



# QUESTION

04 NOVEMBRE 2013

## DE DÉVELOPPEMENT

SYNTHÈSES DES ÉTUDES ET RECHERCHES DE L'AFD

# Les stocks publics de produits alimentaires en Afrique

### ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

**Si la volatilité des cours internationaux des produits agricoles et alimentaires fait depuis longtemps l'objet de recherches académiques, les impacts négatifs sur les ménages vulnérables des pays en développement des flambées de prix, survenues en 2007/2008, ont conduit à relancer le débat sur les politiques (nationales, régionales ou internationales) de régulation des marchés. Les dispositifs publics de stockage ont été alors placés sous la lumière des projecteurs.**

Comme l'illustre l'agenda de la prochaine conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC ; Bali, décembre 2013), les stocks publics occupent une place de choix dans les négociations internationales relatives aux politiques agricoles et alimentaires. Une telle situation s'explique notamment par la pluralité des rôles dévolus à cet instrument.

En effet, un stock public peut s'inscrire dans un objectif de lutte contre les baisses ou les hausses de prix ou encore de stabilisation du niveau des prix à l'intérieur d'une fourchette ; il peut également (ou alternativement) être destiné à atténuer les effets d'une flambée des prix, d'une chute de la production ou d'une situation de conflit sur les ménages les plus vulnérables ; enfin, il peut correspondre à la volonté de sécuriser l'approvisionnement du pays dans un contexte régional ou international jugé instable. La question des stocks constitue ainsi l'un des volets importants des débats relatifs aux politiques de gestion des risques, que ceux-ci soient liés à des chocs de prix ou à d'autres types de chocs.

L'intensité de ces débats, d'une part, et les demandes de financement d'infrastructures de stockage formulées par plusieurs pays africains, d'autre part, sont à l'origine de cette étude, cofinancée par l'AFD et la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde (FARM). A partir d'un état des lieux des débats théoriques, d'une revue des évolutions politiques récentes en matière de stockage public des produits agricoles et de la conduite de trois études de cas (Ethiopie, Burkina Faso et Egypte), l'objectif était de proposer un cadre de recommandations à destination des décideurs des pays en développement, et de leurs partenaires, engagés dans la préparation ou la mise en place de dispositifs publics de stockage.

Étude complète téléchargeable sur :  
<http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/A-savoir/23-A-Savoir.pdf>

## LES DIFFÉRENTS TYPES DE STOCKS

*Il n'existe pas de classification des types de stocks qui soit unanimement utilisée. La diversité des termes employés reflète celle des fonctions principales assignées aux stocks, qui varient selon les contextes nationaux et ont évolué dans le temps. À partir de l'examen de la littérature et des enseignements des études de cas, l'étude retient, outre les stocks privés, trois types de stocks publics :*

TYPES DE STOCKS PUBLICS	OBJECTIFS POURSUIVIS
Stocks de régulation	Protéger les producteurs de prix exceptionnellement bas et les consommateurs de prix exceptionnellement hauts
Stocks d'urgence	Limiter l'insécurité alimentaire des populations vulnérables en cas de baisse soudaine des disponibilités alimentaires et/ou du pouvoir d'achat
Stocks stratégiques	Prémunir le pays d'une éventuelle rupture d'approvisionnement sur le marché international

### Dispositifs publics de stockage et gestion des risques

Il existe aujourd'hui un consensus assez large, parmi les chercheurs et les décideurs politiques, pour considérer que l'un des objectifs principaux de l'action publique dans les pays en développement doit être la réduction des aléas qui pèsent sur les systèmes d'activités des ménages. En raison de la faiblesse de leurs revenus, ces derniers sont fortement avertis au risque. S'ils ne disposent d'aucun dispositif, privé, collectif ou public, de réduction des fluctuations de leurs revenus, les ménages agricoles vont limiter leurs investissements dans l'agriculture et privilégier l'autoconsommation, ce qui contribuera à accroître la volatilité des prix agricoles sur les marchés nationaux. En cas de choc (rupture d'approvisionnement ou hausse des prix, par exemple) les ménages urbains (ainsi que les ménages ruraux acheteurs nets) peuvent être amenés à réduire leur consommation, altérant ainsi leur sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Lorsque les mécanismes de marché (contrats à termes, assurances récoltes, instruments de crédits, mutuelles de santé, etc.) sont en mesure de couvrir l'intégralité des risques auxquels les ménages sont confrontés, alors l'équilibre de marché est optimal et l'intervention publique n'est pas nécessaire. Dans le cas contraire, la puissance publique peut intervenir de deux manières : d'une part, en développant des filets de sécurité sociaux qui couvrent les populations vulnérables (qui n'ont pas les moyens d'accéder aux instruments privés de couverture du risque) ainsi que les risques « catastrophiques » et « systémiques » ; d'autre part, en agissant de manière à réduire l'occurrence de certains risques,

