COMISSÂO DA CEDEAO

ECOWAS COMMISSION

COMMISSION DE LA CEDEAO

En collaboration avec

Réserve régionale de sécurité alimentaire

Juillet 2012

Avec l'appui technique de :

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

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

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

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

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

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

Sommaire

Résumé exécutif 8
1 Les fondements de la réserve alimentaire régionale 15
1.1 Les acteurs concernés : institutions, acteurs socioprofessionnels, ONG 15
1.2 Les initiatives régionales et internationales en matière de stockage de sécurité 16
1.3 Les orientations du cadre d'orientation du stockage de sécurité alimentaire .. 18
2 Le contexte 18
2.1 Les principales caractéristiques de la sécurité alimentaire et des crises alimentaires en Afrique de l'Ouest 18
2.2 Les déclencheurs des crises alimentaires 21
2.2.1 Les chocs agro-climatiques 21
2.2.2 Les chocs de prix et les risques de marché 21
2.2.3 Les conflits et les crises sociopolitiques 23
2.2.4 Les facteurs de vulnérabilité aux crises alimentaires 24
2.2.5 Un facteur aggravant : les changements climatiques 25
2.3 Le rôle des stocks dans la gestion de la sécurité alimentaire 26
2.4 Une réserve régionale pour affronter cinq types de chocs 27
3 Enjeux, positionnement et spécificités de la réserve régionale 28
3.1 Enjeux de la réserve de sécurité régionale 28
3.2 Positionnement 30
3.3 L'articulation et les complémentarités avec les premières lignes de défense (SNS et stocks de proximité) 32
3.4 Les facteurs de crise et de risque considérés 33
3.4.1 La disponibilité de vivres pour des opérations d'urgence 33
3.4.2 La facilitation de l'accès aux aliments du bétail 34
3.5 Synergies avec des programmes de filets de sécurité alimentaire 35
4 Les objectifs globaux et spécifiques assignés à la réserve régionale 36
4.1 L'objectif global 36
4.2 Les objectifs spécifiques 36
5 Les principes guidant la conception et le fonctionnement de la Réserve régionale de sécurité alimentaire 37
6 Les modalités de mise en œuvre de la Réserve régionale de sécurité alimentaire 37
6.1 Les instruments mobilisés 37
6.2 Le dimensionnement de la réserve 38
6.2.1 La méthodologie 38
6.2.2 L'estimation des besoins annuels 38
6.2.3 Les paramètres déterminant la part des besoins annuels couverts par la réserve régionale 41
6.2.4 Dimensionnement de la réserve selon cinq scénarios et option retenue .. 43
6.2.5 La planification de la réserve sur huit ans 46
6.3 Composition et localisation de la réserve physique 47
6.3.1 Principes directeurs 47
6.3.2 Identification des sous espaces de production et de consommation 48
6.3.3 Localisation des stocks physiques 51
6.3.4 Composition de la réserve physique et ventilation par sous espace 54
6.4 Approvisionnements de la réserve physique 58
6.4.1 Modalités d'approvisionnement régional 58

6.4.2 Conditions et modalités du recours à l'approvisionnement hors CEDEAO 62
6.5 Modalités techniques de constitution et entretien des stocks 62
6.5.1 Contrôle qualité 62
6.5.2 Prestation de maintenance 63
6.5.3 Rotation technique du stock 63
6.6 Les critères et modalités de mobilisation de la réserve régionale 64
6.6.1 Les déclencheurs : priorité à l'utilisation du Cadre Harmonisé Bonifié 64
6.6.2 La procédure de déclenchement 65
6.6.3 Seuils de sollicitation différentiés par pays, suivant le niveau de développement et d'accès aux marchés 67
7 Les préalables et les mesures d'accompagnement 67
7.1 Le développement des systèmes d'informations sur la sécurité alimentaire 68
7.2 La systématisation des plans de contingence nationaux coordonnés 69
7.3 La conception du plan de contingence régional 69
7.4 L'appui à la constitution et au renforcement des stocks nationaux et des stocks de proximité 70
7.4.1 L'appui aux stocks nationaux de sécurité alimentaire 70
7.4.2 L'appui à la mise en réseau des stocks de proximité 70
7.5 L'appui à la mise en œuvre du cadre de coopération du RESOGEST 71
8 Le dispositif institutionnel 73
8.1 Contexte et orientations générales 73
8.2 Des orientations communes à tous les scénarii 74
8.3 Missions des différents organes 76
8.4 Quatre scénarii instruits 77
8.4.1 Scénario 1 : Insertion dans le dispositif institutionnel de l'ECOWAP/PDDAA 78
8.4.2 Scénario 2 : Mise en place d'un dispositif indépendant 80
8.4.3 Scénario 3 : Mise en place d'un mécanisme dédié mais inséré dans le dispositif de l'ECOWAP 82
8.4.4 Scénario 4 : Mise en place d'un dispositif de cogestion de la réserve régionale 83
8.5 Les options préconisées 88
9 Le financement 89
9.1 Approche générale 89
9.2 L'évaluation des différentes rubriques de coûts pour la constitution, l'entretien et la gouvernance de la réserve physique et financière 90
9.2.1 Les coûts relatifs à la constitution de la réserve physique régionale 91
9.2.2 Les coûts relatifs à l'entretien et à la gestion courante du stock physique 92
9.2.3 Les coûts de constitution de la réserve financière 93
9.2.4 Les coûts administratifs et de gouvernance 94
9.2.5 La planification des coûts sur huit ans 94
9.3 Evaluation des coûts induits par la solidarité régionale pour financer les interventions 96
9.4 Consolidation des coûts imputables au Fonds d'Intervention d'Urgence 97
9.5 Les sources de financement et l'équilibre des contributions 100
9.6 Les principes généraux 100
9.6.1 Le financement de la constitution de la réserve, de son entretien et de sa gouvernance 101

9.6.2 Le financement des interventions de la Réserve régionale 102
10 Le dispositif de suivi-évaluation 104
10.1 Définition du champ du suivi-évaluation 104
10.2 Les indicateurs de suivi 105
10.3 Les indicateurs d'évaluation 108
10.4 Mécanisme institutionnel du système de suivi-évaluation 108
11 Les risques et les mesures d'atténuation 108
12 Le calendrier et les modalités de mise en œuvre 109
13 Les aspects juridiques 109
14 Sigles et acronymes 111
15 Bibliographie sélective 112
16 Annexes 113
16.1 Annexe 1 : Présentation détaillée des résultats relatifs aux scénarii alternatifs 115
16.2 Annexe 2 : Présentation détaillée des coûts de la gestion technique et de la gouvernance de la réserve 119

Table des illustrations

Graphique 1 : Allocation de la réserve régionale par type de pays (Tonne) 44
Graphique 2 : Dimensionnement de la réserve et hypothèse sur les stocks nationaux (Tonne) 45
Graphique 3 : Variabilité des prix au cours de la campagne selon les années 61
Graphique 4 : Evolution des prix en indice selon les campagnes 61
Graphique 5 : Répartition des coûts imputés aux Fonds d'Intervention d'urgence alimentaire sur huit ans 98

Schéma 1 : Cadre général du dispositif institutionnel 77
Schéma 2 : Schéma du dispositif institutionnel relatif au scénario 1 « Intégration dans l'ECOWAP » 79
Schéma 3 : Schéma du dispositif institutionnel relatif au scénario 2 « Dispositif indépendant » 81

Tableau 1: Complémentarités des réserves physique et financière 34
Tableau 2 : Récapitulatif du choc le plus sévère enregistré par chaque pays sur la période 2000-2012 40
Tableau 3 : Besoins annuels en 2020 générés par le choc le plus sévère constaté entre 2000 et 2012 41
Tableau 4 : Part des besoins annuels prise en charge par les approvisionnements de la région 42
Tableau 5 : Couverture régionale différentiée selon le type de pays 43
Tableau 6: Les cinq scénarios pour le dimensionnement de la réserve 44
Tableau 7 : Planification 2013-2020 pour le dimensionnement de la réserve régionale (Tonne) 47
Tableau 8 : Principaux produits vivriers de base dans les pays de la CEDEAO 49
Tableau 9 : Evolution des stocks de la réserve physique selon la planification des besoins dans le scénario retenu (Tonnes) 52

Tableau 10 : Distribution des productions (2000-2010) des principales céréales (%)..... 55
Tableau 11 : Produits de la réserve physique par sous-espace..... 56
Tableau 12 : Part de chaque céréale dans l'apport calorique céréalier (Kcal) par jour par personne (moyenne 2000-2007 par pays) par sous-espace (moyenne pondérée des pays du sous-espace)..... 57
Tableau 13 : Proportion dans l'apport calorique céréalier par jour par personne (moyenne 2000-2007 par pays) par sous-espace (moyenne pondérée des pays du sous-espace).. 57
Tableau 14 : Part minimale des différents produits composant la réserve dans chaque sous-espace 57
Tableau 15 : Fonctions considérées dans la conception du dispositif institutionnel..... 76
Tableau 16 : Synthèse des scénarii institutionnels 85
Tableau 17: Synthèse des atouts et limites des différents scénarii institutionnels..... 86
Tableau 18: Similitudes et différences entre les deux options proposées par la Task Force 89
Tableau 19 : Effets des variations intra et inter annuelles des prix sur le coût de la réserve 92
Tableau 20: Budget de la réserve à huit ans 95
Tableau 21 : Evaluation des dépenses du fonds d'intervention d'urgences alimentaires hors création et entretien de la réserve..... 99
Tableau 22 Budget consolidé du Fonds d'intervention d'urgences alimentaires..... 99
Tableau 23 : Structure de financement de la constitution, entretien et gouvernance de la Réserve régionale 102
Tableau 24 : Rappel des coûts des interventions de la Réserve pour les années 1 à 8 (millions $) 102
Tableau 25 : Simulation des ressources induites par une contribution de solidarité sur les importations extrarégionales..... 103
Tableau 26 : Structure de financement des interventions de la Réserve régionale et contribution des ressources régionales au financement des stocks nationaux..... 104
Tableau 27 : Indicateurs proposés de suivi-évaluation..... 106

Figure 1 : Sous alimentation et insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest..... 19
Figure 2: Prévalence de la malnutrition infantile aigue globale dans deux régions du Niger. 20
Figure 3: Population affectées par des crises (hors politiques) depuis 2000 dans la région.. 21
Figure 4: Volatilité des prix sur les marches domestiques: l'exemple du Burkina Faso..... 22
Figure 5: Prévisions de l'impact des changements climatiques du la productivité agricole 26
Figure 6: Evolution de la part des achats internationaux pour l'approvisionnement des opérations d'urgence du PAM dans la région CEDEAO..... 29
Figure 7: Evolution de la part des achats internationaux pour l'approvisionnement des opérations programmes du PAM dans la région (hors urgences)..... 30
Figure 8: Positionnement de la réserve régionale et synergies avec d'autres priorités de la politique agricole régionale. 32
Figure 9: Articulation avec les instruments de filets de sécurité..... 36
Figure 10 : Distribution des productions (2000-2010) des principales céréales (%)..... 55
Figure 11 : Proportions des principales spéculations dans la production totale de céréales par sous-espace (%) (2000-2010)..... 56
Figure 12: Phases d'insécurité alimentaires proposées par le Cadre Harmonisé Bonifié..... 65

Encadré 1: Engagements des Parties prenantes du RESOGEST..... 17

Encadré 2: Fonctionnement des procédures de déclenchement..... 66

Carte 1: Principaux bassins de production pour les principales productions retenues (hors riz)..... 50
Carte 2 : Principaux sites d'entreposage de la réserve régionale physique et part de chacun des quatre sites 53

Résumé exécutif

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

2. Cette proposition s'est appuyée sur les travaux de la Task Force « stockage » mise en place sur décision du Comité Ministériel d'Accra (février 2011) pour accélérer la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA (PRIA). Cette task force a un mandat technique et consultatif, et est composée de personnes ressources compétentes dans le domaine, émanant des milieux professionnels agricoles, des structures nationales de gestion des stocks, des institutions régionales et internationales, etc.

3. La présente proposition décline les orientations de la région ouest africaine en matière de stockage inscrites dans le cadre stratégique de stockage de sécurité. Ce cadre précise les objectifs assignés aux stocks de sécurité alimentaire, destinés à des opérations d'assistance alimentaire d'urgence en cas de chocs débouchant sur une crise alimentaire conjoncturelle (réserve d'urgence stratégique ou humanitaire). Il distingue cette mission centrée sur les réponses rapides aux situations d'urgence d'un autre objectif généralement assigné aux stocks, à savoir l'intervention sur les marchés à des fins de régulation des prix des produits vivriers. Cet aspect fait l'objet d'une autre Task Force dont les travaux devraient être disponibles en novembre 2012 pour permettre à la Commission de la CEDEAO de faire des propositions au Comité Ministériel.

4. L'étude a été conduite en prenant en considération et en valorisant les différentes initiatives qui se développent depuis ces dernières années (RESOGEST/CILSS, UEMOA, CEDEAO, G20), suite à la crise alimentaire de 2005/06 au Niger, à la crise de 2008, induite par la flambée des prix mondiaux, à la crise pastorale de 2010 et enfin à la crise actuelle qui frappe de nombreux pays de la région et concernerait plus de 18 millions de personnes vulnérables. La proposition porte sur la mise en place d'une Réserve régionale de sécurité alimentaire en capacité de fédérer les attentes sous jacentes de ces différentes initiatives et d'en constituer le cadre de convergence.

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

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

7. Sur le plan des modalités techniques (dimensionnement, localisation, composition, etc.) la Task Force et la Commission de la CEDEAO ont examiné différents hypothèses et scénarii proposés par

l'équipe d'expert. Ces propositions ont été amendées en vue d'aider à la prise de décision par le Comité Ministériel. La présente proposition détaille les options retenues par la Commission de la CEDEAO, mais présente les différents scénarii proposés et les raisons qui l'ont conduit à faire ses choix.

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

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

10. Le dimensionnement de la réserve repose sur une analyse historique des besoins alimentaires des populations de la CEDEAO affectées par une crise politique, un choc « naturel » (inondations, sécheresse, etc.), ou un choc de « prix » (type crise de 2008) au cours des douze dernières années, et pour lesquelles une intervention d'urgence s'est avérée nécessaire. L'estimation est calibrée sur le choc le plus important afin que la réserve soit en mesure de faire face à la plupart des situations et prend en compte la croissance démographique.

11. La réalisation de différentes simulations, basées sur cinq scénarii différents, ont permis de discuter le niveau et la répartition souhaitable de prise en charge des besoins annuels en période de crise par la région et par les pays (incluant les stocks nationaux et de proximités). Les différents scénarii sont obtenus en faisant varier les trois paramètres suivants : (i) La durée de couverture des besoins annuels par la région ; (ii) La part des besoins couverts par la région et celle prise en charge par les pays (iii) Le degré de différenciation entre les Etats à faible ou à forte exposition aux chocs dans la contribution de la solidarité régionale à la couverture des besoins.

12. Les caractéristiques et implications des cinq scénarii envisagés sont disponibles pour les décideurs A l'issue d'une réflexion sur les forces et faiblesses de chaque scénario, la Commission de la CEDEAO recommande une démarche progressive permettant de constituer une réserve globale de 411 000 tonnes en année de croisière (année 8) avec deux composantes : un stock physique de 140 000 tonnes (un tiers) et un stock financier représentant l'équivalent de 271 000 tonnes (deux tiers).

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

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

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

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

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

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

19. Quatre sites d'entreposage ont été sélectionnés sur la base (i) de l'existence de capacités de stockage (entrepôts et capacités humaines et institutionnelles de gestion des stocks par les structures nationales), (ii) de leur proximité avec les besoins prévisionnels et, (iii) de leur proximité des principaux lieux de production : Nord Nigeria/Niger (sous espace Est); sud Mali, Burkina Faso, nord Ghana (sous espace Centre) ; Sénégal (sous espace Ouest Atlantique); Guinée/Liberia/Sierra Leone (sous espace Golfe Atlantique). Deux sites disposent d'un accès aux ports de Téma et Dakar. Les quantités stockées sur les différents sites sont corrélées avec les besoins prévisionnels. Les sous espaces Est et Centre représentent 96 % de la Réserve physique régionale, compte tenu de l'ampleur des besoins des pays sahéliens enclavés.

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

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

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

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

24. La Task Force a envisagé et examiné quatre scénarii institutionnels. Ils diffèrent selon le niveau d'engagement des institutions régionales, selon le degré d'intégration dans le dispositif ECOWAP et par la nature du partenariat noué avec la Communauté internationale :
    a. Intégration complète dans le dispositif institutionnel de l'ECOWAP ;
    b. Mise en place d'un dispositif indépendant sous cotutelle CEDEAO et UEMOA
    c. Mise en place d'un mécanisme dédié à la gestion de la Réserve mais inséré dans l'ECOWAP ;
    d. Mise en place d'un dispositif de cogestion entre la Communauté régionale et la Communauté internationale.

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

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

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

27. Les deux options soumises à l'arbitrage du Comité Ministériel sont les suivantes :
    a. Schéma institutionnel 1 : Mécanisme inséré dans le dispositif institutionnel de l'ECOWAP/PDDAA
    b. Schéma institutionnel 3 : Mise en place d'un mécanisme dédié à la gestion de la Réserve mais inséré dans le dispositif de l'ECOWAP/PDDAA.

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

29. Enfin, l'étude procède à l'évaluation des coûts. Ceux-ci varient selon différentes hypothèses, notamment en fonction du degré de solidarité régionale. Ces coûts distinguent
    a. *La constitution et la gestion technique de la réserve physique et financière*
        i. la dotation initiale en capital physique et financier et les dotations complémentaires ;
        ii. Les coûts relatifs à la maintenance et à la gestion quotidienne de la réserve physique : stockage, entretien phytosanitaire, pertes, rotation technique, etc. ;
        iii. les coûts d'entretien du stock, de gestion technico-administrative et de gouvernance, et enfin,
        iv. Les coûts administratifs (y compris le S&E et audits) et les charges liées à la gouvernance
    b. *Les coûts liés aux interventions de la Réserve*, au titre de la solidarité régionale et sur financement d'un Fonds à créer, le Fonds d'Intervention d'Urgence Alimentaire.

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

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

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

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

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

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

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

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

36. Le schéma de financement suggéré permet non seulement de couvrir l'ensemble des coûts de la composante régionale du stockage de sécurité, mais de cofinancer à hauteur significative la stratégie concomitante de renforcement des stocks nationaux de sécurité et des stocks de proximité, ainsi que les mesures d'accompagnement. En moyenne 80 % des ressources régionales, principalement induites par la contribution « Faim Zéro » serait mis à profit pour financer ou cofinancer les stocks de proximité et les stocks nationaux de sécurité alimentaire, ainsi que les mesures d'accompagnement de l'ensemble de la stratégie régionale ouest africaine de stockage.

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

    a. le développement des systèmes d'information fiables, crédibles, indépendants et centrés sur les différents paramètres de la sécurité alimentaire ;
    b. la promotion des plans de contingence, conçus comme des cadres définis ex-ante, permettant de préparer une réponse appropriée aux différentes crises que le pays ou la région peuvent être conduits à affronter ;
    c. la promotion des autres lignes de défense auxquelles la réserve régionale vient en appui : les stocks de proximité, les stocks nationaux de sécurité alimentaire ;

d. le développement du cadre de coopération du RESOGEST de façon à dynamiser la collaboration entre les structures publiques en charge de la gestion de la gestion des stocks et à permettre leur réseau de jouer pleinement son rôle central dans la mise en œuvre de la Réserve régionale.

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

1 Les fondements de la réserve alimentaire régionale

L'étude de faisabilité s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA. Elle opérationnalise l'objectif spécifique n°3 de son Programme Régional d'Investissements Agricoles (PRIA) ciblé sur « la réduction de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité structurelle des populations au travers de filets sociaux de sécurité », via le résultat 33 : « des instruments régionaux d'appui à la capacité nationale de prévention/gestion des crises alimentaires et de réduction de la vulnérabilité des populations pauvres, rurales et urbaines, sont mis en œuvre ». Ce résultat se décline en particulier dans l'activité 332 « Renforcer les stocks nationaux et constituer le stock régional de sécurité alimentaire ». Cette action prévoit trois activités :

- Renforcement des capacités nationales en matière de stockage public de sécurité ;
- Renforcement de la coopération entre les pays en matière de stockage de sécurité ;
- Mise en place progressive du stock régional de sécurité.

Pour décliner les orientations générales du PRIA, le Conseil ministériel de février 2011 (Accra- Ghana) réuni à l'initiative de la CEDEAO a décidé de mettre en place une task force centrée sur la réserve de sécurité alimentaire. Cette dernière comprend les membres suivants :

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

En octobre 2011, la CEDEAO a réuni à Dakar une task force élargie. Elle a procédé à un échange de vue et fixé une feuille de route. Cette feuille de route comprenait comme première étape la préparation d'un cadre d'orientation stratégique pour le stockage de sécurité.
La Task Force s'est réunie une nouvelle fois en mars 2012 à Ouagadougou pour examiner, amender et adopter la proposition de cadre d'orientation stratégique. Ce cadre a servi de référence pour la conduite de l'étude de faisabilité relative à la conception de la réserve régionale. La task force s'est de nouveau réunie du 19 au 22 juillet 2012 pour examiner en détail les propositions, formuler des amendements et sélectionner les options qu'elle se propose de soumettre à la Commission de la CEDEAO.

1.1 Les acteurs concernés : institutions, acteurs socioprofessionnels, ONG

Les principaux acteurs concernés par la Réserve alimentaire régionale ont été associés par la CEDEAO à la Task Force. Une attention particulière est portée au partenariat entre les institutions régionales (CEDEAO, UEMOA, CILSS, RESOGEST), au dialogue avec les structures nationales compétentes, au dialogue et à l'implication des acteurs socioprofessionnels et de la société civile, ainsi qu'aux

partenaires internationaux, qu'il s'agisse des organisations internationales des Nations Unies (PAM, FAO en particulier) ou des agences de coopérations bi ou multilatérales.
La gestion des stocks de sécurité est complexe. Elle exige un très fort degré de consensus entre les parties prenantes. Elle requiert aussi une forte articulation entre les initiatives locales, nationales et régionales. Aussi le dialogue est-il un élément central de l'efficacité globale de la stratégie de stockage. L'harmonisation des approches entre les différents niveaux (local, national, régional et international) est aussi un élément déterminant de la viabilité et de la pérennité des dispositifs de stockage. S'agissant d'un instrument public destiné à être mobilisé pour faire face à des crises humanitaires, une vision commune de l'ensemble des parties prenantes, aux niveaux national, régional et international, constitue la clé de voûte du système. De par ses multiples interfaces avec l'agriculture, le commerce et la sécurité alimentaire, le consensus entre les acteurs et une perception commune de l'instrument sont indispensables à l'efficacité et à la pérennité de l'instrument.

1.2 Les initiatives régionales et internationales en matière de stockage de sécurité

La Réserve régionale de sécurité alimentaire décline les orientations définies dans la stratégie régionale de stockage de sécurité. Cette dernière constitue une des pièces maîtresses de la stratégie régionale de prévention et gestion des crises alimentaires. La réserve alimentaire se positionne à l'interface entre la politique agricole régionale (ECOWAP/PDDAA) et la politique humanitaire de la CEDEAO. Elle s'inscrit dans le cadre du partenariat engagé depuis plusieurs années entre la CEDEAO, l'UEMOA et le CILSS, et dont un des premiers résultats concrets porte sur la constitution du RESOGEST – le Réseau des structures publiques en charge de la gestion des stocks nationaux de sécurité alimentaire au Sahel et en Afrique de l'Ouest -, appelé à jouer un rôle majeur dans la mise en œuvre de la Réserve régionale.

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

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

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

La conception de la réserve régionale prend appui sur l'expérience accumulée par les Etats et les acteurs aux différents niveaux, y compris les acteurs internationaux. Elle s'inscrit dans les orientations de la Charte pour la Prévention et la Gestion des Crises Alimentaires, adoptée le 17 novembre 2011 à Conakry, par les Etats membres de la CEDEAO, la Mauritanie et le Tchad.

La conception de la Réserve régionale, à l'instar de la stratégie régionale de stockage, tire partie de plusieurs processus de concertation :

- Au sein du dialogue politique animé dans le cadre du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO) qui a consacré son Forum 2010 à Accra sur le thème 'Solidarité régionale face aux

crises alimentaires'. Ce Forum a permis aux acteurs ouest-africains d'échanger leurs expériences sur les réserves alimentaires avec leurs homologues d'autres régions d'Afrique, d'Asie et d'Amérique Latine »

- Au niveau des échanges préalables et en cours relatifs à la mise en place du RESOGEST, animé par le CILSS avec l'égide de la CEDEAO et de l'UEMOA. Ces concertations ont débouché sur l'adoption d'un cadre de coopération, dont les engagements sont intégrés dans les modalités de la Réserve régionale (Cf. Encadré 1);
- Au niveau du dialogue politique entretenu par la CEDEAO avec les Etats de la région, les acteurs socioprofessionnels et les partenaires techniques et financiers, dans le cadre du Pacte régional de Partenariat pour la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA ;
- Au niveau de l'UEMOA, dans le cadre du Comité de Haut Niveau mis en place en 2012 pour apporter une réponse à la crise alimentaire des pays sahéliens membres de l'UEMOA, initiative relayée ensuite par l'organisation conjointe par l'UEMOA et la CEDEAO d'une réunion extraordinaire des Ministres (Lomé, juin 2012) ;
- Au niveau du dialogue développé en 2011, entre le NEPAD et le G20, dans le cadre de l'initiative de la Présidence française en faveur de la mise en place de réserves alimentaires régionales, en réponse à la volatilité des prix sur les marchés mondiaux. Après consultation de la Commission de la CEDEAO, le NEPAD/UA a proposé au G20, en raison de l'état d'avancement du processus ECOWAP/PDDAA, de retenir la région Afrique de l'Ouest sous le leadership de la CEDEAO pour engager un projet pilote en appui aux dynamiques en cours ;
- Ce leadership de la CEDEAO a permis d'impliquer dans le dialogue :
    - Au plan régional : l'UEMOA, le CILSS, le Hub Rural, le ROPPA, le Réseau des éleveurs et pasteurs Bilital Maroobé, des offices et sociétés en charge de la gestion des stocks nationaux de sécurité, avec la contribution active du NEPAD/UA et de plusieurs ONG internationales (Afrique Verte International, OXFAM notamment) ;
    - Au plan international : les membres du G20 et les agences des Nations Unies, notamment le PAM, la FAO, la Banque mondiale, et différentes institutions telles que le CSAO, l'IFPRI et le ReSSAKS ;
- Il a débouché sur la formulation du projet pilote « PREPARE » par le PAM, dont la présente proposition exploite nombre d'éléments qu'elle intègre dans une approche et un instrument communs et fédérateurs, conformément aux attentes des décideurs régionaux et des membres du G20.

Encadré 1: Engagements des Parties prenantes du RESOGEST

Objectifs du Cadre de Coopération

Il formalise l'adhésion des structures nationales en charge de la gestion des stocks de sécurité alimentaire, à un mécanisme de solidarité régionale permettant de renforcer la capacité de la région à gérer les crises alimentaires et de contribuer activement à la conception et à la mise en œuvre de la réserve régionale de stockage de sécurité alimentaire à l'échelle des pays de la CEDEAO, de l'UEMOA et du CILSS.

Mise en place du mécanisme de solidarité régionale

Le mécanisme de solidarité régionale repose sur :

- La constitution par chaque pays, au sein du stock national de sécurité, d'une réserve d'au moins 5 %, mobilisable sous forme de prêt ou cession à titre gratuit ou onéreux, pour répondre aux besoins des autres pays confrontés à une crise alimentaire face à laquelle les stocks nationaux s'avèrent insuffisants. Les modalités de mobilisation et de reconstitution, ainsi que les modalités de prise en charge financière du stock et de la logistique seront instruites et précisées dans le cadre de la stratégie globale de stockage de sécurité régionale ;
- Le renforcement des capacités de gestion techniques et financières des structures nationales, via la capitalisation des bonnes pratiques, la valorisation et la mutualisation régionale des compétences développées au sein des sociétés nationales ;

- Le développement d'une composante « information et aide à la décision » sur les stocks, s'appuyant sur les dispositifs nationaux et régionaux d'information et d'alerte précoce sur la sécurité alimentaire existants ;
- Le respect des principes de libre circulation des personnes et des biens en vigueur au sein des Communautés économiques régionales, et la facilitation des échanges régionaux en cas de crise alimentaire ;
- La promotion des échanges régionaux et notamment l'exploitation des opportunités offertes par l'existence d'excédents dans la stratégie de constitution et reconstitution des stocks nationaux ;

Pour les pays ne disposant pas de stock national de sécurité alimentaire, la contribution à la solidarité régionale pourra prendre d'autres formes, notamment la contribution financière (sous forme de prêts ou cessions à titre gratuit) à des opérations de reconstitution de stocks à des conditions concessionnelles.

Valorisation du cadre de coopération dans la conception et la mise en œuvre des réserves régionales de sécurité alimentaire

Le RESOGEST et ses membres seront mis à contribution pour l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie régionale de stockage de sécurité alimentaire conduite par la CEDEAO.
Dans cette perspective, les structures nationales constitueront un des piliers majeurs du système, à l'interface entre les stocks de proximité et la réserve régionale.
Le potentiel de contribution des stocks nationaux mutualisés sera mis à profit et constituera une des composantes de la réserve régionale.

Extrait du cadre de coopération adopté à Ouagadougou le 2 mars 2012 par les Ministres de tutelle des structures publiques en charge de la gestion des stocks nationaux de sécurité alimentaire

1.3 Les orientations du cadre d'orientation du stockage de sécurité alimentaire

A partir du Cadre d'orientation stratégique de stockage, un ensemble d'orientations ont guidé la conception de la Réserve régionale :

- Inscrire le dispositif dans les orientations de l'ECOWAP/PDDAA et dans la politique humanitaire de la CEDEAO ;
- Positionner et articuler la Réserve régionale au sein d'un dispositif incluant les quatre lignes de défense complémentaires susmentionnées ;
- Réduire les risques et accroître la souplesse d'intervention en combinant une réserve physique et une réserve financière ;
- Mettre en place un mécanisme pérenne, viable et transparent ;
- Asseoir ce mécanisme sur une responsabilité régionale (souveraineté) et des partenariats internationaux ;
- Gérer les interrelations entre la politique de stockage de sécurité et la politique de stockage de régulation des marchés alimentaires.

Ces orientations sont déclinées dans chaque étape de la proposition.

2 Le contexte

2.1 Les principales caractéristiques de la sécurité alimentaire et des crises alimentaires en Afrique de l'Ouest

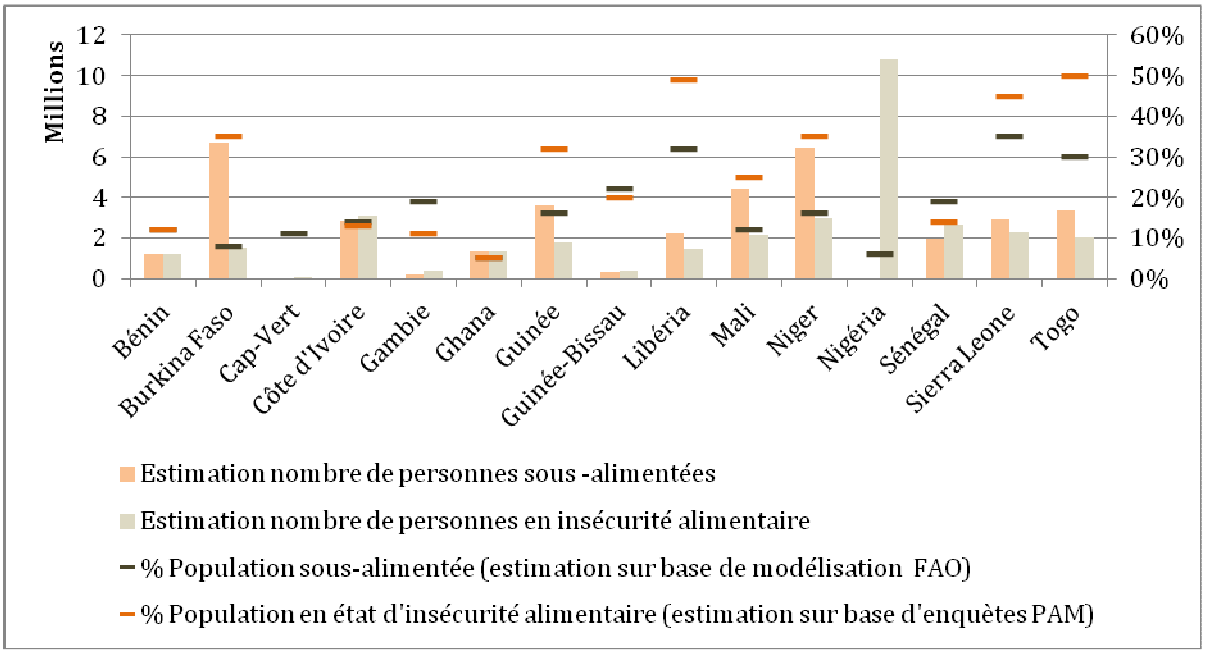
L'espace CEDEAO a connu une forte croissance de la production agricole ces 20 dernières années, notamment en comparaison avec le reste du continent[1]. La croissance des principales productions

[1] Wiggins S, Leturque H., 2010, Helping Africa to feed itself*? Europe World's*.

suit globalement la croissance de la demande induite par la croissance démographique. Pour autant, l'insécurité alimentaire y reste un problème majeur. La Figure 1 illustre l'ampleur et l'hétérogénéité de l'insécurité alimentaire dans la région. Les statistiques de la FAO indiquent que plus de 34 millions de personnes seraient sous alimentées dans la région. Selon ces éléments, les pays les plus durement touchés par la sous-alimentation sont aussi les pays les plus pauvres, et notamment les Etats les plus fragiles ou en sortie de crises (Togo, Guinée, Libéria, Sierra Leone). Pour presque tous les pays de la région, ces estimations basées sur une modélisation par la FAO sont désormais complétées par des estimations de la proportion des personnes en sous-alimentation établies par le PAM et reposant sur des enquêtes de consommation. Ces enquêtes indiquent que les pays sahéliens enclavés (Mali, Burkina Faso, Niger) de la région sont eux aussi touchés par des niveaux élevés de sous-alimentation, alors que la modélisation de la FAO, fortement influencée par la disponibilité alimentaire locale, y sous-estime les niveaux d'insécurité alimentaires. Deux foyers d'insécurité alimentaire chronique très élevée se dégagent donc dans la zone CEDEAO : les PMA côtiers ayant connu une forte instabilité politique ces dernières années, et les pays sahéliens enclavés.

