



Réserve régionale de sécurité alimentaire Proposition de la Commission de la CEDEAO

7 octobre 2012 / Rédaction équipe technique RECA

Le document de cette étude fait 119 pages... Un résumé de 7 pages est disponible en début de document juste après le sommaire (pages 8 à 14). Le RECA en a fait un tiré à part plus facile à télécharger... et à lire.

*Le RECA vous propose également sa « note de lecture » pour essayer de comprendre la proposition qui sera soumise au comité ministériel de la CEDEAO et surtout **les calculs pour le Niger**. Pour les chiffres du Niger, il faut reconnaître que **certains chiffres semblent surprenants** mais peut être que notre compréhension est incomplète ou erronée, ce n'est pas un document facile à assimiler. Les différentes personnes qui ont représenté le Niger lors de la préparation et de l'adoption de ce document nous aideront à mieux comprendre.*

Le Niger sort d'une grave crise alimentaire (2012 est l'année retenue dans l'étude de la commission CEDEAO comme le choc le plus sévère,) avec un déficit céréalier brut estimé à 692.000 tonnes en fin 2011, avant importations commerciales.

Une réserve régionale de sécurité alimentaire c'est logique et intelligent. En effet, si l'on regarde la mise à l'échelle que devrait faire chaque pays pour couvrir ses besoins en cas de crise grave... ce sont des chiffres énormes.

*Pour un pays enclavés comme le Niger, sur la base de la crise de 2012 considérée comme la plus grave, en cas de crise analogue, le déficit pourrait atteindre **2.118.000 tonnes en 2020** (850.000 tonnes pour le Mali et 717.000 tonnes pour le Burkina Faso) compte tenu de la prévision de population, selon l'étude en question.*

Cependant il est peu probable que l'ensemble des pays de la CEDEAO soient touchés en même temps et avec la même ampleur. Aussi faire des réserves régionales, qui pourront servir en fonction des besoins et donc permettre de réduire les stocks de chaque pays, semble une option pertinente. La gestion des stocks coûte cher et une mutualisation des réserves devrait permettre des économies.

*La proposition contenue dans l'étude de faisabilité de la Réserve régionale de sécurité alimentaire de la CEDEAO porte sur l'équivalent de **411.000 tonnes de produits vivriers** répartis comme suit :*

- stock physique : 140.000 tonnes (un tiers)
- stock financier : équivalent 271.000 tonnes (deux tiers)

411.000 tonnes pour ... toute la région et 388 millions d'habitants à l'horizon 2020.

Le Niger pourrait avoir des besoins atteignant 2.118.000 tonnes en 2020.

L'équipe technique du RECA a voulu comprendre comment ces deux chiffres ont été évalués.

Cette étude de faisabilité constitue la proposition de la Commission de la CEDEAO au Comité Ministériel spécialisé Agriculture, Environnement et Ressources en Eau, relative à la **mise en place de la Réserve régionale de sécurité alimentaire**.

Le pilotage du processus de conception de la Réserve régionale de sécurité alimentaire de la CEDEAO a été assuré par une « Task Force » réunissant les principaux acteurs régionaux engagés dans la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDAAA, dont des représentants des organisations professionnelles agricoles.

Dans les membres de cette Task Force il y avait :

- Les responsables des structures nationales en charge de la gestion des stocks de sécurité membres du RESOGEST : OPAM/CSA Mali, SONAGESS Burkina Faso, **OPVN Niger**, ONASA Bénin, ANSAT Togo, NFR Nigeria, CSA Sénégal, NAFCO Ghana ;
- Les responsables de réseaux de stocks de proximité : GSA/FNGN Burkina Faso ; **MOORIBEN Niger** ;
- Les réseaux régionaux des organisations de producteurs agricoles, pasteurs, éleveurs et pêcheurs : **ROPPA, RBM, APSS, RECAO** ;
- Les responsables d'ONG intervenant en appui aux stocks de proximité : OXFAM, Afrique Verte International, CRS ;
- Les institutions et Experts régionaux et internationaux : CEDEAO, UEMOA, CILSS, RESSAKS, Hub Rural, REPAO, PAM, FAO, CSAO, NPCA/NEPAD.

La présente proposition décline les orientations de la région ouest africaine en matière de stockage inscrites dans le cadre stratégique de stockage de sécurité.

