

COMISSÃO DA CEDEAO

ECOWAS COMMISSION



COMMISSION DE LA CEDEAO

Stratégie régionale de stockage de sécurité alimentaire

Réunion de la task force

Ouagadougou (Burkina Faso) – 5-7 mars 2012

Relevé des conclusions et recommandations

I. Introduction

1. Sur invitation de la Commission de la CEDEAO, s'est tenue à Ouagadougou la Task Force sur la stratégie régionale de stockage de sécurité alimentaire. Les travaux se sont déroulés sur trois jours, du 5 au 7 Mars 2012.
2. L'objectif global de la réunion était d'apporter un appui technique à la mise en œuvre de la feuille de route sur la réserve alimentaire de la CEDEAO, adoptée le 5 octobre 2011 à Dakar.
3. Trois résultats étaient attendus des travaux :
 - i. La Task Force pour accompagner la CEDEAO dans l'élaboration de son cadre d'orientation stratégique de stockage et dans la conception de la proposition technique détaillée est définitivement mise en place;
 - ii. L'ensemble de la politique de stockage intégrée de la CEDEAO (dans ses deux dimensions régulation, réserve alimentaire d'urgence/filets de sécurité) est internalisée et le cadre d'orientation stratégique pour la conception de la réserve régionale de sécurité alimentaire est disponible pour guider la conception de la proposition technique ;
 - iii. Un échange technique fondé sur l'expérience et l'expertise des participants permet de guider l'élaboration des termes de référence de l'étude technique détaillée et d'alimenter son contenu.
4. La réunion a associé : (i) des représentants de structures nationales en charge de la gestion des stocks de sécurité, (ii) des responsables de stocks ou réseaux de stocks de proximité ; (iii) les représentants des réseaux d'organisations de producteurs agricoles, pasteurs et éleveurs (ROPPA, RBM et APSS), (iv) le représentant de l'Interprofession céréalière du Burkina Faso, (v) les experts et représentants des institutions régionales, (vi) les experts et représentants des institutions internationales ; (vii) des experts des ONG.
5. La réunion a été présidée par le Dr Rui Silva, Directeur de l'Agriculture et du Développement Rural de la Commission de la CEDEAO. La préparation du rapport a été placée sous la responsabilité de l'Intendant Colonel Issa Sèye (CSA Sénégal), de M. Oke James Olusegen (NFSA Nigeria), de M. Salifou Traoré (CEDEAO), assistés par Roger Blein (personne ressource, mobilisée par le Hub Rural). La modération de la réunion a été confiée à Dr Yamar Mbodj, Directeur exécutif du Hub Rural.

II. Organisation des discussions

6. Les travaux se sont appuyés sur :
 - i. La présentation de la composition, mission et organisation des travaux de la task force ;
 - ii. La présentation de la politique globale et intégrée de stockage de la CEDEAO, et du Cadre d'orientation stratégique pour la conception de la réserve régionale de sécurité alimentaire par la Commission de la CEDEAO ;
 - iii. La présentation des initiatives des différentes institutions régionales et internationales ;

- iv. L'échange sur les expériences des structures nationales et des réseaux de stocks de proximité ;
- v. Les échanges ouverts, à partir d'un guide de discussion, sur les principaux aspects et dimensions techniques de la réserve de sécurité alimentaire.

