

n° 2-29  
1986d

## STOCKAGE ET "POLICE" DES GRAINS: REFLEXIONS D'UN HISTORIEN

François SIGAUT  
Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales  
Centre de Recherches Historiques  
Paris

### (RESUME)

On parle aujourd'hui de "politiques céréalières"; on parlait au XVIIIe siècle de "police des grains", mais c'était exactement la même chose. Dans toutes les sociétés agricoles, depuis que l'agriculture existe, le contrôle de la denrée alimentaire de base a toujours été et sera toujours un enjeu absolument vital. Il arrive que ce contrôle apparaisse moins nécessaire, voire nuisible, lorsque "tout va bien". Mais ces situations de "tout va bien" ont toujours été rares et brèves à l'échelle de l'histoire; ce sont au contraire des situations que nous considérons aujourd'hui comme "de crise" qui sont de loin les plus courantes. Aussi n'est-il pas étonnant que toutes les sociétés agricoles, depuis la préhistoire, se soient toutes dotées d'une "police des grains" sous une forme ou sous une autre. L'étude comparative de ces polices des grains est une tâche immense, à laquelle quelques historiens ont commencé à travailler (1).

Un des aspects qu'on retrouve dans un très grand nombre de cas est le stockage à long terme. Dans quelle mesure s'agit-il d'un moyen possible et efficient pour atteindre certains des objectifs de toute police des grains? Les discussions sur ce point ont occupé une place centrale dans la pensée économique du XVIIIe et du début du XIXe siècle. Mais la question n'a jamais eu de réponse; elle a simplement cessé de se poser après 1850, avec l'entrée en production des pays neufs. L'histoire, pourtant, nous suggère que nous aurions peut-être plus d'intérêt à y réfléchir à nouveau que nous ne le croyons à première vue. Et en même temps, l'histoire peut nous fournir des données utiles pour cette réflexion.

---

(1) Cf. Les réserves de grains à long terme, par F. Sigaut, Paris-Lille 1978 (diffusion: C.I.D., 131 Bd. St.-Michel, 75005 Paris); et Les techniques de conservation des grains à long terme, sous la dir. de M. Gast et F. Sigaut, Paris, Ed. du CNRS: Vol. 1, 232 p., 1979; vol. 2, 238 p., 1981; vol. 3 en 2 tomes, XXXI-606 p., 1985.

STOCKAGE ET "POLICE" DES GRAINS: REFLEXIONS D'UN HISTORIEN

François SIGAUT  
Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales  
Centre de Recherches Historiques  
Paris

Lors de sa création, voici cinquante ans, l'Office National du Blé apparut à ses adversaires comme une innovation redoutable, qui consacrait l'intervention de l'Etat, voire le dirigisme, dans un secteur économique placé jusqu'alors sous le régime du marché libre. C'était là de leur part une complète illusion. L'Etat, quoi qu'il en ait, a toujours été contraint d'intervenir dans la production et dans les échanges céréaliers. On parle aujourd'hui de politiques cérésières. On parlait au XVIIIe siècle de police des grains, et c'était exactement la même chose. Jamais aucune société, nulle part, n'a renoncé de son plein gré à contrôler une denrée qui constitue la base même de sa sécurité alimentaire, et c'est pour cette raison qu'il n'existe aucune société agricole sans sa "police des grains", sous quelque forme que ce soit. Il peut arriver, pour des périodes relativement courtes au regard de l'histoire, que les risques de famine aussi bien que de surproduction paraissent trop lointains pour qu'il soit nécessaire de s'en inquiéter: c'est alors que la liberté du commerce paraît suffire à tout, c'est alors que l'intervention de l'Etat paraît inutile ou même dangereuse. Mais de telles périodes ne durent jamais bien longtemps. Qu'une crise survienne - et le terme même de crise est trompeur, car c'est l'état de "crise" qui est historiquement le plus courant, et l'état de "non-crise" qui est exceptionnel - et les beautés du libéralisme ne séduisent plus. C'est une limite dont un Jean-Baptiste Say, lui-même pourtant un des premiers théoriciens de l'économie libérale en France, était parfaitement conscient lorsqu'il renvoyait dos à dos les "partisans des mesures administratives" et les "partisans de la liberté indéfinie du commerce des blés". "L'un et l'autre parti présentent des faits et des motifs dont il n'est pas permis de méconnaître la valeur", écrit-