Ce cadre précise les objectifs assignés aux stocks de sécurité alimentaire, destinés à **des opérations d'assistance alimentaire d'urgence** en cas de chocs débouchant sur une crise alimentaire conjoncturelle (réserve d'urgence stratégique ou humanitaire). Il distingue cette **mission centrée sur les réponses rapides aux situations d'urgence** d'un autre objectif généralement assigné aux stocks, à savoir l'intervention sur les marchés à des fins de régulation des prix des produits vivriers.

La Commission de la CEDEAO recommande à la région de constituer une Réserve régionale de sécurité alimentaire pour disposer **d'une troisième ligne de défense** en cas de crise alimentaire, complémentaire des stocks de proximité et des stocks nationaux de sécurité alimentaire, qu'il conviendra aussi de déployer ou de renforcer.

Les différentes « lignes de défense »

La conception de la réserve régionale se fonde sur l'objectif d'intégration des approches développées aux différentes échelles géographiques et par les différentes catégories d'acteurs :

- *La première ligne de défense avec le stockage de proximité, généralement organisé au niveau communautaire ou villageois, au niveau des communes ou au niveau des organisations de producteurs (banques de céréales et autres) ;*
- *La deuxième ligne de défense, comprenant le stock national de sécurité et/ou les réserves stratégiques, placés sous la responsabilité des Etats, ou au sein de dispositifs cogérés par les Etats et un pool de partenaires financiers ;*
- *La troisième ligne de défense, avec le stockage régional, et ses différentes composantes envisagées (c'est l'objet de cette étude) ;*
- *La quatrième ligne de défense, avec les mécanismes de solidarité et d'assistance internationale (agences humanitaires des Nations Unies, partenaires au développement, ONG internationales).*

Ces quatre niveaux reposent sur des institutions de diverses natures. Toutes ont pour but de compléter les stratégies de stockage déployées au niveau des ménages (stockage familial ou paysan), ou de pallier leur défaillance ou insuffisance en cas de crise agricole ou alimentaire.

L'estimation des besoins annuels

Le dimensionnement de la réserve repose sur une **analyse historique** des besoins alimentaires des populations de la CEDEAO affectées par une crise politique, un choc « naturel » (inondations, sécheresse, etc.), ou un choc de « prix » (type crise de 2008 due au prix des céréales importées qui influençait celui des céréales locales) au cours des douze dernières années, et pour lesquelles une intervention d'urgence s'est avérée nécessaire.

L'estimation est calibrée sur **le choc le plus important** afin que la réserve soit en mesure de faire face à la plupart des situations, et prend en compte la croissance démographique.

Pour le Niger le choc le plus important est celui que viennent de subir les populations au cours de la première moitié de l'année 2012, suite aux mauvaises récoltes de 2011. Il a donc été pris en compte un nombre de 6,4 millions de personnes « touchées » soit 53% de la population. C'est de loin le taux le plus élevé de tous les pays de la CEDEAO tant en nombre de personnes vulnérables qu'en % de la population totale.

Tableau 2 : Récapitulatif du choc le plus sévère enregistré par chaque pays sur la période 2000-2012

	Année	Part de la population touchée	Nombre de personnes touchées (x 1.000)
Bénin	2008	4%	334
Burkina Faso	2012	18%	2 850
Cap-Vert	2002	7%	30
Côte d'Ivoire	2008	4%	759
Gambie	2012	36%	600
Ghana	2008	4%	930
Guinée	2008	4%	382
Guinée-Bissau	2002	8%	100
Libéria	2009	13%	500
Mali	2012	23%	3 500
Niger	2012	53%	6 400
Nigeria	2008	4%	6 000
Sénégal	2012	7%	800
Sierra Leone	2008	4%	224
Togo	2008	4%	231

Ce pourcentage de la population vulnérable par pays en cas de crise sévère a permis de calculer le **déficit potentiel**, c'est-à-dire les besoins pour chaque pays avec la population estimée en 2020 (tableau suivant). Le besoin annuel global est estimé à 6.328.000 tonnes pour une population de 388 millions d'habitants dans la CEDEAO.

Compte tenu du pourcentage du Niger (53% de la population touchée), les besoins annuels en 2020 pour le Niger sont estimés à **2.118.000 tonnes** en cas de crise grave, soit **1/3 des besoins potentiels** éventuels dans la région CEDAO.

