Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE DE L'ALIMENTATION DE LA PÊCHE DE LA RURALITÉ ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Veille

CENTRE D'ÉTUDES ET DE PROSPECTIVE

n° 45 - Mai 2011

L'East Asia Emergency Rice Reserve : la lente construction d'un outil de régulation du marché du riz en Asie orientale

Pour faire face à d'éventuelles crises d'approvisionnement en riz, des pays d'Asie orientale ont mis en place depuis trente ans une institution dédiée pour constituer des stocks. Le double objectif de l'*East Asia Emergency Rice Reserve* est de maintenir la sécurité alimentaire en cas de crise tout en contribuant à la stabilité des prix du marché régional du riz. Malgré l'engagement des treize pays participants, le mécanisme n'a jamais été utilisé et l'institution reste encore au stade d'essai pilote. À l'heure où le riz semble encore relativement épargné par la nouvelle flambée des prix des céréales, deux leçons sont à tirer de ce projet : d'une part, le dialogue est possible entre des pays aux profils très variés ; d'autre part, malgré un fort consensus politique, la coordination de politiques nationales de stockage est une tâche ardue.

Dès 1979, les pays de l'Association des nations du Sud-est asiatique (sigle anglais ASEAN) créèrent une réserve de riz d'urgence (sigle anglais AERR pour *ASEAN Emergency Rice Reserve*). Cette réserve visait à constituer des stocks physiques de riz qui pourraient servir au cas où un pays membre ne pourrait pas subvenir aux besoins de sa population par sa propre production ou par l'achat de riz sur les marchés internationaux. Ce mécanisme ne fut jamais utilisé et les stocks constitués étaient de toute façon trop petits pour répondre à une réelle situation d'urgence.

À partir de 2001, les pays de l'ASEAN + 3 (Chine, Corée du Sud, Japon) ont lancé un processus de consultation et de collaboration afin de constituer une réserve d'urgence de riz au niveau régional. Un prototype pilote de réserve de riz d'urgence pour l'Asie orientale (EAERR pour *East Asia Emergency Rice Reserve*[1]) vit le jour à la fin 2003, avec l'appui politique des treize pays asiatiques concernés. Le double objectif de l'EAERR est de maintenir la sécurité alimentaire en cas de crise et de contribuer à la stabilité des prix du marché régional du riz. Afin d'atteindre cet objectif, le secrétariat de l'EAERR, basé à Bangkok, a pour double mission d'apporter une aide alimentaire aux foyers en situation d'insécurité alimentaire et de gérer les réserves régionales de riz d'une façon durable et efficiente. Cela fonctionne de façon autonome comme un facilitateur d'échanges de riz entre pays qui ont un besoin alimentaire d'urgence et des pays qui détiennent des stocks ; chaque intervention sur les réserves donne lieu à un rapport de mise en œuvre destiné aux représentants des pays membres du comité de pilotage du projet. À travers la bonne gestion de ses réserves de riz, l'EAERR est garante de la disponibilité sur le marché régional, en assurant un niveau de transparence important sur les stocks et en jouant le rôle de vendeur en dernier ressort, comme le ferait une banque centrale pour la monnaie. Par ailleurs, tous les pays participants au dispositif sont inclus dans l'*ASEAN Food Security Information System* (AFSIS) mis en place par la FAO pour échanger des données et coordonner l'information sur la production agricole et alimentaire dans la région[2].

La flambée des prix du riz en 2008, dans la lignée de la flambée mondiale des prix des matières agricoles dès 2007, s'est traduite par une volonté des gouvernements des pays d'Asie orientale de renforcer les capacités financières et de stockage de l'EAERR, pour aller au-delà de la phase pilote du dispositif. Ainsi, le Japon restait encore le seul

1. On trouve également l'appellation *ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve* (APTERR) http://www.apterr.org/index.php/how-apterr-works
2. http://afsis.oae.go.th/Calender1.php

contributeur financier jusqu'en 2009 avec 4,5 millions de dollars investis dans ce projet depuis 2002. Fin 2009, il était en plus prêt à contribuer à hauteur de 250 000 tonnes de riz afin de renforcer le rôle de stabilisation de l'EAERR[3]. D'autres pays membres ont également annoncé des contributions volontaires au dispositif. Certains ont fait une donation en nature à l'EAERR : 300 000 tonnes par la Chine, 87 000 tonnes par les pays de l'ASEAN.