Le principal facteur structurel d'insécurité alimentaire est le niveau de pauvreté très élevé dans la région. Pour tous les pays comptant plus de 20% de personnes sous alimentés, lors de la dernière enquête, plus de la moitié de la population vivait au-dessous du seuil national (à l'exception du Mali : 47% en 2006, et du Burkina Faso : 47% en 2009[2]). Ainsi, malgré le bon niveau de croissance de la disponibilité alimentaire dans la région[3], l'accès à une alimentation diversifiée et en quantité suffisante reste difficile pour beaucoup de ménages pauvres.

Figure 1 : Sous alimentation et insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest



Source : FAOSTAT, enquêtes CFSVA (PAM) – Différentes années récentes

En dehors de ces niveaux d'insécurité alimentaires structurels très élevés, et des crises politiques qui ont durement touché la Sierra Leone et le Libéria pendant une décennie et qui expliquent en partie

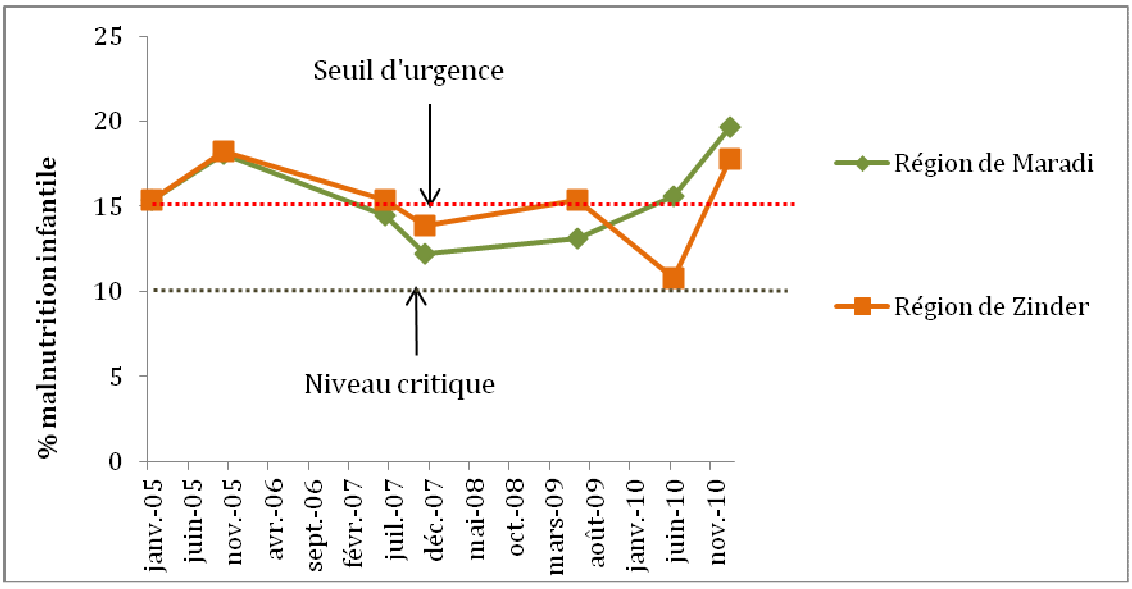
[2] World Development Indicators, The World Bank

leur situation actuelle, la région n'avait pas connu de crise alimentaire systémique majeure depuis le milieu des années 1980 et jusqu'au milieu des années 2000. Depuis, la dynamique s'est fortement dégradée, et la région a connu une succession de crises. Pour ne citer que les plus marquantes : crise alimentaire et nutritionnelle au Niger en 2004 / 2005, crise des prix internationaux en 2007/2008 touchant notamment les populations urbaines de la région, crise pastorale en 2009/2010, crise alimentaire touchant l'ensemble de la bande sahélienne en 2011/2012. Cette succession illustre trois phénomènes : (i) la dégradation des conditions d'existence d'une fraction croissante de ménages, dans des contextes de forte croissance démographique et de pression accrue sur des ressources qui se raréfient, (ii) la faible résilience de ces ménages et leurs difficultés a recouvrer leurs moyens d'existence à l'issue d'une crise, et enfin (iii) la complexification des crises et l'intrication entre les facteurs structurels et conjoncturels. Dans les cas les plus critiques, ces phénomènes contribuent à installer des niveaux de malnutrition infantile extrêmement élevés. L'Encadré 1 illustre le cas du Niger. Le cas du Niger n'est malheureusement pas un cas isolé. Dans plusieurs régions de la zone CEDEAO, les taux de la malnutrition infantile atteignent et dépassent régulièrement les seuils d'urgence définis par les institutions internationales (OMS/UNICEF).

Encadré 1: Malnutrition infantile - La cas du Niger

Dans les régions de Maradi et de Zinder au Niger, les taux de malnutrition infantile aigue (mesurés comme un pourcentage d'enfants « maigres », dont le rapport poids/taille s'éloigne fortement de la norme), sont restés extrêmement élevés durant ces 6 dernières années, et y on attient plusieurs fois les seuils d'urgence. Lorsque la vulnérabilité des populations atteint de tels niveaux, le moindre choc extérieur risque de les entrainer vers des situations de détresse et de crise alimentaire aigue. Ces zones concentrent les enjeux auxquels les Etats et les institutions Régionales s'efforcent de répondre : un besoin de protection permanent et prévisible pour les populations les plus vulnérables, et la nécessité de la mise en place de mécanismes de gestion de crises alimentaires autonomes, réactifs, efficaces, et offrant une couverture importante. La réserve régionale sera focalisé sur ce second enjeu, tout en t'efforcent de créer des synergies avec les instruments focalisés sur le premier.

Figure 2: Prévalence de la malnutrition infantile aigue globale dans deux régions du Niger.



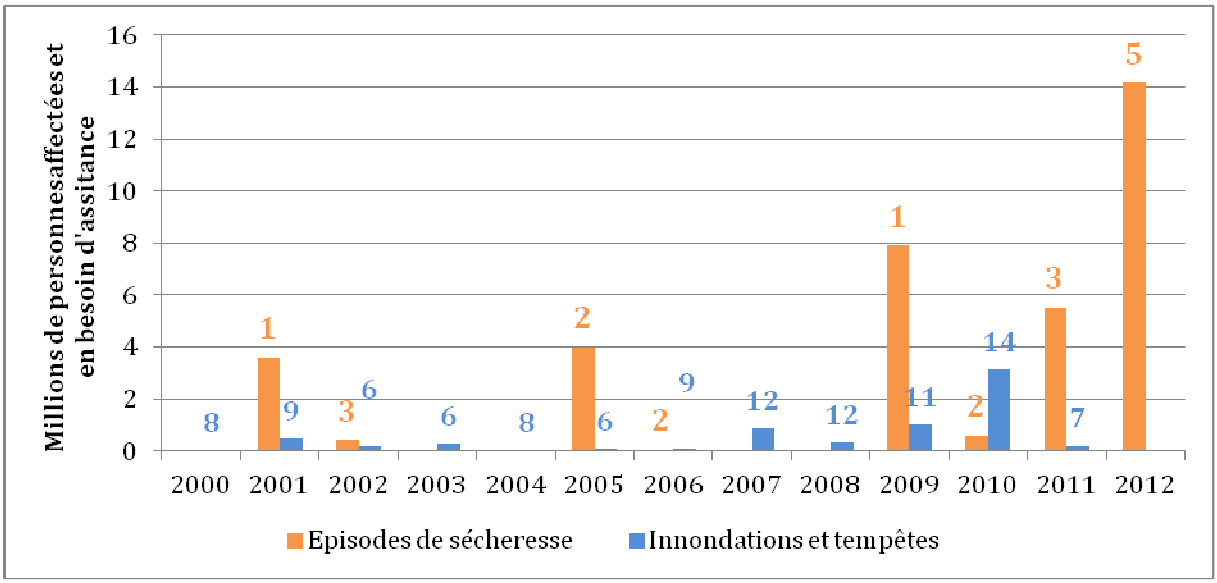
Sources : Variées, compilées par l'Institut National des Statistiques du Niger.

2.2 Les déclencheurs des crises alimentaires

2.2.1 Les chocs agro-climatiques

La région est régulièrement soumise à des évènements climatiques (déficit pluviométrique, inondations) ou écologiques (ex. attaque acridienne). La figure 3 répertorie les victimes de crises climatiques dans la région ces 10 dernières années. Les inondations touchent principalement les pays côtiers (les pays sahéliens peuvent également être touchés comme ce fut le cas en 2009 et 2010 au Burkina Faso). La région a été touchée par plusieurs inondations majeures tous les ans (entre 6 et 14 pays de la zone touchés par des inondations depuis 2000), et leurs conséquences sont généralement dévastatrices pour les populations touchées, mais elles font souvent un nombre *relativement* limité de victimes. Les crises déclenchées par des épisodes de sécheresse sont plus diffuses et touchent généralement un beaucoup plus grand nombre de personnes. En 2012, c'est de l'ordre de 18 millions de personnes qui ont besoin d'une assistance d'urgence, selon OCHA. Les épisodes de sécheresse n'induisent pas nécessairement un choc de production très important, car elles frappent en premier lieu des zones de production « marginale » à l'échelle de la région. En revanche, la production familiale étant déterminante dans la sécurité alimentaire des ménages concernés, ces baisses de production renforcent la dépendance des ménages pauvres aux marchés. L'extrême vulnérabilité d'un nombre croissant des ménages, et les dysfonctionnements des marchés de la région peuvent désormais transformer un épisode de sécheresse modérée en une crise alimentaire majeure.

Figure 3: Population affectées par des crises (hors politiques) depuis 2000 dans la région



Sources : EM-DAT, et OCHA

2.2.2 Les chocs de prix et les risques de marché

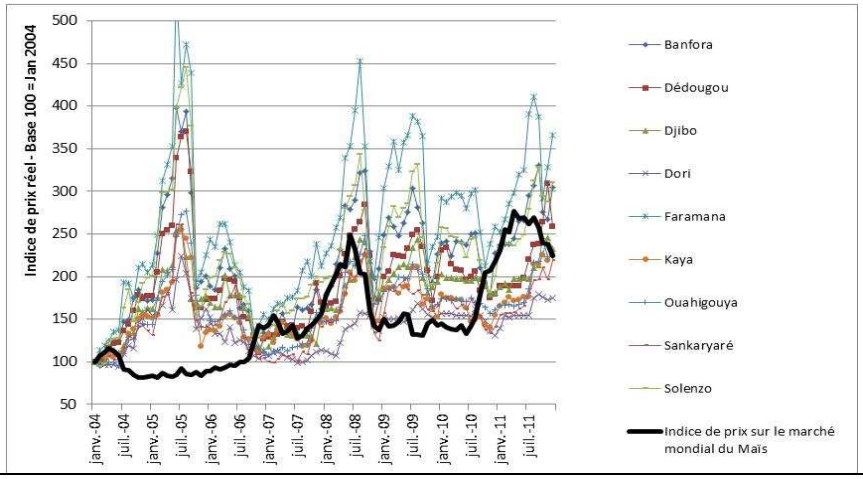
L'épisode de hausse des prix internationaux a durement frappé la région, et notamment les populations urbaines, plus largement dépendantes du marché et consommant une plus grande part de produits importés (notamment du riz). Depuis 2007/2008, les prix internationaux connaissent une période de volatilité sans précédent depuis les chocs pétroliers des années 1970. Contrairement aux crises occasionnées par un choc agro-climatique, le risque prix sur les marchés internationaux est

systémique et concerne l'ensemble des pays de la région. Les pays côtiers y sont toutefois plus fortement exposés que les pays sahéliens en raison de l'importance des importations dans la couverture de leurs besoins, mais aussi d'une transmission plus forte et plus rapide des hausses de prix internationaux sur leurs marchés, en contact direct avec les marchés mondiaux.

Mais si la volatilité des prix internationaux est un phénomène qui s'est récemment accentué[4], la volatilité des prix sur les marchés nationaux et régionaux est structurelle, notamment dans les pays sahéliens. En effet, la saisonnalité des prix sur les marchés alimentaires y est marquée, du fait d'une récolte unique, des distances importantes entre bassins de production et certains bassins de consommation, de faibles volumes stockés par les opérateurs, de la volatilité des prix du carburants (coûts de transports), de la faible organisation des producteurs, d'un manque de disponibilité de l'information sur les marchés, ou encore d'obstacles au commerce intra régional. Ces mêmes facteurs de dysfonctionnement des marchés peuvent induire d'importantes variations de prix interannuelles sur les marchés locaux et régionaux, et ce malgré de faibles variations de production à l'échelle régionale. Les figures ci-dessous illustrent les cas des marchés du maïs, du mil et du riz au Burkina Faso. Les séries de prix sur les différents marchés du pays, indiquent que la volatilité des prix des produits localement (mais, mil, etc.), y est plus forte que la volatilité des prix des céréales sur les marchés internationaux. La saisonnalité de ces marchés est très marquée. Le marché du riz, quant à lui, est plus étroitement lié aux indices de prix sur les marchés internationaux. Le prix du riz est également beaucoup moins saisonnier que celui des céréales locales, mais reste néanmoins toujours plus élevé. Ces graphes illustrent clairement l'importance majeure des facteurs naturels et endogènes de volatilité des prix, notamment pour les pays de la bande sahélienne.

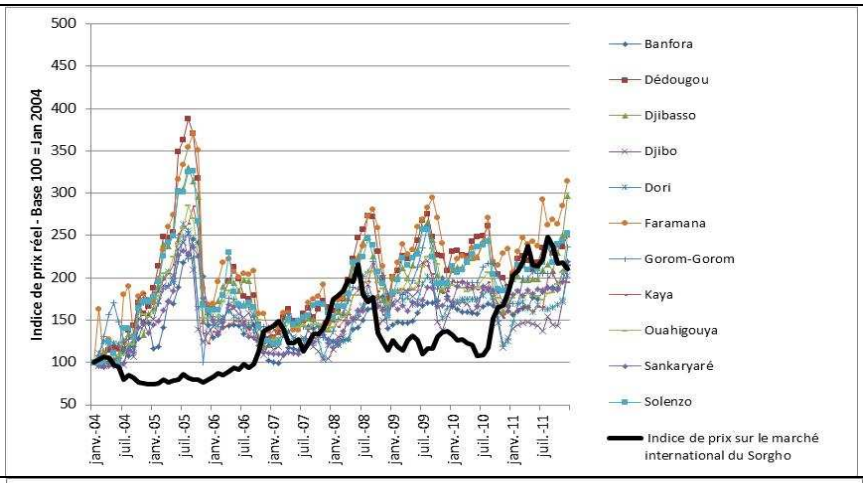
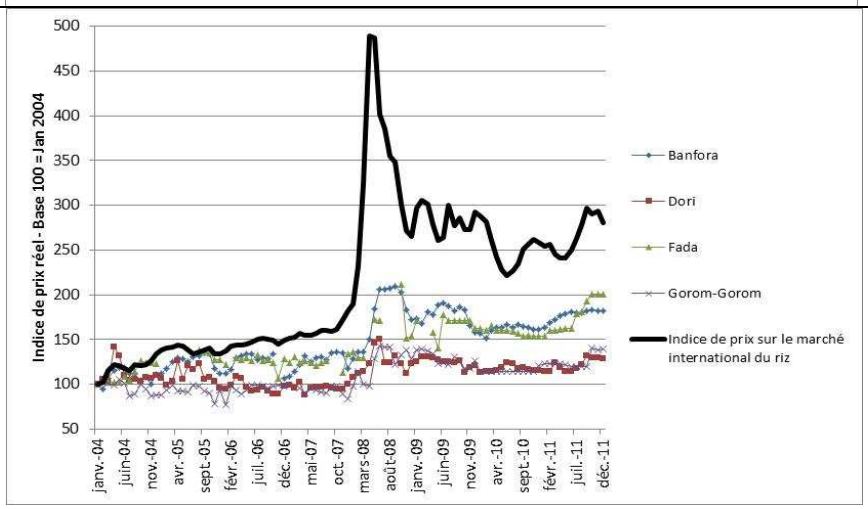
Figure 4: Volatilité des prix sur les marches domestiques: l'exemple du Burkina Faso.

Maïs : 2004 - 2011



Source : SONAGESS, indexmundi

[4] Dans les années, les marchés internationaux ont connus des épisodes de volatilité plus importants.

Mil : 2004 - 2011 Source : SONAGESS, indexmundi	
Riz : 2004 – 2011 Source : SONAGESS, indexmundi	

Les conséquences de la volatilité des prix sur la sécurité alimentaire des ménages sont d'autant plus importantes que ceux-ci sont de plus en plus dépendants des marchés pour leur consommation, y compris en zone rurale, où nombreux sont les « acheteurs nets » de produits alimentaires.

2.2.3 Les conflits et les crises sociopolitiques

Les guerres du Liberia et de la Sierra Leone ont conduit à de graves crises alimentaires. Ces pays se relèvent peu à peu de ces conflits, mais les niveaux d'insécurité alimentaire structurelle y restent très élevés. Alors que la Côte d'Ivoire sort de plusieurs années d'instabilité, c'est la bande sahélienne qui est menacée par l'insécurité. La crise malienne actuelle a des conséquences dramatiques en termes de déplacements de populations, de blocage des échanges économiques (pénurie de carburants et de denrées alimentaires sur les principaux marchés), de perturbation des activités économiques locales (élevage, agriculture, commerce…), et de dysfonctionnement des services publics (santé primaire, éducation…). Tous ces éléments sont bien entendu aggravés par les violences et l'insécurité subies par les populations. L'ensemble de ces facteurs contribue à la crise alimentaire qui accompagne la crise politique qui frappe le Nord Mali. La zone semble durablement déstabilisée, et les conséquences pour l'insécurité alimentaire dans toute la bande Sahélienne pourraient être sérieuses et durables. En dehors des crises de dimension régionale, les pays sahéliens (y compris le Nord Nigéria où la vulnérabilité chronique des populations est élevée) sont sujets aux conflits locaux. Ces conflits sont souvent attisés par une pression croissante sur les ressources naturelles et des conflits d'accès et d'usage que les règles et conventions traditionnelles ne permettent plus de gérer. Les conflits entre éleveurs et entre agriculteurs et pasteurs fragilisent la situation alimentaire. L'insécurité induite par différentes sources de conflits peut avoir des conséquences importantes sur la sécurité alimentaires de ménages : ralentissement économique entrainant des baisses de revenus,

déplacement de populations, pillages ou migration forcées de troupeaux, ralentissement des échanges et bien souvent augmentation locale du prix des denrées alimentaires, etc.

Non seulement ces trois facteurs de risques (climatiques, marchés, sociopolitiques) n'opèrent pas indépendamment, mais ils se renforcent. Les chocs climatiques, entrainant des fluctuations de la production agricole, peuvent avoir des répercutions plus ou moins localisés sur les marchés et favoriser l'émergence de conflits locaux et régionaux. Les tensions entre éleveurs et agriculteurs de la bande sahélienne trouvent leurs sources dans la dégradation des ressources naturelles, tandis que des conflits ou tensions politiques ont tendance à perturber de fonctionnement des marchés et empêcher les investissements nécessaires à leur développement.

2.2.4 Les facteurs de vulnérabilité aux crises alimentaires

Les différents chocs ci-dessus répertoriés interviennent dans un contexte général marqué par une forte vulnérabilité structurelle des populations. Cette dernière est liée à différents facteurs :

1. L'érosion des moyens d'existence des populations : l'absence de systèmes de filets de sécurité sociaux réduit les populations les plus vulnérables à absorber les effets des aléas auxquels ils sont exposés par leurs propres moyens, souvent limités. Lorsqu'un ménage vulnérable est contraint à décapitaliser, il lui faut du temps pour reconstruire ou réorienter son système d'activité. La répétition des crises de ces dernières années au Sahel a empêché les processus de recapitalisation, et précipité l'érosion des moyens d'existence d'une partie de la population. Les populations pastorales sont particulièrement touchées par ce processus.

2. Les défaillances des marchés : Les populations dépendent de plus en plus des marchés pour leurs approvisionnements alimentaires (du fait de l'urbanisation, mais aussi pour les ruraux). Pourtant, les marchés alimentaires dans la région souffrent de défaillances à toutes les échelles. Au niveau régional: barrières commerciales aux flux intra régionaux, tracasseries, infrastructures de commerce, normes de qualité, …) ; au niveau national : absence d'infrastructures commerciale (bourses), situations d'oligopole pour certains produits ; au niveau local : faible pouvoir de négociation des producteurs, manque d'infrastructures de stockage, mauvaise qualité des infrastructures de transports.

3. La faiblesse des institutions: Les Etats de la région ne disposent pas toujours des ressources nécessaires pour mettre en place des systèmes de protection et de gestion des crises alimentaires. En ce qui concerne les stocks alimentaires, les pays sahéliens sont tous en deçà des objectifs qu'ils se sont fixés, et la campagne 2012 s'annonce particulièrement difficile, les stocks étant aux plus bas, alors que les prix atteignent des niveaux très élevés.

4. La géographie : L'enclavement des pays sahéliens les rend vulnérables aux chocs de production nationaux et régionaux, tandis que les pays côtiers sont d'avantage exposés aux chocs de prix sur les marchés internationaux.

5. La dynamique démographique : La région connait une phase de croissance démographique importante : 13 pays ont connus une croissance annuelle de plus de 2 % sur les 5 dernières années, et 5 d'entre eux figurent parmi les 20 pays au monde avec les plus fortes croissances démographiques[5]. Cette tendance accentue la pression sur les ressources naturelles de la région, dont certaines sont d'ores et déjà surexploitées. Le ratio de la population inactive sur la population active est extrêmement élevé (plus de 80 pour 13 pays sur 15[6]), ce qui contribue à la

[5] Source: UNDESA
[6] Ibid.

vulnérabilité des ménages. L'urbanisation s'accélère, ce qui modifie le schéma dominant d'analyse de l'insécurité alimentaire. Les dimensions liées à l'accessibilité deviennent déterminantes : niveau des revenus et ressources des ménages, rôle des marchés, notamment régionaux et internationaux.

Ces facteurs de vulnérabilité structurelle réduisent la capacité des ménages, en particulier les ménages pauvres, de résister aux chocs. Si les réponses aux crises conjoncturelles doivent évoluer dans le sens de favoriser la résilience des populations touchées, seules des politiques structurelles ambitieuses pourront à moyen et long terme réduire tant l'insécurité alimentaire chronique, que les crises conjoncturelles. En s'adressant à la fois aux facteurs structurels de la sécurité alimentaire, à la mise en place de filets de sécurité sociaux et à la gestion des crises alimentaires conjoncturelles, l'ECOWAP recherche cette cohérence d'intervention. Mais l'efficacité de cette approche reposera sur sa mise en œuvre effective. Les institutions régionales, les Gouvernements et leurs partenaires internationaux devront accélérer la mise en œuvre complète des PNIA et du PRIA, de façon à éviter d'entrer dans le cercle vicieux de la seule gestion des crises, qui de par leur coût, peuvent conduire à orienter l'essentiel des ressources vers la gestion des urgences au détriment des efforts de développement.

2.2.5 Un facteur aggravant : les changements climatiques

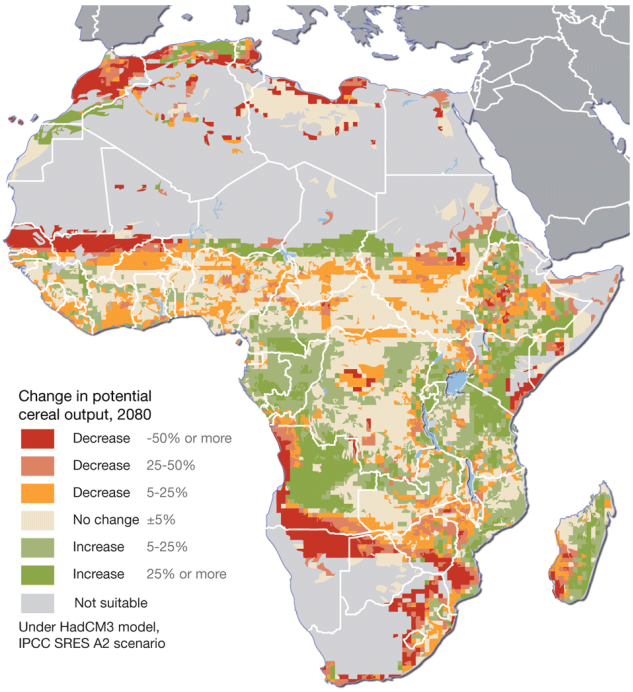
Alors que la région est déjà vulnérable aux aléas climatiques, les changements climatiques rapides qui se manifestent aujourd'hui risquent d'accentuer les risques liés au climat. Les prédictions du GIEC laissent peu de doute : les changements climatiques devraient conduire à une élévation des températures dans la région, mais surtout à une augmentation de la fréquence et de l'amplitude des phénomènes climatiques exceptionnels. Les impacts de tels changements seraient multiples :

1. En premier lieu, la région, comme de nombreuses autres zones d'Afrique subsaharienne, devrait voir sa productivité agricole négativement impactée par le changement climatique, ce qui ne fera que renforcer les contraintes qui pèsent sur la sécurité alimentaire de ces populations. La Figure 5 indique que les pays sahéliens, dont les changements se traduiraient par une réduction de la période de croissance moyenne des plantes cultivées, seraient les plus fortement affectés par ce type d'impact.

2. Ensuite, les populations vivant dans les pays côtiers seraient plus régulièrement et plus sévèrement touchées par des évènements climatiques exceptionnels (inondations, cyclones, etc.). Les inondations sévères qui ont touchées le Ghana en 2010 laissent présager des impacts potentiels.

3. Enfin, les changement dans les environnements côtiers (mangroves par exemple), pourraient conduire à la dégradation de ressources économiques dont dépendent certaines populations (exemple : zones de pêche).

Figure 5: Prévisions de l'impact des changements climatiques du la productivité agricole



2.3 Le rôle des stocks dans la gestion de la sécurité alimentaire

Le rôle des stocks dans les politiques de sécurité alimentaire reste controversé. Les stocks sont généralement mobilisés avec deux finalités distinctes :

- le stockage d'intervention sur les marchés, avec deux dimensions :
    - la régulation de l'offre au cours d'une campagne pour réduire l'instabilité intra-annuelle des prix ;
    - la régulation de l'offre entre plusieurs campagnes pour gérer la succession de campagnes excédentaires et déficitaires ;
- Le stockage de sécurité, destiné à disposer de réserves physiques mobilisables en cas de chocs affectant l'offre ou à des fins d'intervention de secours auprès de catégories de populations particulièrement vulnérables.

Le stockage d'intervention vise à s'attaquer à l'une des principales causes de l'insécurité alimentaire, en limitant les pics de prix qui accentuent les difficultés d'accès à l'alimentation des ménages. Le stockage de sécurité, objet de la Réserve régionale de sécurité alimentaire, vise quant à lui à fournir une assistance alimentaire aux ménages vulnérables quel que soit le type de choc dont ils sont victimes. Dans le cas des chocs de prix, le stockage de sécurité traite les conséquences des pics de prix, lorsqu'ils n'ont pu être anticipés et régulés.

La situation en matière de stockage dans les pays ouest africains est le résultat de plusieurs héritages :

- les politiques d'ajustement structurel et de libéralisation des marchés agricoles et alimentaires ont privé les pays des stocks d'intervention sur les marchés ;

- les offices, historiquement en charge de cette fonction, ont été redimensionnés au début des années 80 et se sont vus attribuer la gestion technique des stocks de sécurité alimentaire ;
- de nombreux pays disposent de stocks de proximité (banques de céréales, greniers de sécurité alimentaire, etc.) qui prennent appui sur des pratiques très anciennes de stockage de précaution, qui datent de la période coloniale. C'est particulièrement vrai dans les régions à risque du Sahel.

Les investissements dans le stockage de sécurité se sont concentrés dans les pays du Sahel à la faveur des crises alimentaires induites par les grandes sécheresses des années 70 et 80. Les trois pays enclavés du Sahel ont dès lors mis en place des dispositifs de stockage (environ 30 000 tonnes dans chaque pays) reposant sur un cofinancement entre l'Etat et les partenaires au développement, et sur des dispositifs de cogestion.

Depuis le début des années 2000, ces dispositifs sont entrés en crise à la faveur d'un désaccord entre la Communauté internationale et les gouvernements sur l'usage de ces stocks de sécurité. De façon schématique, les PTF se réfèrent à une doctrine de non intervention sur les marchés, en réservant le stock de sécurité à des opérations d'urgence auprès de populations en rupture d'accès aux vivres. De leur côté, les Gouvernements souhaitent faire jouer aux stocks de sécurité, une fonction de régulation des prix pour éviter les flambées des prix à la soudure et réduire le coût de l'alimentation pour l'ensemble de la population. Les Etats reprochent par ailleurs à ces mécanismes de cogestion, des modalités et critères de mobilisation trop stricts, qui ne permettent pas à ces stocks d'être mobilisés en réponse à des situations d'urgence difficiles à anticiper, telles que les inondations.
Cette divergence de vue s'est accompagnée d'une forme de blocage des dispositifs de cogestion des stocks de sécurité et par des initiatives des Etats de mise en place de stocks parallèles, souverains, sur lesquels ils ont plus de maîtrise : réserve alimentaire stratégique au Niger, stock d'intervention au Burkina Faso, stock d'intervention de l'Etat au Mali.

La plupart des autres pays ont, depuis la crise alimentaire de 2008, la volonté de mettre en place des stocks de sécurité alimentaire. Dans la plupart des cas (Ghana, Bénin, Togo, Nigeria), ces stocks combinent des objectifs de régulation du marché et des objectifs de sécurité alimentaire. Dans la pratique, les volumes mobilisés par ces stocks sont trop réduits pour peser durablement sur le marché et influencer les tendances des prix.

Le débat est plus ouvert aujourd'hui, notamment en raison d'un questionnement plus large sur l'intervention publique dans les politiques agricoles et la sécurité alimentaire. Les questions portent aussi, au regard des évolutions récentes des marchés, sur la capacité réelle de ces derniers à s'autoréguler, et par conséquent sur les modalités d'introduction de formes de régulation des prix destinées simultanément à protéger le revenu et l'investissement des producteurs et à protéger le pouvoir d'achat des consommateurs. Ce débat est crucial en Afrique de l'Ouest où les crises d'accessibilité induites par des hausses importantes de prix deviennent préoccupantes. Il l'est d'autant plus que les marchés internationaux, marqués par des prix faibles et relativement stables, ont longtemps joué un rôle important d'ajustement des marchés ouest africains. A court terme ils ont contribué à améliorer l'accès à l'alimentation même s'ils pouvaient avoir des effets dépressifs sur la production agricole locale. Depuis 2007, le risque est désormais que l'instabilité internationale vienne renforcer l'instabilité déjà forte des marchés locaux et régionaux.

2.4 Une réserve régionale pour affronter cinq types de chocs

Au vu de la nature des crises alimentaires qui ont touché la région ces douze dernières années, et des facteurs de vulnérabilité, la stratégie proposée est de calibrer la réserve (volume, composition, localisation géographique) avec l'objectif qu'elle constitue une barrière de défense efficace pour les cinq types de scénarios suivants :

1. Des chocs de production, plus ou moins fortement associés à des défaillances des marchés nationaux et régionaux, qui peuvent initier des crises alimentaires importantes. Les pays sahéliens enclavés y sont particulièrement vulnérables pour différentes raisons ;

2. Des catastrophes localisées (type inondations), entrainant leurs victimes dans des situations de dépendance temporaire mais aigue ;

3. Des hausses de prix importantes sur les marchés locaux et régionaux, ou des ruptures d'approvisionnement des marchés, qu'elles qu'en soient les causes (déficit localisé ou généralisé de production, tensions politiques, comportement des opérateurs, etc.) ;

4. Des chocs de prix sur les marchés internationaux, touchant l'ensemble des pays de la zone avec des effets plus ou moins accentués selon la connexion des marchés nationaux aux marchés internationaux, et touchant les zones urbaines en priorité, mais aussi les ménages ruraux acheteurs nets de produits alimentaires. Les impacts de ce type de choc sont plus diffus et moins bien mesurés par les systèmes de suivi de l'insécurité alimentaire ;

5. Des chocs induits par les crises sociopolitiques et les conflits, entraînant des déplacements de populations à l'intérieur des frontières ou vers les pays frontaliers, la dégradation de l'activité économique, la rupture des sources de revenus ou d'approvisionnement, la rupture des voies de communication, la flambée des prix, l'insécurité, etc.

