

**Etude Régionale sur les Stocks d'Urgence en
Afrique de l'Ouest et au Sahel**

Rapport définitif

Octobre 2010.

INTRODUCTION GENERALE.....	16
1. HISTORIQUE DES INITIATIVES EN MATIERE DE MISE EN PLACE DE STOCKS ALIMENTAIRES NATIONAUX ET REGIONAUX EN AFRIQUE DE L'OUEST ET AU SAHEL	18
1.1 Les initiatives nationales	18
1.1.1 Historique des expériences nationales de gestion des réserves alimentaires.....	18
a) De la période des indépendances au milieu des années 1980.....	18
b) la période des réformes et des restructurations.....	20
i) <i>liquidation, réformes et création de nouvelles entités</i>	20
ii) <i>les relations avec les Etats</i>	21
iii) <i>les relations avec les donateurs</i>	22
1.1.2. Succès et échecs des expériences nationales en matière de gestion des stocks	24
a) Les atouts des expériences nationales	24
b) Financement des réserves alimentaires nationales : vers un nouvel élan pour un financement souverain à partir de ressources propres	25
c) Dimension Alerte.....	25
d) Par rapport aux missions de régulation de tensions sociales et de stabilisation des prix ..	26
g) L'impact et les conséquences des réformes.....	28
h) Par rapport à la nouvelle configuration Réserve Physique et Réserve financière	29
i) Des critères de gestion et d'intervention peu souples ayant engendré la création de stocks parallèles.....	31
1.2 Historique des initiatives en matière de mise en place des stocks régionaux en Afrique de l'Ouest et au Sahel.....	32
2.1 Les motivations des acteurs à travers la création du RESOGEST	34
2.1.1 Affirmer la souveraineté des Etats.....	34
2.1.2 Contribuer aux efforts de développement	35
2.1.3 Consolider l'élan de solidarité régionale	35
2.2 Analyse critique des éléments constitutifs de la proposition du CILSS : quelques pistes d'approfondissement	35

2.2.1	Missions du RESOGEST :	35
2.2.2	Outils du RESOGEST	36
	a) Missions de la Réserve Alimentaire Régionale.....	36
	b) Composition de la réserve: Stock physique d'urgence et Réserve financière	37
	c) Autonomie ou virtualité de la réserve physique	37
	d) Niveau optimal de la Réserve	38
	e) Modalités pour l'acquisition des vivres ?	38
	f) Modalités d'utilisation de la Réserve	38
	g) Nature des aliments à stocker.....	39
	h) Localisation des stocks	40
	i) Modalités de transport des produits en cas d'intervention.....	40
	j) Réserve financière	41
	k) Système d'Information	41
2.2.3	Aspects institutionnel et mécanismes décisionnels	41
	a) Ancrage du RESOGEST	41
	<i>(iii). Le rôle de la CEDEAO, UEMOA.....</i>	43
	<i>(iv). Le rôle des offices et sociétés d'État chargés de la gestion des stocks de sécurité alimentaire</i>	44
2.2.4	Aspects juridiques	44
	a) Au niveau des États	44
	b) Entre États et organisations régionales	45
2.3	Les modalités pratiques d'opérationnalisation de l'ambition régionale	45
2.3.1	Consolidation des structures nationales de stockage et de d'information	46
	a) Renforcement des Offices nationaux de gestion des stocks.....	46
	b) Consolidation des infrastructures de stockage	46
	c) Consolidation des systèmes nationaux d'information	46
2.3.2	Création d'un embryon sous la forme d'une réserve virtuelle	47

2.3.3	La mise en place d'un Fonds régional d'assistance à la gestion des crises alimentaires et autres calamités naturelles	48
2.3.4	Modalités pratiques d'acquisition des vivres	48
2.3.5	Amélioration du fonctionnement du marché régional	49
CONCLUSION GENERALE.....		50
Références Bibliographiques		51

SIGLES ET ACRONYMES

ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
AGRI	Système d'Information Agricole
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
CAA	Commissariat à l'Aide Alimentaire
CEDEAO/ECOWAS	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CILSS	Comité Permanent Inter Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CMC	Commission Mixte de Concertation Etats-Donateurs (Niger)
COPRONIGER	Société Nationale pour la Commercialisation des Produits de base
CSA	Commissariat à la Sécurité Alimentaire
CSAO	Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest
DIAPER	Projet d'Amélioration des Instruments de Diagnostic Permanent pour la Sécurité Alimentaire
ECOWAP	Politique Agricole Commune de la CEDEAO
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
FMI	Fonds Monétaire International
FEWS NET	Réseau des Systèmes d'Alerte Rapide sur la Famine (USAID)
INS	Institut National de la Statistique
NEPAD	Nouveau Economique Partenariat pour le Développement de l'Afrique
OFNACER	Office National des Céréales
OIG	Organisation Intergouvernementale
ONASA	Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMC	Office Mauritanien des Céréales
ONC	Office National des Céréales
ONCAD	l'Office Sénégalais pour la Commercialisation de l'Arachide
OPAM	Office des Produits Agricoles du Mali
OPVN	Office des Produits Vivriers du Niger
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PAROC	Projet d'Appui Régional aux Organismes Céréaliers
PAU	Politique Agricole Commune de l'UEMOA
PDDAA	Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine
PNIA	Programme National d'Investissement Agricole
PRMC	Programme de Restructuration du Marché Céréaliier
PROCELOS	Programme régional de promotion des céréales locales au Sahel
RAS	Réserve Alimentaire Stratégique

RESIMAO	Réseau des Système d'Information sur les Marchés de l'Afrique de l'Ouest
RERESAL	Réseau Régional de Sécurité Alimentaire
RESOGEST	Réseau des Sociétés et Organismes chargés de la Gestion des Stocks de Sécurité Alimentaire
SAP	Système d'Alerte Précoce
SI	Stock d'Intervention
SIM	Système d'Informations sur les Marchés
SNS	Stock National de Sécurité
SONAGESS	Société Nationale de Gestion du Stock de Sécurité
TOGOGRAIN	Office Togolais pour la Commercialisation des Céréales
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
USAID	Agence des Etats Unis pour le Développement International

RESUME

Contexte

Entre 1970 et 1985, le Sahel a connu deux crises alimentaires majeures consécutives à des sécheresses généralisées. Des crises moins aiguës et/ou plus localisées ont ponctué les 25 dernières années. La nature et la géographie de ces crises ont évolué. D'une part, la croissance démographique rapide et l'urbanisation ont développé le marché et les échanges commerciaux régionaux. D'autre part, les prix internationaux des denrées alimentaires se sont installés durablement sur une tendance haussière. Désormais, l'enjeu alimentaire ne peut plus être appréhendé dans ses seules dimensions sahéniennes, rurales et agricoles. Si l'aléa climatique demeure au centre des préoccupations, le pouvoir d'achat est désormais un déterminant majeur de la situation nutritionnelle des populations, rurales et urbaines, sahéniennes et côtières.

D'ici 2030, la population ouest-africaine augmentera en moyenne de 8 millions de personnes par an, dont 6 millions d'urbains. La région dispose globalement de suffisamment de ressources naturelles pour faire face. Mais, elle devra mobiliser plus d'investissement pour son agriculture, gérer les risques climatiques et composer avec les tensions des marchés mondiaux. Son marché régional augmentera en volume et en flux. Source de croissance pour la majorité, dans certaines circonstances il marginalisera les plus faibles, dans les zones sahéniennes et périurbaines notamment. Il est probable que des crises alimentaires et nutritionnelles récurrentes surviendront. Comme par le passé, les gouvernements activeront les mécanismes nationaux de réponse. Ils auront également besoin de plus de coordination et de plus de solidarité régionale.

Les stocks nationaux dans les stratégies gouvernementales de gestion des crises alimentaires

Depuis les indépendances, les pays sahéniens ont expérimenté diverses approches de gestion des crises alimentaires avec des succès variables. Dans les années 60, les réserves alimentaires nationales ont d'abord été conçues pour stabiliser les marchés lors de mauvaises conjonctures. Ces réserves ont progressivement évolué vers de nouvelles fonctions : ravitaillement des populations victimes de pénuries alimentaires (essentiellement dans les centres urbains au départ, puis dans les régions rurales), et appui au développement agricole.

Toutefois, la diversification des missions, ainsi que les interventions directes des pouvoirs publics dans la gestion courante des offices et autres organismes de gestion des stocks ont rapidement entravé le fonctionnement et la pérennité de ces outils : manque de clarté des missions, coûts de gestion trop lourds, systèmes informationnels défectueux, processus décisionnels lents, etc.

Les plans de restructuration, initiés au début des années 80 avec l'adoption des programmes d'ajustement structurel pour corriger ces lacunes, ont abouti, dans certains cas, à la liquidation de ces structures et à leur remplacement par d'autres jugées plus aptes à donner les résultats escomptés. Dans tous les pays où existait ce genre d'outil, leurs missions ont été recentrées autour de la gestion du stock de sécurité alimentaire (pour gérer l'urgence ou appuyer les filets sociaux) pendant que les missions de stabilisation ont été abandonnées.

Les stocks de sécurité qui, jadis, étaient exclusivement constitués d'une réserve matérielle, ont vu apparaître une nouvelle composante, en l'occurrence la réserve financière. Ce choix était principalement motivé par le souci de minimiser les coûts liés à la maintenance des réserves matérielles.

Ces réformes ont également abouti à la mise en place des dispositifs informationnels : systèmes d'alerte précoce (SAP) et systèmes d'informations sur les marchés (SIM). Les SAP avaient pour mission l'identification et le suivi des populations vulnérables et des zones à risque. Les SIM, quant à eux, visaient un objectif d'amélioration du fonctionnement des marchés afin que ces derniers jouent un plus grand rôle dans la nouvelle orientation libérale de la gestion des problèmes alimentaires.

Ce processus de réforme a, en outre, engendré la création de dispositifs paritaires entre les Etats et les partenaires techniques et financiers, en vue de garantir un dialogue consensuel sur les questions de sécurité alimentaire. La motivation de ce dispositif est double : garantir la mobilisation des fonds et assurer une gestion plus efficace. Des critères d'intervention vont être érigés pour fournir des bases objectives à l'affectation des ressources du dispositif. De même, des codes de gestion vont être édictés pour déterminer les conditions dans lesquelles les stocks pourraient être mobilisés.

Ces restructurations ont certainement amélioré la gestion de la sécurité alimentaire ainsi que la transparence des marchés. Mais un certain nombre de contraintes limitent toujours le bon fonctionnement des stocks alimentaires, parmi lesquelles l'inadéquation entre structures juridiques et objectifs assignés, le manque d'information et le mauvais fonctionnement des circuits de commercialisation. En outre, le système de gestion paritaire est émaillé de divergences entre les Etats et leurs partenaires techniques et financiers, particulièrement dans la mise en œuvre des critères de mobilisation des stocks. Ces critères sont jugés trop rigides par les États qui se sentent dépossédés de leur souveraineté. Ceci explique pourquoi certains pays comme le Burkina Faso, le Mali et le Niger, se sont dotés de stocks souverains ou stocks d'intervention financés sur fonds propres et relevant exclusivement des gouvernements.

Au Niger par exemple, à la veille du lancement du plan de réponse à la crise alimentaire en mars 2010, le stock d'intervention du gouvernement était d'environ 60 000 tonnes de céréales contre 21 000 tonnes pour le stock co-géré par l'État et les partenaires.

L'émergence de la solidarité régionale en matière de gestion des crises alimentaires

Les bases d'une coopération régionale dans le domaine de la sécurité alimentaire ont été jetées dès les années 80, lorsque le CILSS avait institutionnalisé les rencontres annuelles des offices céréaliers. Cette dynamique régionale de concertation et d'échange d'information et de bonnes pratiques s'était toutefois interrompue dans les années 1990 faute de moyens financiers. Il a fallu attendre la crise alimentaire mondiale de 2007/2008 pour voir renaître l'idée d'une approche plus concertée de la sécurité alimentaire. Cette prise de conscience fut matérialisée à travers les trois programmes mobilisateurs retenus par la CEDEAO dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique agricole commune (ECOWAP) et du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA/NEPAD). Il est notamment question de mettre en place des instruments régionaux d'appui à la capacité nationale de prévention et de gestion des crises alimentaires.

C'est ainsi que les pays du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, en s'appuyant sur leurs organisations régionales (le CILSS, la CEDEAO et l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine -UEMOA), ont souhaité développer la solidarité régionale en se dotant d'instruments de politique publique pour mieux répondre aux situations d'urgence alimentaire qu'ils affrontent régulièrement. Les réflexions en cours visant à créer un réseau des offices, sociétés, commissariats et autres structures chargées de la gestion des stocks de sécurité alimentaire au Sahel et en Afrique de l'Ouest (RESOGEST), s'inscrivent dans le cadre de cette démarche. Très récemment, la pertinence du RESOGEST s'est trouvée renforcée avec la crise alimentaire frappant en 2010 l'est du Sahel – où plusieurs pays comme le Bénin, le Burkina Faso, le Sénégal et le Togo, ont manifesté leur solidarité envers le Niger, pays le plus durement touché.

Initiative encore en gestation, l'opérationnalisation du RESOGEST soulève des questions, notamment autour des :

- Aspects institutionnels et juridiques : quels accords ou quels arrangements entre États, et entre États et organisations économiques régionales, pour la promotion effective de cette solidarité régionale ? Partant de là, quels sont les rôles et responsabilités des principales parties prenantes (États, organisations économiques régionales) ? Comment assurer une meilleure répartition des rôles et responsabilités entre les parties prenantes ? Comment assurer la cohérence de cet instrument de politique publique avec les accords internationaux signés par la région ?
- Modalités pratiques de fonctionnement de la solidarité régionale : Quelles modalités pour la constitution et le fonctionnement du stock destiné à la solidarité régionale ? Comment mettre en pratique le principe central guidant le RESOGEST, à savoir « promouvoir la production locale tout en renforçant le marché régional de produits agricoles et alimentaires » ?

Opérationnalisation du RESOGEST

Prenant appui sur ces questionnements, la présente étude a permis d'apporter quelques éléments d'analyse et de réponse sans toutefois prétendre les épuiser.

Aspects institutionnels et juridiques

Le pilier de l'ancrage institutionnel reposerait sur une tutelle assurée par la CEDEAO en tant qu'organisation supranationale. L'état actuel de la réflexion sur ces questions institutionnelles et juridiques suggère néanmoins que les solutions à envisager intègrent un certain nombre de préoccupations :

1. Mise en place d'arrangements institutionnels respectant certaines prérogatives des États et s'appuyant sur le principe de subsidiarité en vigueur au niveau de toutes les organisations économiques régionales. Il s'agira là de garantir la meilleure articulation possible entre les domaines de compétence des réserves nationales et régionales – en évitant autant que possible un transfert brutal des prérogatives des sphères nationales vers celles régionales.
2. Nécessité d'arrangements à opérer aux niveaux national et régional. Dans les pays, il s'agira notamment de la modification éventuelle des statuts des offices/sociétés pour une meilleure conformité avec les missions au service du dispositif régional, de même que la révision des accords-cadres États-Donateurs sur la gestion des réserves nationales. Au plan régional, les arrangements juridiques devraient permettre d'intégrer les questions de financement (création

du Fonds Régional de Sécurité Alimentaire), de prendre en compte les deux pays non membres de la CEDEAO (Mauritanie et Tchad), etc.

3. Meilleure clarification des rôles et responsabilités. Elle devra tenir compte des avantages comparatifs tout en valorisant les complémentarités, mais avec une fonction centrale pour le CILSS en tant qu'animateur technique, institution de coordination, de collecte et d'analyse harmonisée de l'information, et de diffusion. Une unité de coordination technique placée sous son autorité devrait lui permettre d'accomplir une telle mission.
4. Mise en place d'un mécanisme décisionnel suffisamment décentralisé et opérationnel garantissant une meilleure efficacité d'intervention en cas de crise. La recherche de pragmatisme suggère une délégation de pouvoir à un Comité restreint mandaté pour décider et rendre compte en cas de crise. Il serait composé des commissaires en charge de l'agriculture de la CEDEAO et de l'UEMOA, du Secrétaire Exécutif du CILSS, et d'un représentant du président en exercice de chacune des trois organisations.

Modalités de mise en œuvre et de fonctionnement

Le RESOGEST se veut fortement ancré sur les structures nationales, ce qui gage d'une certaine cohérence entre les échelles nationales et régionales et proscrit la mise en place d'un système parallèle. Ainsi, le stock régional de sécurité alimentaire devrait être, à l'image des réserves nationales, constitué d'une réserve matérielle (désignée par la Réserve Alimentaire Régionale) et d'une réserve financière (baptisée Fonds Régional de Sécurité Alimentaire). Cette proposition permet en outre de répondre au double impératif d'efficacité et de limitation des coûts de gestion. En ce qui concerne sa mise en place, l'analyse suggère une approche raisonnée obéissant à quelques préalables.

