

ORGANIZATION OF
AFRICAN UNITY

SECRETARIAT

P. O. Box 3243

ADDIS ABABA

ORGANISATION DE L'UNITE
AFRICAINNE

SECRETARIAT

B. P. 3243

CONSEIL DES MINISTRES

Quatorzième session ordinaire

Addis-Abéba, février/mars 1970

CM/321 (Part 2)

CREATION DE RESERVES REGIONALES
DE CEREALES VIVRIERES EN AFRIQUE
RAPPORT INTERIMAIRE



S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
1. Introduction	1
2. Entretiens de Rome, 1969	1
3. Quelques problèmes éventuels	3
4. Plan d'action	5
5. Conclusion	9

CREATION DE RESERVES REGIONALES DE CEREALES VIVRIERES EN AFRIQUERAPPORT INTERIMAIREIntroduction

2. Le lancement d'un projet-pilote en Afrique de l'Est en prévision du programme^{1/} de l'OUA destiné à créer des réserves de céréales vivrières en Afrique fait toujours l'objet de discussions. Parallèlement, des réunions ont été prévues entre certains pays de l'Afrique du Nord et de l'Ouest au cours desquelles les aspects du programme intéressant ces régions seront discutés. De même, des contacts préliminaires ont été établis avec le PNUD, la Banque Africaine de Développement, la Banque Mondiale et quelques pays extra-africains, en vue d'obtenir le financement dudit programme.

Entretiens de Rome, 1969 :

2. Au cours de la quinzième conférence bi-annuelle de la FAO, et avec les facilités que cette Organisation avait bien voulu mettre à leur disposition, les ministres et les représentants de quelques Etats membres de l'Afrique de l'Est ont tenu deux réunions afin d'arrêter les mesures nécessaires à la création du projet-pilote prévu par le programme de l'OUA. Simultanément, des contacts ont été pris avec certains Etats de cette région qui n'avaient pas discuté du projet-pilote jusque là. Il s'est avéré que la région couverte par le projet-pilote comprendrait neuf Etats membres de l'OUA à savoir, le Burundi, la République démocratique du Congo, le Kenya, Madagascar, l'Ile Maurice, le Rwanda, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie. Les réunions ainsi que les discussions ont été organisées par M. J.D. BULIRO, Secrétaire général adjoint pour les questions alimentaires et agricoles au Secrétariat général de l'OUA.

3. Les réunions ont porté entre autres sur l'"examen critique préliminaire" du projet-pilote mis au point par la FAO, comme il est rappelé plus haut. Les participants en ont pris acte et ont ensuite examiné le projet de mandat en vue d'une étude de viabilité qui faisait partie de l'"examen critique préliminaire". Le Secrétaire général a ensuite proposé quelques amendements qui furent acceptés par les représentants présents. Le texte définitif du projet mandat en vue d'une étude de viabilité sur le projet-pilote, tel qu'adopté à Rome, figure en annexe au présent document

^{1/} Première résolution sur le programme - CM/Res.112 (IX) - 1967.

Il en ressort que l'objectif visé est la constitution de réserves alimentaires polyvalentes destinées à assurer les secours d'urgence, à favoriser le commerce entre pays africains et entre ces derniers et les pays extra-africains, et enfin, à stimuler le développement et l'expansion de la production et de la productivité agricoles. Rappelons que l'OUA a approuvé ce programme, principalement parce qu'il permettra de parer à une pénurie de produits alimentaires en cas de désastres naturels comme les inondations, les sécheresses et les invasions d'insectes. Les discussions sur le projet-pilote ont cependant révélé que la plupart des Etats intéressés prennent déjà à l'échelon national, des mesures propres à parer de façon permanente à toute pénurie en céréales de base. Le projet-pilote portera sur les céréales suivantes : maïs, blé et riz. Un autre fait s'est dégagé des discussions, à savoir, que les échanges inter-africain de produits alimentaires sont trop faibles et devraient être stimulés. Ceci devrait découler logiquement de la multiplication des relations commerciales entre les Etats membres et du fait que leur diversité géographique et leurs divers potentiels de développement nécessitent des échanges de produits alimentaires. On sait que l'Afrique présente des climats variés depuis les forêts des régions équatoriales chaudes et humides, aux déserts chauds et secs, en passant par les climats froids et humides. La composition rocheuse provoque des différences marquées dans les sols et dans leur fertilité. On sait en outre que chaque Etat membre n'a pas les mêmes moyens que les autres de financer son développement général et en particulier celui de son agriculture. Certains n'ont même pas actuellement les ressources financières et humaines nécessaires à l'accroissement adéquat de leur production et de leur productivité agricoles, les différences ainsi que d'autres justifient l'encouragement qu'il faut prodiguer aux échanges de produits alimentaires en Afrique. Conformément à la Charte de l'OUA, il est nécessaire de promouvoir l'autonomie des Etats membres dans le domaine des aliments de base. D'autres mesures de soutien telles que la stabilisation des prix, la recherche et le développement pourraient être moins onéreuses si elles étaient entreprises sur la base d'une coopération entre Etats membres et l'existence de réserves régionales alimentaires en faciliterait l'application. C'est ainsi que par mesure d'économie, il a été décidé que ces réserves seraient polyvalentes en ce sens qu'elles permettraient de parer aux pénuries de matières alimentaires, de soutenir les économies agricoles grâce à la stabilisation des prix et qu'elles entreraient dans le circuit des échanges commerciaux africains.

