

Les stocks de proximité : enjeux, opportunités et limites.

Le cas des pays du Sahel

Roger Blein, Bureau Issala

La crise alimentaire induite par la hausse des prix a relancé le débat sur la régulation des prix et la sécurité d’approvisionnement des populations. C’est ainsi que le stockage est revenu sur le devant de la scène. De tout temps le stockage villageois ou communautaire a constitué une préoccupation centrale des populations sahéniennes, des institutions et des acteurs de la coopération internationale. Apparemment simple, le stockage de proximité n’en est pas moins extrêmement complexe à gérer. En témoigne, la proportion importante de greniers collectifs ou de banques de céréales vides à l’approche de la soudure.

Les stocks de proximité : une des multiples modalités de stockage

Les stocks collectifs de proximité s’inscrivent dans un « paysage » global qui voit cohabiter :

- Les stocks familiaux constitués par les ménages ruraux producteurs (stocks paysans). C’est la principale modalité de stockage de proximité qui va interférer avec la stratégie de stockage collectif. Ce stockage paysan repose sur une double stratégie : la constitution de réserves pour le ménage et la vente progressive sur le marché. Cette dernière modalité concerne les plus gros producteurs qui peuvent retarder la mise en marché pour bénéficier de prix plus favorables. Les petits producteurs, même déficitaires sont souvent contraints de commercialiser l’essentiel de leur production à la récolte, en raison des besoins de trésorerie de la famille et du remboursement des prêts en cash ou en vivres contractés pendant la soudure précédente, généralement auprès des commerçants ;
- les stocks de proximité, villageois ou inter villageois, généralement connus sous les termes de banques de céréales, de greniers villageois ou de greniers de sécurité alimentaire ;
- les stocks nationaux de sécurité alimentaire généralement gérés par les anciens offices céréaliers (cf. fiche relative aux SNS) et cogérés par les Etats et les donateurs impliqués dans leur financement ;
- les stocks d’intervention constitués depuis le début des années 2000 par les Etats (Niger, Mali, Burkina Faso) qui cherchent à combiner deux objectifs : réserve de sécurité et intervention sur le marché pour réguler les prix ;
- les stocks entretenus par le Programme alimentaire mondial (PAM), pré positionnés dans la perspective d’intervention d’urgence ;
- les stocks privés, généralement entretenus par les commerçants et les importateurs.

La constitution de stocks de proximité relève de l’histoire ancienne au Sahel et est consubstantiel au risque climatique : greniers de réserve dans la période précoloniale, grenier du commandant, puis banques de céréales depuis les années 60. Ces dernières ont connues un nouvel essor depuis les grandes sécheresses des années 70. Elles constituent un des principaux

outils à la disposition des communautés au niveau le plus décentralisé de prévention des crises alimentaires. Elles ont été promues par les ONG et les agences onusiennes, avant de devenir un des principaux instruments de prévention – gestion des crises, soutenues tant par les dispositifs nationaux que par un large spectre d’agences d’aide et d’intervenants extérieurs. Dans la seule région de Tillabéry au Niger, on comptait en 2002 plus de 60 « promoteurs », soutenant un peu plus de 600 banques !

Que représente le stockage décentralisé ?

On ne dispose pas d’une recension exhaustive du parc de banques de céréales dans les pays du Sahel. Quelques chiffres permettent cependant de fixer les idées. Au Niger, on recensait en 2002, 2851 BC représentant un potentiel de stockage de l’ordre de plus de 40 000 tonnes. Au Burkina, on estime que le pays dispose d’environ 2000 banques dont seulement 900 seraient fonctionnelles, représentant un potentiel de stockage de l’ordre de 15 à 30 000 tonnes. Au Mali on ne dispose pas de recension générale mais les 703 banques alimentées par le Commissariat à la sécurité alimentaire représentent un potentiel de stockage de l’ordre de 15 000 tonnes. Le CSA a par ailleurs recensé 66 banques communautaires fonctionnelles.