Tableau 3 : Besoins annuels en 2020 générés par le choc le plus sévère constaté entre 2000 et 2012

	Population 2020 (milliers)	Population affectée lors de la crise la plus grave (%)	Besoins annuels estimés en 2020 (Tonnes)*
Bénin	11 523	4%	82 966
Burkina Faso	22 150	18%	717 660
Cap-Vert	544	7%	6 482
Côte d'Ivoire	24 503	4%	176 422
Gambie	2 242	36%	145 282
Ghana	30 325	4%	218 340
Guinée	12 765	4%	91 908
Guinée-Bissau	1 863	8%	25 989
Libéria	5 166	13%	120 884
Mali	20 537	23%	850 232
Niger	22 071	53%	2 118 286
Nigeria	203 869	4%	1 467 857
Sénégal	15 998	7%	201 575
Sierra Leone	7 178	4%	51 682
Togo	7 343	4%	52 870
CEDEAO	388 077		6 328 433

(*) Estimation basée sur la norme PAM : ration mensuelle de 15kg par personne

Comment on arrive à 2.118.000 tonnes pour le Niger ?

On prend la population estimée en 2020, soit 22.071.000 habitants, on applique le pourcentage de 53% de population vulnérable de la crise de 2012 et on multiplie ce nombre par 15 kg de ration alimentaire par personne et par mois soit pour 12 mois 180 kg de produits vivriers.

$$22.071.000 \text{ habitants} \times 53\% \times 180 \text{ kg} = 2.105.573 \text{ tonnes}$$

Pour les autres pays l'opération tombe juste, pour le Niger il y a une petite erreur de calcul mais l'ordre de grandeur est le même.

Ce chiffre veut quand même dire que pour les 53% d'habitants vulnérables en cas de crise, on estime qu'ils auront besoin de 12 mois de consommation ! C'est certain que cette estimation fait monter les besoins.

Il semble que, même en cas de crise grave, les populations ont quelques mois de subsistance.

Si l'on partait des besoins officiels estimés en 2012 soit **692.000 tonnes** avant importations commerciales, c'est-à-dire les importations habituelles de riz, blé... que l'on enlève ensuite pour avoir le déficit net.

Si l'on estime que 2012 est la crise la plus grave, une crise analogue en 2020 devrait donner des besoins proportionnels à l'augmentation de la population. C'est une règle de trois.

$$16.274.000 \text{ habitants en 2012} = 692.000 \text{ tonnes}$$

$$22.071.000 \text{ habitants en 2020} = \mathbf{938.500 \text{ tonnes}}$$

C'est quand même moins de la moitié que le chiffre estimé dans l'étude.

Si l'on prend les 692.000 tonnes de besoins de 2012 et que l'on recherche le besoin en kg par personnes de la population vulnérable, on obtient :

$$692.000 \text{ tonnes} / 53\% \text{ de } 16.274.000 \text{ habitants} = \mathbf{80 \text{ kg par personne}}$$

80 kg par personne cela représente 5,5 mois de consommation à 15 kg par personne et non 12 mois de l'année (180 kg). Cela semble logique, les populations ne sont pas toutes touchées de la même manière et ont des ressources variées qui ne les rendent pas dépendante sur la totalité des 12 mois.

Quel part des besoins annuels estimés par l'étude, la réserve régionale doit-elle prendre en compte ?

En partant des besoins annuels en période de crise ramenés à la population de 2020, trois questions ont été instruites pour finaliser le dimensionnement de la réserve régionale :

- Quelle est la part des besoins annuels couverts par la combinaison des ressources régionales et nationales et, quelle est la part couverte par un approvisionnement sur le marché international ?
- Comment sont répartis les besoins annuels couverts par la région (réserve régionale) et les Etats (stocks nationaux et de proximité) ?
- Quelles sont les proportions respectives adéquates entre la composante physique et la composante financière de la réserve régionale ?

Pour calculer cette part, des simulations ont été réalisées sur la base sur cinq scénarii différents. Ces scénarii ont permis de discuter le niveau et la répartition souhaitable de prise en charge des besoins annuels en période de crise par la région (3^{ème} ligne de défense) et par les pays, incluant les stocks nationaux (2^{ème} ligne de défenses) et de proximités (1^{ère} ligne de défense).

