

Les instruments de stockage de produits agricoles et alimentaires dans la PAC post-2027 : Contraintes et pistes d'intégration

Étude pour le groupe S&D du Parlement européen

Juin 2026

Auteurs :

Doriane Guennoc

Victor Vachelard

Charlène Nicolay

Thomas Bréger



Société coopérative d'études et de conseil

Ce rapport contient une synthèse d'analyses et de recommandations issues d'une étude visant à préciser les modalités d'intégration de mesures en matière de réserves agricoles et alimentaires dans la proposition de révision du règlement européen n° 1308/2013 – dans le chapitre sur les règles relatives à la disponibilité des approvisionnements en situation d'urgence et de crise grave. Cette étude a été menée entre mars et juin 2026 par le bureau d'études Terralim, spécialisé dans des expertises et travaux de recherche sur la résilience des systèmes alimentaires depuis 2021. Elle a été rédigée à partir du corpus bibliographique fourni dans la liste de ressources, de réponses apportées par des institutions françaises et d'une série d'entretiens réalisés auprès d'experts français : Bernard Valluis, Jean-René Cuzon et Franck Galtier. Elle a été réalisée avec la contribution de Frédéric Courleux, d'Amélie Karrer et de Hripsimé Torossian.

Les auteurs et Terralim autorisent toute exploitation de l'œuvre, y compris à des fins commerciales, ainsi que la création d'œuvres dérivées, dont la distribution est également autorisée sans restriction, à condition de l'attribuer à ses auteurs, en la citant (Licence Creative Commons).



Terralim SCOP

Contact : contact@terralim.fr

Résumé

Le principe de sécuriser l'approvisionnement en produits agricoles et alimentaires – afin de garantir la disponibilité des denrées et des prix raisonnables aux consommateurs – figure parmi les principaux objectifs de la Politique Agricole Commune (PAC), tels qu'énoncés à l'article 39 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE). Pourtant, face aux instabilités géopolitiques mondiales, aux défaillances récurrentes des mécanismes de marché et aux pressions inflationnistes, le maintien des capacités à alimenter les populations s'impose désormais comme un défi majeur pour l'Union Européenne (UE).

À la suite de la publication du rapport Niinistö (2024), puis de la stratégie « pour une Union de la préparation » (2025), la Commission européenne a engagé une réflexion visant à renforcer la préparation des États membres face aux crises, notamment dans les secteurs agricole et alimentaire. Cette orientation se traduit par l'introduction, dans la future révision du règlement relatif à l'Organisation commune des marchés (OCM), d'un chapitre consacré à l'approvisionnement d'urgence, dont les modalités d'application restent à préciser, en particulier en matière de constitution de réserves.

Le présent rapport analyse les enjeux soulevés par cette évolution et les conditions de mise en œuvre de politiques de stockage à l'échelle européenne. Il montre tout d'abord que plusieurs États membres disposent déjà de dispositifs de préparation, souvent très divers et intégrés à des stratégies plus larges de protection civile, de défense ou de résilience des approvisionnements.

Le rapport met également en évidence la diversité des risques auxquels les systèmes agricoles et alimentaires sont exposés, et auxquels aucun instrument unique ne peut répondre. Il souligne ainsi la nécessité de distinguer plusieurs catégories de réserves : les stocks militaires, les stocks alimentaires d'urgence destinés aux populations civiles et les stocks de réserve visant à sécuriser les chaînes d'approvisionnement agricoles et alimentaires. Ces stratégies doivent également prendre en compte les spécificités des produits stockés, les enjeux logistiques, les dépendances aux intrants et la résilience des infrastructures de transformation et de distribution.

Le rapport souligne par ailleurs que ces dispositifs ne peuvent être efficaces qu'à travers une gouvernance multi-échelle associant institutions européennes, États membres, acteurs économiques, acteurs publics internationaux et société civile. Les exemples des politiques de stockage de produits pétroliers, le modèle mis en œuvre en Afrique de l'ouest ainsi que les expériences développées dans plusieurs États membres alimentent ainsi une série de recommandations destinées à enrichir le cadre actuellement en cours de construction.

Enfin, le rapport insiste sur l'importance de ne pas dissocier la question du stockage des enjeux plus larges de transition et de résilience des systèmes alimentaires. Face à une exposition croissante aux vulnérabilités liées notamment aux dépendances énergétiques, logistiques et aux intrants, le développement de réserves doit être envisagé non comme une fin en soi, mais comme l'un des leviers permettant de construire des systèmes alimentaires plus robustes, capables de mieux anticiper, absorber et surmonter les crises futures.

Summary

Ensuring the security of agricultural and food supplies—so as to guarantee the availability of food products and affordable prices for consumers - is among the primary objectives of the Common Agricultural Policy (CAP), as set out in Article 39 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Yet, in the face of global geopolitical instability, recurring market failures, and inflationary pressures, maintaining the capacity to feed populations has now become a major challenge for the European Union.

Following the publication of the Niinistö Report (2024) and subsequently the EU preparedness union strategy (2025), the European Commission launched a reflection process aimed at strengthening Member States' preparedness for crises, particularly in the agricultural and food sectors. This orientation is reflected in the introduction, within the forthcoming revision of the Common Market Organisation (CMO) regulation, of a chapter dedicated to emergency supply arrangements, the implementation modalities of which remain to be specified, particularly with regard to stockpiling.

This report analyses the challenges raised by this development and the conditions required for implementing stockpiling policies at the European level. It first shows that several Member States already have preparedness mechanisms in place, often highly diverse and integrated into broader civil protection, defence, or supply resilience strategies.

The report also highlights the diversity of risks to which agricultural and food systems are exposed, and for which no single instrument can provide a comprehensive response. It therefore underscores the need to distinguish between several categories of reserves: military stockpiles, emergency food reserves intended for civilian populations, and strategic reserves designed to secure agricultural and food supply chains. These strategies must also take into account the specific characteristics of the products being stored, logistical constraints, dependencies on inputs, and the resilience of processing and distribution infrastructures.

Furthermore, the report emphasises that such mechanisms can only be effective through multi-level governance involving European institutions, Member States, economic actors, subnational public authorities, and civil society. The examples of petroleum stockholding policies, together with experiences developed in several Member States, thus inform a series of recommendations intended to contribute to the framework currently under development.

Finally, the report stresses the importance of not dissociating the issue of storage from the broader challenges of transition and resilience in food systems. In the context of growing exposure to vulnerabilities linked in particular to energy dependence, logistics, and agricultural inputs, the development of reserves should be regarded as one of the levers for building more robust food systems capable of better anticipating, absorbing, and overcoming future crises.

Plan du rapport

Introduction	6
Partie 1 : Envisager un cadre commun à l'échelle de l'Union Européenne à partir de contextes nationaux contrastés	9
A. Le régime juridique applicable aux stocks publics pour la sécurité des approvisionnements en Europe	9
1. La place des réserves dans les stratégies agricoles et de sécurité de l'UE	9
2. Le cadre juridique pour les stocks de denrées agricoles et alimentaires	13
B. Les spécificités des États Membres	17
1. L'hétérogénéité des risques perçus selon les pays	17
2. La diversité des réponses déjà apportées par les États Membres	18
C. Quelles voies de coopération entre les États Membres ?	21
Partie 2 : Mettre en œuvre une stratégie de stockage public de produits agricoles et alimentaires aux fonctions multiples, entre sécurité des approvisionnements et gestion des risques	26
A. Entrer dans la complexité du sujet : cas d'étude sur le stockage pétrolier	26
B. Catégoriser les denrées à stocker : des enjeux sur toute la chaîne d'approvisionnement	29
1. Les denrées brutes à destination de l'alimentation humaine	30
2. Les denrées transformées à destination de l'alimentation humaine	31
3. Les denrées destinées à l'alimentation animale	32
4. L'enjeu spécifique des intrants	34
5. Le stockage physique et virtuel	35
C. Gouverner les politiques de stockage : une pluralité d'acteurs à associer	36
1. Les acteurs publics infra-nationaux	36
2. Les entités intermédiaires	38
3. Les opérateurs privés	39
4. Les Banques Alimentaires	42
5. La société civile	43
Conclusion	46
Synthèse des recommandations	47
Liste des ressources	50

Introduction

La pandémie du Covid-19 a constitué un choc sans précédent sur les chaînes logistiques mondiales, rappelant que l'approvisionnement en denrées alimentaires de l'Union Européenne (UE) n'allait pas de soi comme l'a reconnu la Commission Européenne dans sa communication en novembre 2021¹ :

« La crise de la COVID-19 a fait l'effet d'un avertissement pour ceux qui pensaient que de graves difficultés d'approvisionnement en ce qui concerne certaines denrées alimentaires dans les magasins de l'UE étaient inconcevables. »

Deux ans plus tard, en 2022, en provoquant une crise énergétique et une envolée des coûts des intrants et du prix des céréales, l'invasion de l'Ukraine par la Russie a exposé de nombreux pays à des risques de pénuries entraînant une hausse des prix sur des produits de base. En Europe, les rayons des grandes surfaces ont à nouveau été vidés de certains produits comme la farine. L'adaptation des systèmes agricoles et alimentaires européens devient, dès lors, d'autant plus urgent que le paysage des risques se complexifie : il faut faire face aux effets croissants du changement climatique générant une dégradation de l'environnement avec des effets sur la production alimentaire, tout en se protégeant des bouleversements géopolitiques, des menaces hybrides et des cyberattaques ciblant les infrastructures critiques, qui pourraient perturber le bon fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire mondiale². Dernière preuve des vulnérabilités structurelles et des dépendances stratégiques critiques de l'UE, le blocage du détroit d'Ormuz depuis le mois de février 2026, par lequel transite environ un tiers de la production mondiale d'engrais, générant une hausse des prix de l'alimentation et faisant craindre une baisse de la production agricole dans les mois et années à venir. Le caractère transfrontalier de ces crises implique désormais un cadre ferme quant à la définition des rôles des acteurs dans la préparation et la réponse aux effets de ces crises, notamment dans une structure de gouvernance à plusieurs niveaux telle que celle de l'UE :

« Bien que les chocs, les situations d'urgence et les crises aient des natures et des origines distinctes, ils présentent également de nombreux points communs et soulignent la nécessité de renforcer le rôle de l'UE en tant qu'acteur politique, économique et sécuritaire. Les menaces ne s'arrêtent pas à nos frontières, elles se répercutent entre les secteurs interconnectés de notre économie et compromettent le bien-être et la sécurité de nos citoyens. Cela nécessite une coopération renforcée au sein de l'UE lorsque l'ampleur de la menace ou de la crise dépasse les capacités d'un État membre pris isolément. »³

¹ Plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en période de crise.

² Bertolozzi-Caredio et al., *Risks and Vulnerabilities in the EU Food Supply Chain*.

³ Niinistö, *Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*.

Aujourd'hui, la Commission Européenne propose de traiter la question du stockage de denrées agricoles et alimentaires comme un moyen de préparation et de réaction face à des crises graves. A ce titre, elle inscrit des mesures nouvelles relatives à « *la disponibilité des approvisionnements en situation d'urgence et de crise grave* » dans le règlement n°1308/2013 relatif à l'Organisation Commune des Marché (OCM)⁴.

Dans cette proposition de règlement, il est considéré que l'atteinte de cet objectif de préparation face aux crises doit passer par un enrichissement des **initiatives nationales actuelles** par le biais de plans nationaux de préparation à la sécurité alimentaire (article 222 quater de la proposition de règlement OCM). D'autre part, l'objectif est de **formaliser et de renforcer la coordination à l'échelle européenne** notamment à travers le mécanisme européen de préparation et de réaction aux crises alimentaires (EFSCM) en tant que principale plateforme de coordination et d'échange d'informations au niveau de l'UE (article 222 sexies de la proposition de règlement OCM).

Les plans nationaux contiendraient différentes mesures obligatoires en matière de préparation et de réaction face à des événements majeurs : des mécanismes de suivi et d'alerte précoce, des dispositions en matière de données sur les stocks de produits agricoles essentiels, des précisions sur les modalités de coordination entre les autorités publiques à tous les niveaux territoriaux et de coopération avec des acteurs du secteur privé ainsi que des protocoles de communication d'urgence pour informer les parties prenantes de la gestion de crise et la population. Les réserves de produits agricoles et alimentaires, quant à elles, sont aujourd'hui inscrites comme des mesures facultatives dans ce texte, où elles sont définies de la manière suivante :

« Stocks détenus par des opérateurs publics ou privés destinés à être utilisés à des fins militaires ou de protection civile dans des situations d'urgence ou de crise, y compris les interventions humanitaires, ou les stocks tenus à disposition pour assurer la sécurité alimentaire en cas de perturbations majeures de l'approvisionnement. » (article 222 quinquies de la proposition de règlement OCM)

Dans cette définition plusieurs types de réserves sont ainsi envisagés :

- des **stocks alimentaires militaires** destinés à sécuriser en priorité les forces armées ;
- des **stocks alimentaires d'urgence** à destination de populations civiles dans le cadre d'une assistance face à des catastrophes majeures. Ils visent à apporter un soutien à des populations identifiées comme vulnérables, pendant quelques jours ou semaines après l'événement ;
- des **stocks de réserves** de produits alimentaires et agricoles destinés à sécuriser les chaînes d'approvisionnement, sur tous leurs maillons, dans des situations où la production agricole et/ou l'accès à certaines denrées seraient remis en question.

Dans ce contexte, l'objectif de la présente étude est de mettre en lumière un certain nombre d'enjeux que la mise en œuvre d'une telle proposition de règlement soulève, ainsi que de formuler des recommandations à

⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1308/2013.

destination de décideurs européens et nationaux afin d'encourager le développement de réserves agricoles et alimentaires dans les États-Membres (EM). Le document s'organise autour de deux grandes questions qui ont guidé la réflexion :

1) Comment prévoir un cadre juridique commun avec des EM qui présentent des vulnérabilités et des politiques nationales différentes en matière agricole, alimentaire, de sécurité et de protection civile ?

Dans la première partie de rapport, nous étudierons le paysage juridique dans lequel s'inscrit la mesure du règlement OCM visant à encourager les réserves de produits agricoles et alimentaires. Nous mettrons notamment en évidence la diversité des politiques nationales inscrites dans le secteur de la protection et de la sécurité civile que les plans nationaux devront compléter. Des mesures en matière de stockage de produits agricoles et alimentaires existent en effet déjà dans la majorité des EM en dehors du cadre de la politique agricole, contrairement à ce qu'il était jusque-là admis par certaines institutions européennes. Enfin, nous porterons une réflexion quant aux enjeux de coopération entre les EM et de coordination au niveau de l'UE, dont l'engagement conjoint pourrait permettre de renforcer les mesures en faveur de réserves agricoles et alimentaires à un niveau communautaire.