notamment le risque prix. Dans ce dernier cas, la gamme des interventions possibles est assez vaste : financement des infrastructures nécessaires à l'essor du commerce ; soutien au stockage privé ; actions directes sur le niveau des prix (mesures tarifaires et non tarifaires, administration des prix intérieurs, régulation du volume de l'offre, etc.). C'est au regard de cette problématique de gestion des risques que la pertinence des dispositifs publics de stockage peut être analysée. Les stocks de régulation permettent, en principe, d'agir directement sur le prix des produits stockés, et ainsi de stabiliser les revenus des ménages. Les stocks d'urgence, considérés comme faisant partie de la gamme des filets de sécurité sociaux, sont théoriquement en mesure de faire face à tous types de chocs, dans la limite de leur taille et de leur vitesse de reconstitution. Quant aux stocks stratégiques, ils sont principalement conçus pour atténuer les effets d'un choc politique.

### La pertinence et la faisabilité des dispositifs publics de stockage peuvent être difficilement dissociées

En ce qui concerne le stockage de régulation, le modèle de stockage concurrentiel (qui constitue le cadre analytique de référence) permet de mettre en exergue un certain nombre d'effets négatifs potentiels, notamment l'éviction du stockage privé. Cependant, dans un souci de simplification de sa résolution mathématique, ce modèle repose sur des hypothèses parfois très restrictives lorsqu'il est appliqué au pays en développement. De ce fait, il n'est pas possible de conclure sur la base de cet unique outil d'analyse. En revanche, la littérature académique et la revue des expériences passées



#### RAPHAËL BEAUJEU

CHARGÉ DE PROGRAMMES À L'INSTITUT DE RECHERCHES ET D'APPLICATIONS DES MÉTHODES DE DÉVELOPPEMENT (IRAM)

Au sein du pôle Acteurs, politiques publiques et évaluation (APPE), Raphaël Beaujeu travaille depuis 2008 principalement sur les politiques relatives aux marchés agricoles et alimentaires dans les pays en développement.



#### JÉRÔME COSTE

CHARGÉ DE PROGRAMMES À L'IRAM

Ancien directeur de l'IRAM (2004-2012), Jérôme Coste contribue aux activités du pôle APPE, notamment sur les politiques de sécurité alimentaire et l'aide publique au développement.



#### AUTEURS

Gezahegn Ayel (consultant, Addis-Abeba), Roger Blein (ISSALA, Paris), Françoise Gérard (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement - CIRAD, Paris) ; Salifou Konaté (consultant, Ouagadougou) ; Henri Leturque (IRAM, Montpellier) ; Pierre Rayé (IN VIVO, Paris) ; Gamal Siam (Centre d'études économiques agricoles, le Caire).



#### COORDINATION

Jérôme Coste (IRAM) et Raphaël Beaujeu (IRAM)

mettent en évidence que, face à un risque prix significatif, c'est la question des ressources (financières, institutionnelles, techniques) dont dispose la puissance publique qui est déterminante dans l'efficacité d'un stock de régulation.

Pour ce qui est des stocks d'urgence, si leur légitimité est rarement remise en cause, il apparaît que les choix relatifs à leur dimensionnement et à leur nature (réserve(s) physique et/ou financière) sont, également, très dépendants du type de risque à couvrir et des ressources dont disposent les acteurs publics.

### Stocks de régulation : des conditions d'efficacité assez restrictives

Un stock public de régulation est plus facile à mettre en place et moins coûteux pour les pays importateurs avec des réserves de croissance de productivité agricole (dont l'accès aux facteurs de production constitue une condition majeure). Dans ce cas, il permet de favoriser une augmentation substantielle des récoltes. Les prix plancher et

plafond doivent alors être fixés en se référant aux valeurs lissées des prix parité à l'importation (pour le prix plafond) et à l'exportation (pour le prix plancher). La bande de prix ainsi constituée doit être suffisamment large pour minimiser l'effet d'éviction des stockeurs privés. Cependant, elle ne doit pas être trop large, sinon il n'y a plus d'effet stabilisateur, et les coûts de stockage deviennent trop importants.