Les différents scénarii sont obtenus en faisant varier les trois paramètres suivants :

- la durée de couverture des besoins annuels par la région ;
- la part des besoins couverts par la région et celle prise en charge par les pays ;
- le degré de différenciation entre les Etats à faible ou à forte exposition aux chocs dans la contribution de la solidarité régionale à la couverture des besoins.

La **réserve régionale et les stocks nationaux** (y compris les stocks de proximité) devront être dimensionnés de manière à répondre en priorité aux besoins des populations vulnérables dans un délai très court : les premiers mois suivant le choc.

La proposition a retenu que la part des besoins couverte par le niveau régional (l'autre part étant couverte par les niveaux local et national) soit différenciée selon deux critères (pour des raisons de solidarité notamment) :

- d'une part, selon qu'il s'agit d'un pays enclavé ou côtier ;
- et d'autre part, selon son niveau de développement, appréhendé à travers son statut de PMA (Pays les Moins Avancés) ou de non PMA.

En effet, la commission a jugé naturel que les ressources régionales, rapidement mobilisables, soient davantage orientées vers les pays « enclavés » pour lesquels les délais d'acheminement de l'aide internationale sont plus longs du fait de leur éloignement par rapport aux infrastructures portuaires, et qui bénéficient donc le moins d'autres alternatives d'approvisionnement pour faire face à leurs besoins immédiats.

L'hypothèse retenue a été de 1,5 mois de couverture des besoins pour les pays côtiers et **3 mois pour les pays enclavés** (Burkina Faso, Mali, Niger et Cap vert). Ces trois mois correspondent au délai moyen pour acheminer l'aide internationale dans un pays sahélien enclavés selon le PAM.

Le Niger étant un pays enclavé, le calcul a été fait en prenant des besoins pour 3 mois. Les besoins totaux sont évalués à 2.118.000 tonnes (donc pour 12 mois) et les besoins dans un délai très court (3 mois) représenterait ¼ soit **529.500 tonnes**.

Pour calculer la part des besoins couverts par la région et celle prise en charge par les pays, il a aussi été retenu un statut différencié entre PMA et non PMA (principe de solidarité) avec un taux de 40% pour les PMA enclavés, 10 et 20% pour les autres. Les PMA enclavés sont le Niger, le Mali, et le Burkina Faso. Le taux de couverture de 40% des besoins calculés sur 3 mois pour la réserve régionale s'applique donc au Niger.

La couverture du Niger prise en compte par la réserve régionale se monterait donc à 211.800 tonnes soit presque 52% de la réserve totale (411.000 tonnes).

La couverture restant à assurer par le Niger durant les trois mois critiques serait donc de 317.700 tonnes incluant réserve national et stocks de proximité (banques de céréales). Cela représentant quand même un effort important pour atteindre ce niveau de stock de sécurité et... des banques de céréales fonctionnelles.

La mise en place de la réserve régionale ne saurait se substituer aux efforts à réaliser pour consolider les capacités d'intervention au niveau national et local. C'est la raison pour laquelle la proposition intègre un volet « renforcement des capacités de stockage national ».

Sur cette base de calcul, le Mali, le Burkina Faso et le Niger représenteraient un peu plus de 368.000 tonnes soit presque **90% de la réserve régionale**.

A titre de comparaison, le Nigeria en tant que non PMA et pays côtiers, avec des besoins estimés de 1.500.000 tonnes environ, aurait une couverture de la réserve régionale se montant à **18.348 tonnes**. Cela ne va pas représenter grand-chose à l'échelle du Nigeria.

Niger et Nigeria, les populations vulnérables représentent respectivement 53% et 4% de la population. Pourquoi pas ? Le Nigeria est aussi un pays côtier, il a une forte population urbanisée et il est plus au sud que le Niger. Cependant il semble également que la méthode d'estimation de cette population ne soit pas la même que pour le Niger.

Pour le Nigeria, c'est la chute de consommation par tête (en %) de l'année 2008 par rapport à la consommation moyenne par tête constatée sur la période 2000 à 2009 (sous réserve d'avoir bien lu). Cela ne permet pas vraiment de comprendre de quoi il s'agit, mais c'est surprenant de transformer cette différence de consommation en un 4% de population dont les besoins seraient de 180 kg sur l'année.