1. Nécessité d'une consolidation des dispositifs nationaux de réserve alimentaire et d'information. En tant que piliers du RESOGEST, leur renforcement constitue une étape incontournable pour la réalisation de l'ambition régionale. Il s'agira, entre autres, de la réhabilitation, voire du développement d'infrastructures, et de l'harmonisation des procédures de gestion, mais surtout du renforcement/pérennisation des dispositifs d'information et de même que la mise en place d'un cadre formel d'échange d'informations entre les sociétés/offices.
2. Pertinence de commencer par un mécanisme de solidarité primaire à travers la création d'un embryon de réserve virtuelle constitué à partir des allocations faites par les réserves nationales. Son but serait de renforcer les dispositifs des Etats, si l'un d'eux venait à être débordé par la gestion d'une crise majeure. Cet embryon offrirait l'occasion aux Etats de faire la pratique d'une gestion régionale concertée des crises alimentaires. Cette phase d'apprentissage ne comporterait pas d'implications juridiques majeures en dehors de l'élaboration d'une simple convention.

Quelques considérations majeures sont à prendre en compte pour la création proprement dite de la Réserve alimentaire régionale et l'organisation de son fonctionnement :

1. Conduite d'études fines permettant de déterminer le niveau requis pour la réserve régionale. Ces analyses devraient également permettre de se faire une idée de la part des différents types de produits à stocker tenant compte de la grille des habitudes alimentaires dans la région. De même, des modalités d'acquisition qui garantissent effectivement une stimulation de la production agricole locale, seront définies. Il s'agira notamment de privilégier l'établissement de convention d'achat avec les organisations professionnelles agricoles – une approche offrant des bénéfices directs aux producteurs agricoles tout en minimisant les coûts de transaction.
2. Définition claire des modalités de déstockage à travers l'élaboration d'un manuel de procédures détaillé sur les modalités de déclenchement de l'intervention de la Réserve Alimentaire Régionale,

sous la forme d'un Plan de Contingence – outil devant garantir la transparence sur la base de critères convenus et négociés entre les parties prenantes.

3. Évaluation détaillée des capacités de stockage existantes en vue d'un choix raisonné des lieux de pré-positionnement des stocks qui permettent une meilleure efficacité d'intervention en cas de crise – et qui tiennent compte de la combinaison de critères d'exposition des zones au risque alimentaire, la proximité aux frontières et la disponibilité en infrastructures fonctionnelles.
4. Définition de modalités de financement de la Réserve Alimentaire Régionale qui garantissent une meilleure affirmation de la souveraineté régionale, tout en respectant également quelques principes clés telles la pérennité, l'effectivité de recouvrement, la diversification des sources et la participation des bénéficiaires.

Ainsi, les étapes futures dans le processus de mise en place du RESOGEST devraient comporter les principales actions suivantes :

1. La mise en place d'un groupe permanent de pilotage et de suivi du processus chargé de coordonner et de veiller à la mise en œuvre des actions à entreprendre. Il sera demandé à la CEDEAO et à l'UEMOA d'examiner les modalités de financement de ce mécanisme sur la base de leurs ressources propres.
2. La formulation et l'adoption par les instances des trois OIG d'un avant-projet décrivant l'organisation et le fonctionnement du RESOGEST.

SUMMARY

Background

Between 1970 and 1985, the Sahel went through two major food crises following widespread droughts. The past 25 years have been punctuated by less acute and/or more localised crises. The nature and geography of these crises have changed. Rapid population growth and urbanisation have expanded the market and regional trade. World food prices have settled into a sustained upswing. Food security can no longer be understood simply as a rural Sahelian agricultural issue. While the hazards of climate are still a pivotal preoccupation, purchasing power is now a major determinant for the nutritional situation of both urban and rural populations in Sahelian and coastal countries.

It is estimated that by 2030, the West African population will grow by 8 million people a year, of which 6 million in cities. West Africa possesses sufficient natural resources to deal with this demographic explosion, but the region will have to invest more in agriculture, manage climate hazards, and deal with tensions in world markets. Its regional market is growing in terms of both volume and flows. Though a source of growth for most, it will marginalise the weakest in some circumstances, particularly in the Sahelian zone and periurban areas. Recurrent food crises and nutritional crises are likely. As in the past, governments will activate national response mechanisms, but they will also need more regional co-ordination and solidarity.

National stocks in governments' food crisis management strategies

Since independence, Sahelian countries have tried several food crisis management approaches with varying success. In the 1960s, national food reserves were initially intended to stabilise markets when the economic situation was difficult. These stocks gradually took on new functions: feeding populations

in times of food shortage (in the beginning mainly in urban centres and later in rural areas) and supporting agricultural development.

However, this dispersal of missions and direct government intervention in day-to-day management of grain boards and other stock management bodies soon hampered their ability to function long term. Their missions were unclear, management costs too high, information systems defective, decision making processes slow, etc.

Corrective restructuring plans were introduced in the early 1980s, when the structural adjustment programmes were adopted. The board's mission was refocused on managing emergencies and supporting social safety nets while their market stabilisation role was abandoned. In some cases, the management structures were dissolved and replaced by others considered more likely to achieve the sought-for results.

The emergency reserves had previously consisted entirely of physical food stocks; now they also included a financial reserve. This was introduced mainly to minimise the cost of maintaining actual food stocks.

The reforms also led to the introduction of early warning systems (EWS) and market information systems (MIS). The EWSs were designed to identify and monitor vulnerable populations and high-risk areas. The purpose of the MISs was to improve the functioning of markets so that they could play a greater role in the new free-market approach to food supply management.

This reform process also resulted in the formation of joint arrangements between governments and their technical and financial partners to ensure consensus-based dialogue on food security issues. This was done to make sure funds could be raised and to provide more efficient management. Intervention criteria were set to provide an objective basis for resource allocation. Management codes were laid down to determine the conditions under which the stocks could be mobilised.

The restructuring improved both food security management and market transparency, but there are still factors hampering the efficiency of food stock management, such as the mismatch between legal structures and the aims assigned to them, lack of information, and poorly-functioning marketing channels. The joint management system is riddled with disagreements between governments and their technical and financial partners, especially with regard to the application of the criteria for mobilising stocks. Governments consider these criteria too rigid and feel dispossessed of their sovereignty. This explains why countries like Burkina Faso, Mali and Niger have sovereign stocks – sometimes called intervention stocks- which they finance themselves and for which they can make their own decisions. In March 2010, just before the government launched its response plan to address the food crisis, the Nigerien intervention stock stored 60 000 tons of cereals whereas the national stock, jointly owned by the government and development partners, contained only 21 000 tons.

The emergence of regional solidarity in food crisis management

The foundations of regional co-operation on food security were laid in the 1980s when the CILSS institutionalised annual meetings between government grain boards. This regional process of discussing information and exchanging good practice was halted in the 1990s for lack of funds. Not until the world food crisis of 2007/08 did the idea of a more concerted approach to food security re-emerge. This took concrete form in programmes set up by ECOWAS as part of its common agricultural policy (ECOWAP) and of the Comprehensive Africa Agricultural Development Programme

(NEPAD/CAADP) in order to set up regional instruments to support national capacities for food crisis prevention and management.

The countries of the Sahel and West Africa, through support for their regional organisations CILSS, ECOWAS and UEMOA, wished to develop regional solidarity by giving themselves the necessary public policy tools to better respond to the food crises with which they regularly have to deal. The discussions now under way towards creating a network of boards and other bodies responsible for managing food security stocks in the Sahel and West Africa (known as RESOGEST) is part of this approach. The RESOGEST idea proved highly relevant for the 2010 food crisis in the eastern Sahel, where several countries including Benin, Burkina Faso, Senegal, and Togo demonstrated their solidarity with Niger, the hardest-hit country.

RESOGEST is still at an embryonic stage and a number of questions arise, mainly in the following areas:

- Institutional and legal aspects: what agreements or arrangements between States, and between States and regional economic organisations, will effectively promote this regional solidarity? What should be the respective roles and responsibilities of the States and regional economic organisations (the main stakeholders)? How can a better distribution of roles and responsibilities among stakeholders be ensured? How can this public policy instrument be made consistent with the international agreements the region has signed?
- Practical operation of regional solidarity: In practical terms, how should the regional solidarity stock be built and operated? How can RESOGEST's central principle (promoting local production while strengthening the regional market in food and farm produce) be applied?

Making RESOGEST Operational

Starting from these questions, the study has produced some partial answers and analyses.

Institutional and legal aspects

The institutional structure would have ECOWAS as its supranational supervisory body. However, at this stage, any solutions have to take account of the following concerns:

- The need for institutional arrangements respecting certain prerogatives of member States based on the principle of subsidiarity that applies to all the regional economic organisations. The point here is to ensure the best possible fit between the respective spheres of competence of governments and regional bodies, avoiding any sudden transfer of prerogatives from the national to the regional level.
- The need for arrangements to operate at national and regional level. Nationally this will mainly mean changing the statutes of grain boards to align them with their mission at the regional level. States may have to revise State-Donor framework agreements on management of national reserves. At the regional level, the legal arrangements should cover financing issues (creation of a Regional Food Security Fund) and should take into account Chad and Mauritania, the two countries that are not ECOWAS members.

- A better clarification of roles and responsibilities combining optimum use of comparative advantages and complementarity – but with CILSS playing a central role as technical facilitator and coordinator and for gathering, analysing, harmonising, and disseminating information. A technical coordination unit reporting to CILSS should enable the latter to fulfil this mission.
- A decision process sufficiently decentralised and operational to intervene efficiently in the event of a crisis. Pragmatism suggests that decision-making should be delegated to a small committee and report in the event of a crisis. It would be made up of ECOWAS and UEMOA Agriculture Commissioners, the Executive Secretary of CILSS, and a representative of the current chairperson of each organisation.

Implementation and operating modalities

RESOGEST should be strongly rooted in the national structures; this would ensure consistency between the national and regional levels and make sure no parallel system emerges. The regional food security reserve should, like the national reserves, include both physical food stocks (Regional Food Stock) and a financial reserve (Regional Food Security Fund). This would also meet the requirements of efficiency and cost limitation. To set it up, the analysis suggests an integrated approach and a few preliminaries.

- The need to consolidate national information systems and food stock structures. These are the pillars on which RESOGEST stands; it is essential to strengthen them if regional goals are to be achieved. Among other things this means renovating or developing infrastructures and harmonising management procedures. Above all, it means strengthening information arrangements and making them permanent and also setting up a formal framework for information exchange among grain boards.
- It makes sense to start with a primary solidarity mechanism by creating an embryonic virtual reserve from allowances earmarked by national reserves. Its purpose would be to strengthen national arrangements, i.e. to support any State overwhelmed by a major crisis. This embryo would give governments a practical exercise in concerted regional management of a food crisis. This learning phase would have no major legal implications beyond drawing up a simple agreement.

With regard to establishing the Regional Food Reserve and developing its functioning rules, the following major tasks should be considered:

- Conduct detailed studies to determine the required level of the regional reserve. These analyses should also give an idea of the proportions of different types of foods to stock in view of the region's dietary habits. It is also necessary to define procurement procedures that will effectively stimulate local agricultural output. These would particularly include contracts with farmers' organisations, an approach that would have direct benefits for farmers while minimising transaction costs.
- Clearly define how stocks are to be released, with a detailed procedural guide on how to trigger intervention by the Regional Food Reserve in the form of a contingency plan, a tool that should ensure transparency based on agreed criteria negotiated among the stakeholders.

- Make a detailed assessment of existing storage capacity in order to choose storage sites for maximum intervention efficiency in the event of a crisis. Factors to take into account are risk exposure in different areas, nearness of storage sites to borders, and availability of functioning infrastructures.
- Define ways and means to finance the regional reserve. These should ensure better affirmation of regional sovereignty while also respecting key principles such as durability, effectiveness of recovery, diversification of sources, and participation of beneficiaries.

Next steps

Future stages in setting up RESOGEST should include the following main actions:

- Establishment of a permanent steering and monitoring group for the process. This group would co-ordinate actions and make sure they are carried out. ECOWAS and UEMOA will be asked to examine the ways and means for financing this mechanism based on their own resources.
- Formulation of a draft describing the organisation and functioning of RESOGEST and its adoption by the decision bodies of ECOWAS, UEMOA and CILSS.

Cette étude, initiée dans le cadre du Forum 2010 du CSAO sur le thème « Solidarité régionale face aux crises alimentaires », a été réalisée :

Par :

Monsieur Issa Tankari (issatankari@yahoo.fr), de l'Office des Produits Vivriers du Niger (OPVN)

Sous la Coordination de :

Monsieur Sibiri Jean Zoundi (sibirijean.zoundi@oecd.org), Administrateur Principal, Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE

Madame Adeline Borot De Battisti (adeline.borot@gmail.com), Consultante, facilitatrice du Forum

Monsieur Léonidas Hitimana, Chargé de Programme, Secrétariat du Club d Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE

INTRODUCTION GENERALE

Cinq ans après la sévère crise alimentaire de 2005, le Sahel offre de nouveau le spectacle affligeant de millions de personnes totalement démunies et dépourvues de toute possibilité de subvenir, par elles-mêmes, à leurs besoins alimentaires. Au Niger en 2010, près de la moitié de la population, soient 7,6 millions de personnes ont été déclarées en situation de vulnérabilité sévère ou modérée selon le rapport de « l'Enquête Vulnérabilité des ménages » réalisée en décembre 2009 par l'Institut National de la Statistique (INS) et le Système d'Alerte Précoce (SAP).

Outre le Niger, la crise 2010 a touché simultanément plusieurs pays comme le Tchad, la Mauritanie et l'Est du Mali et une partie du territoire de la République Fédérale du Nigeria.

Certains Etats, quasiment débordés, n'ont eu d'autres choix que de procéder au lancement de l'appel à l'aide internationale. L'occurrence de cette même crise, après les dramatiques situations du début des années 70 et celles du milieu des années 80, prouve, si besoin est, l'incapacité et la difficulté qu'éprouvent les pays de faire face individuellement à un tel fléau.

Ce constat suggère une prise de conscience globale sur la nécessité d'adopter, tant au niveau des Etats, des organisations régionales et sous-régionales, qu'au niveau multilatéral, des démarches nouvelles pour lutter contre la faim.

A l'échelle des Etats, cette prise de conscience du décalage entre le mal et le remède, ainsi que du nécessaire changement d'approche, s'est traduit par l'adoption des stratégies de réduction de la pauvreté. En ce qui concerne spécifiquement la sécurité alimentaire, le Cadre stratégique de sécurité alimentaire dans une perspective de réduction de la pauvreté (CSA) adopté par le CILSS en 2000, constitue un document de référence ayant des liens avec les Stratégies Opérationnelles au niveau des pays.

Au plan international, la mobilisation s'est aussi intensifiée ces quinze dernières années. La Déclaration de Rome de 1996, ainsi que celle sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) engagent les Etats à conjuguer leurs efforts pour donner des réponses communes aux problèmes d'insécurité alimentaire pour qu'à l'horizon 2015, la prévalence de la faim et de la malnutrition soit diminuée de moitié. La Déclaration faite lors du sommet mondial de l'alimentation en 2002, incite les Etats au renforcement des actions tant au niveau régional que multilatéral, pour élaborer des programmes de réponse aux situations d'urgence y compris des programmes pour l'amélioration de l'efficacité des systèmes d'alerte rapide.

Plus récemment encore, pour faire face aux conséquences de la crise alimentaire mondiale de 2007-2008, le Secrétariat Général des Nations Unies a procédé à la mise en place d'une « *Task Force* » le 28 Avril 2008 en vue de proposer un schéma de réponse commune à la crise, une stratégie et un plan d'action de portée mondiale. Le sommet du G8 de l'Aquila (Italie) de juillet 2009 s'est penché sur les problèmes d'insécurité alimentaire, et, un appel a été lancé en vue de recueillir 22 milliards de dollars pour combattre les fléaux de la faim et de la malnutrition dans le monde.

Au niveau sous régional, et en particulier au niveau de la CEDEAO, la volonté des Etats de donner une réponse globale et commune à ces questions de sécurité alimentaire s'est manifestée à travers l'adoption de la Politique Agricole Commune (ECOWAP/NEPAD).

