



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

F

COMITE DES PRODUITS

Soixante-dixième session

Rome, 7-9 octobre 2014

STOCKS ALIMENTAIRES ET INSTABILITÉ DES PRIX

Résumé

Le Comité examinera les questions posées par les stocks alimentaires et les prix, dans quelle mesure les stocks peuvent être utilisés pour réduire la volatilité des prix et stabiliser les marchés et les aspects pratiques et institutionnels qui sont à prendre en considération.

Suite que le Comité est invité à donner

- Le Comité est invité à examiner les informations figurant dans ce document et les complétera avec des éléments tirés de l'expérience acquise aux niveaux national et régional.
- Le Comité est également invité à donner des indications quant à la nécessité de poursuivre les travaux sur les stocks et la volatilité des prix et sur les approches institutionnelles qui permettraient d'utiliser efficacement des stocks publics et privés afin d'améliorer la stabilité des prix.

Pour toute question relative au contenu du présent document, prière de s'adresser à:

David Hallam

Directeur – Division du commerce et des marchés (EST)

Courriel: david.hallam@fao.org

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org



MK895F

I. INTRODUCTION

1. Les trois flambées des prix consécutives qui se sont produites en cinq ans montrent bien la vulnérabilité des marchés alimentaires face aux chocs liés à l'offre et à la demande lorsque le rapport stock/utilisation est faible. La volatilité des prix «excessive» qui en résulte a été associée à des niveaux de stocks minimum qui ne sont pas «suffisants» pour amortir l'impact des chocs, bien que la définition de ce qui est «excessif» et «adéquat» n'est pas facile à donner et que les données fiables sur les stocks sont rares. Au cours des derniers mois, le redressement de la production et la reconstitution des stocks ont calmé les marchés.
2. Ces divers comportements des marchés ont concentré l'attention des analystes sur le fait que le lien qui existe entre les stocks et les prix d'une part et le faible niveau des stocks d'autre part est une condition nécessaire à la flambée des prix. Ils ont également ravivé l'intérêt pour la question de savoir si la manipulation active des stocks aux niveaux national, régional, voire international, pourrait être utilisée pour stabiliser les prix ou, au moins, limiter les effets d'une flambée des prix.
3. Le présent document examine ces questions à la lumière de celles qui ont été soulevées lors de la *Réunion d'experts FAO sur les stocks, les marchés et la stabilité* qui s'est tenue au Siège de la FAO, à Rome, les 30 et 31 janvier 2014¹. Le Comité est invité à examiner les informations présentées ainsi que leurs conséquences sur les politiques.

II. APPROCHES POLITIQUES POUR FAIRE FACE À LA VOLATILITÉ DES PRIX

4. Les récentes flambées des prix des denrées alimentaires ont poussé les pays à réagir et à élaborer différentes politiques visant soit à modérer la hausse des prix elle-même, soit à en atténuer les effets négatifs. Les politiques relatives aux stocks ont un rôle potentiel dans chaque cas. Certains pays ont imposé des contrôles directs sur les prix ou les marges, mais les mesures prises pour modérer les hausses de prix ont principalement consisté à augmenter l'offre disponible, par le biais notamment de changements de politiques commerciales pouvant être mis en œuvre rapidement et à des coûts budgétaires directs relativement faibles. Les mesures visant à atténuer à court terme les effets des hausses des prix ont, quant à elles, visé à généraliser et renforcer divers filets de sécurité, notamment la distribution de produits alimentaires subventionnés, les programmes d'alimentation scolaire ou les transferts monétaires. Toutes ces mesures ne sont cependant pas faciles à mettre en place pour répondre à des situations de crise.
5. Les limites apparentes des autres approches ont relancé l'intérêt pour le rôle politique que peuvent jouer les stocks, qu'il s'agisse de réserves d'urgence pour compenser les déficits temporaires de l'offre ou de stocks régulateurs pour stabiliser les prix, voire atténuer une flambée des prix². Il est par ailleurs largement admis que des petites réserves alimentaires stratégiques peuvent contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire. En exploitant les synergies qui existent avec des systèmes d'alerte précoce et des filets de sécurité bien conçus et ciblés pour les consommateurs, ces réserves peuvent réduire l'exposition des personnes vulnérables à la volatilité des prix. De nombreux pays en développement ont utilisé jusqu'à épuisement leurs stocks en 2007-2008 afin d'augmenter les disponibilités et de maintenir la sécurité alimentaire, et ces interventions sont parvenues, dans certains cas, à modérer la hausse des prix à la consommation. Cependant, l'utilisation de stocks publics pour gérer la volatilité des prix est plus controversée et son efficacité est incertaine.
6. Il existe néanmoins un vif débat sur l'utilisation des stocks, non seulement en cas d'urgence, mais aussi pour la stabilisation des prix. Bien que les deux finalités soient parfois difficiles à distinguer, c'est la dernière qui est ici un objet de préoccupation et qui soulève la question non

