ci devrait aussi tenir compte des autres priorités, notamment des besoins intérieurs urgents et des autres formes d'aide. De par leur nature même, les situations d'urgence exigent une grande souplesse qui concerne tant l'administration que le volume de l'assistance. Les stocks réservés à la satisfaction des besoins urgents tendraient à représenter des allocations de secours minimales et il ne faudrait pas exclure la possibilité d'une réaction spontanée qui, en cas de catastrophe, mobiliserait une aide supplémentaire.

44. L'analyse systématique des crises passées et de l'ampleur de l'aide nécessaire permettrait certainement d'obtenir des informations utiles pour déterminer le volume des stocks d'urgence. On a rappelé qu'il est suggéré dans l'étude des experts-conseils de la FAO que, dans le cadre d'un Système international d'assurance pour les cas d'urgence, 6 pour cent de la baisse de production par rapport à la tendance dans les pays en développement soient resorbés par les pays en cause, le reste étant couvert par des secours internationaux. Certains experts ont fait observer que, dans la plupart des pays en développement, une baisse de production de 6 pour cent par rapport à la tendance entraînerait une réduction plus considérable de l'excédent commercialisé et pourrait provoquer ainsi de fortes pressions de caractère spéculatif sur les prix et des souffrances pour la population. Certains autres experts ont estimé que la suggestion formulée dans l'étude ne tenait pas compte d'un certain nombre de variables importantes qui interviennent dans la définition de la situation d'urgence ; il s'agit notamment de la balance des paiements et de l'état de l'économie du pays en cause ainsi que d'autres facteurs spécifiques de la situation d'urgence.

### Critères applicables au déblocage

45. En ce qui concerne les critères applicables au déblocage des stocks destinés à parer aux situations critiques et la possibilité de les isoler des marchés commerciaux, on a estimé que normalement ces stocks devraient être utilisés uniquement à des fins commerciales, c'est-à-dire pour couvrir des besoins de consommation urgents que les circuits commerciaux normaux ne permettraient pas de satisfaire. La coordination internationale est peut-être plus nécessaire encore dans le cas de l'aide d'urgence que pour l'aide alimentaire à toute autre fin. A cet égard, un système d'information en temps opportun et d'alerte rapide concernant la nature et la gravité des situations et des besoins d'urgence constituerait un important élément sur lequel fonder des décisions rationnelles. Il est également souhaitable de définir des critères pour le déblocage de ces stocks en cas de situation critique. On a noté que le Comité intergouvernemental du Programme alimentaire mondial a défini la "situation critique" comme une situation dans laquelle il est clairement prouvé qu'il s'est produit un événement générateur de souffrances humaines ou de pertes de bétail auquel le gouvernement intéressé n'est pas en mesure de remédier et que cet événement, manifestement anormal, désorganise la vie de la communauté dans une mesure exceptionnelle. Cette définition englobe les calamités soudaines telles que tremblements de terre, inondations, infestations acridiennes et autres catastrophes imprévisibles, les situations critiques provoquées par l'homme, comme l'afflux de réfugiés, et les disettes consécutives à la sécheresse, aux mauvaises récoltes et aux attaques des ravageurs et des maladies. Au sujet des mauvaises récoltes, les experts ont signalé qu'il serait nécessaire de préciser l'ampleur du déficit et de faire entrer en ligne de compte l'intensité et la gravité de la pénurie qui en résulte. On a également noté qu'une détérioration soudaine et grave de la balance des paiements d'un pays en voie de développement à production alimentaire déficitaire pourrait aussi engendrer une situation critique justiciable d'opérations de secours internationales, à moins que ce pays ne puisse obtenir une aide alimentaire adéquate ou des crédits à long terme.

46. Des problèmes particuliers se posent aux pays en voie de développement exportateurs dans lesquels des difficultés financières empêchent la constitution de stocks pour des secours internationaux d'urgence. De même, il faudrait fournir une aide financière à de nombreux pays en voie de développement importateurs pour leur permettre de participer efficacement à la politique de sécurité alimentaire mondiale.

47. On a reconnu qu'il fallait veiller à ce que les secours alimentaires d'urgence parviennent aux groupes les plus nécessiteux et les plus vulnérables des pays en développement. Toutefois, dans les pays à revenu faible, l'identification de ces groupes soulève des difficultés pratiques et administratives considérables en cas de véritable situation critique. Dans les pays où des masses importantes de la population appartiennent aux groupes vulnérables, peut-être faudrait-il que les secours alimentaires d'urgence soient organisés sur une base régionale.

### Implantation géographique

48. En ce qui concerne l'implantation géographique des stocks, certains experts ont été d'avis que, pour remédier rapidement et efficacement aux situations critiques, une partie au moins des stocks destinés à cet usage devrait se trouver dans les zones exposées à des disettes périodiques. D'autres ont estimé qu'étant donné notamment le caractère imprévisible des calamités, il y aurait des inconvénients à fixer à l'avance le lieu où les stocks seront conservés. Ils estiment donc préférable que les stocks soient conservés dans les pays producteurs.

49. Indépendamment de la fourniture d'une aide importante en faveur du développement de l'agriculture et des industries alimentaires dans les pays en développement, un expert a suggéré que les pays qui possèdent des excédents ou ont régulièrement des disponibilités exportables constituent des stocks de réserve pour venir en aide aux pays en développement souffrant de crises alimentaires imprévisibles. Le volume de ces stocks devrait être déterminé et pourrait être calculé sur la base d'un certain pourcentage des exportations annuelles moyennes de céréales. A son avis, les stocks des pays en développement ne devraient pas

corr  
accé  
blé  
en d  
inter  
être  
pour  
équi  
VII.  
50.  
Ce d  
fins  
par  
d'un  
sont  
51.  
de r  
sect  
ou s  
priv  
ment  
poli  
peuv  
l'oc  
égal  
priv  
cont  
prov  
52.  
sort  
est  
inci  
fina  
cert  
au G  
53.  
vers  
à l'  
quan  
sur  
d'im  
d'ac  
de p  
stoc  
tuel  
des  
cons  
54.  
sur  
noti

correspondre à plus d'un ou deux mois de besoins. La distribution des céréales serait accélérée si les stocks comprenaient, outre du blé, du riz et du maïs, de la farine de blé et de la farine de maïs. Les produits provenant des stocks seraient livrés aux pays en développement à un prix subventionné fixé une fois par an. On pourrait créer un fonds international pour contribuer à financer les coûts des stocks de réserve qui pourraient être regarnis chaque année grâce aux nouvelles récoltes. Des dispositions particulières pourraient être adoptées pour permettre aux pays en développement de rembourser un montant équivalent en produits.

VII. DIVERS MOYENS PAR LESQUELS LES GOUVERNEMENTS NE DETENANT PAS DE STOCKS PEUVENT ENCOURAGER LES DETENEURS PRIVÉS DE STOCKS A ATTEINDRE LES OBJECTIFS OFFICIELS FIXES PAR LES POLITIQUES NATIONALES DE STOCKAGE

50. Cette question a été débattue sur la base du document de M. W. Oberhänsli (Suisse). Ce document contient une analyse du système suisse de réserves alimentaires détenues aux fins de défense économique. Une partie de ces réserves sont détenues à titre obligatoire par les négociants et les minoteries, et une partie par le Gouvernement, dans le cadre d'une certaine réglementation et de certains encouragements financiers. Des recommandations sont également formulées sur les réserves des ménages, par personne.

51. Il a été reconnu durant le débat que, comme la constitution de stocks aux fins de réserves ne constitue pas une opération rentable, on ne doit pas s'attendre à voir le secteur privé constituer spontanément des stocks au niveau souhaitable, sans y être obligé ou sans qu'il ne lui soit accordé de compensations. Dans certains pays, les détenteurs privés de stocks peuvent être encouragés ou obligés à détenir une certaine quantité supplémentaire de produits (ou une certaine proportion de leur chiffre d'affaires) aux fins de la politique nationale de stockage. Les compensations éventuelles - totales ou partielles - peuvent prendre la forme de crédits à taux d'intérêt favorable. On peut aussi subordonner l'octroi des licences d'importation/exportation à la constitution de stocks, que l'on peut également rendre obligatoire. Dans le cas d'un pays exportateur, le volume des stocks privés peut être réglementé moyennant le contrôle des exportations ; toutefois, si ce contrôle devait se traduire par une baisse des prix en deçà des niveaux de soutien, cela provoquerait une augmentation des achats par les organismes officiels d'intervention.

52. Le Gouvernement pourrait recourir à des contrats d'entreposage pour faire en sorte que l'on dispose globalement du volume souhaité de stocks. A cet effet, un accord est conclu entre le Gouvernement et la profession, en vertu duquel est accordée une prime incitant les détenteurs de céréales à constituer des stocks. Comme le secteur privé doit financer les stocks, il court un gros risque concernant les prix. C'est pourquoi dans certains pays les détenteurs privés de stocks préfèrent détenir des céréales appartenant au Gouvernement - évitant ainsi les risques inhérents aux prix.

53. Les encouragements pourraient varier de l'octroi d'une prime ou d'une commission - versée pour détenir en stock pour le compte du Gouvernement une certaine quantité de céréales - à l'octroi de concessions commerciales particulières incitant les négociants à stocker une quantité de produits supérieure à celle nécessaire au commerce et aux livraisons courantes sur le plan national. On pourrait également offrir aux détenteurs privés de stocks d'importantes facilités de crédit, assorties de taux d'intérêt favorables, aux fins d'achats et de stockage de céréales. Un fonds de garantie pourrait être constitué au moyen de prélèvements sur les importations : ce fonds servirait à rembourser aux détenteurs de stocks leurs frais de stockage. En fournissant des moyens de stockage et en offrant éventuellement une prime aux stockeurs - ou encore en encourageant les exploitants à construire des installations de stockage - les pouvoirs publics pourraient rendre intéressante la constitution de stocks de réserve.

54. Il est essentiel, dans le cadre de toute politique nationale de stockage fondée sur la participation du secteur privé, que tous les stocks détenus fassent l'objet de notifications détaillées et régulières.

VIII. PRINCIPAUX ELEMENTS A PREVOIR OU A ENVISAGER DANS UNE POLITIQUE NATIONALE TYPE DE STOCKAGE DES CEREALES, COMPATIBLE AVEC LES OBJECTIFS DE SECURITE ALIMENTAIRE MONDIALE, COMPTE TENU DES SITUATIONS PARTICULIERES DES DIVERSES REGIONS

55. Cette question a été étudiée sur la base d'un document dans lequel M. S. Tamesue (Japon) esquissait à titre préliminaire les principaux éléments d'une politique nationale type de stockage (résumé ci-joint - Annexe K).
56. La politique type suggérée par M. Tamesue a été considérée de façon générale comme offrant un cadre solide pour élaborer des politiques de stockage en vue d'atteindre les objectifs de sécurité alimentaire. On a souligné que toute politique type devrait ensuite être adaptée à la situation de chaque pays, à ses nécessités institutionnelles et constitutionnelles, à son stade de développement économique et à sa qualité d'exportateur ou d'importateur de céréales.
57. Certains aspects précis de la politique type suggérée ont fait l'objet des observations suivantes :
- (i) Il était suggéré qu'un gouvernement étudie la possibilité de vendre des céréales au négoce privé "à des prix inférieurs au cours du marché" afin d'encourager la constitution de stocks dans le secteur privé ; on a fait observer que des ventes de ce genre pourraient perturber les marchés commerciaux et ne seraient pas réalisables dans de nombreux pays.
  - (ii) L'établissement de prix "stables" pour les producteurs n'est peut-être pas toujours compatible avec des prix "raisonnables" pour les consommateurs et pourrait aboutir dans certains cas à des programmes coûteux de subventions des prix à la consommation ;
  - (iii) Bien que les contrats à long terme puissent contribuer utilement à la stabilisation des approvisionnements d'un pays importateur, ils ne sauraient être considérés comme remplaçant les politiques de stockage car ils ne permettent généralement pas de stabiliser les prix ni de satisfaire les besoins en cas d'urgence ;
  - (iv) Certains experts ont été d'avis que les moyens permettant d'encourager le négoce privé à constituer des stocks pourraient figurer dans la politique type. D'autres ont souligné que les stocks du négoce privé pourraient ne pas être appropriés ou suffisants pour atteindre les objectifs de sécurité alimentaire mondiale, d'autant plus que leurs détenteurs échappent facilement à tout contrôle ; il est donc nécessaire que le gouvernement détienne ou possède lui-même des stocks de réserve. Le contrôle direct du gouvernement sur les stocks serait également favorable à la coopération et à la coordination internationales dans ce domaine ;
  - (v) Les rapports "spéciaux" que les négociants privés devraient fournir sur les stocks qu'ils détiennent viendraient s'ajouter à la masse déjà considérable de documents qu'ils doivent communiquer et pourraient avoir des effets défavorables sur les marchés et les prix, notamment dans les pays en développement ;
  - (vi) L'affectation de réserves à l'exécution des engagements d'aide alimentaire devrait constituer un élément essentiel des politiques de stockage des pays donateurs d'aide ; ces réserves pourraient être fixées en volume ou en valeur.
  - (vii) Le stockage du riz pose des problèmes particuliers qu'il ne faudra pas perdre de vue ; ces problèmes tiennent à la concentration géographique de la production et de la consommation du riz en Asie et au fait que les principaux pays producteurs et consommateurs de cette céréale sont des pays en développement dotés de ressources financières limitées.