2) Quels sont les freins et leviers opérationnels pour mettre en œuvre des stocks agricoles et alimentaires qui répondent à des fonctions différentes ?

Au regard des textes étudiés et des entretiens réalisés, nous présenterons dans une deuxième partie de ce rapport, les verrous techniques que nous avons identifiés pour remplir les objectifs visés par les mesures de constitution des réserves en matière de sécurité alimentaire en cas de crises. Nous présentons ainsi un certain nombre d'enjeux d'ordre opérationnel qui, selon nous, ne peuvent être traités qu'en précisant les types de stocks concernés (stocks militaires, stocks d'urgence, stocks de réserve). Nous envisagerons également des leviers, notamment à partir d'exemples inspirants de pays européens qui disposent d'ores et déjà de politiques de stockage de produits agricoles et alimentaires.

Partie 1 : Envisager un cadre commun à l'échelle de l'Union Européenne à partir de contextes nationaux contrastés

Bien que les EM de l'UE disposent d'un cadre juridique commun pour assurer la sécurité alimentaire, notamment dans le cadre de la PAC, les mécanismes de sécurisation des approvisionnements sont très hétérogènes selon les États car relevant de compétences nationales. En effet, pour nombre d'entre eux, ces instruments s'inscrivent dans une stratégie de défense et/ou de protection civile. Ainsi, la disparition progressive des stocks d'intervention depuis les années 90 n'a pas conduit à une complète élimination des réserves de produits agricoles et alimentaires en Europe. En Finlande et en Allemagne, des réserves existent depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

Nous proposons dans cette partie de montrer la manière dont la question du stockage est désormais en voie d'être réintégrée à la PAC, non plus dans une logique de régulation des marchés, mais par la convergence de stratégies de résilience dans le domaine agricole et de préparation à des crises graves. Nous mettons également en évidence la diversité des stratégies de préparation qui dépendent des vulnérabilités des EM et qui relèvent de conceptions différentes de la gestion de crise. Cette hétérogénéité des stratégies nécessite d'approfondir les modalités de coopération entre les EM pour lesquelles nous proposons des pistes fondées notamment sur des expériences en dehors de l'UE telles que celle de la CEDEAO.

A. Le régime juridique applicable aux stocks publics pour la sécurité des approvisionnements en Europe

1. La place des réserves dans les stratégies agricoles et de sécurité de l'UE

L'intégration de mesures concernant la mise en réserve de denrées agricoles et alimentaires dans la proposition de règlement OCM prend racine dans des stratégies européennes relevant de différents secteurs, stratégies conçues notamment pour faire face à des chocs et des crises majeures (cf. tableau 1). Dans les secteurs agricoles et alimentaires, la réflexion autour d'une incitation des EM à réaliser des stocks de réserve trouve un premier écho lors de la crise du Covid-19. En mettant en évidence des fragilités structurelles des chaînes d'approvisionnement⁵, cette crise a débouché sur une prise de conscience générale quant à la nécessité d'anticiper le maintien de leur bon fonctionnement face à un ensemble d'événements plus ou moins prévisibles. Dès lors, la stratégie « **De la ferme à la table** », initialement élaborée pour faire évoluer le système alimentaire de l'UE vers un modèle durable, prévoit la mise en œuvre d'un « **plan d'urgence visant à garantir**

⁵ Bertolozzi-Caredio et al., *Risks and Vulnerabilities in the EU Food Supply Chain*.

la sécurité alimentaire”⁶ face à un nouveau paysage de risques. Ce plan a été communiqué en novembre 2021⁷, après une suite d’auditions d’experts et une consultation en ligne⁸.

Dans cette communication, la Commission Européenne reste toutefois très prudente quant aux solutions qui pourraient être proposées en matière de stockage

*« Les stocks peuvent, en particulier dans les pays en développement, jouer un rôle dans l’atténuation des crises de sécurité alimentaire, en complément du maintien des échanges commerciaux. Cependant, les politiques de stockage induisent des coûts importants qui s’expliquent, en grande partie, par le caractère périssable des produits de base et des produits alimentaires. Lorsqu’elle est gérée directement par les pouvoirs publics, la détention de stocks dissuade le secteur privé de faire des efforts analogues. La libération de stocks peut également porter atteinte au fonctionnement des marchés. »*⁹

Elle prévoit cependant les modalités de déploiement d’un mécanisme européen de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire (EFSCM)¹⁰. Ce mécanisme doit permettre la coordination entre des acteurs publics et privés, entre différents secteurs économiques, entre différents instruments européens existants et entre les dispositifs nationaux, pour identifier des signaux d’une crise et mettre en œuvre un plan d’action visant à maintenir la sécurité des approvisionnements alimentaires. Ce mécanisme, dont les fonctions portent sur la concertation plus que sur la conception de mesures opérationnelles, est prévu en priorité pour permettre des échanges entre les EM afin notamment d’éviter des prises de décisions qui pourraient nuire à d’autres Etats. Concrètement, l’EFSCM fonctionne à travers un groupe d’experts composé de spécialistes d’autorités nationales des 27 EM de l’UE dans les domaines de l’agriculture, de la pêche, de l’aquaculture, de la politique sanitaire ou de la sécurité alimentaire ; d’autorités nationales de pays non-membres de l’UE mais dont les chaînes d’approvisionnement alimentaire sont fortement intégrées à celles de l’UE ; d’organisations de parties prenantes qui participent soit en tant que membres soit en tant qu’observatrices. Depuis sa création, des démarches ont été menées par ce groupe telles que la définition de recommandations sur les moyens d’améliorer la diversité des sources d’approvisionnement, la définition de lignes directrices pour la communication de crise en matière d’approvisionnement alimentaire et de sécurité alimentaire, la rédaction d’un rapport sur les risques et les vulnérabilités dans la chaîne d’approvisionnement alimentaire de l’UE ou encore la publication d’un tableau de bord destiné au suivi de l’approvisionnement alimentaire et de la sécurité alimentaire.

⁶ Traduction de l’anglais *contingency plan*

⁷ Niinistö, *Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness*.

⁸ Commission européenne, « European Commission - Have your say ».

⁹ Plan d’urgence visant à garantir l’approvisionnement et la sécurité alimentaires en période de crise.

¹⁰ Traduction de *European Food Security Crisis preparedness and response Mechanism*

Toutefois, ce n'est que depuis le début de l'année 2025, après la parution du rapport Niinistö et de la « stratégie de constitution de stocks »^{11 12}, constituant l'un des volets de la stratégie « pour une Union de la préparation »¹³, que ces experts explorent les enjeux concernant les réserves agricoles et alimentaires que pourraient constituer les EM. En effet, en visant la préparation et la sécurité de l'ensemble de la société européenne, cette stratégie remet la question des stocks à l'agenda politique européen. A noter que cette stratégie « pour une Union de la préparation » se fonde sur des précédents normatifs intégrant des mesures de préparation et de gestion de crise tels que la Directive pour la Résilience des Entités Critiques (REC)¹⁴ - pour assurer la résilience physique et opérationnelle de certaines infrastructures¹⁵ ; ou encore le règlement sur les situations d'urgence et la résilience du marché intérieur (SURMI)¹⁶ - pour assurer en toute situation le bon fonctionnement du marché intérieur et des chaînes d'approvisionnement. Les enjeux propres aux secteurs agricole et alimentaire ne sont pourtant pas développés dans ces différents textes (ils n'ont été ajoutés que lors de la révision du texte en 2023 de l'actuel SURMI), bien qu'ils s'agissent de secteurs reconnus comme d'importance vitale. Ce manque de développement confirme la frilosité de certaines institutions à s'emparer opérationnellement de la question des stocks publics de produits agricoles et alimentaires.

Ainsi, c'est dans ce contexte d'élaboration d'une stratégie orientée vers la préparation de la société à des situations d'urgence et à des crises, qu'une première session de travail de l'EFSCM consacrée à la « stratégie de constitution de stock » a eu lieu en mai 2025 et a ouvert une réflexion sur les besoins en matière de stockage dans le secteur agroalimentaire et de la pêche en période de crise¹⁷. A partir des expériences de certains États (la Finlande, l'Allemagne et la Suisse) et partant du constat qu'il n'existe actuellement pas de cadre harmonisé à l'échelle de l'UE en matière de réserve, il a mis en évidence plusieurs points d'attention pour penser la résilience des chaînes d'approvisionnement tels que :

- travailler à des modèles de coordination et de subsidiarité entre les EM ;

¹¹ Traduction de l'anglais *stockpiling strategy*

¹² Communication of the Commission EU stockpiling strategy: Boosting the EU's material preparedness for crises, COM (2025) 528 final.

¹³ Traduction de l'anglais *EU Preparedness Union Strategy*

¹⁴ Traduction de l'anglais *Critical Entities Resilience Directive*

¹⁵ Directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques, et abrogeant la directive 2008/114/CE du Conseil.

¹⁶ Règlement (UE) 2024/2747 du Parlement européen et du conseil du 9 octobre 2024 établissant un cadre de mesures relatives à une situation d'urgence dans le marché intérieur et à la résilience du marché intérieur et modifiant le règlement (CE) n°2679/98 du Conseil.

¹⁷ Commission européenne - groupe d'experts EFSCM, *4th Focus Meeting of the Expert Group on the European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism: "Developing a coordinated approach to agri-food and essential inputs stockpiling within the EU preparedness framework."*

- prévoir une méthodologie partagée pour savoir quels sont les produits critiques à stocker (produits bruts, transformés, intrants, etc.) ;
- anticiper la collaboration entre autorités civiles et militaires pour protéger les infrastructures critiques (transport, eau, logistique) et pour garantir l'approvisionnement alimentaire en cas de crise majeure.

Nous reprenons ces différents points dans le rapport afin d'apporter un certain nombre de précisions quant aux enjeux techniques que le stockage de produits agricoles et alimentaires soulève.

Une deuxième session réunie en septembre 2025¹⁸, a permis de définir les priorités de travail au regard d'un questionnaire soumis aux membres et aux observateurs de l'EFSCM qui sont de favoriser la coopération entre acteurs publics et privés, mettre en œuvre la Directive REC dans le secteur alimentaire, développer des plans nationaux de préparation tels que prévus dans le cadre du règlement OCM.

Un troisième temps de travail, en avril 2026, visait à approfondir les enjeux de coopération public-privé dans le cadre de la mise en œuvre de la *stockpiling strategy* notamment à partir des exemple Finlandais et Autrichiens¹⁹.

A noter que la notion de « **dual use by design** » constitue un enjeu important dans ces différentes discussions, au carrefour entre les enjeux agricoles et de préparation de l'Union. Dans sa résolution du 10 septembre 2025 portant sur l'avenir de l'agriculture et la politique agricole commune après 2027, le Parlement exhortait la Commission :

« à suivre les recommandations du rapport Niinistö et appelle de ses vœux la constitution généralisée de stocks stratégiques alimentaires, en mettant à profit la solide expérience acquise en Finlande et en Allemagne, l'intégration de la doctrine du «double usage dès la conception» (dual use by design) dans les politiques de développement de la production de biocarburants »²⁰

Cette notion appelle à une coopération renforcée entre les secteurs civil et militaire – avec une ouverture au secteur de la sécurité (biosécurité, cybersécurité, etc.), ainsi qu'à une mutualisation des investissements de l'UE dès la conception des outils. Dans les secteur agricoles et alimentaires, comme l'indique la résolution du Parlement, cette notion pourrait se traduire par une mutualisation des investissements pour le stockage de denrées et par la valorisation nouvelle de certains produits tels que les biocarburants en envisageant d'avoir

¹⁸ Commission européenne - groupe d'experts EFSCM, *4th Focus Meeting of the Expert Group on the European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism: "Developing a coordinated approach to agri-food and essential inputs stockpiling within the EU preparedness framework."*

¹⁹ Expert Group on the European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism - Main Group, « Register of Commission expert groups and other similar entities ».

²⁰ Textes adoptés - L'avenir de l'agriculture et la politique agricole commune après 2027 - Mercredi 10 septembre 2025.

des cultures réservoirs d'énergie en temps « normal » qui puissent être mobilisées comme instrument de sécurisation en temps de crise ou en situation de rupture.

2. Le cadre juridique pour les stocks de denrées agricoles et alimentaires

En prévoyant la mise en œuvre de plans nationaux intégrant des mesures en matière de réserves, le règlement OCM répond ainsi aux problématiques soulevées à la fois dans le « plan d'urgence visant à garantir la sécurité alimentaire » et dans la stratégie « pour une Union de la préparation ». D'un point de vue juridique, il s'appuie sur l'article 39 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE)²¹ précisant notamment que l'UE, par le biais de la Politique Agricole Commune (PAC), « doit garantir la sécurité des approvisionnements ».

Comme indiqué dans la proposition de règlement, les mesures prévues en matière de stockage doivent permettre de respecter l'orientation de la PAC vers le marché, conformément aux engagements pris dans le cadre des Accords de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)²². Plus précisément, elles sont censées respecter les conditions prévues dans le paragraphe 3 de l'annexe 2 de l'Accord sur l'Agriculture (Asa) concernant la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire pour bénéficier d'une exemption de comptabilisation de ces soutiens dans leur Mesures Globales de Soutien (MGS). A ce titre :

- le volume et la formation de ces stocks doivent correspondre à des objectifs prédéterminés se rapportant uniquement à la sécurité alimentaire ;
- le processus de formation et d'écoulement des stocks doit être transparent d'un point de vue financier (et être notifié) ;
- les achats de produits alimentaires par les pouvoirs publics doivent s'effectuer aux prix courants du marché ;
- les produits provenant des stocks de sécurité, doivent être vendus à des prix qui ne sont pas inférieurs au prix courant du marché intérieur payé pour le produit et la qualité considérés.

Plusieurs critiques sont adressées à ces règles avec lesquelles l'UE doit composer. Premièrement, l'existence même des stocks aura inévitablement un effet sur les prix puisqu'ils réduiront les phénomènes de panique et de spéculation. Ensuite, le respect du dernier principe « *vendre les produits au prix courant du marché* »²³ constitue à la fois un enjeu et une contrainte majeure dans les situations de forte inflation. La libération de stocks de réserve ne doit pas avoir d'effet de distorsion sur les marchés mais doit justement permettre de contenir la flambée des prix et maintenir la disponibilité et l'accès en matières premières agricoles pour les

²¹ Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne.

²² World Trade Organization, *Les Accords de l'OMC*.

²³ À noter que dans le cas où l'exemption boîte verte ne s'applique pas, ce sont les achats publics (et l'écart de prix qu'ils génèrent) qui tombent sous la discipline OMC via la MGS, et non les conditions de revente en elles-mêmes.

chaînes d'approvisionnement. En respectant strictement ce principe, les stocks de réserve ne peuvent au mieux jouer qu'un rôle de prévention et d'anticipation des risques plutôt que de réaction dans des situations critiques.