L'importance de la sécurité alimentaire transparaît notamment dans le premier axe d'intervention de l'ECOWAP. Celui-ci met l'accent sur l'amélioration de la sécurité alimentaire, l'accroissement des revenus des producteurs, la reconnaissance du statut des producteurs et la réduction de la pauvreté. Pour la mise en œuvre de l'ECOWAP, des plans d'investissements régionaux ont été élaborés en mettant le focus sur la sécurité alimentaire. Un des programmes fédérateurs régionaux est d'ailleurs bâti autour des mécanismes de prévention des crises et d'amélioration de l'accès des populations vulnérables aux aliments. Les études sur les stocks régionaux de sécurité alimentaire envisagées par la CEDEAO rentrent dans le cadre de ce programme fédérateur. Là également le processus de mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDA a été décliné dans les pays en programmes nationaux d'investissement agricole et de sécurité alimentaire (PNIA). Au niveau de l'UEMOA, il y a aussi la Politique Agricole de l'Union (PAU), avec notamment le programme spécial régional sécurité alimentaire. A travers ce programme, l'UEMOA est aussi intéressée par la promotion du système de stocks régionaux de sécurité alimentaire. L'ensemble de ces progrès enregistrés tant au niveau des Etats que des organisations régionales mérite d'être consolidé à travers une démarche résolument inscrite dans un cadre communautaire le plus élargi possible.

Cette ambition en matière de coopération régionale dans le domaine de la sécurité alimentaire, a amené le CILSS et la CEDEAO à remettre à jour une initiative dont les bases avaient été jetées dans les années '80. Elle concerne la mise en réseau des offices, sociétés, commissariats et autres structures chargés de la gestion des stocks nationaux de sécurité alimentaire (RESOGEST).

Les réflexions engagées en 2007 autour de l'initiative ont déjà permis d'établir un large consensus entre les Etats, les acteurs privés du marché, la Société Civile ainsi que des Partenaires Techniques et Financiers sur un certain nombre d'aspects notamment, la finalité du Réseau, ses missions et ses principes fondateurs.

Le présent travail réalisé à la demande du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest vise à apporter des éléments de réponses à certaines interrogations essentielles portant sur les modalités pratiques d'opérationnalisation du RESOGEST. Sans être exhaustif, ces interrogations peuvent être résumées ainsi qu'il suit :

- quels types d'arrangements juridiques et institutionnels seront nécessaires entre États, entre États et organisations économiques régionales pour la promotion effective de cette solidarité régionale, de proposer.
- quels peuvent être les rôles et responsabilités des principales parties prenantes (États, organisations économiques régionales).
- Comment assurer la cohérence de cet instrument de politique publique avec les accords internationaux signés par la région ?
- quelles peuvent être les modalités pour la constitution et le fonctionnement du stock destiné à la solidarité régionale ?
- Comment mettre en pratique le principe central guidant le RESOGEST à savoir « *promouvoir la production locale tout en renforçant le marché régional de produits agricoles et alimentaires* » ?

La présente contribution est structurée en deux parties. La première partie analyse les différentes expériences passées et en cours sur les réserves alimentaires nationales et

régionales au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Prenant appui sur les principaux enseignements et leçons apprises, la deuxième partie fait une analyse critique de l'initiative RESOGEST tout en faisant des propositions pour son opérationnalisation.

1. HISTORIQUE DES INITIATIVES EN MATIERE DE MISE EN PLACE DE STOCKS ALIMENTAIRES NATIONAUX ET REGIONAUX EN AFRIQUE DE L'OUEST ET AU SAHEL

1.1 Les initiatives nationales

Dans la suite des politiques menées pendant l'ère coloniale, des pays sahéliens de la sous région se sont dotés de stocks alimentaires après leurs indépendances. Les organismes de gestion des stocks les plus anciens sont notamment l'Office Sénégalais pour la Commercialisation de l'Arachide (ONCAD) créé en 1960, l'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM), en 1965, l'Office des Produits Vivriers du Niger (OPVN) en 1970, l'Office National des Céréales du Burkina Faso (OFNACER) en 1971 et l'Office Mauritanien des Céréales (OMC) en 1975. Les pays côtiers étaient également de la partie avec la création au Togo de l'Office de Commercialisation des céréales (TOGOGRAN) dès 1971 ou encore de l'Office National des céréales du Bénin (décembre 1983).

Au Mali, au Niger, au Burkina Faso et en Mauritanie la mise en place des Stocks de céréalières a été très fortement appuyée par la Coopération Allemande au développement et la FAO. Cette assistance a porté, à la fois, sur la constitution des stocks, les méthodes de maintenance des stocks ainsi que sur la construction des infrastructures de stockage et l'acquisition de la logistique des transports. De ce fait, il existe une grande similitude, non seulement au niveau des missions, mais aussi au niveau des outils et des pratiques de gestion et de conservation des stocks. Ainsi, comme indiqué dans le paragraphe suivant, tous ces offices étaient étroitement liés aux structures administratives classiques des Etats et leurs missions initiales consistaient en la régulation des marchés et à la stabilisation des prix des denrées alimentaires.

1.1.1 Historique des expériences nationales de gestion des réserves alimentaires

Deux grandes phases peuvent être identifiées pour caractériser l'évolution des structures de gestion des stocks alimentaires.

- a) De la période des indépendances au milieu des années 1980.

Le ravitaillement des populations urbaines non productrices de denrées alimentaires fut déjà une source de préoccupation pour les pouvoirs publics pendant l'ère coloniale. En effet, ces populations citadines constituaient, jadis, de véritables foyers potentiels de tensions sociales. Cette menace était bien perçue par le pouvoir colonial qui accordait une attention particulière aux questions d'approvisionnement de ces populations urbaines en denrées de première nécessité, notamment les céréales. Cela a été à l'origine des politiques d'approvisionnement des centres urbains conduites à cette époque.

Les réserves nationales constituées au lendemain des indépendances sont dans une large mesure le fait de la résurgence de la politique coloniale en la matière. Les objectifs principaux assignés aux stocks alimentaires étaient, par conséquent, d'assurer un approvisionnement régulier des centres urbains tout en garantissant des débouchés pour les producteurs (NEPAD, 2004 ; Sanogo et al., 2005).

Pendant cette période, les pays qui n'avaient pas encore des structures de gestion des stocks de sécurité alimentaire se sont investis dans leur création, pendant que les pays qui en disposaient, procédaient à leur renforcement. Pendant cette période, les stocks n'étaient comme instruments de réponses à des crises alimentaires, en tant que telle, mais surtout comme des outils de régulation des tensions sociales.

La mise en œuvre de telles politiques était basée sur une réglementation rigide de fixation des prix (tableau 1) par l'Etat à l'achat comme à la vente. Au Sénégal, la politique de la fixation des prix datait depuis les années'70 (Sow & Newman, 1988). Le

Tableau 1. Exemple d'évolution des prix officiels appliqués au Sénégal
Unités : FCFA/KG

Année	PRIX AU PRODUCTEUR			PRIX AU CONSOMMATEUR		
	MIL	RIZ	MAÏS	MIL	RIZ	MAÏS
1970	17	21	18	31,5	45	28
1971	17	21	18	31,5	40	
1972	17	21	19	31,5	40	
1973	25	25	25	36,5	60	68
1974	30	41,5	35	40	60	78
1975	35	41,5	35	42	100	85
1976	35	41,5	37	43/45	80	95
1977	35	41,5	37	45	80	83
1978	40	41,5	37	53,5	80	83
1979	40	41,5	37	50	80	83
1980	40	51,5	37	55	80	81
1981	50	51,5	47	64/68	80	114
1982	50	51,5	47	64	105	114
1983	55	60	50	69	130	114
1984	60	66	60	80	130	
1985	70	85	70		160	

Source : CILSS (1978)

Au Mali, les prix des différents produits agricoles étaient fixés par l'Etat et l'OPAM avait le monopole du commerce des céréales (Sanogo Dème, Dembélé, Staatz et Traoré, 2005).

Cette même politique était appliquée au Niger ou encore au Burkina Faso, où l'OPVN et l'OFNACER fonctionnaient suivant le même modèle. Toutefois, le monopole dont jouissaient

ces offices pour l'achat et la vente des céréales n'était pas rigoureusement respecté et les commerçants privés ont toujours opéré sur le marché.

Du point de vue de leur statut et de leur mode de fonctionnement, les offices céréaliers étaient considérés comme des démembrements des ministères chargés des questions de sécurité alimentaire, comme le Ministère de l'Agriculture ou les ministères chargés du Commerce (dans le cas du Niger). Cette forme de tutelle a été particulièrement propice à des fréquentes interventions des autorités dans la gestion des offices.

Mais, cette conception va rapidement devoir évoluer avec l'apparition des crises sévères du début des années'70 qui ont révélé l'extrême vulnérabilité des petits producteurs, notamment avec une production vivrière entièrement tributaire de la pluviométrie. Ces populations, ignorées par les politiques de sécurité alimentaire d'alors, ont été, de ce fait, celles qui ont payé le plus lourd tribut aux famines, tant leurs capacités de réaction étaient faibles et les aides attendues des autorités insuffisamment organisées et mal coordonnées.

Ces crises alimentaires vont, par conséquent, provoquer des révisions, aussi bien dans la nature des missions assignées aux stocks de sécurité alimentaire, que dans la composition des stocks gérés.

Par rapport à leurs missions, les stocks vont être perçus, non plus comme des stocks de sécurité des seules populations urbaines, mais également comme des stocks destinés à prendre en charge, sous certaines conditions, les besoins des populations rurales (NEPAD, 2004).

Pendant le même temps, on a assisté à une prolifération des missions assignées aux Offices chargés de la gestion de ces stocks. Ces missions vont désormais couvrir une large gamme allant de l'appui à la production, à la commercialisation des vivres en passant par la mise en place de conditions favorables de création et de gestion d'entreprises agro-alimentaires

Les réserves alimentaires constituées pendant cette période comportaient, dans la plupart des cas, plusieurs composantes. Une première composante visait à stabiliser les prix. Il s'agissait d'une réserve que le gouvernement mettait sur le marché à l'effet de contenir la volatilité des prix des produits, qui de nos jours, joue un rôle très déterminant dans l'aggravation des crises alimentaires. Au Niger par exemple, le stock de stabilisation des prix, géré par l'OPVN, était d'environ 75.000 tonnes en 1980. Il a atteint son niveau le plus élevé en 1983 avec près de 140.000 tonnes avant de disparaître à partir de 1988.

La deuxième composante du stock de sécurité alimentaire avait pour vocation de permettre aux pouvoirs publics d'intervenir pour soutenir les populations les plus démunies

Les problèmes de gestion ainsi que les conséquences des choix stratégiques erronés ayant conduit la plupart de ces offices à des situations de cessation de paiement ont engendré, par la suite, des réformes imposées en grande partie par les donateurs qui prirent diverses formes selon les pays.

b) la période des réformes et des restructurations

i) *liquidation, réformes et création de nouvelles entités*

La libéralisation du commerce des céréales a été mise en œuvre dans tous les pays avec des échéances différentes : Sénégal en 1980, Mali en 1981, Niger en 1984, Burkina Faso en 1987, Guinée Bissau et Mauritanie en 1989.

Au cours de cette période, l'évolution majeure a été l'adoption d'une batterie de mesures destinées à assainir les organismes céréaliers, à l'instar de toutes les entreprises publiques dans le cadre des grandes réformes macroéconomiques. Ces réformes ont entraîné la redéfinition des missions des organismes publics céréaliers et ont été accompagnées en conséquence par de nouveaux modes de constitution et de gestion des stocks de sécurité alimentaire.

Dans tous les pays, ce processus a abouti à la suppression des stocks de stabilisation. Seuls les stocks d'urgence ont été maintenus.

Ainsi, les Offices céréaliers se sont vus amputés de l'essentiel de leurs prérogatives. Leurs moyens humains et matériels ont été réduits. Par exemple, après la série des trois restructurations subies par l'OPVN, celui-ci s'est retrouvé en 1986 avec 180 agents contre plus de 600 en 1984 ; délesté de son parc automobile et dépourvu de la moitié de ses capacités de stockage.

Au Burkina Faso l'Office national des Céréales (OFNACER) a été liquidé et remplacé par la Société Nationale de Gestion du Stock de Sécurité (SONAGESS), une société d'Etat soumise aux règles de gestion des entreprises privées. C'est également le cas au Bénin où l'Office National des Céréales a été remplacé par l'ONASA en 1992.

Au Sénégal, l'ONCAD a été liquidé en 1980 et remplacé par un Commissariat à la Sécurité Alimentaire établi en 1994.

En Mauritanie, l'OMC disparu en 1982, a été remplacé par le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) qui est le fruit de la fusion entre l'OMC et l'ancien Commissariat à l'Aide Alimentaire (CAA).

Du point de vue institutionnel, la SONAGESS, l'OPAM et l'OPVN sont caractérisées par des structures de gestion assez légères. Au Burkina Faso et au Niger, la Division majeure autour de laquelle sont structurés les offices est la Direction de Gestion de Stocks, comme pour exprimer le fait que la vocation première de ces structures était bien la gestion du stock de sécurité.

ii) les relations avec les Etats

Aux fins de clarifier les missions des nouvelles structures, de fixer les responsabilités des Etats, de définir les règles de déblocage et de reconstitution des stocks et de déterminer le contenu des relations contractuelles entre les Etats et ces Offices, des contrats plans ont été signés entre les offices et les gouvernements.

Au Mali et au Burkina Faso, les contrats sont élaborés sur le même modèle et traitent de la détermination des missions, des organes de gestion, des obligations des parties, des niveaux optimaux des stocks physiques (35.000 tonnes au Burkina Faso - article 6.3) et 35.000 tonnes

pour le Mali (article 10 ¹). L'OPAM et la SONAGESS ont la responsabilité de maintenir ces niveaux de stocks.

L'OPAM est à son neuvième Contrat Plan depuis 1989. Au Burkina Faso, le premier Contrat Plan Etat-SONAGESS a été signé en 1995 et la SONAGESS est à son troisième plan.

Au Niger, depuis le premier Contrat Plan 2001-2002, cette formule a été abandonnée et la subvention d'exploitation de 500 millions de Francs CFA que le Gouvernement devrait verser chaque année à l'Office, en vertu dudit contrat-plan, n'a jamais été décaissée du trésor. Il a fallu attendre la crise alimentaire de 2005 pour que l'Etat renoue avec les inscriptions budgétaires en faveur de l'Office. Ainsi, cinq milliards de FCFA sont annuellement prévus et décaissés pour l'achat des vivres et pour les dépenses de fonctionnement.

Dans le même, cadre interviendra la libéralisation de l'ensemble du secteur agricole, notamment celle du marché des céréales. Les aides directes à la commercialisation des denrées agricoles ainsi que les soutiens à la production vont être supprimées (Hounzagbé, 1994).

iii) les relations avec les donateurs

Dans le but de créer un cadre de dialogue et de mobilisation des ressources financières, des dispositifs paritaires Etats-donateurs ont été mis en place. Des conventions dites Accords-cadres régissent le fonctionnement de ces dispositifs. Le Programme de Restructuration du Marché Céréalière (PRMC) lancé par le Mali en 1988 constitue le précurseur en la matière.

Au sein de ces Dispositifs, des critères d'intervention vont être définis pour servir de règles à suivre pour la mobilisation des ressources (stocks et fonds). L'évaluation de la situation alimentaire est effectuée sur la base d'une méthodologie et des informations provenant des systèmes d'alerte précoce (SAP).

Au Burkina Faso, le critère d'intervention déterminant stipule que, pour recourir aux ressources du stock national de sécurité, la campagne agricole devrait se conclure sur un déficit minimal de 5%.

Au Niger, on retrouve un critère similaire stipulant que le recours au stock de sécurité n'est envisageable qu'en cas de situation de crise majeure ; la situation de crise majeure étant réalisée lorsque l'évaluation de la campagne abouti aux scénarios de vulnérabilité *critique ou extrême*.

Un autre critère appliqué au Niger stipule que les décisions de prélèvement sur le Stock National de Réserve sont prises à l'unanimité des membres de la Commission Mixte Etat-Donateurs. Par ailleurs, la CMC ne peut entamer ses travaux que si le quorum est atteint et qu'elle ne peut délibérer que si les deux tiers des représentants des donateurs dument mandatés sont présents.

¹Contrat Plan N°9

Le fonctionnement des ces Dispositifs est assuré par plusieurs organes (voir tableau N°2 ci-dessus) On retrouve généralement un organe politique qui définit les grandes orientations et un organe technique qui assure la gestion courante du dispositif.