Un concept unique, des pratiques multiples

Le principe de base consiste à stocker à la récolte lorsque les prix sont bas et de vendre en période de soudure, lorsque les prix sont élevés. Les banques ont ainsi été largement promues dans une optique de lutte contre les pratiques jugées spéculatives des commerçants, en achetant au producteur à un meilleur prix et en revendant au consommateur à un prix moins élevé que le marché. Elles visent par conséquent quatre objectifs plus ou moins clairement affichés :

- l’amélioration de la rémunération des producteurs ;
- la détention de réserves de proximité dans le village, disponibles en période d’assèchement des stocks familiaux, qui est aussi la période d’hivernage (faible disponibilités pour se rendre au marché), avec dans les zones très enclavés des problèmes d’accessibilité physique (pistes dégradées) ;
- la régulation du marché : on s’attend à ce que les banques de céréales influencent les prix à la production et à la consommation ;
- l’amélioration de l’accès à l’alimentation en période de soudure, par la disponibilité des céréales et un coût moindre que sur le marché.

On verra dans la pratique que ces objectifs théoriques recouvrant l’essentiel des dimensions de la sécurité alimentaire sont difficiles à atteindre.

On distingue différents types de banques selon les zones et les modalités d’approvisionnement. Dans les zones productrices où les producteurs sont excédentaires nets, la banque procède à des achats dans le village (approvisionnement interne) et revend dans le même village lors de la soudure. A l’inverse, dans les zones déficitaires, l’approvisionnement de la banque est essentiellement externe au village et s’effectue auprès des commerçants ou de préférence directement dans les zones de production. Entre ces deux situations extrêmes, les zones de production aléatoires selon la configuration climatique de la campagne agricole disposent de banques qui combinent approvisionnement interne et externe, dans des proportions variables selon les années. Les banques se sont principalement implantées dans ces deux derniers cas de figure. Ceci est directement lié aux stratégies d’intervention des promoteurs des banques de céréales, stratégies qui expliquent aussi une part des échecs de ces instruments de gestion décentralisée de la sécurité alimentaire (cf. infra).

Généralement une banque se matérialise par :

- une capacité de stockage physique (magasin), allant de 15 à 60 tonnes ;
- un fonds de roulement physique, plus rarement financier ;
- des instances de gestion.
-

La décision d'implanter une banque

Les vagues de création de banques de céréales sont directement corrélées avec les crises alimentaires. Elles sont généralement créées à l'initiative des promoteurs extérieurs (Etat, ONG, institutions internationales, associations de migrants, hommes d'affaires originaires du village, politiciens, etc. Ce contexte induit une forme d'urgence dans l'intervention extérieure: création d'un magasin, mise à disposition d'un stock physique, mise en place d'un comité de gestion. Si les décisions sont bien formellement prises en concertation avec les autorités locales, ces modalités portent en germe les difficultés ultérieures. La banque de céréales se révèle est en fait bien souvent le principal patrimoine collectif du village, au regard des infrastructures et des moyens engagés. Un magasin coûte de l'ordre de 2 à 10 millions de Fcfa selon la taille et le type. Un stock céréalier de 15 à 30 tonnes (dotation initiale) représente un capital de 1,5 à 4,5 millions de Fcfa.

On observe par conséquent un décalage déterminant entre la rapidité de la concertation locale et de la décision d'implanter la banque, l'ampleur de l'investissement, et les capacités institutionnelles et humaines locales de gestion de cette institution.

La stratégie d'implantation des banques en réponse à une situation d'urgence s'inscrit dans une double perspective pour les promoteurs:

- disposer d'une capacité de stockage permettant de positionner des vivres pour les populations vulnérables ;
- réduire la vulnérabilité structurelle du ou des villages en les dotant de capacités pérennes de stockage.

Une des principales difficultés réside dans le choix de l'interlocuteur et sa légitimité à engager le village. De nombreux promoteurs s'appuient sur les pouvoirs traditionnels (chef de village), en implantant une banque au service de l'ensemble des habitants. D'autres promoteurs s'appuient sur les groupements de producteurs, les associations de femmes, etc.

Récemment, le Mali a impulsé au travers du Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA) l'implantation de banques au niveau des communes, en s'appuyant sur les élus. L'objectif à terme de cette stratégie de stockage décentralisé est de doter l'ensemble des 700 communes rurales et urbaines d'une capacité de stockage et de commercialisation.