¹ Les documents et les exposés de cette réunion d'experts sont disponibles à l'adresse: www.fao.org/economic/est/est-events-new/stocks/

² Voir, par exemple, F. Galtier «Which role for storage policies in managing grain price instability? Some insights from a thought experiment». *Réunion d'experts FAO sur les stocks, les marchés et la stabilité*. FAO, Rome, 30-31 janvier 2014.

seulement de la faisabilité pratique de la stabilisation des prix au moyen des stocks, mais aussi, plus largement, de l'intervention adéquate du secteur public sur les marchés alimentaires et des rôles respectifs des stocks et des échanges dans la stabilité des prix et la sécurité alimentaire. D'autres questions, plus détaillées, concernent le rôle des stocks privés et le lien entre les stocks privés et publics. Pour gérer les stocks en vue d'influer sur les prix, il importe de bien comprendre la nature du lien qui existe entre ces deux éléments si l'on veut déterminer le niveau approprié d'utilisation des réserves. Il faut également régler divers problèmes financiers et opérationnels. Ces questions seront examinées dans les sections suivantes.

III. STOCKS PUBLICS ET PRIVÉS

7. La gravité de la flambée des prix qui s'est produite en 2007-2008 a conduit de nombreux pays en développement à reconsidérer leurs options en matière de politiques. Ils se sont notamment intéressés de plus en plus au double rôle que pouvait jouer l'accumulation active de stocks: 1) en tant qu'élément des stratégies nationales ou régionales de sécurité alimentaire, et 2) comme réserves d'urgence permettant de compenser des pénuries temporaires de denrées alimentaires et de fournir un certain degré de protection et d'étanchéité par rapport à la volatilité des marchés mondiaux. Dans les pays développés, la tendance était inverse puisque les stocks étaient généralement en baisse. La possibilité d'utiliser des stocks régulateurs pour limiter la volatilité des prix aux niveaux national, régional, voire international, a également commencé à être examinée.

8. Les stocks publics sont constitués pour lutter contre les pénuries imprévues de denrées alimentaires et, plus généralement, pour assurer une distribution régulière d'aliments afin de garantir la sécurité alimentaire aux populations vulnérables. Ils servent aussi de stocks régulateurs pour stabiliser les prix, ce qui est l'objet de préoccupation principal du présent document. De nombreux pays ont déjà constitué des stocks pour répondre aux besoins d'urgence, et certains pour stabiliser les prix, notamment ceux du riz en Asie. Dans quelques pays, les programmes d'achats publics soutiennent également les prix agricoles et participent à l'intégration des petits exploitants dans les marchés. Les stocks publics de plusieurs pays développés ont également augmenté en raison de l'aide publique à la production agricole, mais ils ont diminué au fur et à mesure que les réformes des politiques progressaient. Ces stocks importants, qui avaient été constitués de manière quelque peu fortuite, ont sans doute contribué à limiter la volatilité des prix, mais la gestion des stocks n'était pas en général considérée comme un outil pratique visant à assurer la stabilité du marché. En effet, l'accent était plutôt mis sur les réformes convenues dans le cadre de l'Accord du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture, qui avaient pour but de supprimer les distorsions commerciales, sur les mesures visant à améliorer la transparence du marché, et sur l'incitation à utiliser des outils de gestion des risques et des programmes de protection sociale ciblés permettant d'atténuer les effets négatifs de la volatilité des prix sur les plus vulnérables.

9. S'il est généralement admis que les stocks détenus à titre de réserves d'urgence peuvent jouer un rôle utile, l'utilisation de stocks régulateurs pour stabiliser les prix fait beaucoup moins l'unanimité. Or, il est clair que certains pays privilégient cette solution pour assurer la stabilité des prix des denrées alimentaires, et qu'ils sont prêts à consacrer des ressources budgétaires importantes pour y parvenir. Dans la pratique, les deux rôles des stocks publics se chevauchent puisque l'utilisation des réserves de sécurité alimentaire, qui peuvent être importantes, pour répondre à une réduction des disponibilités et à une augmentation des prix peut limiter les hausses de prix. Mais cette utilisation est plutôt un aspect secondaire de l'exploitation des réserves d'urgence et des réserves de sécurité alimentaire et non une décision politique délibérée de gérer des stocks pour maintenir les prix dans une fourchette spécifique ou éliminer les flambées des prix. En fait, en 2007-08, certains pays constituaient des stocks en raison de la hausse des prix.