(viii) On a suggéré qu'il serait peut-être utile d'étudier la possibilité d'une formule de stockage régional bien que les initiatives précédentes en faveur de réserves régionales n'aient pas abouti, pour un certain nombre de raisons d'ordre financier, pratique et politique.

58. On a suggéré que le Secrétariat perfectionne et révise la politique nationale type de stockage à la lumière des observations ci-dessus. Il serait utile de faire une distinction entre les éléments conceptuels et les aspects opérationnels. En outre, il serait utile d'incorporer dans la politique type révisée les aspects économiques de la politique de stockage, et en particulier ses liens avec les politiques de prix.

#### IX. CONCLUSIONS

59. Diverses options générales intéressant le stockage dans le contexte de la sécurité alimentaire mondiale ont donné lieu aux observations ci-après :

- (i) Toute la communauté internationale est conjointement responsable de la sécurité alimentaire mondiale. Il est indispensable que tous les pays qui tiennent une place importante dans la production, la consommation ou le commerce des céréales mettent au point et appliquent des politiques de stockage correspondant à leurs ressources financières. Pour que ces politiques soient compatibles entre elles et permettent réellement d'éviter les pénuries alimentaires, elles devront être appliquées dans le cadre d'un système international de coopération. En particulier, il faudra définir et négocier des règles ou des orientations précises en vue d'une action coordonnée à l'échelle internationale.
- (ii) L'application de politiques de stockage en vue de la sécurité alimentaire mondiale pourrait nécessiter une réglementation et un contrôle plus rigoureux des stocks par les gouvernements. Il est indispensable de mettre au point des critères pour que l'accumulation, la conservation et l'utilisation de ces stocks contribuent à la stabilité internationale des prix, et à la rationalisation des circuits commerciaux. Il est nécessaire d'éviter les situations extrêmes d'excédent et de pénurie ainsi que les fluctuations considérables de prix. Les orientations figurant aux paragraphes 7 et 8 de l'Engagement international intéressent directement ces objectifs. Un accord international efficace sur les céréales comprenant des clauses relatives aux prix et aux stocks apporterait une base solide à la coopération et à la coordination mondiales dans ce sens.
- (iii) Un dispositif international sur les produits prévoyant la constitution de stocks nationaux dans le contexte de la sécurité alimentaire mondiale devrait ménager un régime particulier pour les pays en développement exportateurs et importateurs eu égard à leurs ressources financières limitées. Les stocks de réserve que les pays en développement devraient conserver à des fins de sécurité alimentaire devraient être financés au moyen de ressources obtenues dans le cadre d'un accord international et pas seulement par le truchement des organismes financiers internationaux existants.
- (iv) En ce qui concerne l'implantation géographique des réserves alimentaires, il y a de bonnes raisons de les organiser dans les zones productrices aussi bien que dans les zones qui pourraient avoir besoin de ces réserves. Il faudrait également tenir compte des moyens de transport et d'entreposage pour déterminer la répartition optimale des stocks de réserve. Le stockage régional pourrait également favoriser l'implantation équilibrée des stocks de réserve.
- (v) A certains égards, il serait utile que les politiques de stockage, sur le double plan international et national, aient des objectifs quantitatifs de stocks bien précis qui soient rendus publics aussi largement que possible.

- (vi) Etant donné que le stockage est coûteux et que les avantages qu'il offre ne peuvent être exprimés en chiffres, il serait souhaitable de mettre au point un cadre commun dans lequel tous les pays pourraient comparer sur des bases cohérentes les coûts et les avantages des divers moyens permettant d'atteindre les objectifs de sécurité alimentaire, compte tenu de la situation particulière de chaque pays et notamment des nations en développement.
- (vii) La libre circulation des informations sur la situation et les perspectives générales du marché et l'alerte rapide en cas de pénuries présentent une importance majeure pour faciliter la coordination internationale des mesures nationales.

ANNEXE A

LISTE DES PARTICIPANTS

- Consejero Eduardo Perez-Tomas  
Representante antes los  
Organismos Internacionales,  
Delegación Permanente Argentina,  
Rue de la Servette 93  
Geneva, Switzerland
- Mr. Geoff L. Miller  
Deputy Director,  
Bureau of Agricultural Economics,  
NRMA House, Northbourne Avenue  
Canberra City 2601 ACT,  
Australia
- Mr. Noel O'Connell  
Acting Chief,  
Market Operations Section,  
Grain Marketing Office,  
Department of Industry, Trade  
and Commerce,  
Ottawa, Canada
- Dr. M. Hadi Maghrabi  
Adviser, National Council for  
Production and Economic Affairs,  
c/o Dr. A. Moursey,  
Deputy Regional Representative,  
RHEA,  
Dokki - Cairo, P.O. Box 2223  
Arab Republic of Egypt
- M. Bernard Sala  
Directeur Général Honoraire de l'ONIC,  
Office National Interprofessionnel des  
Céréales,  
21 Avenue Bosquet, Paris 7ème, France
- M. Robert Loubrieu  
Chef de Bureau de l'ONIC,  
Office National Interprofessionnel des  
Céréales  
21 Avenue Bosquet, Paris 7ème, France
- Dr. Jozsef Bagi  
Vice Director General, Grain Trust,  
Dorottya V.l., Budapest V, Hungary
- Mr. Lászlo Vajda  
Economist, Grain Trust,  
Dorottya V.l., Budapest V, Hungary
- Mr. Ram Saram  
Economic and Statistical Adviser  
Ministry of Agriculture and  
Irrigation  
New Delhi, India
- Mr. Sukriya Atmaja  
Head, Supply and Distribution  
Department,  
National Logistics Agency (BULOG),  
Tengku Umar 10-12,  
Jakarta, Indonesia
- Mr. Sidik Moelyono  
Coordinator of Expert Staff (BULOG),  
Tengku Umar 10-12  
Jakarta, Indonesia
- Mr. S. Tamesue  
Assistant Director,  
International Economic Affairs  
Division,  
Ministry of Agriculture and Forestry,  
Tokyo, Japan
- Mr. Chohei Nagata  
Counsellor and Permanent Representative  
to FAO, Embassy of Japan,  
Via V. Orsini 18, 00192 Rome, Italy
- M. Brick Mohammed  
Directeur Général,  
Office National Interprofessionnel  
des Céréales et des Légumineuses,  
25 Avenue Moulay Hassan,  
Rabat, Maroc
- Mr. D.J.C. Meeuws  
Commodity Board for Grains, Seeds and  
Pulses,  
The Hague, The Netherlands
- Mr. S.A.I. Wijne  
Commodity Board for Grains, Seeds and  
Pulses,  
The Hague, The Netherlands
- Mr. J. Rutkowski,  
Director, Commodity Coordination  
Department, Ministry of Foreign  
Trade and Sea Transport,  
Ul. Wiejska 10, Warsaw, Poland

Prof. K.F. Svärdröm,  
Swedish FAO Committee,  
Ministry of Agriculture,  
Fack, S-103,  
20 - Stockholm 16, Sweden

Mr. Walter Oberhänsli  
Chef de Section,  
Secteur des importations et  
des exportations,  
Administration Fédérale des Blés,  
Département Fédérale des Finances  
et des Douanes,  
Berne, Suisse

Mr. Roger Pasquier  
Attaché agricole, Ambassade de Suisse,  
Représentant permanent de la Suisse  
auprès de la FAO,  
Via B. Oriani 61,  
00197 Rome, Italie

Mr. M.E. Johnston  
Under Secretary,  
Ministry of Agriculture, Fisheries and  
Food,  
London, United Kingdom

Mr. K. Neeley  
Agricultural Economist  
United States Department of Agriculture,  
Washington, D.C., U.S.A.

CEE

M. Michel Jacquot  
Assistant au Directeur général  
de l'Agriculture,  
CEE,  
200 rue de la Loi,  
Bruxelles 1040, Belgique

IWC (International Wheat Council) :

Mr. J. Parotte  
Executive Secretary  
International Wheat Council,  
Haymarket House, Haymarket,  
London, S.W.1, England

ANNEXE B

LISTE DES DOCUMENTS

- Critères à utiliser pour déterminer le volume et la mise à contribution des différents stocks nationaux d'urgence destinés à des opérations de secours locales et/ou internationales, y compris les possibilités d'isoler les stocks des marchés commerciaux. Par K.F. Svärðström, Suède. ESC : CSP/75/3. Janvier 1975.
- Moyens de régulariser les répercussions sur les marchés et les prix commerciaux des politiques nationales de stockage formulées dans le contexte de la sécurité alimentaire mondiale par D.J.C. Meeuws, Pays-Bas. ESC : CSP/75/4. Février 1975.
- Quelques aspects du stockage dans le secteur privé : note sur le système suisse. ESC : CSP/75/5. Février 1975.
- Comparaison des coûts et des avantages des stocks nationaux (ou régionaux), dans l'hypothèse d'une assurance complète ou partielle contre les mauvaises récoltes et autres éventualités. Par G.L. Miller, Australie. ESC : CSP/75/6. Février 1975.
- Note sur les concepts et définitions. ESC : CSP/75/7. Février 1975.
- Critères à utiliser pour déterminer le volume et la mise à contribution des différents stocks nationaux d'urgence destinés à des opérations de secours locales et/ou internationales, y compris les possibilités d'isoler les stocks des marchés commerciaux. Note du Secrétariat. ESC : CSP/75/9. Février 1975.
- Principaux éléments qu'il est souhaitable d'inclure ou d'envisager dans une politique nationale de stockage "modèle" pour les céréales, eu égard aux objectifs de la sécurité alimentaire mondiale et compte tenu de la diversité des situations existant dans les différentes régions. Par S. Tamesue, Japon, ESC : CSP/75/10.
- Moyens de régulariser les répercussions sur les marchés et les cours des politiques nationales de stockage formulées dans le contexte de la sécurité alimentaire mondiale. Par Koy L. Neeley, Etats-Unis. ESC : CSP/75/11. Février 1975.
- Methods of assessing the desirable size of stocks for food security and ways of sharing the cost burden between countries. Par Noel O'Connell, Canada. ESC : CSP/75/12. Février 1975.
- Moyens de comparer les coûts des stocks nationaux (ou régionaux) aux avantages d'une assurance complète ou partielle contre les mauvaises récoltes nationales ou les autres éventualités. Par Ram Saran, Inde. ESC : CSP/75/13. Février 1975.
- Extraits du rapport de la soixante-quatrième session du Conseil de la FAO, et de la Résolution XVIII de la Conférence mondiale de l'alimentation.