4. Le mandat en vue d'une étude de viabilité comprend aussi des études menées dans divers pays sur des questions relevant du programme de l'OUA, à savoir l'approvisionnement local en céréales sélectionnées et la demande concernant ces céréales, les principales régions de production et de consommation, les installations d'emmagasiner locales, la manutention et la commercialisation des céréales et enfin les coûts et prix de détail. Les résultats des recherches effectuées dans chaque pays couvert par l'étude de viabilité seront intégrés en temps utile dans un plan régional de réserves alimentaires.

5. Il est donc évident que le mandat en vue d'une étude de viabilité est très étendu et et nous proposons qu'avec les détails complémentaires propres à chaque région, il serve de mandat-type pour les autres régions qui seront incluses dans le programme de création de réserves régionales de céréales de base. Si cette procédure ne soulève pas d'objection, il ne restera plus qu'à faire parvenir en temps utile et pour approbation, des copies dudit mandat aux pays inclus dans un projet donné. Il est évident que la participation d'un Etat à la création de réserves régionales alimentaires sera sans doute précédée de consultations entre son ministère de l'agriculture (ou du développement rural) et d'autres ministères tels les ministères des finances, du développement économique ou de la Santé. C'est pour cette raison qu'après avoir approuvé en principe le mandat défini à Rome, certains représentants des pays d'Afrique de l'Est ont demandé que des copies en soient communiquées à leur gouvernement pour approbation officielle. Ceci a déjà été fait et nous attendons les réponses.

Quelques problèmes éventuels

6. Alors que l'OUA va prudemment de l'avant dans l'exécution de cet important programme, trois problèmes principaux s'imposent peu à peu. Ils ont trait aux différences géographiques et autres auxquelles nous avons fait allusion plus haut et qui sont susceptibles de provoquer la spécialisation des cultures, ils concernent en outre le financement et la surproduction des céréales dont nous avons parlé, par des pays extra-africains.

7. Comme nous l'avons dit au paragraphe 3, les différences géographiques et autres qui existent entre les Etats membres nécessitent une étude sérieuse des éventualités de spécialisation des cultures. On admet généralement qu'un pays a intérêt à se spécialiser dans la production de produits dont le "coût comparé" est élevé et à les exporter en échange d'autres produits dont le "coût comparé" l'est moins.⁽²⁾ Ceci est l'évidence même et suppose que l'on accepte dans une grande mesure la suprématie des impératifs économiques et que les échanges commerciaux s'effectuent dans un climat de paix et de coopération internationales. Malheureusement la coopération n'est à l'heure actuelle que sélective et souvent inégale et la paix universelle ne règne pas. De plus, les considérations d'ordre politique ont conduit les pays à poursuivre (souvent de manière coûteuse) une politique d'autonomie dans le domaine des aliments de base. Les progrès enregistrés en matière de science, de technologie et de sélection végétale, que ce soit dans les techniques de culture ou de transformation, ont encouragé en général cette politique. Dans la conjoncture actuelle, très peu d'Etats membres entretiennent entre eux des relations propres à assurer le libre jeu du principe des coûts comparés. Néanmoins, cet état de choses évolue lentement en Afrique, grâce au resserement actuel de la coopération au niveau régionale (les Etats de l'Entente en Afrique de l'Ouest, les Etats du Magreb en Afrique du Nord et la Communauté de l'Afrique de l'Est par exemple) et au niveau continental. Enfin, le fonctionnement efficace et effectif des réserves régionales alimentaires proposées, bien qu'elles soient polyvalentes, va probablement élargir l'application du principe des coûts comparés, ce qui propagerait ainsi la spécialisation des cultures parmi les Etats membres. Entretemps, la spécialisation des cultures n'en est qu'au stade théorique et il est espéré que les Etats membres de l'O.U.A. discuteront dans un proche avenir de la planification et de la mise à exécution de cette spécialisation.