III. Conclusions et recommandations

3.1. Composition et mandat de la task Force

- 7. La task force a été formellement installée avec la composition suivante :
 - i. 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, NFR Nigeria, CSA Sénégal et NAFCO Ghana ;
 - ii. Responsables de réseaux de stocks de proximité : GSA/FNGN Burkina Faso ; MOORIBEN Niger ;
 - iii. Réseaux régionaux des organisations de producteurs agricoles, pasteurs, éleveurs et pêcheurs: ROPPA, RBM, APESS, REPAO ;
 - iv. Responsables d'ONG intervenant en appui aux stocks de proximité : OXFAM, Afrique Verte International, CRS ;
 - v. Institutions et Experts régionaux : CEDEAO, UEMOA, CILSS, RESSAKS, Hub Rural, REPAO ;
 - vi. Organisations internationales : PAM, FAO, CSAO, NPCA/NEPAD ;
 - vii. Expertise externe d'appui.
- 8. En fonction des besoins, des personnes ressources ou représentants d'institutions spécialisées pourront être invités à participer ponctuellement aux travaux.
- 9. La présidence est assurée par la CEDEAO et l'animation du processus déléguée au Hub Rural.
- 10. Deux missions sont confiées à la task force :
 - i. Préparer et proposer le cadre d'orientation stratégique pour la conception de la réserve régionale de sécurité alimentaire;
 - ii. Piloter l'étude de faisabilité de la réserve régionale de sécurité alimentaire et alimenter en contenu sa réalisation.

3.2. Internalisation de la stratégie globale et intégrée de stockage

- 11. La stratégie globale et intégrée de stockage de la CEDEAO décline les orientations de l'ECOWAP/PDDAA dans le domaine du stockage. Elle a un triple objectif :
 - i. contribuer à la régulation des marchés et à la réduction de l'instabilité des prix des principaux produits vivriers, et à une meilleure insertion des producteurs dans le marché via des contrats d'achats institutionnels ;
 - ii. disposer de stocks de sécurité, mobilisables en cas de chocs et de crise alimentaire ;
 - iii. fournir des vivres pour mettre en œuvre des programmes de filets de sécurité ciblés sur les populations vulnérables.
- 12. La présentation de la stratégie globale et intégrée de stockage régional a donné lieu à un débat sur le périmètre, la portée de la stratégie, et ses composantes.
- 13. La task force a convenu que la stratégie globale et intégrée de stockage régional reposait conjointement sur les deux composantes suivantes:

- i. La régulation du marché des principaux produits alimentaires ;
 - ii. La constitution d'une réserve alimentaire d'urgence et la promotion des filets de sécurité alimentaire.
14. La stratégie globale et intégrée de stockage régional est structurée autour de ces deux dimensions et doit aborder les interrelations entre les deux composantes:
- i. La composante « régulation du marché » comprenant trois volets :
 - i. L'organisation des marchés transfrontaliers et le fonctionnement du marché intérieur régional ;
 - ii. Le stockage d'intervention ;
 - iii. La politique commerciale aux frontières et la maîtrise de la volatilité des prix des produits importés ;
 - ii. La composante « réserve alimentaire d'urgence et filets de sécurité » comprenant volets :
 - i. L'appui à la conception des plans de contingence nationaux et régionaux ;
 - ii. Le renforcement ou le développement des capacités de stockage de sécurité aux différentes échelles de gouvernance (local, national, régional)¹ et la mise en place du stock régional;
 - iii. La mise en place d'un mécanisme de mutualisation des risques et de solidarité ;
 - iv. La consolidation des systèmes d'information, d'alerte et d'aide à la décision.
15. Les interactions entre les deux composantes portent principalement sur (i) les impacts sur les prix de marché des stratégies d'approvisionnement et d'achat, de commercialisation et d'assistance alimentaire ; (ii) les transferts d'une catégorie de stock à l'autre ; (iii) le rôle d'entraînement sur la production, via les contrats d'achat ; (iv) l'influence sur la sécurité alimentaire (amélioration de l'accès économique et physique à l'alimentation via la régulation des prix dans le cadre de la prévention des crises, et via le déstockage de la réserve de sécurité en cas de choc pour les personnes vulnérables), etc.

3.3. Analyse et discussion du cadre d'orientation stratégique pour la conception de la réserve régionale de sécurité alimentaire

16. Les participants ont convenu que le cadre d'orientation stratégique constitue le cadre opérationnel pour la conception de la réserve régionale.
17. La task force a procédé à un échange de vue fondé sur l'expérience et l'expertise des participants autour des principaux aspects techniques qui doivent être instruits dans le cadre de l'étude de faisabilité détaillée.

a. Articulation et complémentarité des différentes échelles de gouvernance

¹ Y compris le renforcement des capacités des acteurs

18. La stratégie régionale considère plusieurs lignes de défense : stocks de proximité ou locaux ; stocks nationaux de sécurité alimentaire et réserve régionale de sécurité.