Par ailleurs, la mise en œuvre d'un processus transparent de formation et d'écoulement des stocks est relativement peu crédible. Certains États tels que la Chine gardent ces données volontairement opaques pour des raisons de sécurité-défense et les informations disponibles concernant le secteur privé (souvent associés à des programmes publics de stockage) sont également maintenues confidentielles.

Toutefois, une flexibilité existe au regard de ces règles. Dans le cas où les programmes de stockage portés par l'UE ne remplissent pas les conditions précédentes, ils entrent dans la boîte orange de l'OMC : le soutien aux prix qui en découle (mesuré par l'écart entre le prix administré et le prix de référence externe) doit alors être comptabilisé dans la Mesure Globale du Soutien (MGS) et rester sous le plafond de 72 Md€. Par ailleurs, un seuil dit « de *minimis* » est autorisé (équivalent à 5% de la valeur de production), en dessous duquel le soutien n'est pas intégré dans le calcul de la MGS totale.

Il est également important de préciser que depuis 2013, une clause initiée par plusieurs pays du G33 (comme l'Inde qui refusent ces règles en particulier la revente aux prix de marché courant), limite les possibilités de contestation auprès de l'Organe de Règlement des Différends, de la conformité des programmes de stockage public vis à vis du cadre de l'Asa. Cette clause n'a toutefois pour l'heure débouchée sur aucune solution permanente intégrée officiellement dans l'Asa et son efficacité est discutable : les conditions à remplir restent nombreuses et elles n'empêchent pas les pressions diplomatiques.

La mise en œuvre de mesures en matière de stockage doit ainsi impérativement se justifier politiquement vis à vis des autres Etats Membres de l'OMC quant aux enjeux de sécurité alimentaires auxquels ils répondent. L'approche employée par la Commission Européenne à travers la révision du Règlement OCM est bien de développer des stocks mobilisables en cas d'urgence ou de crise majeure, et non des mécanismes d'intervention visant à soutenir les producteurs contre des prix trop bas. Les mécanismes de stockage doivent ainsi être pensés en articulation avec d'autres outils anti-inflation et de les articuler avec des programmes d'aide alimentaire permettant de les distribuer en agissant au minimum sur les prix.

Dans le cas de la mise en œuvre de stocks d'urgence, l'ambition de sécurité alimentaire ne peut être remise en question. Une preuve étant que ces stocks sont considérés comme des outils permettant de concrétiser le droit fondamental à l'alimentation tel que l'indiquent les Directives volontaires de la FAO (2004) à ce sujet ²⁴ :

« Il convient que les États mettent en place des mécanismes adéquats et opérationnels d'alerte rapide pour prévenir ou atténuer les effets des catastrophes naturelles ou causées par l'homme. Ces systèmes devraient être fondés sur les normes et la coopération internationales et sur des données

²⁴ Intitulées directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale

ventilées fiables, et devraient faire l'objet d'un suivi constant. Il convient que les États prennent des mesures appropriées pour la préparation aux situations d'urgence, en constituant par exemple des stocks alimentaires pour pouvoir acheter des aliments et qu'ils prennent des dispositions en vue de mettre en place des systèmes adéquats de distribution. » (Directive 16.7 de la directive volontaire)

Lorsqu'ils existent, ces stocks sont généralement intégrés dans des politiques nationales de protection et de sécurité civile. A ce titre, l'article 196 du TFUE ²⁵ précise que ces mesures doivent être prises par les EM et que l'UE peut jouer un rôle de soutien pour compléter leurs actions et favoriser leur coopération :

« L'Union encourage la coopération entre les États membres afin de renforcer l'efficacité des systèmes de prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine et de protection contre celles-ci »
(article 196 du TFUE)

Le tableau ci-dessous synthétise les principaux éléments constituant le paysage juridique dans lesquels sont pensées les réserves alimentaires dans le contexte européen actuel.

²⁵ Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne.

Tableau 1 : synthèse des cadres juridiques récents permettant le stockage par les Etats au sein de l'UE

Niveaux juridiques	Nom du/des texte(s)	Implication du/des texte(s)
Traité international	Accord sur l'Agriculture	Mesures de stockage contraintes qui doivent se justifier politiquement avec des objectifs relatifs à la sécurité alimentaire (conditions mises en débats depuis plusieurs décennies)
Traité de l'UE	Traité sur le Fonctionnement de l'UE (TFUE)	Garantie de la sécurité des approvisionnements (Art.39) Soutien des mesures de gestion des risques qui doivent être prises à l'échelle nationale (Art. 196)
Stratégies de l'UE	Stratégie de la ferme à la table (2020) Stratégie pour une Union de la préparation (2025) sur la base du rapport Niinistö (2024) Stratégie de constitution de stocks (2025)	Reconnaissance de l'agriculture et de l'alimentation comme secteurs d'importance vitale Identification de l'EFSCM comme mécanisme pertinent pour assurer la coordination des différents acteurs
Règles de droit de l'UE	Directive européenne pour la Résilience des Entités Critiques (REC) (2022)	Assurer la résilience physique et opérationnelle de certaines infrastructures
	Règlement sur les situations d'urgence dans le marché intérieur et la résilience du marché intérieur (SURMI) (2024) Règlement OCM (en cours)	Assurer la protection de biens et de service

En synthèse, les différents types de stocks agricoles et alimentaires mentionnés dans la proposition de règlement (stocks d'urgence, stocks militaires, stocks de réserves) ouvrent officiellement la question des stocks aux domaines de la gestion des risques et de la protection civile. Dès lors, il est important de (re)clarifier le rôle des États, les modalités de leur coopération et le rôle que l'UE peut jouer en matière de coordination (cf. Partie C). Cela suppose de connaître leurs problématiques spécifiques ainsi que les instruments qu'ils mettent d'ores et déjà en place (cf partie B).

Recommandation 1

Reconnaître la diversité des types de stocks que recouvre la notion actuelle de « réserve agricole » et prendre en compte la complexité induite par leurs différentes fonctions, en proposant un cadre commun facilement appropriable par l'ensemble des acteurs.

B. Les spécificités des États Membres

1. L'hétérogénéité des risques perçus selon les pays

Dans le cadre du Plan d'urgence, une étude sur l'évaluation des risques et des vulnérabilités a été réalisée par le *Joint Research Centre* (JRC)²⁶. Le rapport présente une typologie des risques catégorisés en six types :

- Les risques biophysiques et environnementaux (phénomènes météorologiques extrêmes, catastrophes naturelles, ravageurs, maladies et espèces envahissantes etc.)
- Les risques économiques et de marché,
- Les risques socioculturels et démographiques,
- Les risques (géo)politiques et institutionnels,
- Les risques liés à la performance de la chaîne d'approvisionnement
- Les risques liés à l'information et la technologie.

A travers ces éléments de cadrage et l'élaboration d'indices de risques, l'étude met en évidence la disparité des enjeux auxquels sont confrontés les EM. Les pays du sud de l'Europe semblent être davantage touchés par les risques biophysiques et environnementaux liés notamment à la sécheresse et au stress hydrique, l'Europe de l'Est serait plus vulnérable d'un point de vue de la logistique et de la performance de la chaîne d'approvisionnement et les EM du sud-est présentent plus de risques socioculturels et démographiques. Par ailleurs, les régions frontalières aux opérations russes, notamment à l'Ukraine, semblent plus exposées aux cyberattaques et aux instabilités liées au conflit qui marque cette région. Dans ce cas, le risque de vol ou de destruction des stocks et des infrastructures routières et logistiques qui permettent de les libérer est déterminant comme le montre l'expérience Ukrainienne. Ce rapport du JRC met également en évidence les enjeux des régions ultrapériphériques de l'UE²⁷ situées dans les océans Atlantique et Indien, dans le bassin des Caraïbes et en Amérique du Sud. Leur éloignement, leur insularité, leur taille, leur dépendance aux

²⁶ Bertolozzi-Caredio et al., *Risks and Vulnerabilities in the EU Food Supply Chain*.

²⁷ La Guadeloupe, la Guinée française, la Martinique, Mayotte, la Réunion et Saint Martin (France) ; les Açores, Madeira (Portugal) et les îles Canaries (Espagne)

importations ou encore leur climat génèrent des problématiques spécifiques qui doivent être prises en compte dans les mesures de préparation et de gestion des risques.

Face à une telle hétérogénéité de situations, la mise en œuvre d'instruments adaptés aux contextes nationaux s'impose, notamment de manière à respecter les outils existants. Ceux-ci ont été recensés par l'EFSCM dans le cadre d'un inventaire réalisé en 2024.

2. La diversité des réponses déjà apportées par les États Membres

Les mesures en matière de stockage de produits agricoles et alimentaires mises en place dans les EM relèvent de conceptions de la gestion des risques différentes auxquelles nous suggérons d'accorder une attention particulière.

En 2021, le plan d'urgence visant à garantir la sécurité alimentaire indiquait qu'au moins sept EM constituait des réserves.

« Des réserves stratégiques sont conservées dans au moins sept États membres et gérées soit par des autorités publiques, soit par des opérateurs privés. Ces réserves se composent principalement de céréales de base mais d'autres marchandises, comme les intrants, sont parfois prévues. Certains États membres ont publié des recommandations à l'intention de leurs citoyens afin qu'ils conservent chez eux, en permanence, des stocks de précaution. » (Plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement)

En réalité, une enquête menée en 2023 par la Commission auprès de toutes les autorités nationales, afin de comprendre le niveau de préparation de chaque EM concernant la sécurisation des approvisionnements, montre que les EM prévoient bien des mesures à l'échelle nationale en dehors du regard des institutions européennes²⁸. Les résultats de cette évaluation, à laquelle 18 pays membres et cinq pays non-membres ont répondu, révèlent en effet que 13 d'entre eux disposent déjà de réserves alimentaires : la République Tchèque, l'Allemagne, la Finlande, la Hongrie, l'Italie, la Lituanie, le Monténégro, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, Monaco, la Norvège et le Kosovo.

²⁸ Commission européenne, *Report on the results of the EFSCM questionnaire on the state of national preparedness 2024*.

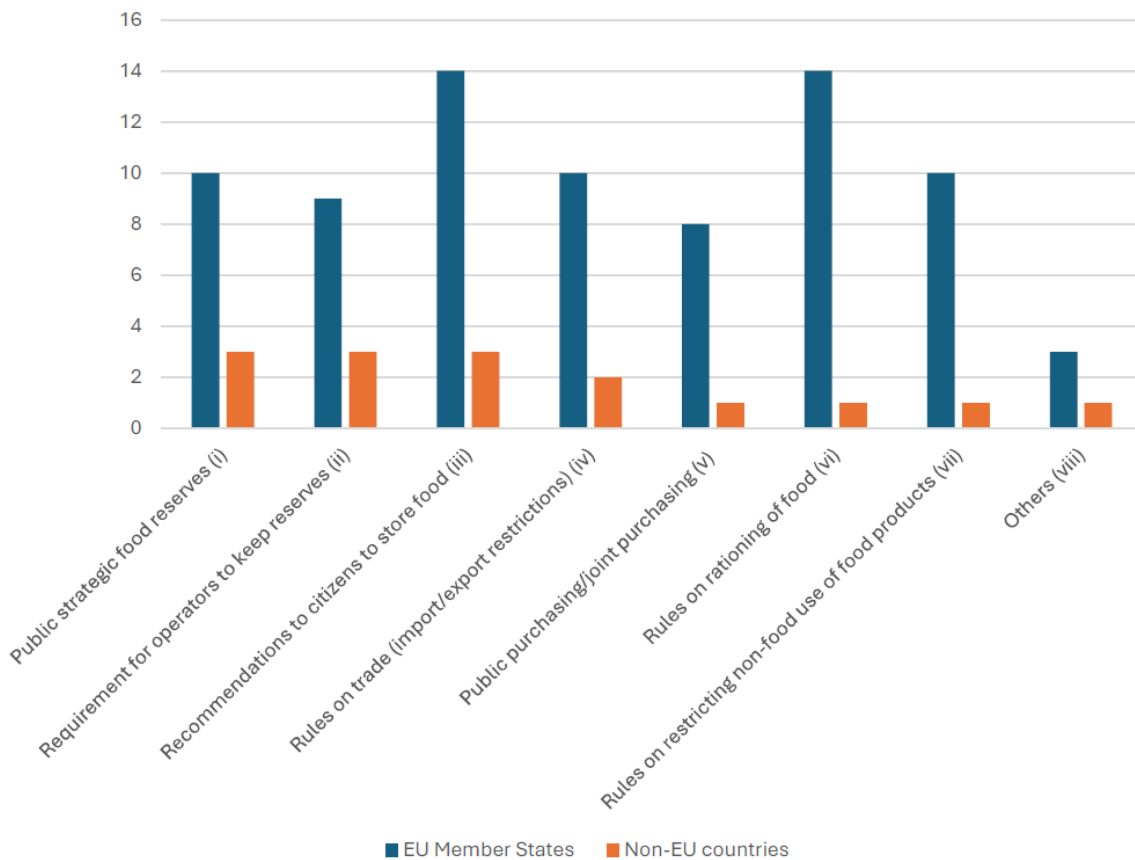


Figure 1 : Nombre de pays déclarant avoir des instruments ou des actions qui peuvent être activés dans le cas d'une crise affectant l'approvisionnement ou la sécurité alimentaire.

Source : rapport des résultats du questionnaire de l'EFSCM sur l'état de la préparation au niveau national

D'autres travaux²⁹ indiquent que certains EM tels que la Suède, la Bulgarie, l'Estonie et la Slovaquie détiennent eux aussi des réserves agricoles et/ou alimentaires.