Documents de travail

1. Engagement international sur la sécurité alimentaire mondiale, Résolution 1/64.
2. Rapport du Groupe de travail sur la sécurité alimentaire mondiale (Rome, 27-31 mai 1974) CCP 74/14. Juin 1974.
3. Sécurité alimentaire mondiale : Evaluation de la situation des stocks céréaliers mondiaux.
4. Food reserve policies for world food security : A consultant study on alternative approaches. ESC : CSP/75/2. Janvier 1975.
5. National and regional food reserves. ESCB/MISC/75/2. Décembre 1974.
6. Grain stocks issues and alternatives. USDA. Février 1974.
7. A policy and action plan for strengthening national food security in Ethiopia. ESC/FSP/ETH. Novembre 1974.
8. Probability of success of a "stock and allocation" policy. Par J.B. Simaika. ESS/MISC/74 - 1. Septembre 1974.
9. The problem of size in the Indonesian rice-stock policy. Par Sukriya Atnaja et Sidik Moeljono, Indonésie. Février 1975.

SECURITE

Le do  
ce pays en  
des céréales  
marché int  
l'Office c  
le Canada  
de commerc

Raisons de

Il est  
les méthode  
stockage pe  
d'entre ell

- (i) assur
- (ii) alime
- (iii) alime
- (iv) perme
- (v) assur
- (vi) faire
- (vii) réglem

Il est  
les pays.

Critères d'é

La mesu  
générale rep  
stockage. Bi  
provient du  
pour l'alime

L'échelo  
important, no  
l'ancienne et  
du degré de p

Catégories de

Les stoc  
divers élém  
report, stock  
sont considér  
éléments. Bie  
opérationnel  
régulateur, i  
de stockage.

1/ Résumé ré

ANNEXE C

Résumé du document présenté par M. M. O'Connell, Canada :

METHODES D'EVALUATION DU VOLUME SOUHAITABLE DES STOCKS AUX FINS DE LA  
SECURITE ALIMENTAIRE ET MOYENS PROPRES A REPARTIR LE COUT DE STOCKAGE ENTRE LES PAYS 1/

Le document offre un schéma de la production céréalière du Canada et des politiques de ce pays en matière de commercialisation et de stockage. L'essentiel de la commercialisation des céréales sur le marché (blé, orge et avoine notamment), tant en ce qui concerne le marché intérieur que les exportations, relève d'un office central de commercialisation - l'Office canadien du blé. Vu les bons résultats obtenus (production par rapport aux besoins), le Canada n'a pas de politique nationale officielle de stockage. Toutefois, l'Office central de commercialisation tend à faciliter le contrôle de l'emploi des stocks.

Raisons de stockage

Il est nécessaire d'exposer les raisons de stockage, étant donné qu'elles influent sur les méthodes pouvant être utilisées pour évaluer le volume souhaitable des stocks. Le stockage peut être considéré nécessaire pour les raisons suivantes (ou pour quelques-unes d'entre elles) selon la situation et les options des divers pays :

- (i) assurer l'approvisionnement intérieur ;
- (ii) alimenter les marchés commerciaux ;
- (iii) alimenter des éventuels débouchés commerciaux supplémentaires ;
- (iv) permettre de faire face aux engagements en matière d'aide ;
- (v) assurer la soudure entre la fin des livraisons au titre de l'ancienne récolte et le début des livraisons au titre de la nouvelle récolte ;
- (vi) faire face aux besoins d'ordre stratégique ;
- (vii) régler les prix ou les approvisionnements.

Il est évident que les raisons ci-dessus ne sont pas toutes applicables à tous les pays.

Critères d'évaluation

La mesure dans laquelle il est possible de prévoir la production et sa tendance générale représente le facteur essentiel de toute évaluation des niveaux souhaitables de stockage. Bien évidemment, le niveau des stocks sera différent selon que la production provient du pays même ou de l'étranger, et selon que les céréales sont normalement utilisées pour l'alimentation humaine ou animale.

L'échelonnement dans le temps de l'évaluation du niveau des stocks est également important, notamment pour assurer la soudure entre les approvisionnements provenant de l'ancienne et de la nouvelle récolte. Le volume souhaitable des stocks dépendra également du degré de protection recherché et des coûts.

Catégories de stocks

Les stocks ne devraient pas être considérés globalement, mais en fonction de leurs divers éléments. Il est suggéré de distinguer quatre catégories de stocks : stocks de report, stocks opérationnels, stocks de réserve, stocks régulateurs. Les stocks de report sont considérés comme l'ensemble en regard duquel peuvent être envisagés les divers éléments. Bien qu'il soit certes difficile d'établir les distinctions nettes entre l'élément opérationnel et l'élément réserve des stocks comme entre l'élément réserve et l'élément régulateur, il est admis que des définitions sont nécessaires pour servir de bases aux accords de stockage.

1/ Résumé rédigé par le Secrétariat.

Dans le contexte de la sécurité alimentaire mondiale, un triple objectif est envisagé pour les stocks de réserve ;

- a) garantir l'approvisionnement en vivres des pays en développement (réserves de secours d'urgence) ;
- b) garantir l'approvisionnement aux fins des échanges commerciaux ;
- c) stabiliser les marchés internationaux.

Sur la base de ce triple objectif, la conclusion est que la question du stockage ne peut être considéré indépendamment de son impact sur les conditions du marché.

#### Méthodes d'évaluation des niveaux souhaitables de stockage

L'auteur énumère les trois méthodes d'évaluation d'un niveau théorique de stockage esquissé dans le document FAO CCP : GR 74/11. Ces méthodes sont examinées du point de vue d'un pays exportateur particulier.

Dans un premier temps, il serait nécessaire d'évaluer le niveau "minimum" des stocks opérationnels nécessaires pour faire face à la demande intérieure et d'exportation durant la période de soudure entre les approvisionnements provenant de l'ancienne et de la nouvelle récoltes. A cette fin, on peut établir un plan de la demande ou examiner les chiffres enregistrés dans le passé. L'étape suivante consisterait à examiner la demande intérieure en cas de mauvaise récolte. On pourrait ainsi déterminer les baisses maximales par rapport à la tendance, sur une certaine période, et utiliser les résultats obtenus pour déterminer le niveau de stockage nécessaire. Cependant, vu l'amélioration des pratiques culturelles, il est possible qu'on obtienne ainsi un indicateur pour une durée plus longue que nécessaire. Dans une troisième étape, on pourrait examiner les engagements au titre des opérations d'aide et des transactions commerciales. Dans la mesure où, en ce qui concerne l'aide, on aurait pris des engagements fermes, et où l'on aurait conclu des contrats commerciaux, les résultats ainsi obtenus auraient une certaine précision. Il serait difficile cependant d'estimer la forte proportion des disponibilités attendues qui n'auraient pas de destination connue.

Il est douteux qu'on puisse établir une nette distinction entre stocks opérationnels et stocks de réserve. Par exemple, dans une situation d'urgence, il est concevable qu'on ait recours aux stocks opérationnels.

Dans la pratique, les divers pays devront déterminer comment leur situation particulière s'inscrit dans ce cadre plus vaste, et mettre au point des techniques adaptées à leurs conditions particulières. Cependant, lorsqu'il s'agit de déterminer un niveau mondial de stocks de réserve, les méthodes alliant les tendances de production à celles de consommation paraissent plus appropriées.

#### Répartition des charges

Les mesures de répartition des charges peuvent être réparties en deux catégories selon le type de stock :

##### (i) Stocks commerciaux de réserve

Mesures bilatérales. Les problèmes qui se posent sont : la sécurité des approvisionnements et leur accès. Dans une certaine mesure, ces problèmes ont été examinés par le passé et continueront sans doute de l'être à l'avenir moyennant un contrat de ventes ou un accord à long terme. Si une telle entente offre des avantages tant aux importateurs qu'aux exportateurs, le caractère imprévisible de la production et la variabilité des prix en limitent la portée. Une solution de rechange consisterait pour les importateurs à assumer le coût de transport des stocks ou à les acheter directement et les laisser en dépôt dans les pays exportateurs.

Arrangements multilatéraux. Les coûts peuvent être répartis selon :

- La physionomie de la consommation
- Le produit national brut
- Le produit national brut par habitant
- Les variations de la production

(ii) Stocks de réserve détenus aux fins d'urgences

- a) Les exportateurs pourraient s'engager à tenir en réserve, aux fins des opérations de secours, une certaine partie de leurs stocks. Le coût de cette opération pourrait être réparti entre les pays exportateurs et importateurs développés, éventuellement sur la base du PNB.
- b) Les pays importateurs développés pourraient s'engager à acheter des stocks aux fins de constitution de réserves.
- c) Un organisme international pourrait se voir confier, avec les fonds nécessaires, la responsabilité d'acheter et de payer les coûts de magasinage des stocks de réserve à conserver soit dans les pays producteurs soit en des emplacements considérés facilement accessibles pour les éventuelles régions en difficulté .
- d) Par l'intermédiaire des institutions internationales de financement, les pays en développement pourraient se voir octroyer les moyens de couvrir leurs besoins auprès d'une réserve commerciale.

Les méthodes susmentionnées de répartition des charges ne sont pas exhaustives. Il serait utile d'examiner plus à fond les avantages et inconvénients de ces divers critères et méthodes.

ANNEXE D

Résumé du document présenté par M. D.J.C. Meeuws, Pays-Bas, sur les  
MOYENS DE REGULARISER LES REPERCUSSIONS SUR LES MARCHES ET LES PRIX COMMERCIAUX  
DES POLITIQUES NATIONALES DE STOCKAGE FORMULEES DANS LE CONTEXTE DE LA SECURITE  
ALIMENTAIRE MONDIALE

On doit s'efforcer d'atténuer le plus possible les répercussions des politiques nationales de stockage sur les marchés et les prix commerciaux. En ce qui concerne la constitution des stocks requis, on peut distinguer trois catégories de pays: a) pays où la production céréalière est habituellement à peu près équivalente à la consommation intérieure; b) pays qui ne produisent pas en quantité suffisante et doivent donc avoir recours aux importations; c) pays qui produisent plus de céréales qu'ils n'en ont besoin pour la consommation intérieure et sont donc exportateurs. On examine ces trois cas du point de vue des incidences du stockage sur les marchés et les prix commerciaux.

Pour calculer le volume de stocks nécessaire ou souhaité, il faut veiller à ce que les installations suffisantes et appropriées de stockage soient disponibles à des emplacements convenables. En outre, il faut prévoir des moyens de séchage suffisants dans les pays où le taux d'humidité des céréales, trop élevé pour permettre directement l'entreposage, doit être abaissé pour que le grain se conserve longtemps. La capacité d'entreposage et/ou de séchage doit être accrue si elle n'est pas suffisante.

Le stockage peut se faire selon trois formules: a) le gouvernement s'occupe lui-même de constituer les stocks nécessaires et en est propriétaire; b) le gouvernement prend des mesures pour encourager le secteur privé à acquérir et conserver les stocks nécessaires; c) les formules a) et b) sont appliquées conjointement. Le négoce privé n'a habituellement pas de raisons suffisantes pour constituer, de sa propre initiative, des stocks du volume souhaitable dans des circonstances particulières. Le gouvernement devrait donc prévoir des mesures particulières d'encouragement.

Les achats de céréales se font lorsqu'il existe des excédents qui pourront ainsi être remis sur le marché national ou étranger en période de pénurie. Le gouvernement devrait mettre au point les mesures requises de façon à perturber le moins possible le système d'achat et de vente des cultivateurs, négociants, industriels etc. qui s'est organisé sur la base du marché libre. En outre, il devrait informer les intéressés longtemps à l'avance lorsqu'il se propose d'intervenir.

Mesures à prendre dans les pays où la production céréalière est habituellement à peu près équivalente à la consommation intérieure

On suppose que les stocks sont constitués par achat de céréales d'origine nationale une année où la récolte est supérieure à la normale. Afin de ne pas perturber l'évolution du marché et des prix dans le pays, le gouvernement doit se comporter en acheteur normal de céréales et s'efforcer d'obtenir les meilleurs prix. Il peut intervenir par l'intermédiaire d'un courtier ou lancer un appel d'offres. L'achat du tonnage nécessaire doit être échelonné sur une période prolongée afin de fausser le moins possible les prix.

