

**COMISSÃO DA CEDEAO**

**ECOWAS COMMISSION**



**COMMISSION DE LA CEDEAO**

En collaboration avec



**RESOGEST**



## Réserve régionale de sécurité alimentaire

Juillet 2012

Avec l'appui technique de :



Plateforme d'Appui au Développement Rural et à la  
Sécurité Alimentaire  
en Afrique de l'Ouest et du Centre (Le Hub Rural)



## Résumé exécutif

La coordination de ce processus de conception de la Réserve régionale de sécurité alimentaire a été confiée par la CEDEAO au Hub Rural. Pour en assurer le pilotage, la CEDEAO a mis en place une Task Force réunissant les principaux acteurs régionaux engagés dans la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDAAA, des acteurs nationaux disposant d'une expérience dans le domaine ainsi que les organisations internationales concernées.

Le Hub Rural et la CEDEAO ont mobilisé une expertise externe pour la réalisation de l'étude de faisabilité qui s'inscrit dans la mise en œuvre de la stratégie globale de stockage de sécurité portée conjointement par les trois institutions régionales : la CEDEAO, l'UEMOA et le CILSS.

L'équipe d'experts était composée de Roger Blein (Issala), Raphael Beaujeu et Henri Leturque (IRAM), Salifou Konaté (Lanaya Consult). Elle a bénéficié de l'expérience de James Olusegun OKE (NFRANigeria).

Le processus et l'étude de faisabilité se sont appuyés sur les compétences et les apports de plusieurs experts du CILSS, du CSAO/OCDE, de la CEDEAO et de l'UEMOA, des offices et sociétés en charge de la gestion des stocks nationaux, notamment l'OPAM (Mali), la SONAGESS (Burkina Faso), l'OPVN (Niger), l'ONASA (Bénin), le CSA (Sénégal), l'ANSAT (Togo), NAFCO (Ghana), des organisations paysannes et de leurs Réseaux régionaux, ainsi que des ONG. Elle a largement tiré partie des travaux engagés par le PAM pour le G20 dans le cadre de l'initiative PREPARE.

La première version de l'étude de faisabilité a été soumise à l'analyse critique de la Task Force sur le stockage de sécurité. La présente version constitue désormais la proposition de la Commission de la CEDEAO aux instances décisionnelles de la CEDEAO.

## **Résumé exécutif (pages 8 à 14 du document)**

1. L'étude de faisabilité détaillée 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.
2. Cette proposition s'est appuyée sur les travaux de la Task Force « stockage » mise en place sur décision du Comité Ministériel d'Accra (février 2011) pour accélérer la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA (PRIA). Cette task force a un mandat technique et consultatif, et est composée de personnes ressources compétentes dans le domaine, émanant des milieux professionnels agricoles, des structures nationales de gestion des stocks, des institutions régionales et internationales, etc.
3. 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. Cet aspect fait l'objet d'une autre Task Force dont les travaux devraient être disponibles en novembre 2012 pour permettre à la Commission de la CEDEAO de faire des propositions au Comité Ministériel.
4. L'étude a été conduite en prenant en considération et en valorisant les différentes initiatives qui se développent depuis ces dernières années (RESOGEST/CILSS, UEMOA, CEDEAO, G20), suite à la crise alimentaire de 2005/06 au Niger, à la crise de 2008, induite par la flambée des prix mondiaux, à la crise pastorale de 2010 et enfin à la crise actuelle qui frappe de nombreux pays de la

région et concernerait plus de 18 millions de personnes vulnérables. La proposition porte sur la mise en place d'une Réserve régionale de sécurité alimentaire en capacité de fédérer les attentes sous jacentes de ces différentes initiatives et d'en constituer le cadre de convergence.

5. L'étude se réfère à l'analyse des crises sur la période 2000-2012 pour proposer un dispositif qui réponde aux enjeux spécifiques de la région, tant sur le plan de la nature des risques à couvrir, que de l'ampleur des crises qui sont susceptibles de survenir.