Ces études complétées par des recherches sur les différents dispositifs nous conduisent à identifier sept aspects permettant d'illustrer la diversité des conceptions de la gestion des risques et des mesures déjà prises :

- La sécurisation des approvisionnements agricoles et alimentaires peut s'intégrer à une stratégie plus large qui vise à sécuriser tous les approvisionnements stratégiques. C'est le cas notamment en Finlande, en Suisse, en Bulgarie, au Danemark, en Estonie, en Pologne, en République-Tchèque et en Roumanie ;
- Différents niveaux d'implication des acteurs privés peuvent être prévus dans les mécanismes de gestion des risques ;

²⁹ Notamment un groupe de travail de l'EFSCM du mois d'avril 2026 et des travaux (non publiés) menés par Amélie Karrer dans le cadre du projet de recherche ATLASS 2

- Les dispositifs sont organisés à différentes échelles géographiques avec une approche plus ou moins régionalisée ;
- Ils reposent sur des régimes d'intégration de la société civile différenciés ;
- Les systèmes de déclenchement et l'organisation des différentes parties prenantes pour la libération des stocks ne relèvent pas des mêmes logiques selon les EM ;
- Ils présentent des visions différenciées sur les types de produits risqués, notamment en fonction des types de crises anticipés ;
- Certains dispositifs sont orientés vers des logiques de préparation à la guerre tandis que d'autres visent à se préparer à des situations d'urgences (notamment à des catastrophes naturelles) ou à des crises plus ou moins anticipables.
- La responsabilité de la gestion de crise liées à la sécurité alimentaire est dans la majorité des EM à la charge d'une seule administration (Direction de la sécurité civile ou Ministère de l'Agriculture par exemple) ou d'une agence dédiée mais dans certains cas différentes institutions se partagent cette responsabilité avec une plus ou moins grande coordination

En somme, nous caractérisons ces démarches nationales par leur plus ou moins grande intégration à des stratégies de défense ou, par contraste, à des stratégies agricoles orientées vers la résilience des systèmes alimentaires. D'un côté du spectre, les instruments de stockage sont conçus de manière à se protéger et à maintenir les fonctions vitales des États, principalement face à des agressions extérieures et identifiables (conflits armés, cyberattaques, etc.). Le système finlandais, reposant sur une approche de *Comprehensive security strategy*, constitue probablement le système le plus abouti en la matière en Europe en intégrant tous les niveaux (citoyens, administrations, organisations civiles) dans la stratégie qui vise à garantir le fonctionnement des fonctions vitales de la société. De l'autre côté, on peut identifier des instruments dont l'objectif est d'assurer la sécurité alimentaire des populations face à des risques qui peuvent être endogènes ou exogènes à l'organisation des chaînes d'approvisionnement. Dans ce cas, les enjeux d'adaptation au changement climatique priment sur la logique de préparation à des chocs d'origine anthropique. Certains signaux tels que la valorisation régulière des mesures prises par la Finlande ainsi que l'élargissement du concept de « *dual use by design* » aux secteurs agricole et alimentaire, laissent entrevoir qu'une approche orientée vers les enjeux de sécurité voir de défense - élargis à d'autres domaines - pourrait être favorisée à l'avenir en Europe.

Recommandation 2

Clarifier le lien entre les plans nationaux et les différentes politiques nationales existantes. Notamment, penser l'intégration de ces plans avec les politiques de défense et/ou de protection civile mais aussi avec des politiques de résilience alimentaire

Recommandation 3

Clarifier les mécanismes de déclenchement et de libération des stocks en matière de gouvernance et de prise de décision pour apporter une réponse rapide. Prévoir ainsi une ou plusieurs définitions de la notion de crises (urgence, crises de défense nationale, etc.) au niveau de chaque Etat.

C. Quelles voies de coopération entre les États Membres ?

Les différences en matière de vulnérabilités des EM, la diversité des dispositifs existants pour sécuriser les approvisionnements, couplées au renforcement du principe de subsidiarité dans les politiques agricoles³⁰, laissent présager un risque de préparation à deux vitesses selon les pays. La crainte d'une recentralisation des pouvoirs décisionnels au niveau national, notamment sur le budget de la PAC, est renforcée avec la préparation du futur Cadre Financier Pluriannuel (CFP) pour la période 2028-2034, qui entend refondre l'architecture des fonds européens. En effet, si les Plans de Partenariat National-Régional (PPNR) maintiennent une conditionnalité européenne forte (la Commission conservant un droit de suspension des paiements), ils laissent néanmoins aux États la liberté de gestion des fonds, ce qui constitue une potentielle source supplémentaire de disparités en matière de sécurisation des chaînes d'approvisionnement.

Dans ce contexte, nous considérons qu'il est nécessaire de prévoir les fondements d'une coopération forte entre les EM pour permettre une politique de préparation efficace sur l'ensemble de l'espace communautaire, et ce, conformément à l'article 222 du TFUE prévoyant une clause de solidarité entre l'UE et entre ses EM en cas d'attaque ou de catastrophe se traduisant notamment par un dispositif de réponse commune intitulé "Dispositif intégré de l'Union européenne pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise" (IPCR).

Dès lors, concernant le développement de réserves agricoles et alimentaires, nous considérons qu'il est important qu'un socle commun d'engagements soit prévu rendant obligatoire la constitution de réserves par les EM. Dans un espace sans frontières internes comme c'est le cas dans l'UE, les quantités déstockées par un EM peuvent en effet bénéficier à un autre impliquant ainsi un partage des efforts.

Ces engagements pourraient être pensés :

- De façon homogène pour les stocks d'urgence. La consommation de la population européenne étant relativement homogène concernant certaines denrées de base, les États pourraient prévoir des stocks à minima pour des produits tels que la farine, le sucre, le lait, l'huile, etc.

³⁰ Notamment dans le cadre de la PAC 2023-2027 qui avait déjà introduit des plans stratégiques nationaux (PSN) conférant aux États une plus grande autonomie dans la déclinaison des aides agricoles

- Selon une approche plus diversifiée pour les stocks de réserve. Chaque État pourrait s'engager à constituer à certain niveau de stocks de denrées pour lesquelles il est producteur, particulièrement s'il est un important exportateur, afin de maintenir le bon fonctionnement des chaînes d'approvisionnement.

Recommandation 4

Identifier un socle de mesures commun à tous les États pour détenir des stocks minimaux d'urgence (pour la farine, le sucre, le lait ou les huiles végétales) et des stocks de réserve en prenant en compte la relative uniformité de la consommation et la diversité des productions sur le territoire communautaire

Par ailleurs, il apparaît nécessaire que les plans nationaux (incluant notamment des mesures de stockage) soient conçus et coordonnés au niveau communautaire afin notamment de :

- Maintenir les principes de libre circulation des marchandises au sein de l'UE même en cas de crises majeures, ce principe pouvant être mis à mal comme l'a montré l'expérience du Covid 19³¹ ;
- Prendre en compte la diversité des vulnérabilités et des risques auxquels les EM sont soumis (en reconnaissant la diversité des conceptions des risques selon les États) - avec une attention particulière à l'égard de certains territoires ;
- Capitaliser des données sur l'ensemble du territoire européen afin de prévenir au plus tôt les risques de tension sur les marchés et lutter contre la spéculation en empêchant certains acteurs de profiter de l'opacité du marché (en garantissant toutefois la confidentialité des informations) ;
- Favoriser la complémentarité d'outils à différents échelons de manière à faire face à des risques de différentes natures et nécessitant diverses compétences.

Nous considérons que le système de la CEDEAO constitue une bonne source d'inspiration pour répondre à ces différents enjeux (cf. Encadré ci-dessous). En effet, il repose sur une articulation claire entre les différents niveaux d'interventions constituant selon nous un levier essentiel pour apporter des réponses à différentes échelles et dans différentes temporalités. Ce système met par ailleurs en évidence l'importance d'avoir une première ligne de défense reposant sur un maillage de dispositifs de stockage au plus près des populations qui jouent un rôle important pour réagir potentiellement rapidement d'une part et pour rassurer les populations d'autre part³². En outre, ce système repose sur des règles claires en matière de coopération et de solidarité entre États, privilégiant les zones les plus vulnérables et les moins outillées pour face à des crises. Enfin, l'ambition de mutualiser une partie des stocks nationaux (5%), tel que prévu initialement, est pertinente au

³¹ « Entretien avec Bernard Valluis ».

³² « Entretien avec Franck Galtier ».

nom de la solidarité entre Etats et pourrait être envisager au niveau européen³³. Il ne s'agirait pas d'un stock géré au niveau communautaire (par la Commission) mais d'un stock commun mis à la disposition des Etats quand ils sont touchés par une crise.

A noter toutefois que dans le cas de la **Réserve régionale de sécurité alimentaire**, les ambitions initiales n'ont pas pu être atteintes du fait du sous-dimensionnement actuel des stocks nationaux : ils sont en effet contraints par leur dépendance vis-à-vis des bailleurs étrangers de l'aide alimentaire³⁴ et doivent faire face au nombre croissant ces dernières années de personnes en crise alimentaire. Par ailleurs, le système repose sur une logique de lutte contre un risque de pénuries souvent lié mauvaises récoltes et donc selon laquelle tous les pays de la région ne vont pas subir une crise au même moment. Cette rationalité peut être potentiellement différente en Europe où les chocs sont plus probablement d'origine externe (conflits extérieurs, pandémies, disruptions des marchés internationaux), n'empêchant toutefois pas que certains pays soient plus affectés que d'autres selon les situations.

³³ « Entretien avec Jean-René Cuzon ».

³⁴ « Entretien avec Jean-René Cuzon ».

Encadré 1 : La stratégie régionale de stockage de la CEDEAO

La CEDEAO développe depuis 2012 une stratégie régionale de stockage de sécurité alimentaire inscrite dans la vision de son Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA). Elle repose sur l'articulation de quatre instruments entendus comme « des lignes de défense face aux crises alimentaires et nutritionnelles »³⁵ :

- 1- les **stocks de proximité** mis en place et gérés par les organisations de producteurs ou des collectivités décentralisées,
- 2- les **stocks nationaux de sécurité** gérés par les États ou cogérés par les États et leurs partenaires financiers (notamment des bailleurs de pays étrangers),
- 3- la **réserve régionale de sécurité alimentaire** mise en place et gérée par la Commission de la CEDEAO permettant la mutualisation d'une partie des réserves nationales,
- 4- le recours à l'aide internationale, lorsqu'aucune solution ne peut être trouvée au niveau des trois premières lignes de défense.

Ce système répond à plusieurs principes fondamentaux :

- la **subsidiarité** - c'est à dire que l'action doit être menée au plus proche par la mobilisation des réserves d'abord locales, puis nationales, régionales, etc.
- la **complémentarité** – c'est à dire que la réserve régionale est conçue en fonction des besoins identifiés par l'évaluation des politiques nationales et infranationales et qu'elle n'est mobilisée que lorsqu'il est reconnu qu'une coordination régionale est plus efficace qu'une gestion de la crise au seul niveau des États. Opérationnellement cela signifie que lorsqu'un pays fait face à des problèmes d'approvisionnement, il demande à libérer des stocks. Il a alors la charge de la gestion et de la distribution des denrées selon ses propres dispositifs nationaux de réponse aux crises. Selon les pays et les situations, les institutions mobilisées peuvent être le Ministère de la santé, le Programme Alimentaire Mondial (PAM), des ONG, etc.
- la **solidarité** – c'est à dire que la réserve régionale doit soutenir en premier lieu les pays les plus exposés aux risques de chocs impactant la consommation, et ne disposant pas des ressources permettant d'atténuer les effets de ces chocs

Dans la proposition de règlement OCM, il est actuellement prévu que la Commission assure la coordination des dispositifs nationaux et qu'elle puisse adopter des actes d'exécution en cas d'urgence notamment de manière à collecter des informations sur les plans nationaux, à favoriser la coopération transfrontière ainsi

³⁵ Commission de la CEDEAO, *Réserve régionale de sécurité alimentaire*.

qu'à fixer des règles de coordination et de solidarité entre les EM en matière de réserves de produits agricoles. Il est également précisé que la Commission pourra s'appuyer sur l'EFSCM qui joue dans ce cadre un rôle hybride entre le développement d'une stratégie de transition des chaînes d'approvisionnement sur le long terme – à partir d'une analyse de leurs vulnérabilités structurelles par exemple ; et la gestion d'enjeux stratégiques face à des crises graves - par l'échange d'expériences notamment et l'élaboration de recommandations en matière de préparation et de gestion des risques.

Nous considérons que cette coordination au niveau européen est essentielle et que l'EFSCM constitue un mécanisme clé pour concevoir une politique de préparation à cette échelle, d'autant plus s'il devient un outil opérationnel plutôt que simplement une plateforme d'échanges d'expérience. Nous formulons toutefois les deux recommandations ci-dessous, issues du retour d'expérience de la CEDEAO et que nous considérons comme stratégique dans le contexte européen.

Recommandation 5

Favoriser la mise en œuvre d'un système de soutien commun transnational pour les régions ultrapériphériques considérées comme les plus vulnérables car étant particulièrement exposées aux ruptures logistiques et pour lesquelles les délais d'acheminement des denrées sont plus long

Recommandation 6

Encourager des stratégies fondées sur des outils permettant un maillage territorial des infrastructures de stockage en complément des instruments d'envergure nationale

Partie 2 : Mettre en œuvre une stratégie de stockage public de produits agricoles et alimentaires aux fonctions multiples, entre sécurité des approvisionnements et gestion des risques

Le stockage de produits agricoles et alimentaires à des fins de sécurité alimentaire pose de nombreuses questions techniques et financières, qu'ils s'agissent de stocks d'urgence, de stocks militaires ou de stocks de réserve. A partir d'une comparaison avec le système de réserve de produits pétroliers et de mécanismes déjà mis en œuvre dans les pays plus avancés, cette partie vise à synthétiser les principaux enjeux que ces instruments soulèvent.

A. Entrer dans la complexité du sujet : cas d'étude sur le stockage pétrolier

Selon la Directive européenne 2009/119/CE, les EM sont soumis à des obligations en matière de réserve stratégique de produits pétroliers en étant tenus « *de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers* »³⁶. Cette Directive s'inscrit dans une histoire longue qui démarre avec un premier texte, la Directive (CEE) 68/414/CEE, qui obligeait, dès 1968, les membres de la CEE à « *maintenir un niveau minimum de stocks de pétrole brut et – ou de produits pétroliers* ». Plusieurs textes ont modifié et complété cette base légale, en 1972, 1998, 2006, et, dernièrement, en 2009. En réponse au choc pétrolier de 1973, des pays de l'OCDE créent, en 1974, l'Agence Internationale de l'Energie (AIE) pensée dès ses débuts comme un outil de sécurisation énergétique face aux crises. L'AIE impose à ses membres une obligation de stocker au moins 90 jours de ses importations nettes de pétrole. 20 des EM de l'UE sont membres de l'AIE et donc soumis à cette obligation (l'AIE comptant 32 membres).

La Directive 2009/119/CE³⁷ appelle notamment à la convergence entre le système communautaire et celui prévu par l'AIE. Les fondements de ces obligations reposent sur plusieurs constats résumés dans les Directives 72/425/CEE et 73/238/CEE de 1972 et 1973, encore pleinement d'actualité :

- La place centrale occupée par le pétrole et ses produits dans l'approvisionnement énergétique des EM ;
- La dépendance, de fait, des EM à des réductions ponctuelles de disponibilité de ces produits, pouvant causer des perturbations graves des systèmes économiques ;

³⁶ Directive 2009/119/CE du Conseil du 14 septembre 2009 faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers.

³⁷ Directive 2009/119/CE du Conseil du 14 septembre 2009 faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers.

- La nécessité de prévoir des mesures pour atténuer rapidement les effets de ces éventuelles perturbations ;
- Le besoin d'une concordance des pouvoirs au niveau européen pour faciliter la coordination entre EM en cas de crises.