Tableau 2. Éléments constitutifs des dispositifs du Burkina, du Mali et du Niger

	Mali	Burkina Faso	Niger
Cadre institutionnel	Programme de Restructuration du Marché Céréalière (PRMC)	Conseil National de Sécurité Alimentaire	Dispositif National de Gestion et de Prévention des crises Alimentaires
Principaux Organes	<ul style="list-style-type: none"> - Instance suprême : Comité de Gestion des Donateurs - Instance Exécutive : Comité Technique de Coordination des politiques de Sécurité Alimentaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Instance suprême : Comité Paritaire de Gestion - Instance exécutive : Comité de réflexion et de suivi de la politique céréalière (CRSPC) 	<ul style="list-style-type: none"> - Instance suprême : Commission Mixte de Concertation (CMC) - Instance Exécutive : Comité Restreint de Concertation (CRC)
Financement	<p>Fonds Commun de Contrepartie</p> <p>Source : Etat du Mali, monétisation des aides, contribution directes des membres</p>	<p>Fonds de Développement Céréalières</p> <p>Source : Etats, Donateurs</p> <p>Composante :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fonds d'Appui à la Sécurité Alimentaire - Fonds d'incitation, d'animation et de Promotion du secteur céréalière 	<p>Composante :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fonds commun des donateurs - Fonds de contrepartie <p>Source : Etats/donateurs</p>
Apports au financement	<ul style="list-style-type: none"> - Etat : 70% - Donateurs 30% 	<p>Donateurs 100% du SNS</p> <p>Etat : interventions localisées</p>	<p>Donateurs 100% du SNS</p> <p>Etat : interventions localisées</p>
Cadre juridique	Accord cadre signé en 1981	Accord cadre signé en 1997	Accord Cadre signé en 1998 et le relevé des Conclusions en 2000
Gestionnaire des stocks	OPAM	SONAGESS	OPVN
Composantes du Stock	<p>Stock physique théorique : 35.000 tonnes</p> <p>Stock Financier : équivalent de 23.000 tonnes de céréales</p>	<p>Stock physique théorique : 35.000 tonnes</p> <p>Stock Financier : équivalent de 25.000 tonnes de céréales</p>	<p>Stock physique théorique : 80.000 tonnes (depuis 2006)</p> <p>Stock Financier : équivalent de 30.000 tonnes de céréales</p>
	Stock d'intervention constitué par l'Etat : 20.600 tonnes de riz au 31/décembre 2009	<ul style="list-style-type: none"> - Stock d'intervention constitué sur fonds propres de l'Etat : niveau optimal : 10.000 tonnes - Stock Commercial de Régulation financé par l'Etat et SONAGESS : son niveau dépend des fonds disponibles. 	<p>Réserve Alimentaire Stratégique (RAS) financé entièrement par l'Etat : niveau au</p> <p>01/01/2010 : 103.000 tonnes dont 41.000 tonnes de niébé</p>
Actions éligibles sur le stock	<ul style="list-style-type: none"> - distribution gratuite - vente à prix sociaux - intervention localisée de prévention 	<ul style="list-style-type: none"> - distribution gratuite - vente à prix sociaux - intervention localisée de prévention 	<ul style="list-style-type: none"> - distribution gratuite - vente à prix sociaux - intervention localisée de prévention - ravitaillement Banques Céréalières

Source : Étude WFP-NEPAD (2004)

Le cas de la Mauritanie est totalement différent de tous les autres, du fait que l'État mauritanien se trouve pratiquement face à un seul interlocuteur, à savoir l'Union Européenne qui en est le principal bailleur de Fonds.

Pour le financement des actions à mener dans le cadre de ces dispositifs, des fonds de contrepartie ont été créés. Il s'agit du Fonds de Sécurité Alimentaire (FSA) au Mali, du Fonds de Développement Céréalière (FODEC) au Burkina Faso et d'un Fonds à deux composantes (le Fonds de Sécurité Alimentaire pour le renouvellement des stocks et du Fonds Commun d'intervention sur lequel les actions d'atténuation des crises sont financées) au Niger.

Ces fonds sont alimentés à partir des produits de vente des aides à monétiser, des aides en espèces ou en nature des donateurs, des contributions des États et des produits des ventes effectuées à l'occasion des rotations techniques ou des ventes à prix sociaux.

Néanmoins, des différences apparaissent dans les modalités de gestion, notamment dans la composition des comités chargés de gérer ces fonds. Ainsi, dans le cas des fonds du Burkina Faso et du Niger, la composition du Comité favorise une participation directe des donateurs à la gestion du stock national de sécurité, et donc à la politique générale de sécurité alimentaire des pays. Au Mali par contre, le Conseil de programmation qui délibère et statue sur toutes les mesures relatives aux conditions de constitution et de fonctionnement du Fonds n'est pas dominé par les partenaires; ce qui peut s'expliquer par l'apport substantiel de l'État Malien au Fonds.

Les cas sénégalais et mauritanien sont sensiblement différents des cas malien, burkinabé et nigérien. En effet, si l'OPAM, la SONAGESS et l'OPVN sont pratiquement réduites à la gestion des stocks de sécurité, les CSA mauritanien et sénégalais consacrent moins d'effort à la gestion du stock de sécurité alimentaire (6.000 tonnes de blé pour la Mauritanie et 4.000 tonnes de riz au Sénégal.).

iv) les dispositifs informationnels

Toujours dans le souci de garantir les chances de succès de ces restructurations, les politiques de sécurité alimentaire vont s'appuyer très fortement sur des dispositifs informationnels plus étoffés. A cet effet, deux catégories de dispositifs vont être mises en place à savoir les Systèmes d'Alerte Précoce (SAP) et les Système d'Information sur les Marchés (SIM). Les plus anciens SAP sont ceux du Mali et du Tchad (1984) puis ceux du Burkina Faso et du Niger (1988). La création d'autres SAP a suivi comme ce fut le cas au Sénégal et en Mauritanie. Quant aux SIM, ils ont été mis en place au Mali (1986), au Burkina Faso (1988) et au Niger (1989). De nos jours, presque tous les pays du CILSS et de la CEDEAO disposent d'un SIM. Un effort d'harmonisation et de mise en réseau est en cours à travers le Réseau des Systèmes d'Information de l'Afrique de l'Ouest (RESIMAO).

1.1.2. Succès et échecs des expériences nationales en matière de gestion des stocks

a) Les atouts des expériences nationales

Tous les pays disposent, de nos jours, d'une logistique de stockage appréciable (tableau 3). Il existe également un savoir faire indéniable en matière de gestion des réserves alimentaires. Toutefois, avec le renouvellement du personnel des offices céréalières, la pérennisation de ce

savoir faire recommande des mesures vigoureuses de formation et de recyclage dans un cadre systématique comme cela fut le cas avec les appuis de la République Fédérale d'Allemagne et de la FAO.

Tableau 3. Capacités de stockage de quelques pays de la région

Pays	Nombre de magasins	Capacité de stockage (tonnes)
Burkina Faso	130	75.000
Bénin	nd	12.000
Mali	130	135.000
Mauritanie	19	17.000
Niger	235	155.000
Sénégal	68	84.000

nd : non disponible

Pour les États de la sous-région désireux de mettre en place leur mécanisme de gestion des crises alimentaires, les expériences du Burkina Faso, du Mali et du Niger sont incontestablement des sources d'inspiration.

- b) Financement des réserves alimentaires nationales : vers un nouvel élan pour un financement souverain à partir de ressources propres

Si les systèmes nationaux ont dans leur évolution, éprouvé de graves difficultés de survie, cela était essentiellement dû à l'absence d'un mécanisme de financement pérenne. Les difficultés financières auxquelles la plupart des pays ont été confrontés ont entraîné une baisse de l'effort de financement public dans le domaine de la sécurité alimentaire. Cette situation a entraîné un recours massif à l'aide extérieure, laquelle était accompagnée de modalités de gestion très contraignantes. Au Niger tout comme au Burkina Faso, la contribution des gouvernements aux dépenses des dispositifs est restée très faible (un milliard versés par l'Etat nigérien depuis la création du Dispositif), tandis que le gouvernement Malien y contribue à hauteur de 70%. Conséquemment, les exigences des partenaires étaient moins fortes sur le Mali que sur les deux autres pays. Toutefois, la persistance des crises alimentaires, ajoutée aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des dispositifs paritaires, ont amené les pays à développer des mécanismes souverains de financement sur la base de leurs ressources propres. Cela a notamment été à l'origine de la création des stocks parallèles d'intervention. Le niveau de ce stock est fixé à 70.000 tonnes au Mali, à 10.000 tonnes au Burkina Faso. Au Niger, l'État alloue annuellement une enveloppe minimale de 5 milliards de francs pour la constitution de la Réserve Alimentaire Stratégique dont le niveau en mai 2010 était de 105.000 tonnes, soit le triple des stocks acquis avec les fonds des donateurs. On peut alors espérer que cette évolution conduira à des mécanismes de financement plus appropriés et pérennes. Si cette dynamique se généralise, il y'a lieu de s'interroger quant au devenir des dispositifs paritaires et surtout des stocks nationaux de sécurité alimentaire (SNS).

- c) Dimension Alerte

Jusqu'au milieu des années'80, les mécanismes d'alerte étaient quasiment absents des stratégies de lutte contre l'insécurité alimentaire. Depuis lors, une attention particulière y est accordée en raison, non seulement de la nécessité de mieux anticiper les crises, mais aussi d'optimiser les opérations d'intervention. Le Projet Diagnostic permanent (DIAPER) a permis de réaliser des progrès appréciables dans ce sens. Ainsi, jadis sommaires et essentiellement basés sur les bilans céréaliers, ces dispositifs ont été progressivement affinés pour permettre une alerte rapide et un ciblage plus précis des populations à risque. En 2005, par exemple, les informations fournies par le SAP au Niger ont permis de lancer très tôt l'alerte. Mais, les tergiversations des acteurs étatiques ont pratiquement anéanti cet effort et handicapé l'action rapide sur le terrain.

En plus d'être précoce, les signaux d'alerte doivent être effectivement pris en compte par tous les intervenants, notamment les décideurs politiques.

- d) Par rapport aux missions de régulation de tensions sociales et de stabilisation des prix

Dans l'ensemble, les missions assignées aux offices céréaliers ont connu des succès mais aussi des faiblesses dans leur accomplissement.

L'un des principaux rôles dévolus à la première génération des stocks alimentaires étaient de garantir un approvisionnement régulier des populations urbaines. De manière générale, l'approvisionnement des centres urbains a bien fonctionné même s'il faut déplorer le fait que les bénéficiaires de cette mesure ne constituaient qu'une petite poignée de citoyens (fonctionnaires, militaires, et autres citadins). Au Niger, les fonctionnaires pouvaient à tout moment se faire ravitailler au niveau des magasins de l'OPVN à crédit et aux prix favorables fixés par l'État. Au Mali, les consommateurs qui avaient accès aux céréales vendues par l'OPAM étaient restés à l'abri des fluctuations des prix et bénéficiaient des niveaux très bas (Diallo, Dème, Dembélé, Traoré, Staatz, 2006).

Par rapport aux missions de secours d'urgence, les réserves ont contribué à la réduction du spectre des crises généralisées depuis celle de 1984 (Hounzagbé, 1994). Toutefois, les crises localisées sont toujours restées présentes et n'épargnent aucun pays. Cette situation qui ne peut être totalement imputable à l'échec des réserves alimentaires, traduit la nécessité d'accompagner les réserves alimentaires par d'autres catégories d'interventions. En particulier des mesures de soutien à la production et aux revenus des ménages non agricoles sont nécessaires pour limiter le recours systématique aux réserves alimentaires.

Par contre, les missions de stabilisation des prix, dans leur ensemble, n'ont pas donné les résultats satisfaisants. Les causes de cette contreperformance résident essentiellement dans le désir de poursuivre deux objectifs manifestement contradictoires à savoir : mieux rémunérer les producteurs (prix au producteur élevés) tout en assurant la protection des consommateurs (faibles au consommateur faible). Pour résoudre ce dilemme, à court terme, les Offices avaient besoins de subventions énormes qui n'étaient pas toujours disponibles.

Par exemple, suite à une bonne campagne agricole 1985/86, l'OPAM a fixé les prix au producteur à 55 FFCAF/Kg, ce qui était supérieur au prix du marché. Les commerçants se sont précipités pour vendre leurs stocks à l'OPAM, qui en trois mois, avait déjà accumulé 82.900 tonnes et épuisé ses fonds. Par la suite, les prix ont chuté de 55 FFAC/ KG à 28 FCFA sur certains marchés ruraux (Staatz, Dioné et Dembélé, 1989.)

D'un autre côté, la protection des consommateurs, à travers la fixation d'un prix plancher n'a pas fonctionné car les Offices ne pouvaient commercialiser qu'une proportion infime de la production. L'essentiel de la production était commercialisée sur les marchés parallèles, où les prix sont de 30 à 100 % supérieurs aux prix officiels (CILSS, 1987). Or c'est précisément sur ces marchés parallèles que s'approvisionne la majorité des consommateurs y compris les ruraux.

e) Par rapport à la gestion des crises alimentaires et des catastrophes naturelles

La naissance des organismes céréaliers a permis aux États de disposer, de manière formelle et permanente, d'un instrument de commercialisation des vivres et de gestion des crises alimentaires. Ces offices ont, de manière générale, constitué les pivots de la lutte contre les famines de 1983/1984 et dans la lutte contre l'insécurité alimentaire localisée. Au Niger, la gestion de la crise alimentaire de 2005, intervenue à un moment où l'OPVN était sérieusement affaibli, a révélé l'utilité de disposer d'offices céréaliers solides.

f) Par rapport à gouvernance des offices

Dans tous les pays où les offices céréaliers ont été mis en place, leur gestion a été particulièrement perturbée par de fréquentes immixtions des autorités politiques. Cela s'est traduit par des structures de gestion, lourdes, des personnels pléthoriques, des systèmes informationnels défailants et des processus décisionnels extrêmement lents.

En 1977, l'ONCAD employait 2.127 agents à temps plein (d'autres sources évoquaient même le chiffre de 5.500 agents ou encore 7400) alors que le Cabinet ItalConsul évaluait ses besoins réels en personnels à seulement 1609 personnes. Avant 1984, le personnel permanent de l'OPVN était de d'environ 600 agents et celui de l'OFNACER 430².

Dans de telles conditions, il n'est pas surprenant que les offices se soient retrouvés avec des coûts de gestion excessifs et des déficits de plus en plus insoutenables. De nombreux exemples illustrent cette situation de mauvaise gestion financière qui a prévalu à l'époque.

Au Niger par exemple, au 30/09/1984, l'OPVN avait une situation nette négative de 6,451 milliards de FCFA³. En outre, l'Office détenait des créances douteuses pour un montant de 1,8 milliards de FCFA et avait accumulé à la fin de l'année 1997, 5 milliards de Francs CFA de non paiement pour des prélèvements effectués par l'État et les donateurs. A cela s'ajoutait le fait que l'Office croulait sous le poids d'une fiscalité absurde correspondant à 200 millions de FCFA par an.⁴

² Source : nos entretiens avec les responsables de ces offices

³ Note interne sur la situation de l'Office avant la restructuration de 2000.

⁴ Note interne sur la situation de l'Office avant la restructuration de 2000

Au Sénégal, en 1976, le budget de l'ONCAD correspondant à la moitié du budget total de l'Etat Sénégalais. Entre 1979 et 1980, le gouvernement sénégalais reconnaissait que l'ONCAD avait perdu 12 milliards de FCFA à cause des « dépenses inconsidérées » (Caswell, 1983).

A la veille de sa dissolution, le 25 août 1980, le quotidien gouvernemental *Le Soleil*, publiait un article sur la situation de l'ONCAD dans lequel on pouvait y lire l'extrait suivant :

Le premier handicap de l'Office était d'abord son obésité : il avait l'arachide, il avait le mil, il avait les semences, les engrais et le matériel, il avait le transport, il avait l'éducation des paysans, il était tentaculaire. Il était aussi un insatiable employeur, devenant très rapidement la très accueillante maison pour tous ceux qui cherchaient à placer un protégé (...) Obèse et parasite, il était devenu naturellement cher à entretenir, vorace et dépensier. L'ONCAD fonctionnait finalement pour lui-même et accessoirement, pour les paysans et pour l'Etat.

Bien que leur utilité en matière de gestion des crises ait été clairement démontrée, l'existence des offices céréaliers a été fortement compromise par ces problèmes de gouvernance.

g) L'impact et les conséquences des réformes

La situation des déficits financiers engendrée par la mauvaise gestion des offices nécessitait objectivement des mesures de restructuration car la plupart de ces offices étaient devenus moribonds. Ces réformes ont par conséquent permis d'assurer la pérennité de ces structures et de garantir l'existence d'un stock d'urgence.

Elles ont abouti à la naissance de dispositifs de coordination des interventions des principaux acteurs et permis d'édicter des règles de gestion plus transparente des stocks de sécurité alimentaire. Elles ont également permis d'assurer la mobilisation de ressources financières plus stables avec la création des fonds spécifiquement destinés à la sécurité alimentaire. Enfin la naissance des systèmes d'information dans le sillage de ces réformes a conduit à une meilleure transparence des marchés et contribué à un meilleur ciblage des activités de prévention et de gestion des crises alimentaires.