Si le gouvernement qui a acheté des céréales ne dispose pas d'installations de stockage propres, il devra tenter de se mettre d'accord avec les vendeurs pour conserver les céréales dans leurs silos. S'il n'y parvient pas, il devra s'efforcer d'obtenir ailleurs les installations nécessaires et devra donner la préférence à cet égard aux entrepôts permettant de conditionner les céréales. Si les négociations restent propriétaires des stocks, le gouvernement peut conclure avec eux des "contrats d'entreposage" dans lesquels les deux parties intéressées conviennent que les détenteurs de céréales recevront, sur le tonnage souhaité, une prime de stockage qui les incite à conserver les stocks correspondants dans des entrepôts ou des silos jusqu'à une date ultérieure. En outre, si le gouvernement désire avoir en permanence des stocks à sa disposition, il devra inclure dans les contrats de stockage conclus avec les détenteurs de céréales une clause prévoyant qu'il peut toujours acquérir les céréales au prix courant du marché.

Selon la formule des contrats de stockage, les négociants et l'industrie de transformation doivent assurer eux-mêmes le financement des stocks. Toutefois, étant donné que les céréales risquent de rester longtemps entreposées avant que le gouvernement ne soit disposé à acheter au cours du marché, le négoce et l'industrie courent des risques importants du point de vue des prix. En premier lieu, c'est le gouvernement qui fixe la date d'achat et celle-ci peut être peu favorable aux détenteurs de céréales. En deuxième lieu, l'évolution des prix entre la conclusion du contrat de stockage et l'achat effectif peut faire courir de graves risques imprévus, du fait notamment des tendances inflationnistes.

Si, en cas de mauvaise récolte ou de crise analogue, le gouvernement doit fournir des céréales en ayant recours aux réserves, la vente aux négociants ou aux industriels peut se faire sur soumission d'offres ou aux enchères. On peut décider périodiquement des quantités maximales à vendre suivant une de ces deux méthodes. Pour répartir les approvisionnements intérieurs, on doit veiller à ne pas fausser le niveau des prix en vigueur à la date considérée dans le pays; en d'autres termes, les disponibilités ne doivent être écoulees qu'à des prix se situant dans certaines limites par rapport aux cours intérieurs.

Mesures à prendre dans les pays qui ne produisent pas assez de céréales eux-mêmes et doivent donc avoir recours aux importations

Ces pays doivent acquérir sur le marché mondial les céréales destinées à constituer des réserves. Pour éviter de perturber les cours mondiaux en période de tension du marché, les achats devraient être échelonnés sur une période prolongée. Ils devraient se faire par les voies commerciales normales. Un gouvernement achetant des céréales à un importateur aurait intérêt, dans certaines conditions, à convenir avec le vendeur que celui-ci entreposera les céréales dans ses silos où il pourrait les conserver en bon état et les remplacer périodiquement par des produits livrés récemment dans des conditions normales. Le gouvernement devrait alors acquitter les redevances d'entreposage et de conservation suivant les barèmes en vigueur. S'il préférerait ne pas être propriétaire des céréales, il pourrait essayer de conclure des contrats d'entreposage avec les détenteurs de céréales d'importation, en prévoyant la révision des cours du marché.

Si, en cas de pénurie sur le marché mondial, le gouvernement doit vendre des céréales provenant de ses entrepôts sur le marché national, la vente aux négociants ou industriels peut se faire sur soumission d'offres ou aux enchères. Il faudrait prendre des mesures pour éviter que ces ventes ne faussent les prix sur le marché national. Etant donné que les céréales d'importation peuvent être en grande partie entreposées dans les ports de

débarquement, les prix de vente devraient être fondés sur les conditions pratiquées à la sortie de l'entrepôt car les industriels utilisateurs de céréales qui sont les plus éloignés des ports d'importation doivent aussi, dans les conditions normales, prendre en charge les frais de transport du port au point de destination terrestre.

Mesures à prendre dans les pays qui produisent plus de céréales qu'ils n'en ont besoin pour la consommation intérieure et sont donc exportateurs

Les mesures d'ordre interne à prendre dans ces pays en matière d'achat, d'entreposage et de vente de céréales sont en principe les mêmes que dans les pays où la production est à peu près équivalente à la consommation intérieure ou dans les pays qui ont recours aux importations.

Mesures à prendre en liaison avec les événements internationaux

Si le marché mondial enregistre une tension de l'offre qui oblige les pays importateurs à puiser dans leurs stocks de réserve, les pays exportateurs doivent aussi prendre certaines mesures. D'une part, les pays déficitaires doivent réduire le plus possible leurs besoins d'importations en ayant recours aux stocks constitués antérieurement; d'autre part, les pays exportateurs doivent débloquer de leurs réserves les plus fortes quantités possibles pour l'exportation de façon à atténuer au mieux les tensions entre l'offre et la demande.

Etant donné que les mesures à prendre dans les pays importateurs, les pays exportateurs et, jusqu'à un certain point, les pays qui se suffisent normalement à eux-mêmes sont étroitement liées entre elles, il est important qu'en ce qui concerne la constitution des réserves, toute décision d'acheter sur le marché mondial, de vendre des produits provenant des réserves sur le marché national ou encore d'exporter vers un ou des pays déterminés ne soit prise qu'après consultation des autres pays intéressés. Il serait souhaitable que l'accès aux informations pertinentes soit assuré en permanence.

ANNEXE E

Résumé du document présenté par M. K.L. Neeley, Etats-Unis, sur

LES MOYENS DE REGULARISER LES REPERCUSSIONS SUR LES MARCHES  
ET LES COURS DES POLITIQUES NATIONALES DE STOCKAGE FORMULEES  
DANS LE CONTEXTE DE LA SECURITE ALIMENTAIRE MONDIALE

Pour que les politiques de stockage, nationales et internationales, soient efficaces il importe qu'elles aient un minimum d'effet sur les marchés et les cours. Une politique efficace de réserves devrait avoir un effet régulateur sur l'équilibre mondial entre l'offre et la demande, sans cependant le modifier. Il s'agit de minimiser ces effets commerciaux et de coordonner les politiques nationales de stockage afin d'atteindre l'objectif global.

Pour cela, il convient de tempérer les actions nationales concernant les réserves de manière à atteindre un objectif agréé au niveau international. Nous ne possédons aucune expérience utile en la matière, aussi faut-il commencer par un échange d'idées. Comment peut-on coordonner les actions nationales en vue de la réalisation d'un objectif international en matière de réserves ? Quels guides peut-on mettre au point pour que cette coordination soit efficace ? Existe-t-il un système qui permettrait de mesurer d'une manière sûre le volume des prélèvements ou des apports nécessaires au niveau international ? Est-il possible d'adapter un tel système à la situation des différents pays ?

Enfin, il est nécessaire à l'échelle internationale de savoir à quoi s'attendre chaque année au niveau global et à celui de chaque pays et, une fois l'année terminée, ce qui a été fait sur le plan national et mondial. Un système de rapports sûrs et ponctuels est indispensable au succès de l'entreprise.

Supposons qu'un objectif global ait été fixé d'un commun accord par la plupart des grands pays producteurs et consommateurs et qu'il soit suffisamment élevé pour assurer une protection contre les baisses de la production mondiale, le problème est alors de savoir comment on peut établir un rapport entre ces variations annuelles et la situation de chaque pays. Il semble qu'il y ait deux possibilités qui pourraient servir de guide pour déterminer les modifications à apporter, d'une campagne agricole à l'autre à l'objectif visant les réserves mondiales : le niveau des cours mondiaux et le résultat des récoltes ou, plus précisément, le rendement global par unité de superficie.

Dans le premier cas, le cours fournirait une indication de l'ampleur du déficit et déterminerait le volume des stocks à débloquer. Le prix du marché pourrait alors être utilisé pour mesurer si le déblocage a été suffisant. Toutefois, l'utilisation du cours a l'inconvénient de ne pas fournir une indication très claire du niveau d'adaptation requis, soulève le problème de la confrontation entre les politiques de réserve et les objectifs de prix internationaux des différents pays et celui de l'accord sur le niveau réel des cours internationaux. La deuxième possibilité est d'utiliser la variation annuelle des récoltes, mesurée d'après le rendement, pour déterminer l'ampleur des prélèvements à effectuer sur les stocks. Cette formule semble offrir le plus de garanties, car il existe déjà un système de ce genre, la mesure est bien comprise et acceptée et le calcul des résultats de récoltes devrait laisser peu de place aux contestations.

On pourrait utiliser ces deux méthodes concurremment, mais ce serait probablement peu commode.

Pour assurer le succès de la coopération internationale sur le marché des céréales, le système doit offrir le plus de souplesse possible. Du point de vue technique, on ne peut s'attendre que chaque pays s'engage à des actions précises affectant sa place sur le marché

mondial ou qu'il renonce au droit résiduel d'aménager sa propre situation de l'offre et de la demande. On peut envisager que les pays adaptent leur action concernant les stocks de réserve et tiennent compte des directives internationales tant que celles-ci resteront souples et que le système demeurera fondé sur les efforts et les intentions les meilleures des pays désireux d'y participer.

Pour éviter des répercussions commerciales au niveau international, les directives devraient assurer que le prélèvement global sur les réserves opéré pendant une année donnée n'excède pas le déficit global de la récolte de l'année considérée. On écarterait ainsi le danger de réductions annuelles excessives des réserves et on éviterait l'érosion progressive du niveau d'objectif des réserves.

Il ne serait pas indispensable que chaque pays respecte les directives chaque année ; il suffirait qu'un grand nombre de pays approchent globalement de l'objectif international, chacun faisant de son mieux. Pour faciliter la mesure définitive des progrès en fin de campagne, la directive devrait être précise et se prêter aux méthodes quantitatives acceptées. Cette mesure serait essentielle pour l'établissement de la directive de l'année suivante et elle sauvegarderait la capacité de faire face dans l'avenir à d'éventuels déficits mondiaux plus graves.

ANNEXE F

Résumé du document présenté par M. G.L. Miller, Australie, sur  
LA COMPARAISON DES COÛTS ET DES AVANTAGES DES STOCKS NATIONAUX  
(OU REGIONAUX), DANS L'HYPOTHESE D'UNE ASSURANCE COMPLETE  
OU PARTIELLE CONTRE LES MAUVAISES RECOLTES ET AUTRES  
EVENTUALITES

Un système de stockage convenu sur le plan international nécessite qu'un ensemble d'objectifs précis et clairs soit adopté d'un commun accord que le même place. Malheureusement, il paraît difficile d'établir cet ensemble d'objectifs par voie de négociation car les divers pays n'attachent pas le même valeur à l'importance relative des stocks dans les différents secteurs. Ceci pose des problèmes en ce qui concerne les orientations à suivre pour appliquer une politique de stockage type. Des problèmes difficiles se posent également à propos de l'évaluation du niveau des stocks requis pour assurer la sécurité alimentaire mondiale. Le calcul d'agrégats fondé sur la probabilité d'insuffisances dans les pays importateurs et exportateurs n'a pas grand chose à voir avec le comportement que les pays adopteront effectivement en matière d'accumulation, de stockage et de vente des céréales, à moins que ce comportement ne soit réglementé par un accord international.

Il est peu probable qu'un grand nombre de pays soit en mesure de mettre au point une politique de stockage "optimale" car les responsables politiques hésitent à attribuer des valeurs monétaires à des variables non chiffrables ou des valeurs maximales et minimales arbitraires à des variables chiffrables. Il est cependant possible d'aborder l'élaboration d'une politique nationale de stockage dans un cadre logique où on puisse examiner les coûts et les avantages des diverses stratégies possibles. Le document ci-après offre un large cadre permettant de rapporter les avantages aux coûts puis de rapporter ces coûts à ceux des autres moyens d'obtenir les mêmes avantages.