10. Les stocks privés, quant à eux, sont détenus par des agriculteurs, des transformateurs et des négociants pour leurs besoins commerciaux, pour gérer les aléas ou pour obtenir un gain financier dans l'attente d'une hausse des prix. La question du stockage privé sera examinée dans la section suivante. Les stocks peuvent également être détenus par des petits exploitants et des ménages qui cherchent à lisser leur consommation alimentaire face à un approvisionnement irrégulier et des prix

instables. Ces stocks, peu significatifs sur le plan individuel, peuvent avoir collectivement un impact cumulatif important sur les prix, notamment en cas d'accumulation et d'achat de riz sous l'emprise de la panique, comme ce qui s'est produit en 2007-2008³.

11. Dans de nombreux pays, les stocks publics et privés sont détenus simultanément et sont effectivement interchangeables. Les gouvernements peuvent adopter des mesures d'incitation pour encourager le stockage privé et utiliser celui-ci pour atteindre des objectifs de politique publique, comme une alternative aux stocks publics. Faute de mesures d'incitation, le stockage privé, au vu des coûts et des avantages privés (et non sociaux) et de la perception des risques qui lui sont liés, n'est pas nécessairement à lui seul suffisant pour répondre aux besoins de stockage des gouvernements. On note également que les stocks publics peuvent supplanter les stocks privés.

IV. NATURE DU LIEN ENTRE LES STOCKS ET LES PRIX

12. Bien saisir la nature du lien qui unit les stocks et les prix est fondamental si l'on veut comprendre comment les marchés alimentaires fonctionnent et surtout quel rôle les stocks pourraient jouer dans les interventions politiques liées à la flambée des prix et à la volatilité. Même lorsque les stocks sont maintenus à des fins de secours d'urgence, les impacts potentiels de leur utilisation sur les marchés et les prix doivent être évalués. Le lien entre les stocks et les prix pourrait également servir de base à un indicateur pratique du risque accru de volatilité des prix, à savoir l'évolution du rapport stocks-utilisation⁴.

13. Le Groupe de haut niveau d'experts du Comité sur la sécurité alimentaire mondiale (CSA) a noté «*le lien entre le niveau des stocks et la volatilité des prix est bien établi: la faiblesse des stocks est fortement corrélée aux flambées et à la volatilité des prix*» et qu'un niveau minimum de stocks semble être une condition suffisante pour éviter une flambée des prix⁵. Il est vrai que les flambées des prix récentes ont été associées à la faiblesse des stocks, ou plus précisément au faible rapport stocks-utilisation, mais pas dans tous les cas. Les avis des économistes sont d'ailleurs encore divisés sur l'importance du rôle des stocks dans la flambée des prix de 2007-2008 et après. Dans le cas du riz, par exemple, il est clair que les stocks de riz ont effectivement gonflé alors que les prix augmentaient. Les stocks sont une sécurité contre les chocs liés à l'offre ou la demande et nombreux sont les exemples de chocs majeurs de production qui ont eu peu d'impact sur les prix. La faiblesse des stocks est une condition nécessaire mais pas suffisante pour que de tels chocs déclenchent une flambée des prix. Les stocks n'expliquent donc que partiellement les fluctuations de prix⁶.

14. Dans l'équilibre entre la demande et la production, les stocks peuvent représenter soit une demande supplémentaire soit une offre supplémentaire, les stocks de report faisant la soudure entre les périodes de production et les prix. Si les stockeurs «achètent à la baisse pour vendre à la hausse», les stocks lissent les variations de prix: la faiblesse des prix par rapport aux prix attendus incitent les opérateurs à détenir des stocks en attendant que les prix augmentent, jusqu'à ce que le rendement procuré par la détention de stocks soit égal au rendement dégagé par des investissements aussi risqués. Des prix élevés se traduisent par un déstockage. Lorsque les stocks sont épuisés, il se produit une «rupture de stock» et les prix sont alors déterminés par la loi de l'offre et de la demande; en cas de déficit persistant de l'offre, il faut procéder à des ajustements aux échanges commerciaux ou aux différentes catégories de consommation pour le compenser.

³ P. Timmer «What are grain reserves worth? A generalized political economy framework». *Réunion d'experts FAO sur les stocks, les marchés et la stabilité*. FAO, Rome, 30-31 janvier 2014.

⁴ E. Bobenrieth, B. Wright, and D. Zeng «Stocks-to-use ratios and prices as indicators of vulnerability to spikes in global cereal markets». Document élaboré pour la deuxième session du groupe mondial d'information du Système d'information sur les marchés agricoles (AMIS), 3 octobre 2012. Disponible à l'adresse http://www.amis-outlook.org/fileadmin/user_upload/amis/docs/reports/AMIS_IG_12_4_Stock_to_use.pdf

⁵ «Price Volatility and Food Security», Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, juillet 2011, p. 12.