Cependant, il convient de reconnaître que les restructurations ont également soulevé de nouvelles difficultés. De manière générale, ces restructurations ont été conçues suivant une logique de compression des charges dans le but de rétablir l'équilibre budgétaire au niveau macroéconomique (Hounzangbé, 1994) et, en deuxième lieu, de garantir la rentabilité financière de ces structures.

Les nouveaux statuts juridiques de ces structures, transformées en Établissements publics à caractère industriel et commercial (cas du Mali, du Niger) ou tout simplement en société d'État soumise aux règles de gestion privée (cas du Burkina Faso), expriment éloquentement cette préoccupation. Ceci a pour conséquence la marginalisation du caractère humanitaire des missions de ces offices au profit des considérations purement économiques et financières.

Censées donner plus de poids au rôle joué par le privé, les réformes ne semblent pas avoir donné des résultats tangibles à ce niveau. Aussi bien pendant, qu'après les restructurations des offices, le secteur privé est demeuré faible et de nombreuses défaillances ou dysfonctionnements des marchés, ayant un impact sur la sécurité alimentaire, ont été relevés.

Il y a notamment le cas des transferts des excédents de production agricole, du ravitaillement des zones reculées difficiles d'accès et de la formation des prix. En demandant aux États d'abandonner toute forme d'intervention sur les marchés, en particulier l'arrêt des achats directs auprès des producteurs ainsi que la régulation des prix, ce sont malheureusement toutes ces imperfections que l'on a involontairement perpétuées.

D'un autre côté, l'interdiction faite aux offices d'intervenir directement sur les marchés des produits agricoles, au motif que ces interventions faussaient le fonctionnement des marchés libres, a eu pour conséquence de déconnecter les stocks alimentaires des autres maillons de la filière agricole. Les rares interventions que pouvaient mener ces offices étaient conduites par le biais d'appels d'offre (à l'achat tout comme à la vente pour les besoins de la rotation technique). Du fait que la fixation des prix relevait uniquement des opérateurs privés, ces opérations par appels d'offre, n'offraient aucune garantie d'atteindre certains objectifs de politique agricole tels que l'amélioration des revenus des producteurs et l'incitation à la production.

De nos jours, avec un peu de recul, la question de l'arrêt des interventions publiques sur les marchés des produits agricoles semble avoir été mal posée. En effet, aussi bien les conséquences des politiques d'ajustement structurel que celle de la récente crise financière de 2009 semblent avoir contraint les partenaires techniques et financiers à revoir certaines ambitions à la baisse - et notamment à reconsidérer la question des interventions publiques sur les marchés. La question ne consiste plus à savoir s'il faut intervenir, mais plutôt de quelle manière faudrait-il le faire.

h) Par rapport à la nouvelle configuration Réserve Physique et Réserve financière

Dans la nouvelle conception des outils de gestion des crises alimentaires, les stocks nationaux de sécurité alimentaire, placés sous la cogestion des États et des Partenaires techniques, comprennent une réserve matérielle et une réserve financière. Le tableau 4 donne une illustration dans quelques pays.

Tableau 4. Composition des stocks de sécurité alimentaire dans quelques pays

Pays	Stock physique théorique (tonnes)	Réserves financières (équivalent en tonnes)
Burkina Faso	35.000	23.000
Mali	35.000	25.000
Niger	80.000	30.000

Source: WFP-NEPAD (2004)

La partie financière du Stock National de Sécurité devrait permettre l'achat de vivres dans le cas où une situation de crise alimentaire nécessiterait l'utilisation de toute la réserve matérielle. Il est également prévu que ces fonds soient utilisés pour équilibrer les comptes des offices, lorsque ceux-ci mènent des opérations de rotation technique déficitaires.

Ce choix, de décomposer le stock en réserve matérielle et financière, présenterait un certain nombre d'avantages. La gestion d'une réserve financière engendre généralement peu de frais sans oublier les intérêts financiers que celle-ci génère. Quant à la composante matérielle, ses coûts de gestion sont estimés à 8.000 FCFA par tonne et par an pour le Mali et 10.000 FCFA pour le Burkina Faso et le Niger. Pour le cas du Niger, ce montant reste un sujet de vive polémique entre les partenaires techniques et financiers et l'OPVN dans la mesure où il est fixé arbitrairement.

La première expérience de cette décomposition du stock en deux composantes, a été lancée dans le cas du PRMC qui a vu la création d'un Fonds de Contrepartie voué au financement des actions entrant dans le cadre de la libéralisation du marché, y compris la constitution de la Réserve alimentaire nationale. Cet exemple, jugé comme un modèle de réussite a été proposé au Sénégal, au Burkina Faso et au Niger. Comme indiqué plus haut, ces fonds ont globalement bien fonctionné sauf au Tchad où le fonds n'a jamais été alimenté. Toutefois, l'expérience de la gestion de la crise alimentaire au Niger en 2005 incite à une plus grande vigilance par quant aux vertus intrinsèques de ce modèle de réserve alimentaire sur lequel on peut d'ores et déjà émettre les commentaires ci-après.

En premier lieu, il existe un risque réel que les achats provoquent des hausses des prix sur les marchés lorsque ces achats devraient s'effectuer sur le marché local. Cela pourrait affecter sérieusement l'accès des populations les plus vulnérables aux aliments. L'illustration peut être faite pour le Niger où lors de la reconstitution des stocks, le gouvernement a décidé de lancer des achats directs de 20.000 tonnes de céréales (mil/sorgho) en janvier 2010 au prix très incitatif de 200 FCFA le kilo pendant que les prix sur les marchés étaient d'environ 170 FCFA. Dès l'annonce du lancement de l'opération, les prix du marché se sont mécaniquement alignés à ceux pratiqués par l'OPVN et sont restés rigides à la baisse, même après l'arrêt de l'opération. Si l'opération a permis à certains producteurs de mieux vendre leur produit, elle a également contribué à compliquer la situation alimentaire de ceux qui achètent leurs vivres à travers le marché en provoquant des hausses des prix.

La deuxième difficulté est le risque que les produits ne soient pas disponibles, en temps opportun, ni sur les marchés locaux ni sur les marchés régionaux. Et, lorsque ces produits sont disponibles sur les marchés régionaux, la hantise pour les États voisins de voir la crise se propager à leurs populations, avec la même gravité, les a parfois poussé à fermer leurs frontières en dépit des règles communautaires en matière de libre circulation des biens et des services.

C'est la situation que le Niger a vécue pendant la crise de 2005. Les fonds étaient largement disponibles alors que les produits étaient pratiquement introuvables localement, pendant que les pays voisins prohibaient la sortie des céréales de leurs territoires.

L'autre difficulté à surmonter en pareille circonstance est l'augmentation des délais d'acheminement des produits lorsque ceux-ci sont achetés sur les marchés internationaux. L'expérience des aides alimentaires de par le passé, révèle des délais minimum d'acheminement atteignant jusqu'à 6 mois (Gromotka & Bendow, 1992) – certaines aides alimentaires arrivant même au moment des récoltes.

- i) Des critères de gestion et d'intervention peu souples ayant engendré la création de stocks parallèles

Dans le cadre des réformes visant la restructuration des offices, les États et les partenaires techniques financiers ont mis en place des dispositifs paritaires dans le but de veiller à l'efficacité des interventions. A cette fin des critères d'intervention ont été édictés, ce qui constitue un progrès certain par rapport aux situations antérieures.

Toutefois, la mise en œuvre de ces critères a occasionné certaines divergences entre États et Partenaires, ce qui n'a pas facilité les opérations de secours d'urgence.

Par exemple, pour rester conforme au critère d'intervention stipulant que la mobilisation des stocks n'est envisageable que dans le cas d'un déficit céréalier global supérieur ou égal à 5%, la SONAGESS au Burkina Faso a dû conserver, sans en faire aucune utilisation, un stock de maïs pendant six années consécutives. Le Fonds de sécurité alimentaire était resté également gelé alors que des poches d'insécurité alimentaires ne manquaient pas dans le pays en dépit des excédents céréaliers globaux enregistrés.

La gestion de la crise alimentaire de 2005 au Niger a également révélé d'autres formes de conflictualité liées aux critères d'intervention. En effet, pendant que les autorités nigériennes et les partenaires n'arrivaient pas à s'accorder sur la nature réelle de la crise alimentaire, la situation alimentaire des populations se détériorait sérieusement. Face à cette situation, le PAM a décidé de passer outre le Plan de Soutien pour enclencher brutalement des distributions gratuites généralisées. De ce fait les aides d'urgence de plusieurs donateurs (Suisse, Allemagne, Italie) ne sont pas passées par le canal du Dispositif. L'aide d'urgence de l'Union Européenne, quant à elle, a été mobilisée à travers ECHO, office d'aide humanitaire non habilité à travailler avec les structures de l'État, donc avec le Dispositif (Egg & Michiels, 2007)

Cette situation de manque de concertation/coordination a été vécue avec frustration par la partie gouvernementale qui, de son côté, a réagi vigoureusement en ignorant les règles édictées dans le cadre du Dispositif paritaire pour lancer des commandes de 11.000 tonnes de sorgho en Inde, au mois de juin 2005.

Une autre difficulté liée au mécanisme de gestion paritaire est la révision à la baisse du niveau des réserves physiques. En effet, du fait que le recours aux stocks a été limité par des critères d'intervention contraignants, il est vite apparu l'illusion que le niveau de ces stocks était exagérément élevé et qu'il fallait, en conséquence, le réviser à la baisse tout en renforçant les composantes financières.

Or, dans les faits, les niveaux théoriques étaient rarement atteints. Au Niger par exemple, en dépit de la forte prévalence des crises alimentaires, le niveau de la réserve matérielle a rarement dépassé le seuil de 25.000 tonnes, alors que son niveau théorique est fixé à 40.000 tonnes et même à 80.000 tonnes à partir de 2006. La situation est quasiment la même au Burkina Faso tout comme au Mali (tableau 5)

Cette tendance à la révision à la baisse des niveaux des stocks contraste avec les enseignements tirés de la gestion des dernières crises alimentaires au Niger, où l'acquisition des stocks à partir des réserves financières a rencontré de nombreuses difficultés. Dans ce

pays, entre 2006 et 2010, l'intégralité des stocks a été engloutie lors d'interventions sur les poches d'insécurité alimentaire, alors que ces années étaient considérées comme des « années normales ».

Dès lors, il apparaît nécessaire de veiller à ce que les niveaux théoriques des stocks soient bien respectés, et si possible de les réviser à la hausse pour tenir compte de la croissance de la demande.

Tableau 5. Niveau atteints par les Stocks physiques dans quelques pays

	Burkina Faso		Mali		Niger ⁵	
	SNS	SI	SNS	SI	SNS	RAS
<i>Niveau théorique</i>	35 000		35 000		40 000	
Juillet 2002	17 500		20 680		5 560	
Juillet 2003	13 624		39 000		22 000	
Mars 2004	17 500		20 680		5 560	
janvier 2007				26 022	15 936	45 063
Décembre 2008	12 105	3 402	22 156	3 667	21 160	40 217
Décembre 2009	21 255	6 404	29 395	20 422	18 829	10 081
Décembre 2010	23 617	4 129	26 587	27 337	25 150	98 131

.Sources : NEPAD-WFP, 2004 –Entretiens

Comme on peut le constater, les difficultés de mise en œuvre des dispositifs paritaires ne manquent pas. Dans un domaine de souveraineté nationale qu'est la sécurité alimentaire, les États ont ressenti, à travers cette rigidité des critères de gestion, une manière de les dépouiller de leurs prérogatives. Cette situation a occasionné la création de stocks parallèles dont la gestion relève de la seule discrétion des gouvernements comme c'est le cas au Burkina Faso, au Mali, au Niger et au Sénégal. Ces stocks parallèles dénommés stocks d'intervention au Mali et au Burkina et Réserve Alimentaire Stratégique au Niger, sont de toute évidence l'expression d'une forte volonté de s'affranchir de certaines règles du dispositif paritaire.

1.2 Historique des initiatives en matière de mise en place des stocks régionaux en Afrique de l'Ouest et au Sahel

Le recours aux réserves alimentaires pour la gestion des crises alimentaires a été pendant très longtemps considéré comme une affaire des gouvernements. Toutefois l'évidence a été établie sur le fait qu'aucun pays pris individuellement ne pouvait efficacement venir à bout de ce fléau.

La création du CILSS en 1973 est non seulement l'expression de cette évidence, mais traduit surtout la volonté des décideurs politiques de privilégier l'action commune et concertée face aux crises alimentaires.

⁵ : Les niveaux de la RAS ont été relevés au mois de mai de chaque année.

Dans le sillage du CILSS, plusieurs initiatives ont vu le jour à l'instar du Programme d'Appui aux Organismes Céréaliers (PAROC), financé par la Coopération Allemande et exécuté par le CILSS à partir de septembre 1990. Le PAROC avait pour objectif de coordonner les actions menées par les États dans le domaine de la sécurité alimentaire. Il s'est appuyé sur les résultats positifs obtenus grâce à la Coopération Technique Allemande dans cinq États membres à savoir le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal.

Le PAROC était par ailleurs conçu pour être un maillon du Réseau Régional de Sécurité Alimentaire (RERESAL) qui avait pour vocation de coordonner toutes les actions menées au sein du CILSS au niveau des Projets DIAPER, PROCELOS, Études ATI, Institut du Sahel et AGRIMET.

De manière spécifique, le PAROC avait pour objectif d'augmenter l'efficacité du marché céréalière régional à travers le renforcement des capacités des organismes céréalières à remplir leurs missions de façon cohérente dans le cadre régional. Les actions du PAROC se déclinaient à travers six résultats notamment i) la conception d'une mise en cohérence du contenu des missions des organismes céréalières, ii) le renforcement des procédures de gestion de ces organismes, iii) la création et/ou le renforcement d'un système d'information sur les marchés céréalières au sein des offices, la mise en place d'un système permanent d'échange d'information entre les organismes céréalières au niveau régional, iv) l'élaboration d'un inventaire du secteur céréalière non étatique et d'un plan d'appui, vi) l'appui à la formation.

Si dans les faits, les stocks nationaux sont restés indépendants et les interventions conçues et exécutées au niveau national, on peut repérer à travers les six résultats attendus du PAROC, l'expression d'une volonté des États d'inscrire leurs actions dans un cadre régional plus cohérent et une solidarité plus accrue.

Toujours dans le cadre du CILSS, les bases de la coopération régionale en matière de gestion des stocks de sécurité alimentaire ont été jetées dans les années'80. En effet le CILSS a été à l'origine de l'institutionnalisation des rencontres annuelles des offices céréalières ; une dynamique, qui malheureusement, a été interrompue dans les années'90 pour des raisons de manque de financement.

Face à la résurgence des crises alimentaires, en prenant appui sur leurs organisations régionales (CILSS, CEDEAO, UEMOA), les pays du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest souhaitent développer la solidarité régionale. Cette initiative de mise en réseau des offices, sociétés en charge de la gestion des stocks nationaux de sécurité alimentaire (RESOGEST), prend appui sur celle initiée par le CILSS dans les années'80 et s'inscrit dans le plan d'investissement régional pour la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA sous l'objectif spécifique n°3 « *Instruments régionaux de prévention/gestion et de réduction de la vulnérabilité* ». Le RESOGEST se définit donc comme un cadre harmonieux de politique publique de promotion de la solidarité régionale pour une meilleure réponse aux crises alimentaires.

Lancé en juillet 2007 à Niamey, le processus de réflexion pour sa mise en œuvre s'est poursuivi à Bamako en 2008 et à Dakar en 2010. A l'occasion des deux dernières rencontres, en particulier celle de Dakar, une proposition sur les modalités d'organisation et de fonctionnement du RESOGEST a été soumise pour examen. Les discussions ont soulevé une série de questions relatives à l'opérationnalisation de cette ambition régionale.

La deuxième partie de l'analyse tente d'apporter quelques éléments de réponses, en faisant au passage un examen critique des modalités d'organisation et de fonctionnement du RESOGEST.

2. PROPOSITIONS D'UN SCHEMA D'OPERATIONNALISATION DU RESOGEST

Initiative encore en gestation, l'opérationnalisation du RESOGEST soulève des questions, notamment autour des :

- *Aspects institutionnels et juridiques* : quels accords ou quels arrangements entre États, et entre États et organisations économiques régionales, pour la promotion effective de cette solidarité régionale ? Partant de là, quels sont les rôles et responsabilités des principales parties prenantes (États, organisations économiques régionales) ? Comment assurer une meilleure répartition des rôles et responsabilités entre les parties prenantes ? Comment assurer la cohérence de cet instrument de politique publique avec les accords internationaux signés par la région ?
- *Modalités pratiques de fonctionnement de la solidarité régionale* : Quelles modalités pour la constitution et le fonctionnement du stock destiné à la solidarité régionale ? Comment mettre en pratique le principe central guidant le RESOGEST, à savoir « promouvoir la production locale tout en renforçant le marché régional de produits agricoles et alimentaires » ?

