

CONSEIL DES MINISTRES

Quinzième session ordinaire

Addis-Abéba. Août 1970

CM/344 (Part 2)

CONSTITUTION DE RESERVES REGIONALES

DE CEREALES VIVRIERES EN AFRIQUE.

RAPPORT D'ACTIVITES



CREATION DE RESERVES REGIONALES DE CEREALES
VIVRIERES EN AFRIQUE

Rapport d'activités.

1. Les entretiens se poursuivent entre les Etats membres et au sein de divers organismes internationaux au sujet des problèmes qu'implique la nécessité des quantités suffisantes de vivres aux populations des pays membres de l'OUA. Pour ce qui est de l'Organisation de l'Unité Africaine proprement dite, les entretiens sont axés sur les moyens qui permettraient de mettre en oeuvre le programme concernant la création de réserves régionales de céréales vivrières en Afrique ⁽¹⁾. Ces réserves régionales ont pour objet de compléter les réserves nationales stratégiques et de constituer une assurance contre toute pénurie de vivres. De même, on attend de l'exploitation rationnelle des réserves régionales de céréales qu'elles stimulent et élargissent le commerce interafricain de produits alimentaires et les exportations africaines de ces produits vers d'autres régions du monde, ainsi que les activités de recherches et d'études en matière de bromatologie. Ces activités auront des effets positifs et salutaires sur l'économie des Etats membres, à savoir par exemple, accroissement de la production et de la productivité agricoles, économies et gains en devises étrangères, et entretien d'une population active saine. Le programme actuelle porte sur le blé, le maïs, le riz, le millet et le sorgho.

2. Les Ministres de l'Agriculture, ou leurs représentants, des neuf pays de l'Afrique de l'Est (Burundi, République Démocratique du Congo, Kenya, Madagascar, Maurice, Rwanda, Tanzanie, Ouganda et Zambie), ont tenu des réunions et des délibérations, à la suite desquelles il a été décidé d'entreprendre l'examen technique de la possibilité de lancer dans cette région un projet-pilote du programme de l'OUA relatif aux réserves régionales. Les représentants de certains pays participants ont examiné en commun quelques-uns des problèmes qui se posent à cet égard et ont établi un rapport présenté au Conseil des Ministres à sa dernière session ⁽²⁾.

(1) Résolution CM/Res.112 (IX).

(2) Document CM/321 (Part 2).

La décision avait été prise lors de ces discussions de faire procéder à une étude de possibilité et la FAO avait bien voulu établir le mandat à appliquer pour cette étude (dont le projet a été communiqué à tous les Etats membres) et aussi établir un devis. On trouvera en annexe le texte du mandat approuvé en vertu duquel les pays intéressés ont été invités à demander au PNUD une aide extérieure pour le financement de l'étude de possibilité. Le projet de l'Afrique de l'Est est appelé à être le projet-pilote qui permettra d'acquérir, on l'espère, l'expérience et les connaissances spécialisées à appliquer pour le reste du programme. Le coût de l'étude de possibilité est estimé à 157.400 dollars E.U.; elle sera achevée au bout de 9 mois environ.

3. En ce qui concerne le projet-pilote, la situation actuelle est la suivante : les pays membres appartenant à l'Afrique de l'Est ont été invités à demander au PNUD les fonds nécessaires au financement de l'étude de possibilité. On avait espéré que l'OUA pourrait demander cette assistance au PNUD au nom de ces pays, mais les entretiens qui ont eu lieu entre le Secrétariat général et le PNUD ainsi que la correspondance échangée, ont fait ressortir que les règles actuellement en vigueur au PNUD ne permettaient pas qu'une requête commune soit présentée par l'OUA. Toutefois, des entretiens se poursuivent entre le PNUD et le Secrétariat général pour supprimer les obstacles de cette nature qui s'opposent à la présentation d'une demande commune d'assistance, pour laquelle les Etats membres auront donné au préalable leur approbation. On estime, en effet, que dans des cas de ce genre, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par les Etats membres intéressés, le Secrétariat général devrait être en mesure de présenter une demande d'aide extérieure au nom d'Etats membres participant à un projet déterminé. Toutefois, cette possibilité ne s'applique qu'à l'avenir. Pour le moment, il y a lieu d'indiquer que le PNUD s'est montré favorablement disposé en présence des demandes d'aide que les Etats membres sont maintenant invités à lui présenter isolément.