Avantages

Les avantages sont envisagés d'un point de vue national plutôt que commercial.

(i) Gains spéculatifs: Ces gains comprennent non seulement la hausse des prix d'une campagne à l'autre multipliée par la quantité en cause mais aussi un élément de la valeur réalisée par les opérations commerciales de la campagne en cours; ce dernier avantage peut être important pour certains pays et certaines années.

(ii) Sécurité alimentaire et aide alimentaire: La valeur qu'un pays attache à sa capacité de fournir une aide alimentaire en cas d'urgence est fonction de la conscience qu'il a de ses obligations morales et politiques internationales, de son jugement quant à la fréquence probable des cas d'urgence de ce genre et de l'équilibre qu'il instaure entre la solution des problèmes immédiats à court terme et l'affrontement des causes à plus long terme de ces difficultés. Un exportateur de céréales peut souhaiter donner la priorité à l'utilisation des fonds d'aide pour encourager la production alimentaire dans les pays en développement ou pour faciliter leur développement économique général plutôt qu'à l'accumulation de stocks céréalières.

(iii) Stabilité économique intérieure: Cet objectif peut aussi être atteint par d'autres moyens tels que le contrôle des prix, le rationnement et les contrats à long terme avec d'autres exportateurs sûrs.

.../...

L'avantage que des stocks céréaliers pourraient offrir en ce qui concerne la stabilité économique intérieure devrait donc être mesuré compte tenu du coût de stockage, d'une part, et du coût des autres moyens possibles, d'autre part.

(iv) Bonne réputation commerciale: Il s'agit de jouir d'une réputation bien établie de fournisseur sûr, même lorsque la récolte nationale est faible. Cet avantage est peut-être plus facile à évaluer lorsqu'il se traduit de façon tangible par des contrats à long terme.

(v) Stabilité des prix mondiaux: Les stocks peuvent être utilisés pour maintenir les prix à des niveaux stables et rémunérateurs. On peut obtenir les mêmes résultats au moyen d'arrangements commerciaux, bilatéraux ou multilatéraux, peut-être dans le contexte d'un dispositif international sur les céréales. Etant donné que l'existence des stocks a normalement en soi pour effet d'affaiblir les prix mondiaux, un accord international suffisamment clair et contraignant pour éviter la réapparition de situations affaiblissant les prix serait fort utile.

### Coûts

Nombre des avantages qu'offrent les stocks peuvent se transformer en coûts si le jugement sur lequel ils sont fondés se révèle erroné. Les coûts de ce genre peuvent être considérés comme des avantages négatifs. En outre, le stockage de quantités accrues de céréales comporte des coûts directs importants.

(i) Coût d'équipement des installations de stockage: Ce coût se trouve réduit si les installations existantes offrent une capacité excédentaire. La construction des installations de ce genre permet des économies d'échelle considérables et il sera sans doute moins coûteux de construire de vastes centres régionaux et nationaux d'entreposage.

(ii) Encouragement de la production: Il est nécessaire d'encourager la production s'il faut augmenter fortement les stocks dans des délais brefs ou les reconstituer rapidement après utilisation.

(iii) Coûts d'entreposage: Ces coûts comprennent des dépenses de fumigation et d'aération si les céréales stockées proviennent de la production normale; toutefois, ils comprennent aussi les frais de transport et de manutention s'il s'agit de céréales venant s'ajouter aux quantités normalement produites ou commercialisées.

(iv) Coût de financement: Intérêt du capital immobilisé sous forme de céréales.

(v) Pertes de produits.

### Cadre théorique

Dans l'idéal, le volume optimal de stocks serait déterminé par l'application des techniques d'analyse marginale à une série simulée de données antérieures sur les prix, la production et les échanges de céréales. Toutefois, nombre d'avantages ne peuvent être chiffrés en pratique et les données relatives aux années antérieures risquent de ne présenter qu'une utilité limitée du fait que les prix des céréales les structures de

production et les niveaux de prix peuvent avoir subi des modifications structurelles. Etant donné que les coûts peuvent être chiffrés avec une exactitude raisonnable, on suggère dans l'étude d'utiliser des gammes de coûts comme références par rapport auxquelles les responsables des politiques pourraient exprimer leur jugement en face d'une série de situations possibles. En d'autres termes, après avoir établi une série de tableaux relatifs aux coûts de l'entreposage, on pourrait procéder à la comparaison des avantages qu'offrent les diverses formules possibles avec les coûts correspondants.

L'application de quelques formules générales de calcul des coûts moyens de stockage pour obtenir des tableaux des coûts d'entreposage en Australie fait apparaître le niveau élevé de ces coûts et les augmentations qu'entraînent la prolongation du cycle d'entreposage, le relèvement des prix d'achat et l'accroissement de la quantité entreposée. Le résultat le plus remarquable de l'analyse préliminaire est de faire apparaître que les coûts de conservation des céréales sont très élevés. Même si des avantages supplémentaires apparaissent, il semblerait impératif, pour amener les pays à constituer des stocks importants, que les coûts à prévoir ne soient pas gonflés par la possibilité que les stocks exercent une pression à la baisse sur les cours commerciaux des céréales. L'adoption de mesures de sauvegarde appropriées à cet égard pourrait constituer le principal obstacle à la mise au point d'un système de réserves céréalières nationales coordonnées sur le plan international.

ANNEXE G

Résumé du document présenté par M. Ram Saran, Inde, sur

LES MOYENS DE COMPARER LES COÛTS DES STOCKS NATIONAUX (OU REGIONAUX) AUX AVANTAGES D'UNE ASSURANCE COMPLETE OU PARTIELLE CONTRE LES MAUVAISES RECOLTES NATIONALES OU LES AUTRES EVENTUALITES

La constitution de réserves alimentaires qui servent d'assurance contre les mauvaises récoltes nationales ou autres éventualités, entraîne l'utilisation de ressources importantes. Etant donné que ces ressources sont souvent immobilisées pour des périodes prolongées et que les pays en développement souffrent d'une pénurie générale de ressources, on doit naturellement se demander avant d'entreprendre un programme de stocks de réserve si les avantages attendus de ce programme seront suffisants pour compenser ses coûts. Le caractère imprévisible de la production agricole ne permet guère de se faire une idée sur la durée pendant laquelle les stocks devront être conservés, de sorte qu'il est particulièrement difficile de mesurer les avantages et les coûts d'un tel programme.

La constitution de stocks de réserve entraîne trois types de coûts: (i) coût de l'acquisition des céréales, (ii) coût de la construction de nouvelles installations d'entreposage, (iii) coûts de fonctionnement.

Les pays en développement importateurs ne peuvent constituer des stocks de réserve qu'en se procurant des céréales à l'étranger; ils ne sont toutefois pas en mesure d'acheter sur le marché international aux prix prohibitifs actuellement pratiqués. Le prix c.a.f. du blé importé devrait descendre à un niveau raisonnable, 120 dollars la tonne par exemple, pour qu'un programme de stockage soit économiquement viable pour les pays en développement.

Les pays en développement devront également construire des installations modernes, de préférence des silos qui sont très coûteux.

Les coûts de fonctionnement, qui comprennent les frais de stockage, les intérêts, les pertes en cours de stockage et les frais généraux administratifs, sont évalués à quelques 24 dollars E.U. la tonne par an dans le cas de l'Inde.

Le coût total de la constitution de stocks de réserve nationaux varie d'un pays à l'autre selon le volume de stocks nécessaire pour servir d'assurance en cas de mauvaise récolte ou d'autres éventualités, mais il est certain que les pays en développement importateurs auront grand mal à se procurer des ressources pour se doter de réserves appropriées; ils auront besoin d'une aide internationale en espèces et en nature, notamment en vivres, pour compléter leur effort national.

Dans les pays importateurs, les stocks de réserve assurent la continuité des approvisionnements et facilitent la fourniture rapide de secours aux victimes lorsque la production diminue ou que le ravitaillement est près de s'interrompre pour d'autres raisons. Si les stocks sont assez considérables pour offrir une assurance complète contre les baisses de production, le prix du marché peut rester inférieur au coût économique des céréales mises en réserve, même les années de mauvaise récolte. L'organisme qui conserve les stocks risque donc de subir des

des pertes lorsqu'il débloque des produits stockés. Les producteurs qui ont fait une mauvaise récolte peuvent aussi voir baisser leurs revenus du fait que la hausse des prix qui accompagne généralement une réduction de production n'a pas lieu.

Il faut cependant peser les pertes financières de l'organisme de stockage et des producteurs par rapport aux divers avantages qu'offrent les opérations de stockage. Un pays qui a constitué des stocks sur son territoire n'est plus contraint d'avoir recours précipitamment au marché international à un moment où les disponibilités sont insuffisantes et les prix élevés. Cet avantage peut être mesuré en fonction des dépenses que le pays aurait dû encourir pour se procurer des produits à l'étranger s'il n'avait par possédé de stocks. Il existe d'autres avantages d'ordre économique et social qui ne sont pas négligeables, bien qu'ils ne puissent être mesurés avec précision. Les opérations de stockage contribuent à la réalisation d'objectifs de politique alimentaire tels que la stabilisation des prix et la fourniture de vivres aux groupes de populations les plus faibles à un coût raisonnable. La stabilité des prix favorise également les investissements soutenus et la croissance économique générale.

Si les stocks de réserve sont destinés à offrir une assurance partielle contre les mauvaises récoltes ou autres éventualités, on peut parvenir à un équilibre plus satisfaisant entre les coûts et les avantages, même en termes monétaires. Tout en contribuant à atténuer les fluctuations excessives de prix, un stock de réserve ainsi conçu permettrait, une certaine hausse de prix les années de faible production. L'organisme de stockage serait ainsi en mesure de débloquer des produits de ses stocks sans subir de fortes pertes.

Bien que la constitution de stocks de réserve soit justifiée par d'excellentes raisons du point de vue économique et social, un gouvernement que se lance dans un programme de ce genre ne saurait ignorer compétement ses aspects commerciaux et financiers. La viabilité commerciale d'une politique de stockage peut être améliorée grâce à la réduction des coûts au minimum. Or, le principal facteur du niveau de ces coûts est le volume de céréales mis en réserve. Le volume de stocks nécessaire serait moins élevé s'il s'agissait de fournir une assurance partielle et non une assurance complète.

Les stocks requis seraient aussi moins élevés s'ils étaient organisés à l'échelon régional ou international car il est peu probable que les récoltes soient mauvaises en même temps dans tous les pays; on pourrait du moins compter que la crise ne serait pas aussi grave dans tous les pays.

Les pays qui ne peuvent constituer des stocks qu'au moyen de produits importés ne peuvent faire des économies que s'ils obtiennent des prix de faveur spéciaux. Lorsque les pouvoirs publics achètent également sur leur marché national, ils peuvent réduire le coût d'acquisition des céréales en appliquant un système de doubles prix suivant lequel eux-mêmes acquièrent une partie des produits disponibles à des prix fixés et autorisent la vente du solde aux prix déterminés par le jeu de l'offre et de la demande. L'organisation judicieuse des achats du point de vue des dates et des lieux et le choix de céréales peu coûteuses permettent aussi de réduire les coûts d'acquisition. Il faudrait également examiner du point de vue de la réduction des coûts de stockage les avantages relatifs que présentent l'entreposage en vrac et l'entreposage en sacs, ainsi que les dimensions optimales des installations d'entreposage et le choix de leur emplacement. En ce qui concerne la réduction des coûts de fonctionnement dont les intérêts représentent l'élément principal, il faudrait examiner la possibilité que des institutions financières internationales fournissent les fonds requis à des taux d'intérêt de faveur.

Bien qu'il fait divers moyens d'améliorer la viabilité commerciale d'un programme de réserves alimentaires, il est inutile d'espérer que les avantages d'ordre monétaire équivalent toujours totalement aux coûts. Il faut aussi tenir dûment compte des avantages économique et social qu'offrent ces réserves. Un programme de stockage est censé contribuer à la sécurité alimentaire et, partant, à la sécurité économique d'un pays. La coopération sans réserve de tous les pays et de toutes les organisations internationales sera indispensable à la réussite d'un programme de réserves alimentaires nationales et internationales.