⁶ C. Gilbert «Grain stocks and prices». *Réunion d'experts FAO sur les stocks, les marchés et la stabilité*.

15. Le «modèle de stockage» exprime le point de vue classique que partagent les économistes sur le lien entre les stocks privés et les prix. Il indique que les stocks de report sont basés sur des prix escomptés et donc sur des attentes relatives à l'offre et la demande futures. Si les prix sont censés augmenter, des stocks plus importants seront constitués. Les anticipations de prix reposeront sur des informations concernant les variations des prix antérieurs, les fluctuations générales des prix des produits, et des variables macroéconomiques telles que la croissance, l'inflation et les taux de change. Le modèle de stockage prédit que les flambées des prix coïncideront avec de faibles rapports stocks-utilisation. Les stockeurs augmentent les stocks privés jusqu'au moment où la somme du prix courant et des coûts de stockage est égale à la valeur que le prix devrait, selon les anticipations, atteindre l'année suivante. Ce comportement peut être illustré par une fonction de la demande de stocks en forme de L, qui montre le lien qui existe entre les rapports stocks-utilisation et les prix. La demande de stocks, qui est très élastique lorsque l'offre est abondante et les prix sont bas, devient progressivement inélastique lorsque l'offre est faible et les prix sont élevés.

16. Il existe donc bien un lien entre les stocks et les prix qui suggère que les stocks privés ont un rôle stabilisateur. Les stocks fixent un prix plancher lorsque les agents privés ont des anticipations de prix. Les prix et les stocks sont déterminés simultanément tandis que le niveau des stocks publics est fixé par les gouvernements de manière essentiellement exogène. Les stocks peuvent atténuer l'ampleur des flambées périodiques, mais une série de mauvaises récoltes ou d'autres chocs de l'offre augmente le risque de rupture de stock. Grâce au commerce, ces stocks privés nationaux peuvent contribuer à stabiliser les marchés internationaux. Sur le plan international, c'est donc surtout le niveau des stocks dans les principaux pays exportateurs (les États-Unis, par exemple) qui est le plus significatif, et non le niveau des stocks mondiaux en tant que tel. Toutefois, certains pays ont des stocks publics qui sont destinés à préserver la sécurité alimentaire et ne sont pas commercialisables. Dans ce cas, les stocks concernés n'ont pas d'effet bénéfique sur les marchés mondiaux.

17. Le lien pertinent entre les stocks et les prix peut concerner différents produits pour lesquels il existe des possibilités de substitution. Supposons qu'une espèce cultivée connaisse un déficit de production. Pour compenser la pénurie, les stocks de cette espèce sont écoulés ainsi que (par substitution) les stocks d'autres espèces apparentées, ce qui montre bien que les déficits de production d'une espèce cultivée ne déclenchent pas nécessairement une flambée des prix s'il existe des possibilités de substitution.

18. Pour ce qui est de l'aide à la décision, les liens qualitatifs décrits ci-dessus ont besoin d'un appui empirique. Malheureusement, les données sur les stocks sont généralement rares et, dans de nombreux cas, inexistantes. Leur amélioration est une des raisons qui ont conduit à la création du Système d'information sur les marchés agricoles (AMIS). Les stocks publics devraient être mesurables, mais les données ne sont pas toujours divulguées et sont un secret d'État dans certains pays.

19. En général, les données sur les stocks sont considérées comme une valeur résiduelle qui n'est prise en compte qu'après comptabilisation de toutes les autres variables (production, utilisation, importations et exportations) qui entrent en jeu dans un équilibre entre l'offre et la demande. Les données sur la production et les échanges sont évaluées avec une grande précision alors que les différentes catégories d'utilisation - alimentation humaine et animale, utilisation à des fins industrielles, semences, déchets et pertes - le sont moins. Les enquêtes sur la consommation alimentaire peuvent fournir des estimations sur l'utilisation des aliments, mais les autres catégories sont souvent considérées comme faisant partie de la production. Toute erreur dans l'estimation de ces variables a un effet cumulatif sur les estimations relatives aux stocks. Il est donc important que les coefficients employés pour évaluer les différentes catégories d'utilisation soient régulièrement mis à jour et empiriquement vérifiés. Seuls quelques pays (le Brésil, le Canada, les Philippines et les États-Unis) réalisent régulièrement des enquêtes sur les stocks, notamment ceux qui sont détenus par les différents acteurs du marché.

20. En dépit de ces contraintes, les figures 1 à 3 confirment le lien général qui unit les rapports stock-utilisation et les prix des céréales. Les graphiques des séries chronologiques montrent qu'il existe bien une coïncidence entre des prix élevés et des rapports stock-utilisation faibles, mais pas dans

tous les cas. Les diagrammes de dispersion suggèrent que la fonction de la demande de stocks épouse une courbe descendante, même si le tableau concernant le riz est moins clair, surtout après 2000.