Cependant, ce dernier facteur de risque n'est pas explicitement pris en compte dans le calibrage de la réserve régionale pour deux raisons :

- il est difficile d'en appréhender à l'avance l'ampleur,
- ce type de crise s'inscrit souvent dans la durée, et l'enjeu devient alors la mise en place d'une assistance à moyen terme plutôt que celui de la réactivité et de la rapidité d'intervention.

3 Enjeux, positionnement et spécificités de la réserve régionale

3.1 Enjeux de la réserve de sécurité régionale

Le diagnostic a souligne plusieurs enjeux :

- **Des populations soumises à différents types d'aléas:**

  1. Des chocs agro-écologiques entrainant des déficits de production plus ou moins marqués ;
  2. Des évènements climatiques localisés, mais dont les conséquences peuvent être désastreuses pour les populations directement touchées (inondations) ;
  3. Le dysfonctionnement des marchés locaux et régionaux, et des chocs de prix liés à d'autres facteurs de déstabilisation (conflits, production, etc.) ;
  4. Des chocs de prix sur les marchés internationaux ;
  5. Des crises sociopolitiques et l'insécurité civile.

- **Des risques de crise alimentaire d'autant plus importants que les populations sont vulnérabilisés par plusieurs facteurs** :

  1. Des niveaux d'insécurité alimentaire structurels élevés ;
  2. Des marchés alimentaires défaillants ;

3. Des institutions faibles ;
4. L'enclavement des certains pays et bassins de productions ;
5. Une pression sur les ressources naturelles, aggravée par une croissance démographie rapide.

Les stocks alimentaires, qu'ils soient locaux ou nationaux, privés ou publics peuvent jouer un rôle important dans la régulation de l'offre. La présence de stocks physiques, rapidement disponibles, est également une condition indispensable à la réactivité d'opérations d'assistance alimentaire en cas de crise de grande ampleur. Or la région est dans une situation de **faiblesse structurelle des instruments de stockage** locaux et nationaux, mais aussi de **forte dépendance à l'égard de l'aide internationale** pour la mise en œuvre de réponses aux urgences alimentaires qui ont frappé la région ces dernières années. Non seulement les acteurs internationaux ont pris une place de plus en plus importante dans la gestion des crises, mais les vivres distribuées lors des opérations d'urgence ont tendance à être plus fréquemment achetées sur les marchés internationaux. Les figures 6 et 7 illustrent cette tendance récente du PAM à s'approvisionner davantage sur le marché international pour fournir ses opérations d'urgence, mais aussi ses programmes de développement, dans la région. Et ce, malgré les efforts consentis pour développer les achats locaux et les contrats d'achats auprès des producteurs (P4P).

Figure 6: Evolution de la part des achats internationaux pour l'approvisionnement des opérations d'urgence du PAM dans la région CEDEAO

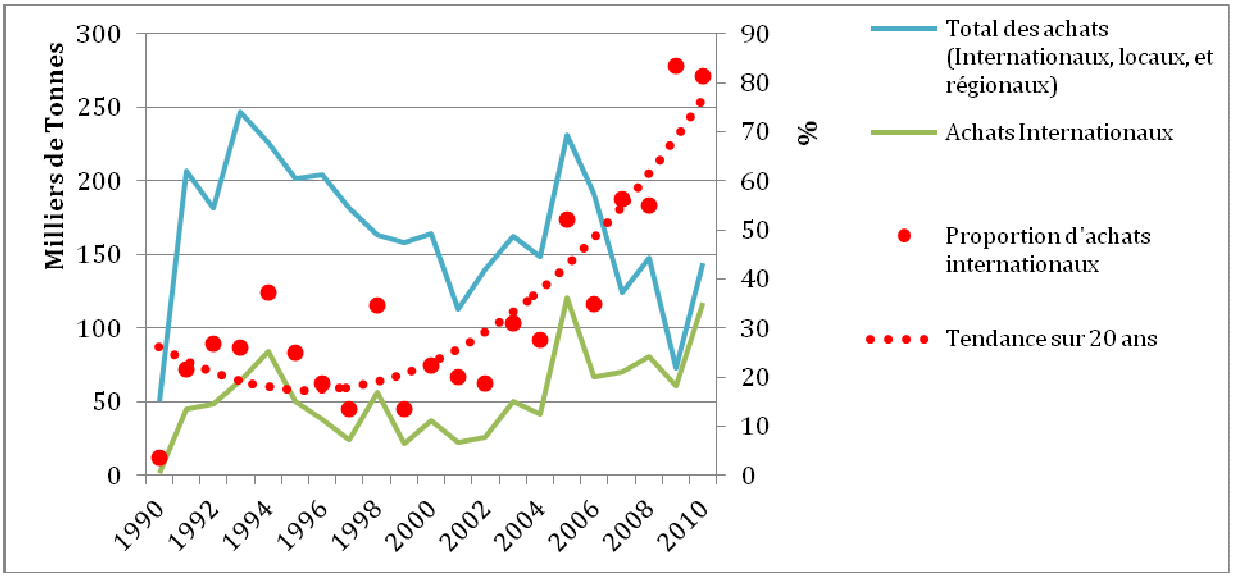
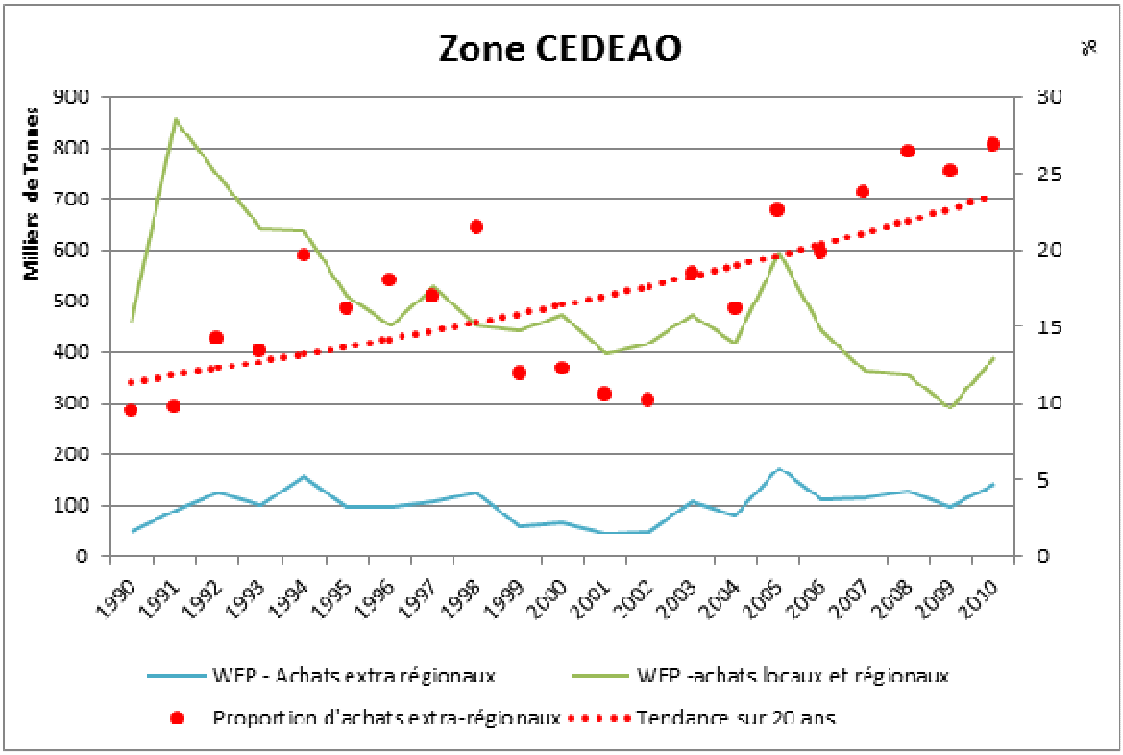


Figure 7: Evolution de la part des achats internationaux pour l'approvisionnement des opérations programmes du PAM dans la région (hors urgences)



3.2 Positionnement

En réponses aux enjeux soulevés par le diagnostic résumé ci-dessus, la réserve se positionnera sur les trois grandes orientations suivantes :

1. **Un outil de gestion des crises alimentaires :** La finalité principale de la réserve régionale est de *sécuriser l'approvisionnement pour les opérations d'assistance en cas de crises alimentaires*. Elle sera conçue pour n'être mobilisée qu'en recours aux barrières de défense locales et nationales, et pour la mise en place d'actions ayant pour premier objectif l'assistance alimentaire aux populations en détresse, par opposition à des actions visant la régulation des marchés. A ce titre, la réserve régionale est conçue pour être *mobilisée pour tous les types de crises alimentaires* de la région, en particulier les 5 types mentionnés ci-dessus, dès lors que les capacités nationales ne peuvent y faire face. La Réserve régionale doit permettre d'intervenir dans des délais plus rapides et en réduisant l'incertitude liée à la mobilisation des ressources internationales.

2. **Un instrument de solidarité régionale cohérent et équitable.** Plusieurs éléments traduisent cette orientation fondamentale : le calibrage, le positionnement géographie, mais aussi les règles de mobilisation de la réserve tiennent compte de la vulnérabilité relative des différents pays de la région (niveau d'insécurité alimentaire chronique, historique des crises alimentaire, enclavement/accès aux marchés internationaux, capacités financières/niveau de développement, etc.). La réserve vise à améliorer l'autonomie de la région vis-à-vis de l'aide internationale en cas de crises alimentaires et à réduire le coût de la prise en charge de ces crises. Cette orientation est fondamentale dans un contexte mondial marqué par la multiplication des urgences, face auxquelles les mécanismes de solidarité internationale (SNU, ONG) peinent à répondre.

3. **Recherche de synergies.** Malgré son positionnement sur le renforcement des capacités de réponse aux urgences alimentaires, il est prévu que la réserve régionale soit utilisée comme levier pour soutenir le développement d'autres priorités pour le développement agricole et la réduction de la vulnérabilité structurelle dans le région :

   - Recherche de **synergies avec les priorités pour le développement agricole et avec les politiques d'intégration régionale.** La réserve de sécurité régionale s'intègre dans une politique régionale de développement du stockage, visant l'augmentation de la productivité agricole et l'amélioration du fonctionnement des marchés et du commerce transfrontalier, via :

     - Des modes d'approvisionnement qui contribuent à appuyer la structuration des filières : l'approvisionnement auprès d'organisons paysannes sera encouragé. S'il est difficile de réaliser tous les achats auprès de telles organisations, néanmoins les fournisseurs régionaux seront toujours privilégiés.
     - Des procédures d'achat et de vente qui minimisent l'impact sur les marchés. Les achats seront préférentiellement opérés en période de prix bas dans les principaux bassins de productions, tandis que les opérations de déstockage se feront préférentiellement en période de prix élevés. En cas de fortes tensions sur les marchés régionaux, il n'est pas exclu de faire appel aux marchés internationaux (hors AO puis reste du monde) pour l'approvisionnement de la réserve.

   - Recherche de **synergies avec les politiques et instruments visant la protection des moyens d'existence des ménages les plus vulnérables**, tels des programmes de filets de sécurité sociaux :

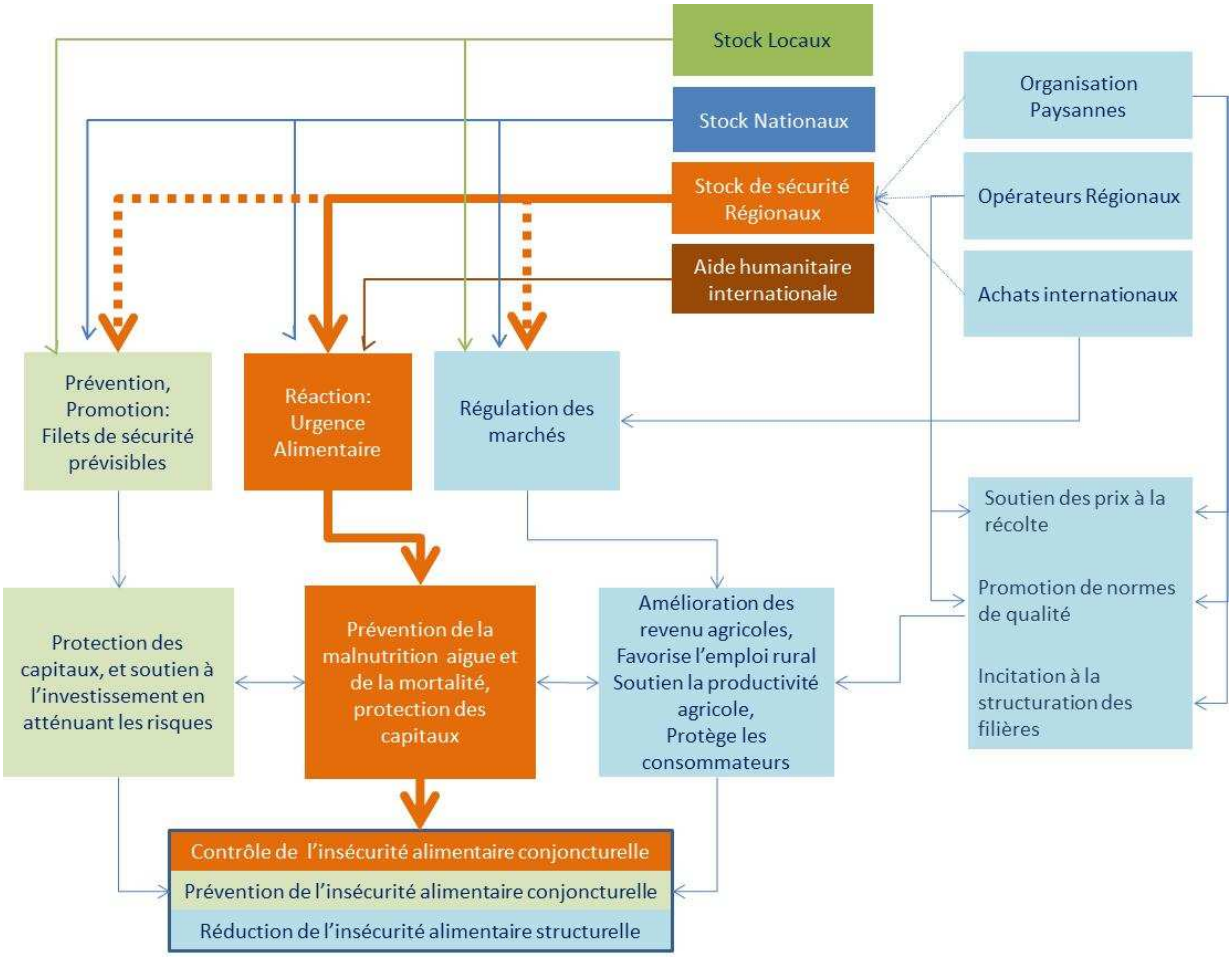
     - Les programmes d'aide sociale prévisibles sont des instruments efficaces pour protéger les moyens d'existence des ménages les plus vulnérables, souvent obligés de décapitaliser pour faire face aux choc alimentaires. Ces programmes peuvent également favoriser l'investissement et par la même la productivité par deux vecteurs : (1) la couverture d'une partie du risque par ces programmes d'assistance favorise l'adoption de stratégies moins fortement orientées sur la gestion du risque, et souvent plus productives, (2) ces programmes d'assistance peuvent être couplés avec des programme de travaux d'entretien ou de construction d'infrastructures communautaires.
     - Certains de ces outils sont principalement basés sur des transferts en nature (ex : cantines scolaires), alors que pour des programmes de transferts auprès de ménages, l'expérience Ethiopienne [7] suggère que les ménages vulnérables préfèrent qu'au moins une partie de l'aide leur soit fournie sous forme de denrées alimentaires. Ainsi, ces programmes pourraient être régulièrement alimentés par la réserve alimentaire régionale, dans le cadre des rotations techniques.

La Figure 8 schématise le positionnement de la réserve régionale : ce schéma illustre la place centrale donnée à l'objectif d'approvisionnement des opérations d'assistance alimentaire d'urgence, mais souligne également les synergies avec les autres objectifs de la politique de développement agricole

[7] World Bank, 2011, a. Designing and implementing a rural safety net in a low income setting: Lessons Learned from Ethiopia's Productive Safety Net Program 2005–2009.

régionale. A ce titre, la Réserve régionale de sécurité alimentaire ne vise pas d'objectif en matière de régulation du marché. Mais étant un opérateur de ce marché (achats, revente ou dons), elle l'influence nécessairement. Les modalités de gestion de la réserve vont dès lors contribuer à une forme de régulation des prix et de l'offre, ou au contraire, amplifier la volatilité des marchés. Par ailleurs, lorsque la CEDEAO aura déterminé ses instruments de régulation du marché, notamment au travers des outils de stockage et de warrantage, il conviendra de bien définir les articulations et les synergies entre les deux types de stocks : sécurité alimentaire d'une part, régulation du marché d'autre part.

Figure 8: Positionnement de la réserve régionale et synergies avec d'autres priorités de la politique agricole régionale.



Source : Adapté de Shahidur Rashid, 2011 [8]

Alors que les synergies avec les priorités de développement des filières seront présentées dans la section sur les approvisionnements, la section 6.3 explicite les schémas d'utilisation envisagés pour les ressources stockées.

3.3 L'articulation et les complémentarités avec les premières lignes de défense (SNS et stocks de proximité)

[8] Shahidur Rashid, 2011; Grain Reserves, Social Safety Nets, and Productivity Linkages: Conceptual Issues and Some Empirics from Africa. Prepared for the seminar, Increasing Agricultural Productivity and Enhancing Food Security in Africa, 1-3 November, Addis Ababa, Ethiopia

La détermination des besoins de stockage à l'échelle régionale ne peut se faire sans une évaluation de l'ensemble des besoins de stockage aux différentes échelles. Cette évaluation met en exergue le gap considérable, existant entre la situation actuelle et l'optimum recherché à terme. La section 9 propose une stratégie de financement qui intègre le cofinancement du renforcement des stocks de proximité et des stocks nationaux de façon à promouvoir de façon équilibrée les différentes lignes de défense et à favoriser l'harmonisation et la cohérence des approches.

3.4 Les facteurs de crise et de risque considérés

La mobilisation de la réserve régionale n'est pas déclenchée par des facteurs de risques particuliers ou sélectifs. Cette mobilisation intervient au regard des objectifs qui lui sont assignés : intervenir en complément des efforts nationaux, lorsque ceux-ci s'avèrent insuffisants pour répondre efficacement à une crise majeure, qu'elle qu'en soit l'origine. Ce sont donc des critères et déclencheurs liés à l'ampleur de la crise qui sont pris en compte (2.4) et non au regard des types de chocs.

3.4.1 La disponibilité de vivres pour des opérations d'urgence

La réserve régionale remplit sur ce plan deux fonctions distinctes :

a. Allouer des vivres sous forme de prêt remboursable aux acteurs éligibles. Seuls les Etats peuvent solliciter les soutiens de la réserve, mais lorsque le soutien à un Etat est apporté, les acteurs opérant sur son territoire peuvent se voir allouer des quotas d'utilisation des prélèvements sur la réserve lui ayant été autorisés.
b. Allouer des vivres ou des ressources financières, non remboursables, au titre de la solidarité régionale. Dans ce cas, le fonds régional d'intervention d'urgence prend le relai du pays dans le financement de cette allocation (solidarité régionale).

La réserve régionale sera dotée d'une réserve physique et d'une réserve financière. Le ratio retenu est de :

- **2/3 des ressources allouées à la constitution d'une réserve financière, et**
- **1/3 des ressources allouées à une réserve physique.**

Ces deux instruments ont des atouts et contraintes différentes, mais surtout, ils ont des finalités et utilisations complémentaires (cf. Tableau 1). Ainsi, ce choix permet de garantir la réactivité, la flexibilité et l'efficacité du dispositif.

Tableau 1: **Complémentarités des réserves physique et financière**

<table>
<tr><th colspan="2">RESERVE PHYSIQUE</th></tr>
<tr><td>Atouts et opportunités
• Disponibilité immédiate,
• Moindre sensibilité aux risques de marché,
• Possibilité d'absorber les coûts de gestion avec les bénéfices du stockage.
• Contribution à la stabilisation des marchés lorsque le stock physique est important et bien géré</td><td>Risques et contraintes
• Adaptation des stocks aux habitudes alimentaires et exigences techniques des différents types d'interventions d'assistance alimentaire,
• Gestion de stock physique (pertes, maitrise de la qualité sanitaire, coûts associés, etc.),
• Effet déstabilisateur de marchés si mal géré,
• Risque d'incidence sur l'investissement privé dans le stockage si des mesures d'encouragement ne sont pas prises.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Utilisations prioritaires
• Ventes à prix modérés,
• Distributions ciblées,
• Chantiers à haute intensité de main d'œuvre,
• Programmes de prise en charge de la malnutrition aigüe et rations de protection associées.</td></tr>
<tr><th colspan="2">RESERVE FINANCIERE</th></tr>
<tr><td>Atouts et opportunités
• Plus grande flexibilité d'utilisation,
• Mieux adapté aux crises d'accessibilité,
• Gestion simplifiée ;
• Plus grande liberté de choix pour les bénéficiaires
• Moins d'interférences dans le fonctionnement du marché</td><td>Risques et contraintes
• Financement plus difficile à sécuriser,
• Peu efficace en cas de choc sur les prix (quelle qu'en soit la cause).</td></tr>
<tr><td colspan="2">Utilisations prioritaires
• Achats de vivres pour opérations d'urgence en cas d'insuffisance de la réserve physique,
• Financement des coûts annexes liés à la mobilisation des vivres : frais d'acheminement et de distribution, etc.
• Achats de produits spécifiques, dont les prix sont moins saisonniers (huile, sucre, …),
• Coupons d'achat (vivres, intrants agricoles, bétail, moyens de production essentiels, …),
• Transferts en espèce
• Financement des opérations de mutualisation/prêts de stocks entre pays (RESOGEST)</td></tr>
</table>

3.4.2 La facilitation de l'accès aux aliments du bétail

Les populations pastorales ont été durement affectées par les crises qui ont touchés la bande sahélienne ces dernières années. L'impact des crises sur les pasteurs est double : la dégradation des termes de l'échange bétail-grains réduit drastiquement leur accès à l'alimentation, tandis que la mortalité (ou le déstockage forcé) de leur bétail compromet la pérennité de leurs systèmes d'activités, et accentue leur vulnérabilité aux aléas futurs.

Les mesures mises en œuvre dans le cadre des dispositifs de gestion des crises alimentaires sont peu adaptées aux modes de vie et aux systèmes d'activité des populations pastorales, notamment pour ce qui concerne la prévention de la mortalité ou du déstockage forcé de leur bétail. Reconnaissant ce

déficit, la CEDEAO souhaite utiliser la réserve régionale pour appuyer le renforcement d'instruments de gestion des crises alimentaires adaptés aux besoins des populations pastorales.

Certaines stratégies d'intervention ont été testées à petites échelle : sécurisation des parcours, distribution d'aliments bétail, aménagement des points d'abreuvement, déstockage suivi de restockage, préservation du noyau reproducteur. La plupart des options basées sur des distributions d'aliments bétail ou la substitution aux marchés posent d'importants problèmes de mise à l'échelle. Faute de solution technique bien établie, l'option proposée dans le cadre de la réserve régionale est de consacrer une partie de la réserve financière à cet effet. Une étude[9] portée par le réseau Bilital Maroobé est actuellement en cours de réalisation, et doit fournir des pistes pour des orientations techniques pouvant faire l'objet d'appuis par la réserve régionale. Ces éléments seront instruits par la Task Force et la Commission de la CEDEAO. Ils viendront compléter les modalités techniques de mise en œuvre de la Réserve régionale de sécurité alimentaire, sous la responsabilité des organes d'orientation et de décision mis en place au titre du dispositif institutionnel.

3.5 Synergies avec des programmes de filets de sécurité alimentaire

Les pays de la bande Sahélienne, mais aussi certains PMA côtiers (Liberia, Sierra Leone, Togo, etc.) connaissent des niveaux d'insécurité alimentaire chroniques très élevés. Dans les autres pays de la région, l'insécurité alimentaire chronique touche toujours une proportion significative de la population. Les ménages en situations d'insécurité alimentaire cumulent souvent plusieurs facteurs de vulnérabilité et d'exclusion. Aussi, ces populations sont souvent moins à même de profiter des opportunités offertes par les phases de croissance économique. Au Ghana par exemple, l'un des pays ayant connu les plus nets succès en matière de développement économique et de réduction de la pauvreté dans la région depuis une vingtaine d'années, la pauvreté et l'insécurité alimentaire sont désormais concentrées dans les régions du Nord du pays, atteignant des niveaux voisins de ceux des pays enclavés[10].

Des programmes de filets de sécurité, offrant des transferts prévisibles, en espèce ou en nature (vivres, intrants agricoles) permettent de protéger les ménages les plus vulnérables contre des processus de décapitalisation en cas de chocs, ils peuvent également être utilisés pour faciliter l'accès à certains services de base (santé, éducation) pour ces population vulnérables, mais aussi participer au financement d'infrastructures locales, ou encore, couvrir une partie des risques auxquels sont soumis les populations vulnérables, promouvoir l'épargne et l'investissement privé.

La politique régionale de sécurité alimentaire prévoit l'appui à la mise en place de programmes nationaux de filets de sécurité sociaux (Cf. OS3 du PRIA centré sur l'accès à l'alimentation des populations vulnérables). Elle prévoit également un appui à la capitalisation, l'échange de pratiques et d'expériences à l'échelle de la région. Le guichet « sécurité alimentaire » de l'ECOWADF prévoit à ce titre le financement d'initiatives innovantes en matière de dispositifs de filets de sécurité sociaux.

Un des enjeux importants des dispositifs de filets de sécurité sociaux est d'en assurer la **prévisibilité et la pérennité**. En effet, une incertitude sur l'accès à ces dispositifs ne ferait que faire courir un risque supplémentaire aux populations vulnérables éligibles. La disponibilité de financements garantis sur le long terme pour ces instruments est donc un enjeu essentiel pour en assurer la pertinence et l'efficacité.

---

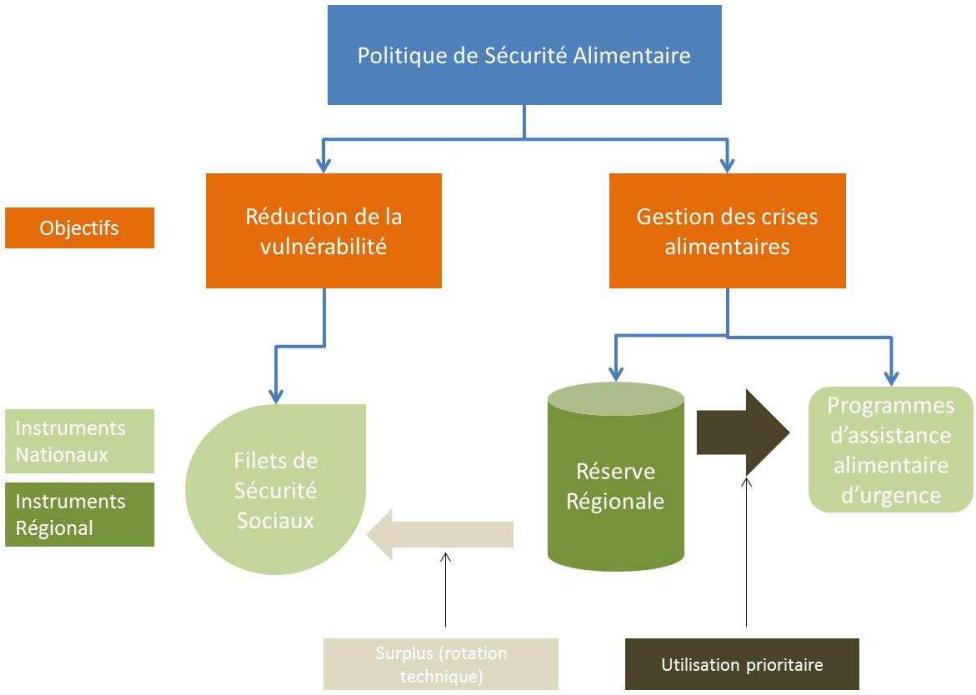
[9] « Bilan et stratégie d'amélioration des mécanismes de ciblage en zones pastorales et propositions d'amélioration de l'accès aux aliments du bétail pour les pasteurs sahéliens confrontés aux sécheresse »

[10] Coulombe, H., and Q. Wodon. 2007. Poverty, livelihoods, and access to basic services in Ghana: An overview. Background paper for Ghana Country Economic Memorandum. Washington, DC: World Bank.

Selon les objectifs spécifiques poursuivis et les populations ciblées, tout ou partie des transferts de ressources opérés dans le cadre de ces programmes de filets sociaux peuvent l'être sous forme de denrées alimentaires. La Réserve régionale n'est pas destinée en premier objectif à mettre en œuvre ces filets de sécurité sociaux, qui s'attaquent plus à la vulnérabilité structurelle qu'aux crises conjoncturelles. En revanche, les rotations techniques par tiers de la partie physique de la réserve régionale constitueront une source de denrées de qualité, avec des flux relativement prévisibles, permettant d'alimenter partiellement le programme de filets de sécurité. L'enjeu pour la réserve comme pour les filets sociaux est d'assurer la mise en place d'un flux garanti de vivres de la réserve (qui aura besoin de débouchés garantis pour l'écoulement de la rotation technique), vers les filets sociaux (qui aura besoin d'une source d'approvisionnement garantie, se protégeant des fluctuations du marché les plus importantes). Les accords de partenariats entre la réserve régionale et les dispositifs de filets de sécurité feront l'objet **d'accords de partenariat pluriannuels.**

La Figure 9 schématise la relation entre la réserve régionale, les programmes d'assistance alimentaires d'urgence, et les instruments de filets de sécurité mis en place par les Etats de la Région ou leurs partenaires.

Figure 9: Articulation avec les instruments de filets de sécurité



4 Les objectifs globaux et spécifiques assignés à la réserve régionale

4.1 L'objectif global

La stratégie de stockage de sécurité a pour *objectif global* « de répondre efficacement aux crises alimentaires aux côtés des Etats et des acteurs, tout en contribuant à la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA dans une perspective de sécurité et de souveraineté alimentaires régionales ».

4.2 Les objectifs spécifiques

La stratégie de stockage de sécurité s'inscrit dans les trois orientations d'efficacité, d'équité et de cohérence et, de recherches de synergies. Dans ce cadre, les objectifs *spécifiques de la réserve sont les suivants*:

OS1. **: La Réserve régionale de sécurité alimentaire complète les efforts des Etats membres et fournit une assistance alimentaire et nutritionnelle rapide et diversifiée**, en fonction des besoins spécifiques des différentes catégories de populations frappées par un choc conjoncturel, via un outil de sécurisation régionale combinant des ressources alimentaires et financières ;

OS2. : **La Réserve régionale de sécurité alimentaire exprime la solidarité régionale à l'égard des Etats membres et des populations affectés par une crise alimentaire conjoncturelle, via des mécanismes transparents, équitables et prévisibles** ; Elle contribue au renforcement des capacités locales, nationales et régionale de gestion des crises et permet à la solidarité internationale de rationaliser ses appuis en complétant les réponses des acteurs locaux, nationaux et régionaux, dans une approche fondée sur la subsidiarité.

OS3. : **La Réserve régionale de sécurité alimentaire contribue à la souveraineté alimentaire et à l'intégration politique, économique et commerciale de la région,** en développant les synergies avec les programmes ciblés sur l'accroissement de la production agricole, la fluidification et la régulation des marchés, la promotion des filets de sécurité, la prévention et la gestion des risques.

5 Les principes guidant la conception et le fonctionnement de la Réserve régionale de sécurité alimentaire

Les principes retenus pour la stratégie régionale de stockage font référence :

a. Aux principes retenus par les Etats membres de la CEDEAO pour la mise en œuvre de la Politique agricole ECOWAP/PDDAA, en particulier les principes de subsidiarité, de complémentarité, de responsabilité et de *redevabilité* ;
b. Aux principes contenu dans la Charte de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires, en particulier les principes relatifs à l'application du Droit à l'alimentation, au respect de la dignité humaine, à la solidarité régionale, à l'inscription de la gestion des urgences dans les stratégies de développement agricole ;
c. Aux principes de la Politique Humanitaire de la CEDEAO adoptée en mars 2012, et particulièrement ceux relatifs au respect des principes humanitaires fondamentaux : humanité, impartialité, neutralité, indépendance, ainsi que le principe consistant « à ne causer aucun préjudice » dans l'action humanitaire ;
d. Aux principes qui guident la réforme de l'action humanitaire des Nations Unies, en particulier les principes d'humanisme, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance opérationnelle ;
e. Aux principes et engagements contenus dans la Déclaration de Paris et le Plan d'action d'Accra sur l'efficacité de l'aide, notamment les principes relatifs à l'alignement sur les politiques locales, la coordination, l'harmonisation et la cohérence des aides extérieures.

6 Les modalités de mise en œuvre de la Réserve régionale de sécurité alimentaire

6.1 Les instruments mobilisés

La Réserve régionale mobilise deux composantes:

- la composante physique (stock physique) composée de produits vivriers de base et de produits répondant aux besoins des programmes d'urgence ;
- la composante financière (stock financier) permettant de déployer un panel de réponses diversifiées.