0  
||

ANNEXE H

Résumé du document présenté par M. K.F. Svärdröm, Suède:

LES CRITERES A UTILISER POUR DETERMINER LE VOLUME ET LA MISE A CONTRIBUTION  
DES DIFFERENTS STOCKS NATIONAUX D'URGENCE DESTINES A DES OPERATIONS DE  
SECOURS LOCALES ET/OU INTERNATIONALES, Y COMPRIS LES POSSIBILITES  
D'ISOLER CES STOCKS DES MARCHES COMMERCIAUX

Sous la rubrique "isolement des stocks", le document analyse le rôle du stockage des céréales dans le cas d'une économie développée sur le plan commercial. Dans une telle économie, les stocks de roulement, les stocks de campagne ainsi que les stocks de report d'une année sur l'autre se traitent aux conditions du commerce entre négociants privés. En Suède, ces derniers sont représentés en grande partie par les coopératives d'agriculteurs dont les intérêts sont coordonnés dans le cadre de la politique agricole, qui vise également à réglementer le marché intérieur et à stabiliser les prix. Des stocks supplémentaires de caractère non commercial destinés à faire face aux urgences nationales sont prévus dans le cadre de ce système. Pour le reste, les exportations (et les importations) sont libres et ont une incidence plus ou moins directe sur les revenus agricoles.

On suggère que les stocks destinés à l'assistance internationale (stocks excédentaires), comme les stocks d'urgence nationaux, soient intégrés dans le système commercial existant dont il serait un prolongement. Le coût (et le volume) de ces stocks est une question d'ordre budgétaire. Quelques dépenses mineures doivent également être réglées au sujet des négociations aux prix ordinaires entre l'Etat et les organisations d'agriculteurs.

En ce qui concerne la deuxième partie du document "critères à utiliser pour déterminer le volume et la mise à contribution", trois types de stocks excédentaires sont analysés: les stocks d'urgence, les stocks destinés à contribuer au développement et les stocks régulateurs internationaux. Les deux premiers ne sont pas des stocks au sens commercial du terme. Ils représentent des quantités de produits ou une somme d'argent affectées à l'aide. En outre, le financement n'a aucun rapport direct avec la variation des prix entre les époques d'abondance et les époques de pénurie. Il n'en reste pas moins que cette variation des prix sur le marché mondial, (non compris le marché intérieur) et à échéance plus lointaine a une incidence sur le financement des stocks régulateurs.

Le document analyse dans une certaine mesure la façon dont les stocks d'urgence et de développement pourraient être débloqués par décision d'un organe intergouvernemental ou par action unilatérale des pays donateurs. La nécessité d'une coordination est soulignée notamment en ce qui concerne l'assistance en cas d'urgence. L'examen relatif aux stocks régulateurs est très bref faute d'une expérience suffisante. Cependant, certaines opinions sont avancées en vue d'une discussion plus spécialisée et plus complète.

ANNEXE I

Résumé de la Note du Secrétariat sur

LES CRITERES EN MATIERE DE VOLUME ET DE DEBLOCAGE DES STOCKS NATIONAUX  
D'URGENCE DESTINES AUX OPERATIONS DE SECOURS SUR LE PLAN LOCAL OU INTERNA-  
TIONAL, Y COMPRIS LES POSSIBILITES D'ISOLER CES STOCKS DES MARCHES COMMERCIAUX

Le volume des stocks nationaux destinés aux opérations locales de secours d'urgence pourrait être déterminé sur la base de l'expérience nationale en ce qui concerne les plus récentes distributions d'urgence auxquelles il a fallu procéder pour faire face à des situations de crise. Le volume des stocks nationaux détenus pour parer aux situations critiques sur le plan local ferait l'objet d'une décision du gouvernement du pays considéré. On pourrait, pour estimer le niveau global souhaitable de stocks nationaux devant servir aux opérations internationales, évaluer les situations d'urgence en fonction des secours octroyés à titre de dons.

S'il ne paraît pas nécessaire d'isoler matériellement les stocks de secours des autres réserves, de manière qu'ils n'entrent pas sur les marchés commerciaux, il faudrait exercer un contrôle strict pour empêcher que ces stocks ne soient consacrés à des opérations autres que les opérations d'urgence. Les stocks destinés aux opérations internationales de secours pourraient être conservés dans les pays affectant ces stocks ou dans les régions sujettes à des catastrophes naturelles, ou encore être détenus pour partie dans les uns et pour partie dans les autres. Si le fait de tenir des stocks de secours dans les régions sujettes à catastrophes présente certes quelques avantages (disponibilité immédiate), il comporte aussi des inconvénients, tels que l'immobilisation de quantités considérables de produits.

Dans sa Résolution XVIII, la Conférence mondiale de l'alimentation recommande que des directives internationales soient mises au point, dans le cadre de l'Engagement international sur la sécurité alimentaire mondiale, "de façon à permettre une bonne coordination des stocks de secours et à assurer que les vivres parviennent aux groupes les plus nécessiteux et les plus vulnérables dans les pays en voie de développement". Quelques directives internationales possibles sont esquissées.

a) Le terme "situation d'urgence" devrait être défini, éventuellement sur le modèle de la définition arrêtée par le Comité intergouvernemental du PAM.

b) Les gouvernements qui s'engagent à consacrer des stocks ou des fonds aux opérations internationales de secours (voir le paragraphe 6 de l'Engagement) devraient annoncer publiquement le volume de ces stocks ainsi que les conditions dans lesquelles ils seraient détenus, débloqués et regarnis.

c) Le déblocage devrait s'effectuer dans le cas d'une situation d'urgence, telle que définie à l'alinéa (a). Dans les cas où la situation n'est pas claire, ou dans laquelle les secours requis sont très importants, l'ampleur et le type des secours nécessaires peuvent être déterminés au moyen d'une enquête indépendante.

d) Pour faciliter le déblocage des stocks en vue d'une assistance rapide en cas de situation critique, une partie des stocks qu'on se propose de détenir aux fins d'urgence devrait être mise volontairement à la disposition du Programme alimentaire mondial.

e) Pour faciliter une approche coordonnée dans le cas de pénuries alimentaires de grande ampleur, le Directeur général de la FAO devrait consulter le ou les pays affectés ainsi que les pays dispensateurs d'aide au sujet de l'opportunité d'établir un centre de coordination pour les opérations et les expéditions d'urgence.

f) Les stocks d'urgence, une fois débloqués, devraient être regarnis aussitôt que possible et, de préférence, pas plus tard qu'à la récolte suivante.

g) Les stocks affectés aux opérations de secours d'urgence devraient être conservés en un lieu et de manière propres à garantir leur disponibilité aux moments et aux endroits où l'on peut s'attendre qu'ils seront nécessaires ; et de façon - compte tenu des moyens disponibles de stockage et de transport - à minimiser les coûts et à faciliter les expéditions de secours vers les pays bénéficiaires dans les délais les plus brefs.

h) Les pays susceptibles de bénéficier d'opérations de secours devraient mettre au point les plans ou programmes nécessaires pour que les vivres atteignent directement, sans retard et sans pertes, les groupes les plus nécessiteux et les plus vulnérables.

i) Toutes dispositions concernant l'affectation, le déblocage, l'emplacement et le réapprovisionnement de tels stocks d'urgence ou de réserves de vivres détenus aux fins d'opérations internationales de secours devraient être notifiées par le gouvernement concerné au Directeur général de la FAO et être suivies de façon continue par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale.

ANNEXE J

Résumé du document présenté par W. Oberhäbflü, Suisse:

QUELQUES ASPECTS DU STOCKAGE DANS LE SECTEUR PRIVE:  
NOTE SUR LE SYSTEME SUISSE

La Suisse, qui, au cours des première et deuxième guerres mondiales, avait été coupée pendant des mois de toute source étrangère de céréales panifiables, a créé un système de réserves obligatoires en ce qui concerne les céréales, les produits fourragers et les denrées alimentaires. Les mesures prises se fondent sur un article relatif aux céréales, introduit dès 1929 dans la Constitution fédérale, ainsi que sur d'autres dispositions législatives adoptées depuis lors.

En ce qui concerne la politique des stocks de réserve, on a mis à dessein l'accent sur le stockage par l'industriel. L'avantage de cette formule est qu'elle n'affecte guère les échanges de céréales panifiables et fourragères d'origine étrangère entre d'une part l'importateur et de l'autre, la minoterie. Au contraire, l'importateur, du fait qu'il est obligé de détenir des stocks de réserve, peut, selon la conjoncture, opter pour les marchandises entreposées ou pour celles qui sont importées.

Stocks de réserve obligatoires

Le système de stocks de réserve obligatoires porte sur tous les principaux produits d'alimentation humaine et animale, tels que céréales panifiables et fourragères. En pratique, il s'agit presque exclusivement de produits qui doivent être importés. Dans certains cas, surtout en ce qui concerne les céréales panifiables, les réserves peuvent se composer de produits de provenance nationale.

La politique de stockage vise à avoir toujours à disposition des réserves minimales. Celles-ci, qui doivent être entreposées sur le territoire national, sont fixées par les autorités et représentent une certaine proportion de la consommation annuelle totale. Les réserves obligatoires doivent servir à la défense économique et non pas à la stabilisation des prix.

Fonctionnement du système de stockage pour les céréales

La loi sur les céréales stipule que la Confédération <sup>1/</sup> doit avoir en tout temps une réserve de céréales panifiables de 100 000 tonnes (environ 15 pour cent des besoins totaux). Cette quantité doit être stockée pour moitié par l'AFC <sup>2/</sup> et pour moitié par les minoteries. La même loi prévoit que des réserves obligatoires supplémentaires jusqu'à concurrence de 310 000 tonnes de céréales panifiables, (environ 55 pour cent des besoins totaux) sont déposées principalement dans les entrepôts des importateurs (minoteries et négociants en céréales) et le reste dans ceux de la Confédération. A cet effet, la Confédération passe un contrat de stockage, reconduit ou adapté de temps à autre, avec chaque importateur et industriel, suivant le volume des importations (négociant) et des produits transformés (minoterie) pour une certaine période. L'AFC contrôle régulièrement l'exécution de ces contrats.

<sup>1/</sup> Parlement/Conseil fédéral/Administration fédérale des céréales.

<sup>2/</sup> Administration fédérale des céréales, division du Département des finances et des douanes, qui dépend de l'Administration fédérale.

Les stocks de réserves supplémentaires sont entreposés de la manière suivante:

	<u>Blé dur et blé tendre*</u> tonnes	<u>Blé Durum**</u> tonnes	<u>Total</u> tonnes
Par les minoteries commerciales	125 000	31 000	156 000
Par les négociants en céréales	55 000	19 000	74 000
Par la Confédération	80 000	-	80 000
Total	<u>260 000</u>	<u>50 000</u>	<u>310 000</u>

\* Blé tendre et blé dur pour la fabrication du pain

\*\* Blé Durum pour la fabrication des pâtes alimentaires.

Le secteur des céréales fourragères des aliments pour le bétail et de l'avoine, de l'orge, du maïs destinés à la consommation humaine comprend pratiquement toutes les autres céréales qui servent à l'alimentation des animaux ou la consommation humaine. Dans ce cas également, la Confédération passe avec chaque importateur ou industriel des contrats spéciaux qui sont révisés de temps à autre. Les réserves obligatoires de ce secteur s'élèvent à environ 360 000 tonnes de céréales fourragères/aliments pour animaux et représentent quelque 25 pour cent des besoins totaux de la Suisse. En outre, il y a approximativement 22 000 tonnes d'avoine/orge/maïs destinés à la consommation humaine (soit environ 60 pour cent des besoins totaux).

#### Règlement financier

Conformément aux perspectives concernant le stockage de réserves obligatoires, les détenteurs de stocks sont autorisés à demander un crédit bancaire jusqu'à concurrence de 90 pour cent de la valeur des marchandises, garanti par la Confédération et fondé sur un prix de base établi en accord avec les autorités. L'intérêt de ce crédit est de 4,5 pour cent alors que les banques pratiquent d'ordinaire un taux de 7 à 8 pour cent.