4. Pour ce qui est des autres régions de l'Afrique, le Secrétariat général a écrit aux pays de l'Afrique de l'Ouest et aux pays de l'Afrique du Nord pour les inviter à une réunion au cours de laquelle on examinera les meilleurs moyens de mettre en oeuvre le programme de l'OUA pour la constitution de réserves régionales de céréales. Le Conseil des Ministres a déjà approuvé les crédits destinés à couvrir les services de Secrétariat de ces deux conférences qui se tiendraient au cours de l'exercice financier actuel. Au cours de ces réunions, les Etats appartenant à une région déterminée, sont appelés à échanger leurs opinions sur la situation de l'offre et de la demande de céréales vivrières de base dans les divers pays, comme aussi sur le mécanisme mis en place, le cas échéant, pour assurer la coopération entre Etats en cas de pénurie de vivres. Les participants examineraient aussi les tendances futures de la production et de la consommation de produits alimentaires. Ces délibérations pourraient ensuite fournir la base à partir de laquelle on envisagerait les moyens permettant de mettre en oeuvre, dans cette région, le programme de l'OUA relatif à la création de réserves régionales de céréales vivrières. L'on espère que les discussions aboutiront à un accord sur les dispositions que doivent prendre respectivement les Etats membres et le Secrétariat général afin de mettre ce programme à exécution. Il en résultera alors pour les Ministres ou les représentants des Ministres de l'Agriculture (ou du Développement rural) la nécessité de se réunir, à la suite des entretiens qu'auront eu les fonctionnaires du Secrétariat et les représentants des divers pays de ces régions. Ces entretiens officieux se poursuivent à l'occasion de visites, de conférences et de réunions de l'OUA et de la FAO. Dans la plupart des cas, les entretiens ont été confirmés par des échanges de correspondance qui ont en outre rappelé que dans la résolution initiale sur cette question prise par l'OUA ⁽¹⁾ les Etats membres sont priés : "... d'engager, dès que possible, des négociations bilatérales ou régionales en vue de la création de réserves de produits alimentaires". En conséquence, il incombe essentiellement aux Etats membres de prendre des mesures régionales ou bilatérales pour faire en sorte qu'il existe dans les pays comme dans la région des quantités de vivres suffisantes pour nourrir leurs populations. Cette résolution invitait également le Secrétaire général à faciliter par divers moyens la tâche des Etats membres, dans l'exécution de ce programme.

(1) Résolution CM/Res.112(IX).

Le Secrétariat espère en conséquence que ses invitations aux pays de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique du Nord à participer à des réunions seront appuyées sans réserve.

5. Dans un proche avenir, le Secrétariat espère donc que sera lancée l'étude de possibilité pour l'Afrique de l'Est du projet-pilote du programme de l'OUA de constitution de réserves régionales de céréales vivrières. Cette étude sera effectuée sous la direction de la FAO par les experts de l'Organisation elle-même ou ceux d'un Bureau de consultants, agréé par la FAO et par l'OUA. Le Secrétariat général et la FAO se consultent actuellement sur la question de savoir si ce sont les experts de la FAO ou un Bureau de consultants qui seront chargés par celle-ci d'effectuer l'étude de possibilité concernant l'Afrique de l'Est. Le résultat de ces entretiens sera communiqué au Conseil des Ministres. Le Secrétariat général a entrepris, en outre, de préparer les deux réunions envisagées pour les pays de l'Afrique du Nord et pour les pays de l'Afrique de l'Ouest qui étudieront les moyens de mettre en oeuvre le programme dans leurs régions respectives. En temps opportun les fonctionnaires de l'OUA examineront également, le cas échéant, avec les sources d'aide extérieure, la question de l'octroi d'une assistance pour le financement des étapes successives de l'exécution du projet-pilote et du reste du programme. La Banque Africaine de Développement, le PNUD et la Banque Mondiale ont été constamment tenus au courant des activités relatives à ce programme. Toutefois, des négociations n'ont été officiellement amorcées pour l'octroi d'une assistance qu'avec le PNUD. Les donateurs d'aide financière doivent être sondés assez tôt pour que la mise en oeuvre du programme ne subisse aucun retard.