Figure 1. Prix réel du blé et rapport stock-utilisation, 1981/1982-2013/2014

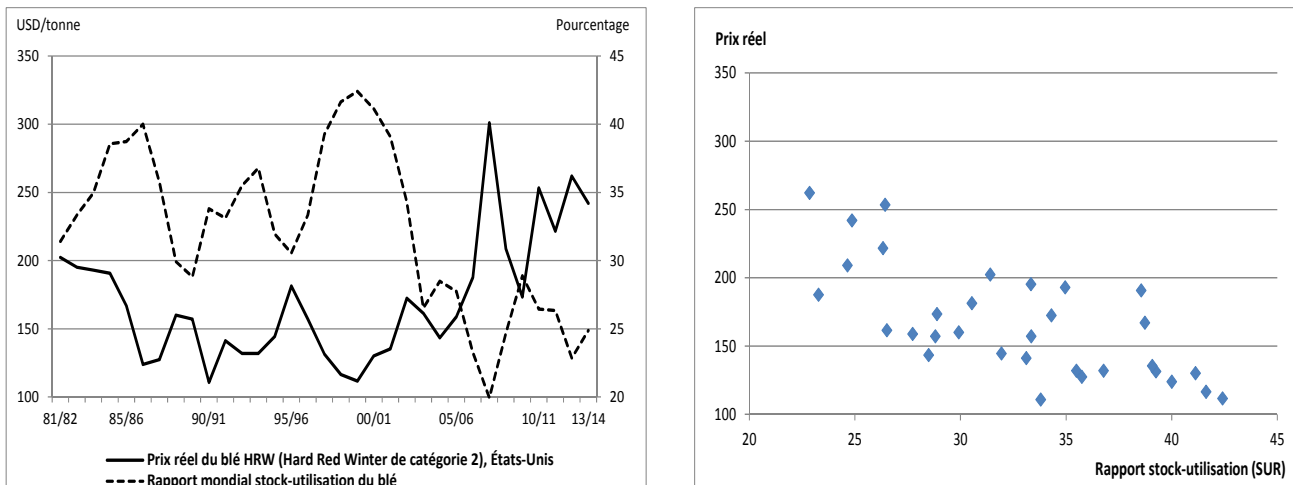


Figure 2. Prix réel du maïs et rapport stock-utilisation, 1981/1982-2013/2014

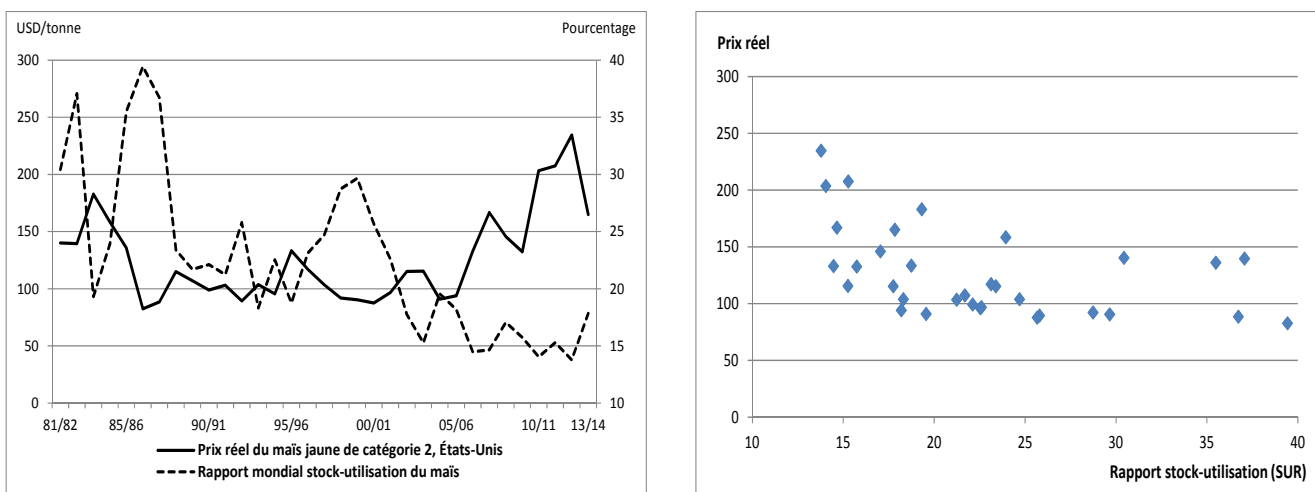
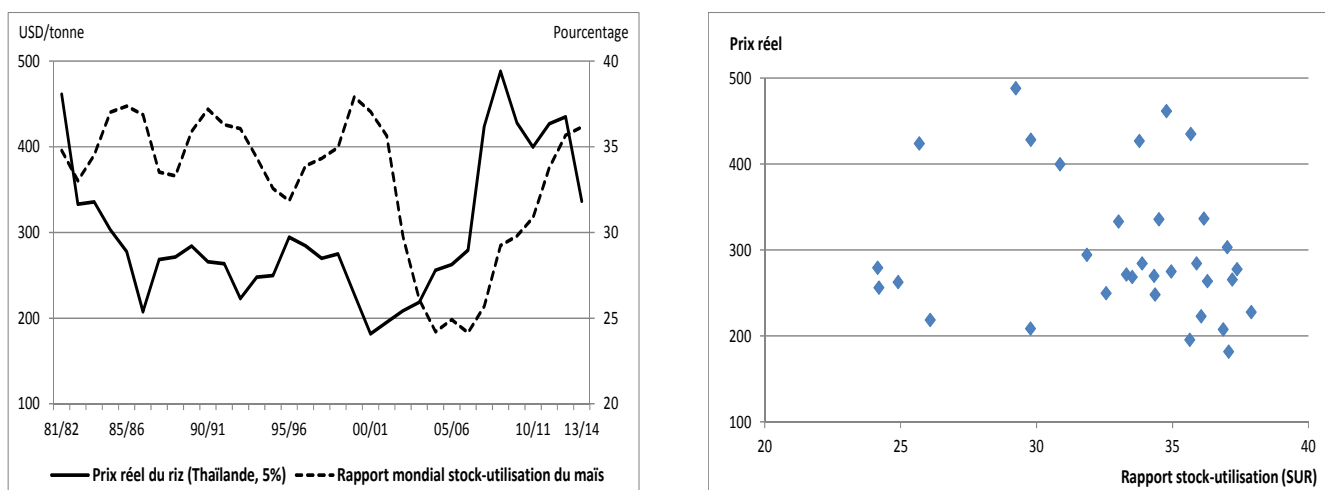