6. La faisabilité détaille le contexte et les fondements, les enjeux et le positionnement de la réserve, les objectifs globaux et spécifiques, les modalités. Ces dernières concernent le dimensionnement de la Réserve globale et de ses composantes physiques et financières, la composition et la localisation de la composante physique, l'approvisionnement et l'entretien du stock, les modalités de déclenchement. Enfin, l'étude propose deux scénarios de portage institutionnel, évalue les coûts et explore le mécanisme de financement, ainsi que le dispositif de suivi-évaluation. Concernant le portage institutionnel et le mécanisme de financement, plusieurs scénarii ont été instruits. La Commission de la CEDEAO soumet plusieurs options à l'arbitrage du Comité Ministériel.

7. Sur le plan des modalités techniques (dimensionnement, localisation, composition, etc.) la Task Force et la Commission de la CEDEAO ont examiné différentes hypothèses et scénarii proposés par l'équipe d'expert. Ces propositions ont été amendées en vue d'aider à la prise de décision par le Comité Ministériel. La présente proposition détaille les options retenues par la Commission de la CEDEAO, mais présente les différents scénarii proposés et les raisons qui l'ont conduit à faire ses choix.

8. 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.

9. Elle propose d'assigner trois objectifs spécifiques à la Réserve régionale : (i) compléter les efforts des Etats membres pour fournir une assistance alimentaire et nutritionnelle rapide et diversifiée ; (ii) exprimer la solidarité régionale à l'égard des Etats membres et des populations affectés, via des mécanismes transparents, équitables et prévisibles ; (iii) contribuer à la souveraineté alimentaire et à l'intégration politique, économique et commerciale de la l'Afrique de l'Ouest.

10. 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) 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.

11. La réalisation de différentes simulations, basées sur cinq scénarii différents, ont permis de discuter le niveau et la répartition souhaitable de prise en charge des besoins annuels en période de crise par la région et par les pays (incluant les stocks nationaux et de proximités). Les différents scénarii sont obtenus en faisant varier les trois paramètres suivants : (i) La durée de couverture des besoins annuels par la région ; (ii) La part des besoins couverts par la région et celle prise en charge par les pays (iii) 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.

12. Les caractéristiques et implications des cinq scénarii envisagés sont disponibles pour les décideurs A l'issue d'une réflexion sur les forces et faiblesses de chaque scénario, la Commission

de la CEDEAO recommande une démarche progressive permettant de constituer une réserve globale de 411 000 tonnes en année de croisière (année 8) avec deux composantes : un stock physique de 140 000 tonnes (un tiers) et un stock financier représentant l'équivalent de 271 000 tonnes (deux tiers).

13. Cette option permet de satisfaire simultanément trois contraintes : (i) une taille suffisante de la réserve pour répondre aux besoins des populations en période de crise, (ii) une contribution raisonnable des stocks nationaux à la résolution des crises, (iii) une mutualisation et une solidarité à l'échelle régionale pleinement exploitées. Par ailleurs, il est prévu une certaine flexibilité dans la répartition un tiers/deux tiers entre les composantes physique et financière de la réserve, qui pourra être ajustée en fonction des besoins.

14. Pour parvenir à ce niveau optimal de la Réserve, la Commission de la CEDEAO recommande une première étape de quatre ans avec une réserve globale de 176 000 tonnes, avant de porter le volume à 294 000 tonnes à partir de la 5<sup>ème</sup> année, avec toujours les mêmes proportions entre le stock physique et le stock financier. Face à la difficulté d'anticipation, la planification sur un horizon de 8 ans demeure un exercice indicatif. Le rythme de croissance, les volumes, et la part des deux composantes devront être ajustée à partir des premières évaluations de la mise en œuvre.

15. La composition de la composante physique de la réserve a été raisonnée sur la base des grands systèmes alimentaires de la région, auxquels correspondent les grands bassins de production, ainsi que sur l'aptitude des produits au stockage. La Commission de la CEDEAO recommande de démarrer avec un panel assez restreint de produits dont (i) les modalités et les coûts de stockage sont bien maîtrisés, (ii) les normes et standards sont partagés par les différents pays pour éviter les contestations sur la qualité des produits tant dans les opérations d'approvisionnement de la réserve que de mise à disposition des produits en cas de crise. Dans un premier temps, une diversification plus large des produits pourra être engagée au niveau des stocks nationaux, pour être ensuite élargie à l'échelle régionale.