6. Le Conseil des Ministres est invité à bien vouloir prendre note des étapes parcourues dans l'exécution du programme de création de réserves régionales de céréales vivrières en Afrique, comme exposées brièvement ci-dessus.

RESERVES REGIONALES DE CEREALES VIVRIERES POUR L'AFRIQUE DE L'EST.MANDAT EN VUE D'UNE ETUDE DE VIABILITE.I. Objectif :

1. Une étude de viabilité doit être entreprise sur la constitution des stocks de réserve polyvalente de céréales vivrières dans les pays de l'Afrique de l'Est, appelées à compléter les réserves stratégiques de céréales vivrières nationales existantes, en vue de réaliser les principaux objectifs suivants :

- a) fournir des approvisionnements pour une pénurie probable ou improbable en matière de céréales dans l'un des Etats ;
- b) favoriser le commerce entre les Etats participants, entre ces derniers et le reste de l'Afrique et avec des pays extra-africains ;
- c) stimuler l'accroissement de la production agricole et de la productivité des cultures vivrières et créer, à cet effet, un centre de Bromatologie pour la recherche et le développement.

En recourant aux approvisionnements locaux de céréales vivrières pour la constitution comme pour le renouvellement des stocks de réserves, l'OUA espère réaliser une autonomie individuelle ou collective dans le domaine des aliments de base.

Céréales sélectionnées pour cette étude.

2. L'étude portera sur les céréales suivantes : maïs, blé, riz, millet et sorgho. La production locale des Etats participants servira à constituer et à renouveler des stocks.

Territoires couverts par l'étude.

3. Les pays couverts par cette étude de viabilité sont : le Burundi, les provinces orientales et méridionales de la République démocratique du Congo, le Kenya, Madagascar, l'Ile Maurice, le Rwanda, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie.

II. Objet de l'étude :

4. L'étude consistera à analyser avec le plus grand soin, pour chaque pays, la situation et les perspectives d'avenir en ce qui concerne les disponibilités, les échanges, la commercialisation et l'emmagasinement des céréales, de la manière suivante :

A. FACTEURS PERTINENTS D'ORDRE GENERAL OU ECONOMIQUE.

- i) Population = évolution et projections, avec distinction entre population agricole et non agricole ;
- ii) Revenu national, avec indication de la proportion imputable au secteur agricole ;
- iii) Rôle de la production et du commerce des céréales et autres aliments de base dans l'économie, et rôle des céréales sélectionnées en vue d'une étude spéciale ;
- iv) Répartition géographique des centres de production et de consommation de céréales ;
- v) Facteurs saisonniers et climatiques, et corrélation possible entre les périodes de sécheresse ou de mauvais temps et les variations de la production des céréales et d'autres produits de base ;
- vi) Systèmes de prévisions des récoltes, déjà appliqués ou prévus.

B. DISPONIBILITES : EVOLUTION ET PERSPECTIVES.

- i) Statistiques de production céréalière, l'accent étant mis sur les produits à l'étude, pour chaque année à partir de 1950. Les fluctuations d'une année à l'autre revêtent une grande importance dans le cadre de cette étude, si bien qu'il faudra peut-être veiller tout particulièrement à ce que les années "anormales" soient mises en évidence ; par exemple, si 1949 était une année anormale, on pourrait relever les chiffres appropriés ;

- là où c'est possible, il faut distinguer la production de subsistance et le volume commercialisé ;

- prévisions et projections relatives à la production.

ii) Statistiques des exportations et des importations.