Figure 3. Prix réel du riz et rapport stock-utilisation, 1981/1982-2013/2014



21. Les analyses économétriques évaluent le lien qui unit les prix et les rapports stocks-utilisation lorsque les prix sont les prix réels du marché ou les prix futurs à la fin de l'année. Les résultats sont mitigés selon la période considérée, et le lien apparent entre les stocks et les prix n'est pas toujours statistiquement bien défini, surtout après 2000/2001⁷. Cette imprécision est due en partie aux limites concernant les données mais aussi aux changements qui affectent le lien lui-même. Lorsque de longues séries chronologiques de données sont utilisées, il est difficile d'établir un lien stable estimé en raison des changements de politiques et de l'évolution de l'équilibre entre les stocks publics et les stocks privés (qui ont des liens différents avec les prix) dans l'estimation totale des stocks.

22. Le lien estimé entre les prix et une variable cumulant les stocks de céréales obtient généralement de meilleurs résultats sur le plan de la statistique, car l'évolution des prix du blé, du maïs et du riz est plus étroitement corrélée aux variations du rapport cumulé stocks-utilisation qu'aux rapports stocks-utilisation des différentes céréales prises individuellement. Cependant, dans l'ensemble, les liens estimés qui existent entre les prix et les stocks sont plus solides que ceux qui unissent les prix et la production. Les estimations économétriques ne fournissent pas nécessairement un modèle empirique précis et stable, mais elles contribuent dans une large mesure aux prédictions fournies par le modèle de stockage.

V. EXPLOITER LE LIEN ENTRE LES STOCKS ET LES PRIX

23. Les stocks privés peuvent avoir un rôle dans le maintien de la stabilité, y compris sur les marchés mondiaux, où les stocks et les échanges sont liés. En principe, et à condition qu'un lien empirique stable entre les stocks et les prix puisse être établi, ce rôle pourrait être exploité par des politiques visant à stabiliser les prix ou à limiter leur hausse. L'argument selon lequel le stockage privé seul ne fournirait pas de stocks suffisants pour atteindre ces objectifs montre qu'il est nécessaire de prendre des mesures d'incitation pour encourager le stockage privé et/ou prévoir un rôle pour les stocks publics.

24. Les stocks régulateurs sont utilisés dans un certain nombre de pays en développement, mais ils ont été pratiquement abandonnés dans les pays développés. Un certain nombre de programmes étaient déjà opérationnels aux niveaux national ou régional avant 2007-2008, notamment pour le riz en Asie⁸,

⁷ Voir, par exemple, C. Gilbert «Grain stocks and prices». *Réunion d'experts FAO sur les stocks, les marchés et la stabilité*. FAO, Rome, 30-31 janvier 2014.