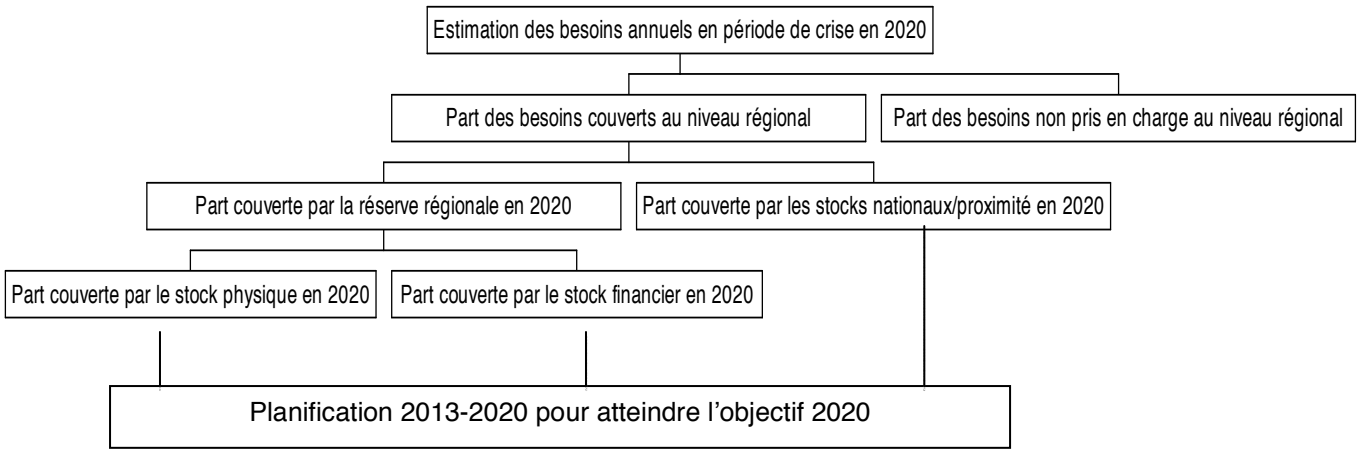
Par ailleurs, la mobilisation des réserves nationales dans le cadre des engagements pris par les pays dans le cadre de coopération RESOGEST sont facilitées par la Réserve régionale. En raison de la faiblesse actuelle des stocks nationaux et des difficultés de reconstitution par les budgets nationaux, le recours à ces stocks pourra s'opérer de trois façons :

- sur financement du Fonds régional d'Intervention d'Urgence
- sur prêt entre pays, avec éventuellement une couverture partielle du risque par le Fonds régional (modalité non instruite dans l'étude) ;
- sur don d'un pays à un autre pays, dans le cadre de la solidarité entre les pays.

6.2 Le dimensionnement de la réserve

6.2.1 La méthodologie

Cette section s'attache à présenter la méthodologie proposée pour dimensionner la réserve régionale. Elle a permis de concevoir plusieurs options soumises à l'analyse et à l'arbitrage de la Task Force.
La méthodologie repose sur quatre étapes dont les grandes lignes sont résumées ci-dessous :



6.2.2 L'estimation des besoins annuels

Le dimensionnement de la réserve est effectué sur la base d'une analyse rétrospective des besoins alimentaires des populations affectées par une crise au cours des douze dernières années, et pour lesquelles une intervention d'urgence s'est avérée nécessaire. Le calibrage repose par conséquent sur l'hypothèse que la réserve est principalement mobilisée en réponse à des chocs conjoncturels, et que ces derniers ne seront que faiblement atténués à court et moyen terme sous l'effet des investissements consentis dans le développement agricole et dans les autres politiques structurelles. De même, les efforts consentis pour accroître la résilience et la capacité des populations à affronter les chocs, ne pourront significativement réduire les besoins d'assistance qu'à moyen et long termes.

Afin de pallier à la limite des données existantes, deux méthodes différentes ont été développées pour estimer dans un premier temps, d'une part, les besoins générés par un problème de « disponibilité » des denrées alimentaires et, d'autre part, les besoins générés par un problème « d'accessibilité » aux marchés[11]. Dans un deuxième temps, seul le choc ayant généré les besoins les plus importants pour chaque pays aux cours des douze dernières années, a été retenu pour l'exercice de projection des besoins, sur lequel se fonde le dimensionnement de la réserve régionale.

Par ailleurs, la réserve est calibrée sur la base de la population projetée en 2020[12], de telle sorte qu'elle soit encore en mesure de répondre aux besoins de la population à moyen terme. De cette manière, le risque que la réserve régionale, à l'instar de nombreux stocks nationaux de la région, ne soit rapidement sous dimensionnée en raison de la croissance démographique, est réduit. Cette démarche s'inscrit aussi dans l'objectif d'une mise en œuvre progressive de la réserve régionale (cf. infra).

- **L'estimation des besoins générés par un problème de « disponibilité »**

L'ensemble de besoins générés par un choc « naturel » (sécheresse, inondations, cyclone, etc.), « technologique » (accidents industriels, accidents de transport, etc.) ou « politique » (conflits entraînant des déplacements de populations) ont servis de *proxy* pour estimer les besoins dans les cas de crises alimentaires liées à des problèmes de disponibilité des denrées. Ce travail a pu être effectué en ayant recours à la base de donnée des situations d'urgence « EM-DAT » développé par le CRED (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters). Cette base fournie notamment des informations sur le nombre de personnes touchées par tout type de catastrophes, hormis les situations de crise générées par un choc sur les prix internationaux qui ne sont pas répertoriées dans cette base et sont estimées par une autre méthode (cf. ci-après). Le principal avantage de cette base est de fournir une estimation des personnes affectées *et* qui nécessitent une intervention d'urgence. Une autre méthode aurait pu consister à considérer les populations vulnérables ou en insécurité alimentaires comme base de référence pour estimer les besoins[13], mais cette approche ne renseigne pas sur le part de la population nécessitant effectivement une intervention d'urgence en période de crise. Cette dernière méthode étant plus pertinente pour raisonner la mise en place de filets de sécurité pérennes.

- **L'estimation des besoins générés par un problème « d'accessibilité »**

Dans la mesure où la base de données « EM-DAT » ne permet pas d'estimer les personnes affectées par un choc sur les prix limitant ou interdisant les possibilités d'approvisionnement des ménages sur les marchés, une autre méthode a été utilisée pour estimer les besoins générés par ce type de choc. La crise de 2008 et de 2012 ont été retenues comme crise « d'accessibilité » de référence. S'agissant de la crise de 2008, la chute de consommation par tête (en %) pour l'ensemble de la CEDEAO de cette année par rapport à la consommation moyenne par tête constatée sur la période 2000 à 2009[14] a été utilisée comme *proxy* pour estimer les besoins[15]. Ces estimations ont pu être réalisées sur la base des données FAO STAT. En ce qui concerne la crise de 2012, les besoins ont été estimés à partir

[11] A noter que cette distinction n'est pas toujours aisée à établir tant les crises combinent désormais de multiples facteurs qui impactent simultanément la disponibilité et l'accessibilité physique et/ou économique
[12] « World population prospect, the 2011 Revision », Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales
[13] Certains stocks sont dimensionnés de cette manière (voir notamment le travail de l'IFPRI sur le stock de l'Ethiopie).
[14] Les données sur les importations ne sont pas disponibles après 2009
[15] C'est cette méthode qui a été utilisée par le PAM pour l'établissement du projet pilote PREPARE/G20

du bulletin d'information d'avril 2012 établi par le Groupe de travail Inter Agences de Dakar (IASC) et communiqué par OCHA.

- **Les besoins annuels retenus pour le dimensionnement de la réserve régionale**

Après avoir estimé pour chaque pays les besoins annuels générés par les différentes crises (naturelles, technologiques, prix), seul le choc ayant généré les besoins les plus importants a été retenu pour le dimensionnement de la réserve. Si l'on considère que la plupart des pays de la région subiront des chocs plus importants que ceux qu'ils ont connu par le passé (pour beaucoup d'entre eux, la crise de 2012 est la plus importante qu'ils aient connu au cours des 12 dernières années), alors la réserve ainsi dimensionnée sera en mesure, non pas d'affronter la situation la pire à laquelle elle puisse être confrontée, mais de faire face à une majorité de situations qui peuvent se présenter et de limiter le recours à l'aide internationale. Face à la multiplication des crises politiques et à l'intensification attendue des chocs de prix et des chocs liés au changement climatique, la communauté internationale est en effet amenée à être sollicitée encore davantage, alors que dans le même temps, les ressources financières des donateurs traditionnels sont limitées en raison de la crise économique et financière, alors que la contribution des pays émergents reste encore assez imprévisible. A l'avenir, la région Afrique de l'ouest devrait pouvoir réduire le recours à l'aide internationale et la limiter aux situations les plus graves pour lesquels ses mécanismes de solidarité internes sont insuffisants.

Sur le même principe, le besoin estimé au niveau régional est effectué en faisant la somme des besoins au niveau national. Ceci suppose implicitement que la réserve doit être en capacité de répondre à une crise affectant une majorité ou l'ensemble des pays. Le tableau ci-après renseigne sur la part de la population affectée par la crise la plus importante dans chaque pays, et les besoins que cela génèrerait pour la population projetée en 2020 (tableau 3).

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

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

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

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

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

6.2.3 Les paramètres déterminant la part des besoins annuels couverts par la réserve régionale

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

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

Les éléments de réponses apportés à ces questions sont exposés ci-dessous.

- **Les parts des besoins annuels couvertes respectivement par les niveaux régional/national et le niveau international**

Afin de permettre à la solidarité internationale d'intervenir de façon complémentaire des réponses apportées par les Etats et la région, le dimensionnement de la réserve régionale dépend tout d'abord des hypothèses retenues quant à la part des besoins annuels qui seront couverts par le niveau régional ou national, et ceux pris en charge par l'aide internationale.

Au regard des avantages que confère une intervention nationale et régionale en terme de rapidité d'intervention, notamment par rapport aux délais de mobilisation de l'aide internationale (ressources financières et aides en nature), la réserve régionale et les stocks nationaux devront être dimensionnés de manière à répondre en priorité aux besoins des populations vulnérables dans un délai très court : les premiers mois suivant le choc. Dans le même ordre d'idée, il est également naturel que les ressources régionales, rapidement mobilisables, soient davantage orientées vers les pays « enclavés » pour lesquels les délais d'acheminement de l'aide internationale sont plus longs du

fait de leur éloignement par rapport aux infrastructures portuaires[16], et qui bénéficient donc le moins d'autres alternatives d'approvisionnement pour faire face à leurs besoins immédiats.

Sur la base de ces considérations, deux hypothèses ont été examinées :

- une hypothèse de couverture « modérée » des besoins par la combinaison des niveaux régional et national de 1.5 et 3 mois, respectivement pour les pays côtiers et pour les pays enclavés ;
- une hypothèse de couverture « élevée », de 2 et 4 mois[17], pour les pays côtiers et les pays enclavés[18] :

Tableau 4 : Part des besoins annuels prise en charge par les approvisionnements de la région

	Durée « modérée »	Durée « élevée »
Pays côtiers (mois)	1,5	2
Pays enclavés (mois)	3	4
Besoins annuels couverts par les Pays/région	20 %	26 %

- **La part des besoins couverts par le niveau national et le niveau régional**

En application des principes de subsidiarité et de complémentarité qui fondent la légitimité de l'intervention régionale, le dimensionnement de la réserve régionale nécessite également que soit instruit le positionnement des stocks nationaux et des stocks de proximité dans la prise en charge des besoins couverts par la région et les pays. En effet, la réserve régionale intervient seulement en complément des stocks de proximité et des stocks nationaux et seulement lorsqu'il est avéré qu'une intervention et une coordination régionale est plus efficace qu'une gestion de la crise au seul niveau national.

De ce fait et selon les différents scénarios analysés, la réserve régionale n'est pas appelée à couvrir plus de 33 % de l'ensemble des besoins supportés conjointement par la région et les Etats. Les autres 67 % étant assurés directement par les stocks nationaux. Cela implique également que la mise en place de la réserve régionale ne saurait se substituer aux efforts à réaliser pour consolider les capacités d'intervention au niveau national et local. C'est la raison pour laquelle la proposition intègre un volet « renforcement des capacités de stockage national ».

Outre la place prépondérante réservée aux stocks nationaux dans la gestion des crises alimentaires en respect des principes de subsidiarité et de complémentarité, l'application du principe de solidarité, troisième principe fondateur de l'intervention régionale, appelle la réserve régionale à soutenir davantage les pays qui sont le plus exposés aux risques de chocs impactant la consommation, et en particulier ceux qui ne disposent pas des ressources financières ou physiques suffisantes permettant de réduire les risques ou d'atténuer l'impact de ces chocs.

[16] Sauf pour le Cap vert qui possède des infrastructures portuaires mais dont les coûts d'acheminement sont plus élevés en raison de son statut d'archipel.

[17] Le PAM considère un délai moyen de trois mois pour l'acheminement de l'aide internationale. La réserve régionale de la SADC en cours d'élaboration prévoie également trois mois. Tandis que la réserve mise en œuvre par l'Ethiopie, considérée comme une « success story », prévoie quatre mois de couverture des besoins.

[18] Pays côtiers : Sénégal, Gambie, Guinée Bissau, Guinée, Ghana, Togo, Libéria, Sierra Leone, Côte d'Ivoire, Bénin, Nigeria. Pays enclavés : Burkina Faso, Niger, Mali, Cap vert

Il est retenu que la part des besoins couverte par le niveau régional (l'autre part étant couverte par les niveaux local et national) soit différenciée selon deux critères :

- d'une part, selon qu'il s'agit d'un pays enclavé ou côtier,
- et d'autre part, selon son niveau de développement, appréhendé à travers son statut de PMA (Pays les Moins Avancés) ou de non PMA[19].

Une hypothèse de couverture régionale « modérée » et une hypothèse de couverture « élevée » ont été testées et appliquées à cette typologie de pays[20]. A titre indicatif, l'hypothèse alternative « sans différentiation » a été également instruite. Le tableau suivant résume ces hypothèses.

Tableau 5 : Couverture régionale différentiée selon le type de pays

Groupe de pays	Couverture régionale « modérée » et différenciée	Couverture régionale « élevée » et différenciée	Couverture régionale « élevée » non différenciée
PMA enclavés	20%	40%	20%
PMA Côtiers	10%	20%	20%
Non PMA enclavés	10%	20%	20%
Non PMA Côtiers	5%	10%	20%

- **La part physique et financière de la réserve régionale.**

La réserve régionale représente une capacité d'intervention rapide et souple. A cette fin, elle combine (i) des ressources en nature (vivres de base), permettant de pallier une rupture d'approvisionnement ou des risques de marché (prix très élevés/accessibilité économique), et (ii) des ressources financières qui permettent de mobiliser ces vivres stockées, et de déployer une diversité d'instruments de réponse aux crises en fonction de leurs caractéristiques (coupons, transferts de cash, etc.). Afin de limiter les contraintes et les coûts inhérents au stockage physique de nourriture (Tableau 1) la réserve régionale privilégie la détention de ressources financières.

Par ailleurs, de nombreuses expériences de ce type montrent qu'il est possible aujourd'hui de convertir un stock financier en denrée alimentaire de manière « quasi » immédiate. Afin de répondre aux besoins les plus urgents, un tiers de la réserve régionale reste constitué de stock physique, tandis que les deux tiers restant sont constitués d'un stock financier. Cependant, l'expérience montre également qu'une répartition rigide entre les deux types de stocks n'est pas nécessairement adaptée à l'utilisation de la réserve au quotidien. Dans les pays qui disposent déjà d'un stock financier et d'un stock physique, il n'est pas rare que la partie financière serve en réalité à réapprovisionner le stock physique lorsque les pays n'ont pas d'autres ressources pour cette reconstitution. Afin de rendre le pilotage de la réserve le plus opérationnel possible, il est prévu une certaine flexibilité dans la répartition un tiers/deux tiers qui pourra être ajustée en fonction des besoins par le Comité de Gestion (Cf. section sur le dispositif institutionnel).

6.2.4 Dimensionnement de la réserve selon cinq scénarios et option retenue

En faisant varier les paramètres exposés ci-dessus, cinq scénarios ont été simulés et instruits.

[19] PMA enclavés : Niger, Mali, Burkina Faso. PMA côtiers : Sénégal, Gambie, Guinée Bissau, Guinée, Togo, Libéria, Sierra Leone, Bénin. Non PMA enclavés : Cap vert. Non PMA côtiers : Ghana, Côte d'Ivoire, Nigéria

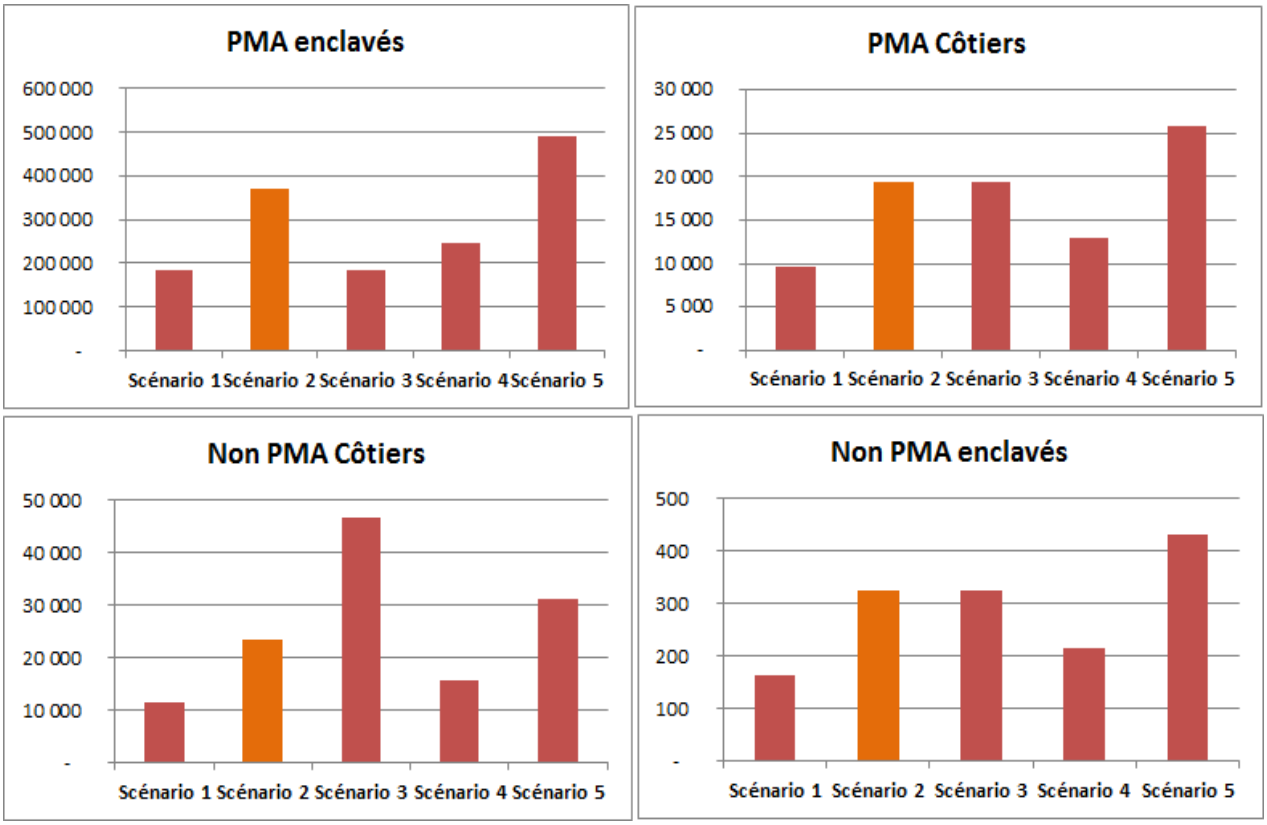
[20] Dans la mesure où les besoins annuels globaux pris en charge au niveau régional varient (voir figure 2), ces deux options ne se font pas à volume global fixe (voir figure 8)

Tableau 6: Les cinq scénarios pour le dimensionnement de la réserve

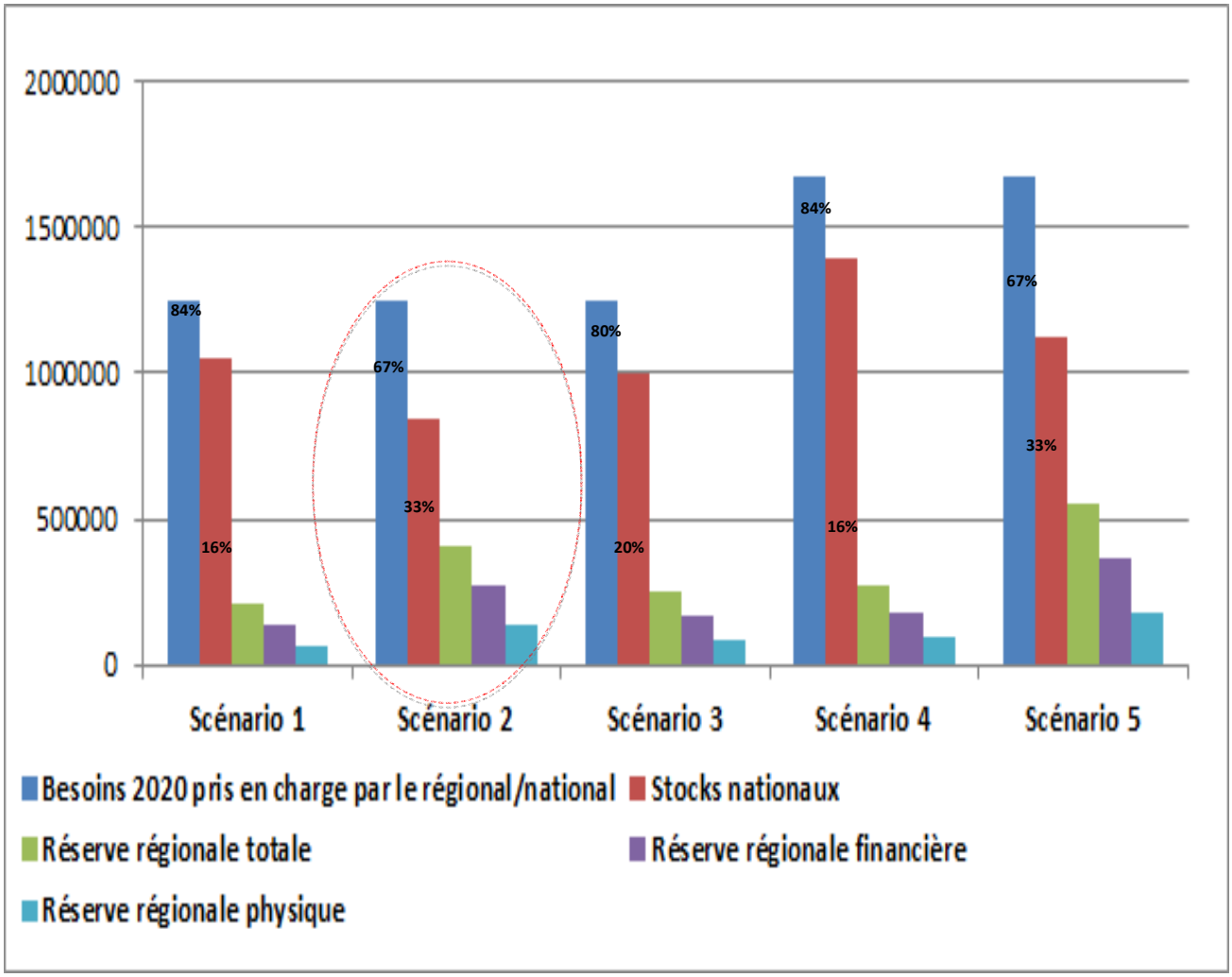
Scénarios	Durée des besoins annuels pris en charge par les pays ou la région	Part des besoins couverts par la région	Différenciation selon les pays
Scénario 1	Modérée	Modérée	Oui
Scénario 2	Modérée	Elevée	Oui
Scénario 3	Modérée	Elevée	Non
Scénario 4	Elevée	Modérée	Oui
Scénario 5	Elevée	Elevée	Oui

Les résultats des simulations permettant d'apprécier la pertinence de chacun des scénarios sont présentés ci-dessous. Le dimensionnement de la réserve régionale varie entre 200 000 et 550 000 tonnes selon que l'on se place dans le scénario « haut » (scénario 5) ou « bas » (scénario 1). Les atouts et faiblesses de chaque scénario ont été analysés en considérant la taille de la réserve ainsi obtenue, mais également la faisabilité du scénario et son niveau d'adéquation avec les objectifs spécifiques inscrits dans la stratégie de stockage de sécurité de la CEDEAO. La faisabilité est appréciée en fonction du degré de sollicitation des stocks nationaux dans la stratégie globale de stockage au niveau de la région. L'idée étant que le renforcement des capacités nationales de stockage qui doit être opéré ces prochaines années ne pourra être efficace que si l'accroissement des stocks nationaux s'opère de manière progressive. S'agissant de la conformité avec les objectifs spécifiques, les différents scénarios ont été analysés notamment au regard de leur capacité à faire fonctionner à plein la solidarité régionale entre les pays les plus touchés et les pays les moins touchés par les crises alimentaires.

Graphique 1 : Allocation de la réserve régionale par type de pays (Tonne)



Graphique 2 : Dimensionnement de la réserve et hypothèse sur les stocks nationaux (Tonne)



Après avoir analysé les fondements et les résultats de ces différents scénarios avec l'appui de la Task Force, la Commission de la CEDEAO propose aux instances décisionnelles de privilégier le scénario 2. Ce scénario prévoit une réserve régionale en 2020 portant sur l'équivalent de 411 000 tonnes réparties comme suit :

- stock physique : 140 000 tonnes
- stock financier : équivalent 271 000 tonnes

Ce scénario lui apparaît le plus à même de répondre à ces deux critères de faisabilité et de solidarité régionale. En effet, il repose sur l'hypothèse :

- d'une durée de couverture des besoins annuels « modérée » variant de 1,5 mois à 3 mois selon les pays,
- combinée avec une couverture par la Réserve régionale « élevée » et différenciée, variant de 20 % à 40 % des besoins qu'il est retenu de couvrir par l'addition des stocks nationaux et régionaux.

Ce scénario permet à la fois de maximiser la taille de la réserve régionale tout en minimisant la contribution des stocks nationaux au projet et en assurant une allocation de la réserve en faveur des PMA enclavés et dans une moindre mesure, aux PMA côtiers.

Ainsi, si le point de départ de la méthode utilisée pour dimensionner la réserve se base sur une hypothèse « élevée » en considérant les risques les plus sévères sur une base historique, le choix qui est fait ici de ne pas retenir le scénario le plus élevé permet d'obtenir, au final, un dimensionnement « intermédiaire » de la réserve qui se justifie au regard de trois arguments :

- La maîtrise des coûts et les ressources mobilisables ;
- Le caractère significatif de la réserve régionale, tout en permettant un apprentissage progressif ;
- L'importance des investissements à réaliser pour déployer les stocks nationaux et de proximité, de nombreux pays restant assez dépourvus à l'heure actuelle et auront besoin de temps pour constituer leur propre stock, que viendra compléter la réserve régionale.

6.2.5 La planification de la réserve sur huit ans

L'une des clés de succès de la stratégie de stockage retenue consiste à planifier la mise en place de la réserve régionale sur une période de huit ans. Le choix d'une montée en puissance progressive de la réserve régionale est motivé par quatre principaux facteurs :

- **La nécessaire appropriation de l'instrument régional part les Etats, les acteurs de la région et les Partenaires Techniques et Financiers.** De manière générale, et à l'instar des autres instruments de la politique agricole de la CEDEAO (ECOWAP), l'adoption d'un instrument régional par les Etats n'a de chance d'aboutir que dans la mesure où le principe de subsidiarité, autrement dit la plus-value d'une contribution régionale à la gestion des crises alimentaires, est pleinement internalisé par tous les pays membres. Pour cela, le dispositif doit faire ses preuves. Ce principe vaut également pour les PTF, dont l'engagement devrait croître avec la démonstration du bon fonctionnement et de l'efficacité du dispositif.
- **La consolidation des dispositifs des systèmes d'alerte précoce régionaux**. Le bon fonctionnement du mécanisme retenu par la Task Force repose largement sur l'efficacité du mécanisme de « déclenchement » de la réserve régionale, lequel est étroitement lié au cadre harmonisé bonifié d'analyse de la vulnérabilité (voir 6.6) que tous les pays de la région n'ont pas encore eu le temps d'adopter et de mettre en œuvre.
- **La mise en place des organes de gouvernance de la réserve.** L'opérationnalisation de la réserve dépend du bon fonctionnement des organes de gouvernance mis en place (voir 8). Comme tous nouveaux organes institutionnels, un temps de consolidation est à prévoir avant que le système soit réellement en mesure de gérer une réserve de plus de 410 000 tonnes.
- **La montée en puissance des stocks nationaux.** Enfin, le bon fonctionnement de la réserve régionale est conditionné par le développement des stocks nationaux dont la fonction est d'intervenir en première ligne de défense (stocks de proximité) et en deuxième ligne de défense (stocks nationaux de sécurité alimentaire). Les pays sont dans une situation très hétérogène à ces égards. En fonction de leur situation, les pays disposeront de quelques années pour harmoniser leurs approches, leurs outils et dispositifs de stockage.

A titre indicatif, la planification sur huit ans de la réserve régionale pour le scénario 2 est présenté ci-dessous (les résultats pour les autres scénarios sont rappelés en annexe 16.1). En année 1, une réserve régionale de 176 380 tonnes est constituée, dont un tiers sous forme physique et deux tiers sous forme d'un stock financier. En parallèle, les Etats contribuent dès le démarrage à l'effort régional en portant le montant agrégé des stocks nationaux à 360 464 tonnes. Ceci représente un doublement[21] du stock détenu par les pays. Quatre années sont ensuite nécessaires pour roder le dispositif (volume, composition, déclencheurs, gouvernance) sur des quantités « modérées », et

[21] Bien qu'il soit encore difficile d'estimer avec précision les stocks de proximité et les stocks nationaux dans plusieurs pays.

mettre en œuvre les mesures d'accompagnement auprès des institutions régionales et nationales pour renforcer leurs capacités techniques de stockage.

En année 5, la réserve régionale est alors en mesure d'accroitre son stock global de 67 % (Eq. 117 000 tonnes supplémentaires), tandis que les Etats continuent à contribuer à l'effort régional en faisant croitre le stockage national dans les mêmes proportions. La dernière phase d'accroissement de la réserve régionale intervient alors seulement trois années après le dernier redimensionnement de la réserve dans la mesure où le dispositif institutionnel est à présent complètement opérationnel. Lors de cette dernière étape, la réserve régionale croit de 40 % pour atteindre un montant de 411 554 tonnes (à nouveau un équivalent de 117 000 tonnes supplémentaires) tandis que les stocks nationaux qui connaissent la même augmentation représenteraient au total 841 083 tonnes.

La planification sur un horizon de 8 ans demeure un exercice prévisionnel et nécessairement indicatif. La Commission de la CEDEAO recommande aux instances décisionnelles de procéder à une évaluation du dispositif après trois ans de fonctionnement effectif avant de procéder à une éventuelle réévaluation des besoins en fonction des résultats de cette évaluation et de l'évolution des risques alimentaires que la région doit affronter. Des ajustements pourront par ailleurs être apportés. Ils seront instruits dans le cadre du dispositif institutionnel retenu.

Tableau 7 : Planification 2013-2020 pour le dimensionnement de la réserve régionale (Tonne)

	Année 0	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 6	Année 7	Année 8
Réserve régionale	0	176 380	176 380	176 380	176 380	293 967	293 967	293 967	411 554
- Dont Réserve physique	0	60 000	60 000	60 000	60 000	100 000	100 000	100 000	140 000
- Dont Réserve financière	0	116 380	116 380	116 380	116 380	193 967	193 967	193 967	271 554
Stocks nationaux	227 000*	360 464	360 464	360 464	360 464	600 774	600 774	600 774	841 083

(*)Il ne s'agit pas des capacités physiques de stockage mais du niveau actuel des stocks, estimé sur la base des informations disponibles et en cours d'actualisation. Données tirées de l' « Etude sur la mise en place d'un dispositif régional de renforcement et de coordination des stocks nationaux de sécurité alimentaire dans l'espace UEMOA » : niveau actuel du stock de sécurité détenu par les sept pays de l'étude (UEMOA sans Côte d'Ivoire): 77 000 tonnes, auquel est ajouté le stock du Nigeria : 150 000 tonnes.

6.3 Composition et localisation de la réserve physique

6.3.1 Principes directeurs

La proposition repose sur une réserve régionale de sécurité alimentaire composée pour 1/3 d'un stock physique et pour 2/3 d'une réserve financière. Le stock physique doit répondre à la diversité des besoins spécifiques des différentes communautés affectées par les crises alimentaires notamment les producteurs agricoles, les éleveurs et pasteurs, les populations urbaines, les populations frappées par la malnutrition. A ce titre, le Cadre d'orientation stratégique de l'étude de faisabilité détaillée, assigne deux objectifs à la réserve : (i) apporter une assistance alimentaire et nutritionnelle aux êtres humains ; et (ii) préserver les moyens d'existence ou les moyens de production, et contribuer à la résilience. Pour répondre à ces besoins le cadre stratégique a déterminé un panel de produits : (a) des céréales et légumineuses correspondant aux principaux régimes alimentaires ; (b) des produits nutritionnels adaptés aux besoins des jeunes enfants ; (c) des aliments du bétail ou sous-produits agroindustriels.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la réserve régionale de sécurité alimentaire doit contribuer à l'atteinte des objectifs du PRIA notamment « La promotion des produits stratégiques pour la souveraineté alimentaire » qui doit conduire l'Afrique de l'Ouest à assurer la majeure partie de ses

besoins en produits alimentaires de base à travers la promotion de la culture du riz, du maïs et du manioc.