il dans son Cours complet d'économie politique pratique (1828-1833). "Mais ni l'un ni l'autre ne me semble présenter des garanties suffisantes contre les inconvénients qui résultent, pour l'espèce humaine, de l'inégalité des récoltes". La dernière disette générale que l'Europe ait connue remonte à 1817, les dernières disettes locales en France datent de 1847. Mais le souvenir s'en perdra très vite, à mesure que la colonisation des immenses territoires de la Russie, des deux Amériques et de l'Australie procure aux nations industrialisées une abondance de ressources inconnue auparavant. Dès les années 1880, c'est cette abondance même qui inquiète, par les baisses de prix qu'elle provoque. Puis c'est la "Grande Crise" de 1929 (les blés, en fait, commencent à baisser en 1927) qui est la référence de notre époque. C'est elle qui conduisit la France, après d'autres pays, à se doter d'un Office des Blés. Et depuis lors, nous avons oublié que le mot "crise" pût avoir un autre sens que celui de "surproduction". Seuls les historiens se rappellent encore nos "crises d'ancien régime", c'est-à-dire tout simplement les disettes et les famines qui revenaient naguère au rythme de cinq à dix fois au moins dans une vie d'homme. Pour nous aujourd'hui, disettes et famines ne sont plus que des malheurs accidentels et exotiques. Des catastrophes auxquelles il faut certes s'efforcer de porter remède (par des opérations d'assistance et de charité), et auxquelles on peut certes chercher des explications (dans les caprices du climat, ou dans les erreurs et la corruption humaines, suivant les préférences idéologiques de chacun). Mais en tous cas des catastrophes "hors norme" si je peux m'exprimer ainsi. C'est-à-dire des phénomènes qui ne devraient pas se produire dans l'ordre normal des choses, des phénomènes qui n'ont donc pas à entrer dans le cadre "normal" des réflexions des économistes, des sociologues ou des responsables politiques. Or, il n'en était pas ainsi au XVIII<sup>e</sup> siècle et dans la première moitié du XIX<sup>e</sup>. La science économique est née à une époque où les disettes faisaient partie du paysage le plus ordinaire des Européens. Et même, ce qu'on oublie souvent, la science économique est née très largement d'une discussion sur les pratiques des différentes nations d'Europe en matière de police des grains; police dont un des principaux objectifs était de prévenir ou de remédier aux risques de pénurie. Aussi n'est-il pas étonnant de trouver au centre de cette discussion le problème suivant: dans quelle mesure le stockage à long terme des grains est-il une solution

possible et efficiente aux difficultés nées de l'inégalité des récoltes? Depuis en gros le milieu du XIXe siècle, ce problème a cessé de se poser dans les pays industriels. Mais il n'en a pas été résolu pour autant, en ce sens que la science économique n'a jamais pu lui apporter de solution satisfaisante à la fois sur le plan théorique, sur le plan pratique et sur le plan social (c'est-à-dire susceptible d'entraîner l'accord des différents partenaires en cause). Après plus d'un siècle de controverses soutenues, c'est en effet par cet aveu d'ignorance que J.-B. Say doit conclure le chapitre de son Cours complet ... sur "l'inégalité des récoltes par rapport à la population":

"N'est-ce pas ici un des cas où il faut savoir, dans la politique pratique, s'écarter des principes généraux? Les principes généraux représentent une industrie abandonnée à elle-même comme le moyen le plus assuré de pourvoir à nos besoins: l'expérience nous fait voir que l'intérêt pécuniaire, que les habitudes ne suffisent point pour que les hommes fassent des réserves assez longues pour parer à l'inégalité des récoltes chez un grand peuple. Dans l'insuffisance où sont les gouvernements et les particuliers pour en venir à bout séparément, ne peuvent-ils pas unir leurs efforts, sinon pour remédier complètement à cette rigueur des choses naturelles, au moins pour en adoucir les effets?"

Tout cela est fort bien, objectera-t-on peut-être. Mais que nous importe à nous aujourd'hui que ce problème n'ait pas été résolu, puisqu'il ne se pose plus? Pourquoi devrait-il nous occuper encore?

Je vois au moins cinq réponses possibles à cette objection.