Pour le Nigeria, il semble que le gouvernement ait déjà déterminé son propre programme de stockage national avec un objectif de **500.000 tonnes**, et aurait déjà atteint le chiffre de 300.000 tonnes d'après les informations qu'il donne.

Les autres points à retenir

➤ Les sites d'entreposage de la réserve physique (140.000 tonnes)

Quatre sites d'entreposage ont été sélectionnés sur la base de l'existence de capacités de stockage, de leur proximité avec les besoins prévisionnels et de leur proximité des principaux lieux de production : Nord Nigeria/**Niger** (sous espace Est) ; sud Mali, Burkina Faso, nord Ghana (sous espace Centre) ; Sénégal (sous espace Ouest Atlantique); Guinée/Liberia/Sierra Leone (sous espace Golfe Atlantique).

Les pays et structures retenus pour abriter les stocks dans les sous-espaces sont les suivants :

- Le Nigeria (NFRA) et le **Niger** (OPVN) pour le sous-espace Est,
- Le Burkina Faso (SONAGESS), le Mali (OPAM), et le Ghana (NAFCO) pour le sous-espace Centre,
- Le Sénégal (CSA) pour le sous espace Ouest atlantique.

La réserve physique de 140.000 tonnes sera planifiée sur 8 ans, avec 60.000 tonnes l'année du démarrage.

Les quantités stockées sur les différents sites sont corrélées avec les besoins prévisionnels. **Les sous espaces Est et Centre représentent 96 % de la Réserve physique** régionale, compte tenu de l'ampleur des besoins des pays sahéliens enclavés.

➤ **La composition**

Le stock physique doit répondre à la diversité des besoins spécifiques des différentes communautés affectées par les crises alimentaires notamment les producteurs agricoles, les éleveurs et pasteurs, les populations urbaines, les populations frappées par la malnutrition.

A ce titre, le Cadre d'orientation stratégique de l'étude de faisabilité détaillée, assigne deux objectifs à la réserve : (i) apporter une assistance alimentaire et nutritionnelle aux êtres humains ; et (ii) préserver les moyens d'existence ou les moyens de production, et contribuer à la résilience.

Pour répondre à ces besoins le cadre stratégique a déterminé un panel de produits : (a) des céréales et légumineuses correspondant aux principaux régimes alimentaires ; (b) des produits nutritionnels adaptés aux besoins des jeunes enfants ; (c) des aliments du bétail ou sous-produits agroindustriels.

➤ **Pour constituer la Réserve régionale, une partie des achats pourra se faire au niveau des OP**

Dans le but de soutenir la production ainsi que la transformation, des achats directs pour des volumes déterminés seront organisés auprès des producteurs à travers leurs OP, au moment des récoltes ainsi qu'auprès des unités de production de Gari dans des clusters de fabrication, par le biais de leurs organisations ou représentants. A cet effet, des protocoles, accords ou conventions seront négociés entre ces organisations et les structures responsables des achats.

C'est à la période des récoltes (céréales, manioc, etc.) que les contrats seront conclus. Le prix pourra être indexé sur le prix de gros en vigueur sur le marché pour des produits de première qualité. Cet outil sera seulement envisagé pour des quantités modestes de produits à acquérir.

Outre l'insertion de petits producteurs au marché, cette modalité d'approvisionnement constitue une forme d'apprentissage devant renforcer les capacités de ces organisations dans la maîtrise de la commercialisation groupée. Ces organisations par la suite, pourront répondre aux offres publiques d'achat voire soumissionner aux appels d'offres ou encore, négocier des contrats à terme.

➤ **Le financement**

Le schéma de financement recommandé par la Commission de la CEDEAO repose sur une combinaison de ressources nationales, régionales et internationales.

Dans le souci de disposer d'un mécanisme financier prévisible, sécurisé et solidaire, le schéma propose de mettre en place de nouveaux mécanismes de financement, avec notamment **la création d'une contribution assise sur l'ensemble des importations (contribution « Faim Zéro en Afrique de l'Ouest ») à hauteur de 0,5 % de la valeur des importations.** Elle serait prélevée selon les mêmes modalités que le prélèvement communautaire. Cette contribution serait par conséquent **à la charge des consommateurs ouest africains.**

Cependant, sur proposition de la Task Force, l'hypothèse d'en exclure les importations alimentaires devrait être examinée.