Ce fonctionnement du système de stockage des produits pétroliers est cité comme inspiration par plusieurs textes et acteurs soutenant la mise en place d'une stratégie de stockage agricole et alimentaire. Par exemple, le Parlement Européen, dans sa résolution du 20 octobre 2021 sur la stratégie « De la ferme à la table », enjoignait « *la Commission à envisager les enjeux des stocks alimentaires stratégiques de la même manière que ceux des stocks de pétrole stratégiques dans l'Union* »³⁸. Sans aller jusqu'à prôner une transposition, il nous semble ainsi utile de pointer des éléments inspirants pour les domaines agricole et alimentaire :

- **Un calcul des stocks basés sur des besoins.** Les Directives et obligations de l'AIE s'appuient sur un calcul lié soit aux importations nettes, soit à la consommation intérieure journalière moyenne, pour fixer des obligations de stockage aux EM. Ainsi, les quantités sont basées sur une connaissance des besoins sur l'année civile précédente ;
- **Un contrôle partagé entre EM et Commission.** Chaque EM s'engage à produire un « répertoire » mis à jour en permanence de tous les stocks, reprenant la localisation, la propriété, la nature et le volume stocké. La Commission peut vérifier l'état des stocks via des examens sur place que les EM doivent autoriser. Les EM doivent par ailleurs fixer des sanctions aux opérateurs en cas de manquement aux règles de stockage ;
- **Une responsabilité partagée du stockage, répartie entre l'État et les acteurs économiques.** L'État fixe les objectifs et décide du déblocage des stocks en cas de crise. L'Entité Centrale de Stockage (ECS), organisme sans but lucratif agissant dans l'intérêt général, peut posséder des stocks dits « spécifiques »³⁹ et gère les délégations des opérateurs privés. Ces opérateurs (entrepôts agréés, importateurs, producteurs) détiennent physiquement la majorité des stocks sur leurs sites. Ils doivent maintenir un certain niveau de stock, produire un *reporting* mensuel et peuvent déléguer en partie leur obligation de stockage à l'ECS moyennant une redevance. La Commission assure la supervision globale et peut demander des rapports en temps réel sur l'état des stocks.
- **Une diversité de produits à stocker.** Les stocks couvrent principalement les essences, les carburateurs, les gazoles et le fioul domestique. Il est à noter que les biocarburants ne sont pris en

³⁸ Stratégie « De la ferme à la table » Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2021 sur une stratégie « De la ferme à la table » pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement (2020/2260(INI)), P9_TA(2021)0425.

³⁹ C'est-à-dire des stocks détenus en propriété directement par les États membres ou par des Entités Centrales de Stockage (ECS) conçus pour répondre aux besoins réels en cas de crise

compte dans les obligations de stockage que s'ils sont mélangés aux produits pétroliers par ailleurs concernés.

- **Des rôles identifiés pour la Commission.** La Commission peut organiser une consultation du « Groupe de coordination pour le pétrole », permettant d'établir la gravité d'une situation. Elle peut également recommander aux EM de débloquer une partie de leurs stocks de sécurité, en lien avec les actions de l'AIE.
- **L'activation du principe de solidarité.** En vertu du principe de solidarité, les EM ont interdiction de prendre des mesures faisant obstacle au transfert de stocks destinés à un autre EM.

En résumé, plusieurs principes peuvent s'avérer utiles pour penser un système de stockage agricole et alimentaire au sein de l'UE : l'importance de rôles partagés entre les opérateurs privés (opérationnel) et des acteurs publics (décisionnel), le système de *reporting*, l'harmonisation des méthodes de calcul des volumes à stocker, la coordination et le contrôle partagé, le respect du principe de solidarité. Malgré ces points inspirants, il nous semble important de lister plusieurs facteurs empêchant la transposition tel quel du modèle pétrolier aux secteurs agricole et alimentaire :

1. Le caractère périssable des denrées agricoles, impliquant **des coûts de maintenance et de rotation plus élevés**. Cela implique de penser des soutiens financiers aux organismes stockeurs et des mécanismes d'écoulement réguliers des stocks pour concrétiser les nécessaires rotations techniques.
2. La **nécessité de répondre aux besoins nutritionnels**. Le pétrole se dérive en catégories de produit assez limitées et claires. A l'inverse, la question des types de produits à stocker en matière agricole et alimentaire est plus complexe. Les produits alimentaires doivent en effet répondre à un équilibre nutritionnel tout en satisfaisant des conditions de stockage (périssabilité, coût, acceptabilité culturelle, etc.).
3. De **multiples dépendances de chaîne**. Concevoir des stocks agricoles et alimentaires ne s'arrête pas aux produits finis et pose la question du stockage des intrants nécessaires aujourd'hui pour de nombreux producteurs. Aussi, le stockage de denrées brutes impose de penser la résilience énergétique des outils de transformation nécessaire à la valorisation de ces produits.
4. Un **lien aux besoins physiologiques vitaux des personnes**. La Directive REC désigne les secteurs pétrolier et alimentaire comme des secteurs dont il faut garantir les "*services essentiels au maintien de fonctions sociétales ou d'activités économiques vitales*". Toutefois nous considérons que l'alimentation touche aux besoins fondamentaux des individus et que, dès lors, une politique de stockage doit s'accompagner d'une stratégie plus large de préparation de la société civile pour faire face à une rupture d'approvisionnement alimentaire.
5. Des **capacités différentes d'action sur les marchés**. Les stocks de produits pétroliers et les stocks agricoles ne sont pas soumis aux mêmes règles de mise sur le marché. Dans le secteur pétrolier, les stocks stratégiques peuvent être libérés massivement et de manière coordonnée à l'échelle internationale entre les 32 États membres de l'AIE pour constituer un choc d'offre délibéré lorsque les prix sont trop élevés. Ce mécanisme, piloté notamment par l'AIE, est non seulement autorisé mais

activement encouragé en période de tension. Pour les produits agricoles, cette libération massive de produits consisterait à suspendre temporairement la production de biocarburants par exemple.

6. **La possibilité d'action sur la production.** Concernant l'agriculture et contrairement aux produits pétroliers, il est possible de travailler sur la production au niveau européen.

Recommandation 7

S'inspirer des mécanismes de stockage de produits pétroliers en ce qui concerne les modalités des partenariats publics/privés ainsi que sur la logique d'identification des attentes en matière de stockage vis à vis de chaque Etat

B. Catégoriser les denrées à stocker : des enjeux sur toute la chaîne d'approvisionnement

Bien que dans la proposition de règlement OCM, ne sont explicitement évoquées que les « *réserves de produits agricoles* », la définition donnée à ces réserves incluant des stocks « *à des fins militaire ou de protection civile dans les situations d'urgence ou de crise, y compris les interventions humanitaires* » laisse entendre que l'enjeu est d'inclure des denrées alimentaires rapidement mobilisables. Dans la proposition la possibilité pour la Commission de fixer des règles « *telles que le recensement des catégories de produits pour la constitution des réserves* » est évoquée en laissant toutefois le choix aux EM de définir dans les plans nationaux les produits qui peuvent être stockés. Dès lors, il nous semble pertinent d'éclairer les spécificités de certains produits agricoles et alimentaires afin de mieux appréhender la mise en œuvre de ces différents dispositifs. Nous choisissons, dans ce rapport, de classer les produits en trois grands types :

- les denrées brutes à destination de l'alimentation humaine,
- les denrées prêtes à consommer pour l'alimentation humaine,
- les denrées pour l'alimentation animale.

Au-delà de ces trois catégories physiques de stocks pouvant remplir les fonctions données dans la proposition de règlement actuel, deux autres enjeux sont apparus fondamentaux : la question du stockage d'intrants ainsi que la question de l'équilibre entre des stocks physiques et virtuels.

Recommandation 8

Concevoir une liste commune des stocks de produits essentiels devant être mis en réserve au niveau européen pour les situations dégradées en les catégorisant selon leur destination (humaine ou animal) et selon la manière dont elle pourrait être utilisée (brutes à transformer, ou prêtes à consommer)

1. Les denrées brutes à destination de l'alimentation humaine

L'exemple suisse présenté dans l'encadré ci-dessous montre que le choix des denrées doit prendre en compte :

- les besoins nutritionnels et les régimes de la population,
- la production intérieure et les capacités de production,
- les contraintes financières, techniques et administratives liées au stockage des différents produits,
- la périssabilité et les possibilités de rotation des stocks.

Ces stocks de produits ont vocation à sécuriser l'approvisionnement calorique vital de la population en cas de crise ou de ruptures d'approvisionnement. Leur libération rapide implique une réflexion géographique sur les lieux de stockage et des partenariats nécessaires avec les acteurs privés : producteurs, transformateurs, grossistes, coopératives. La périssabilité des produits, notamment de l'huile, amène à réfléchir à une stratégie de rotation des stocks si le stockage est garanti par un acteur public, ou à une mise en disponibilité immédiate si le stockage est garanti par un acteur privé. Dans ce cas, il est important d'encadrer le rôle des stockeurs privés afin d'éviter toute forme de spéculation en cas de tensions sur les marchés.

Aussi, si ces produits permettent de garantir un approvisionnement calorique, ils nécessitent une transformation pour être consommés. Cela interroge donc les capacités des opérateurs à pouvoir valoriser les produits en cas de crises. Le stockage de ce type de denrées doit également s'accompagner d'une stratégie concernant les types de conditionnement (sacs, cartons, etc.)⁴⁰. Cette dernière réflexion appuie la nécessité de penser des stratégies systémiques, prenant en compte l'ensemble des chaînes de valeur, de la denrée brute à sa consommation finale.

La constitution de stocks de denrées alimentaires brutes à destination humaine s'inscrit dans deux des trois fonctions du stockage identifiées dans le présent rapport. Ces réserves peuvent être mobilisées pour faire face à une crise ou une situation urgente afin de garantir un minimum de denrées alimentaires à la population (stock d'urgence). Elles peuvent également permettre de sécuriser les chaînes d'approvisionnement en cas de choc (stock de réserve).

⁴⁰ « Entretien avec Bernard Valluis ».

Encadré 2 : Choisir les produits de base à stocker : l'exemple Suisse

La stratégie de stockage obligatoire mise en place par la Suisse repose sur une première sélection des produits à stocker. Cette dernière peut se résumer selon les étapes suivantes :

1. Retenir uniquement les catégories d'aliments de base, à savoir celles représentant aux moins 5% de l'apport calorique global ;
2. Comparer à la production intérieure : les produits laitiers sont ainsi exclus de la stratégie de stockage obligatoire compte tenu d'un taux d'autarcie nette de 97% et d'un tissu dense d'exploitations laitières sur le territoire ;
3. Prendre en compte les contraintes de stockage : la viande et les fruits et légumes ont ainsi été écartés, leur stockage étant jugé financièrement trop complexe et à risque de fortes pertes ;
4. Retenir les catégories finales : huiles et corps gras d'origine végétale, céréales et féculents, sucre.

Recommandation 9

Inclure dans les plans nationaux les enjeux de conditionnements des produits alimentaires ainsi que les enjeux de résilience énergétique des infrastructures logistiques et de transformation des denrées brutes

2. Les denrées transformées à destination de l'alimentation humaine

Nous considérons ici les denrées alimentaires prêtes à la consommation que l'on retrouve dans les stocks dits stratégiques et dans les stocks d'urgence. Dans le cadre militaire, ces stocks doivent permettre aux forces armées de se nourrir lorsqu'elles se déplacent en cas de conflit. Les denrées utilisées dans ce cadre sont des rations de produits transformés, en conserve, sous vide ou lyophilisés. Ces types de denrées, prêtes à la consommation dans des conditions dégradées, peuvent également être destinées aux populations en situation de vulnérabilité dans le cadre d'interventions humanitaires comme c'est le cas par exemple en Allemagne⁴¹:

« (...) le ministre de l'Agriculture allemand, Alois Rainer, a annoncé au mois d'août que Berlin allait passer en revue ses réserves alimentaires d'urgence, constituées il y a des années, pour inclure davantage de produits prêts à l'emploi, comme des raviolis en boîte. L'Allemagne dépense déjà 25 millions d'euros par an pour ses 100 000 tonnes de provisions alimentaires. » (Courrier international, le 26 avril 2026)

Nous précisons toutefois que l'aide apportée dans le cadre de ces interventions devraient être conçue en veillant à ce que les populations touchées puissent avoir accès à des aliments sûrs, nutritifs et adaptés à leurs

⁴¹ Susannah Savage, « Dans un monde instable, tous les pays font des réserves de céréales ».

préférences culturelles et à leur contexte. Les autorités peuvent se référer notamment aux travaux de l'Organisation des Nations Unies (ONU) sur la conception de programmes nutritionnels dans les situations d'urgence⁴². En cas de crises et de catastrophes, les populations les plus vulnérables sont les personnes en situation de précarité chronique auxquelles il faut penser à apporter une aide prioritaire.

Recommandation 10

Inclure les enjeux spécifiques à l'alimentation des personnes en situation de précarité, celles-ci étant d'autant plus vulnérables face à des catastrophes

3. Les denrées destinées à l'alimentation animale

Le secteur de l'élevage est considéré comme l'un des plus vulnérables à l'échelle de l'UE. Le plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement en 2021 pointait, par exemple, que 76% des farines d'oléagineux utilisées pour l'alimentation animale dans l'UE sont importées ou encore que trois pays (le Brésil, les États-Unis et l'Argentine) seulement produisent 85% du soja importé en UE⁴³. Cette dépendance peut devenir d'autant plus complexe en cas de crise car entrant en compétition avec de grands importateurs tels que la Chine qui importe des tourteaux en grande quantité. Il existe donc une réelle dépendance extérieure des EM aux denrées destinées à nourrir les cheptels. Plusieurs sous-catégories de produits peuvent ici être listées :

- Les fourrages et céréales : maïs, orge, céréales y compris celles à double destination (pouvant être aussi mobilisées pour l'alimentation humaine en cas de crise grave) ;
- Les protéagineux et oléo-protéagineux : soja, colza, etc. (En Suisse, ces stocks sont constitués et dimensionnés uniquement pour les filières avicole et porcine, considérant que la filière bovine peut compter sur les pâturages.). Les additifs alimentaires : ces derniers sont très largement importés avec par exemple, pour les vitamines, une part d'importations très élevée, principalement provenant de Chine qui subventionne massivement sa production. Une situation similaire touche d'autres additifs comme les acides aminés, oligo-éléments ou enzymes pourtant nécessaires à de nombreux opérateurs de la production animale en Europe⁴⁴.

La vocation des stocks est ici double. Ces réserves peuvent d'abord être constituées pour pallier les perturbations dans les chaînes d'approvisionnement. Elles peuvent ainsi permettre de combler un déficit de livraison de certains produits essentiels à la vie des cheptels, et sécuriser, par ce biais, les exploitations (stock

⁴² UNHCR, *Élaborer des programmes de nutrition en situations d'urgence*; OMS, *Food and Nutrition Needs in Emergencies*.