Avant d'apporter quelques propositions de réponse à ces différentes questions, un examen critique des modalités d'organisation et de fonctionnement sera fait. Auparavant, il conviendrait de rappeler quelques unes des motivations des acteurs sur l'idée du RESOGEST dans ses grands principes.

2.1 Les motivations des acteurs à travers la création du RESOGEST

Les arguments qui militent en faveur de la mise en place du RESOGEST sont multiples. Trois d'entre eux méritent d'être mentionnés.

2.1.1 Affirmer la souveraineté des Etats

Comme indiqué plus haut, la mise en place des Dispositifs paritaires est intervenue à un moment où les gouvernements des pays bénéficiaires étaient confrontés à de nombreuses difficultés financières qui hypothéquaient la survie même des organismes céréaliers. Dans le souci de garantir la pérennisation de ces organismes qui jouent un rôle vital pour les pays, les gouvernements ont accepté que les Dispositifs deviennent les véritables centres de décision pour les questions de sécurité alimentaire, renonçant *de facto* à une partie de leur souveraineté. Cette érosion de la souveraineté des États va être exacerbée par le fait que les partenaires extérieurs apportaient l'essentiel des ressources financières utilisées pour le fonctionnement de ces Dispositifs, y compris pour l'achat des vivres. Aussi, pour modifier ce rapport de forces au sein de ces dispositifs, et reconquérir leurs prorogatives, les États ont, comme on l'a vu, décidé d'apporter de nouvelles ressources financières au secteur de la sécurité alimentaire. Cette tendance laisse présager une bonne disposition des Etats à

participer au financement des activités du RESOGEST, - qui à leurs yeux, apparaît comme un moyen de renforcer leurs efforts au niveau national – une volonté d’action commune des États autour du RESOGEST clairement exprimée par les responsables politiques lors de la mission de plaidoyer. Il y en a été de même au niveau des organisations intergouvernementales qui ont manifesté leur ferme volonté de s’impliquer dans ce processus. Ainsi, en tant qu’émanation des acteurs de la sous-région et financé en priorité par des ressources des États et de leurs organisations régionales, l’initiative RESOGEST semble traduire une logique de reconquête de la souveraineté des États dans le domaine de la sécurité alimentaire.

2.1.2 Contribuer aux efforts de développement

L’agriculture contribue à hauteur de 35% à la formation du PIB régional, et participe à hauteur de 15,3% aux recettes d’exportation des produits et services de la région. Soixante pour cent (60%) des populations ouest africaines vivent en milieu rural (Oudet, 2005). Dans de telles conditions, aucune politique de développement ne peut être viable, si elle n’accorde à l’agriculture une place prépondérante. La mise en place du RESOGEST vise à contribuer aux efforts de développement du secteur agricole en donnant un coup d’accélérateur à la production agricole. En effet, à travers les achats locaux organisés pour la constitution/reconstitution des stocks, une meilleure rémunération pourra être garantie aux producteurs agricoles, lesquels seraient de ce fait, encouragés à s’investir davantage dans la production de denrées alimentaires. De même les interventions du RESOGEST sur les marchés devraient contribuer à l’amélioration de l’efficacité de leur fonctionnement et favoriser, ainsi, un meilleur accès des populations les plus vulnérables aux aliments.

2.1.3 Consolider l’élan de solidarité régionale

La gestion de la crise alimentaire 2010 a clairement révélé la manifestation d’un élan de solidarité régionale en faveur des pays les plus touchés. Le Niger par exemple, pays le plus affecté, a enregistré des appuis tant en nature que financiers provenant à la fois d’institutions régionales ouest africaines que de pays : UEMOA (500 millions de FCFA) ; CEDEAO (166 millions) ; BOAD (200 tonnes) ; Burkina Faso (5.000 tonnes de vivres) ; Mali (80 tonnes de céréales) ; du Bénin (100 tonnes) ; Nigéria (4 millions de dollars et 10.000 tonnes de vivres).

Cet élan de solidarité contraste fort avec les mesures de replis sur soi qui ont été observées en 2005 et en 2007/08 où les pays avaient procédé à la fermeture de leurs frontières à toute sortie de céréales.

Cette dynamique spontanée d’assistance laisse présager une bonne prédisposition des mentalités et une conviction des États sur la nécessaire solidarité face à une menace commune. L’initiative RESOGEST n’est alors qu’une légitimation et une forme de consolidation de cette solidarité déjà culturellement ancrée dans la région.

2.2 Analyse critique des éléments constitutifs de la proposition du CILSS : quelques pistes d’approfondissement

2.2.1 Missions du RESOGEST :

Les deux premières missions assignées au RESOGEST, à savoir « œuvrer à l’émergence d’une capacité commune de réaction au niveau régional face aux crises alimentaires et les

catastrophes naturelles, et améliorer les dispositifs nationaux de gestion des crises alimentaires » sont très pertinentes et expriment la réalité des préoccupations actuelles au sein de la région. En effet, tirant les leçons des expériences passées, les États sont convaincus qu'ils ne peuvent faire face individuellement à la menace de l'insécurité alimentaire. Cette prise de conscience se trouve renforcée en raison de la complexification des causes des crises alimentaires avec un rôle de plus en plus déterminant du marché, et faisant en sorte qu'aucun pays, qu'il produise suffisamment de vivres ou pas, ne peut être totalement épargnée par la menace alimentaire. Cela légitime et renforce la pertinence de toutes les formes d'action collective comme c'est le cas avec la création du RESOGEST.

2.2.2 Outils du RESOGEST

Il est prévu que le Réseau soit doté de deux outils à savoir le Stock d'urgence et le système d'information.

Une telle proposition est en conformité avec les stratégies et politiques de sécurité alimentaires en vigueur dans les pays et au plan régional. Cette approche, faut-il le rappeler, accorde un rôle privilégié à l'information en tant qu'instrument vital permettant l'alerte et la prévention de même qu'un meilleur ciblage des interventions.

Le fait que le dispositif d'information soit bâti autour des systèmes nationaux et régionaux déjà existants, constitue une bonne orientation dans la mesure où cela permettra de surmonter le problème de la double utilisation des ressources et du manque de cohérence entre les informations disséminées.

a) Missions de la Réserve Alimentaire Régionale

Dans les propositions présentées à la réunion de Dakar 2010, les missions de la réserve régionale n'ont pas été très explicitement définies. Elles semblent avoir été sous-entendues dans les missions globales du RESOGEST. Deux alternatives sont proposées quant à l'envergure des ambitions de la Réserve. La première consiste à mettre en place une réserve symbolique sous forme de simple supplétif aux réserves nationales tandis que la deuxième opte pour une réserve avec de grandes ambitions.

L'analyse des priorités affichées à travers les politiques agricoles de la CEDEAO et de l'UEMOA révèle que celles-ci prévoient des mécanismes de constitution et de gestion des réserves alimentaires supranationales. Par conséquent, l'initiative RESOGEST, en tant qu'élément contribuant à la mise en œuvre de ces politiques, ne peut donc se contenter de promouvoir la mise en place d'une Réserve alimentaire régionale jouant un rôle de simple supplétif des réserves nationales.

Conformément à l'objectif spécifique n°3 « *Instruments régionaux de prévention/gestion et de réduction de la vulnérabilité* » du plan régional d'investissement pour la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDAA et au regard des motivations définies plus haut, les missions d'une Réserve alimentaire régionale qui soit conforme aux objectifs des organisations régionales pourraient s'énoncer comme suit :

- Répondre immédiatement en cas de crise alimentaire d'origine conjoncturelle provoquée par les mauvaises récoltes, les inondations, les invasions des ennemies des cultures, autres catastrophes naturelles, etc.
- Assister les gouvernements à faire face aux crises alimentaires d'origine structurelle lorsque celles-ci atteignent un certain seuil considéré comme critique.
- Jouer un rôle de stabilisation des marchés au plan régional.

b) Composition de la réserve: Stock physique d'urgence et Réserve financière

La proposition de répartir la Réserve Alimentaire Régionale entre un Stock physique d'urgence et une réserve financière, s'inspire largement des expériences nationales en matière de constitution des stocks de sécurité. A la lumière des expériences des pays, fondées sur des arguments de coût et d'efficacité, le choix d'une Réserve Régionale comportant ces mêmes composantes se justifie. En effet, partout où le choix d'une réserve à deux composantes a été effectué, il a été basé sur la nécessité de concilier, à la fois, le souci de minimiser les coûts de gestion et l'impératif de disposer d'un stock suffisant et immédiatement mobilisable.

c) Autonomie ou virtualité de la réserve physique

Une autre question d'importance capitale qui a été soulevée est celle de savoir si la partie physique de la réserve devra être autonome ou virtuelle. Dans l'esprit des propositions débattues, on entend par réserve autonome, une réserve acquise et gérée par les moyens financiers et logistiques propres du Réseau - indépendamment des dispositifs nationaux - tandis que le système de réserve virtuelle consistera à demander aux États membres de réserver une partie de leurs réserves nationales pour les besoins d'intervention au niveau régional.

Une réserve autonome présente, certes, l'avantage d'être disponible au moment où l'on pourrait en avoir besoin. Mais les problèmes évidents de maintenance (avec quel personnel ?) et de logistique (avec quels magasins et dans quels pays ?) rendent, de prime à bord, cette formule plus difficile à réaliser à court et moyen termes.

La deuxième formule, à savoir un stock physique virtuel, n'est pas non plus exempte d'inconvénients qui puissent la rendre inopérante. La principale question, qui demeure sans réponse, est de savoir si les stocks seront disponibles au moment où le niveau régional en aura besoin et comment s'assurer que les États accepteront que les prélèvements soient opérés sur leurs stocks si eux-mêmes estiment en avoir besoin ?

Il faut donc s'inscrire dans la logique de la recherche d'une solution médiane qui pourrait réunir les avantages des deux formules tout en éliminant leurs inconvénients respectifs. Cette solution médiane consisterait à adopter le mécanisme de la réserve virtuelle dans un premier temps, pour évoluer par la suite progressivement vers le système semi-autonome, car un système autonome se justifie difficilement au regard de ses coûts de gestion. L'achat des vivres pourrait être effectué sur les ressources propres du mécanisme régional tandis qu'un recours sera fait aux moyens logistiques et humains des organismes nationaux pour assurer la maintenance des stocks. Les stocks nationaux étant en général constitué d'un stock

d'intervention et d'un stock soumis à une gestion paritaire (États-Donateurs), la question de savoir sur lequel des stocks la réserve virtuelle sera constituée n'a pas encore été clarifiée. Elle est abordée plus loin dans la section réservée aux conditions d'opérationnalisation du RESOGEST.

d) Niveau optimal de la Réserve

Par rapport à cette question, la réserve alimentaire régionale est conçue comme étant « un stock d'appoint destiné à soutenir les efforts des États confrontés à de graves crises alimentaires ». Aucun niveau optimal n'a été proposé ; des études préalables sur les populations cibles et la demande potentielle étant requises. Avoir un aperçu sur les besoins réels des consommateurs s'avère capital et des informations même parcellaires existent déjà et pouvant servir de base pour ce travail d'investigation.

De manière pratique, ce travail devrait permettre de compiler les informations déjà disponibles dans les pays, de même que celles produites par les institutions spécialisées comme le CILSS, le PAM, la FAO, etc. Il devrait également permettre de fixer les contours des questions relatives aux habitudes alimentaires, aux facteurs de risque dans les pays, mais aussi d'aborder la question relative aux denrées périssables.

L'évaluation des besoins globaux devra permettre ainsi de fixer le niveau optimal de la Réserve alimentaire régionale de manière évolutive pour tenir compte de la dynamique de la demande. Dans un premier temps, ce niveau pourrait être fixé de manière à combler la différence entre le niveau global des besoins et le niveau effectif des réserves à gestion paritaire et des stocks d'intervention existants. Progressivement ce niveau sera relevé jusqu'à couvrir l'intégralité des besoins.

e) Modalités pour l'acquisition des vivres ?

Les procédures d'acquisition des vivres telles que proposées s'articulent autour de la notion d'avantage comparatif des pays pour le choix des lieux de'achat, du recours généralisé aux achats par appel d'offres, du souci d'éviter que les achats ne perturbent le fonctionnement du marché régional, ainsi qu'à la nécessité d'accorder la priorité aux productions régionales. Si ces idées sont dans l'ensemble conformes aux missions du RESOGEST, certaines d'entre elles appellent néanmoins quelques commentaires et approfondissements.

L'idée d'avantage comparatif entre pays consisterait à s'assurer de l'équilibre interrégional entre les zones excédentaires et les zones déficitaires, d'abord à l'intérieur des pays, ensuite au niveau régional. Ceci fera jouer le principe de complémentarité. En revanche, le recours généralisé aux appels d'offres ne saurait être envisagé dans la mesure où de telles procédures d'achats ne sont pas forcément conformes à l'objectif d'encouragement de la production agricole régionale, car pouvant écarter systématiquement les producteurs. Il importe donc que ces procédures d'acquisition opèrent un ciblage sur les petits producteurs et les organisations des organisations professionnelles de producteurs agricoles. Les modalités d'acquisition des vivres devraient prendre en compte le risque lié à un tel biais.

f) Modalités d'utilisation de la Réserve

Ce qui est envisagé est que la Réserve puisse être sollicitée pour des ventes à prix sociaux, des distributions gratuites ou le ravitaillement des stocks de proximité (comme les banques

céréalières). Les activités éligibles, ci-dessus énumérées sont conformes aux missions de la Réserve. Toutefois, cette liste peut être complétée par les opérations ci-après :

- Les ventes commerciales localisées pour aider à rétablir un bon fonctionnement des marchés : Il s'agira de ventes très ciblées dont le but serait d'enrayer certains déséquilibres du marché d'origine spéculative.
- Les prêts aux organisations de producteurs (banques céréalières) ou à des organisations non gouvernementales : Ces demandes doivent être motivées et accompagnées par un plan d'intervention détaillé et des garanties sûres de remboursement. Le remboursement pourra s'effectuer « grain pour grain » ou par une contre partie financière suivant des délais rigoureusement spécifiés.
- La rotation technique : Les vivres peuvent également être déstockés pour des besoins de renouvellement du stock par le mécanisme de rotation technique. Tirant les leçons des systèmes nationaux, le principe de rotation technique au tiers pourrait être retenu. Toutefois, il est indispensable qu'un bon suivi des marchés soit effectué pour éviter des opérations de rotation technique à grandes pertes. Ces ventes se feront en priorité sur les marchés locaux. Mais, si pour des raisons d'abondance des cultures, ces ventes pourraient provoquer des distorsions sur le marché régional, alors le recours sera fait aux marchés de régions voisines présentant les meilleures opportunités.

Une question d'importance capitale sur les modalités d'utilisation de la Réserve n'a pas été explicitement abordée. Il s'agit de savoir si les stocks mis à la disposition d'un gouvernement seront remboursables. La logique de la solidarité sur laquelle est basée l'initiative RESOGEST commande que les stocks soient donnés aux gouvernements en difficulté sous forme de subventions. Toutefois, dans un contexte où l'insécurité alimentaire est essentiellement structurelle, il serait difficile de garantir la pérennité de la Réserve si aucun mécanisme de remboursement par les Etats bénéficiaires n'est prévu. On pourrait en conséquence envisager qu'une partie des stocks fassent l'objet de remboursement, la clé de répartition entre partie remboursable et partie offerte devant faire l'objet de consensus.

Un manuel détaillé des procédures, sous la forme d'un plan régional de contingence (à l'image de ceux en vigueur dans les pays) sera établi pour déterminer de manière claire et transparente, les critères de déstockage des vivres. Ce manuel déterminera le lien entre les stocks d'urgence et les fonds de sécurité ayant pour vocation la réduction de la pauvreté et le développement du secteur agricole dans son ensemble.

g) Nature des aliments à stocker

La liste des denrées proposée pour la constitution de la réserve se présente comme suit :

- Les céréales sèches (maïs, riz, sorgho, mil, blé, farine de blé, fonio) ;
- Les légumineuses (niébé) ;
- farine de manioc (Gari), atiéké ;
- viandes en conserve ;
- lait en poudre ;
- Le poisson séché.

Le choix de ces denrées se justifie bien dans la mesure où ces produits correspondent aux habitudes alimentaires des populations et se prêtent à une conservation de longue durée.

L'autre raison qui justifie ce choix tient au fait que les Offices nationaux ont une bonne expérience pour la conservation de la plupart de ces produits. Toutefois, cette liste pourrait être complétée par certains produits frais tels que le manioc, la patate douce et igname, dont l'achat répondrait à une utilisation immédiate, lorsque les populations à aider y portent leur préférence.