16. Les produits recommandés dans une première étape sont les céréales (mil, sorgho, maïs, riz) et les tubercules (gari). Le principe d'introduire le niébé a été retenu mais devra être confirmé par le Comité de gestion en fonction des arbitrages financiers, en raison du coût et des risques de conservation, plus élevés.

17. Les proportions des différentes céréales et la place du Gari, varient selon les sites d'entreposage. L'introduction de produits nutritionnels (farines enrichies) est conseillée dès la première étape.

18. Afin de s'inscrire dans l'approche de souveraineté alimentaire de l'ECOWAP, l'approvisionnement de la Réserve repose prioritairement sur les productions régionales, de façon à constituer un des débouchés prévisibles pour les producteurs (contrats d'achat auprès des OP). D'autres modalités telles que les appels d'offres et les options d'achat seront mises en œuvre.

19. Quatre sites d'entreposage ont été sélectionnés sur la base (i) de l'existence de capacités de stockage (entrepôts et capacités humaines et institutionnelles de gestion des stocks par les structures nationales), (ii) de leur proximité avec les besoins prévisionnels et, (iii) 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). Deux sites disposent d'un accès aux ports de Téma et Dakar. 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.

20. La mobilisation de la réserve est déclenchée sur décision du Comité de Gestion. L’instruction et la décision sont alimentées par les analyses de vulnérabilité fournies par le Cadre Harmonisé Bonifié (à partir du seuil 3 – insécurité alimentaire critique). Ce cadre constitue la méthodologie consensuelle d’analyse et de suivi de la vulnérabilité adoptée par la région. Par conséquent la mise à niveau des systèmes d’information et l’application généralisée du CHB est requise le plus rapidement possible Cf. mise en œuvre de ECOAGRIS).

21. La procédure de déclenchement emprunte deux modalités distinctes selon que le pays dispose ou non d’un SAP permettant d’alimenter une analyse de l’insécurité alimentaire fondée sur la méthodologie du CHB.

22. La réserve intervient essentiellement sous forme de cessions à titre gratuit de vivres ou de ressources financières, décidées par le Comité de Gestion. Ces interventions expriment la solidarité régionale et la contribution de la région aux plans de réponse ou plans d’urgence conçus par les pays en réponse à une crise alimentaire. A ce titre, la généralisation des plans de contingence nationaux suffisamment harmonisés à l’échelle régionale, et desquels découle la conception des plans de réponse aux crises alimentaires, est une étape importante dans le sens d’une amélioration générale de la qualité des stratégies de réponse aux crises, et dans le sens d’une réelle équité de la réponse régionale.

23. Le niveau d’intervention du régional est différencié en fonction du statut et de la position géographique du pays (PMA côtiers, PMA enclavés, non PMA côtiers, non PMA insulaire). Ces interventions sont complétées par des prêts entre pays, dans le cadre du RESOGEST. En cas de disponibilité, la Réserve régionale pourra effectuer des prêts aux Etats membres ou à certaines catégories d’acteurs (organisations humanitaires internationales, ONG, OP). C’est aussi cette modalité de « prêt ou cession à titre onéreux » qui sera privilégiée si le Fonds d’Intervention d’Urgence n’est pas suffisamment alimenté pour prendre en charge la solidarité régionale à l’égard des Etats membres.

24. La Task Force a envisagé et examiné quatre scénarii institutionnels. Ils diffèrent selon le niveau d’engagement des institutions régionales, selon le degré d’intégration dans le dispositif ECOWAP et par la nature du partenariat noué avec la Communauté internationale :

- a. Intégration complète dans le dispositif institutionnel de l’ECOWAP ;
- b. Mise en place d’un dispositif indépendant sous cotutelle CEDEAO et UEMOA
- c. Mise en place d’un mécanisme dédié à la gestion de la Réserve mais inséré dans l’ECOWAP ;
- d. Mise en place d’un dispositif de cogestion entre la Communauté régionale et la Communauté internationale.

25. S’appuyant sur l’étude de faisabilité qui décrit les organes de concertation, orientation, décision, financement, etc. pour chacun des scénarii, la Task Force a exploré les atouts et les limites de chacun d’entre eux.