⁸ R. Briones «Public stockholding in Southeast Asia: Review and Prospects». *Réunion d'experts FAO sur les stocks, les marchés et la stabilité*. FAO, Rome, 30-31 janvier 2014.

et de nouveaux programmes ont été proposés depuis. Cependant, une récente étude de la Banque mondiale sur les programmes appliqués aux plans national et régional⁹ a conclu que les stocks publics pourraient contribuer à combler les besoins urgents à court terme mais qu'ils n'ont pas été un instrument efficace pour stabiliser les prix. De même, le rapport de 2011 des organisations internationales adressé au G20¹⁰ a rejeté l'utilisation de stocks régulateurs pour stabiliser les prix car cette solution était coûteuse et inefficace, tout en reconnaissant que les petites réserves d'urgence pour la sécurité alimentaire pouvaient aider les plus vulnérables. En revanche, le rapport du Groupe d'experts de haut niveau du Comité de la sécurité alimentaire mondiale¹¹ a recommandé que les gouvernements se réunissent pour fixer des niveaux de stockage minimum et estimé qu'ils «pourraient donc s'organiser pour constituer des niveaux minimaux de stocks, l'objectif n'étant pas de maintenir les prix dans une certaine fourchette, mais d'éviter les flambées.» Dans la pratique, ces deux objectifs soulèvent de nombreuses questions qui sont similaires.

25. À cet égard, plusieurs problèmes font l'objet de préoccupations, notamment les coûts, les aspects opérationnels et l'efficacité. Les coûts d'investissement liés à la constitution d'un stock régulateur et les coûts des opérations de marché sont importants, ce qui les met hors de portée de nombreux pays en développement, mais des économies pourraient être éventuellement réalisées si un programme régional était mis en place pour coordonner les stocks existants.

26. Les coûts budgétaires des opérations de marché ainsi que les pertes commerciales encourues peuvent également être importants et difficiles à contrôler lorsque les frontières sont ouvertes. Des problèmes opérationnels existent, notamment les pertes physiques subies par les stocks en raison de mauvaises pratiques de stockage, la possibilité que des décisions de rotation imprévisibles ou non transparentes aient des répercussions imprévues sur les prix, et la difficulté d'évaluer la nécessité de mener des interventions et leur durée afin qu'elles ne déstabilisent pas les marchés, n'ajoutent pas de l'incertitude au climat économique ou ne découragent pas l'investissement. Dans certains cas, les politiques de reconstitution des stocks publics n'ont pas permis d'acheter bon marché pour revendre à des prix élevés, mais plutôt d'acheter lorsque les prix étaient élevés, contrairement aux visées habituelles des stratégies de stockage, ce qui a renforcé la pression sur les prix. Certains arrangements de stockage pourraient être considérés comme des mesures de soutien ayant des effets de distorsion des échanges dans le cadre des règles actuelles de l'OMC. Des stocks régulateurs publics peuvent supplanter le stockage privé et le commerce privé, notamment là où les marchés publics ne sont pas transparents et ouverts.

27. L'étude de la Banque mondiale a conclu que l'utilisation de stocks pour stabiliser les prix avait échoué, entraîné des coûts bien supérieurs aux avantages retirés et absorbé des ressources qui auraient pu être mieux utilisées ailleurs. Il existe notamment une certaine confusion entre les objectifs poursuivis, par exemple la stabilisation des prix et les secours d'urgence, ou les besoins des producteurs et ceux des consommateurs, qui a créé un écart grandissant entre les cours acheteurs et vendeurs, débouché sur des décisions contradictoires concernant l'accumulation et l'utilisation des stocks, et déclenché des réactions lentes et une escalade des coûts fiscaux, car des stocks de plus en plus importants sont nécessaires pour répondre à tous les objectifs. Ces coûts peuvent aller jusqu'à deux pour cent du PIB et sont souvent égaux ou supérieurs aux dépenses consacrées à la recherche agricole.

28. Dans certains pays, notamment en Afrique, l'utilisation des stocks régulateurs n'a pas permis de stabiliser les prix, et ceux-ci ont été plus instables que les prix internationaux ou les prix pratiqués dans les pays voisins qui ne disposent pas de ce type de stocks. Les écarts importants qui existent entre les prix de parité à l'importation et à l'exportation du fait de l'insuffisance des infrastructures et des

⁹ Banque mondiale, *Using Public Foodgrains Stocks to Enhance Food Security*, 2012.

¹⁰ Rapport intitulé *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses* et adressé au G20 en juin 2011 par les organisations suivantes: FAO, FIDA, FMI, OCDE, CNUCED, PAM, Banque mondiale, OMC, IFPRI et Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire.