Modalités de fonctionnement de la réserve

Pour permettre un transfert rapide en cas d'urgence, les stocks physiques de riz mis en place par l'EAERR devraient être établis sur les territoires des grands pays exportateurs de riz en Asie orientale (Thaïlande, Viêt-Nam), dans les pays producteurs auto-suffisants en riz (Chine, Japon, etc.), mais aussi dans les pays traditionnellement acheteurs (Brunei, Philippines, Singapour). Ces stocks physiques peuvent faire partie de la réserve nationale des pays contributeurs qui s'engagent à mettre à disposition les quantités promises en cas de besoin et à payer les frais de stockage. Le consensus régional autour du projet et les promesses de dotation par les pays excédentaires en riz démontrent la solidité des liens que les pays d'extrême-orient ont construit autour de l'ensemble géopolitique ASEAN.

Pourtant, l'outil fonctionnerait essentiellement sur des stocks financiers car le riz reste une denrée onéreuse à stocker sur de longues périodes dans un climat tropical humide. La plus large part des contributions des pays membres serait mobilisée pour payer les frais de stockage des denrées physiques, acheter du riz sur le marché libre en cas d'urgence, permettre le conditionnement et le transport du riz vers les endroits où une aide alimentaire d'urgence serait nécessaire, et enfin pour payer les frais de fonctionnement de l'EAERR.

En cas de besoin urgent d'un pays membre, l'EAERR pourrait être saisie. Le secrétariat de la réserve se chargerait d'analyser l'offre et la demande en riz dans les pays déficitaires et excédentaires, d'évaluer le degré d'urgence dans le pays faisant appel à l'aide, de jouer le rôle d'intermédiaire entre deux pays afin de signer un contrat de vente de riz, et d'organiser le transport vers le pays acheteur.

Quelques pistes d'actions pour un projet toujours en cours

Cependant, l'EAERR n'a pas encore vraiment fonctionné. Que ce soit dans sa configuration initiale (répondre à une demande alimentaire d'urgence) ou bien comme mécanisme de stabilisation des prix sur le marché régional du riz, les pays membres n'y ont jamais eu recours.

Un atelier de travail organisé en février dernier par la FAO et l'AFMA[4], regroupant les institutions publiques et privées compétentes, avait pour but de réfléchir aux outils de régulation des filières et marchés du riz en Asie, et en particulier aux forces et faiblesses de l'EAERR. Les pays de l'ASEAN semblent très demandeurs d'un mécanisme tel que l'EAERR, tout en reconnaissant que pour emmagasiner les stocks nécessaires pour faire face à des urgences, les budgets devraient être très importants. Par exemple, le Japon dépense chaque année en frais de stockage air-conditionné l'équivalent de 90 euros par tonne de riz. Pour stocker les 637 000 tonnes de riz promises par les pays participants, il faudrait ainsi disposer de plus de 57 millions d'euros par an. La question de la répartition de la charge de fonctionnement entre pays industrialisés, émergents et en développement de la zone reste épineuse.

En fait, les urgences alimentaires restent très localisées en Asie orientale et tous les pays pensent pouvoir disposer de stocks nationaux suffisants pour faire face à ces situations. C'est en revanche la fonction de stabilisation des marchés qui ressort comme la plus intéressante à renforcer. Les modalités de fonctionnement de la réserve comme stabilisateur des marchés ont tout juste été évoquées lors du récent atelier de travail. Une piste serait de lier les stocks physiques de la réserve à une plateforme d'échanges pour un marché à terme régional du riz. Mais les commerçants en riz ont fait reconnaître à l'assemblée que la grande diversité de types de riz limitait l'intérêt d'un tel marché, laissant l'idée en suspens.

La principale leçon à retenir de l'histoire inachevée de l'EAERR est la durée très longue et la concertation très poussée entre pays participants nécessaires à sa mise en place. Trente ans déjà de gestation pour un mécanisme institutionnel dont le soutien politique est unanime mais qui demeure encore au stade pilote.

Jo Cadilhon
Centre d'études et de prospective

3. http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aFRq4lYX3rhw
4. *Agricultural and Food Marketing Association for Asia and the Pacific.*

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire
Secrétariat Général
Service de la statistique et de la prospective - Centre d'études et de prospective
12 rue Henri Rol-Tanguy - TSA 70007 - 93555 MONTREUIL SOUS BOIS Cedex
Tél. : 01 49 55 85 05 Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr ; www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Fabienne Rosenwald
Rédacteur en chef : Bruno Hérault
bruno.herault@agriculture.gouv.fr
Composition : SSP Beauvais
Dépôt légal : À parution ©2011