26. Sur proposition de la Task Force, la Commission de la CEDEAO a retenu deux options qui lui paraissent remplir les conditions d’une mise en œuvre rapide, d’une efficacité et d’une pérennité de la Réserve :

- a. un leadership clair de la CEDEAO avec un mécanisme impliquant fortement les autres institutions et acteurs régionaux ;

- b. une forte intégration de la Réserve dans les orientations générales de l'ECOWAP et de la politique humanitaire de la CEDEAO, ainsi que dans les stratégies de prévention et gestion des crises alimentaires ;
- c. la cohérence et la simplification de la chaîne depuis les orientations du mécanisme jusqu'au contrôle des engagements, de façon à s'assurer de la réactivité de la réserve régionale aux situations de crises alimentaires et de l'efficacité de ses interventions ;
- d. la réduction des délais et des coûts en exploitant les dispositifs ou institutions existants ;
- e. un rôle majeur joué par les structures nationales membres du RESOGEST dans la mise en œuvre du dispositif.

27. Les deux options soumises à l'arbitrage du Comité Ministériel sont les suivantes :

- a. Schéma institutionnel 1 : Mécanisme inséré dans le dispositif institutionnel de l'ECOWAP/PDDAA
- b. Schéma institutionnel 3 : Mise en place d'un mécanisme dédié à la gestion de la Réserve mais inséré dans le dispositif de l'ECOWAP/PDDAA.

28. Dans les deux cas de figure, la mise en œuvre concrète (approvisionnements, stockage, contrôle des produits, entretien, etc.) sont assurées par les structures nationales membres du RESOGEST. Ce dernier sera amené à jouer un rôle croissant dans le dispositif de mise en œuvre de la stratégie régionale de stockage.

29. Enfin, l'étude procède à l'évaluation des coûts. Ceux-ci varient selon différentes hypothèses, notamment en fonction du degré de solidarité régionale. Ces coûts distinguent :

*a. La constitution et la gestion technique de la réserve physique et financière*

- i. la dotation initiale en capital physique et financier et les dotations complémentaires ;
- ii. Les coûts relatifs à la maintenance et à la gestion quotidienne de la réserve physique : stockage, entretien phytosanitaire, pertes, rotation technique, etc. ;
- iii. les coûts d'entretien du stock, de gestion technico-administrative et de gouvernance, et enfin,
- iv. Les coûts administratifs (y compris le S&E et audits) et les charges liées à la gouvernance.

*b. Les coûts liés aux interventions de la Réserve, au titre de la solidarité régionale et sur financement d'un Fonds à créer, le Fonds d'Intervention d'Urgence Alimentaire.*

30. Les coûts de constitution, entretien et gouvernance de la Réserve régionale s'élèvent à 263 millions de dollars sur huit ans, soit en moyenne 33 millions de dollars/an. Ces coûts varient fortement d'une année sur l'autre en raison des étapes retenues d'accroissement du capital physique et financier.

31. Le tableau suivant détaille la structure de financement proposée pour ces rubriques de coûts qui se rapportent à l'existence et à la maintenance de l'outil, mais n'intègre pas le coût des interventions.

en milliers \$	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 6	Année 7	Année 8	Total Années 1 à 8
Coûts constitution, entretien et gouvernance de la Réserve globale	94 807,00	6 168,00	4 429,00	6 168,00	65 930,00	8 713,00	5 742,00	71 299,00	263 257,00
Contribution des Etats (appro en nature)	15 000,00				12 000,00			15 000,00	42 000,00
Contributions CEDEAO/UEMOA	20 000,00	15 000,00	15 000,00	15 000,00	15 000,00	15 000,00	15 000,00	15 000,00	125 000,00
Contributions PTF	12 000,00	12 000,00	12 000,00	12 000,00	12 000,00	12 000,00	12 000,00	12 000,00	96 000,00
Balance annuelle (Ressources-emplois)	- 47 807,00	20 832,00	22 571,00	20 832,00	- 26 930,00	18 287,00	21 258,00	- 29 299,00	- 257,00
Contribution au financement:									
a. Part Région + pays	74%	56%	56%	56%	69%	56%	56%	71%	63%
b. Part PTF	26%	44%	44%	44%	31%	44%	44%	29%	37%

32. Les coûts liés aux interventions de la Réserve sont beaucoup plus élevés. L'étude de faisabilité a analysé deux scénarii : une mobilisation des réserves financières et physiques à hauteur de 75 ou 100 % chaque année. Pour l'ensemble des huit ans, les coûts d'intervention de la Réserve régionale s'élèveraient entre 747 (hypothèse 75 %) et 996 millions de dollars (hypothèse 100 %).