⁴³ Plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en période de crise.

⁴⁴ *Communication from the Commission Contingency plan for ensuring food supply and food security in times of crisis*.

de réserve). En cas de crises graves, certaines denrées peuvent être réorientées vers l'alimentation humaine, rejoignant la catégorie des denrées brutes présentée plus haut (stock d'urgence).

De manière générale, pour l'ensemble des produits, qu'il s'agisse de produits agricoles ou alimentaires, à destination humaine ou animale, un point d'attention porte sur la capacité d'approvisionnement. Il est ainsi nécessaire d'être vigilants vis à vis du taux de dépendance aux importations (c'est à dire des quantités importées par rapport aux usages de la région) et de prévoir autant que possible une diversité de sources d'approvisionnement, et ce notamment selon la nature des relations commerciales et diplomatiques avec les pays fournisseurs ainsi que selon leur situation géographique.

Tableau 2 : Synthèse des catégories de produits à stocker selon les types de stocks

Types de stock	Denrées stockées	Publics cibles	Points d'attention
Stock alimentaire militaire	Denrées transformées à destination de l'alimentation humaine	Forces armées	Conservation, coûts logistiques, nutrition, taux de dépendance aux importations, diversité des sources
Stock alimentaire d'urgence	Denrées brutes et transformées à destination de l'alimentation humaine	Population civile, notamment les plus vulnérables	Conservation, coûts logistiques, infrastructures, proximité des besoins, nutrition, taux de dépendance aux importations, diversité des sources
Stock de réserve	Denrées brutes destinées à l'alimentation humaine,	Acteurs économiques Population civile	Coopération public/privé, distorsion de marché, risques liés au stockage, taux de dépendance aux importations, diversité des sources
	Denrées transformées ou prêtes à consommer		
	Denrées destinées à l'alimentation animale		

4. L'enjeu spécifique des intrants

En plus des intrants destinés à l'alimentation animale évoqués ci-dessus, trois types de produits peuvent ici être inclus dans les intrants pouvant faire l'objet de politiques de stockage : les engrais minéraux (azote pur, phosphate, potasse), les produits phytopharmaceutiques (pesticides, herbicides) et les semences.

Si le stockage de ces produits constitue une réponse préventive et d'atténuation des effets d'une éventuelle crise sur les rendements agricoles en cas de rupture d'approvisionnement, il nous semble toutefois que la question de la sécurisation de leur approvisionnement dépasse assez largement celle de leur stockage. En effet, plusieurs défis doivent être pris en compte : diminuer le risque de militarisation de ces ressources (c'est-à-dire leur usage à des fins militaires via le recours à des blocus par exemple) et réduire de la dépendance de l'UE aux pays qui détiennent ces ressources - la production de certains intrants étant très concentrée. La Russie est par exemple le premier exportateur mondial d'ammonitrates, qui constitue un engrais clé pour le maintien des rendements en Europe⁴⁵.

Dès lors, évoquer la dépendance aux intrants agricoles nécessite de questionner les modèles productifs en place au sein de l'UE, en travaillant à « *la décorrélation de l'agriculture aux produits pétroliers et gaziers* »⁴⁶ afin d'emprunter la voie d'une plus grande souveraineté alimentaire. En ce sens, la Commission européenne soulignait en 2023 la nécessité de réduire la dépendance aux intrants critiques importés en préconisant notamment des modèles sobres : agroécologie, agriculture biologique et agroforesterie⁴⁷. L'objectif est ainsi de penser les outils planificateurs agricoles européens en accord avec des enjeux à la fois de diversification des sources d'approvisionnement des intrants chimiques, de développement d'intrants biologiques que l'UE peut elle-même produire et de « *décorrélation aux produits pétroliers et gaziers* » en soutenant des agricultures sobres en énergie fossile.

Par ailleurs, le 19 mai 2026, la Commission européenne présente son plan engrais « *afin de garantir la disponibilité, l'accessibilité financière et l'autonomie stratégique en matière d'engrais produits au sein de l'UE* »⁴⁸. Dans ce dernier, la Commission s'engage à évaluer les options de constitution de stocks pour les engrais clés, notamment la mise en place de stocks saisonniers pour sécuriser l'approvisionnement des producteurs lors des principales périodes de besoin. Ce plan, construit pour renforcer l'autonomie stratégique de l'UE, évoque donc des solutions sans pour autant s'attaquer aux modèles agricoles et à la dépendance de l'agriculture européenne aux intrants importés.

⁴⁵ Gérard et Vollot, « Systèmes alimentaires et grande stratégie ».

⁴⁶ « Entretien avec Jean-René Cuzon ».

⁴⁷ Résolution du Parlement européen du 14 juin 2023 Garantir la sécurité alimentaire et la résilience à long terme de l'agriculture de l'UE, P9_TA(2023)0238.

⁴⁸ Communication from the commission. Fertiliser Action Plan: Partnership for ensuring the availability, affordability and strategic autonomy in home-grown EU fertilisers.

Recommandation 11

Penser la transition des systèmes agricole et alimentaire sur le long terme, notamment avec l'objectif de moindre dépendance aux intrants, notamment d'origine hors-UE ou nécessitant des transports longue distance, qui constituent des produits particulièrement compliqués à stocker et à produire en Europe

5. Le stockage physique et virtuel

Si les paragraphes précédents permettent d'appréhender les différentes denrées pouvant faire l'objet de stratégies de stockage par les EM, il convient ici de préciser la forme que ces stocks peuvent prendre entre matériels et immatériels.

Le stockage physique est celle la plus facilement identifiable dans l'imaginaire collectif. Il consiste à détenir de façon concrète des denrées agricoles, alimentaires, dans des lieux identifiés et nécessite donc des infrastructures dédiées. Il a pour principal avantage de rendre les denrées immédiatement disponibles en cas de crise ou situations d'urgence (à condition qu'elles puissent être transportées et distribuées). Néanmoins, et comme mentionné précédemment sur certaines denrées citées, il implique des coûts logistiques, de maintenance, de surveillance et de rotation importants, surtout pour les produits hautement périssables. En outre, certains produits peuvent être dangereux à stocker en générant des risques d'explosion (les engrais notamment)⁴⁹. En plus des stocks physiques, d'autres instruments permettent de sécuriser ou de contourner la détention réelle de stocks et peuvent être appelés stocks virtuels. Cette notion recouvre dans la littérature plusieurs mécanismes.

L'une des approches consiste en une dématérialisation des processus de stockage au travers de mécanismes contractuels par lesquels un opérateur s'engage à fournir des biens spécifiques dans des conditions définies dans lesdits contrats. Par ce biais, la puissance publique reporte l'obligation de stockage aux opérateurs privés compétents qui sont dans l'obligation, via le contrat signé, de débloquer des stocks de produits si la situation d'urgence vient à survenir⁵⁰. Ce système permet de réduire les coûts de stockage physique et de maintenance puisque les produits ne sont pas stockés séparément de la chaîne logistique d'approvisionnement commerciale. Cela permet également une limitation des pertes en s'appuyant sur les circuits commerciaux classiques de l'opérateur. Enfin, cela augmente la flexibilité du système, en diversifiant les sources de denrées en cas de crises ou situations d'urgence⁵¹.

Le stockage virtuel peut également être appréhendé via l'exemple des agrocarburants G1. En temps « normal », des terres et produits agricoles sont mobilisées pour produire cette source d'énergie. En cas de

⁴⁹ « Entretien avec Jean-René Cuzon ».

⁵⁰ Mécanisme existant en France dans le secteur des médicaments

⁵¹ Communication of the Commission EU stockpiling strategy: Boosting the EU's material preparedness for crises, COM (2025) 528 final.

crise, une priorisation des usages pourrait être envisagée⁵². La production d'agrocarburant pourrait ainsi être suspendue, en libérant des huiles et grains sur les marchés internationaux de manière à avoir un effet significatif sur les prix⁵³. Les agrocarburants sont alors ici conçus comme des stocks virtuels permettant de sécuriser l'alimentation humaine et animale par leur réorientation éventuelle en cas de risque de pénurie ou de hausse des prix.

Enfin, la notion de stockage virtuel a été développée après la crise de 2007-2008 par certains économistes pour parler d'un mécanisme purement financier (stocks de contrats) destiné à contrer les bulles spéculatives pouvant se former sur les marchés à terme⁵⁴. Toutefois, ce dispositif ne permettrait pas de faire face à des crises résultant de déficits physiques (mauvaises récoltes, problèmes d'approvisionnement etc.). D'ailleurs, même contre les bulles spéculatives son efficacité serait très incertaine : rien ne garantit que le « stock virtuel » serait suffisant pour gagner son « bras de fer » contre les spéculateurs et le dispositif suppose d'être capable d'estimer ce que serait le « prix correct sans spéculation », ce qui relève d'une fiction théorique⁵⁵.

C. Gouverner les politiques de stockage : une pluralité d'acteurs à associer

En plus des États et de l'UE, de nombreux acteurs constituent des parties prenantes importantes dans la mise en œuvre des politiques de stockage. Nous proposons dans cette partie de mettre en lumière cette pluralité d'acteurs dont les fonctions dépendent de leurs compétences, de leurs moyens et de leurs échelles d'action. Dans une approche de préparation face à des risques multiples et imprévisibles, la prise en compte et l'articulation de leurs rôles apparaît en effet comme un levier nécessaire pour concevoir des stratégies de sécurisation des approvisionnements efficaces.

1. Les acteurs publics infra-nationaux

Chaque EM dispose de ses propres organisations infra-nationales sur lesquelles il peut s'appuyer pour déployer une politique de stockage agricole et alimentaire. Cela dépend notamment des champs de compétences dévolues à ces différentes entités territoriales avec de grandes disparités organisationnelles au sein de l'UE. Nous proposons d'illustrer le rôle que peuvent jouer ces acteurs dans des contextes d'États fédéraux par les exemples allemand et suisse (cf. Encadré ci-dessous).

⁵² Courleux, « Une politique alimentaire et agricole européenne pour des temps de guerre ».

⁵³ Péan et al., « Faire bloc pour constituer des stocks ? »

⁵⁴ Von Braun et Torero, *Implementing Physical and Virtual Food Reserves to Protect the Poor and Prevent Market Failure*.

⁵⁵ Galtier, « How to Manage Food Price Instability in Developing Countries? »

Encadré 3 : Le rôle des Länder allemands et des cantons suisses pour les réserves agricoles et alimentaires

Dans un contexte de Guerre Froide, l'**Allemagne** se dote dès 1965 d'une loi sur la sécurité alimentaire (24/08/1965). En 2017, la loi sur la sécurité et la prévention alimentaire vient mettre au clair les compétences de l'État pour la mise en œuvre d'un plan national de prévention des urgences alimentaires. Dans ce cadre, le gouvernement fédéral constitue des réserves stratégiques nationales. En cas de crises, les Länder peuvent fournir une demande de libération des stocks à l'État. Si acceptation de la demande, ils sauraient alors où sont situés les stocks. Ce sont ensuite les Länder et les communes qui sont responsables du transport, de la transformation éventuelle et de la distribution des denrées via des installations de restauration collective. Si besoin, la Bundeswehr (armée nationale allemande) met à disposition ses moyens de transports pour transporter les stocks. Elle peut coordonner la distribution avec l'organisation de protection civile et de prévention des catastrophes, le *Technisches Hilfswerk* (THW) et les organisations locales.

En **Suisse**, les cantons sont chargés d'assurer un état de préparation et une organisation permettant de garantir l'approvisionnement via un délégué cantonal dédié. Depuis le Covid-19, des réflexions sont en cours pour accentuer leur rôle dans la stratégie de gestion des approvisionnements, notamment sur les aspects de communication et de partage d'informations. Ce modèle se décline au niveau communal avec la désignation de délégués en charge de la sécurité des approvisionnements.

Recommandation 12

Penser une logique de subsidiarité entre des mécanismes conçus à différents niveaux territoriaux et reposant sur différentes compétences

Recommandation 13

Prévoir des débouchés pour la libération des stocks, en cas de crise et pour les rotations techniques, notamment dans le cadre de grands marchés publics alimentaires (cantines scolaires, pénitenciers, hôpitaux, etc.)

2. Les entités intermédiaires

L'exemple du pétrole indique l'importance de créer une organisation intermédiaire, entre acteur public et privés, pour mettre en œuvre la stratégie de stockage. Par exemple, en France, la gestion des stocks pétrolier repose depuis le 29/01/1993 sur une organisation bicéphale : le Comité Professionnel des Stocks Stratégiques Pétroliers (CPSSP) et la Société Anonyme de Gestion des Stocks de Sécurité (SAGESS). Tout d'abord, le CPSSP composé d'acteurs publics et privés, est l'ECS réalisant une mission de service public exclusive de constitution et conservation des stocks. Les entrepositaires, c'est-à-dire les acteurs privés en charge de constituer concrètement les stocks, ont des obligations vis-à-vis de cette instance. Les entrepositaires agréés peuvent s'acquitter de leur obligation de deux façons, selon l'article L.642-7 du Code de l'énergie :

- soit directement (ou par l'intermédiaire d'un autre entrepositaire agréé) ;
- soit par le versement direct au CPSSP d'une «rémunération», qui est une contribution couvrant le coût du service rendu par le CPSSP ainsi que les coûts de constitution et de conservation pendant un an des stocks stratégiques (article L.642-6).

Ceux qui n'ont pas le statut d'entrepositaire agréé s'acquittent en France métropolitaine, de la totalité de leur obligation par le versement de la rémunération du CPSSP (article L.642-8). A côté de cette organisation à but non lucratif existe la SAGESS, société privée fondée en 1988 sous impulsion publique, par des opérateurs privés. Cette dernière endosse une mission de prestation au profit exclusif du CPSSP, via le stockage des produits pétroliers pour le territoire français. Ces structures agissent donc à l'interface entre le domaine public et privé, créant des alliances inspirantes pour les stocks agricoles et alimentaires. Comme le montre cet exemple sur les produits pétroliers, si des agences/organismes spécifiques sont créés, c'est parce qu'une stratégie globale de sécurisation des approvisionnements est mise en place. Ces organismes peuvent alors gérer un ensemble divers de produits, et parfois non uniquement agricoles et alimentaires.

En Suisse, la coopérative réservesuisse est en charge des stocks de céréales, aliments et fourrages. Concrètement, elle agit pour le compte de l'État (via une administration spécifique, l'Office Fédéral pour l'Approvisionnement Economique du pays - OFAE) en contrôlant les réserves obligatoires des entreprises de ces branches et en gérant les fonds financiers permettant de faciliter la constitution de ces réserves par les acteurs privés. Il est à noter que c'est une autre organisation qui gère la question des engrais (Agricura).