Pour la plupart des grands promoteurs de banques, qu'il s'agisse des Etats ou des institutions extérieures, une des principales difficultés réside dans la contradiction entre d'une part, le souhait d'imposer un certain nombre de règles de fonctionnement censées garantir la pérennité de la BC ou d'assurer une cohérence nationale des approches, et de l'autre côté la responsabilisation et la gestion décentralisée des BC, qui elles imposent de confier aux instances de gestion locales la capacité de décision et de gestion.

Les enquêtes montrent par exemple qu'il existe de grandes ambiguïtés sur la propriété légale de la BC. La banque (magasin, stock) appartient t'elle au promoteur, au village, au groupement de producteurs, aux membres, aux utilisateurs, à la commune ? Cette incertitude pèse sur le « sentiment d'appartenance » et surtout sur l'engagement des populations et organisations locales dans la maintenance du magasin et du stock. La dotation de départ, souvent fournie par des promoteurs connus pour distribuer de l'aide alimentaire, est

fréquemment perçue comme un don alimentaire et non comme un capital de départ. La notion de fond de roulement (capital de départ reconstitué au travers de la vente) est difficile à comprendre par les populations bénéficiaires et leurs représentants dans les situations d'urgence qui président à l'implantation d'une banque. De la même façon, la reconstitution régulière de ces fonds de roulement par les promoteurs n'encourage pas les pratiques de bonne gestion. En cas de crise, les intervenants extérieurs procèdent généralement à une évaluation de la situation des banques et dotent en priorité les banques vides, attribuant de fait et sans le vouloir, une forme de « prime à la mauvaise gestion ».

Des institutions victimes de leur succès d'estime

Dans les faits, selon les promoteurs des banques de céréales, les finalités et les modalités de fonctionnement diffèrent de façon importante. Sur le plan des finalités du stock de proximité, le débat porte sur quatre points en fonction de l'importance accordée à chacune des fonctions initiales de ce stock :

- (i) réserve de sécurité pour la soudure (disponibilité physique des vivres) ;
- (ii) organisation des ménages et des producteurs face au marché : stockage collectif en vue de la mise en marché ultérieure dans les zones excédentaires ; approvisionnement dans les zones déficitaires (coopérative d'achat); les deux en zones à « équilibre précaire » ;
- (iii) accès à l'alimentation des populations vulnérables ; et
- (iv) lutte contre la spéculation locale et éventuellement, régulation du marché local.

Sur le plan des modalités de fonctionnement, les pratiques sont extrêmement hétérogènes :

- (i) fonds de roulement en nature ou financier ;
- (ii) approvisionnement local ou extérieur ;
- (iii) vente à crédit ou au comptant ;
- (iv) vente au détail ou au sac ;
- (v) prix de vente imposé par le promoteur ou décidé par les instances de gestion (comité de gestion ou assemblée générale) ;
- (vi) ouverture permanente du magasin ou seulement en période de soudure ;
- (vii) possibilité d'effectuer plusieurs rotations du stock ou seulement une seule ;
- (viii) différenciation des prix de vente selon la situation des bénéficiaires (par exemple, don aux personnes les plus vulnérables : vieillards, femmes seules, handicapés) ;
- (ix) rémunération ou non des gestionnaires et magasinier ;
- (x) Etc.

La pérennité d'une institution locale de cette nature impose le respect de règles strictes. Comme un stock national, la gestion d'un stock de proximité impose aux organisations de base de maîtriser de nombreuses fonctions :