La première est que les disettes n'ont hélas pas complètement disparu. Elles ont bien diminué d'importance, c'est vrai, et elles continueront sans doute à le faire dans l'avenir prévisible. Mais l'histoire récente nous a appris ce que valent les prévisions. Sommes-nous si sûrs d'être engagés sur la voie d'une disparition totale et définitive des disettes et des famines? Il faut constater en tous cas que les vieilles peurs ne sont pas si loin que nous le croyons. Il a suffi, dans les années 1970, d'une conjonction fortuite entre des achats soviétiques massifs et quelques récoltes médiocres pour faire baisser le niveau des stocks mondiaux d'une façon vite jugée inquiétante. Et on a vu alors refleurir des projets de réserve rappelant étrangement le XVIIIe siècle... y compris dans la manière naïve de traiter le problème comme s'il était nouveau! (Voir par exemple Rebuilding Grain Reserves, par P.H. Trezise, Washington 1976.) Projets

qui ressortent d'ailleurs périodiquement, en particulier dans le but d'améliorer la sécurité alimentaire des pays pauvres, et qui aboutissent non moins périodiquement à des échecs (1). Si on avait davantage réfléchi au problème, notamment sur la base des données abondantes que nous offre l'histoire, n'aurions pas pu nous épargner, soit ces échecs, soit ces projets eux-mêmes s'ils sont de toutes façons illus-

/- nous

soires?

Mais, et c'est notre deuxième réponse, le problème du stockage à long terme ne se pose pas seulement lorsqu'il s'agit de disettes. Il se pose tout autant lorsqu'il s'agit d'excédents. Et s'il est imprudent de croire que les disettes ont disparu de chez nous pour toujours, il serait bien naïf de penser qu'il n'y a pas d'excédents dans les économies de pénurie. Il en existe aujourd'hui dans les pays les plus pauvres d'Afrique. Il y en avait dans l'Europe si souvent affamée du XVIIIe siècle, et les fermiers d'alors s'en plaignaient tout autant que les nôtres. Les volumes en cause n'étaient certes pas comparables à ceux d'aujourd'hui. Mais on sait bien qu'en matière de céréales, la rigidité de la demande est telle que des excédents relativement faibles suffisent à faire s'effondrer les prix: King l'avait constaté au XVIIIe siècle! Si donc l'efficacité du stockage peut être discutée pour combattre les disettes, sa nécessité ne s'impose-t-elle pas lorsqu'il s'agit d'excédents - sauf à procéder à des destructions contrôlées, ce qui a d'autres inconvénients? Historiquement d'ailleurs, c'est bien l'accroissement fantastique de la production de céréales, d'abord dans les pays neufs à partir de 1840-1850, puis en Europe même à partir de 1950, qui a imposé un développement tout aussi fantastique des capacités de stockage. Mais ce stockage imposé par la force des choses a toujours été conçu, pour l'essentiel, comme un stockage à court terme. Et il ne pouvait en être autrement. Car lorsqu'une production augmente très rapidement, les variations aléatoires y sont gommées pour ainsi dire: une "mauvaise" récolte ne descend

---

(1) Quelques exemples relevés dans la presse. Conférence des Ministres de l'Agriculture des pays de l'OCDE, Paris, 9-10 février 1978; les négociations aboutissent à un échec constaté à Genève (5e CNUCED) le 14 février 1979. Conférence des Nations Unies sur les Pays Moins Avancés (PMA), Paris, 1-4 septembre 1981, sans résultats concrets. Conférence des huit pays du Sahel (CILSS), FAO, Rome, 29 mars 1982; échec constaté à Rome le 6 juin, confirmé à Acapulco lors de la huitième session ministérielle du Conseil Mondial de l'Alimentation du 21 au 24 juin 1982. Et l'histoire n'est sans doute pas finie...

guère plus bas que la moyenne des années précédentes, et une "bonne" récolte ne s'élève guère plus haut que la moyenne des années suivantes. Au regard d'un accroissement tendanciel très rapide, les aléas sont faibles, et le grand problème est du reste de trouver de nouveaux marchés pour cette production croissante; le stockage à long terme n'a rien à y voir. Mais que cette croissance se ralentisse, et le problème du report des excédents aléatoires ne tardera pas à se poser à nouveau, avec la même acuité qu'au XVIII<sup>e</sup> siècle. Si cela arrive (et il n'y a pas de croissance indéfinie dans la nature), ne vaudra-t-il pas mieux avoir réfléchi au problème un peu à l'avance?