Dans cette optique, la démarche retenue pour la composition et la ventilation des produits de la réserve a intégré sept paramètres :

i. l'adéquation avec les régimes alimentaires et le poids de chaque céréale dans l'apport calorique céréalier journalier,
ii. la disponibilité des produits vivriers de base en lien avec les bassins de production, et la part de chaque céréale dans la production céréalière,
iii. la considération de sous-espaces de production et de consommation relativement homogènes,
iv. la localisation prévisionnelle des besoins d'intervention,
v. la localisation et la disponibilité des capacités de stockage physiques et des capacités de gestion des stocks dans les pays de la région,
vi. le caractère progressif de la construction de la réserve régionale,
vii. l'aptitude, la normalisation et le coût de stockage-conservation des produits.

La réserve régionale physique s'établira progressivement à **140.000 tonnes en année 8** et comprendra une gamme variée de produits susceptibles de répondre efficacement aux crises alimentaires et aux besoins de base des populations de la région. A cet effet, elle est conçue comme un ensemble de réserves physiques de sécurité alimentaire localisées dans les différents sous-espaces identifiés, et gérées sur le plan technique par les sociétés et offices nationaux en charge de la gestion des stocks nationaux et membres du RESOGEST. Cette gestion technique reposera sur des contrats de prestation conclus entre la Réserve régionale et ces institutions nationales.

A court terme cependant, le volume de la réserve régionale physique est fixé à **60.000 tonnes** en année de démarrage, ce qui implique une gamme de produits réduite dans une première étape à quelques denrées dont les modalités et coûts de stockage sont maîtrisés par les institutions nationales en charge des différents stocks (SNS, SI, etc.) et qui disposent de l'expertise nécessaire ainsi que d'une expérience solide dans le stockage. Cette option progressive a pour but de favoriser une maîtrise des mécanismes d'approvisionnement, de gestion et d'intervention de la réserve régionale physique avant son extension par étape. Cela signifie clairement que la gamme des produits de la réserve s'élargira au fur et à mesure qu'augmente le volume de cette dernière, et que les conditions seront remplies pour le faire (normalisation des produits, maîtrise de la conservation, etc.). Toutefois, compte tenu de l'importance prise ces dernières années par les programmes nutritionnels dans les réponses aux situations d'urgence, une expérience pilote de stockage et conservation de farines infantiles enrichies accompagnera la première étape de constitution de la réserve physique.

6.3.2 Identification des sous espaces de production et de consommation

Plusieurs groupes de produits vivriers de base dominent les systèmes alimentaires : les tubercules et racines (manioc, igname, taros, voire patates douces et pomme de terre), et les céréales (maïs, riz, mil et sorgho voire fonio), les plantains et les légumineuses dont principalement le niébé. Ces produits de base déterminent deux types majeurs de régimes alimentaires :

(i) les régimes à base de tubercules généralement localisés dans les zones sud des pays côtiers,
(ii) les régimes alimentaires à base de céréales dans les pays sahéliens et dans le centre et nord des pays côtiers.

Toutefois, il n'existe pas de séparation stricte entre ces deux types de régimes pour diverses raisons dont les flux migratoires des populations du nord vers le sud et surtout l'urbanisation croissante qui engendre de nouvelles habitudes de consommation et favorise la diversification des produits

consommés, notamment à base de blé importé. Par ailleurs le riz connaît une diffusion dans l'ensemble de la région, y compris dans les zones rurales non productrices. Désormais, entre les pays côtiers dont les régimes alimentaires sont fortement marqués par les tubercules et les pays sahéliens où les céréales constituent les produits vivriers de base, on observe une interpénétration des régimes alimentaires via le développement de la consommation de maïs, de riz, de niébé et dans une moindre mesure, de l'igname, du manioc mais aussi du sorgho et du mil.

Tableau 8 : Principaux produits vivriers de base dans les pays de la CEDEAO

Pays	Principaux produits vivriers
Bénin	maïs, sorgho, fonio, mil, riz, manioc, igname, et patate douce
Burkina Faso	sorgho, mil, maïs, niébé, riz
Cap Vert	patates douces, pomme de terre, manioc, maïs
Côte-d'Ivoire	igname, manioc, plantain, riz, maïs
Gambie	mil, riz, maïs, sorgho
Ghana	manioc, igname, plantain, maïs, taros, riz, sorgho
Guinée	riz, manioc, maïs, plantain, fonio
Guinée Bissau	riz, manioc, plantain, mil, sorgho
Liberia	manioc, riz, igname, taros
Mali	riz, maïs, mil, sorgho
Niger	mil, niébé, sorgho
Nigeria	manioc, igname, maïs, sorgho, mil, riz, plantain, taros, niébé
Sénégal	mil, riz, maïs, manioc, sorgho
Sierra Leone	riz, manioc, plantain, maïs
Togo	manioc, igname, maïs, sorgho, riz, mil

Source: FAO

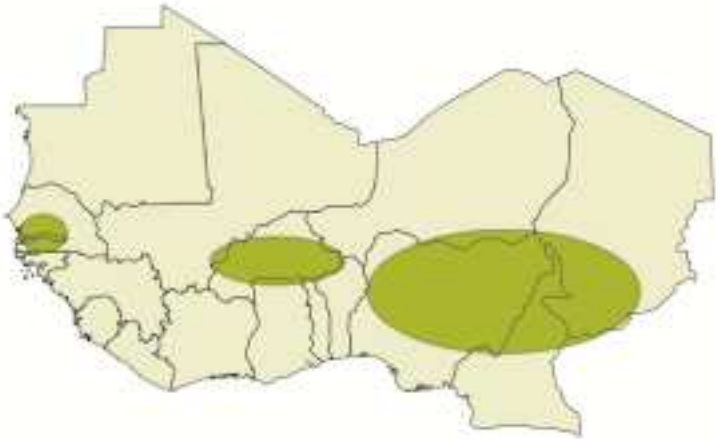
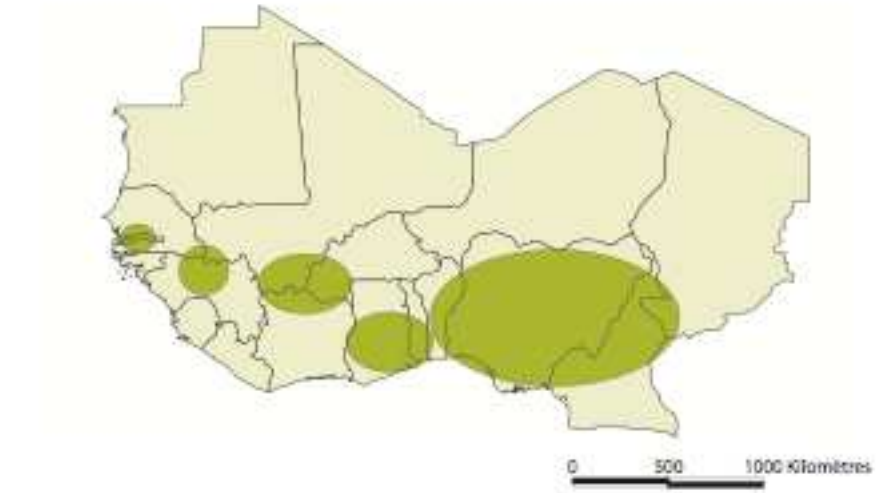
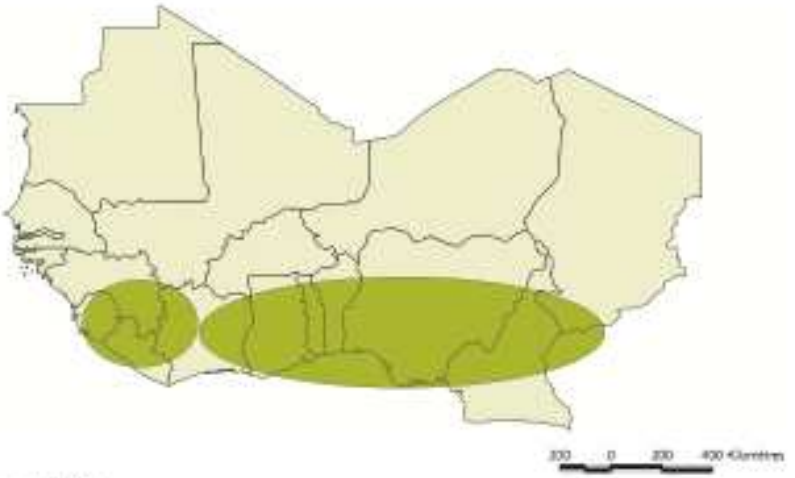
L'étude sur les bassins de production et de consommation des cultures vivrières en Afrique de l'Ouest et du Centre[22] a permis d'identifier les principaux bassins pour les céréales, les tubercules et racines dans la région. Ainsi, on distingue :

- trois grands bassins de production de mil : (i) Nord-ouest Nigeria s'étendant au Sud Niger, (ii) Sénégambie, (iii) Burkina et Nord Est du Mali ;
- trois autres grands bassins pour le sorgho très proches des bassins de production du mil : (i) Nord-est Nigéria au Sud Niger, (ii) Burkina Faso, (iii) Sénégambie
- quatre grands bassins pour le maïs : (i) Nigeria et Bénin, (ii) Ghana et Togo, (iii) Côte-d'Ivoire, Burkina Faso et Mali, (iv) Guinée et Sénégal
- deux grands bassins pour le manioc : (i) Nigeria, Bénin, Togo, Ghana, Côte-d'Ivoire (Est), (ii) Côte-d'Ivoire (Ouest), Guinée, Liberia et Sierra Leone

Pour l'igname et le riz, il apparaît difficile d'identifier des grands bassins de production, bien que les pays produisant les plus gros volumes soient connus. En effet, la riziculture est pratiquée presque partout dans la région, en irrigué le long des fleuves et barrages dans la zone sahélienne, et en pluvial dans presque toutes les zones de savane et côtières. Sur une échelle moindre, il en est de même pour l'igname qui est produit tout le long du Golfe de Guinée depuis le Libéria et l'Est de la Guinée jusqu'au Nigeria.

[22] BRICAS et al, 2009

Carte 1: Principaux bassins de production pour les principales productions retenues (hors riz)

Bassins de production du mil	Bassins de production du sorgho
	
Bassins de production du maïs	**Bassins de production du manioc**
	

Le recoupement des régimes alimentaires, des produits vivriers de base ainsi que des principaux bassins de production de la région permet d'opérer un regroupement des pays de la région au sein de sous-espaces relativement homogènes :

- Sous-espace Est : Nigeria, Niger et Bénin
- Sous-espace Centre : Burkina Faso, Mali, Côte-d'Ivoire, Ghana et Togo
- Sous-espace Ouest atlantique : Sénégal, Gambie, Guinée-Bissau et Cap-Vert
- Sous-espace Golfe atlantique : Guinée, Liberia, et Sierra Leone

6.3.3 Localisation des stocks physiques

L'analyse historique des crises alimentaires et famines en Afrique de l'Ouest révèle une très forte vulnérabilité des pays sahéliens par rapport aux pays côtiers même si au cours des deux dernières décennies, les crises sociopolitiques, les guerres, et les épisodes de hausse des prix des denrées de base sur le marché international en ont fragilisé de nombreux autres et créé des besoins d'assistance alimentaire durables non nécessairement corrélés aux seuls chocs liés aux aléas climatiques.

Par conséquent, la localisation prévisionnelle des magasins prend en compte la couverture des pays du Sahel et du Golfe de Guinée membres de la CEDEAO tout en privilégiant le critère d'accès rapide de l'aide aux populations vulnérables du Sahel en raison de la fréquence croissante de crises majeures dans cette partie de la région. Toutefois, la localisation des stocks de la réserve physique dans les quatre sous-espaces obéit également à d'autres critères, dont :

- le coût de l'approvisionnement relativement aux principaux bassins de production des vivres composant les régimes alimentaires,
- la disponibilité de capacités de stockage de même que la présence d'institutions compétentes et disposant d'une expérience confirmée dans la gestion d'un stock de sécurité alimentaire.

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

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

Pour l'heure, aucune structure publique ayant une expérience dans la constitution et la gestion de stocks de denrées agricoles dans les trois pays du Golfe atlantique, n'a pu être identifiée pour abriter le stock de la réserve régionale dans ce sous-espace. Au départ, ce stock pourrait être localisé au Sénégal ou confié, dans l'un des trois pays (Sierra Leone, Liberia, Guinée), à un organisme d'aide alimentaire ayant une solide expérience dans la constitution et l'entretien de stocks, sous réserve de la disponibilité de capacités de stockage appropriées.

L'examen des cartes de localisation des capacités de stockage établies dans l'étude RESOGEST/UEMOA, complété par des informations sur le Nigeria et le Ghana ainsi que des résultats et conclusions de l'étude CSAO/CEDEAO - en cours - permettront d'affiner cette analyse et de déterminer, en concertation avec les offices et sociétés nationaux concernés, les localités devant abriter les stocks de la réserve physique dans les différents pays.

Suivant la planification des besoins, le tableau 9 et la carte 2 indiquent l'évolution des stocks de la réserve régionale physique dans les différents sous espaces. Au démarrage (Année 1 à 4), les

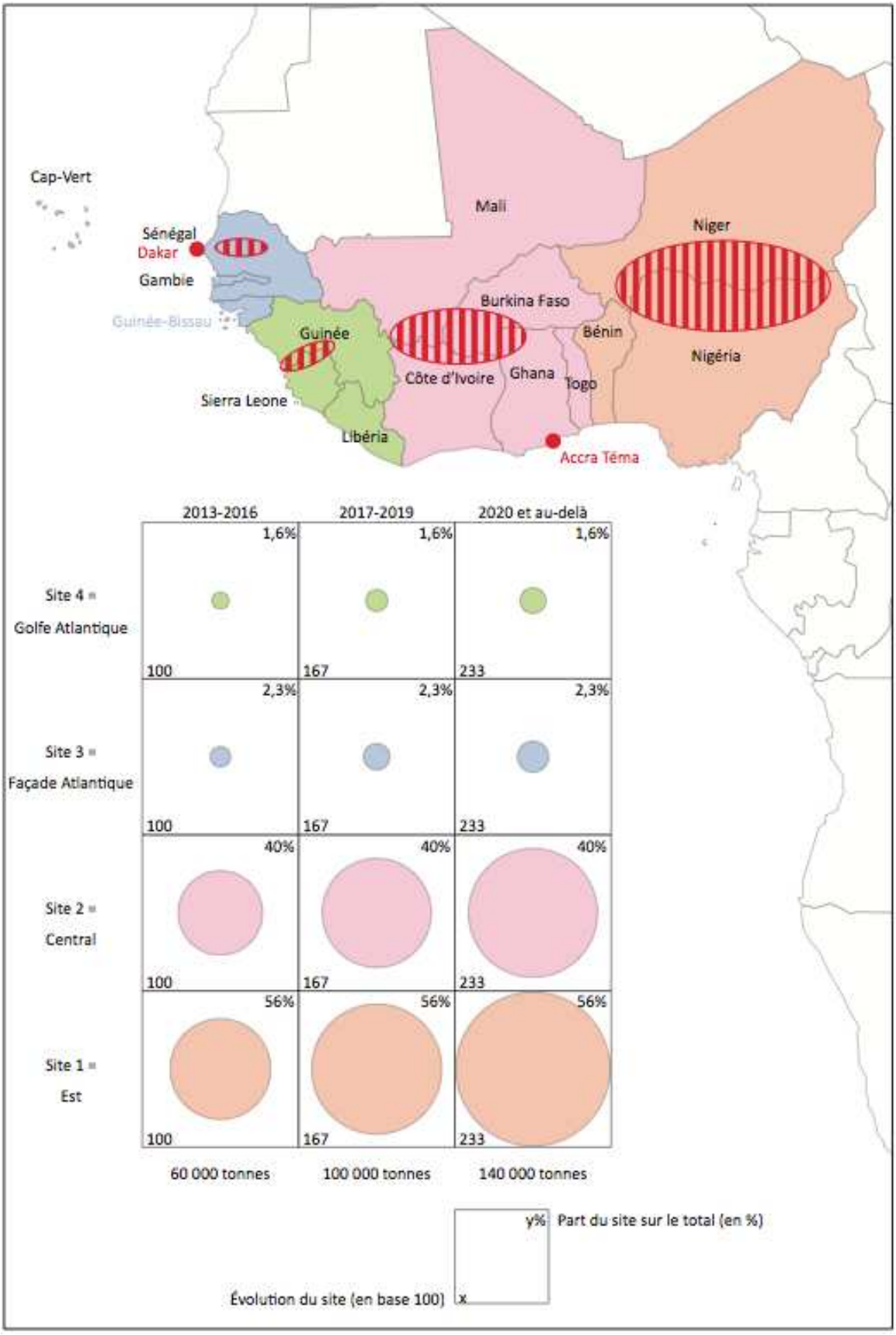
volumes des stocks seront particulièrement faibles dans les sous-espaces de l'Ouest Atlantique et du Golfe Atlantique (de l'ordre de 1.000 tonnes chacun) de sorte qu'il est recommandé de rassembler ces stocks au niveau de l'Ouest atlantique et d'envisager la localisation de stocks dans le Golfe atlantique à partir de 2017.

Tableau 9 : Evolution des stocks de la réserve physique selon la planification des besoins dans le scénario retenu (Tonnes)

Sous-espace	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 6	Année 7	Année 8
Est	**33 860**	33 860	33 860	33 860	**56 433**	56 433	56 433	**79 006**
Centre	**23 770**	23 770	23 770	23 770	**39 617**	39 617	39 617	**55 464**
Ouest atlantique	**1 406**	1 406	1 406	1 406	**2 344**	2 344	2 344	**3 281**
Golfe atlantique	**964**	964	964	964	**1 607**	1 607	1 607	**2 249**
Total	**60 000**	60 000	60 000	60 000	**100 000**	100 000	100 000	**140 000**

Source: Auteurs

Carte 2 : Principaux sites d'entreposage de la réserve régionale physique et part de chacun des quatre sites



6.3.4 Composition de la réserve physique et ventilation par sous espace

Tenant compte des différentes expériences en Afrique de l'Ouest et dans d'autres régions du monde, la réserve physique sera constituée des produits vivriers présents dans les différents sous espaces et représentant des produits stratégiques dans les régimes alimentaires des populations.

D'autres paramètres sont cependant être pris en compte dans la composition de la réserve. Tout d'abord, ces produits de base ne présentent pas la même aptitude à la conservation, ce qui constitue un facteur limitant pour le stockage. Tandis que les céréales (maïs, riz, sorgho et mil) de haute qualité peuvent être entreposées pour une conservation de moyenne durée avec un traitement phytosanitaire adéquat dans des magasins appropriés, le manioc ou l'igname devront être transformés avant d'envisager tout stockage dans la durée.

Par ailleurs, le coût de stockage et la disponibilité sont également des critères pris en considération pour la sélection des produits de la réserve physique. Ces critères pénalisent le niébé dont les coûts de conditionnement sont plus élevés comparés aux céréales sèches locales et qui nécessite des efforts importants de lutte contre les nuisibles.

Parallèlement, l'expérience des pays sahéliens en matière de constitution des stocks de sécurité et de secours alimentaire, montre que les stocks nationaux de sécurité ont été essentiellement composés de céréales sèches (maïs, mil et sorgho). Toutefois, d'autres produits tels que le riz, le soja et le gari ont été considérés par la suite dans la réserve stratégique du Nigeria et du Ghana. Le riz a également été introduit dans les stocks d'intervention annuels du Bénin, du Burkina Faso ou du Mali.

Enfin, les questions liées à la standardisation ou non des produits à l'échelle régionale sont cruciales. A la différence des stocks nationaux, le stock régional devra être remboursé exactement à la même valeur ou la même qualité de produits déterminée ex-ante, notamment lorsque la réserve intervient sur prêt aux pays membres de la CEDEAO. L'absence de normes et standards clairs pose des difficultés tant pour la détermination des spécificités techniques des produits lors des appels d'offres ou de l'établissement des contrats d'achat, que pour le remboursement en nature. L'absence de précautions maximales dans ce domaine ouvrirait la voie tant à des difficultés de conservation des produits, qu'à des contestations de la part des fournisseurs potentiels, de la part des pays ou des gestionnaires de la Réserve régionale lors des contrôles des produits à la réception en magasin, voire lors de la mobilisation de la réserve pour des opérations d'assistance.

L'ensemble de ces considérations a conduit à recommander la prudence et la progressivité. Dans le domaine de la standardisation, des programmes sont en cours à l'échelle régionale et devraient permettre d'étendre à terme la gamme des produits couverts par la réserve régionale physique, sans risque pour le dispositif. Il apparaît plus aisé de diversifier les produits entrant dans la composition des réserves nationales, en lien avec les spécificités nationales (systèmes alimentaires, disponibilités, maîtrise technique de la conservation) et de concentrer la réserve régionale sur un panel restreint de produits.

Il en va de même pour les semences, qui entrent pleinement dans les programmes de post urgence et de renforcement de la résilience des populations. Si le principe d'intégrer les semences dans les réserves est reconnu, la très grande diversité des besoins des pays, et les compétences spécifiques nécessaires (certification, contrôle, etc.) ont conduit celle-ci à privilégier l'utilisation de la réserve financière pour des opérations d'appuis en semences, plutôt que la réserve physique.

Aussi, il est préconisé d'élargir progressivement la gamme des produits de la réserve physique en trois étapes :

- Etape 1 : dans cette première étape, la réserve démarrera avec le maïs, le sorgho, le mil, le riz et le gari. En outre, une expérience pilote de stockage de farines infantiles (enrichies) sera conduite. Le Comité de Gestion commanditera une étude spécifique permettant de statuer sur la possibilité d'introduire le niébé dès cette première étape,
- Etape 2 : l'effort d'élargissement portera sur l'intégration de produits transformés (cossettes séchées d'igname, farines et/ou semoules de céréales et de manioc),
- Etape 3 : elle sera celle de l'extension de la gamme des produits aux conserves d'aliments notamment la viande, le poisson, etc.

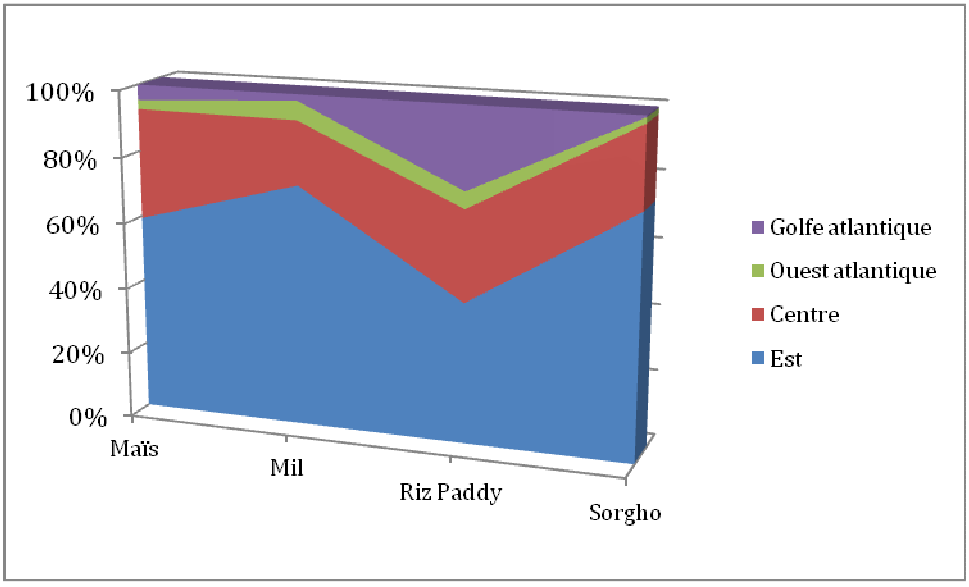
Compte tenu du poids des productions céréalières du Nigeria, le sous-espace Est domine largement les volumes de productions des principales spéculations dans la région comme l'indique le tableau ci-dessous. Mais la réserve étant disséminée à travers les différents sous-espaces, la composition des stocks par sous-espace est fonction du poids relatif de chaque produit dans la production totale du sous espace considéré. Généralement, plus ce poids est important, plus la probabilité de disponibilité d'une offre commerciale est élevée en saison normale.

Tableau 10 : Distribution des productions (2000-2010) des principales céréales (%)

Désignation	Maïs	Mil	Riz Paddy	Sorgho
Est	59%	73%	42%	73%
Centre	33%	19%	28%	24%
Ouest atlantique	3%	6%	5%	2%
Golfe atlantique	5%	2%	25%	0%
Total général	100%	100%	100%	100%

Source: d'après données FAO

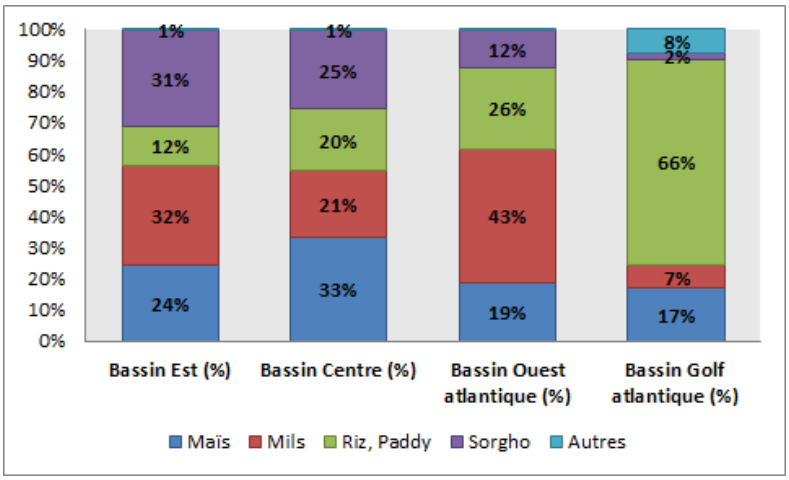
Figure 10 : Distribution des productions (2000-2010) des principales céréales (%)



Dans le sous-espace Est, le maïs, le mil et le sorgho sont les principales productions céréalières tandis que dans le sous espace Centre, le paddy et le mil viennent après le maïs et le sorgho. Au niveau de

l'Ouest atlantique, c'est surtout le mil et dans de moindres proportions le paddy et le maïs. Du côté du Golfe atlantique c'est essentiellement le paddy et une faible proportion de maïs.

Figure 11 : Proportions des principales spéculations dans la production totale de céréales par sous-espace (%) (2000-2010)



Source: FAO et auteurs

Finalement, la Commission de la CEDEAO retient, pour la première étape, la composition suivante par sous-espace :

- Les céréales, avec des proportions variables, dans tous les sous-espaces. L'introduction éventuelle du niébé dans les sous espaces Est et Centre, dans cette première étape, conduira à réduire les volumes de céréales, à budget constant ;
- Le gari est proposé dans les stocks de l'Est et du Centre en raison de l'importance de la production et de la consommation de manioc au Nigeria, au Bénin, au Ghana et en Côte-d'Ivoire.
- L'expérience pilote de stockage de farines enrichies sera conduite dans les sous-espaces Est et Centre.

Tableau 11 : Produits de la réserve physique par sous-espace

Sous-espace	Produits
Est : Nigeria, Niger et Bénin	mil, maïs, sorgho, gari, farines enrichies
Centre : Burkina Faso, Mali, Côte-d'Ivoire, Ghana et Togo	maïs, mil, sorgho, riz, gari, farines enrichies
Ouest atlantique : Sénégal, Gambie, Guinée-Bissau et Cap-Vert	mil, riz, maïs
Golfe atlantique : Guinée, Liberia, et Sierra Leone	riz, maïs

Source: Auteurs

La détermination de proportions fixes de produits dans le stock n'est pas recommandée. Si elle peut être pertinente lors de la première mise en place, elle se heurte en revanche à des difficultés lors de la reconstitution, liées à la disponibilité physique et aux prix des produits au moment des approvisionnements. Par exemple, les proportions de 40-30-30 au Burkina Faso, respectivement pour le maïs, le sorgho et le mil lors de la constitution du SNS, n'ont pu être respectées par la suite en raison des difficultés de rotation technique et des déficits agricoles. Pour d'autres pays, la ventilation du stock entre les différents produits résulte des modalités d'approvisionnement : au Nigeria, il n'y a pas de proportions définies entre le maïs, le riz, le sorgho, le soja et le gari qui

constituent les produits du stock fédéral en raison de l'option d'offres publiques d'achat et de l'ajustement des quantités selon les prix du marché au moment des achats. Dans ce contexte, Le bilan prévisionnel de la campagne notamment pour les céréales locales au niveau de chaque bassin fournissant des informations sur les excédents commercialisables, ainsi que les analyses de prix constitueront un instrument de décision pour l'orientation des achats locaux.

Mais au demeurant, la Commission préconise des proportions indicatives dans la constitution des stocks par sous-espaces en prenant en compte le poids de chaque céréale sélectionnée dans la production totale céréalière ainsi que son apport calorique céréalier journalier par personne, comme l'illustre les tableaux ci-après.

Tableau 12 : Part de chaque céréale dans l'apport calorique céréalier (Kcal) par jour par personne (moyenne 2000-2007 par pays) par sous-espace (moyenne pondérée des pays du sous-espace)

Désignation	Est	Centre	Ouest atlantique	Golfe atlantique
Maïs	188	374	148	59
Mil	322	278	221	10
Riz	220	397	675	838
Sorgho	318	296	82	8
Total général	1172	1441	1330	1084

Source: Calcul d'après données FAO

Tableau 13 : Proportion dans l'apport calorique céréalier par jour par personne (moyenne 2000-2007 par pays) par sous-espace (moyenne pondérée des pays du sous-espace)

Désignation	Est	Centre	Ouest atlantique	Golfe atlantique
Maïs	16%	26%	11%	5%
Mil	28%	19%	17%	1%
Riz	19%	28%	51%	77%
Sorgho	27%	21%	6%	1%
Total général	90%	93%	85%	84%

Source: Calcul d'après données FAO

Le croisement des informations permet d'indiquer pour le démarrage de la réserve les seuils minimums suivants pour les différents produits au niveau des stocks des sous-espaces.

Tableau 14 : Part minimale des différents produits composant la réserve dans chaque sous-espace

Désignation	Est	Centre	Ouest atlantique	Golfe atlantique
Maïs	15 %	30 %	10 %	25 %
Mil-sorgho	50 %	30 %	40 %	
Riz		10 %	20 %	50 %
Gari	10 %	10 %		
Farines enrichies	5 %	5 %		

Pour la suite, il est recommandé de s'appuyer sur la cellule d'information pour déterminer sur chacun des quatre sites, les proportions indicatives pour les différentes acquisitions, en exploitant les informations du bilan prévisionnel de la campagne et l'évolution des prix des denrées.

6.4 Approvisionnements de la réserve physique

En situation normale, les approvisionnements de la réserve physique ont pour origine prioritaire les pays de la CEDEAO avec toutefois une focalisation sur les principaux bassins de production excédentaires dans les différents pays fournisseurs. Mais en situation de déficits agricoles et/ou de crise notable certains produits de la réserve comme le riz ou le maïs pourront être acquis hors espace CEDEAO, avec une priorité accordée à un approvisionnement en provenance des pays africains (hors CEDEAO), et à défaut, sur le marché international.

6.4.1 Modalités d'approvisionnement régional

A travers un approvisionnement privilégié du stock à partir de produits locaux, considéré comme un facteur d'incitation à la croissance de la production vivrière régionale, la réserve physique concourra à la réalisation d'au moins deux objectifs spécifiques de ECOWAP à savoir :

- assurer la sécurité alimentaire de la population […] dans le cadre d'une approche garantissant la souveraineté alimentaire de la région,
- et réduire la dépendance vis-à-vis des importations en accordant la priorité aux productions alimentaires ainsi qu'à leur transformation.

En tant que marché institutionnel (débouché prévisible), le supplément de demande généré par la constitution initiale et le réapprovisionnement régulier de la réserve physique constituera un marché pour les OP et par conséquent une opportunité pour ces dernières d'apprendre et/ou de renforcer leur capacité de mise en marché de produits normés. En outre, bien que ce ne soit pas son objectif central, la réserve contribuera - de façon très modeste compte tenu des volumes en jeu -, à une certaine régulation du marché car la faiblesse des débouchés conjuguée aux difficultés de stockage des excédents amplifient les écarts de prix entre la phase post-récolte et la soudure. Au total, la réserve participera à la construction progressive d'un marché régional plus fluide, assurant mieux sa contribution à la réalisation de la sécurité alimentaire.

Concernant les modalités d'approvisionnement ou d'acquisition des produits à mettre en stocks, les expériences des différentes structures et institutions en charge des stocks et des agences d'aide humanitaire comme le PAM, permettent d'envisager, selon l'évolution du volume de la réserve, plusieurs modalités d'approvisionnement à court, moyen et long terme. Ces modalités pratiques seront décisives pour que la réserve joue ce rôle de levier sur la croissance de la production sans accroître la volatilité des prix, en procédant à des approvisionnements ou des rotations de stocks à contre temps.