- L'entretien d'un bâtiment et la préservation du stock contre les parasites, la pluie, le vol, etc.
- L'approvisionnement : la fonction d'approvisionnement est complexe à gérer car elle met en tension les finalités contradictoires de la banque. Dans le cas d'un approvisionnement local, la banque se doit d'acheter à un prix supérieur au prix de marché. Ce choix réduit la marge de la BC, sa capacité à assumer ses charges opérationnelles, ou sa capacité à offrir des céréales à un prix inférieur au prix de marché lors de la revente. Dans le cas d'un approvisionnement externe, la connaissance des prix et des disponibilités dans les zones de production, la capacité d'anticipation sur l'évolution des prix sont des facteurs déterminants de la viabilité économique de la BC. La disponibilité des fonds et leur sécurisation permettant

d'acheter dès les récoltes est un facteur décisif. L'érosion du fonds de roulement explique fréquemment le retard dans les opérations d'achat, et par conséquent la capacité de la banque à assumer sa fonction. Toujours sur le registre de l'approvisionnement, les acheteurs doivent veiller à la qualité des céréales, au poids des sacs, à la maîtrise des coûts de transports, etc. Autant de tâches bien maîtrisées par les commerçants et plus difficiles à gérer pour les responsables des banques de céréales.

- La gestion des opérations d'entrée – sortie et la tenue des cahiers de comptabilité : suivi scrupuleux des approvisionnements, du stock, des ventes, du crédit aux membres ;
- La gestion financière : la viabilité économique de la BC est liée à une bonne maîtrise des coûts (prix d'achats, couts d'entretien, amortissement du magasin et des équipements, détermination du prix de vente et calcul des marges pour la prise en compte des charges opérationnelles et la constitution de fonds de réserve, etc. ;
- La gestion institutionnelle et l'animation des instances : de nombreuses difficultés se posent à ce niveau. La gestion démocratique avec une implication de l'ensemble des membres dans les décisions (prix d'achat et surtout prix de vente) est parfois antagonique avec les règles de bonne gestion. La mise en place d'un comité de gestion retreint peut à l'inverse conduire à des détournements ou une gestion clientéliste ;

L'équilibre financier, la viabilité économique et l'atteinte des objectifs en matière de sécurité alimentaire relèvent d'un équilibre difficile à trouver. Les banques qui fonctionnent durablement respectent généralement quelques conditions critiques :

- Prohibition de la cession à crédit aux bénéficiaires. La vente à crédit, avec remboursement en cash ou en nature, est une des principales sources de faillite des banques. Or l'endettement auprès de la BC est considéré comme une alternative à l'endettement auprès des commerçants usuriers pour les populations vulnérables ;
- Approvisionnement précoce (à la récolte), avec plusieurs rotations de stocks sur la campagne de façon à limiter la marge unitaire et à accroître les capacités de la banque à répondre aux besoins céréaliers du village. Si les banques qui effectuent plusieurs rotations du stock (jusqu'à 6 dans certains cas) améliorent la rentabilité de la banque et son efficience, le risque de marché est aussi plus important. Tout se joue sur le dernier approvisionnement de la banque qui intervient généralement alors que la soudure est déjà entamée. Un retournement de la conjoncture (chute précoce des prix en raison de perspectives de bonnes récoltes, afflux d'aide alimentaire ou opérations massives de ventes à prix modérés, opérations de déstockage du SNS, etc.), ou une mauvaise appréciation des besoins des membres (par sécurité les membres sont attachés à ce que la banque est toujours des céréales dans son magasin, mais ne vont pas forcément y recourir) peuvent conduire la BC à acquérir un stock qu'elle ne parviendra pas à écouler avant la prochaine récolte. Elle sera dès lors contrainte de vendre à perte.
- Commercialisation à un prix systématiquement supérieur au prix d'achat, avec intégration des coûts intermédiaires.

Par conséquent, pour qu'une banque fonctionne durablement, elle doit se rapprocher des conditions du marché. Sa mission de sécurité alimentaire est alors remise en question. Mais si elle cherche à remplir cette dernière en s'éloignant durablement des conditions du marché, elle court le risque de disparaître à brève échéance (érosion et disparition du fonds de roulement). Une majorité de banques de céréales ne sont plus en service dans les pays sahéliens pour cette raison.