En Finlande, cette sécurisation est principalement assurée par la *Supply Agency* (NESA), une organisation gouvernementale rattachée au Ministère de l'économie et de l'emploi, en charge de la prévention et de la préparation aux crises dans un ensemble de secteurs, dont l'agriculture, l'énergie et les transports. Elle est soutenue par son Fonds national d'approvisionnement d'urgence qui comprend des stocks d'urgence de matériaux et des réserves de liquidités qui peuvent être utilisés pour répondre à divers besoins, même à court terme. Son système repose sur une approche de coopération public-privé où l'État délègue la gestion physique des stocks au secteur privé à travers des accords de partenariats. Parmi ces réserves, on compte notamment des réserves stratégiques de céréales de base incluant le blé, l'avoine, l'orge et le seigle.

Ces exemples laissent envisager le rôle majeur joué par ces intermédiaires pour la déclinaison des stratégies nationales de stockage. Ils permettent l'opérationnalisation, le contrôle et le financement des acteurs privés qui s'acquittent des obligations de stockage sur le terrain.

3. Les opérateurs privés

Si les politiques de stockage à des fins de sécurisation de l'approvisionnement alimentaire doivent être gérées par les acteurs publics et conçues dans l'intérêt général, les opérateurs privés peuvent constituer un appui important pour les renforcer. Les entreprises peuvent être incitées à stocker au-delà de ce dont elles auraient besoin pour leur activité commerciale et à libérer ces stocks à la demande de l'État. Dans ce cas, les entreprises sont propriétaires et gestionnaires de ces réserves et peuvent bénéficier d'une aide notamment au travers de prêts garantis d'État - ce qui leur permet d'accéder à des taux d'intérêt plus bas, d'incitations fiscales comme cela est le cas en Suisse, ou encore de compensations financières comme cela est le cas en Estonie (cf. Encadré ci-dessous). L'intérêt principal pour les pouvoirs publics est de limiter les coûts financiers. L'intérêt principal pour les pouvoirs publics est de limiter les coûts financiers, c'est-à-dire les coûts liés aux emprunts contractés pour financer les achats ou, si les achats ont été faits sur fonds propres, le « coût d'opportunité » de ces fonds, c'est-à-dire ce qu'ils auraient rapporté s'ils avaient été placés⁵⁶.

Par ailleurs, les entreprises peuvent contribuer de manière plus large aux politiques de stockage à travers le partage d'informations sur leurs niveaux de stocks agricoles et alimentaires à des instances nationales chargées de contrôler la qualité des données collectées.

Les entreprises privées importatrices peuvent également être mises à contribution pour stabiliser les marchés domestiques et rendre disponibles les denrées en période de tension comme cela est le cas notamment en Indonésie. A titre d'exemple, les entreprises doivent apporter la preuve qu'elles disposent d'équipements de stockage pour pouvoir importer des denrées⁵⁷.

⁵⁶ « Entretien avec Franck Galtier ».

⁵⁷ Les différentes mesures indonésiennes sont listées dans le rapport du panel OMC disponible ici : [indonesia – importation of horticultural products, animals and animal products](#)

Encadré 4 : Le cas des réserves estoniennes

Le système estonien de réserve repose sur un partenariat public-privé au travers de “contrats de réservation” entre des acteurs privés (producteurs, grossistes, ...) et l'agence estonienne de stockage (EVK). Les stocks (dont des stocks alimentaires) sont conservés par ces partenaires privés qui doivent maintenir en permanence les quantités de denrées prévues dans le terme du contrat dans leurs entrepôts en contrepartie d'une compensation pour les coûts de stockage. En cas de crise, l'État rachète ce stock aux producteurs et grossistes. Ce système pourrait être amélioré à plusieurs égards d'après un rapport de la cour des comptes estonienne datant de janvier 2026. Il est par exemple précisé qu'un plan de mobilisation des stocks alimentaires pourrait permettre de clarifier le rôle et les tâches des différentes parties prenantes dans le cas d'une crise, la chaîne opérationnelle n'étant pour l'heure pas clarifiée⁵⁸.

Les organismes stockeurs, qui peuvent être agréé par mandats publics, telles que les coopératives (cf. Encadré ci-dessous) sont également à considérer dans les politiques de stockage à des fins de sécurité des approvisionnements. En agissant comme des échelons intermédiaires entre l'État et les producteurs, ces organismes permettent la mutualisation des infrastructures de stockage et la compilation d'informations sur les quantités des produits stockés, leurs prix, leurs qualités, etc. Ils peuvent être soutenus par des aides au stockage privé notamment pour financer les infrastructures (cf. Encadré ci-dessous).

⁵⁸ riigikintroll National Audit Office of Estonia, *Effectiveness of the Establishment and Deployment of the Stockpiles of the State*.

Encadré 5 : Zoom sur la modernisation des silos de grains des coopératives en France

En France, environ 80 % des céréales et oléo-protéagineux sont collectés et commercialisés par 151 coopératives agricoles, agréées par France Agrimer en tant qu'organismes stockeurs, réparties sur le territoire national.

Or, 31% des silos de stockage de grains sont obsolètes. Les coopératives agricoles, négoce, instituts professionnels, interprofessions et pouvoirs publics se sont associés pour proposer un plan de restructuration et de modernisation des infrastructures – particulièrement de stockage, pour un investissement total estimé à 4,3 milliards d'euros d'ici 2040⁵⁹.

Le premier objectif opérationnel affiché de ce plan est de « garantir des capacités intercampagne pour **faire face aux crises sanitaires, climatiques, géopolitiques ou économiques.** ». L'axe consistant à doter la France et l'Europe d'une autonomie stratégique par le stockage repose sur l'identification et la sécurisation des capacités de stockage longue durée présents sur le territoire. Or cette modernisation pourrait être une **opportunité pour baser la robustesse du système alimentaire français sur une distribution géographique des infrastructures de stockage de réserves sur le territoire national.**

Par ailleurs, le plan vise également à « rendre les infrastructures agiles capables de **gérer des volumes diversifiés** et des produits à forte valeur ajoutée. », avec **265 millions d'euros fléchés pour de nouvelles capacités de stockage dédiées à la diversification et à la gestion de marchés filières et agroécologiques, représentant 1 million de tonnes de grains additionnelles.** Cette refonte des infrastructures constitue ainsi une opportunité pour **diminuer le risque structurel en diminuant la dépendance aux sources d'intrants éloignées et peu diversifiées**, et en intensifiant la **relocalisation des filières céréalières et oléo-protéagineuses vers des marchés de consommation locaux et régionaux.**

Recommandation 14

Identifier et caractériser l'ensemble des mécanismes de stockage existants dans l'UE fondé sur une gouvernance associant acteurs publics et privés et permettant aux entreprises privées de transmettre leur niveau de stocks en toute transparence

⁵⁹ Ceresco, *Plan d'investissement Infrastructures 2030*.

Recommandation 15

Utiliser le plan de modernisation des infrastructures de stockage du grain pour repenser l'activité de fourniture des intrants, intensifier la relocalisation des marchés sur cette filière essentielle, et introduire la fonction de stockage de réserve dans les fonctions des coopératives céréalières.

4. Les Banques Alimentaires

Les Banques Alimentaires (BA) sont représentées dans les sphères de réflexion sur les stratégies européennes de stockage. La Fédération Européenne des Banques Alimentaires (FEBA) participe aux groupes de travail de l'EFSCM. En effet, les BA jouent un rôle essentiel dans de nombreux EM : elles structurent l'offre d'aide alimentaire d'urgence et disposent de denrées à destination des personnes les plus vulnérables et de lieux physiques de stockage répartis sur les territoires et de ressources. Elles peuvent donc être impliquées dans les stratégies de stockage à différents niveaux, correspondant à leurs ressources et compétences afin de :

- Permettre la distribution rapide de denrées transformées à destination de l'alimentation humaine via des infrastructures et des organisations déjà éprouvées (exemple de l'écoulement des stocks de poudre de lait de 2002 à 2006 et de 2009 à 2012. Sur la première période, 32% des stocks se sont écoulés via l'aide alimentaire, le taux s'élevant à 75% des stocks sur la seconde période)⁶⁰ ;
- Permettre l'écoulement de certains stocks, la rotation technique de denrées périssables, sans créer de distorsion de marché ;
- Offrir un maillage territorial d'infrastructures et de ressources utiles, au plus proche des personnes en situation de précarité. Ce point impose néanmoins de réfléchir la capacité de résilience énergétique des infrastructures en cas de crise ⁶¹.

Recommandation 16

S'appuyer sur le maillage existant pour proposer des stratégies de stockage et de libération des stocks cohérentes, efficaces et adaptées aux réalités de terrain. Associer notamment les coopératives agricoles et banques alimentaires, acteurs intermédiaires essentiels pour ce maillage territorial

⁶⁰ Jacques Carles et Frédéric Courleux, *Les outils de gestion des crises de marchés agricoles dans le cadre de la PAC post-2020*.

⁶¹ « Entretien avec Bernard Valluis ».

5. La société civile

Les citoyens peuvent être mis à contribution des politiques de stockage nationales notamment via une participation à l'effort financier comme cela est le cas dans le modèle helvétique. En effet, lorsque les acteurs privés délèguent leurs obligations de réserve à l'organisme stockeur réservesuisse (cf. partie sur Les entités intermédiaires), ils se trouvent dans l'obligation de payer une contribution. Celle-ci est répercutée sur le prix de vente au consommateur, débouchant sur un financement indirect de la part de toute personne achetant des produits à ces entreprises. La dilution dans le prix d'achats des produits et le faible montant (quelques centimes de francs suisse) permet l'acceptabilité du modèle.

D'autres formes d'implication des individus dans les politiques de stockage peuvent être prévues pour sécuriser les chaînes d'approvisionnement. Des stratégies sont organisées de manière à éviter des phénomènes de surconsommation en période de crises dans la majorité des pays européens⁶². Sur les 19 pays ayant répondu à l'enquête menée par l'EFSCM, 15 ont indiqué avoir transmis de recommandations à destination des citoyens pour stocker de la nourriture. Cette démarche de sensibilisation de la population s'inscrit dans des approches de préparation aux risques différentes selon les pays. Le projet de recherche « Entraide en temps de crises » montre que si, dans certains cas, les dispositifs de réponse aux crises considèrent les citoyens uniquement comme des victimes auxquelles il faut apporter de l'aide, dans d'autres, ils sont pleinement intégrés aux dispositifs⁶³. Dans la première approche, les secours sont organisés exclusivement par des professionnels (sécurité civile, associations d'aide d'urgence) tandis que dans le deuxième, les dispositifs prévoient une coordination des actions entre les habitants mobilisés sur le lieu de la crise et les professionnels. De fait, l'entraide s'exprime systématiquement dans des contextes de crise aiguë, et les habitants sont les premiers acteurs des secours en tant que "*first responders*". Ces principes de mobilisation de la société civile sont particulièrement développés dans les États du nord de l'Europe, qui partagent des politiques de gestion des risques relevant d'une implication de l'ensemble des strates de la société (cf. Encadré 6 et Encadré 7).

⁶² Commission européenne, *Report on the results of the EFSCM questionnaire on the state of national preparedness 2024*.

⁶³ de Geoffroy et Servigne, *L'entraide et la confiance, des clés pour se préparer aux crises*.

Encadré 6 : Le cas Finlandais, une implication des commerces dans la stratégie de préparation

Le système finlandais est souvent pris comme modèle de résilience au sein de l'UE pour son système de sécurisation des approvisionnements impliquant l'ensemble des acteurs (Etat, collectivités, entreprises du secteur privé, citoyens, ONG...).

En plus des stocks nationaux qui visent à couvrir les besoins de la population pour environ neuf mois s'il devait y avoir une rupture de l'approvisionnement, la Finlande a initié un projet intitulé « *resilient retail and fuel distribution network* » (TOIMIVA)⁶⁴. Ce projet a pour objectif de préparer les commerces (notamment alimentaire) à un maintien de leur activité en cas de coupure générale d'électricité. Pour cela, les commerces disposent de générateurs de secours, de systèmes de paiements alternatifs et d'une sécurité informatique renforcée⁶⁵.

Encadré 7 : Le cas Suédois : une implication des agriculteurs dans la stratégie de préparation

Comme en Finlande, le système de préparation Suédois repose sur une stratégie globale intégrant l'ensemble de la société. A ce titre, en complément d'une brochure distribuée à l'ensemble de la population suédoise, un livret précisant des mesures spécifiquement à destination des agriculteurs est prévu pour se préparer à la guerre ou à des crises graves. Ce guide fournit des préconisations pour renforcer la résilience des fermes (par exemple face au risque de sécheresse) mais aussi des exercices de préparations et des ressources à disposition des agriculteurs⁶⁶.

⁶⁴ Traduit du finnois *Toimintavarma myymäläverkosto*

⁶⁵ National Emergency Supply Agency, « World Economic Forum ».

⁶⁶ Statens veterinärmedicinska anstalt, *Rusta gården - om krisen eller kriget kommer*.