19. Le débat a mis en avant :

- i. Les fortes interactions qui existent entre ces différents niveaux de stocks et les interférences positives et négatives des modes de gestion des stocks nationaux sur les stocks locaux ;
- ii. La nécessité d'appuyer de façon équilibrée ces différentes lignes de défense ;
- iii. L'application du principe de subsidiarité qui conduit à privilégier deux niveaux d'articulation : entre stocks de proximité et stocks nationaux sous la responsabilité nationale, entre stocks nationaux et réserve régionale sous la responsabilité régionale ;
- iv. L'enjeu que constitue (i) la mise en réseau des stocks de proximité ; (ii) la nécessité de les consolider car ils constituent le mode d'intervention le plus proche des populations et le plus rapide à mobiliser ; (iii) la nécessité de mutualiser les risques qu'ils affrontent lorsque ces risques sont susceptibles de les remettre en cause (érosion des fonds de roulement). La région peut en coopération avec les Etats, développer des mécanismes dans ce domaine (fonds de mutualisation des risques) ;
- v. Les stratégies nationales de sécurité alimentaires reposent sur différentes approches et outils (stocks privés et publics qui peuvent être virtuels, physiques ou financiers). Les pays restent souverains sur le choix des approches et outils. La capitalisation des différentes expériences est utile pour aider les pays qui ne disposent pas de stocks de sécurité alimentaire, quelle qu'en soit la forme, à s'en doter s'il le souhaite ;
- vi. La responsabilité des pays, appuyés par le régional pour systématiser l'existence de stocks nationaux de sécurité et de structures nationales dédiées à cette mission ;
- vii. L'importance de disposer de manuels de procédure clairs permettant de contribuer à la pérennité et à la soutenabilité des stocks en délimitant leur objet et les procédures qui se rattachent à leur gestion ;
- viii. La prise en compte des pasteurs conduit à compléter ces différentes échelles de gouvernance par un niveau d'intervention complémentaire adapté à la mobilité (zones de transit, zones de transhumance) ;

b. Couverture des risques alimentaires

20. La task force s'est prononcée en faveur :

- i. D'une couverture large des risques : climatiques, socio-économiques, voire politiques et sécuritaires (déplacements de populations). L'intervention de la réserve régionale dépendant plus de l'ampleur du choc que de sa nature ou origine ;
- ii. D'une combinaison entre les risques endogènes et les risques exogènes (flambée des prix sur les marchés mondiaux, ruptures d'approvisionnement) ;
- iii. D'une prise en compte de trois types de besoins :
 - i. Les besoins d'assistance alimentaire des populations ;
 - ii. Les besoins liés à la préservation des moyens d'existence et dans ce cadre, les besoins spécifiques liés à la préservation du cheptel, via la fourniture d'aliments du bétail (assistance alimentaire des animaux) ;
 - iii. Les besoins liés à la promotion de filets de sécurité alimentaire ou de protection sociale (cantines scolaires, programmes de protection sociale / vouchers ciblés sur les plus vulnérables, etc.).

c. Choix des outils ou composantes de la réserve

21. Le débat a conduit à retenir les éléments suivants :

- i. La pertinence de chacun des trois outils (réserve physique, réserve financière et stocks virtuels/options d'achats) doit être instruite dans l'étude de faisabilité ;
- ii. L'équilibre entre les trois outils prendra en compte les leçons tirées de l'expérience antérieure de gestion des crises alimentaires et devra être raisonnée en fonction : (i) de la sécurité effective (disponibilité de l'outil pour intervenir, (ii) de la rapidité de mobilisation, (iii) de la disponibilité des infrastructures ; (iv) du coût de mobilisation, entretien, reconstitution.