Au démarrage de la réserve, le volume stocké étant à un niveau relativement peu élevé, l'acquisition des produits combinera achats directs, offres publiques d'achats, appels d'offres, et contrats à terme.

Au fur et à mesure du développement d'instruments modernes de gestion du marché (entrepôts agréés avec système de récépissés, bourses de produits agricoles, etc.), l'approvisionnement inclura d'autres modalités d'acquisition des produits, notamment les options d'achat. Dans le court terme, le choix des zones d'approvisionnement est lié à la localisation des bassins de production et à la disponibilité d'excédents de production. Des différentiels de coûts de transport liés à la localisation des bassins de production par rapport aux sites de stockage retenus, pourront être considérés comme des coûts de la solidarité et de l'intégration régionale, afin d'éviter de pénaliser certains zones de production excédentaires. Ce choix est renforcé par le fait que la localisation des sites de stockage privilégie la proximité avec les zones à fort risque alimentaire.

La première constitution de la réserve, prévue début 2013, intervient à l'issue d'une crise alimentaire de grande ampleur. Par conséquent, il est recommandé de bien évaluer la part des approvisionnements locaux et celle des approvisionnements internationaux. La nécessité de

reconstituer l'ensemble des stocks, locaux et nationaux, à l'issue de la campagne 2012/2013 pèsera fortement sur le marché, variablement selon les résultats de cette campagne.

Il est préconisé une contribution en nature des pays à la constitution initiale de la réserve, pour un volume de 30 000 tonnes, à partir d'une clé de répartition entre les pays au prorata de leur contribution à l'offre céréalière ou de tubercules. Les pays frappés par la crise de 2012 en seront exonérés. La seconde moitié de cette première constitution sera mobilisée sur le marché de la région en rapport avec les principaux bassins de production, ou via un approvisionnement dans les pays africains hors CEDEAO, et si besoin sur le marché international. Ces choix définitifs ne pourront être arbitrés que sur la base des résultats de la campagne agricole, par le Comité de Gestion de la Réserve régionale.

Compte tenu du niveau de la réserve (60.000 tonnes au départ et 140.000 en 2020), sa constitution est largement à la portée de la capacité de production et du marché régional, notamment dans les bassins de productions excédentaires. Toutefois, la période de collecte est déterminante pour éviter des effets inflationnistes : dans ces conditions, la Réserve réalisera les achats dans les principaux bassins de productions excédentaires en période post récoltes afin de participer à l'atteinte des objectifs d'ECOWAP. A cet effet, un système de traçabilité des fournisseurs sera appliqué à l'image de l'expérience P4P du PAM, pour laquelle la liste des producteurs fournisseurs est dressée selon plusieurs caractéristiques dont l'identité, la résidence, la structure organisationnelle et les quantités fournies.

Cependant, des difficultés de collecte locale (déficit ou autres facteurs) peuvent justifier la collecte dans d'autres bassins voire l'entrée de produits provenant de l'extérieur (importations de riz, maïs notamment). C'est à partir des bilans prévisionnels de campagne établis par les différents dispositifs nationaux de suivi de la campagne agricole que la situation dans les principaux bassins sera appréciée par la Cellule régionale d'Information, notamment les excédents commercialisables prévisionnels qui permettront de fixer les proportions indicatives des achats de produits locaux.

- **Achats directs**

Dans le but de soutenir la production ainsi que la transformation, des achats directs pour des volumes déterminés seront organisés auprès des producteurs à travers leurs OP, au moment des récoltes ainsi qu'auprès des unités de production de Gari dans des clusters de fabrication, par le biais de leurs organisations ou représentants. A cet effet, des protocoles, accords ou conventions seront négociés entre ces organisations et les structures responsables des achats. C'est à la période des récoltes (céréales, manioc, etc.) que les contrats seront conclus. Le prix pourra être indexé sur le prix de gros en vigueur sur le marché pour des produits de première qualité. Cet outil sera seulement envisagé pour des quantités modestes de produits à acquérir.
Outre l'insertion de petits producteurs au marché, cette modalité d'approvisionnement constitue une forme d'apprentissage devant renforcer les capacités de ces organisations dans la maîtrise de la commercialisation groupée. Ces organisations par la suite, pourront répondre aux offres publiques d'achat voire soumissionner aux appels d'offres ou encore, négocier des contrats à terme.

- **Offres publiques d'achat**

Les offres publiques d'achat représentent une procédure d'approvisionnement permettant d'inclure les OP et les opérateurs privés dans les opérations de constitution de la réserve physique. En effet, à travers l'établissement d'une liste de fournisseurs agréés[23] (OP, commerçants et transformateurs) régulièrement actualisée, les structures en charge des achats de produits pour le compte de la

[23] Répondant à certains critères de capacité et de professionnalisme définis par l'organe en charge de la gestion de la réserve en rapport avec les sociétés et offices de gestion des stocks dans les pays membres

réserve régionale exprimeront des besoins en précisant les types de produits, leurs caractéristiques, les qualités, la spécification des lots, les modalités d'achat, la période et les lieux de collecte (bassins excédentaires ou clusters d'unités de transformation notamment), les sites de livraison avec indication de prix minimum garantis en début de campagne (suivant un mode de calcul basé sur les séries de prix des SIM nationaux[24]), ainsi que les modalités de règlement des fournisseurs.

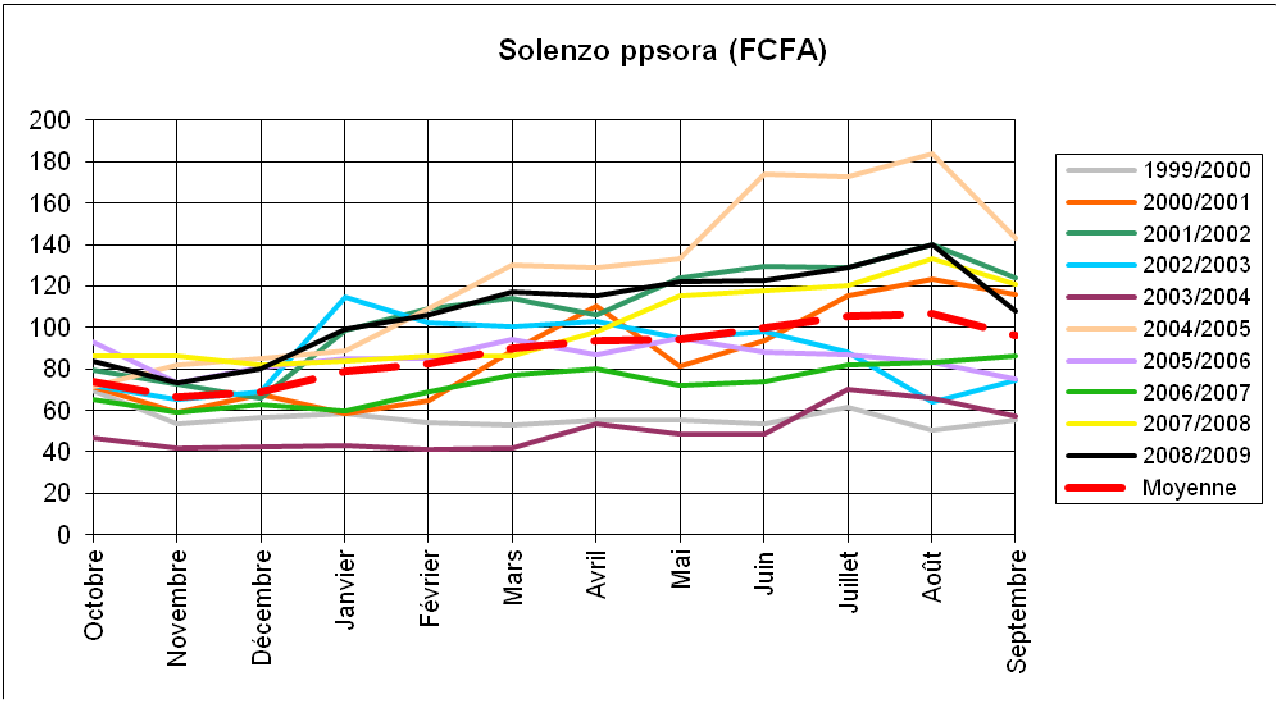
Chaque fournisseur agréé qui le désire soumettra des propositions de quantités afin de négocier un contrat de livraison qui sera conclu au moment des récoltes en fonction des prix sur le marché relevés par les dispositifs d'information. Les niveaux de prix étant des indicateurs d'abondance ou de pénurie de l'offre, les structures réduiront les acquisitions envisagées pour les produits peu disponibles. De plus, selon la taille des besoins, elles pourront déterminer des quotas par catégorie de fournisseurs agréés (organisations de producteurs, commerçants). Les fournisseurs seront rétribués par commission variable selon la catégorie. Eventuellement, en fonction du degré de professionnalisme des OP et du renforcement de leurs capacités, il sera envisagé une augmentation progressive de leur quota dans ces achats locaux. Toutefois, la pratique des offres publiques d'achat ou de vente a montré des limites notables en matière de bonne gouvernance dans certains pays de la région d'où la préférence pour d'autres outils d'acquisition des produits lors de la constitution ou reconstitution des stocks nationaux.

Le graphique 3 suivant illustre, pour le marché du sorgho à la production dans la Boucle du Mouhoun (Burkina Faso) les variations de prix en post récolte puis au cours de la campagne selon les campagnes, et en particulier selon les niveaux de production.

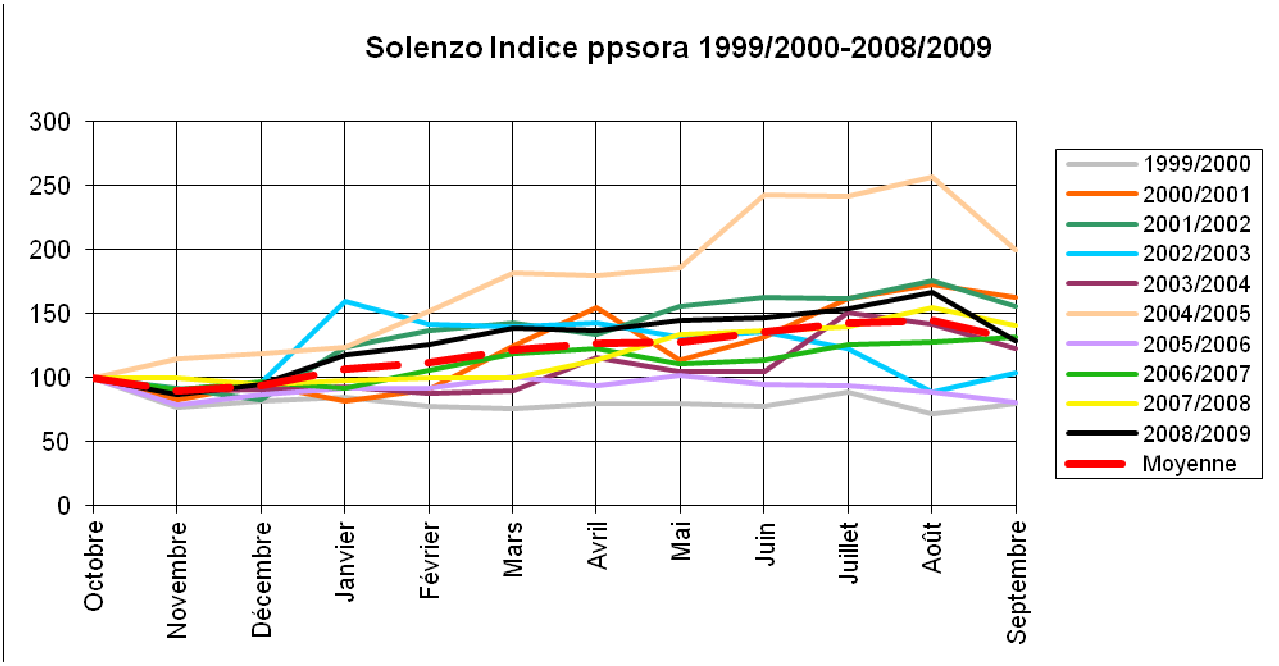
Le graphique 4 illustre des configurations hétérogènes d'évolution des prix au cours de la campagne (données en indice – indice 100 = prix en octobre). Pour l'essentiel la tendance d'évolution des prix est liée aux résultats de la campagne précédente, et, en fin de campagne, aux pronostics sur les récoltes suivantes.

[24] Dans les pays où les SIM sont fonctionnels. A terme dans l'ensemble des pays, puisque les SIM sont une des composantes des SISAS, appuyés par le programme régional ECOAGRIS.

Graphique 3 : Variabilité des prix au cours de la campagne selon les années



Graphique 4 : Evolution des prix en indice selon les campagnes



- **Contrats à terme**

Parmi les mécanismes d'acquisition des produits figurent les contrats à terme. Mais cette pratique peut engendrer des effets inflationnistes en cas de faiblesse des excédents de production, si les options d'achat de produits sont validées. Par conséquent, elle est préférentiellement retenue pour l'acquisition de farines infantiles ou enrichies ainsi que le Gari. Dans cette optique, les structures

chargées des achats négocient avec les entreprises de production de farines infantiles des contrats prévoyant la livraison de quantités spécifiées de farines enrichies d'une qualité déterminée, à un prix ou selon une formule de calcul du prix établi d'avance. Il en sera de même avec les organisations ou représentants des clusters d'unités de fabrication de Gari.

- **Appels d'offres**.

D'une façon générale, les appels d'offres (ouverts ou restreints) constitueront la procédure préférentielle d'acquisition de denrées pour la réserve lorsque le volume à acquérir est important. A l'image des procédures d'acquisition de certains offices et sociétés de gestion de stocks dans la région, les appels d'offres s'adresseront aux opérateurs privés et aux OP avec des quotas et lots distincts par catégorie de fournisseurs[25]. En outre, ces derniers n'auront pas les mêmes conditions de soumission. Dans le cas où c'est l'importance du volume à acquérir qui est à la base de l'appel d'offres, un système de traçabilité devra garantir l'origine régionale (ouest-africaine) des produits livrés. Dans tous les cas, les dossiers d'appels d'offres incluront un cahier de charges précisant les conditions de participation de chaque catégorie de fournisseurs dans l'exécution du marché.
A l'opposé, les appels d'offres en cas de déficits de production et/ou de crise pour la reconstitution de la réserve physique et nécessitant un approvisionnement à partir des pays africains hors CEDEAO ou à l'international, seront exclusivement ouverts aux opérateurs privés.

- **Dispositif institutionnel d'approvisionnement**

La réserve régionale pourra déléguer la maîtrise d'ouvrage de l'approvisionnement aux structures membres du RESOGEST : offices, sociétés et autres structures de gestion des stocks dans les pays membres, sur la base d'un protocole d'accord et d'un manuel de procédures relatifs aux différentes modalités d'acquisition des produits pour la réserve physique. En outre, elle recrutera une structure de contrôle et d'audit qui veillera scrupuleusement au respect strict des procédures par les maîtres d'ouvrage délégués dans les différents sous-espaces.
En plus de l'élaboration du manuel de procédures, l'organe en charge de la réserve régionale suivra avec les services techniques nationaux compétents la définition des conditions d'agrément et l'actualisation de la liste des fournisseurs dans le cadre des offres publiques d'achat.

6.4.2 Conditions et modalités du recours à l'approvisionnement hors CEDEAO

Les achats pour la constitution ou reconstitution de la réserve régionale physique sont effectués en priorité localement, c'est-à-dire dans les bassins de productions excédentaires de la région ou par le biais des importations dans les cas suivants : (i) une insuffisance de l'offre dans le bassin concerné et dans les autres bassins, (ii) des coûts d'approvisionnement hors budget à partir des autres bassins (prix d'achat, coûts logistiques et divers), (iii) une crise majeure impliquant une augmentation substantielle de la réserve physique et/ou une conversion de tout ou partie de la réserve financière. Lorsque l'approvisionnement dans l'espace CEDEAO n'est pas possible, la Réserve régionale privilégie des achats dans les autres pays africains, et en dernier recours sur le marché international.

6.5 Modalités techniques de constitution et entretien des stocks

6.5.1 Contrôle qualité

Le Comité de Gestion de la réserve régionale définira des normes de qualité pour les différents produits de la réserve et négociera des contrats de prestation avec les structures nationales membres du RESOGEST (offices et sociétés de gestion des stocks) ou organismes d'aide alimentaire possédant l'expertise et une expérience solide dans le contrôle de qualité des denrées agricoles.

[25] Par exemple au Burkina Faso, SONAGESS définit des lots de 40 tonnes pour les OP et de 100 tonnes pour les opérateurs privés.

6.5.2 Prestation de maintenance

Pour la maintenance des stocks dans les sous-espaces, des conventions de prestation d'entreposage, d'entretien et de surveillance des stocks seront négociés par l'organe en charge de la réserve régionale avec les sociétés et offices nationaux ou organismes d'aide alimentaire spécialisés dans la gestion des stocks nationaux et ayant des capacités disponibles.
Ces conventions incluront : (i) les responsabilités des parties, (ii) la nature, durée et coût des prestations, (iii) les procédures d'exécution, (iv) le régime fiscal ainsi que le droit applicable à la convention, (v) les circuits des flux financiers, (vi) l'assurance pour les stocks, (vii) les modalités de règlement des litiges et conflits, (viii) l'élection de domicile des parties, (ix) la désignation des représentants autorisés, (x) les conditions d'entrée en vigueur, d'avenant, de fin ou de résiliation des conventions.

6.5.3 Rotation technique du stock

Les produits ne devant pas être stockés plus de trois ans pour minimiser les pertes et garantir la qualité, il est prévu une rotation technique part tiers à partir de la deuxième année de constitution de la réserve de sorte que le premier stock est entièrement renouvelé au bout de la quatrième année, dans l'hypothèse où la Réserve régionale n'a pas été mobilisée pour des opérations d'assistance. Toutefois, compte tenu du niveau modeste de la réserve physique et de l'absence de stocks dans de nombreux pays, la rotation technique du stock est vraisemblablement une question qui a peu de chance de se poser dans un premier temps. Elle ne se posera que si la mobilisation de la Réserve régionale est inférieure à 60 000 tonnes cumulées sur les trois premières années.

Les trois modalités retenues pour assurer la rotation technique sont les suivantes, par ordre de priorité :

- Modalité 1 : Les volumes utilisés dans le cadre de la mobilisation de la réserve pour des contributions à des programmes de gestion de crise alimentaire pourront être l'occasion d'assurer tout ou partie de la rotation par tiers.
- Modalité 2 : Contrats pluriannuels avec dispositifs de filets de sécurité sociaux nationaux (cf. section 3.5).
- Modalité 3 : Enfin, lorsque les volumes déstockés selon les deux modalités 1 et 2 ne seront pas suffisants pour assurer la rotation, des ventes devront être effectuées sur le marché régional.

La finalité première de la réserve étant la disponibilité de vivres pour faciliter la réponse aux urgences alimentaires, la stratégie de rotation devra permettre de **maximiser** les volumes déstockés selon la **modalité n°1**, et **minimiser** les volumes déstockés selon **la modalité n°3**. La modalité n°2 est envisagée comme une variable d'ajustement, mais la nécessité de contrats pluriannuels avec les programmes de filets de sécurité la rende également contraignante. Les flux de rotation technique étant naturellement affectés par les volumes de mobilisation de la réserve pour la mise en place de programme d'assistance alimentaire d'urgence, une proportion inférieure au tiers de la réserve pourra être garantie au titre des transferts vers des instruments de filets de sécurité mis en œuvre dans la région.

Le mix de produits stockés dans la réserve sera adapté aux besoins liés à la modalité n°1, aussi, si certains des produits stockés à cet effet ne sont pas utilisés par les programmes de filets de sécurité partenaires de la réserve, il faudra nécessairement faire appel aux marchés pour écouler ces produits dans le cadre du renouvellement par tiers (dans le cas, ou le flux assuré par le débouché n°1 n'ait pas été suffisant pendant la périodes correspondante).

6.6 Les critères et modalités de mobilisation de la réserve régionale

Les critères et modalités de mobilisation de la réserve répondent à deux grands principes : **l'équité**, et **l'efficacité**.

Pour garantir **l'équité** : la décision de mobiliser la réserve régionale pour soutenir un pays de la région repose sur des **critères objectifs et reconnus, informés par des données fiables et publiquement disponibles**.

Pour garantir **l'efficacité** du processus de mobilisation de la réserve, la procédure doit être simple et rapide.

6.6.1 Les déclencheurs : priorité à l'utilisation du Cadre Harmonisé Bonifié

La Réserve est mobilisable pour affronter tous types de crise alimentaire de grande ampleur, quels que soient les chocs qui la provoquent. Le déclenchement est par conséquent lié à la dégradation de la situation alimentaire par rapport à une situation de référence.
Par conséquent, l'outil d'analyse privilégié pour appréhender la situation alimentaire est le Cadre Harmonisé Bonifié d'analyse de la vulnérabilité pour deux raisons majeures :

- c'est un outil qui a été conçu par les organisations techniques régionales et internationales, et qui fait consensus dans la région ;
- c'est un cadre d'analyse de la situation alimentaire reposant sur une approche systémique de la sécurité alimentaire et des mécanismes et stratégies par lesquels les ménages assurent la couverture de leurs besoins alimentaires.

La plupart des Etats de la région travaillent au renforcement et à l'harmonisation de leurs systèmes d'alerte précoces en s'appuyant sur le Cadre Harmonisé Bonifié (CHB). Le CHB repose sur l'analyse de 12 groupes d'indicateurs synthétiques de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et de ses tendances d'évolution. La synthèse de ces indicateurs permet d'établir le niveau d'insécurité alimentaire à une échelle géographique donnée (plus ou moins fine en fonction de l'échelle à laquelle travaillent les systèmes de collecte de l'information). Les niveaux d'insécurité alimentaire définis par le CHB sont classés en 5 phases répertoriés et succinctement décrites dans la Figure 12.

Le CHB est mis en œuvre dans la plupart des pays sahéliens. Compte tenu des efforts en cours pour déployer les systèmes d'information complets dans les autres pays, le CHB devrait à terme constituer le cadre d'analyse commun et partagé par l'ensemble des pays de la CEDEAO. La Réserve régionale, en tant qu'instrument mutualisé, devra jouer un rôle incitatif dans la perspective d'une généralisation rapide de l'utilisation du CHB et par conséquent de la mise en place de systèmes d'information fiables, complets, et indépendants dans chaque pays.

Figure 12: Phases d'insécurité alimentaires proposées par le Cadre Harmonisé Bonifié

	Phase d'insécurité alimentaire	Description générale
1	Généralement en sécurité alimentaire	Accès à une alimentation généralement adéquate et stable
2	Insécurité alimentaire modérée	Accès limité à une alimentation adéquate et accumulation de risques de détérioration de la situation alimentaire
3	Insécurité alimentaire critique	Insuffisance aiguë de l'accès à une alimentation adéquate et épuisement accéléré des avoirs relatifs aux moyens d'existence risquant de faire tomber la population en phase 4 ou 5
4	Insécurité alimentaire extrême	Insuffisance grave de l'accès à l'alimentation assortie d'une mortalité excessive, une malnutrition très élevée et une perte des avoirs relatifs au moyen d'existence
5	Famine	Manque total d'accès à l'alimentation, grave perturbation sociale et déplacement massif de populations et épuisement des avoirs relatifs aux moyens d'existence

Source : CILSS

6.6.2 La procédure de déclenchement

Cette section détaille les critères et conditions de mobilisation de la Réserve régionale de sécurité alimentaire.

Deux procédures distinctes sont prévues, selon que le pays dispose d'un cadre d'analyse de l'information basée sur le CHB ou, n'en dispose pas encore :

- la procédure simplifiée, lorsque les pays disposent d'une analyse et d'une carte de vulnérabilité fondée sur le CHB ;
- la procédure normale lorsqu'ils n'en disposent pas, ou que le diagnostic de l'insécurité alimentaire ne fait pas consensus, au sein des intervenants.

Dans tous les cas, la mobilisation de la Réserve régionale constitue une contribution au plan de réponse établi par les autorités nationales et préparé par les structures en charge de la sécurité alimentaire en concertation avec les institutions régionales et internationales, les acteurs et ONG. L'existence de ce plan de réponse est indispensable à l'examen des demandes adressées à la Réserve régionale.

Encadré 2: Fonctionnement des procédures de déclenchement

Procédure simplifiée : cas des pays disposant d'une analyse standardisée CHB

- Demande présentée par l'Etat demandeur auprès du Directeur de la réserve sur la base d'un formulaire standardisé, et accompagné des résultats du SAP, l'évaluation de la situation alimentaire du CHB et le plan de réponse national.
- Traitement de la demande par le directeur de la réserve, avec notification au comité de gestion. Le comité dispose de 48H pour faire objection à la décision avant son effet. Les objections ne pourront être recevables que si elles sont motivées par des entraves aux critères définis ci-après.
- Seules les demandes émanant des Etats et formulées sur la base de SAP s'appuyant sur le CHB pourront être traitées de la sorte. Les décisions seront justifiées par un rapport préparé par la cellule d'analyse de l'information, s'appuyant notamment sur cette base. Avec l'appui de la cellule, le directeur de l'agence disposera de 72H pour préparer ce rapport et proposer une décision au comité de gestion.
- Lorsqu'un Etat s'est fait notifier l'autorisation de l'utilisation de la réserve pour un certain volume, toutes les institutions habilités par cet Etat et opérant à la mise en œuvre d'opérations d'assistance alimentaire dans ce pays pourront demander l'utilisation d'une partie des vivres sollicitées. La demande de ces institutions devra avoir reçu l'aval de l'Etat demandeur. Cette règle restera valable quelle que soit la procédure de décision.

Procédure normale : cas des pays ne disposant pas d'une analyse standardisée CHB

- Demande présentée par l'Etat demandeur auprès du Directeur de la réserve, accompagnée de toutes des informations la justifiant (situation alimentaire, plan de réponse national). Le directeur, sur avis de la cellule d'analyse « infos stocks », peut être en mesure de demander d'avantage de justifications avant que la demande ne soit présentée au Comité de gestion.
- Une demande ne pourra être traitée que si l'Etat demandeur a officiellement déclaré l'Etat de Catastrophe Naturelle ou l'état d'urgence.
- Une synthèse de la demande, préparée par la cellule Info-stocks, est transmise par le directeur au Comité de gestion pour décision par consensus au sein du comité.
- Cette procédure repose sur une instruction plus longue.

Conditions de sollicitation par une procédure simplifiée : Les Etats de la zone CEDEAO peuvent solliciter la réserve régionale sur la base d'une analyse fournie par leur SAP, s'appuyant sur le CHB, et lorsque certaines zones du pays sont soumis à des niveaux d'insécurité alimentaire classés « critiques » selon le CHB (à partir de la phase 3).

Cas de non applicabilité

1. Toute demande non justifiée par une analyse de situation alimentaire reposant sur le CBH devra faire l'objet d'une procédure normale.
2. Certains types de crise sont généralement mal évalués par les SAP. C'est par exemple, le cas des crises alimentaires causées par des catastrophes naturelles soudaines qui, par définition, sont difficiles à anticiper par les systèmes d'alerte précoces. Dans ce cas, alors qu'il y a discordance entre la carte de vulnérabilité fournie par le CHB et la situation réelle, la

procédure simplifiée fonctionne si le pays a déclaré officiellement l'état de catastrophe naturelle. C'est également le cas pour les crises dont l'origine est principalement politique : celles-ci ont tendance à détériorer la capacité à collecter de l'information dans les zones touchées. En dehors des cas ou les SAP seraient effectifs dans la zone, les demandes motivées par ce type de crises seront examinées par une procédure normale.

6.6.3 Seuils de sollicitation différentiés par pays, suivant le niveau de développement et d'accès aux marchés

La mobilisation de la Réserve régionale selon la procédure simplifiée est soumise au respect de plafonds de volumes. Il est retenu que ces plafonds seront fonction de l'estimation des volumes d'aide alimentaire requis à la vue des analyses disponibles, mais aussi de la capacité des pays membres à faire face sans avoir recours à la solidarité régionale. Trois catégories de pays sont distinguées :

- les PMA enclavés dont les ressources sont limitées, et l'accès aux marchés internationaux long et coûteux,
- les PMA côtiers, dont l'accès aux marchés internationaux est plus aisé, et,
- les non-PMA côtiers.

Il existe un cas particulier : le Cap Vert, dont l'insularité limite l'accès aux marchés. Bien que non PMA, il est donc proposé de traiter le Cap Vert suivant la même règle que les PMA côtiers.

Catégorie de Pays	Seuil pour soumission d'une requête suivant une procédure Simplifiée ou accélérée.
PMA enclavé	40% des besoins estimés
PMA côtier, non PMA enclavé	20% des besoins estimés
Non PMA côtier	10% des besoins estimés

Toute requête pour des volumes au-delà de ces seuils de mobilisation sera examinée selon une procédure normale. Dans le cas d'une crise systémique venant à frapper la région et qui engendrerait des volumes demandés dépassant les capacités de la réserve, les requêtes nationales seront réduites dans une même proportion pour tous les pays ayant sollicité l'appui de la réserve.

Dans tous les cas, le Comité de Gestion est souverain pour décider et arbitrer les allocations de la Réserve régionale.

7 Les préalables et les mesures d'accompagnement

L'ensemble de la faisabilité repose sur les principes de la subsidiarité, de la complémentarité et de la solidarité. La réserve régionale s'inscrit dans une approche globale visant à renforcer considérablement la capacité collective des Etats, des institutions et des acteurs régionaux de prévenir et gérer les crises alimentaires, tout en inscrivant cette démarche en cohérence avec les perspectives de développement.

Contrairement à certains points de vue avancés dans le débat international, la Réserve régionale ne peut se substituer aux réserves de proximité et aux stocks nationaux. Mieux, l'efficacité et l'efficience de la réserve régionale sont dépendantes de la construction ou du renforcement parallèle des stocks à ces deux échelles infrarégionales.

Aussi, la mise en place de la Réserve régionale doit conduire à donner une impulsion supplémentaire dans quatre domaines :

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

Ces quatre dimensions sont une condition de la réussite de la Réserve régionale. Cette dernière est une opportunité pour appuyer les pays dans des domaines stratégiques au regard des enjeux alimentaires. Il est par conséquent essentiel que les pays et les acteurs mobilisent des efforts dans ce sens avec l'appui du niveau régional.
Le mécanisme de financement proposé aux instances statutaires de la CEDEAO permet simultanément de financer la réserve régionale au sens strict et de déployer des appuis à l'échelle nationale et au niveau du RESOGEST.

7.1 Le développement des systèmes d'informations sur la sécurité alimentaire

Le choix de déclencher la mobilisation de la réserve régionale sur la base des informations de synthèse fournies par le Cadre Harmonisé Bonifié s'inscrit dans la perspective d'un renforcement des institutions et des capacités de gestion de la sécurité alimentaire au sein de la région. Il découle des efforts considérables qui ont été déployés depuis près de 10 ans en vue de doter les acteurs nationaux, régionaux et internationaux d'un cadre unique d'analyse de la vulnérabilité. Ce travail a été concentré dans un premier temps sur la problématique alimentaire et les spécificités des pays sahéliens, pour lesquels, les systèmes d'information sur la sécurité alimentaire héritent de 30 ans d'investissements conjoints des Etats et des bailleurs de fonds.
Depuis quelques années, la CEDEAO a confié au CILSS une mission d'appui technique aux pays ouest africains non membres du CILSS, de façon à déployer un dispositif d'information qui couvre l'ensemble de la région, et à exploiter les acquis accumulés dans l'espace sahélien par l'institution technique régionale.

ECOAGRIS, le pilier information de l'ECOWAP (objectif spécifique n°2 du PRIA), prévoit d'appuyer la généralisation des dispositifs d'information dans les pays membres de la CEDEAO, la mise en réseau régional de ces dispositifs et des bases de données, ainsi que la mise en place d'une unité d'analyse et d'aide à la décision régionale. Sept pays ont d'ores et déjà bénéficié des appuis permettant la mise à niveau des dispositifs. Les huit autres pays devraient en bénéficier dès 2012.

Outre la production des données (suivi des paramètres de la campagne agro-pastorale, production, marchés, économie des ménages, niveau des différents types de stocks, etc.), le CHB exige des capacités d'analyse croisée de l'information. Des cellules ont été mises en place dans plusieurs pays, et des efforts de formation sont en cours. Sur ce plan aussi la généralisation du dispositif à l'échelle de l'ensemble des pays est un enjeu majeur pour que le système de déclenchement de la Réserve repose le plus rapidement possible sur un système unique, rapide et fiable.

7.2 La systématisation des plans de contingence nationaux coordonnés

Le Programme régional d'Investissements de l'ECOWAP/PDDAA prévoit la systématisation des plans de contingence nationaux permettant de planifier la mise en œuvre des réponses aux différentes situations de crise qui peuvent se présenter. La conception du plan de contingence s'appuie sur une situation de référence et détermine, sur la base d'une revue historique des crises, les différents scénarii d'urgence auxquels le pays risque de se trouver confronter. Pour chacun de ces scénarii, le plan de contingence précise les seuils d'alerte, les populations concernées, l'évaluation de leurs besoins d'assistance, etc. Sur cette base, il expose la réponse envisagée: modalités de l'assistance alimentaire selon le scénario, principes de déclenchement, outils mobilisés, logistique, responsabilités.