Mais le stockage à long terme ne peut pas être considéré seulement comme un palliatif aux effets du hasard. Il peut jouer un rôle tout à fait fondamental dans la structuration des économies agricoles. Face au hasard, en effet, deux stratégies sont toujours possibles: l'une, visant à obtenir des résultats moyens, mais réguliers; l'autre visant au contraire à maximiser le plus possible les résultats des bonnes années, en jouant sur les stocks pour compenser les déficits des années faibles. Les régions les plus avancées d'Europe occidentale ont choisi depuis longtemps la première de ces deux stratégies, avec le succès que l'on sait. Mais il faut dire qu'elles ont été exceptionnellement servies en cela par les circonstances. Lorsque les rendements dépendent à 50 % et souvent plus d'un facteur unique et non contrôlable, comme la crue du Nil en Egypte, ou comme tout simplement la pluie dans la majeure partie des pays tropicaux, est-il d'autre choix que la seconde stratégie? Qui n'est autre bien sûr que celle de Joseph en Egypte, ou celle de tous les paysans africains chez qui on a pu parler de "civilisation des greniers" (Maquet 1966). Le problème, c'est que cette seconde stratégie n'a jamais été reconnue comme telle par les agronomes et les économistes actuels, qui sont tous occidentaux ou formés à l'Occidentale. Or c'est une stratégie qui, si elle devait être adoptée, impliquerait des choix tout différents en matière de plantes cultivées, de façons culturales, de fertilisation, de mécanisation, de structures d'exploitation, d'organisation du travail, etc. Il y a des chances pour que cette stratégie finisse par s'imposer dans toutes les régions à climat très variable (on en discerne les prodromes en Australie, peut-être): il faudra bien alors réfléchir sérieusement au stockage à long terme.

Les deux dernières réponses que je donnerai sur l'intérêt du stockage à long terme, enfin, sont d'ordre scientifique ou intellectuel (ce qui n'est pas une raison pour les considérer comme négligeables). L'une est qu'il s'agit d'un problème d'économie théorique fascinant; les économistes, je le répète, l'ont abandonné sans le résoudre au milieu du XIXe siècle; n'avons-nous aucune chance de faire mieux aujourd'hui? L'autre réponse est que le sujet s'avère capital pour comprendre l'histoire; c'est sur ce point que je conclurai.

Il n'existe pas de sociétés agricoles, ai-je dit en commençant, qui n'ait sa "police des grains" sous une forme ou sous une autre: cette seule remarque nous montre l'ampleur de la tâche qui attend les historiens. Or cette tâche est commencée. Depuis une dizaine d'années, plus de 70 chercheurs, historiens, mais aussi ethnologues, archéologues, etc., ont commencé à étudier le stockage et la police des grains sur un grand nombre de terrains, de sociétés, d'époques. Et plusieurs volumes ont déjà été publiés. Je ne peux pas résumer tous ces travaux ici, et les réflexions qui précèdent me sont personnelles, elles ne donnent en aucune façon une idée même approximative des travaux de notre groupe. Si j'ai présenté ces réflexions, c'est pour attirer l'attention des professionnels, hommes de métier, responsables ou dirigeants qui participent à ce colloque. Professionnels et universitaires s'ignorent trop souvent: tout ce que je souhaite, c'est que ce colloque soit l'occasion de faire reculer cette ignorance. L'histoire est connaissance du passé. Elle ne permet pas de prévoir l'avenir, et ne fournit aucune recette pour le présent. Mais elle permet quelquefois, tout modestement, d'éviter des erreurs, ou de sortir de l'oubli des idées utiles. Si je parviens à en convaincre quelques-uns des participants à ce colloque, cet article aura atteint son but.

Le 12 février 1986

#### BIBLIOGRAPHIE

GAST, M., & F. SIGAUT (dir.), Les techniques de conservation des grains à long terme. Paris, Editions du CNRS: Vol. 1, 1979, 232 p.; Vol. 2, 1981, 238 p.; Vol. 3, 1985, 2 fasc., XXXI-606 p.

SIGAUT, F., Les réserves de grains à long terme. Paris-Lille, Ed. de la Maison des Sciences de l'Homme & Université de Lille III, 202 p.