Exportations et importations des principales céréales depuis 1950, l'accent étant mis sur les céréales sélectionnées pour cette étude ;

- importations de céréales à des conditions de faveur, par exemple en provenance des Etats-Unis ou du PAM, avec indication des principales origines et du "Titre" de la loi n° 480 ;
- importations sur secours d'urgence avec indication de la zone bénéficiaire et de la nature de la crise, et aussi du pourcentage que représentent ces importations par rapport à la consommation totale ;
- prévisions et projections relatives aux échanges commerciaux.

iii) Demande : évolution et perspectives.

- Valeur moyenne des niveaux de consommation nationaux, en particulier pour les céréales sélectionnées pour cette étude, par exemple d'après les bilans de consommation alimentaire ; données pertinentes pour certaines couches de la population dans les cas appropriés, par exemple la population urbaine ; besoins nutritionnels relativement aux aliments de base en période de crise alimentaire ;
- ampleur de l'évolution constatée en ce qui concerne la consommation des aliments de base, par exemple préférence accrue pour le blé ;
- déterminer dans quelle mesure la population a la possibilité et l'habitude de recourir aux aliments de base de qualité inférieure, tels que les plantes-racines ou le plantain, en période de pénurie ou de hausse des prix, et aux produits de qualité supérieure quand les conditions sont favorables. Existe-t-il des possibilités de développer l'emploi de produits locaux, tels que le manioc par exemple, pour remplacer ou compléter la consommation de céréales ?
- nature et ampleur des préférences manifestées pour certaines catégories d'aliments de base : Elasticité - revenu de la demande pour divers aliments de base ;
- prévisions et projections relatives à la demande.

iv) Zones excédentaires ou déficitaires en aliments de base.

- Chercher à quantifier l'excédent ou la pénurie maximum pour le pays en combinant la production la plus forte et la plus faible, en comparaison des besoins moyens à la consommation ou par rapport à une gamme de consommation connue ou supposée.

Si possible, établir la corrélation entre le volume commercialisé et les besoins du marché.

Délimiter les principales zones qui ont normalement a) un excédent d'aliments de base par rapport aux besoins courants, b) un déficit, ou bien qui c) accusent parfois un excédent et parfois un déficit, ceci en vue d'identifier les zones qui sont susceptibles de traverser des périodes critiques. Quelle est la situation en ce qui concerne les moyens de communication avec ces zones ?

v) Écarts par rapport à l'évolution moyenne des disponibilités.

- Ampleur des écarts dans la production des produits de base, provoqués par les conditions climatiques ;
- dans quelle mesure les bonnes récoltes et les mauvaises coïncident-elles dans différentes parties du pays par exemple sur les hauts plateaux par rapport au littoral ?
- calendrier des récoltes afin de montrer comment, pour les produits sélectionnés, la récolte principale et la récolte secondaire sont échelonnées entre les diverses zones de production, ce qui rend possible les reports d'une campagne sur la suivante.

vi) Estimation des besoins en secours d'urgence.

- Le "déficit" critique qu'il faut combler en procédant à des importations ou en puisant dans des stocks de réserve ne peut être calculé sur la base des statistiques relatives à la production et aux disponibilités, qui sont souvent insuffisantes.
- il est donc nécessaire de tenir compte de la marge commercialisée en sus de la production totale lorsqu'il s'agit d'une crise nationale afin de déterminer l'effet sur les consommateurs ruraux et sur ceux des villes ;
- dans le cas d'une pénurie locale à l'intérieur d'un pays donné, il sera peut-être plus utile de se fonder sur l'expérience acquise dans le passé que d'effectuer des calculs de caractère général ;
- on cherchera à déterminer les réserves supplémentaires pour secours d'urgence qui pourraient s'avérer nécessaires en en indiquant l'ampleur, la composition et la répartition géographique dans le pays. On pourra proposer d'autres critères pour l'estimation des besoins en secours d'urgence.

vii) Inclusion d'autres aspects des stocks de réserve, par exemple :

- i) réserves sous-régionales pour secours d'urgence qui serviraient aussi à tous les autres pays africains ;
- ii) réserves sous-régionales, y compris les stocks commerciaux pour des échanges multilatéraux et les stocks régulateurs destinés à stabiliser le marché.