Le plan de contingence permet de raisonner et anticiper la réponse en fonction de l'ampleur de la crise à laquelle le pays est confronté. Il permet par conséquent de définir la responsabilité des différents acteurs au niveau local et national en fonction des spécificités des crises et des capacités de les affronter aux différents niveaux d'intervention.

La systématisation de cette approche est nécessaire pour deux raisons principales :

- elle permet d'anticiper les réponses et de s'y préparer, facilitant une réponse plus rapide aux situations d'urgence : consensus entre les acteurs de l'aide d'urgence sur les interventions appropriées en fonction des différents scénarii de crise, préparation des outils d'intervention (stocks, moyens logistiques, etc.).
- elle permet aux pays de déterminer les situations qui nécessitent le recours à la solidarité régionale et à la solidarité internationale. De ce fait, au niveau régional, l'élaboration de plans de contingences concertés et suffisamment harmonisés permettront d'assurer progressivement une intervention équitable du niveau régional. Les seuils à partir desquels les pays recourent à l'aide régionale doivent être progressivement harmonisés, même si ces seuils doivent tenir compte du niveau de développement, des capacités nationales, etc. et être par conséquent différenciés (cf. démarche retenue dans la conception de la Réserve régionale, sur le plan de la différenciation des appuis régionaux).

Cette démarche s'inscrit dans l'esprit de la de la stratégie régionale de stockage dans son ensemble, qui met l'accent sur l'importance de déployer des instruments de stockage tant à l'échelle locale (stocks de proximité), qu'à l'échelle nationale. En particulier, l'établissement du plan de contingence permettra de définir la stratégie nationale de stockage et de mobiliser les différents acteurs (Etat, OP, ONG, SNU, PTF) dans la mise en œuvre de cette stratégie.

7.3 La conception du plan de contingence régional

La généralisation des plans de contingence nationaux devra s'accompagner d'un plan de contingence régional qui précisera :

- les scénarii de crises nationales qui impliquent le recours à la solidarité régionale ;
- les modalités d'intervention du niveau régional ;
- la complémentarité des interventions régionales par rapport à l'arsenal des réponses nationales.

La montée en puissance d'une capacité régionale de réponse aux crises alimentaires s'inscrit dans une démarche de rationalisation progressive des appuis supranationaux, et d'un renforcement des capacités de la région à affronter ses situations de crise de façon à limiter le recours à la solidarité internationale, de plus en plus sollicitée sur les multiples fronts des crises internationales.

Le volet « plan de contingence » n'est pas budgétisé. Il est pris en charge dans le PRIA (3ème objectif spécifique sur l'accès à l'alimentation des populations vulnérables). Le CILSS est mobilisé sur l'appui

aux pays dans la conduite de ce processus et l'appui méthodologique. L'expérience de pays comme le Niger pourra être utilement mise à profit. La Charte pour la Prévention et la Gestion des crises alimentaires au Sahel et en Afrique de l'Ouest, adoptée par les Etats membres de la CEDEAO, de l'UEMOA et du CILSS en novembre 2011, constitue un des principaux cadres de référence fixant d'ores et déjà les lignes directrices pour l'établissement de ces plans.

7.4 L'appui à la constitution et au renforcement des stocks nationaux et des stocks de proximité

Le principe d'équité mis en avant au niveau régional, implique qu'à terme, les pays harmonisent les conditions du recours à la réserve régionale. Pour l'heure la situation est extrêmement hétérogène. Les Programmes Nationaux d'Investissements Agricoles et les stratégies de prévention et gestion des crises alimentaires incorporent généralement la promotion des stocks. De même le PRIA prévoit dans son objectif spécifique n°3 l'appui aux stocks nationaux.
Dans le cadre du mécanisme financier proposé, des financements pourront être octroyés aux pays pour compléter les financements déjà prévus à travers les programmes nationaux et régionaux existants, notamment pour faciliter la mise à niveaux des deux premières lignes de défense : les stocks de proximité et les stocks nationaux.

7.4.1 L'appui aux stocks nationaux de sécurité alimentaire

Ces appuis visent à doter tous les pays d'une capacité de réponse nationale aux situations de crise, via des stocks de sécurité physiques et/ou financiers pérennes. Les appuis pourront dans ce cadre, porter sur les aspects suivants:

- la construction ou la réhabilitation des infrastructures de stockage national, en particulier dans les pays côtiers sous dotés. L'étude en cours CSAO/CEDEAO, en élargissant le diagnostic établi par l'UEMOA et le CILSS sur 7 pays de la zone UEMOA permettra de disposer d'un état des lieux précis. Des financements sont dores et déjà programmés par l'UEMOA pour des investissements de cette nature dans ses Etats membres ;
- la contribution à la mise en place ou au renforcement du stock physique et/ou financier au niveau des stocks nationaux ;
- l'appui à la conception de mécanismes de gouvernance performants ;
- la formation des ressources humaines (dimensions techniques, économiques et financières de la constitution, entretien et gestion des stocks) et la mobilisation de l'expertise, notamment dans le cadre du RESOGEST (Cf. infra).

7.4.2 L'appui à la mise en réseau des stocks de proximité

Les stocks de proximité sont un élément clé de la stratégie régionale de stockage de sécurité. L'évaluation des volumes de stocks nécessaires au cours des prochaines années et le coût que ces stocks représentent militent en effet pour une forte décentralisation. Cette décentralisation offre en outre l'avantage de doter les communautés locales et les organisations de producteurs d'instruments de gestion de la sécurité alimentaire à l'échelle locale, à un niveau où les acteurs locaux sont les plus pertinents d'intervenir vite et de façon ciblée et efficace.

Les vertus des stocks de proximité sont largement reconnues mais les difficultés qui entourent la maîtrise de ces outils et leur gestion est rarement bien appréhendée. Outre les difficultés endogènes, l'instabilité des prix et les évolutions contra cycliques de ces derniers, ainsi que les interventions au titre de l'assistance alimentaire (aides alimentaires, vente à prix social) figurent parmi les principaux facteurs de déstabilisation de ces stocks de proximité. Par ailleurs, leur très grande atomisation ne facilite pas la contractualisation entre ces instituions locales et les institutions nationales, voire régionale de gestion des stocks de sécurité alimentaire. Cette logique de contractualisation est à la base d'une clarification progressive des responsabilités des différentes échelles d'intervention, et

d'une approche reposant sur la subsidiarité. Ces aspects sont au cœur de la stratégie régionale de stockage de sécurité.

Sur les recommandations de la Task Force, la Commission de la CEDEAO a retenu la nécessité de réaliser des travaux approfondis sur les conditions et modalités de renforcement des stocks de proximité, et en particulier sur la gestion du risque-prix, les opportunités offertes par une mise en réseau, les modalités d'une contractualisation, et enfin, sur la responsabilité spécifique du niveau régional pour affronter ces différentes questions. Elle a engagé cette réflexion avec les OP qui gèrent des réseaux de stocks de proximité (Mooriben et Fédération Naam/Greniers de Sécurité Alimentaire en particulier), les Etats qui conduisent une révision de leur stratégie nationale des banques de céréales. Membre de la Task Force, OXFAM a engagé des travaux de recherche dont les résultats pourront alimenter les analyses et les propositions, dans les prochains mois.

Les appuis aux stocks de proximité pourront porter sur les aspects suivants :

- la mise en place de procédures de cofinancement des investissements dans la construction ou la réhabilitation des infrastructures de stockage au niveau des communautés de base, des organisations paysannes ou des collectivités locales ;
- la construction d'entrepôts au niveau inter communautaires ;
- la contribution à la mise en place du stock physique et financier au niveau des stocks de proximité ;
- le renforcement des capacités de gestion des stocks par les OP et les collectivités locales ;
- l'appui et l'incitation à la mise en réseau des stocks de proximité, atomisés, pour favoriser la contractualisation avec les structures nationales en charge de la gestion de stocks ;
- l'appui à ces formes de contractualisation ;
- la mutualisation du « risque prix ».

7.5 L'appui à la mise en œuvre du cadre de coopération du RESOGEST

Les structures nationales en charge de la gestion des stocks de sécurité alimentaire sont amenées à jouer un rôle important dans la mise en œuvre de la Réserve régionale de sécurité alimentaire. Les pays membres de la CEDEAO, de l'UEMOA et du CILSS représentés par les Ministres assurant la tutelle des structures nationales ont adopté un cadre de coopération portant sur deux dimensions :

a. la mise en place d'un mécanisme de solidarité régionale portant sur les champs suivants (Cf. encadré 1) :
    i. la constitution par chaque pays, au sein du stock national de sécurité alimentaire, d'une réserve d'au moins 5 % mobilisable sous forme de prêt ou de cession à titre gratuit ou onéreux, pour répondre aux besoins des autres pays ;
    ii. le renforcement des capacités de gestion techniques et financières des structures nationales et la mutualisation des compétences à l'échelle régionale ;
    iii. le développement d'une composante « information et aide à la décision » sur les stocks ;
    iv. le respect des principes de libre circulation et la facilitation des échanges en cas de crise alimentaire ;
    v. la promotion des échanges régionaux et l'exploitation des opportunités offertes par l'existence d'excédents, dans les opérations de reconstitution des stocks.
b. la valorisation du cadre de coopération dans la conception et la mise en œuvre de la Réserve régionale de sécurité alimentaire.

La coordination technique du RESOGEST a été confiée au CILSS. Le cadre de coopération prévoit la mise en place d'un cadre d'information sur les stocks.

Les structures membres du RESOGEST ont été fortement associées à la préparation du projet de Réserve régionale et leurs expériences ont permis d'affiner les choix techniques et la budgétisation de l'initiative.

Le dispositif institutionnel retenu s'appuie sur les structures nationales et sur leur réseau régional (Cf. infra). En particulier, l'intégralité de la composante stockage et conservation des produits repose sur les structures nationales dans les pays ciblés pour la localisation des stocks physiques. La stratégie d'approvisionnement, qu'il s'agisse des contrats auprès des organisations de producteurs ou des appels d'offres pourra elle aussi être mise en œuvre à travers la mobilisation des structures nationales et tirer partie de leur expérience dans ce domaine. Le contrôle des denrées à la réception en magasin est de la même façon une prérogative confiée aux structures nationales.

L'ensemble de ces prestations fait l'objet d'une convention entre la Réserve régionale et les structures concernées.

Par ailleurs, la constitution initiale de la Réserve régionale prévoit une contribution nationale (Cf. mécanisme de financement). Les structures nationales concernées seront les interlocuteurs de la Réserve régionale pour la mise en œuvre de cet approvisionnement initial.

La priorité pour le RESOGEST réside dans l'appui aux pays en vue de mettre en place ou consolider les stocks nationaux de sécurité alimentaire, qui sont une composante majeure de la stratégie régionale de stockage (Cf. supra). Compte tenu de l'existant, dont l'état des lieux précis reste difficile à établir, la présente proposition n'intègre pas la contribution des 5% des stocks nationaux à la Réserve régionale. La Commission de la CEDEAO considère que la priorité au niveau des pays doit être accordée à la consolidation de la 2ème ligne de défense que constituent les stocks nationaux. L'évaluation prévue au bout de trois ans de fonctionnement permettra d'estimer la possibilité de mettre en œuvre cet engagement à l'échelle de l'ensemble des pays. De même sur le plan du dispositif institutionnel, le RESOGEST pourra, lorsqu'il aura déployé ses capacités, jouer un rôle accru, notamment au niveau de la coordination régionale, dans le dispositif de gestion technique de la Réserve régionale.

Dans ce contexte, les appuis du régional au RESOGEST, envisagé comme cadre de coopération entre les structures nationales, ne sont pas budgétisées dans le projet. Selon le même schéma de raisonnement que pour les volets précédents, la structure financière proposée permet de dégager des ressources mobilisables pour ce chantier.

Les appuis pourront porter sur les aspects suivants :

- l'appui à la mise en place et au financement de la coordination technique régionale ;
- la mobilisation de l'expertise d'une structure nationale au profit d'une autre ;
- la capitalisation des bonnes pratiques et la contribution à l'élaboration du Code de conduite sur la gestion des stocks de sécurité, initiative promue par le G20 à l'échelle internationale ;
- l'appui à la définition d'une méthodologie d'évaluation des stocks et d'enquête périodique en vue de disposer d'une information régulièrement actualisée, offrant une vision suffisamment complète à l'échelle nationale et régionale ;
- la définition des modalités concrètes de mobilisation, de financement et de reconstitution de la réserve de 5% allouées à des opérations de solidarité entre les pays.

8 Le dispositif institutionnel

La gestion d'un stock de sécurité, à fortiori au niveau régional, est un enjeu d'une extrême complexité. La pérennité d'un tel projet repose sur une gouvernance claire, des responsabilités bien identifiées, une gestion technique et financière rigoureuses, une capacité de décision et d'action rapide et des compétences avérées.

Le choix du dispositif institutionnel est par conséquent extrêmement crucial. A l'issue des débats conduits au sein de la Task Force, sur la base de l'examen de plusieurs schémas institutionnels, la Commission de la CEDEAO formule des recommandations aux instances statutaires de la CEDEAO pour mettre en place cette réserve et en assurer les missions et la pérennité. Elle a retenu deux scénarii qu'elle soumet à l'arbitrage de ces instances.

Dans le contexte régional marqué par l'existence de nombreuses institutions et organisations de coopération impliquées dans la gestion de la sécurité alimentaire, la prévention et la gestion des crises, il convient de distinguer :

- les espaces de concertation et d'orientation qui doivent être le plus inclusifs possibles,
- les espaces de décision qui doivent être fondés sur des légitimités institutionnelles au plus haut niveau,
- les espaces de gestion technique, dont les mandats doivent être strictement opérationnels.

8.1 Contexte et orientations générales

La mise en place d'une réserve régionale de sécurité alimentaire est inscrite dans les objectifs de l'ECOWAP/PDDAA adoptée en 2005. Sa pertinence a été réaffirmée lors de la crise alimentaire de 2008. Le renforcement des stocks de sécurité et leur mutualisation ont fait l'objet de décisions des Ministres des Finances, de l'Agriculture et du Commerce de la CEDEAO, le 19 mai 2008, dans le cadre de l'adoption de l'offensive régionale pour la production alimentaire et contre la faim, de même que la création au sein de la BIDC d'un fonds d'intervention d'urgence. Ces orientations ont été reprises dans le cadre de l'opérationnalisation de l'ECOWAP à travers le Programme Régional d'Investissements Agricoles.

Depuis 2007, le CILSS a engagé des réflexions avec les sociétés et offices nationaux en charge de la gestion des stocks de sécurité, en vue d'explorer le potentiel de mutualisation des stocks. Ce processus s'est traduit par la mise en place d'un réseau, le RESOGEST, et par l'adoption par les Etats membres de la CEDEAO d'un cadre de coopération, début 2012[26].

En 2011, le G20 a décidé d'appuyer un projet pilote de constitution d'une réserve alimentaire régionale et a choisit l'Afrique de l'Ouest pour le mettre en œuvre sous le leadership de la CEDEAO. Le PAM a conçu à cette fin le projet PREPARE, dont la particularité est de considérer le risque prix sur le marché international. Les éléments de cette étude de faisabilité ont été exploités dans le cadre de la présente étude. Le risque « prix international » est intégré dans les risques couverts par la réserve régionale.

En février 2012, le Conseil des Ministres de l'UEMOA a adopté une recommandation en vue de la mise en œuvre d'une réserve régionale alimentaire dans son espace.

[26] RESOGEST, Cadre de coopération, mars 2012.

Les trois institutions régionales (CEDEAO, UEMOA, CILSS) ont convenu d'inscrire leurs approches dans une stratégie régionale unique et s'impliquent à cette fin dans la Task Force mise en place par la CEDEAO, aux côtés des autres acteurs régionaux. De son côté le G20 considère son initiative en appui à la stratégie de la région.

Le dispositif institutionnel est raisonné pour assurer cette intégration et l'implication des différentes parties prenantes en fonction de leur mandat. Il tente de résoudre une contradiction évidente entre quatre exigences :

- la rapidité de décision, qui constitue un des éléments clés de l'efficience et de l'efficacité d'un dispositif de stockage de sécurité, ciblé sur la gestion des situations d'urgence ;
- l'implication des parties prenantes, la mobilisation des ressources techniques et financières des différentes institutions, qui nécessite des processus de concertation élargis, au niveau régional, avec les Etats, et avec la Communauté internationale ;
- la clarté des responsabilités dans la prise de décision qui est un gage de la transparence et de la pérennité de la réserve ;
- l'exercice d'un réel leadership régional, sous l'égide des plus hautes autorités de la région.

La section suivante présente brièvement les différents schémas institutionnels instruits par la CEDEAO, avec l'appui de la Task Force, et les raisons qui la conduisent à conseiller deux options ainsi qu'à solliciter l'arbitrage des autorités compétentes.

8.2 Des orientations communes à tous les scénarii

Les scénarii instruits s'appuient sur différents schémas d'organisation institutionnelle mais reposent sur quelques orientations et principes communs instruits dans les autres sections de la présente proposition, et qui permettent de répondre aux objectifs assignés au dispositif institutionnel :

- Exprimer le leadership régional à travers les institutions d'intégration économique ;
- Impliquer pleinement les principales parties prenantes tout en clarifiant les responsabilités des différentes catégories d'acteurs ;
- Assurer la gestion technique de la réserve physique et financière régionale ;
- Garantir la pérennité de la réserve régionale ;
- Garantir la transparence des décisions et le respect des règles de fonctionnement et d'octroi ;
- Rendre compte aux institutions parties prenantes (institutions régionales, Etats membres, acteurs socioprofessionnels et ONG, partenaires financiers et institutions internationales) et assurer la transparence de la gestion financière.

Ces principes et orientations sont les suivants :

- Le dispositif retenu repose sur le leadership et la responsabilité des institutions régionales d'intégration. Les scénarii ont instruits deux orientations : la CEDEAO ou les deux institutions CEDEAO et UEMOA. Il rend compte à la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

- Le dispositif régional de gestion de la stratégie de stockage est conçu en respect de deux principes majeurs : (i) une responsabilité clairement identifiée (appropriation locale) ; (ii) le dialogue et le partenariat avec les différents contributeurs, porteurs de l'initiative et parties prenantes.

- Le dialogue entre la région et les partenaires internationaux intervient à trois niveaux :

    - Au niveau des orientations générales de la politique de stockage ;

- Au niveau de l'analyse de l'information dans le cadre des dispositifs de concertation en vue de promouvoir un diagnostic partagé (cf. Charte pour la prévention et gestion des crises alimentaires et dispositif PREGEC/Cadre Harmonisé Bonifié) ;
- Au niveau de la gestion des ressources, sans que nécessairement la Communauté internationale ne soit liée aux décisions régionales.

- Le dispositif institutionnel distingue systématiquement différents organes selon leur rôle spécifique :
  - L'espace de concertation et de dialogue intra-régionaux ;
  - L'espace de concertation avec les PTF contributeurs de la réserve et les agences spécialisées des Nations Unies, intervenant majeur dans l'action humanitaire ;
  - Le centre de décision ;
  - La cellule ou unité de gestion technique ;
  - Le dispositif de gestion de l'information et d'aide à la décision ;
  - L'organe de contrôle ;
  - Le mécanisme de suivi-évaluation.

- Le déclenchement de la réserve est basé sur le Cadre Harmonisé Bonifié (Section 6.6), mais nécessite une différenciation d'approche pour tenir compte de l'hétérogénéité de situations entre les pays au regard de la performance des dispositifs d'information sur la sécurité alimentaire (Cf. différentes procédures de déclenchement/instruction - Encadré 2: Fonctionnement des procédures de déclenchement). La cellule « info-stocks » fournit les informations au Comité de gestion qui permettent de gérer cet alignement progressif des pays sur le cadre harmonisé.

- Tous les pays doivent investir, avec l'appui du régional, dans la mise en place progressive de systèmes d'information en capacité d'alimenter le Cadre Harmonisé Bonifié sur des bases comparables entre les pays ;

- L'instance de décision s'appuie sur une cellule d'analyse de l'information rattachée à ECOAGRIS (aide à la décision). Celle-ci anime un dispositif d'information en réseau sur les stocks nationaux (stocks de proximité et SNS) et sur l'évolution de la situation et des risques alimentaires, en croisant, analysant et exploitant les informations issues des différents dispositifs nationaux et régionaux existants, notamment le PREGEC, et à terme le système d'information sur les stocks déployé par le RESOGEST. Elle fournit au Comité de gestion et à l'Agence technique des informations permettant :

  - D'anticiper les recours à la Réserve et de préparer les interventions éventuelles ;
  - D'instruire les décisions d'engagement des ressources physiques et financières, à partir du Fonds d'intervention d'urgence alimentaire.

- L'instance de décision (Comité de gestion) statue sur la contribution du « Fonds d'intervention d'urgence alimentaire» aux interventions dans les pays. Ce fonds est l'instrument de la solidarité régionale. Il est mobilisé pour financer le déstockage physique et/ou financier, lorsque la région s'implique dans le financement des réponses aux crises dans les pays. Il n'intervient pas dans les opérations où la réserve effectue des prêts remboursables par les pays ou d'autres acteurs éligibles. La composition du Comité et le statut de son Président sont les garants de l'indépendance du fonctionnement de la Réserve à l'égard de tous types d'interférences qui éloignerait la Réserve de ses critères de fonctionnement.

- La configuration du Comité de gestion prend en compte :
    - Le système de partenariat entre les différentes échelles de gouvernance, avec les Etats et les acteurs socio-professionnels ;
    - Le système de partenariat avec le G20 et les agences des Nations Unies ;

- L'unité ou agence opérationnelle assure la seule gestion technique de la réserve. Elle n'a pas de fonction décisionnelle. Elle met en œuvre les décisions du Comité de gestion. Les opérations concrètes sont généralement déléguées à des opérateurs spécialisés dans l'approvisionnement (contrats, appels d'offres, contrôle qualité), le stockage et l'entretien, la rotation technique, le transport, etc.). Les structures nationales, membres du RESOGEST, compétentes en matière de constitution, entretien et gestion de stocks sont considérés comme des opérateurs privilégiés du dispositif. Ils constituent les « bras techniques » de l'Agence et les relations avec cette dernière sont codifiées dans des contrats de prestations rémunérés.

8.3 Missions des différents organes

Le tableau suivant décrit pour les différentes fonctions complémentaires, la nature des organes mis en place pour assurer le bon fonctionnement de la réserve régionale. Les principaux éléments du schéma institutionnel de base sont repris dans le Schéma 1.

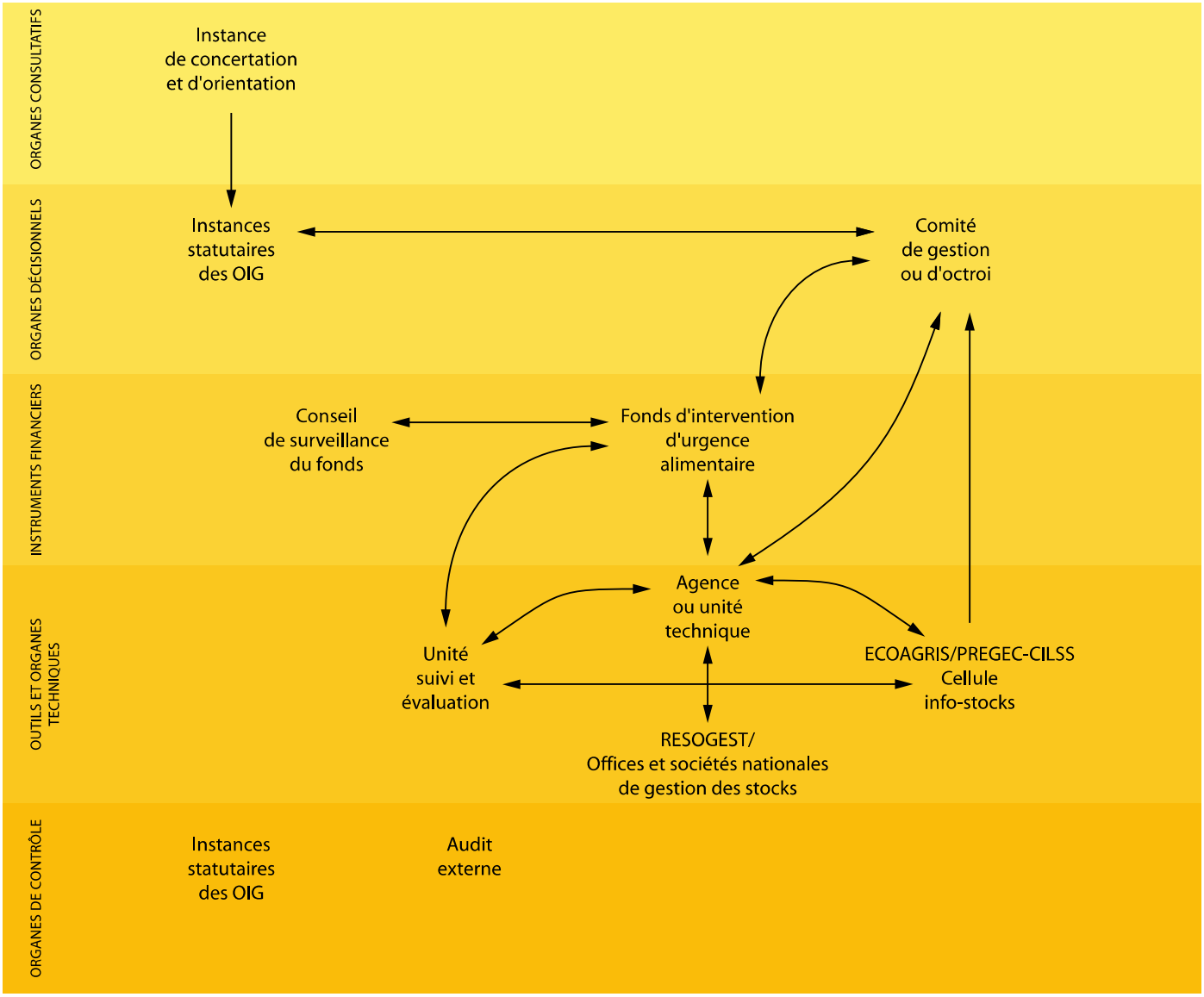
L'attention est particulièrement attirée sur deux fonctions essentielles et distinctes:

- Le Comité de gestion, qui **rend les décisions** sur l'usage des ressources de la solidarité régionale. Son responsable est le garant de l'équité du dispositif et de la bonne gestion des ressources du Fonds d'intervention d'urgence ;
- Le responsable de la gestion technique de la réserve : il est le **garant de la réserve et de sa pérennité. La règle de base à laquelle il se réfère en permanence est la suivante : aucune ressource ne peut sortir de la réserve sans garantie de sa reconstitution.**

Tableau 15 : Fonctions considérées dans la conception du dispositif institutionnel

	Fonctions	Nature de l'organe	Acteurs / institutions concernés
1	Définition des orientations générales de la politique de stockage et articulations avec les politiques nationales	Consultatif	Institutions intégration et coopération régionales, Etats membres, RESOGEST, OP, ONG/Société civile, Organisations internationales, PTF,
2	Décision sur les orientations de la politique de stockage et les outils	Décisionnel. Instances statutaires des institutions régionales	Etats membres ou Etats membres/Communauté internationale
3	Arbitrages entre l'action humanitaire et la gestion de la réserve alimentaire	Instance décisionnelle d'arbitrage inter-départements au sein des institutions d'intégration régionales	Départements en charge de l'action humanitaire, du commerce et de l'agriculture ; Présidence de la (des) Commission(s)
4	Décision sur les financements et l'activation du mécanisme de solidarité régionale	Décisionnel. Comité de gestion + Comité de surveillance du Fonds d'intervention d'urgence	Cf. scénarii ci-dessous
5	Gestion technique de la réserve	Agence ou Unité technique	Institutions d'intégration et de coopération régionales
6	Gestion de l'information et aide à la décision	Système régional d'information et cellule d'aide à la décision Comité technique	ECOAGRIS, RESOGEST, SAP nationaux, PREGEC, FEWSNET, PAM, FAO
7	Contrôle des décisions et du respect des règles et procédures de fonctionnement	Organe de contrôle indépendant	Organes compétents de la CEDEAO et cabinet d'audit externe
8	Suivi-évaluation	Dispositif de suivi-évaluation spécifique ou intégré	Ensemble des parties prenantes

Schéma 1 : Cadre général du dispositif institutionnel



8.4 Quatre scénarii instruits

Les différents scénarii ont été instruits de façon à déterminer le dispositif qui répond le mieux aux différentes exigences : transparence, sécurisation et pérennité de la réserve, équité et efficacité, implication des parties prenantes, redevabilité, etc. Les scénarii divergent sur la responsabilité des différentes institutions régionales et sur les modalités d'implication de la Communauté internationale.

Dans cette perspective, quatre scénarii institutionnels ont été analysés :

- **Scénario 1 : Insertion dans le dispositif institutionnel de l'ECOWAP/PDDAA**
- **Scénario 2 : Mise en place d'un dispositif indépendant et spécifique**

- **Scénario 3 : Mise en place d'un mécanisme dédié mais inséré dans le dispositif de l'ECOWAP/PDDAA**
- **Scénario 4 : Mise en place d'un dispositif de cogestion de la réserve régionale**

8.4.1 Scénario 1 : Insertion dans le dispositif institutionnel de l'ECOWAP/PDDAA

Ce scénario considère que la réserve régionale de sécurité alimentaire est partie intégrante de l'ECOWAP/PDDAA et relève de la mise en œuvre du Programme Régional d'Investissements Agricoles. Il exploite par conséquent le dispositif institutionnel et le mécanisme financier qui accompagnent l'adoption de l'ECOWAP et se mettent actuellement en place.

Il se justifie par le fait que les 15 Etats concernés sont tous membres de la CEDEAO et disposent d'une politique agricole et alimentaire commune, ainsi que d'une politique régionale relative à l'action humanitaire. Il vise à exploiter au maximum les institutions existantes et à ne pas créer de nouvelles institutions, généralement coûteuses, dans un contexte marqué par la faiblesse des capacités humaines et institutionnelles.

Il repose sur les accords globaux de coopération entre la CEDEAO et l'UEMOA. La CEDEAO assume la responsabilité mais associe fortement l'UEMOA dans la prise de décision.

Dans ce scénario, les différentes fonctions listées Tableau 15 sont prises en charge par les instances suivantes :

- Instance **consultative** avec différents acteurs : Comité consultatif pour l'Agriculture et l'Alimentation (CCAA). Cet organe intègre les différentes parties prenantes de l'ECOWAP et permet de discuter et proposer les orientations générales de la politique de stockage de sécurité ;

- Instance de **coordination et arbitrage interne** à la CEDEAO entre différentes politiques sectorielles concernées : Comité Inter-Départements pour l'Agriculture et l'Alimentation (CIAA) associant DAERE/ Département humanitaire/ Département Commerce ;

- Instance de **coordination – concertation avec les PTF et institutions internationales** : différentes espaces existants sont mobilisables à différents niveaux :

    - Le Réseau de Prévention et Gestion des Crises Alimentaires (RPCA) et le processus PREGEC animé par le CILSS. Ils réunissent les parties prenantes régionales et internationales, notamment les agences du Système des Nations Unies, et les ONG ;
    - Le dispositif de dialogue entre les PTF et la CEDEAO, autour du Pacte régional de Partenariat pour la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA ;

- Instance de **financement** : elle repose sur le Fonds régional pour l'Agriculture et l'Alimentation (ECOWADF) logé à la BIDC (sous guichet « Fonds d'intervention d'urgence alimentaire » au sein du guichet « sécurité alimentaire »). Il est doté d'un Conseil de surveillance ;

- Instance de **décision** : mise en place d'un Comité de gestion composé de :

    - Un représentant du Président de la Commission de la CEDEAO,
    - Un représentant du Président de la Commission de l'UEMOA,
    - Un représentant du CILSS,
    - Un représentant de RESOGEST (représentant des sociétés et offices nationaux),

- Un représentant des OP[27],
- Un représentant de la société civile[28],
- La présidence est assurée par une personnalité régionale indépendante et compétente, nommée par le président de la Commissions de la CEDEAO sur proposition du Commissaire en charge de l'Agriculture, de l'Environnement et des Ressources en eau. Il aurait rang de Commissaire et rend compte au Président de la Commission de la CEDEAO,
- Un représentant du SNU participe aux travaux sans voix délibérative.