Les proportions par produit seront déterminées à partir des résultats d'études spécifiques à conduire ultérieurement.

h) Localisation des stocks

La proposition faite est bâtie autour d'un pré positionnement des stocks au niveau de trois blocs : un bloc Est qui recouvrira le Nigeria et les pays de l'Est du Sahel (Tchad, Niger) ; un bloc central constitué du Burkina Faso et des pays côtiers allant du Bénin à la Sierra Léone et un bloc Nord composé du Mali, de la Mauritanie, du Sénégal, de la Guinée Conakry, du Cap vert, la Gambie et de la Guinée Bissau.

Les critères utilisés pour opérer ce regroupement sont pertinents parce qu'ils prennent en compte les principales préoccupations liées à la gestion d'un stock de sécurité alimentaire à savoir le niveau d'exposition des populations au phénomène d'insécurité alimentaire, l'existence d'infrastructure de stockage, la proximité entre les zones d'entreposage des vivres et les lieux de résidence des populations à secourir.

Une carte de la prévalence des crises alimentaires et des famines pourrait être très rapidement dressée, en vue de ressortir les zones les plus exposées au phénomène de l'insécurité alimentaire.

Une évaluation détaillée des capacités de stockage existantes dans les différents pays sera nécessaire. Ce travail concernera aussi bien les magasins de stockage actuellement utilisés par les offices céréaliers, les magasins que ces offices utilisaient avant la restructuration, des magasins de certains offices nationaux qui s'occupaient de l'entreposage des produits autres que les céréales (COPRONIGER, ONCAD...) des magasins des anciennes structures coopératives et les magasins privés.

Cette évaluation sera complétée par une analyse des conditions juridiques de récupération de certaines de ces infrastructures, mais aussi des besoins de réhabilitation.

i) Modalités de transport des produits en cas d'intervention

En cas d'intervention, le transport des produits sera à la charge du dispositif régional. Toutefois, les moyens de transports disponibles au niveau des Offices seront systématiquement réquisitionnés. Les autres charges opérationnelles liées au transport seront à la charge du dispositif régional. Les moyens de transport au niveau des Offices, étant de toute évidence, insuffisants, le recours au parc privé sera décisif.

Les offices nationaux sont déjà habitués à ce genre de collaboration avec le secteur privé des transports. Il faudra, cependant tenir compte du fait que les opérateurs privés ne sont pas toujours prompts à desservir certaines localités reculées et difficiles d'accès.

j) Réserve financière

Comme déjà indiqué plus haut, la réserve financière permettra d'acheter des vivres pour renouveler les stocks, de lancer certaines commandes spécifiques pour des denrées périssables à usage immédiat et de prendre en charge les coûts de maintenance, de transport et de mise en place des vivres en cas d'intervention.

Les fonds seront placés dans des comptes bancaires rémunérés.

k) Système d'Information

Le Système d'Information est le deuxième pilier du RESOGEST. Dans le schéma proposé, le Système d'information est envisagé comme étant un dispositif de collecte, de traitement et de diffusion de l'information, auprès des décideurs et des partenaires. Ce dispositif « devra permettre d'établir un mécanisme d'échange d'information i) entre les Offices, ii) entre les Offices et les stocks communautaires iii) entre les Offices et les acteurs privés de marché ». Cette proposition, à l'évidence, nécessite d'être complétée par des actions de suivi des zones à risques pour rester conforme à l'objectif spécifique N°2 du document de la Conférence d'Abuja sur le financement de l'ECOWAP/PPDDA visant à: *« Disposer d'une information fiable permettant aux décideurs et gestionnaires des crises alimentaires d'intervenir par des opérations ciblées auprès des populations vulnérables. (...) Cet objectif spécifique doit concourir d'une part à déterminer le niveau et le type de ciblage possible avec les dispositifs d'information existants, et d'autre part à déterminer et mettre en œuvre les réformes nécessaires de ces dispositifs d'information pour améliorer le ciblage ou mettre en place de nouveaux types d'instruments, plus adaptés à la réduction durable de la vulnérabilité. Ces dispositifs d'information doivent reposer sur des bases méthodologies fiables permettant de guider la prise de décision.*

D'un point de vue opérationnel, ce système d'information devra être conçu avant tout comme un mécanisme de coordination des activités d'information déjà menées au niveau des États et au niveau régional. Comme cela sera abordé au point 2.3.1 c), la coordination des activités consistera en l'uniformisation des procédures de travail, ce qui épargnera au RESOGEST l'effort de collecter lui-même les informations. D'un autre côté cette harmonisation des procédures de travail aboutira à la production d'informations comparables, ce qui en facilitera l'analyse et les synthèses.

Le RESOGEST se concentrera alors aux tâches d'analyse de ces informations pour offrir un éclairage sur la situation alimentaire régionale. Cette analyse mettra l'accent sur les zones identifiées comme étant des zones à risque afin d'offrir aux responsables régionaux des éléments d'intervention.

2.2.3 Aspects institutionnel et mécanismes décisionnels

a) Ancrage du RESOGEST

En contribuant à améliorer les dispositifs informationnels et les organismes de gestion des stocks alimentaires au niveau des États et au niveau régional, le RESOGEST se veut être, avant tout, un instrument de gestion des crises alimentaires mais aussi de prévention de celles-ci au niveau régional.

Au regard de cette mission, le RESOGEST se trouve donc intégré dans les mécanismes régionaux de gestion de la sécurité alimentaire, notamment ceux prévus dans l'ECOWAP. En conséquence, son ancrage sur la CEDEAO, qui en assurera la tutelle administrative et au CILSS devant servir de tutelle technique, paraissent des dispositions pertinentes.

b) Mécanismes décisionnels

Les principes forts des mécanismes décisionnels sont la décentralisation, la promptitude, la souplesse en vue de garantir une meilleure efficacité.

Pour refléter cette volonté d'efficacité d'action, les procédures décisionnelles peuvent s'adosser sur certaines instances des organisations régionales existantes. A ce titre, toutes les questions relevant des prérogatives des Chefs d'États, pourraient être traitées au niveau du sommet des Chefs d'État de la CEDEAO élargi aux chefs d'État du Tchad et de la Mauritanie. L'avantage évident d'un tel choix est d'éviter la création de nouvelles instances au niveau des chefs d'États tout comme au niveau ministériel. .

L'examen des questions techniques, comme par exemple les rapports du suivi des activités de l'alerte précoce et les concertations sur les thématiques liées à la sécurité alimentaire, pourraient être assuré par le « Comité Technique, Agriculture/Sécurité alimentaire, Environnement et Ressources en Eau » de la CEDEAO

En ce qui concerne les décisions de mobilisation des stocks, et pour rester dans la logique de l'urgence, il pourrait être envisagé la création d'un Comité Restreint composé comme suit : les deux Commissaires en charge de l'Agriculture de la CEDEAO et de l'UEMOA, le Secrétaire Exécutif du CILSS, et un Représentant du Président en exercice de chacune des trois institutions. Les États donneront plein pouvoir à ce Comité Restreint, pour prendre toute décision d'intervention nécessaire, à la lumière des informations fournies par le CILSS. Mais la délégation de pouvoir à ce Comité se limitera uniquement aux cas d'interventions d'urgence. Pour les actions d'interventions qui découlent des processus régulier du suivi des groupes à risque, le principe de l'intervention sera décidé par le « Comité Technique, Agriculture/Sécurité alimentaire, Environnement et Ressources en Eau » de la CEDEAO. Il approuvera les grandes lignes du plan de soutien dans sa globalité.

Pour les besoins de gestion des activités courantes, le principe de la mise en place d'une Unité de Gestion et de Coordination pourrait bien être retenu. Hébergée au sein du CILSS, elle sera composée de quelques experts, jouissant de compétences à la fois en matière de gestion et conservation, et d'information pour l'alerte.

Elle aura à charge d'élaborer et de soumettre aux instances décisionnelles, les programmes annuels et pluriannuels de la Réserve, les budgets annuels de la Réserve (fonctionnement et achats de grains), les programmes d'acquisition de nouveaux stocks, de nouvelles initiatives pour la mobilisation des ressources, (conférence sur le financement). Elle assurera la gestion technique et financière du RESOGEST.

c) Rôles et responsabilités des acteurs

Afin de garantir l'espoir que suscite le RESOGEST, la mise en place du stock alimentaire régional devra reposer sur le principe de complémentarité et de synergie d'action entre les différents acteurs impliqués. Cela suppose une meilleure définition des rôles et responsabilités que chaque acteur se doit d'assumer.

(i). *Le rôle des États*

La concrétisation de cette ambition régionale nécessite une bonne harmonisation des initiatives nationales afin que celles-ci constituent un support solide pour le bien commun. En bâtissant le bien commun régional sur les États, il va s'en dire que les capacités de stockage, les capacités de stockage, les moyens humains et les parcs automobiles des offices et sociétés nationales seront utilisées en priorité. Les conditions de cette utilisation des moyens logistiques des structures nationales au profit du Dispositif Régional devront faire l'objet de conventions établies entre chaque office/société national et le Dispositif régional.

Cette option est faisable, car l'expertise en matière de maintenance des stocks alimentaires fait partie des acquis des offices nationaux. De même, l'existence d'infrastructures de stockage, rarement utilisées intégralement, constitue une opportunité pour l'initiative régionale.

Les États continueront également à offrir la base informationnelle du dispositif. C'est dire que les systèmes d'alerte précoce nationaux et les systèmes d'informations sur les marchés continueront de travailler comme par le passé, avec, bien entendu, les améliorations apportées dans le cadre de leur consolidation.

(ii) *Le rôle du CILSS*

Conformément aux options d'ancrage, le CILSS assurera la tutelle technique du RESOGEST. Pour cette raison, il sera chargé de la coordination des activités de collecte, d'analyse et diffusion de l'information.

Une convention tripartite CEDEAO-UEMOA-CILSS dans le cadre de la mise en œuvre du RESOGEST paraît être une opportunité à explorer ; le CILSS assumant les fonctions d'agence technique pour le compte de la CEDEAO et de l'UEMOA.

En plus des tâches de coordination, de collecte et d'analyse de l'information, Le CILSS abritera l'Unité de Gestion et de Coordination.

(iii). *Le rôle de la CEDEAO, UEMOA*

Les Organisations régionales (CEDEAO, UEMOA) apporteront les principales ressources financières qui seront complétées par différents apports extérieurs, comme cela a été indiqué par la section dédiée au fonds régional de sécurité alimentaire. Elles veilleront également au suivi de la conformité de l'initiative par rapport à aux accords régionaux et internationaux. La CEDEAO et l'UEMOA seront chargées du suivi des efforts de collecte des fonds au niveau de la région et éventuellement auprès des partenaires techniques et financiers. Elles veilleront enfin à l'élaboration de tous les arrangements juridiques et politiques nécessaires qu'appelle

cette initiative. Elles organiseront la prise en charge de l'initiative au sein de leurs instances décisionnelles existantes. Elles veilleront également à l'élaboration des arrangements nécessaires pour rendre l'initiative conforme aux accords signés avec les organisations multilatérales (OMC/APE, Banque Mondiale, FMI, etc.).

(iv). Le rôle des offices et sociétés d'État chargés de la gestion des stocks de sécurité alimentaire

La première tâche qui sera dévolue aux Offices et Sociétés d'État chargés de la gestion des Stocks de Sécurité est l'organisation des achats pour la reconstitution des stocks, l'entreposage et la surveillance de la qualité des stocks communautaires de même que les opérations de rotation techniques. Ce travail sera effectué dans les mêmes conditions que celui relatif aux stocks nationaux.

Les offices nationaux auront également à charge l'exécution des décisions de soutien aux populations prises au niveau régional, en l'occurrence, l'organisation des transports et de mise en place des vivres et la supervision des distributions, le cas échéant.

l'exécution de de telles activités par les Offices nationaux est bien envisageable dans la mesure où toutes les tâches énoncées font partie de leurs activités habituelles. Il faudra néanmoins, examiner les besoins spécifiques de renforcement en personnel, en moyens de déplacement, en produits phytosanitaires. Des subventions pourraient être prévues par le RESOGEST pour permettre à ces structures nationales de faire face à ce besoin de renforcement, y compris les charges liées aux activités additionnelles induites par la gestion de la Réserve alimentaire régionale.

2.2.4 Aspects juridiques

La mise en œuvre de certaines dispositions relatives à la création et au fonctionnement de la Réserve Alimentaire Régionale nécessitera, de toute évidence des arrangements à caractère juridique aussi bien au niveau des États que des organisations régionales. Ces arrangements viseront à mettre les législations nationales et les conventions sous-régionales en conformité avec les exigences liées à la mise en œuvre de la Réserve alimentaire régionale.

a) Au niveau des États

Les modifications viseront en particulier les Contrats-plans entre les États et les Offices nationaux. A ce niveau, des modifications de statuts des Offices pourraient être envisagées pour les autoriser explicitement à s'occuper de ces stocks.

De même, dans les pays où il existe une loi d'orientation nationale du secteur agricole ou toute autre stratégie nationale du Développement agricole ayant des références aux stocks de sécurité alimentaire, les textes juridiques d'application régissant ces stratégies devront être révisés. C'est le cas des stratégies de développement rural qui existent dans plusieurs pays.

Un autre arrangement juridique qui sera nécessaire au niveau des États est relatif à la contribution des producteurs à l'effort de constitution de la Réserve. Quelle que soit la forme prise par cette disposition, une convention entre chaque État et les organisations faîtières sera

nécessaire pour formaliser ce partenariat avec des dispositions claires permettant aux producteurs de jouer un rôle clé dans l'approvisionnement en vivres de la Réserve.

b) Entre États et organisations régionales

Entre les États et les organisations régionales, les principaux arrangements consisteront à l'adoption de nouveaux actes additionnels et de nouveaux règlements en vue de prendre en compte les nouveaux aspects suivants :

- La modification éventuelle du niveau des prélèvements Communautaire de Solidarité aussi bien au niveau de la CEDEAO que de l'UEMOA.
- La création d'un fonds régional de sécurité alimentaire et les arrangements avec les fonds déjà existants.
- Les arrangements spécifiques entre les organisations régionales UEMOA, CEDEAO et les deux États non membres (Mauritanie et Tchad).

2.3 Les modalités pratiques d'opérationnalisation de l'ambition régionale

Pour concrétiser l'initiative RESOGEST, un certain nombre de propositions ont été formulées ci-haut. Pour certaines, les conditions de leur mise en œuvre ont été en même temps abordées. La présente section indique les modalités pratiques de mise en œuvre de ces propositions et tout particulièrement les conditions préalables au succès de l'initiative.

L'opérationnalisation de l'initiative RESOGEST lance aux acteurs de nombreux défis à relever.

Le premier défi à relever est que la construction d'une réserve alimentaire au niveau régional exige des États la mise en place d'un mécanisme de coordination pouvant nécessiter des transferts d'une partie de leurs prérogatives sur des questions de souveraineté. Mais ont-ils vraiment le choix à la lumière de l'expérience vécue depuis les indépendances où le recours systématique à l'aide alimentaire internationale a vidé de toute substance le concept de souveraineté nationale?

Le deuxième défi est celui relatif au financement d'un tel dispositif. En effet, les coûts de ce dispositif peuvent être élevés, ce qui soulève la question des sources de financement et la pérennisation de ce financement.

Le troisième défi est celui de la mise en place d'un mécanisme de gouvernance transparent et équitable. La gestion de la chose commune est parfois sources d'écueils et de conflit d'intérêts comme le montrent certaines expériences régionales passées où des initiatives aussi nobles ont disparu parce que les acteurs n'ont pas réussi à mettre en place des mécanismes transparents de gestion.

Enfin, le quatrième défi consiste à bâtir un mécanisme de solidarité désintéressée entre des États dans un contexte où les populations de ces États ne sont pas exposées de la même manière aux crises alimentaires.