d. Calibrage du stock

22. Le calibrage du stock est une des questions les plus délicates. Sa détermination repose sur plusieurs paramètres :

- i. L'évaluation des besoins, une fois les lignes de défense locales et nationales épuisées : cette évaluation doit être étayée par l'analyse historique, les analyses probabilistes (caractère systémique ou non des risques, analyses des séries de prix régionaux et internationaux, etc.) ;
- ii. La capacité existante de stockage de produits;
- iii. La capacité financière de la région et la capacité de mobilisation de ressources internationales complémentaires ;

23. L'étude de faisabilité devra formuler plusieurs hypothèses selon différentes approches.

e. Choix des produits

24. Le choix des produits devra combiner plusieurs ambitions :

- i. Correspondre aux habitudes alimentaires des principales communautés situées dans les zones à risques ;
- ii. Correspondre aux possibilités d'approvisionnement (marché régional/international) ;
- iii. Répondre aux trois types de besoins (cf. point b.) et permettre :
 - i. la fourniture de rations de base équilibrées (céréales - maïs, riz, sorgho, mil -, légumineuses, huiles, poissons, viandes transformées) ;
 - ii. la fourniture de produits nutritionnels ;
 - iii. la couverture des besoins d'assistance alimentaire animale (SPAI, etc.)
- iv. Le choix devra être raisonné aussi en fonction :
 - i. De la capacité d'entraînement de la réserve sur la production et sur le développement des filières de transformation (poissons, viandes, céréales transformées, farines infantiles, etc.) via les contrats d'approvisionnements ;
 - ii. de l'analyse des coûts ;
 - iii. de l'aptitude au stockage des produits et des taux de pertes.

f. Origine de l'approvisionnement

25. La discussion a conduit à proposer plusieurs principes :

- i. L'origine locale est privilégiée pour l'approvisionnement de la réserve, mais la stratégie d'approvisionnement peut dépendre aussi de la situation du marché pour éviter les effets inflationnistes des achats : par exemple, lorsque le marché régional est déficitaire, le recours au marché international est recommandé, tout en agissant sur la fluidification du marché et les échanges entre zones excédentaires et déficitaires ;
- ii. L'importance de mettre à profit les bonnes années de production pour réaliser des opérations d'approvisionnement et du stockage interannuel ;
- iii. La nécessité de faire jouer à la réserve régionale un rôle d'entraînement de la production et une fonction d'apprentissage à la mise en marché normée, par les organisations de producteurs.

g. Entreposage et stockage des produits

26. Les débats ont mis en avant les recommandations suivantes :

- i. L'étude de faisabilité doit comprendre un état des lieux suffisamment exhaustif des capacités de stockage, principalement détenues par les structures publiques nationales, leur capacité à stocker dans de très bonnes conditions les différentes catégories de produits, les besoins éventuels de réhabilitation. Ce travail pourrait reposer sur une extension par le RESOGEST/CILSS de la cartographie réalisée sur sept pays membres de l'UEMOA à l'ensemble des autres pays, et déboucher sur une cartographie mettant en relation les infrastructures disponibles avec : (i) les zones les plus à risques identifiées à partir d'une analyse de l'occurrence des crises au cours des dix dernières années, (ii) les zones de production d'excédents mobilisables ; (iii) les zones transfrontalières ; (iv) les marchés de regroupement ou de gros ;
- ii. Idéalement cet état des lieux devrait intégrer les principaux entrepôts privés ou détenus par des acteurs humanitaires (ONG, PAM par exemple) ;
- iii. Les participants considèrent que la région doit prioritairement s'appuyer sur la contractualisation des prestations d'entreposage et d'entretien du stock par les structures nationales qui disposent de capacités disponibles et d'une expertise avérée. A cette fin, l'étude prendra en compte les coûts de ces prestations établis par ces structures ;
- iv. Ce choix d'une décentralisation et d'une délégation de gestion du stock physique n'exclut pas l'hypothèse d'investissements par la région dans des infrastructures de stockage. Un premier site de stockage humanitaire a été d'ailleurs décidé par la CEDEAO à Bamako ;
- v. En première analyse, les stocks devraient être pré-positionnés, sur la base de l'analyse du coût et de la rapidité d'intervention :
 - i. Dans les zones de production ;
 - ii. Dans les espaces transfrontaliers ;
 - iii. Au niveau des ports et aéroports ;
 - iv. Au niveau des zones les plus à risques.