Les stocks de régulation, lorsqu'ils sont pertinents, doivent, pour atteindre leurs objectifs, réunir des conditions finalement assez contraignantes. Il s'agit notamment de : la disponibilité de ressources financières suffisantes ; l'existence de systèmes d'information performants ; une maîtrise des flux commerciaux à l'import et à l'export ; une gouvernance transparente, assurant la prévisibilité et la crédibilité de la politique ; la mise en place de mesures réduisant les inégalités d'insertion au marché et de dotation en facteurs de production.

...

### PERTINENCE D'UN STOCK DE RÉGULATION : QUESTIONS PERMETTANT DE GUIDER LA PRISE DE DÉCISION

	CRITÈRES	INDICATEURS	SOURCES DE VÉRIFICATION
Le pays est-il confronté à une volatilité des prix pouvant être adressée par un stock de régulation ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Quelle est l'amplitude des variations interannuelles ?</li> <li>▸ L'instabilité est-elle d'origine interne ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Coefficient de variation saisonnière</li> <li>▸ Comparaison de l'instabilité des prix internationaux et nationaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Statistiques sur les prix</li> </ul>
Dans quelle mesure cette volatilité affecte-t-elle les ménages ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Les ménages ont-ils tous accès à des instruments de couverture du risque efficaces ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Nombre de personnes en insécurité alimentaire « critique » lors des crises de prix</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Dispositifs nationaux et régionaux de suivi et d'analyse de la sécurité alimentaire</li> </ul>
Cette politique rentre-t-elle potentiellement en concurrence avec les autres instruments de gestion du risque prix ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Les instruments privés de stabilisation (stockage-commerce) des prix sont-ils développés ?</li> <li>▸ Les instruments privés de couverture des risques (marchés à terme et mécanismes assurantiels) sont-ils développés ?</li> <li>▸ Quelle est la disponibilité des ressources financières pour développer cette politique en parallèle des instruments publics de filets de sécurité sociaux ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Part du stockage privé dans la production – Part de la production commercialisée – Degré de connexion au marché international</li> <li>▸ Diversification et accessibilité des contrats à terme, des contrats à terme de gré à gré, des options, des assurances climatiques et récoltes, etc.</li> <li>▸ Parts du budget de l'Etat alloués (i) aux programmes de sécurité alimentaire et (ii) au stock de régulation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Statistiques nationales</li> <li>▸ Marchés à terme/places boursières des pays</li> <li>▸ Comptes publics</li> </ul>
Les populations affectées par la volatilité des prix à la production ou à la consommation sont-elles des cibles prioritaires pour le gouvernement ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Si le gouvernement souhaite cibler les populations vulnérables, les producteurs/consommateurs pauvres sont-ils les premiers bénéficiaires de la politique de stabilisation des prix à la production / consommation ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Profil des ménages commercialisant leur production</li> <li>▸ Profil des ménages utilisant le marché comme principale source d'approvisionnement alimentaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Enquêtes ménages</li> </ul>

## Stocks d'urgence : leur efficacité est fonction de plusieurs paramètres

La pertinence des stocks d'urgence est rarement remise en cause. Cependant, lors de leur mise en œuvre, plusieurs points doivent faire l'objet d'une attention particulière :

- ▶ une répartition équilibrée des ressources entre les instruments visant à réduire l'insécurité alimentaire structurelle (filets de sécurité sociaux) et ceux destinés à prévenir ou atténuer l'insécurité alimentaire conjoncturelle (dont les stocks d'urgence) ;
- ▶ la mise en relation de ces deux types d'instruments, notamment en faisant transiter les interventions d'urgence par les programmes de filets de sécurité déjà présents dans les zones touchées par un choc conjoncturel et, également, en utilisant les opérations périodiques de renouvellement du stock d'urgence pour fournir des ressources aux programmes de filets de sécurité ;
- ▶ le poids relatif de la réserve financière et de la réserve en nature ;
- ▶ l'articulation entre les différents niveaux d'intervention, du local au régional ;
- ▶ la qualité des systèmes d'information.