Des réserves polyvalentes augmenteraient la complexité des opérations mais offrirait l'avantage d'étaler sur un plus grand éventail d'activités les frais d'entretien des stocks ; de plus si elles étaient bien gérées, elles contribueraient plus efficacement à l'expansion du marché et à la croissance de l'économie.

C. STOCKS, EMMAGASINAGE, MANUTENTION ET SYSTEME DE COMMERCIALISATION.

- i) - Statistiques disponibles pour chaque produit, par année, indiquant les stocks détenus dans les exploitations agricoles, les ports, les entrepôts et les principaux centres soit par l'Etat, soit par le secteur privé ;
 - indication des fluctuations saisonnières des niveaux de stock ;
 - niveaux des réserves détenues comme stocks de report, pour des secours d'urgence, pour stabiliser les prix, etc.
- ii) Capacité et normes d'entreposage ;
 - programmes d'expansion et d'amélioration : importance et sources d'investissements.
- iii) - Caractéristiques générales du système en vigueur pour la commercialisation des céréales.
 - gestion, nature des interventions de l'Etat en matière de réglementation, et office des céréales. Commerce du secteur privé ;
 - quels liens existent-ils, le cas échéant, avec les offices des pays voisins ?

- dans quelle mesure l'office des céréales exerce-t-il aussi un contrôle sur les décisions prises en matière d'importations et d'exportations ?

- dispositif de commercialisation en vigueur pour l'achat des céréales aux agriculteurs et leur vente dans les centres de consommation ;

- dispositifs et installations existants pour les exportations et les importations.

iv) Moyens de transport à l'intérieur du pays et vers les pays voisins de la sous-région.

v) Capacité et nature des dispositifs et installations supplémentaires qui seraient nécessaires pour emmagasiner les autres réserves jugées souhaitables.

D. COUTS ET PRIX.

i) Evaluation des prix des céréales et prix courants, plus particulièrement pour celles qui ont été sélectionnées pour cette étude ;

- prix payés aux producteurs en divers lieux situés dans différentes parties du pays, compte tenu de la qualité ;

- prix payés aux entrepôts ;

- prix payés dans les principaux centres de consommation ;

- prix payés par les consommateurs.

Variations annuelles et saisonnières des prix payés aux producteurs et par les consommateurs, les données recueillies devant porter sur une période aussi longue que possible.

- A quels prix l'Etat a-t-il autorisé les exportations vers les marchés extérieurs ou les pays voisins ou bien les ventes au PAM le cas échéant ?

ii) Dépenses en capital pour la construction d'entrepôts adéquats pour les stocks de report en divers endroits conformément aux plans officiels, sources d'investissements.

- iii) Dépenses annuelles, par tonne, pour l'emmagasinage des différentes céréales dans des entrepôts de type et d'emplacement variables en divers endroits du pays.
 - Pertes à l'entreposage.
- iv) Frais de transports intérieurs pour les céréales, par exemple par tonne/mille ou km, par rail, route, bateau, sur lac ou caboteur.
- v) Coût du transport vers les pays voisins par rail, route ou bateau.
- vi) Frêt pour transports océaniques :
 - à partir des Etats-Unis, de l'Australie, de la Thaïlande, de la Suède, d'autres pays ;
 - entre pays de la sous-région ;
 - avec les principaux ports africains situés hors de la sous-région.
- vii) Prix total dans les principaux centres des céréales importées :
 - de l'étranger,
 - d'autres pays de la sous-région.
- viii) Subventions, taxes, politiques de soutien.
- ix) Comparaison du point de vue du coût de l'entretien des stocks de réserves polyvalentes avec celui des réserves stratégiques nationales de céréales vivrières.
- x) Dans quelle mesure est-il possible d'identifier et d'évaluer les coûts et les bénéfices, y compris les avantages de caractère économique et social en général, des réserves polyvalentes utilisées pour développer le marché, stabiliser les prix et constituer des stocks pour secours d'urgence ?
- xi) Les approvisionnements locaux seront utilisés pour constituer et renouveler des stocks. Il s'ensuivra des répercussions favorables sur la balance des échanges extérieurs, le taux de l'accroissement économique en général et sur la politique des Etats participants en matière de production agricole.