2.3.1 Consolidation des structures nationales de stockage et de d'information

Les dispositifs nationaux sont appelés à constituer les piliers du RESOGEST. Ces dispositifs nationaux, assureront l'exécution des décisions prises au niveau régional. Ils alimenteront également le niveau régional avec les informations relevant de la sphère nationale. Pour pouvoir assurer ce rôle de piliers, ces dispositifs méritent d'être suffisamment renforcés.

a) Renforcement des Offices nationaux de gestion des stocks

Dans le cadre de l'harmonisation des procédures de travail au niveau des Offices, les efforts des acteurs tels que le PAROC ont abouti à l'adoption des procédures de gestion de stocks quasiment uniformes, particulièrement au niveau des États ayant bénéficié de cette initiative. Cet effort devra néanmoins être généralisé aux autres offices et sociétés qui n'utilisent pas les mêmes procédures. Cette harmonisation/renforcement portera à la fois sur la maintenance des stocks, la comptabilité des stocks, les règles de la rotation technique, et sur les procédures de gestion administrative et financière, de même que sur la création de stocks nationaux de sécurité alimentaire pour les pays qui n'en disposent pas.

b) Consolidation des infrastructures de stockage

Dans les propositions émises et analysées plus haut, il a été suggéré que, pendant la phase opérationnelle, les stocks de la Réserve régionale soient logés dans les infrastructures de stockage des pays membres. Mieux, il a été proposé que des blocs soient constitués pour un pré-positionnement plus efficient des stocks. Une telle option nécessitera que les capacités de stockage soient accrues dans tous les pays, en particulier dans les pays concernés par les premiers pré-positionnements des vivres. Ceci nécessitera que les infrastructures existantes soient réhabilitées et que l'on envisage la construction de nouveaux magasins.

c) Consolidation des systèmes nationaux d'information

Tout comme les structures nationales de gestion de stocks, les dispositifs nationaux d'information (SAP, SIM, etc.) devraient faire l'objet de consolidation et d'harmonisation.

Les efforts à fournir trouvent déjà un terrain favorable avec les activités menées par le CILSS (pour le bilan des campagnes), le SIM (avec la RESIMAO) ou encore la CEDEAO avec le système AGRIS.

Le travail de consolidation de ces structures visera deux axes. Le premier axe porte sur l'harmonisation des procédures de collecte et d'analyse des données. Pour le suivi des populations à risque, l'harmonisation pourrait se faire autour du «Cadre harmonisé des Méthodes d'Identification et d'Analyse des Zones et Groupes Vulnérables au Sahel». Ce cadre est le fruit d'un consensus des principaux acteurs que sont le CILSS, le PAM, la FAO, le FEWS NET ; un processus de réflexion ayant bénéficié de l'appui de l'US-AID et de l'Union européenne. Pour les SIM, l'effort d'harmonisation initié par le RESIMAO sera capitalisé en vue de mettre au point une méthodologie homogène de suivi des marchés des produits alimentaires.

Les pays restés en marge de ces processus bénéficieront d'appuis nécessaires pour pouvoir rapidement les intégrer.

Le deuxième axe pour la consolidation des structures nationales d'information sera la mise en application effective des procédures harmonisées au niveau des pays. Cela pourrait nécessiter des actions de formation et de recyclage appropriées.

2.3.2 Création d'un embryon sous la forme d'une réserve virtuelle

Dans l'analyse des dispositifs nationaux il est apparu que de nombreux États sahéliens et non sahéliens disposent d'un stock de sécurité alimentaire, acquis avec des fonds d'aide et parfois avec l'apport des États. De manière générale, tous les pays qui ont un stock national de sécurité alimentaire, à l'exception du Cap Vert, gèrent une réserve matérielle avec différentes composantes, le stock d'intervention que l'on retrouve au Burkina Faso, au Mali, au Niger et au Sénégal.

Dans cette phase la Réserve Régionale pourrait être bâtie sur les réserves nationales, plus particulièrement les stocks d'intervention.

Concrètement il pourrait s'agir d'une allocation d'une partie des réserves nationales des pays qui en disposent. Cela permettra de constituer des stocks virtuels qui seront mobilisés en cas d'intervention au niveau régional. Toutefois, le niveau d'engagement à consentir sur les réserves nationales que les États cèderont en faveur d'un pays en crise fera l'objet d'harmonisation. La proportion de 5% est déjà avancée. Cette proportion, bien que arbitraire, paraît raisonnable au regard du niveau des efforts consentis par les pays en faveur du Niger en 2010.

Pour les pays qui ne disposent pas de réserve nationale de sécurité, en attendant qu'ils en soient dotés, le principe d'une contribution financière libre, mais avec un seuil minimal, pourrait être institué. Ce seuil minimal peut être fixé comme étant l'équivalent monétaire de la plus petite contribution en nature offerte par les pays disposant des réserves matérielles.

L'avantage de ce mécanisme au démarrage est qu'il permet de mettre en place un système peu coûteux de même qu'il permet aux États de faire l'apprentissage de la pratique d'une gestion concertée des crises alimentaires.

Son inconvénient est que les ressources engrangées, qu'elles soient physiques ou financières, pourraient ne pas être à la hauteur des besoins exprimés. En effet, le seuil de 5% n'a pas été fixé en lien avec le niveau des besoins potentiels. Toutefois, cette lacune sera corrigée lorsque le RESOGEST sera en mesure d'acquérir ses propres stocks sur la base d'une évaluation plus fine des besoins.

A terme, lorsque le mécanisme de financement du RESOGEST sera opérationnel, toute ponction sur les réserves nationales sera remboursée avec les ressources financières du Réseau.

Cette formule ne demande que très peu d'engagements et d'implication aux niveaux politique et juridique. Elle est donc envisageable immédiatement car le geste de solidarité exprimé par les pays à l'égard du Niger en 2010 laisse présager qu'elle

pourrait fonctionner dès son démarrage. Elle présente également l'avantage d'éviter les réticences qui pourraient être liées à un transfert brutal de prérogatives des États vers le niveau régional.

2.3.3 La mise en place d'un Fonds régional d'assistance à la gestion des crises alimentaires et autres calamités naturelles

Les principes forts qui doivent guider la création du Fonds régional d'appui à la sécurité alimentaire sont la pérennité, l'effectivité de recouvrement, la diversification des sources et la participation des bénéficiaires.

Dans le but de permettre aux acteurs régionaux de disposer d'un outil de gestion des crises alimentaires qui soit sous leur contrôle effectif, les ressources financières devraient provenir en priorité de ceux-ci, en l'occurrence la CEDEAO et l'UEMOA.

L'UEMOA a créé depuis 2006, sur les ressources du Prélèvement Communautaire de Solidarité, un Fonds Régional de Développement Agricole dont l'utilisation effective démarrera en 2011⁶. L'UEMOA compte allouer une partie de ce fonds à la constitution d'un stock régional de sécurité, pour lequel elle a d'ailleurs prévu une étude de faisabilité.

De son côté, la CEDEAO prévoit, dans le cadre de la mise en œuvre de l'ECOWAP, la création d'un Fonds Régional d'appui à la sécurité alimentaire.

Dès lors, il sera envisageable qu'un de ces fonds (CEDEAO et UEMOA) contribue à alimenter la composante financière de la Réserve alimentaire.

En ce qui concerne la contribution des bénéficiaires, , on pourrait envisager que les contributions se fassent sur les prix de cession d'une partie des quantités à acheter auprès des producteurs dans le cadre de la reconstitution de la Réserve Alimentaire Régionale.

Toutefois, le recours à ces sources de financement complémentaires devrait uniquement être envisagé comme mesure d'appoint ; l'essentiel étant pris en charge par les acteurs de la région.

Un manuel des procédures serait nécessaire pour définir les conditions de mobilisation et d'utilisation des financements destinés à la Réserve.

2.3.4 Modalités pratiques d'acquisition des vivres

Sur la base des déstockages effectués pendant chaque campagne, un plan annuel de reconstitution devrait être élaboré.

La priorité sera accordée aux achats directs auprès des producteurs conformément à l'ambition du RESOGEST de soutenir la production agricole. A cette fin, les Offices

⁶ Source : entretien avec le Chargé de l'Agriculture de l'UEMOA.

nationaux qui auront à charge l'organisation de ces achats négocieront des conventions/accords avec les organisations des producteurs.

Lorsque les achats directs auprès des producteurs ne sont pas réalisables, le recours sera alors fait aux procédures d'appels d'offre ouverts. Dans ce cas, un cahier de charges indiquant très clairement la manière dont les producteurs seront effectivement impliqués dans l'exécution du marché devra être élaboré et joint au dossier d'appel d'offres.

Cette formule est immédiatement opérationnelle parce que les offices et sociétés d'État existants ont eu à gérer de tels processus avec de grands succès. La SONAGESS, l'OPVN ont eu à mener de telles opérations à plusieurs reprises. Mais le véritable défi demeure celui de trouver des mécanismes ou procédures innovantes d'achat favorisant une meilleure participation des producteurs à l'approvisionnement de la Réserve alimentaire régionale.

2.3.5 Amélioration du fonctionnement du marché régional

L'enjeu majeur est de promouvoir un véritable partenariat public-privé qui favorise un meilleur fonctionnement du marché régional.

En dépit des textes communautaires en matière d'intégration régionale, de nombreux obstacles se dressent toujours contre la libre circulation des marchandises. De ce point de vue, il est indispensable que les États et les organisations régionales se penchent tout spécifiquement sur ces questions pour en apporter des réponses définitives. A ce titre, on peut déplorer toutes les formes d'interdiction d'exportation de vivres ou toutes autres tracasseries liées à la circulation de produits alimentaires dans l'espace communautaire, prises par certains États en violation des traités communautaires auxquels ils ont souscrits. L'Observatoire des Pratiques anormales mis en place en Afrique de l'Ouest semble être pour le moment totalement impuissant face à ce phénomène.

L'autre défi à relever est la question de la transparence des marchés. En effet, pour faciliter la circulation des vivres entre zones excédentaires et déficitaires, une bonne information est nécessaire. Il faut donc s'interroger sur le rôle des SIM qui, au delà de l'information économique utile pour l'analyse, se doivent de fournir également l'information commerciale. Les États portent une grande responsabilité quant au travail effectué par ces structures en vue de s'assurer qu'elles participent de façon effective à la facilitation des échanges. Toutefois, cette question va au delà de l'information du marché. Elle concerne également l'information sur les stocks officiels (nationaux comme régionaux) et les stocks privés. La diffusion de l'information sur les activités des offices qui sont en rapport avec les activités des opérateurs privés est une bonne manière d'éliminer des rapports de méfiance, même de défiance, qui existent entre organismes publics et opérateurs privés. La bonne information permet également d'éviter les craintes souvent injustifiées des opérateurs de marché, et de permettre à l'ensemble des acteurs publics et privés de prendre les bonnes décisions.

Il y a également la question de l'encadrement et du dialogue avec les opérateurs privés. Comme cela a été évoqué dans la première partie, le secteur privé mérite aussi un renforcement de ses capacités afin de jouer pleinement son rôle. L'exemple a été donné pendant la gestion de la crise alimentaire 2008, où les mesures de défiscalisation des denrées alimentaires prises dans la précipitation par les gouvernements n'ont pas eu les effets

escomptés, faute d'une coopération réelle du secteur privé. Que sera le comportement des opérateurs privés dans le cas où le relèvement du PCS viendrait à être adopté ? Il est à craindre que cela soit considéré une opportunité pour modifier la structure des prix de manière disproportionnée, faisant ainsi courir à la région le risque d'un phénomène inflationniste ?

CONCLUSION GENERALE

L'analyse des expériences de gestion des stocks alimentaires au Sahel pendant la période post coloniale, révèle qu'en dépit de la mission noble assignée à ces instruments de prévention et de gestion des crises alimentaires, un certain nombre de faiblesses ont limité leur efficacité et même menacé leur survie. Aussi bien la forte diversification et le manque de clarté de leurs missions, les problèmes de gouvernance, le recours quasi-exclusif aux financements extérieurs, etc., ont été autant de facteurs ayant entravé le bon fonctionnement de ces instruments et leur pérennité – Une situation ayant sonné le son de cloche aux vagues de restructurations et s'étant également soldée par une remise en cause des prérogatives des États. Au fil du temps, les crises alimentaires de plus en plus complexes et récurrentes ont fini par convaincre les décideurs politiques que l'effort des États pris individuellement ne peuvent venir à bout de ce fléau – qui n'est plus exclusivement le seul problème des ruraux ou des sahéliens.

Même si les initiatives régionales de coopération en matière de gestion des crises alimentaires paraissent rares, celle du RESOGEST semble traduire une ambition des États, à travers leurs organisations régionales, d'explorer de nouveaux mécanismes de solidarité en réponse aux crises alimentaires – mais aussi de réaffirmer leur souveraineté dans le domaine.

En prenant appui sur les instruments et les mécanismes mis en place par les Etats pour la gestion des crises alimentaires, le RESOGEST s'affiche comme un puissant outil de coopération régionale contribuant à la mise en œuvre des politiques de sécurité alimentaire, notamment dans le cadre du l'ECOWAP/PDDAA et de la PAU/UEMOA.

Cette initiative demeure à ses débuts, avec beaucoup de défis à relever pour son opérationnalisation. Au-delà des études fines à entreprendre pour clarifier à la fois les aspects techniques, institutionnels et juridiques, le plus urgent demeure l'adoption par les organisations-inter-gouvernementales du cadre d'organisation et de fonctionnement du RESOGEST – mais aussi leur engagement pour un financement souverain de cet instrument de solidarité au service de l'action commune régionale en matière de gestion des crises alimentaires.

Références Bibliographiques

- CasWell, N. (1983). *L'Autopsie de l'ONCAD : La politique Arachidière du Sénégal*, 35p
- Chiaradia-Bousquet J.P. & Morel-Chevillet, J.P. (??) *Cadre juridique de la Sécurité Alimentaire*, FAO, <http://www.fao.org/docrep/w3079f/w3079f00.htm#Contents>); 3 p.
- CILSS, (1978). *Actes du Colloque de Mindelo : 572 p*
- Diallo, K. & al, (2006). *Commercialisation des Céréales et Sécurité Alimentaire au Mali*, 12p
- Egg, J. Michiels D., (2007) *Les Enseignements tirés de la crise alimentaire 2005 au Niger*, 133 p
- Gromotka, J. & BENDOW, J., (1992). *Niger, Rôle, Volume et Gestion du Stock de Sécurité Alimentaire*, 96 p
- Hounzangbé, E. (1994). *Bilan de Mindelo et Problématique Actuelle*, 50 p
- NEDAD, (2004). *La sécurité et les Systèmes des Réserves Alimentaires en Afrique*, 74p
- NEPAD- WFP, (2004). *Study on Food Security systems in West Africa*, 53p
- Sow P. & Newman, D., (1988). *La réglementation du Marché Céréalière au Sénégal*, 45 p
- Oudet, M., (2005). *l'Ecowap, le TEC et les APE*, 3 p.
- Sanogo, K., Dembélé, N., Staatz, J., Traoré, D. (2005). *Note sur la Problématique d'approvisionnement des céréales au Mali*, 7p

Liste des Personnes Rencontrées ou contactées (par téléphone)

Noms et Prénoms	Fonction
1. Ibrahim Laouali,	Coordonnateur Fews Net – Niger
2. Sani Laouali Addoh ,	Coordonnateur SIMA – Niger
3. Minkela Harouna ;	Coordonnateur Cellules Crises Alimentaires Niger
4. Malla Ari ;	Directeur de Cabinet du Premier Ministre ; Niger
5. Ibrahim Sahibou ;	Directeur Administratif et Financier ; Cellule Crises Alimentaires Niger
6. Sadou Seydou :	Directeur Général : Office des Produits Vivriers du Niger
7. Traore Moïse	Secrétaire Exécutif du Conseil National de Sécurité Alimentaire, Burkina Faso
8. Compaoré Boureima,	Conseil National de Sécurité Alimentaire, Burkina Faso
9. Ramdé Tinga,	Conseil National de Sécurité Alimentaire, Burkina Faso
10. Zakari Segbo,	Directeur Général par intérim de la SONAGESS, Burkina Faso
11. Bila Roger Kaboré,	Chargé de l'Agriculture ; Commission de l'UEMOA , Burkina Faso
12. Hébié Issiaka,	Chargé des Programmes ; Afrique Verte Burkina Faso

- | | |
|------------------------------------|--|
| 13. Ousseini Ouedraogo | , Secrétaire Exécutif par intérim du ROPPA,
Burkina Faso |
| 14. Mamadou Ouedraogo ; | Chargé de Communication ROPPA , Burkina Faso |
| 15. Saliou N'Diaye ; | Chargé du Suivi Evaluation et Capitalisation, ROPPA,
Burkina Faso |
| 16. Dramane Coulibaly ; | Coordonnateur du Programme Régional Sécurité
Alimentaire , CILSS, Burkina Faso |
| 17. Amadou Maktar Konaté ;
Faso | Expert en Sécurité Alimentaire ; CILSS, ; Burkina |
| 18. Irée Bio Aboudou ; | Directeur Général de l'ONASA, Bénin |
| 19. Bakary Diallo | Président Directeur Général de l'OPAM – Mali |
| 20. Issa Seye | Directeur du CSA – Sénégal |
| 21 Adoum Ngaba | ONASA Tchad |
| 22 Aboubacar Amadou, | Assistant du Commissaire Chargé de l'Agriculture,
Commission de la CEDEAO, Abuja- Nigéria |