Enfin, la question de la gouvernance est complexe car le pilotage des stocks d'urgence implique des acteurs dont les principes de légitimité, et donc les stratégies d'action, diffèrent (gouvernement *versus* agences de coopération ; acteurs de l'aide humanitaire *versus* acteurs du développement).

## Faut-il s'affranchir d'une dichotomie trop marquée entre les différents types de stocks ?

Dans de nombreux pays africains, les frontières entre les stocks de régulation et les stocks d'urgence ne sont pas, dans la pratique, aussi étanches que la théorie le laisserait entendre. Cependant, la pluralité des objectifs ainsi assignée à un même instrument ne semble pas se traduire par une plus grande efficacité.

Les analyses de cas réalisées dans le cadre de la présente étude, et d'autres travaux, montrent qu'il s'avère peu réaliste de vouloir faire jouer un rôle de régulation des prix à un stock d'urgence. La principale raison tient au fait que ce ne sont pas les mêmes volumes, et donc les mêmes ressources financières, qui sont en jeu. En outre, les critères de déclenchement et les modalités d'intervention sont différents.

Dans beaucoup de pays africains, les conditions ne semblent actuellement pas réunies, tout au moins au niveau national et à court terme, pour permettre la mise en place d'un stock de régulation susceptible d'agir efficacement. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'existe aucune possibilité pour les Etats d'agir en faveur d'un meilleur fonctionnement des marchés et d'une stabilisation des prix. Une régulation « conjoncturelle » peut en partie être réalisée *via* les instruments aux frontières (nationaux et, dans certains cas, régionaux), en tenant compte des engagements pris au sein des accords commerciaux et *vis-à-vis* de l'OMC. Et, surtout, l'action publique peut porter sur l'amélioration des performances « structurelles » des marchés domestiques pour stabiliser les prix (fluidification des échanges, réduction des coûts de transaction, limitation des situations d'oligopole, etc.). Les instruments de réduction de l'insécurité alimentaire peuvent ainsi jouer un rôle pour fluidifier les marchés, à travers, par exemple, le renforcement des systèmes d'information sur les marchés ou le fractionnement des appels d'offres lancés pour la rotation des stocks d'urgence. ■

## FOCUS

### Le cas particulier des stocks stratégiques

*La nécessité de mettre en place de stocks stratégiques semble limitée à des situations très spécifiques. Il s'agit des pays qui sont à la fois fortement dépendants des importations pour leur approvisionnement et soumis à des risques élevés de coupure des flux extérieurs. Lorsqu'un gouvernement décide de constituer un tel stock, il s'avère important de conduire en même temps des actions visant à renforcer la confiance de la population vis-à-vis de la stabilité des approvisionnements, de manière à optimiser la taille du stock.*

#### • RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES •

- BANQUE MONDIALE (2012), *Using Public Foodgrain Stocks to Enhance Food Security*, Washington DC.
- COMMISSION DE LA CEDEAO (2012a) (en collaboration avec RESOGEST, CILSS et UEMOA), *Réserve régionale de sécurité alimentaire*, CEDEAO, Abuja.
- EGG, J. et D. MICHELS (2008) (avec la collaboration de R. Blein et F. Delpeuch), *Les politiques de prévention et gestion des crises alimentaires : enseignements de la crise du Niger de 2005*, MAEE/DGCI, Paris.
- GALTIER, F. (2012), avec la collaboration de B. Vindel, *Gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement*, A Savoir n°17, AFD, Paris.
- GERARD, F., A. ALPHA, R. BEAUJEU, L. LEVARO, E. MAITRE D'HOTEL, H. ROUILLE D'ORFEUIL, N. BRICAS, B. DAVIRON, F. GALTIER et J.M. BOUSSARD (2011), *Managing Food Price Volatility for Food Security and Development*, GREMA, Paris.
- GERARD, F., J.M. BOUSSARD et T. PIKETTY (2012), *Les coûts et bénéfices du stockage public des céréales*, ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris (à paraître).
- GOUEL, C. et S. JEAN (2012), "Optimal Food Price Stabilization in a Small Open Developing Country", *Policy Research Working Paper 5943*, Banque mondiale, Washington, DC.
- TIMMER, C.P. (2000), "The Macro Dimensions of Food Security. Economic Growth, Equitable Distribution, and Food Price Stability", *Food Policy*, pp. 283-295.