8. Le problème posé par le financement des réserves régionales proposées, qu'il ait trait aux frais d'équipement, à l'affaissement des fonds dans des réserves semi-statiques ou à la gestion des projets, a été reconnu dès le départ. Ce problème se complique du fait que les réserves régionales alimentaires sont appelées à compléter les réserves nationales - ce qui va provoquer des dépenses à deux niveaux. Néanmoins, la possibilité de multiplier les avantages issus du commerce interafricain, de l'autonomie dans le domaine des aliments de base qui faciliterait le soutien mutuel des économies africaines, de la réduction des frais provoqués par la coopération dans d'autres domaines, tout

(2) Définition du principe des "coûts comparés" tiré de l'ouvrage de J.R. WINTON; "A dictionary of Economic Terms".

ceci fait qu'il est intéressant et utile de poursuivre l'étude des meilleurs moyens de financement des réserves régionales alimentaires.

Outre les ressources locales disponibles, on peut obtenir de l'aide extérieure sur une base internationale ou bilatérale. Au fur et à mesure que chaque projet du programme arrive à maturité (c'est-à-dire où il peut être exécuté), le Secrétariat général étudiera les possibilités d'aide extérieure et fera rapport aux pays intéressés. L'on s'attend à ce que le montant non couvert par l'aide extérieure soit recueilli sur place. Tout ce que l'on peut dire à présent c'est que les Etats membres ne devraient se laisser décourager par le coût apparent d'un projet utile et rentable et devraient quand même discuter et planifier sa mise à exécution. Jusqu'à présent, les sources de fonds les plus sûres paraissent être la Banque Africaine de Développement, le PNUD et la Banque Mondiale. Ces organismes sont tenus au courant des efforts déployés par l'O.U.A. en vue de créer un projet-pilote pour son programme. Des contacts ont été établis en ce sens avec quelques pays extra-africains. Cependant, l'étude de viabilité n'ayant pas encore été réalisée, il serait inopportun de demander avec insistance une réponse définitive ou même de l'aide, exception faite peut-être de celle dont on a besoin pour cette étude de viabilité.



L'existence de surplus de céréales hors d'Afrique est appelée à exercer certaines influences sur quelques Etats membres au sujet des projets de réserves vivrières régionales. Cette influence pourrait prendre plusieurs aspects: par exemple, les céréales pourraient être offertes en franchise à bas prix, ou à condition avantageuse, y compris des crédits à long terme. Les surplus peuvent être mis en vedette par certains pays non-africains pour tenter d'acquérir des avantages économiques ou politiques, par exemple, l'achat de machines à moulin le grain pourrait être assorti d'une clause selon laquelle le vendeur des moulins fournirait les céréales à y moulin, à bas prix ou avec des réductions. Tout ceci, et d'autres pressions similaires exercées en raison des surplus existant en dehors de l'Afrique, pourraient être néfastes aux futures réserves régionales de céréales en Afrique, et ceci ne peut être ignoré. On ne saurait passer sous silence l'influence qu'exerce plus ou moins, du dehors du Continent africain, l'existence des surplus, car elle ne saurait être que préjudiciable au projet de réserves régionales de céréales vivrières en Afrique. Il convient de se souvenir que plusieurs régions en Afrique et ailleurs ont été dévastées par des famines mortelles en dépit de l'existence de ses énormes surplus de vivres. La plupart du temps, sinon toujours, ces surplus ne peuvent être obtenus qu'à un prix donné, et un tel prix ne peut être que supérieur aux possibilités des gouvernements concernés ou encore inacceptable par eux.

En conséquence, de tels surplus peuvent être classés comme "surplus hypothétiques", en ce sens que bien qu'ils soient reconnus pour être en excès par rapport aux besoins des réserves stratégiques nationales des pays en question, néanmoins, il n'est pas facile de les acquérir, et ils ne sont pas bon marché, même pour d'autres pays qui pourraient en avoir un besoin terrible.

D'un autre côté, quelques pays possédant des surplus ne peuvent arrêter ou empêcher les surplus de s'accumuler. Toutefois, l'embarras d'avoir des surplus sans cesse accrus pendant que d'autres régions connaissent la famine, n'empêche pas quelques pays à surplus d'exercer des pressions similaires à celles qui sont mentionnées ci-dessus.

Les Etats membres seraient donc bien avisés d'établir leurs plans et de vivre sur les réserves vivrières constituées par leurs propres efforts, qui contribuent d'ailleurs à leurs efforts de développement, et sur la gestion et la destination desquelles ils peuvent exercer un certain contrôle.

On doit toutefois admettre, qu'il arrive parfois que les surplus en considération sont utilisés à des fins bénéfiques, par exemple lorsqu'ils constituent une

donation et servent à alimenter des fonds pour les investissements locaux, dans des secteurs déterminés de l'économie nationale. Mais ce genre d'opération constitue l'exception plutôt que la règle.