h. Déclenchement de la mobilisation de la réserve

27. la discussion a permis d'éclairer plusieurs aspects :

- i. la relation entre la nature des risques couverts, les indicateurs d'alerte suivis par les dispositifs d'information, et les déclencheurs de la mobilisation de la réserve régionale ;
- ii. la difficulté de mettre en place un système qui reposerait sur l'automatisme du déclenchement en fonction d'indicateurs et de seuils sélectionnés à l'avance, en raison (i) de la combinaison entre plusieurs facteurs de risques, (ii) de la qualité, disponibilité et fiabilité de l'information, (iii) des paramètres qualitatifs pris en compte dans la région pour l'appréciation de la situation alimentaire, en complément des données et indicateurs quantitatifs et enfin, (iv) de l'importance accordée dans la région à la concertation multi acteurs et à la recherche du consensus sur le diagnostic et les modalités d'intervention ;
- iii. la nécessité de progresser rapidement dans la mise en œuvre systématique du cadre harmonisé d'analyse de la vulnérabilité, permettant d'harmoniser les données collectées et leur analyse, en vue de leur consolidation régionale ;
- iv. L'étude de faisabilité devra proposer un système de déclenchement qui tienne compte :
 - i. De la disponibilité de l'information ;
 - ii. Du cadre d'analyse de la vulnérabilité et des besoins ;

- iii. De la finalité de la réserve et de ses modes d'intervention (prêt, cession gratuite ou onéreuse) des produits prise en charge par la solidarité régionale) ;

i. Bénéficiaires de la réserve

28. La discussion a porté sur les points suivants :

- i. La réserve régionale est accessible à tous les Etats membres de la région. La question de l'accès d'autres acteurs humanitaires devra être instruite dans l'étude de faisabilité ;
- ii. L'accès à la réserve doit être équitable. Cette question se pose différemment selon que les pays empruntent à la réserve ou demandent à bénéficier de la solidarité régionale (dons). Cette question d'équité sera instruite en la reliant aux différentes modalités d'intervention ou mobilisation de la réserve, en relation avec la discussion sur les déclencheurs ;
- iii. La notion d'équité doit être complétée par la notion de solidarité, qui peut introduire des formes de différenciation de l'accès à la réserve en fonction de différents critères (PIB, part de la population vulnérable, etc.).

j. Financement

29. La discussion a mis en exergue plusieurs aspects :

- i. La distinction entre différentes catégories de coûts :
 - i. Coût de mise en place du stock initial physique et financier ;
 - ii. Coût d'entretien du stock ;
 - iii. Coût de reconstitution ou financement des interventions réalisées au titre de la solidarité régionale ;
 - iv. Coût de fonctionnement du mécanisme ;
 - v. Et le cas échéant, coût d'investissements dans des infrastructures.
- ii. La pérennité de la réserve, liée à :
 - i. La sécurité du mécanisme de réapprovisionnement ;
 - ii. L'existence d'un système de mutualisation des risques ;
 - iii. La gestion technique et financière rigoureuse (manuel de procédures) ;
 - iv. La transparence du système et l'absence d'interférences qui éloigneraient la réserve de sa mission.
- iii. L'importance de la souveraineté régionale, qui conduit à faire reposer le financement en priorité et en majorité sur les ressources de la région, en combinant :
 - i. Les ressources de la CEDEAO et de l'UEMOA ;
 - ii. Les contributions des banques : BOAD, BAD, BIDC, ECOBANK, etc. ;
 - iii. Les contributions des Etats et des acteurs ;
- iv. L'importance de canaliser les ressources extérieures sans affecter la cohérence de la stratégie régionale. L'implication des partenaires financiers ne devant pas conduire aux blocages rencontrés dans certains pays dans la gestion du SNS ;
- v. La sécurisation de l'usage des ressources qu'elles soient régionales ou internationales devant dès lors reposer non sur des mécanismes de cogestion ou codécision mais se fonder sur un consensus fort sur la finalité, les objectifs, les seuils d'intervention, les modalités de gestion techniques et financières, et sur la transparence du dispositif.