Le commerce des céréales est en butte à une concurrence intensive et c'est pourquoi la marge de bénéfice est assez faible. Pour ces raisons, les frais afférents à la détention de stocks de réserve risqueraient d'entraîner des perturbations. Les associations d'importateurs ont institué un fonds commun (fonds de garantie), constitué par des redevances à l'importation d'une part, et des prélèvements sur les céréales moulues (pour le blé tendre et le blé dur uniquement) de l'autre. Ces ressources permettent de rembourser aux détenteurs de stocks les frais d'entreposage à un taux forfaitaire. Toutefois, ces dépenses sont comprises dans le coût primaire des marchandises que doivent finalement supporter les consommateurs.

Les opérations financières concernant le fonds commun sont actuellement les suivantes:

	<u>Prélèvements sur</u>		<u>Compensation reçue</u> <u>par les détenteurs</u> <u>de stocks pour 100</u> <u>kg par an</u>
	<u>importations</u>	<u>céréales moulues</u> <u>pour 100 kg</u>	
Pour le blé tendre et le blé dur	Fr. 3,50	Fr. 2,25	Fr. 5,00/6,00
Pour le blé Durum	" 2,75	-	
Pour les céréales fourragères/ aliments pour animaux	" 2,00	-	
Pour l'avoine, l'orge et le maïs destinés à la consommation humaine	" 1,50/1,75	-	

ANNEXE K

Résumé du document présenté par S. Tamesue, Japon :

PRINCIPAUX ELEMENTS QU'IL EST SOUHAITABLE D'INCLURE OU  
D'ENVISAGER DANS UNE POLITIQUE NATIONALE DE STOCKAGE  
"MODELE" POUR LES CEREALES, EN EGARD AUX OBJECTIFS  
DE LA SECURITE ALIMENTAIRE MONDIALE ET COMPTE TENU  
DE LA DIVERSITE DES SITUATIONS EXISTANT DANS LES  
DIFFERENTES REGIONES

Une politique nationale de stockage devrait être conçue de façon à répondre à un éventail de situations allant de l'accumulation des excédents qui avaient manqué les années passées à la situation actuelle caractérisée par un équilibre précaire entre l'offre et la demande. Elle devrait être adaptée à la situation du pays et tenir compte des autres politiques connexes. Compte tenu de ces considérations, les éléments à inclure ou à envisager dans une politique nationale de stockage "modèle" font l'objet dans le présent document d'un examen qui n'est pas exhaustif mais simplement exploratoire.

Buts des politiques

Les politiques nationales de stockage peuvent se proposer un ou plusieurs des objectifs suivants:

- (a) assurer l'approvisionnement régulier du marché intérieur;
- (b) assurer l'approvisionnement régulier des marchés d'exportation;
- (c) répondre aux engagements internationaux (par exemple programmes d'aide alimentaire ou contrats à long terme);
- (d) appliquer des programmes de stabilisation des prix;
- (e) remédier aux situations critiques et aux mauvaises récoltes;
- (f) maintenir des réserves stratégiques.

Il est souhaitable qu'une politique de stockage vise ces objectifs - et se propose aussi de remédier à une offre excédentaire - en vue de stabiliser la fourniture des céréales qui sont indispensables pour l'alimentation humaine ou à des fins stratégiques.

Produits à prendre en considération

Les denrées qui constituent l'alimentation de base d'un pays et qui sont stockables pourraient former la plus grande partie des stocks. Ceux-ci engloberaient au moins les produits alimentaires de base, comme le blé, les céréales secondaires destinées à la consommation humaine et le riz, selon leur importance dans les pays respectifs; dans certains cas, des grains destinés à l'alimentation animale seraient aussi stockés. En cas de besoin, il faudrait adopter une politique de stockage produit par produit, en tenant compte des rapports entre les différents produits.

Organisation administrative

Les stocks seront-ils détenus par l'Etat ou par le secteur privé avec l'aide de subventions officielles? Cela dépendra du système politique et économique du pays considéré et, en particulier, de l'importance, des modalités et de l'organisation du contrôle exercé par l'Etat sur la commercialisation des céréales et des priorités accordées aux divers buts visés dans la politique nationale de stockage.

Objectifs

Il convient de fixer un objectif de stockage, que le chiffre retenu soit ou non rendu public, pour atteindre les buts de la politique nationale de stockage. Les facteurs à prendre en considération pour fixer cet

objectif sont indiqués dans les directives pour la constitution et le conservation de stocks, qui font partie de l'Engagement international sur la sécurité alimentaire mondiale. Ces directives doivent être examinées à la lumière de la situation dans chaque pays. Les autres éléments à prendre en considération pour fixer les objectifs sont les suivants:

- (i) la gravité du déficit à couvrir ou de la situation conjoncturelle à affronter;
- (ii) la capacité existante et potentielle de stockage dans le pays;
- (iii) l'effet perturbateur des stocks sur les prix.

Il faudrait évaluer autant que possible le coût total des stocks et la somme des avantages qui en dérivent et coordonner la politique de stockage avec les politiques de soutien des prix, les politiques d'ajustement de la production et les autres politiques connexes. L'objectif peut être exprimé sous la forme soit d'un niveau minimum, soit d'une fourchette comprise entre un minimum et un maximum.

Les pays exportateurs auraient un stock relativement plus important que les pays importateurs car leur objectif devrait comprendre, dans la mesure du possible, une réserve pour faire face aux situations conjoncturelles sur le marché international. Les stocks nécessaires aux pays importateurs pourraient être réduits d'une quantité équivalente à celle qui est garantie par des contrats à long terme. Les difficultés particulières aux pays en voie de développement ne sont pas méconnues, mais ceux-ci devraient s'efforcer autant que possible d'atteindre un objectif déterminé.

#### Gestion des stocks

(a) Informations. Le secteur privé devrait fournir des rapports spéciaux, en plus des rapports réguliers sur les stocks en sa possession. En cas de besoin, il faudrait inclure dans la politique de stockage des mesures permettant au gouvernement de contrôler l'importance des stocks effectivement détenus par le secteur privé.

(b) Accumulation des stocks. Les pays producteurs devraient constituer des stocks durant la période de récolte. Les pays importateurs devraient accumuler des stocks de préférence en important des céréales quand le rapport entre l'offre et la demande sur le marché international est favorable et quand les prix sont relativement bas. Pour les céréales de production indigène, il suffit que les négociants privés et les organisations gouvernementales mettent de côté une certaine proportion de la récolte de céréales, conformément à la politique de stockage. Cela suppose qu'il y a un excédent à stocker et implique une coordination étroite entre les politiques de stockage et de production. Dans le cas des pays importateurs, il serait possible d'accumuler des stocks suffisants pour répondre aux objectifs visés en accroissant le flux des céréales importées par les circuits commerciaux. Cela faciliterait le renouvellement qui est nécessaire pour empêcher l'altération qualitative résultant d'un stockage prolongé.

Les gouvernements achèteront les céréales à stocker soit aux prix de soutien, soit aux prix du marché. Le secteur privé achètera généralement aux prix du marché, mais il se peut que le gouvernement écoule des stocks à un prix inférieur aux prix du marché pour encourager la constitution de stocks.

En constituant des stocks, il faut tenir pleinement compte de la structure de la demande pour les différentes qualités et catégories de céréales, et les différentes catégories et qualités devraient être stockées séparément.

La localisation des stocks (qui devraient être implantés dans les zones les plus indiquées) dépend de nombreux facteurs. L'État pourrait passer des contrats avec le secteur commercial pour la conservation de ses propres stocks.

#### Ecoulement des stocks

Il faudrait fixer des critères pour l'écoulement des stocks en fonction des divers objectifs de la politique nationale. Comme il pourrait être difficile que les stocks privés soient écoulés à temps en période de forte hausse des prix, un contrôle gouvernemental devrait être exercé en pareil cas. Il faudrait veiller à ce que l'écoulement des stocks n'ait pas de répercussions néfastes sur les marchés intérieurs et internationaux.

#### Renouvellement des stocks

La période maximum de renouvellement, pour éviter des altérations qualitatives, oscille entre un et trois ans, selon le type de céréale et le climat entre autres. Il faudrait réduire au minimum les pertes en cours de stockage. Le renouvellement des stocks dépend du niveau de prix "approprié" pour l'achat ou l'écoulement des céréales. Il faudrait adopter des mesures pour empêcher des effets préjudiciables sur les marchés ordinaires.

#### Aspects financiers

La constitution et la conservation de stocks grèvent lourdement l'économie nationale, car il ne faut pas s'attendre à ce que l'écart entre le prix de vente et le prix d'achat des stocks se traduise par un gain financier continu. Il importe donc qu'il y ait dans le pays un consensus sur la politique nationale de stockage.

L'assistance internationale pourrait fournir aux pays en voie de développement une partie des ressources financières nécessaires.

#### Aide alimentaire

L'aide alimentaire devrait être considérée dans le contexte de l'assistance aux pays en voie de développement en général. Une partie des stocks pourrait être utilisée pour l'aide alimentaire, en particulier par les pays exportateurs qui sont en mesure de le faire, mais l'aide alimentaire ne semble pas être toujours un élément essentiel d'une politique nationale de stockage.

#### Rapports avec l'Engagement international sur la sécurité alimentaire mondiale

Comme cet engagement encourage la constitution de stocks dans divers pays, il convient que le plus grand nombre possible de pays y participent. Pour ce qui est de la fourniture de renseignements sur les politiques de stockage et des consultations intergouvernementales prévues dans l'engagement international, il serait bon que les politiques nationales de stockage présentent une certaine souplesse.

ANNEXE L

Résumé du document présenté par Jimmie Hillman, Gale Johnson et Roger Gray

LES POLITIQUES DE RESERVES VIVRIERES AUX FINS DE LA SECURITE  
ALIMENTAIRE MONDIALE : UNE ETUDE D'EXPERTS-CONSEILS DE LA FAO  
SUR LES DIVERSES FORMULES POSSIBLES 1/

Bien qu'il ne faille pas s'attendre à ce que des stocks conservés plus longtemps et en plus grandes quantités que dans le secteur privé puissent se révéler rentables - ne serait-ce que marginalement - un programme de réserves est susceptible de fournir plusieurs autres avantages, en ce qui concerne par exemple la libéralisation des échanges, la stabilisation des cours, la stabilité politique et les considérations humanitaires. En outre, les stocks pour des situations commerciales critiques, donneraient des avantages supérieurs aux coûts dans la demande où l'élasticité de la demande de céréales est plus faible en période de pénurie qu'en période d'abondance. Si l'on ne s'est pas beaucoup préoccupé de stocks mondiaux par le passé, c'est parce que les avantages qui en découlent ont été calculés sur la base de l'élasticité de la demande pendant une période où les stocks détenus étaient considérables plutôt que sur la base de situations de pénurie et de stocks minimaux.

1. Stocks pour situations commerciales critiques

Deux formules sont possibles pour définir les politiques de stockage aux fins des situations commerciales critiques : (i) stocks sous gestion internationale, ou (ii) système coordonné de stocks nationaux. La gestion internationale présente plusieurs avantages : (a) tant le coût que le volume des stocks totaux utilisables seraient inférieurs ; (b) ce système serait moins sujet aux violations unilatérales ; et (c) les chances seraient plus grandes de parvenir à isoler réellement les stocks des forces du marché.