Tels sont les principaux problèmes qui commencent à s'immiscer sur la voie de la réalisation du programme de l'OUA pour établir des réserves vivrières régionales en Afrique. Le point jusqu'auquel ces problèmes, et d'autres similaires pourront affecter chacun des projets de ce programme, est sujet à variation d'une région à l'autre. Mais le plus important est que les Etats membres de ces régions-là puissent avoir de francs échanges de vue sur leurs besoins et problèmes et sur les meilleurs moyens de pourvoir à leurs besoins et de résoudre leurs problèmes.

Le Secrétariat général est destiné, par devoir, à fournir son aide, dans toute la mesure du possible, jusqu'à ce que, finalement, les denrées de première nécessité, dont les populations africaines ont besoin, puissent leur être fournies par les futures réserves régionales de vivres en Afrique.

Pour activer les processus des discussions conjointes, des plans combinés et des actions concertées, afin d'établir les réserves vivrières régionales, le Secrétariat général de l'OUA a suggéré au Conseil des Ministres que des réunions soient tenues dans 3 régions de l'Afrique, i.e. en Afrique du Nord, en Afrique de l'Ouest et en Afrique de l'Est, cette dernière étant relative au projet-pilote proposé.

L'expérience, dont on a bénéficié lors de la préparation du projet-pilote nous a amené à la conclusion que des préparations similaires pourraient être effectuées dans d'autres régions. On trouvera incorporé au projet de budget 1970/1971 qui est soumis à l'heure actuelle pour approbation au Conseil des Ministres, les prévisions budgétaires relatives à l'organisation de cette réunion.

Troisièmement, les Ministres de l'Agriculture des 9 Etats membres concernés seront invités à se rencontrer pour examiner le rapport sur l'étude, afin de donner leur agrément au programme et de promouvoir l'actuelle édification du projet.

Le Secrétariat général est soucieux de pousser ces entreprises aussi loin que possible, car le projet-pilote donnera l'expérience, la compétence et l'information nécessaires, qui faciliteront l'établissement de réserves vivrières dans d'autres régions. Les prévisions financières pour un certain nombre de ces activités qui doivent retomber sur l'OUA, figurent au projet de budget 1970/1971, qui est en cours d'approbation.

En ce qui concerne l'Afrique du Nord et l'Afrique de l'Ouest, ce sera la première réunion de ce type devant discuter un tel programme, ce qui ne veut pas dire que rien n'a été fait, non. Des conversations individuelles ont eu lieu à un moment ou à un autre, avec les Ministres de l'Agriculture ou avec les représentants des Etats membres de ces régions. Dans la plupart des cas, celles-ci ont été suivies de lettres émanant du Secrétariat, confirmant, en substance, ces conversations et invitant à des discussions bilatérales ou régionales, afin de voir comment les programmes pourraient être mis en application dans les régions concernées.

Le terrain est également déblayé pour que puisse être entreprise l'étude de viabilité du projet-pilote. Cette phase comprend trois étapes. En premier lieu, doit être obtenue l'aide extérieure pour le financement de l'étude, et les dépenses pour cette étude, réparties entre les différentes sources de cette aide. Ensuite, un groupe d'experts doit être choisi réuni, et mandaté pour exécuter l'étude.

En conclusion:

On ne saurait trop souligner que l'Afrique possède la terre et la main-d'oeuvre capables de nourrir convenablement ses populations actuelles et futures. La plupart des mauvaises récoltes que subissent parfois certains Etats membres sont dues principalement à des causes naturelles mais même alors, la pénurie de vivres ne s'ensuivrait pas forcément, si des réserves vivrières adéquates sont établies sur le plan national et régional. L'établissement de réserves vivrières régionales est inclus dans un programme que l'OUA a déjà accepté et qu'il est souhaitable de lancer par le projet-pilote prévu en Afrique de l'Est. La mise en oeuvre de ce programme dans d'autres régions de l'Afrique doit maintenant être entreprise.

Naturellement, l'OUA doit effectivement jouer son rôle en coordonnant, suscitant et intensifiant les actions des Etats membres, jusqu'au point final qui est l'établissement en Afrique, des réserves vivrières régionales préconisées, et ce, aussi rapidement que possible.

AFRICAN UNION UNION AFRICAINE

African Union Common Repository

<http://archives.au.int>

Organs

Council of Ministers & Executive Council Collection

1970-02

Establishment of regional stock of food grains in Africa A progress report

Organization of African Unity

Organization of African Unity

<https://archives.au.int/handle/123456789/7490>

Downloaded from African Union Common Repository