Tableau 3 : Synthèse de acteurs impliqués dans les stratégies de stockage et des rôles qui peuvent leur être attribués

Types d'acteurs	Rôles identifiés
Union Européenne (UE)	Coordination des stratégies des EM Garant du respect du principe de solidarité
Etats Membres (EM)	Garant de l'établissement et du respect de la stratégie nationale
Forces armées	Garant de la gestion des stocks militaires Mobilisable pour transporter les denrées et organiser les distributions d'urgence
Opérateurs nationaux intermédiaires	Suivi et contrôle des niveaux de stocks Facilitateur du stockage privé Lien entre acteurs privés et EM
Acteurs publics infra-nationaux	Garant de la déclinaison de la stratégie nationale dans les territoires, au plus proche des besoins
Opérateurs économiques	Gestionnaire des stocks
Banques Alimentaires	Débouché potentiel pour les stocks, capable de distribuer les denrées aux populations
Citoyens	Participation financière à l'effort de stockage national Participation au stockage effectif de produits au niveau domestique Implication dans la gestion des risques en tant que « <i>first respondant</i> » Participation selon le corps de métier dont l'agriculture

Recommandation 17

Reconnaître la nécessité d'intégrer l'ensemble des strates de la société dans les mécanismes de préparation aux risques (en veillant toutefois à limiter un transfert de responsabilité vers des acteurs les plus vulnérables)

Conclusion

Il apparaît aujourd'hui urgent de se préparer à des crises pouvant compromettre l'intégrité des chaînes d'approvisionnement. Depuis le début de la décennie, les institutions européennes s'emparent de cette question en l'intégrant à la fois dans la stratégie « pour une Union de la préparation » et désormais de manière programmatique dans la stratégie agricole, à travers l'élaboration de plans nationaux de préparation et de réaction en matière de sécurité alimentaire. Le repositionnement de la question du stockage (historiquement vu comme un outil de régulation en Europe) dans les stratégies agricoles et de préparation révèle de nombreux enjeux juridiques, techniques et financiers. En considérant le paradigme selon lequel des ruptures d'approvisionnement sont possibles, c'est tout un système qui doit être repensé à la fois de manière à résister à des chocs de nature exogène mais aussi de manière à s'adapter dans une perspective de résilience des systèmes agricoles et alimentaires sur le long terme. Il s'agit alors de prévoir :

« des politiques de long terme, destinées à augmenter l'intégration au niveau de l'Union de tous les maillons du secteur alimentaire (...), en donnant notamment une place plus grande à l'approvisionnement de proximité, à l'échelle des bassins de vie pour renforcer la résilience de ces derniers. »⁶⁷

Aujourd'hui, il n'existe pas de consensus quant aux solutions pouvant être apporté à court, moyen et long terme notamment sur les enjeux de stockage⁶⁸. A ce titre, il nous semble essentiel de prévoir des stratégies fondées sur un certain nombre de compromis. Ils peuvent concerner les types de denrées stockées en fonction de la part dans l'alimentation de la population et en tenant compte de la production nationale ; sur la part de stocks physiques et virtuels ; sur le maillage territorial entre des infrastructures considérées comme critiques à l'échelle nationale et la présence de réserves réparties sur le territoire ; sur le niveau d'intégration des acteurs privés dans les politiques de stockage ; sur l'établissement de règles de libération des stocks socialement justes et techniquement réalisables ; sur l'intégration de la société civile dans les mécanismes de gestion des risques sans transfert de responsabilité. Ce rapport fournit un certain nombre de recommandations en ce sens et invite l'ensemble des décideurs nationaux et européens à s'en emparer ainsi que les acteurs privés et issus de la société civile afin de repenser la résilience des systèmes alimentaires de manière systémique.

⁶⁷ Extrait de la réponse apportée par les institutions françaises à un questionnaire transmis dans le cadre de cette étude et concernant leur positionnement sur la proposition de règlement OCM

⁶⁸ Les institutions françaises considérant par exemple qu'une politique spécifique au niveau européen à ce sujet ne pourrait être opportune et efficace selon les réponses apportées à ce questionnaire

Synthèse des recommandations

Recommandation 1

Reconnaître la diversité des types de stocks que recouvre la notion actuelle de « réserve agricole » et prendre en compte la complexité induite par leurs différentes fonctions, en proposant un cadre commun facilement appropriable par l'ensemble des acteurs.

Recommandation 2

Clarifier le lien entre les plans nationaux et les différentes politiques nationales existantes. Notamment, penser l'intégration de ces plans avec les politiques de défense et/ou de protection civile mais aussi avec des politiques de résilience alimentaire

Recommandation 3

Clarifier les mécanismes de déclenchement et de libération des stocks en matière de gouvernance et de prise de décision pour apporter une réponse rapide. Prévoir ainsi une ou plusieurs définitions de la notion de crises (urgence, crises de défense nationale, etc.) au niveau de chaque Etat.

Recommandation 4

Identifier un socle de mesures commun à tous les États de détenir des stocks minimaux d'urgence (pour la farine, le sucre, le lait ou les huiles végétales) et des stocks de réserve en prenant en compte la relative uniformité de la consommation et la diversité des productions sur le territoire communautaire

Recommandation 5

Favoriser la mise en œuvre d'un système de soutien commun transnational pour les régions ultrapériphériques considérées comme les plus vulnérables car étant particulièrement exposées aux ruptures logistiques et pour lesquelles les délais d'acheminement des denrées sont plus long

Recommandation 6

Encourager des stratégies fondées sur des outils permettant un maillage territorial des infrastructures de stockage en complément des instruments d'envergure nationale

Recommandation 7

S'inspirer des mécanismes de stockage de produits pétroliers en ce qui concerne les modalités des partenariats publics/privés ainsi que sur la logique d'identification des attentes en matière de stockage vis à vis de chaque Etat

Recommandation 8

Concevoir une liste commune des stocks de produits essentiels devant être mis en réserve au niveau européen pour les situations dégradées en les catégorisant selon leur destination (humaine ou animal) et selon la manière dont elle pourrait être utilisée (brutes à transformer, ou prêtes à consommer)

Recommandation 9

Inclure dans les plans nationaux les enjeux de conditionnements des produits alimentaires ainsi que les enjeux de résilience énergétique des infrastructures logistiques et de transformation des denrées brutes

Recommandation 10

Inclure les enjeux spécifiques à l'alimentation des personnes en situation de précarité, celles-ci étant d'autant plus vulnérables face à des catastrophes

Recommandation 11

Penser la transition des systèmes agricole et alimentaire sur le long terme, notamment avec l'objectif de moindre dépendance aux intrants, notamment d'origine hors-UE ou nécessitant des transports longue distance, qui constituent des produits particulièrement compliqués à stocker et à produire en Europe

Recommandation 12

Penser une logique de subsidiarité entre des mécanismes conçus à différents niveaux territoriaux et reposant sur différentes compétences

Recommandation 13

Prévoir des débouchés pour la libération des stocks, en cas de crise et pour les rotations techniques, notamment dans le cadre de grands marchés publics alimentaires (cantines scolaires, pénitenciers, hôpitaux, etc.)

Recommandation 14

Identifier et caractériser l'ensemble des mécanismes de stockage existant dans l'UE fondé sur une gouvernance associant acteurs publics et privés et permettant aux entreprises privées de transmettre leur niveau de stock

Recommandation 15

Utiliser le plan de modernisation des infrastructures de stockage du grain en France - et d'autres plans de modernisation analogues dans les EM, pour repenser l'activité de fourniture des intrants, intensifier la relocalisation des marchés sur cette filière essentielle, et introduire la fonction de stockage de réserve dans les fonctions des coopératives céréalières.



Recommandation 16

S'appuyer sur le maillage existant pour proposer des stratégies de stockage et de libération des stocks cohérentes, efficaces et adaptées aux réalités de terrain. Associer notamment les coopératives agricoles et banques alimentaires, acteurs intermédiaires essentiels pour ce maillage territorial

Recommandation 17

Reconnaître la nécessité d'intégrer l'ensemble des strates de la société dans les mécanismes de préparation aux risques (en veillant toutefois à limiter un transfert de responsabilité vers des acteurs les plus vulnérables)

Liste des ressources

Bibliographie

- Bertolozzi-Caredio, Daniele, Simone Severini, Guillaume Pierre, et al. *Risks and Vulnerabilities in the EU Food Supply Chain: Mapping and Analysis Based on a Stakeholder Survey*. Avec Europäische Kommission. JRC External Study Report 135290. Publications Office of the European Union, 2023. <https://doi.org/10.2760/171825>.
- Ceresco. *Plan d'investissement Infrastructures 2030*. La Coopération agricole Métiers du grain et la Fédération des négociants agricole, 02/26.
- Commission de la CEDEAO. *Réserve régionale de sécurité alimentaire*. 2012. https://www.inter-reseaux.org/wp-content/uploads/Faisabilite_Reserve_Regionale_FR.pdf.
- Commission européenne. « European Commission - Have your say ». Text. European Commission - Have your say, 13 janvier 2021. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12770-Approvisionnement-et-securite-alimentaires-de-lUE-plan-durgence_fr.
- Commission européenne. *Report on the results of the EFSCM questionnaire on the state of national preparedness 2024*. DG Agri, 2025.
- Commission européenne - groupe d'experts EFSCM. *4th Focus Meeting of the Expert Group on the European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism: "Developing a coordinated approach to agri-food and essential inputs stockpiling within the EU preparedness framework"*. Compte rendu de réunion. 2025. <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/meetings/consult?lang=en&meetingId=64341&fromExpertGroups=3829>.
- Communication from the Commission Contingency plan for ensuring food supply and food security in times of crisis*. SWD(2021) 317 final. Commission européenne, 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0317>.
- Communication from the commission. Fertiliser Action Plan: Partnership for ensuring the availability, affordability and strategic autonomy in home-grown EU fertilisers, COM(2026) 310 final (2026). https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d0a4b0bc-5440-11f1-b3e2-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.
- Communication of the Commission EU stockpiling strategy: Boosting the EU's material preparedness for crises, COM (2025) 528 final (2025).
- Courleux, Frédéric. « Une politique alimentaire et agricole européenne pour des temps de guerre ». *Paysans & société* 406, n° 4 (2024): 20-26. <https://doi.org/10.3917/pes.406.0020>.
- Directive 2009/119/CE du Conseil du 14 septembre 2009 faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers, L 265/9 Journal officiel de l'Union européenne. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0119>.
- Directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques, et abrogeant la directive 2008/114/CE du Conseil, Acte jurid. N° L 333/164, Journal officiel de l'Union européenne (2022). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2557>.
- Expert Group on the European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism - Main Group. « Register of Commission expert groups and other similar entities ». 22 avril 2026.

<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/meetings/consult?lang=en&meetingId=70382&fromExpertGroups=3829>.

Geoffroy, Véronique de, et Pablo Servigne. *L'entraide et la confiance, des clés pour se préparer aux crises*. 03/05. <https://www.urd.org/wp-content/uploads/2025/03/ArticleLivret-Entraide2025.pdf>.

Gérard, Clément, et Etienne Vollot. « Systèmes alimentaires et grande stratégie : une question de sécurité nationale ? » *Le Rubicon* 2 (mai 2022). <https://lerubicon.org/systemes-alimentaires-et-grande-strategie/>.

Jacques Carles et Frédéric Courleux. *Les outils de gestion des crises de marchés agricoles dans le cadre de la PAC post-2020*. Agriculture Stratégies, 2018.

National Emergency Supply Agency. « World Economic Forum: The NESA among Global Pioneers in Building a Crisis-Resistant Shop Network ». Huoltovarmuuskus, 12 janvier 2024. <https://www.huoltovarmuuskus.fi/en/a/world-economic-forum-the-nesa-among-global-pioneers-in-building-a-crisis-resistant-shop-network>.

Niinistö, Sauli. *Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*. 2024.

OMS. *Food and Nutrition Needs in Emergencies*. Organisation Mondiale de la Santé, 2004. <https://www.who.int/publications/i/item/food-and-nutrition-needs-in-emergencies>.

Péan, Valérie, Franck Galtier, Morgan Ody, et Bernard Valluis. « Faire bloc pour constituer des stocks ? » *Sesame* 17, n° 1 (2025): 16-21. <https://stm.cairn.info/revue-sesame-2025-1-page-16>.

Plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en période de crise, COM (2021) 689 final (2021). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13761-2021-INIT/fr/pdf>.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1308/2013, COM(2025) 553 final (2025). https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:be0a56fd-625b-11f0-bf4e-01aa75ed71a1.0024.02/DOC_1&format=PDF.

Règlement (UE) 2024/2747 du Parlement européen et du conseil du 9 octobre 2024 établissant un cadre de mesures relatives à une situation d'urgence dans le marché intérieur et à la résilience du marché intérieur et modifiant le règlement (CE) n°2679/98 du Conseil, 2024/2747 Journal officiel de l'Union européenne (2024). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202402747&qid=1778593305115.

Résolution du Parlement européen du 14 juin 2023 Garantir la sécurité alimentaire et la résilience à long terme de l'agriculture de l'UE, P9_TA(2023)0238 (2023). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0238_FR.html.

riigikintroll National Audit Office of Estonia. *Effectiveness of the Establishment and Deployment of the Stockpiles of the State*. Tallinn, 2026.

Statens veterinärmedicinska anstalt. *Rusta gården - om krisen eller kriget kommer*. SVA:s rapportserie 133 (2023). <https://www.sva.se/media/g5bjbhg/svakom231v4-rusta-garden.pdf>.

Stratégie « De la ferme à la table » Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2021 sur une stratégie «De la ferme à la table» pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement (2020/2260(INI)), P9_TA(2021)0425 (2021). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0425_FR.pdf.

Susannah Savage. « Dans un monde instable, tous les pays font des réserves de céréales ». *Courrier International*, 26 avril 2026. https://www.courrierinternational.com/long-format/geopolitique-dans-un-monde-instable-tous-les-pays-font-des-reserves-de-cereales_240549.

Textes adoptés - L'avenir de l'agriculture et la politique agricole commune après 2027 - Mercredi 10 septembre 2025, Acte jurid. N^{os} A10-0143/2025, P10_TA(2025)0189 (2025). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0189_FR.html.

Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, C 326/50 Journal officiel de l'Union européenne (2012).

UNHCR. *Élaborer des programmes de nutrition en situations d'urgence*. Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, 2025. <https://emergency.unhcr.org/fr/nutrition/%C3%A9laborer-des-programmes-de-nutrition-en-situations-d%E2%80%99urgence>.

World Trade Organization, éd. *Les Accords de l'OMC: Troisième édition*. WTO, 2025.

Entretiens

« Entretien avec Bernard Valluis ». 20 mars 2026.

« Entretien avec Franck Galtier ». 11 mai 2026.

« Entretien avec Jean-René Cuzon ». 18 mars 2026.

Ressources complémentaires

Amélie Karrer. « Stratégie d'approvisionnement alimentaire en cas de crise : l'exemple de la Finlande ». Note de synthèse Projet Atlass 2. octobre 2022. <https://projet-atlass.org/media/site/955d64799b-1679841772/note-finlande.pdf>.

Amélie Karrer. « Stratégie d'approvisionnement alimentaire en cas de crise : l'exemple de la Suisse ». Note de synthèse Projet Atlass 2. octobre 2022. <https://projet-atlass.org/media/site/955d64799b-1679841772/note-finlande.pdf>.

Comité des régions. *Avis du Comité européen des régions — Préserver la sécurité alimentaire et renforcer les systèmes alimentaires*. (2023/C 79/05). 2023.

Commission européenne. *Une vision pour l'agriculture et l'alimentation Œuvrer ensemble pour un secteur agricole et alimentaire européen attractif pour les générations futures*. COM(2025) 75 final. Bruxelles, 2025.

FAO, IFAD, IMF, et al. *Price Volatility in Food and Agricultural Markets*. World Bank, Washington, DC, 2011. <https://doi.org/10.1596/27379>.

Frédéric Courleux. « Biocarburants : une politique plus flexible est possible - Les Echos ». *Les échos*, 27 juillet 2016. <https://www.lesechos.fr/2016/07/biocarburants-une-politique-plus-flexible-est-possible-1112050>.

Terluin, Ida J. *Voedselvoorziening in Nederland onder buitengewone crisisomstandigheden*. LEI Wageningen UR, 2013.

Trade Policies to Mitigate Food Price Shocks: Reinforcing Global Food Markets ». OECD Development Centre Working Papers, publication en ligne anticipée, 31 juillet 2025. <https://doi.org/10.1787/40c49187-en>.