III. RESERVES CEREALES REGIONALES

5. On proposera un projet collectif concernant la constitution de réserves céréales polyvalentes, basé sur une étude qui a porté sur neuf

pays, comme il ressort des sections I et II :

- i) Le projet étudiera d'une manière assez détaillée les structures nécessaires à la coordination des politiques des réserves céréales vivrières sur le plan national et régional. Cette analyse comprendra, inter alia :
 - a) la mesure dans laquelle les bonnes et mauvaises saisons coïncident avec les époques de la récolte dans les pays intéressés ;
 - b) la relation entre les zones de pénurie probable dans un pays donné et les zones déficitaires ou excédentaires des pays voisins ;
 - c) la comparaison des prix, frais de transport compris, dans le cas où les zones déficitaires seraient approvisionnées par prélèvement sur les stocks nationaux, ou sur les réserves régionales ;
 - d) l'effet éventuel du projet régional sur la stabilisation des prix.
- ii) On fera des propositions sur les politiques régionales régissant la constitution de réserves céréales régionales, leur volume et leurs limites, leur gestion et leur utilisation coopérative. On étudiera en particulier :
 - a) la mesure dans laquelle les offices de commercialisation peuvent collaborer pour l'achat et la distribution du ravitaillement, et pour le partage des installations et frais d'entreposage ;
 - b) le type de dispositif, en matière de gestion, nécessaire pour administrer des réserves multinationales, y compris la répartition des contributions et des charges, les conditions et droits de tirage, les modalités de paiement et de change, la composition du comité de coordination, la définition des conditions régissant les demandes d'approvisionnement pour secours d'urgence ou pour d'autres motifs, les frais de transport et la distinction entre la réserve multinationale et les autres stocks.

- iii) On fera des recommandations sur l'approvisionnement des stocks de réserve nationaux destinés aux secours d'urgence aussi bien sur le plan national que régional. Il y aura aussi des propositions sur les volumes, les types et les emplacements des locaux d'entreposage, en rapport avec l'état des stocks de réserve, tel qu'indiqué dans les études faites.
- iv) Les propositions ayant trait à la constitution de stocks régionaux de réserve seront formulées en tenant dûment compte :
 - a) des économies qu'on peut réaliser en coopérant à la constitution de réserves multinationales par opposition aux réserves nationales indépendantes ;
 - b) des volumes, types et emplacements des stocks de réserve.
- v) La description et coûts prévus des installations d'entreposage et des dispositifs auxiliaires nécessaires pour les réserves céréales régionales recommandées. Il faudra prendre en considération la capacité d'entreposage de chaque pays, et étudier en particulier :
 - a) les frais d'investissement ;
 - b) les frais de fonctionnement ;
 - c) les termes de l'échange pour les points ci-dessus ;
 - d) le personnel nécessaire au fonctionnement des installations envisagées ;
 - e) une analyse équilibrée des coûts.
- vi) Propositions relatives aux sources de financement du programme de réserves céréales. L'analyse comportera la discussion des conditions proposées par les différentes sources possibles de financement, la participation des gouvernements, le degré de coopération requise au niveau régional et ses répercussions sur la politique des divers pays. Les sources éventuelles de financement seront examinées en ce qui concerne :

- a) le capital d'investissement ;
- b) les fonds de roulement ;
- c) le capital de gestion ;
- d) l'assistance technique..

vii) On analysera le degré de participation au projet régional de chaque pays intéressé et la répartition équitable des frais.

viii) Les études et analyses ci-dessus seront menées d'une manière assez détaillée, afin que l'on puisse procéder immédiatement à l'élaboration de plans détaillés et de projets d'exécution ainsi qu'à la préparation de dossiers financiers concernant les emplacements que les gouvernements intéressés ont accepté.



AFRICAN UNION UNION AFRICAINE

African Union Common Repository

<http://archives.au.int>

Organs

Council of Ministers & Executive Council Collection

1970-08

Establishment of regional stocks of food grains in Africa

Organization of African Unity

Organization of African Unity

<https://archives.au.int/handle/123456789/7477>

Downloaded from African Union Common Repository