Bien qu'à titre indicatif on ait envisagé pour les stocks destinés aux situations commerciales critiques un volume de 30 millions de tonnes, les auteurs font remarquer qu'une analyse beaucoup plus détaillée serait nécessaire pour parvenir à une estimation plus précise du volume des stocks susceptible de contenir les mouvements de prix dans une fourchette déterminée, à un niveau donné de probabilité. Le niveau adéquat de cette catégorie de stock est fonction de nombreux facteurs : (1) l'écart entre le prix d'achat et celui de déblocage (le degré souhaité de stabilité des prix) ; (2) l'impact prévu de ces stocks sur les réserves détenues par les particuliers, les sociétés et les organismes gouvernementaux ; (3) la mesure dans laquelle les politiques agricole et alimentaire - y compris les politiques commerciales - permettent au prix nationaux de refléter les variations des cours mondiaux ; et (4) l'efficacité de réserves alimentaires internationales de crise lorsqu'il s'agit d'intervenir dans les pays en voie de développement, en cas de mauvaise récolte.

Les éléments "coût" d'un plan de stockage sont bien connus - les intérêts ; le coût des installations d'entreposage, y compris les mesures prises pour préserver la qualité du grain ; et le coût de l'assurance. Les facteurs critiques qui déterminent le coût par tonne sont : le prix d'achat, la période pendant laquelle les stocks sont détenus et le volume de ces stocks. Aux fins de l'étude, un coût annuel de stockage de 12,5 dollars E.U. par tonne a été retenu, y compris un taux d'intérêt réel de 5 pour cent.

---

1/ Résumé rédigé par le Secrétariat de la FAO.

Les bénéficiaires des stocks sont les consommateurs. Tout l'avantage qu'un producteur est susceptible de tirer de la stabilité des cours se trouve entièrement neutralisé, dans un régime sans stocks, par les répercussions de mauvaises récoltes sur les revenus. La dichotomie producteur-consommateur peut se traduire par une dichotomie exportateur-importateur. Etant donné que les consommateurs bénéficient des stocks, la formule logique de partage des coûts en ce qui concerne les stocks destinés à parer aux situations commerciales critiques, consisterait à répartir les coûts en fonction des récents niveaux de consommation. Les pays exportateurs contribueraient eux aussi à ces coûts, mais leur part serait limitée en fonction de leurs niveaux de consommation. Si l'on créait une réserve pour les cas d'urgence (voir la prochaine section), la plupart des pays en développement opteraient pour une non-participation aux stocks pour situations commerciales critiques, si bien que le coût d'un tel programme serait principalement assumé par les pays à revenus élevés. Les nations importatrices en voie de développement en tireraient quand même profit, étant donné que la probabilité d'une très forte hausse des cours mondiaux des céréales s'en trouverait réduite.

En principe, la formule la plus économique consisterait à conserver les stocks le plus près possible des sources de production. Les grands pays exportateurs qui disposent d'une capacité de stockage excédentaire considérable et de moyens de transport et de manutention importants, sont logiquement les pays qui se prêtent le mieux à la constitution de réserves mondiales. Il peut toutefois se révéler nécessaire d'infléchir ce principe, en fonction de considérations politiques, logistiques ou économiques.

Des deux critères possibles pour l'achat et le déblocage des stocks - le niveau des prix et les niveaux de production - les prix présentent un avantage écrasant, étant donné qu'ils reflètent les forces du marché. Aussi les critères devant servir à l'achat et au déblocage des stocks devraient-ils être définis en fonction des prix : de préférence ceux de céréales déterminées, à des endroits déterminés. Il faudrait en outre mettre au point des procédures permettant d'ajuster les prix d'achat et de vente pour tenir compte de l'évolution de la situation. Pour qu'un système de prix de seuil puisse fonctionner efficacement, au moins les principaux exportateurs (et si possible les autres pays également) devraient s'abstenir de manipuler les cours et de les entraîner hors de la fourchette fixée pour l'achat et la vente.

Les objectifs d'un plan de stockage mondial réaliste ne peuvent être atteints dans les meilleures conditions que si les stocks sont détenus en prévision de situations commerciales critiques bien définies. Cela signifie que les produits devraient être achetés, à des conditions prédéterminées, par un organisme officiel qui serait habilité à acheter, détenir et vendre le grain sur la base d'une réglementation prescrite par les Etats participants. L'écart entre les prix d'achat et de déblocage devrait être relativement large - de l'ordre de 50 à 100 pour cent du prix d'achat. Si les hypothèses retenues pour déterminer le volume des stocks pour situations critiques et le prix de déblocage se révèlent raisonnablement précises, le déblocage pourrait se faire moyennant des ventes à tout acheteur offrant le prix requis.

Toutefois, si le prix de déblocage convenu est trop faible, en ce sens que, au cours d'une année donnée, les stocks seraient achetés en totalité par les pays participants, et que les cours seraient appelés à dépasser notablement le prix de déblocage, l'organisme se trouverait face à deux options au moins : (1) vendre aux nations participantes, proportionnellement à leur participation au coût des stocks, jusqu'à épuisement de ces derniers ; et (2) relever le prix de déblocage, selon une procédure arrêtée à l'avance, pour le porter à un niveau susceptible d'entraîner l'épuisement des stocks moyennant leur vente aux nations participantes.

## 2. Réserves alimentaires internationales de secours

Les réserves alimentaires de secours sont celles détenues pour faire face, dans les pays en développement, aux variations annuelles de la production, d'une ampleur suffisante pour provoquer des souffrances humaines. Ces réserves ne doivent pas servir à alimenter les besoins d'importation des pays en développement.

Il est anti-économique de compenser entièrement les variations de la production annuelle. Le critère devant servir à définir le volume des réserves est le suivant : l'avantage attendu devrait être égal au coût prévu de la dernière tonne de céréale mise en réserve. Il n'est pas facile toutefois de déterminer quel sera, à un moment déterminé, l'avantage ou le coût prévu. De fait, l'avantage serait supérieur au coût environ la moitié du temps, et vice versa.

Le volume des réserves d'urgence pour quatre régions (Extrême-Orient, Proche-Orient, Afrique et Amérique latine) et quatre pays (Inde, Pakistan et Bangladesh ensemble, Philippines et Indonésie) est calculé en partant de l'hypothèse que les échanges sont libres au sein des régions ou des pays, mais que le commerce est limité (par opposition aux échanges totalement libres) entre les régions ou les pays, ou avec le reste du monde. On part également de l'hypothèse que les régions ou pays en développement ne varieraient pas leurs importations nettes pour stabiliser la consommation au niveau de tendance.

Les estimations du volume des réserves sont fondées sur la production et la consommation tendancielle pour 1975. Le degré de sécurité à atteindre est celui découlant d'une règle de stockage qui consiste à équilibrer le coût marginal et le gain marginal du stockage. Le gain marginal a été mesuré en fonction des courbes estimatives de la demande en grains des pays en développement, sauf que l'élasticité de la demande par rapport aux prix a été établie à -0,1 pour tous les pays en développement.

Les auteurs envisagent cinq types différents de réserves d'urgence :

(i) Les stocks d'urgence détenus par des pays ou régions en développement. Les stocks les plus volumineux seraient nécessaires si chaque pays en développement détenait ses propres réserves d'urgence. Comme il n'est pas possible de déterminer le niveau de stockage nécessaire pour garantir avec certitude l'équilibrage exact des coûts et des gains prévus, le volume de stockage doit être calculé sur la base des probabilités. Les niveaux optimaux des stocks d'urgence, correspondant à trois niveaux différents de probabilités - 50 pour cent, 75 pour cent, 95 pour cent - sont estimés à 9,5 millions, 20,7 millions et 31,9 millions de tonnes, respectivement, pour les quatre pays et les quatre régions. Ces chiffres doivent, cependant, être interprétés avec la plus grande circonspection. Il n'y a aucune raison de croire, surtout pour les deux niveaux de probabilités les plus élevés, que le volume des reports optimaux seront jamais atteints simultanément dans toutes les régions et dans tous les pays. Comme la distribution du volume des réserves présente une distorsion vers la droite, le niveau annuel moyen des stocks d'urgence s'établirait, pour les pays en développement, à quelque 13 millions de tonnes.

(ii) Réserves mondiales aux fins d'urgence. Selon cette formule, les réserves d'urgence nécessaires pour faire face aux opérations de secours dans les pays en développement seraient détenues à l'échelle mondiale. Les pays en développement eux-mêmes ne détiendraient aucun stock en dehors de leur stock opérationnel. Si les considérations d'économie occupent une place primordiale, les stocks détenus à l'échelle mondiale pour les opérations d'urgence devraient l'être dans les principaux pays exportateurs. Comme la corrélation entre les rendements des huit pays ou régions en développement est relativement faible, on parviendrait, avec une réserve mondiale d'urgence inférieure (s'établissant entre 7 et 9 millions de tonnes), à une sécurité des approvisionnements identique à celle fournie par les programmes nationaux de stockage.

(iii) Stocks nationaux détenus par les pays industrialisés. Si les règles de stockage sont les mêmes que pour la réserve mondiale aux fins d'urgence, le volume des stocks nationaux détenus par les nations industrialisées et affectés aux opérations internationales de secours d'urgence seraient approximativement les mêmes. La principale différence résiderait dans l'implantation géographique des stocks.

(iv) Une réserve internationale aux fins d'assurance. Selon cette formule, une réserve internationale serait constituée aux fins d'assurance contre tout déficit de production par rapport au niveau de tendance supérieur à un pourcentage donné (on a retenu le

chiffre de 6 pour cent, mais d'autres niveaux pourraient être envisagés). Dans ce cas, le volume des réserves d'urgence que les nations industrialisées devraient détenir pour faire face au déficit excédant 6 pour cent de la production tendancielle se chifferrait à trois ou quatre millions de tonnes. En outre, les pays en développement devraient détenir - en moyenne - 6 millions de tonnes environ de réserves, sur la base du partage des approvisionnements en grains au sein de chacune des quatre régions. Il faudrait également prévoir une augmentation annuelle du volume des réserves d'urgence parallèle à l'accroissement de la production.

(v) Fonds international. On pourrait recourir à un fonds international pour faire face aux engagements du type prévu au titre de la réserve internationale pour assurance ou d'une nature comparable. La validité de cette formule est fonction des disponibilités mondiales de réserves pour situations commerciales critiques, ou d'une nette libéralisation des échanges internationaux.

Après avoir examiné les diverses options ci-dessus, les auteurs parviennent à la conclusion qu'il est possible de concevoir un programme de réserves alimentaires adapté aux situations d'urgence auxquelles les pays en développement sont susceptibles de devoir faire face. Le niveau des réserves n'est pas élevé, du moins par rapport aux stocks détenus par le passé. Le programme le plus approprié, si l'on considère les coûts, le partage des responsabilités et le degré de sécurité obtenue, semble consister en un engagement par les pays industrialisés à parer à toute baisse de production par rapport à la tendance, et en un engagement des pays en développement - à titre individuel ou sur une base régionale - à accepter la responsabilité de constituer un niveau optimal de stockage pour faire face aux variations résiduelles de la consommation.

### 3. Financement et partage des coûts

Si les pays industrialisés tirent de ces réserves d'urgence des avantages nets dépassant les considérations purement humanitaires (par exemple, moindre probabilité d'une très forte hausse des prix du grain), ces avantages seraient répartis sur la base de la consommation relative. Cela signifie que, dans le cadre des actions internationales, la responsabilité en matière de participation aux coûts, la détention de réserves et l'approvisionnement effectif de céréales, seraient répartis entre les pays industrialisés participants, sur la base des récents niveaux de consommation de grains.

Si des réserves sont détenues par les pays ou régions en développement, elles peuvent être financées par des prêts provenant d'organismes internationaux. Une autre solution consisterait à imputer une partie des dépenses au titre des achats de grains et du maintien des stocks à un fonds international créé précisément à cette fin.

Le reste du document traite des relations entre les diverses propositions en matière de réserves, à la lumière des besoins en aide alimentaire, et de l'interdépendance vitale entre les négociations commerciales et les programmes de stockage. Enfin, les auteurs font valoir que les réserves - malgré le rôle de premier plan qui leur incombe - ne représentent pas une solution définitive du problème. Si l'on cherche surtout une sécurité alimentaire mondiale à long terme, il importe au plus haut point d'augmenter la production dans les pays en développement ; d'améliorer les renseignements sur les conditions météorologiques, la production et les échanges ; et d'intensifier la coopération consultative entre les nations.