¹¹ «Price Volatility and Food Security», juillet 2011, Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale.

marges de commercialisation trop faibles permettent aux prix de fluctuer sans déclencher d'importations ou d'exportations, et il est préférable de régler ce problème et, plus généralement, de prendre des mesures pour lutter contre la faible productivité et encourager la résilience, que d'essayer de le compenser en créant des stocks régulateurs coûteux.

29. Les programmes visant à stabiliser les prix en créant des stocks régulateurs régionaux et internationaux sont confrontés aux mêmes difficultés, auxquelles s'ajoute la question épineuse des différents intérêts nationaux, qui peut déboucher sur des problèmes d'action collective et des tensions en matière de gouvernance. Outre les questions opérationnelles courantes, il convient également de prendre des décisions conjointes lorsque les hausses de prix justifient une intervention, et de décider de la nature de celle-ci. Ces décisions se sont avérées problématiques dans le cas des accords internationaux sur les produits de base. On considère que les mécanismes impliquant des stocks régulateurs internationaux n'ont pas réussi à réduire la volatilité des prix, bien que l'expérience en la matière soit en fait assez limitée. Sur les cinq accords internationaux relatifs aux produits de base qui prévoyaient des dispositifs de stockage ou des contrôles de l'offre pour stabiliser les prix, un seul - l'accord sur le caoutchouc - envisageait la création d'un stock régulateur pur. Les accords ont permis d'atténuer les variations à la baisse des prix sans pour autant éviter les flambées des prix, qu'un programme de stock régulateur ne peut freiner que si des stocks sont encore disponibles.

30. On serait en droit aujourd'hui de remettre en question l'efficacité que les accords internationaux relatifs aux produits de base ont eue sur la modération des flambées des prix, mais force est de constater que bon nombre des décisions opérationnelles et des questions financières resteraient les mêmes. Face à une série de chocs de production, la capacité de stabiliser les prix mondiaux à un niveau inférieur à celui qui est déterminé par les facteurs fondamentaux du marché nécessite des ressources importantes. Le comportement des prix des produits de base sur de longues périodes de baisse des prix et de flambées occasionnelles indique qu'il pourrait être nécessaire de détenir des stocks pendant de longues périodes. Les stocks régulateurs créés pour se défendre contre les flambées des prix sont également exposés aux attaques spéculatives. Si les spéculateurs se rendent compte que les stocks détenus par l'organisme de stabilisation ne suffisent pas à maintenir le niveau minimum de prix visé, ils entreront en concurrence pour acheter la totalité des stocks afin de profiter des bénéfices probables.

VI. CONCLUSIONS ET POINTS À EXAMINER

31. Malgré l'insuffisance des données disponibles sur les stocks et les difficultés qui découlent de la création d'un modèle empirique stable, il apparaît évident que le faible niveau des stocks est une condition nécessaire à la flambée des prix et que le lien entre les prix et les stocks est très dépendant de la politique suivie en matière de volatilité des prix. De nombreux pays ont eu recours à des politiques de stockage pour essayer de limiter les flambées des prix, et des initiatives analogues ont eu lieu aux niveaux régional et international. Il semble cependant qu'elles ont été peu efficaces et très coûteuses.

Les Membres sont invités à formuler des observations sur les mesures prises par leur pays pour mettre en œuvre ces politiques et à étudier les conséquences politiques des informations présentées dans le présent document. Un certain nombre de questions importantes pourraient être examinées:

- En ce qui concerne le stockage privé, qui a un rôle stabilisateur important mais qui manque de moyens, quelles sont les mesures incitatives les plus efficaces qui pourraient être prises pour que son rôle soit renforcé?
- Quel devrait être le rôle des politiques publiques de stockage par rapport à d'autres politiques qui s'attaquent aux causes profondes de la flambée des prix et de la volatilité?
- Si des stocks publics et des stocks privés sont établis simultanément, comment peuvent-ils être coordonnés afin que les premiers ne supplantent pas les seconds?
- Comment gérer les stocks publics en cas de flambée des prix afin qu'ils ne déstabilisent encore davantage les prix et les marchés?

- S'il apparaît judicieux d'utiliser des stocks publics comme stocks régulateurs, quelles seraient les dispositions institutionnelles et organisationnelles nécessaires pour les faire fonctionner efficacement?
32. Le Comité souhaitera peut-être réfléchir à la pertinence, et la viabilité, de la coopération internationale qui pourrait être mise en place pour gérer des stocks internationaux en vue de parvenir à la stabilité des prix sur les marchés mondiaux.
33. Le Comité souhaitera peut-être donner des indications quant à la nécessité de poursuivre les travaux sur les stocks et la volatilité des prix et sur les approches institutionnelles qui permettraient d'utiliser efficacement des stocks publics et privés afin d'améliorer la stabilité des prix.