33. Le tableau suivant récapitule les coûts et la structure de financement proposée pour assurer la solidarité régionale vis-à-vis des plans d'urgence des pays.

Années	1	2	3	4	5	6	7	8	Total 8 années
Coûts des interventions de la Réserve globale (75 % mobilisée en moyenne chaque année) (1000\$)	66 515,00	66 515,00	66 515,00	66 515,00	109 658,00	109 658,00	109 658,00	152 004,00	747 038,00
Contribution Faim Zéro (0,5%)	0,00	390 000,00	390 000,00	390 000,00	390 000,00	390 000,00	390 000,00	390 000,00	2 730 000,00
Total ressources régionales (1000 \$)	0,00	390 000,00	390 000,00	390 000,00	390 000,00	390 000,00	390 000,00	390 000,00	2 730 000,00
Contribution des partenaires G20 et autres partenaires internationaux (plafonnées à 1/3 des ressources régionales en années 2 à 8) (1000 \$)	66 515,00	130 000,00	130 000,00	130 000,00	130 000,00	130 000,00	130 000,00	130 000,00	976 515,00
Ensemble des ressources (1000 \$)	66 515,00	520 000,00	520 000,00	520 000,00	520 000,00	520 000,00	520 000,00	520 000,00	3 706 515,00
Dotations aux stratégies nationales de stockage (stocks nationaux et de proximité) (1000 \$)	0,00	453 485,00	453 485,00	453 485,00	410 342,00	410 342,00	410 342,00	367 996,00	2 959 477,00
Part des ressources allouées :									
a. à la réserve régionale (%)	100%	13%	13%	13%	21%	21%	21%	29%	20%

34. 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.

35. Selon les ressources mobilisables et le niveau d'engagement des décideurs régionaux et internationaux, la Réserve modulera ses interventions entre les deux modalités d'appui : des prêts ou cessions à titre onéreux, d'une part, des cessions à titre gratuits (solidarité régionale), d'autre part.

36. Le schéma de financement suggéré permet non seulement de couvrir l'ensemble des coûts de la composante régionale du stockage de sécurité, mais de cofinancer à hauteur significative la stratégie concomitante de renforcement des stocks nationaux de sécurité et des stocks de proximité, ainsi que

les mesures d'accompagnement. En moyenne 80 % des ressources régionales, principalement induites par la contribution « Faim Zéro » serait mis à profit pour financer ou cofinancer les stocks de proximité et les stocks nationaux de sécurité alimentaire, ainsi que les mesures d'accompagnement de l'ensemble de la stratégie régionale ouest africaine de stockage.

37. La Commission de la CEDEAO estime en effet que la mise en place de la Réserve régionale doit conduire à donner une impulsion supplémentaire dans quatre domaines :

- a. le développement des systèmes d'information fiables, crédibles, indépendants et centrés sur les différents paramètres de la sécurité alimentaire ;
- b. la promotion des plans de contingence, conçus comme des cadres définis ex-ante, permettant de préparer une réponse appropriée aux différentes crises que le pays ou la région peuvent être conduits à affronter ;
- c. la promotion des autres lignes de défense auxquelles la réserve régionale vient en appui : les stocks de proximité, les stocks nationaux de sécurité alimentaire ;
- d. le développement du cadre de coopération du RESOGEST de façon à dynamiser la collaboration entre les structures publiques en charge de la gestion de la gestion des stocks et à permettre leur réseau de jouer pleinement son rôle central dans la mise en œuvre de la Réserve régionale.

38. Ces quatre dimensions sont une condition de la réussite de la Réserve régionale. Cette dernière est une opportunité pour appuyer les pays dans des domaines stratégiques au regard des enjeux alimentaires. Il est par conséquent essentiel que les pays et les acteurs mobilisent des efforts dans ce sens avec l'appui du niveau régional.