Outre les difficultés de gestion de la banque, la relation au marché est complexe. Les banques sont fondées sur le cycle habituel des prix : chute en période de post récolte, forte hausse en soudure. Or, si ce schéma fonctionne assez bien en règle générale, il comporte des exceptions, ou des périodes de « retournement » du marché. A nouveau le problème est identique au stock national de sécurité, avec d'importantes difficultés d'anticipation des évolutions de prix. Les banques n'ont pas à leur niveau la capacité d'absorber les risques de marché. La sanction immédiate se traduit par la disparition de la banque. Le seul mécanisme de solidarité qui fonctionne consiste alors à réapprovisionner dans le cadre des opérations d'aide alimentaire, les banques qui ont dilapidé leurs stocks.

Des évolutions importantes

Séduisant de prime abord, l'outil banque de céréales a connu d'importantes déconvenues. Face aux échecs rencontrés par le modèle standard (dotation d'un stock physique de départ), plusieurs innovations ont vues le jour. Elles consistent principalement :

- A exploiter le warrantage au niveau local dans la stratégie de stockage et d'approvisionnement de la banque. Des expériences existent au Niger dans ce domaine.
- A introduire de la souplesse dans la capacité d'intervention de la banque. Cette souplesse peut être plus facilement obtenue via les fonds de roulement financier. Les innovations portent sur les négociations entre les systèmes financiers décentralisés, voire parfois les banques agricoles, et les groupements ou associations qui gèrent les stocks décentralisés. Le promoteur extérieur apporte des lors une garantie financière et un appui aux groupements dans la constitution du dossier et le respect des engagements auprès des établissements financiers.
- A mettre en réseau les banques pour mutualiser certaines fonctions : stockage centralisé inter villageois ou au niveau de la commune, opérations communes d'achat, participation à des bourses de céréales, recrutement d'animateurs fournissant un encadrement et une assistance technique, etc.

Des banques insérées dans un paysage commercial et institutionnel

Les difficultés des banques tiennent à de multiples raisons évoquée précédemment. Un ensemble de raisons tiennent aux conditions d'implantation et à la qualité des études de faisabilité. Un deuxième facteur relève des disparités d'approches des promoteurs, occasionnant une mosaïque de pratiques plus ou moins vertueuses.

Les banques ont souvent été promues comme un contre pouvoir vis-à-vis des commerçants jugés « spéculateurs ». En réalité on observe que les banques peuvent difficilement s'affranchir des conditions du marché sans remettre en cause leur viabilité. Par conséquent, vouloir faire jouer aux banques un rôle d'assistance alimentaire ou un rôle de régulation du marché impose un certain nombre d'évolutions dans les approches et le raisonnement de la prise en charge des coûts induits par ces objectifs.

Les banques ne sont pas aujourd'hui en mesure d'influencer le marché en dehors du niveau villageois. Les quantités concernées sont beaucoup trop faibles. Mais elles peuvent être un des instruments, un des maillons d'une telle stratégie. La question est de parvenir à construire une approche intégrée combinant les stocks nationaux de sécurité, les stocks d'intervention, les stocks de proximité, voire les stocks privés.

Allant de pair avec cette question, se pose le problème du financement. Les banques n'ont pas la capacité d'assumer la fonction sociale qui est souvent attendu d'elle. Les aides alimentaires qui les approvisionnent constituent dès lors des formes de subventions au

stockage et à la consommation, qui peuvent décourager les stratégies de stockage et de régulation du marché initiées par les opérateurs privés. Par conséquent, la nouvelle attention portée par les pouvoirs publics nationaux et régionaux, à la régulation du marché d'une part, et à la satisfaction des besoins des populations vulnérables d'autre part, devrait conduire à un travail de clarification des missions et modalités de l'intervention publique pour les différents acteurs. L'imprévisibilité des interventions des Etats comme de la Communauté internationale contribue à entretenir de fortes incertitudes, qui se rajoutent aux aléas du marché, et freinent les initiatives.

Aussi, la transparence du marché, la transparence et la prévisibilité de l'action publique, la conception d'une approche articulant les interventions des différents types d'acteurs qui agissent dans le champ de la prévention et de la gestion des crises alimentaires, dans le champ du stockage et de la régulation du marché sont elles des évolutions indispensables pour que les stocks de proximité puissent jouer un rôle accru dans la régulation du marché et la sécurisation des populations, tout en concourant avec les autres acteurs du marché à en améliorer le fonctionnement.