30. La task force a demandé qu'une analyse coûts-efficacité sérieuse et approfondie soit réalisée, afin d'éclairer la décision et d'alimenter le plaidoyer auprès des autorités nationales, régionales et internationales.

k. Gouvernance

31. La discussion a mis en avant plusieurs principes qui devront être affinés :

- i. La valorisation prioritaire du dispositif en cours de mise en place dans le cadre de l'opérationnalisation de l'ECOWAP, avec ses instances consultatives, ses instances d'arbitrage au sein de la Commission, ses instances d'exécution (Agence régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation), son dispositif de financement (ECOWADF/BIDC) et son mécanisme de suivi-évaluation ;
- ii. La valorisation des autres dispositifs régionaux (RESOGEST) et nationaux, via la délégation de fonctions et missions techniques ;
- iii. La mise en place d'un dispositif qui distingue :
 - i. Le dispositif d'information et d'aide à la décision, intégré dans ECOAGRIS (intégrant les différents dispositifs d'information nationaux et régionaux) ;
 - ii. L'organe de décision qui doit combiner deux caractéristiques difficiles à concilier : une implication des différentes catégories d'acteurs et la rapidité de décision ;
 - iii. L'organe de gestion technique de la réserve régionale et de ses différentes composantes.

3.4. Intégration des initiatives régionales

32. La stratégie régionale de stockage à l'échelle de la CEDEAO constitue le cadre de référence et de convergence des initiatives en matière de stockage. Elle s'intègre dans la vision des Chefs d'Etat et de Gouvernement dans le domaine de l'intégration régionale.

33. Elle doit porter en les valorisant toutes les initiatives de portée régionale (RESOGEST, initiative UEMOA, PREPARE/G20). Elle cherche à appuyer et renforcer les stocks de proximité pour développer leurs capacités à contribuer à la stratégie nationale de stockage de sécurité et in fine, à la stratégie régionale.

34. Ce cadre d'orientation, selon les principes du Pacte régional de partenariat pour la mise en œuvre de l'ECOWAP et en référence à la Charte pour la Prévention et Gestion des Crises Alimentaires, devra constituer le cadre d'intervention des partenaires extérieurs.

35. A cette fin, la CEDEAO veillera à améliorer sa concertation inter-institutions, dans le cadre du processus de formulation de l'étude de faisabilité, puis au stade de la mise en œuvre.

IV. Feuille de route

36. La task force s'inscrit dans la perspective de la validation de l'étude de faisabilité de la réserve régionale de sécurité alimentaire.

37. Dans cette perspective les étapes suivantes sont retenues :

- i. Rédaction des termes de référence de l'étude faisabilité et mobilisation de l'expertise : mars 2012 ;
- ii. Etude sur la cartographie des infrastructures de stockage disponibles : avril 2012 ;
- iii. Réalisation de l'étude de faisabilité : avril-mai 2012 ;

- iv. Contribution spontanée ou à la demande des membres de la task force aux travaux de l'équipe d'experts : mars-mai 2012 ;
- v. Réunion de la task force pour l'examen, la discussion, les amendements de l'étude de faisabilité détaillée : fin mai 2012 ;
- vi. Réunion du Comité Technique Ministériel en charge de l'Agriculture, de l'Environnement et des Ressources en Eau de la CEDEAO (segment experts et segment ministériel)des Etats membres (experts, partenaires techniques et financiers, ministres) pour la discussion et la validation de l'étude détaillée : fin juin 2012.