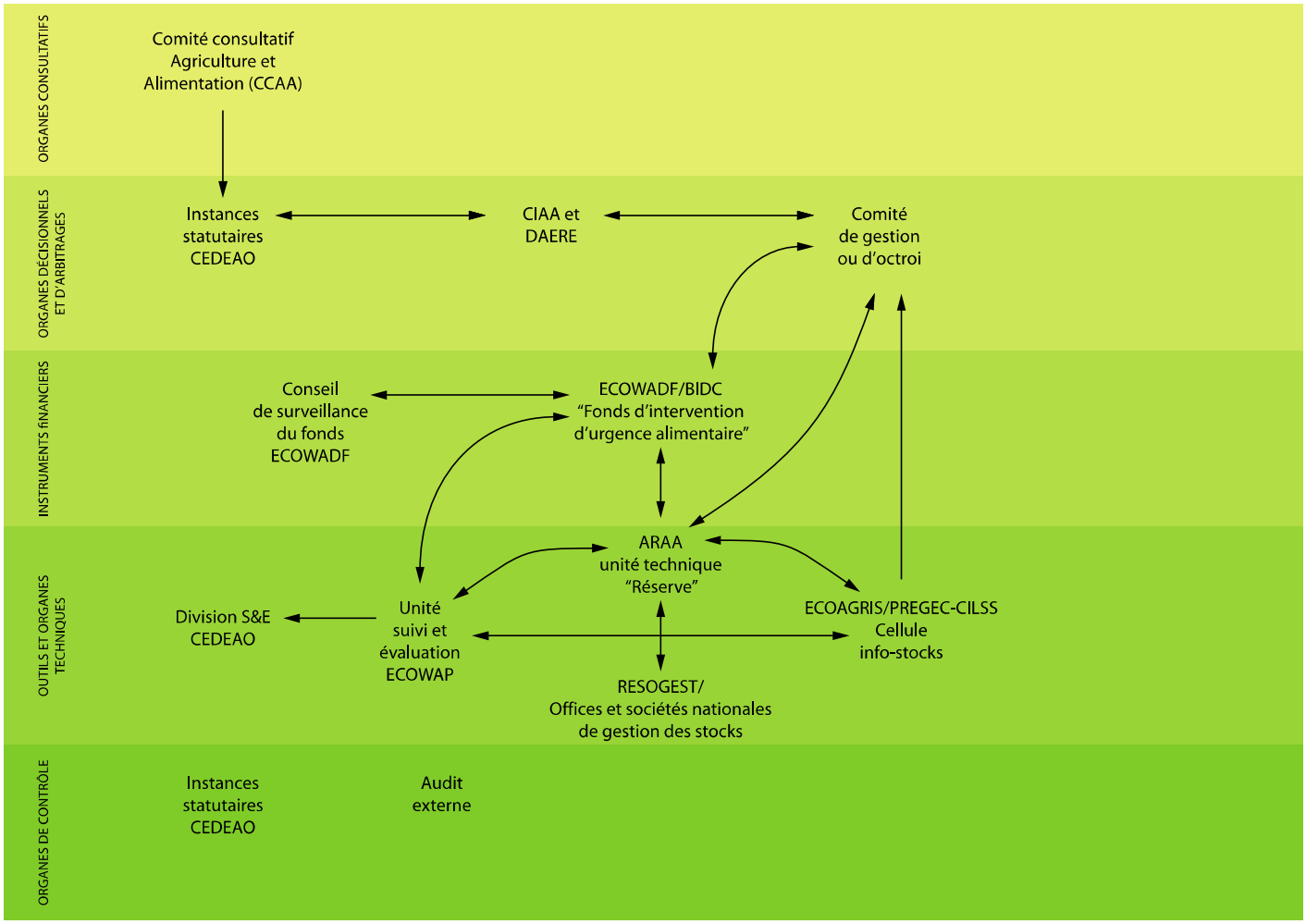
- Unité technique **opérationnelle** : l'Agence régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation (ARAA) en voie d'installation, logée à Lomé au sein de la BIDC.

- Unité d'**information et d'aide à la décision** : mise en place d'une cellule d'information sur les stocks au sein d'ECOAGRIS ;

- Unité **suivi-évaluation** : intégrée dans le mécanisme ECOWAP et dans le mécanisme global de la Commission de la CEDEAO ;

- Liens avec les Instances statutaires de la CEDEAO : assurés via le dispositif institutionnel de l'ECOWAP.

Schéma 2 : Schéma du dispositif institutionnel relatif au scénario 1 « Intégration dans l'ECOWAP »



[27] Désigné conjointement par le ROPPA, RBM et APESS
[28] Désigné conjointement par les deux plateformes POSCAO et FOSCAO

8.4.2 Scénario 2 : Mise en place d'un dispositif indépendant

Ce scénario est sous tendu par la complexité du paysage institutionnel régional. Il est essentiellement justifié par l'objectif de créer un mécanisme qui permette l'exercice d'une **coresponsabilité entre les deux institutions d'intégration régionale, la CEDEAO et l'UEMOA**. Il impose que les deux institutions s'engagent sur des bases paritaires dans la constitution des organes et dans le financement du dispositif et de la réserve. Il fait de la Réserve régionale un enjeu et un projet spécifiques et conjoints aux deux institutions, qui pour le mener à bien se dotent d'une institution commune sous double tutelle (Schéma 3).
Dans ce scénario, les différentes fonctions seraient assumées par les organes suivants :

- Instance **consultative** avec différents acteurs : Le Comité Régional de Sécurité Alimentaire (CORESA) qui est déjà une instance associant CEDEAO, UEMOA et CILSS, est mis à contribution pour jouer le rôle d'instance d'orientation et de pilotage ;

- Instance de **coordination et arbitrage interne** entre les politiques sectorielles : complexe car il n'existe par d'espace de concertation – coordination au niveau des politiques sectorielles entre les deux institutions, à fortiori pas de dispositif de coordination intersectorielle. Elle nécessite la mise en place d'un comité réunissant les Commissaires en charge de l'agriculture, de l'alimentation, du commerce et de l'action humanitaire des deux Commissions ;

- Instance de **coordination – concertation avec les PTF et institutions internationales** :
    - Le Réseau de Prévention et Gestion des Crises Alimentaires (RPCA) et le processus PREGEC animé par le CILSS. Ils réunissent les parties prenantes régionales et internationales, notamment les agences du Système des Nations Unies, et les ONG ;
    - Nécessité de mettre en place un espace de dialogue spécifique sur le financement de la réserve, associant les deux institutions régionales, les PTF engagés dans le financement de la réserve et les organisations internationales.

- Instance de **financement** : Création d'un Fonds d'Intervention d'Urgence, qui sera logé dans une banque à définir (BOAD, BIDC, autre ?), alimenté par les fonds des deux institutions régionales : ECOWADF/CEDEAO et FRDA/UEMOA. Il devra être doté d'un Conseil de surveillance ;

- Instance de **décision** : mise en place d'un Comité de gestion composé de :

    - Un représentant du Président de la Commission de la CEDEAO,
    - Un représentant du Président de la Commission de l'UEMOA,
    - Un représentant du CILSS,
    - Un représentant de RESOGEST (représentant des sociétés et offices nationaux),
    - Un représentant des OP[29],
    - Un représentant de la société civile[30].
    - La présidence est assurée par une personnalité régionale indépendante et compétente, nommée conjointement par les présidents des Commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA sur proposition conjointe des Commissaires en charge de

[29] Désigné conjointement par le ROPPA, RBM et APESS
[30] Désigné conjointement par les deux plateformes POSCAO et FOSCAO

l'agriculture des deux institutions. Il aurait rang de Commissaire et rend compte aux Présidents des deux Commissions ;

- Un représentant du SNU participe aux travaux sans voix délibérative.

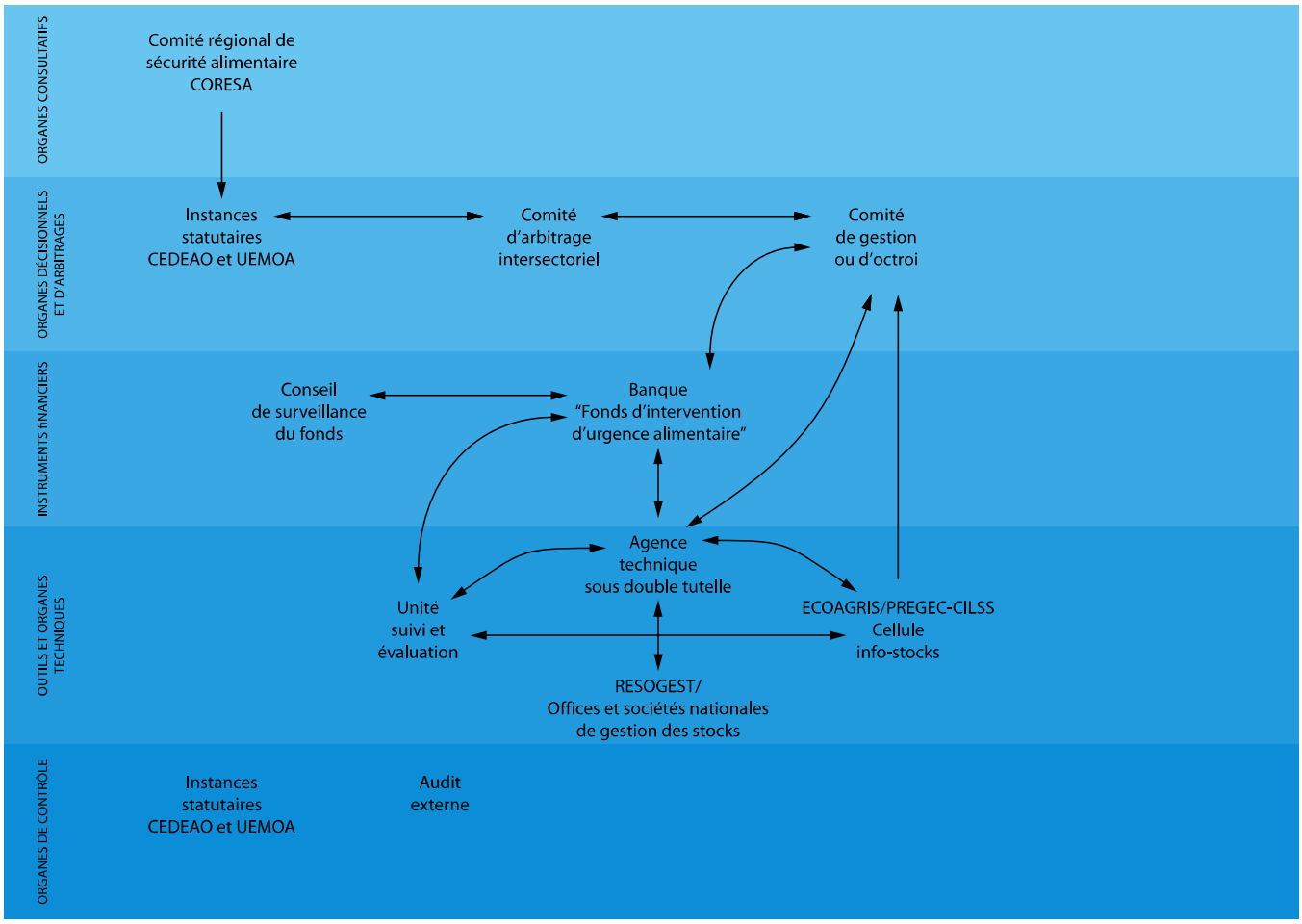
- Unité technique **opérationnelle** : Création d'une agence spécifique par les deux institutions régionales CEDEAO et UEMOA, avec le CILSS comme institution partenaire. Elle serait intégralement dédié à la gestion technique de la réserve régionale. La responsabilité du dispositif repose sur une instance bi ou tripartite (CEDEAO, UEMA, avec ou sans CILSS) ;

- Unité d'i**nformation et d'aide à la décision** : Mise en place d'une cellule d'information sur les stocks au sein de l'Agence « Réserve alimentaire » et reliée aux différents dispositifs d'information régionaux et nationaux ;

- Unité **suivi-évaluation** : à créer au sein de l'Agence ;

- Lien avec Instances statutaires de la CEDEAO et de l'UEMOA : via les canaux traditionnels des deux institutions.

Schéma 3 : Schéma du dispositif institutionnel relatif au scénario 2 « Dispositif indépendant »



8.4.3 Scénario 3 : Mise en place d'un mécanisme dédié mais inséré dans le dispositif de l'ECOWAP

Ce scénario est une variante du scénario 1. Il reprend l'essentiel des organes prévus dans ce scénario. Il combine l'exploitation des institutions et organes existants tout en donnant des garanties plus importantes sur l'implication des autres institutions que la CEDEAO dans le dispositif. Il s'appuie sur le dispositif de la CEDEAO, dont les instances statutaires ont la responsabilité ultime du dispositif, mais associe l'UEMOA et le CILSS aux instances d'orientation et de gestion.

Dans ce scénario, les différentes fonctions seraient assumées par les organes suivants :

- Instance **consultative** avec différents acteurs : deux organes sont sollicités :
    - le Comité consultatif pour l'Agriculture et l'Alimentation (CCAA)
    - le Comité Régional de Sécurité Alimentaire (CORESA) qui se réunirait au préalable et alimenterait les travaux du CCAA;

- Instance de **coordination et arbitrage interne** à la CEDEAO entre différentes politiques sectorielles concernées : Comité Inter-Départements pour l'Agriculture et l'Alimentation (CIAA) associant DAERE/ Département humanitaire/ Département Commerce. Dans ce scénario une réunion annuelle sur la thématique « réserve alimentaire » est organisée à l'initiative de la CEDEAO et associe le CILSS et l'UEMOA ;

- Instance de **coordination – concertation avec les PTF et institutions internationales** : différentes espaces existants sont mobilisables à différents niveaux :

    - Le Réseau de Prévention et Gestion des Crises Alimentaires (RPCA) et le processus PREGEC animé par le CILSS. Il réunit les parties prenantes régionales et internationales, notamment les agences du Système des Nations Unies, et les ONG ;
    - Le dispositif de dialogue entre les PTF et la CEDEAO, autour du Pacte régional de Partenariat pour la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA ;

- Instance de **financement** : le Fonds régional pour l'Agriculture et l'Alimentation (ECOWADF) logé à la BIDC, via le sous guichet « Fonds d'intervention d'urgence alimentaire » au sein du guichet « sécurité alimentaire ». il est doté d'un Conseil de surveillance spécifique qui associe l'UEMOA et le CILSS ;

- Instance de **décision** : mise en place d'un Comité de gestion composé de :

    - Un représentant du Président de la Commission de la CEDEAO,
    - Un représentant du Président de la Commission de l'UEMOA,
    - Un représentant du CILSS,
    - Un représentant de RESOGEST (représentant des sociétés et offices nationaux),
    - Un représentant des OP[31],
    - Un représentant de la société civile[32].
    - La présidence est assurée par une personnalité régionale indépendante et compétente, nommée par les présidents des Commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA sur proposition conjointe des Commissaires en charge de l'agriculture. Il pourrait avoir rang de Commissaire et rend compte aux Présidents des deux Commissions ;
    - Un représentant du SNU participe aux travaux sans voix délibérative.

[31] Désigné conjointement par le ROPPA, RBM et APESS
[32] Désigné conjointement par les deux plateformes POSCAO et FOSCAO

- Unité technique **opérationnelle** : Une unité indépendante est créée au sein de l'Agence régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation (ARAA) en voie d'installation, logée à Lomé au sein de la BIDC. Elle est dirigée par un Directeur spécialement affecté à la Réserve ;

- Unité d'**information et d'aide à la décision** : mise en place d'une cellule d'information sur les stocks au sein d'ECOAGRIS ;

- Unité **suivi-évaluation** : intégrée dans le mécanisme ECOWAP et intégré dans le mécanisme global de la Commission de la CEDEAO ;

- Le lien avec les Instances statutaires de la CEDEAO s'opère via le dispositif institutionnel de l'ECOWAP. Les autres institutions (UEMOA et CILSS) peuvent rendre compte à leurs propres instances statutaires.

8.4.4 Scénario 4 : Mise en place d'un dispositif de cogestion de la réserve régionale

Ce scénario s'inspire des mécanismes de cogestion en vigueur dans certains Etats membres pour la gestion des stocks nationaux de sécurité (Mali, Burkina Faso, Niger). Il déroge aux principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, mais repose sur l'idée que les stocks constitués à partir de ressources régionales et internationales constituent un bien commun. Les deux communautés – régionales et internationales – sont conjointement responsables de leur gestion et de leur pérennité. Ce scénario se distingue des précédents uniquement sur la composition de l'instance de décision. Les autres organes peuvent être choisis au sein des scénarii 1, 2 et 3.

- Instance de **décision** : mise en place d'un Comité de gestion ou Comité de gestion composé sur une base paritaire entre les contributeurs à la réserve régionale :

    - **Collège régional :**
        - Un représentant du Président de la Commission de la CEDEAO,
        - Un représentant du Président de la Commission de l'UEMOA,
        - Un représentant du CILSS,
        - Un représentant de RESOGEST (représentant des sociétés et offices nationaux),
        - Un représentant des OP[33],
        - Un représentant de la société civile[34].
    - **Collège des partenaires :**
        - Un représentant de chaque partenaire financier
        - Un représentant du PAM
        - Un représentant de la FAO
        - Un représentant de l'UNICEF
        - Un représentant de OCHA
    - **La présidence** est assurée par une personnalité régionale indépendante et compétente, nommée par le président de la Commission de la CEDEAO (ou CEDEAO et UEMOA), après **avis de non objection** du collège des partenaires.

Pour être opérationnel et efficient, ce scénario nécessite :

- un consensus très fort entre la communauté régionale et la Communauté internationale sur les orientations et le mode de gestion de la réserve ;

[33] Désigné conjointement par le ROPPA, RBM et APESS
[34] Désigné conjointement par les deux plateformes POSCAO et FOSCAO

- un processus de coordination et un consensus fort au sein des PTF et des Agences des Nations Unies.

Le Tableau 16 synthétise les caractéristiques principales des quatre scénarii. Le Tableau 17 présente une première analyse des atouts et limites des différentes options sur lesquels la Commission de la CEDEAO s'est appuyée pour sélectionner les options qu'elle soumet à l'arbitrage des instances compétentes.

Tableau 16 : Synthèse des scénarii institutionnels

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
	Insertion dans le dispositif institutionnel de l'ECOWAP/PDDAA	**Mise en place d'un dispositif indépendant et spécifique**	**Mise en place d'un mécanisme dédié mais inséré dans le dispositif de l'ECOWAP/PDDAA**	**Mise en place d'un dispositif de cogestion de la réserve régionale**
Principale caractéristiques	*Totalement intégré au dispositif ECOWAP – Pas de création de nouvelles institutions*	*Dispositif conjoint CEDEAO-UEMOA – Co tutelle de l'ensemble du dispositif*	*Combine intégration dans le dispositif ECOWAP et prise en compte des spécificités institutionnelles*	*Repose sur un co-engagement des institutions régionales et du G20 et se décline dans la codécision et la coresponsabilité des ressources*
1. Définition des orientations générales de la politique de stockage et articulations avec les politiques nationales	Comité Consultatif pour l'Agriculture et l'Alimentation (CCAA) appuyé par la Task Force stockage	CORESA (Comité régional de sécurité alimentaire)	Comité Consultatif pour l'Agriculture et l'Alimentation élargie aux OI spécialisées	CORESA (Comité régional de sécurité alimentaire)
2. Décision sur la politique de stockage et les outils	Instances statutaires de la CEDEAO	Instances statutaires de la CEDEAO et de l'UEMOA	Instances statutaires de la CEDEAO	Comité de cogestion élargi (CEDEAO, UEMOA, Réseaux OP, Société civile, SNU)
3. Arbitrages entre l'action humanitaire et la gestion de la réserve alimentaire	Comité Inter-Départements pour l'Agriculture et l'Alimentation (CIAA)	Comité d'arbitrage intersectoriel et inter-institutions	CIAA thématique annuel, élargi à UEMOA et CILSS	Idem Scénario 1 ou 2 ou 3
41. Financement	Guichet « Fonds d'intervention d'urgence alimentaire » au sein de l'ECOWADF	Création d'un Fonds d'intervention d'urgence alimentaire logé au sein d'une banque à déterminer (BOAD, BIDC, banque commerciale ?) avec Conseil de surveillance	Idem scénario 1 mais le Conseil de surveillance intègre UEMOA et CILSS	Idem scénario 2
42. Décision sur les financements et l'activation du mécanisme de solidarité régionale	Comité de gestion sous responsabilité CEDEAO	Comité de gestion sous coresponsabilité CEDEAO et UEMOA	Comité de gestion sous coresponsabilité CEDEAO et UEMOA	Comité de cogestion retreint (CEDEAO, UEMOA, PTF/G20 impliqués dans le financement)
5. Gestion technique de la réserve	Unité technique au sein de l'ARAA	Agence indépendante	Unité indépendante rattachée à l'ARAA Direction spécifique	Agence indépendante
6. Gestion de l'information et aide à la décision	Cellule d'information et d'aide à la décision à l'interface entre Unité technique/ARAA et ECOAGRIS (et autres dispositifs d'information)	Cellule d'information et d'aide à la décision au sein de l'agence	Cellule d'information et d'aide à la décision à l'interface entre Unité technique/ARAA et ECOAGRIS (et autres dispositifs d'information)	Cellule d'information et d'aide à la décision au sein de l'agence
7. Contrôle des décisions, du respect des règles et procédures de fonctionnement	Procédures internes CEDEAO + Audit externe	Procédures internes CEDEAO et UEMOA + Audit externe	Procédures internes CEDEAO + Audit externe	Procédures internes CEDEAO et UEMOA + Audit externe
8. Suivi-évaluation	Unité suivi-évaluation ECOWAP et division du S&E de la Commission CEDEAO	Unité suivi-évaluation au sein de l'Agence	Unité suivi-évaluation ECOWAP et division du S&E de la Commission ou fonction déléguer à UEMOA	Unité suivi-évaluation au sein de l'Agence

Tableau 17: Synthèse des atouts et limites des différents scénarii institutionnels

Scénarii institutionnels	Atouts	Limites
Scénario 1. **Dispositif ECOWAP**	- Leadership et responsabilité clairement attribués à la CEDEAO - Dispositif plus rapidement opérationnel (fin 2012 ?) - Dispositif multi-acteurs (Etats, OP, institutions de coopération technique, ONG) - Référence commune des acteurs régionaux et internationaux / principes de coordination et de leadership régional consignés dans le Pacte régional de partenariat ECOWAP, complété par référence à charte PGCA - Simplification et cohérence institutionnelle - Réduction des coûts de mise en œuvre - Pérennité assurée par intégration dans les organes et institutions de la CEDEAO - Articulation avec orientations ECOWAP, politique humanitaire et commerce - Rapidité de décision	- Institutions internationales actives dans l'assistance alimentaire et nutritionnelle peu impliqués dans le dispositif ECOWAP - Introduit une hiérarchie dans l'implication des autres institutions régionales (UEMOA et CILSS) - Réduit la visibilité des autres institutions que la CEDEAO - Liens à établir avec le dispositif d'information ECOAGRIS, toujours en construction
Scénario 2. **Dispositif indépendant**	- Leadership et responsabilité partagés et équilibrés entre les deux institutions CEDEAO et UEMOA - Permet d'afficher un domaine de coopération effectif et partagé par les deux institutions - Dispositif multi-acteurs (Etats, OP, institutions de coopération technique, ONG) - Une agence dédiée concentrée sur une seule mission, gage d'efficacité et de réactivité - Mobilisation facilitée des bailleurs soucieux d'équilibre entre les deux institutions	- Multiplication des structures et dispersion des énergies - Pérennité plus difficile à assurer en raison des coûts induits par la création et la gouvernance d'une nouvelle institution, forte dépendance de la dynamique institutionnelle entre CEDEAO et UEMOA - Articulation plus complexe avec les autres dimensions régionales des politiques de sécurité alimentaires et PGCA (filets de sécurité, stockage de régulation) ; Risque que l'institution auto justifie sa mission - CORESA peu opérationnel, multiplication des structures avec composition voisine - Rapidité de décision et indépendance du Comité de gestion peuvent être affectées par les relations entre les deux institutions

Scénario 3. **Mécanisme dédié inséré dans ECOWAP**	- Leadership et responsabilité attribués à la CEDEAO et à l'UEMOA - Permet de mieux impliquer et responsabiliser UEMOA et CILSS, sans créer de nouvelles institutions - Dispositif plus rapidement opérationnel (fin 2012 ?) - Dispositif multi-acteurs (Etats, OP, institutions de coopération technique, ONG) - Utilise les institutions existantes mais prend en compte les besoins spécifiques liés à la gestion de la réserve	- Réduit la visibilité des autres institutions que la CEDEAO - Risque de paralysie, dépend de la dynamique institutionnelle entre CEDEAO et UEMOA - Risque de confusion : la responsabilité politique de l'ARAA en général échoit à la CEDEAO alors que la responsabilité de l'Unité technique dédiée à la Réserve relève d'une coresponsabilité CEDEAO/UEMOA
Scénario 4. **Dispositif de cogestion**	- Sécurise les partenaires financiers et techniques extérieurs - Implique les partenaires internationaux et limite le risque d'initiatives parallèles - une agence dédiée concentrée sur une seule mission, est un gage d'efficacité et de réactivité	- Enfreint les principes de responsabilité et leadership régional - Certains PTF non habilités à cogérer des ressources (Ex. CE) - Lenteur de mise en œuvre/ adhésion de partenaires institutionnels - Risques de blocage inhérents à la mécanique de codécision ou à des divergences de vision sur la gestion de la réserve

8.5 Les options préconisées

Après avoir analysé et longuement débattu des atouts et contraintes des différents schémas institutionnels proposés, la Commission de la CEDEAO, s'appuyant sur les débats de la Task Force, a retenu de proposer aux instances décisionnelles deux options parmi les quatre proposées.
Ce choix s'est fondé sur les arguments suivants :

- Le leadership effectivement assuré par la CEDEAO sur la Réserve alimentaire régionale, et dans le dialogue avec le G20, avec la participation des autres OIG et acteurs ;
- La cogestion par différentes institutions régionales, ou par la région et les partenaires internationaux comporte des risques importants de lourdeurs et de blocages dans la mise en place et le fonctionnement de la Réserve régionale ;
- La meilleure combinaison entre (i) une attribution très claire des responsabilités et (ii) un processus très inclusif permettant l'implication des différentes institutions et acteurs ;
- Un positionnement des institutions régionales en faveur d'un leadership assumé par la CEDEAO dans le cadre de l'ECOWAP/PDDAA mais avec une forte implication des autres institutions, acteurs et dispositifs régionaux, tels que le RESOGEST ;
- La cohérence et la simplification de la chaîne depuis les orientations du mécanisme jusqu'au contrôle des engagements, de façon à s'assurer de la réactivité de la réserve régionale aux situations de crises alimentaires et de l'efficacité de ses interventions ;
- L'intégration de la Réserve dans les orientations de l'ECOWAP et les liens avec les autres enjeux de la politique (promotion de la production et du commerce régional, liens avec filets de sécurité) ;
- La réticence à créer de nouvelles institutions coûteuses en temps, en ressources humaines et financières.

Par conséquent, les deux options proposées aux décideurs sont les suivantes :

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

Le tableau suivant présente les similitudes et différences entre les deux scénarii, sachant que le deuxième n'est qu'une variante du premier.

Tableau 18: Similitudes et différences entre les deux options proposées par la Task Force

	Scénario 1	Scénario 3
Intitulé	**Mécanisme inséré dans le dispositif institutionnel de l'ECOWAP**	**Mécanisme dédié mais inséré dans le dispositif de l'ECOWAP**
Organes consultatifs	CCAA	CCAA alimenté par CORESA
Organe décisionnel	Instances statutaires CEDEAO – Commission CEDEAO – Comité de gestion de la Réserve	
Organe d'arbitrage	CIAA	CIAA + Réunion annuelle Réserve CEDEAO-UEMOA-CILSS
Dialogue et concertation Région – PTF/OI	RPCA, PREGEC et Pacte régional ECOWAP	
Instruments financiers	ECOWADF – Fonds d'Intervention d'Urgence Alimentaire Conseil de surveillance ECOWADF/BIDC	ECOWADF – Fonds d'Intervention d'Urgence Alimentaire Conseil de surveillance spécifique avec UEMOA et CILSS
Outils et organes techniques	ARAA (unité technique « Réserve »)	Unité Indépendante avec Directeur, insérée dans l'ARAA
Information et aide à la décision	Unité d'information Stocks /ECOAGRIS	
Mise en œuvre	Contractualisation avec Structures nationales RESOGEST	
Suivi-évaluation	Mécanisme ECOWAP inséré dans mécanisme S&E de la Commission CEDEAO	
Organes de contrôle	Organes de la CEDEAO et audits externes	

9 Le financement

Cette section présente une évaluation des coûts et propose un mécanisme de financement permettant de sécuriser les ressources pour mettre en œuvre la Réserve régionale sur une base durable.

9.1 Approche générale

Le raisonnement de la structure financière repose sur le **schéma de base suivant**, sous jacent dans les sections précédentes :

a. **L'organe en charge de la gestion technique** de la réserve dispose d'un **capital** composé :
   i. D'une réserve physique
   ii. D'une réserve financière
b. **Le Fonds d'Intervention d'Urgence Alimentaire** dispose d'un budget annuel ou pluriannuel qui lui permet :
   i. De mettre en place la dotation initiale en capital physique et financier de la Réserve régionale la première année, ainsi que les accroissements de taille ultérieurs ;
   ii. De couvrir les coûts d'entretien et de rotation du stock physique, contractualisés avec les structures nationales membres du RESOGEST ;
   iii. De couvrir les coûts administratifs induits par la gestion technique de la Réserve (frais de fonctionnement de l'Agence/unité technique), ainsi que

les coûts de gouvernance (cellule d'information, comités consultatifs, comité de gestion) ;

iv. De couvrir les coûts induits par les interventions régionales effectuées au titre de la solidarité : la mobilisation et la reconstitution de la réserve dans ses deux composantes, physique et financière.

v. De couvrir les coûts de suivi-évaluation et d'audits externes.

La réserve, dont la gestion technique est confiée à une Unité au sein de l'Agence Régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation (ARAA) est considérée comme un instrument qui doit être en permanence à l'équilibre entre ressources et emplois. Son capital reste inchangé. Il s'accroit lors des étapes de montée en puissance prévues sur huit ans.

Le budget est établi sur la base du scénario « dimensionnement de la réserve » (6.2.4) retenu par la Commission de la CEDEAO. Toutefois, les évaluations financières des autres scénarii instruits ont été réalisées et sont présentées en annexe 16.1).

Les coûts relatifs aux mesures préalables et d'accompagnement (Systèmes d'information, Renforcement des stocks nationaux et de proximité, Plans de contingence, RESOGEST), sont difficiles à budgétiser à ce stade et il est difficile d'en évaluer les besoins additionnels de financement par rapport à l'existant, pour les raisons suivantes :

- L'état des lieux des stocks et des stratégies des Etats Membres en matière de stockage n'est pas encore disponible ;
- Le financement des systèmes d'information et des stocks dans les pays relèvent prioritairement des prérogatives nationales. Cependant des appuis sont programmés dans les budgets de l'ECOWAP (ECOAGRIS), dans les budgets de la PAU (notamment SIAR) et dans les budgets des programmes du CILSS. Un travail important de consolidation des besoins, des ressources mobilisées et devant encore être mobilisées reste à conduire. Il devra se faire avec les pays et les différentes OIG concernées ;
- Certains éléments comme la gestion du « risque prix » au niveau des stocks de proximité sont encore en cours d'élaboration et ne peuvent être budgétisés ;
- Le programme de travail du RESOGEST, en cours d'élaboration par le CILSS et les structures nationales, n'est pas achevé.

Les premiers mois d'opérationnalisation de la Réserve seront mis à profit pour affiner ces différents aspects. Mais d'ores et déjà, les PNIA et le PRIA comportent des activités qui permettent de les prendre en charge, au moins partiellement. Par ailleurs, le mécanisme de financement proposé permet de dégager des ressources importantes pour les mesures préalables et les mesures d'accompagnement qui relèvent du niveau national et infra national.

9.2 L'évaluation des différentes rubriques de coûts pour la constitution, l'entretien et la gouvernance de la réserve physique et financière

Cette section présente les hypothèses ayant permis d'estimer les coûts relatifs à la mise en œuvre de la réserve régionale de sécurité alimentaire. Sur la base de ces hypothèses, un budget annuel et consolidé couvrant les huit années à venir est présenté. Au total, quatre types de coûts sont prévus pour la mise en œuvre de la Réserve régionale :

- Les coûts relatifs à la constitution initiale de la réserve régionale physique et à l'accroissement du volume stocké ;
- Les coûts relatifs à la maintenance et à la gestion quotidienne de la réserve physique : stockage, entretien phytosanitaire, pertes, rotation technique, etc. ;

- Les coûts relatifs à la constitution initiale de la réserve régionale financière et à l'accroissement du volume stocké ;
- Les coûts administratifs (y compris le S&E et audits) et les charges liées à la gouvernance de la réserve physique et financière.

Comme il l'a été indiqué précédemment, le bon fonctionnement de la réserve régionale et sa pérennité sont étroitement dépendants de l'existence et du dynamisme des deux autres lignes de défense, les stocks de proximité et les stocks nationaux. Cependant, l'analyse financière ne prend pas en compte ces dimensions pour les raisons évoquées ci-dessus. Concernant deux éléments impactant directement le fonctionnement de la Réserve régionale : le dispositif d'information sur la situation alimentaire (CHB) et l'établissement des plans de contingence, les financements sont envisagés de la façon suivante :

- Dans le domaine de l'information, le budget de la Réserve régionale prévoit le financement d'un analyste régional spécifiquement dédié à l'aide à la décision sur la gestion du stock. Il travaillera à l'interface entre d'une part, ECOAGRIS et les différents dispositifs nationaux et régionaux d'information existants, et d'autre part l'Unité technique et le Comité de Gestion de la Réserve ;
- La généralisation des plans de contingence ainsi que l'établissement de situations alimentaires de référence dans les pays qui n'en disposent pas, sont prévus et inscrits dans le budget du PRIA.

Les prix unitaires de référence ont été sélectionnés à partir des données détaillées transmises à cette fin par les sociétés et offices nationaux en charge des stocks, en particulier l'OPAM (Mali) et la SONAGESS (Burkina Faso). Des éléments complémentaires ont été tirés de diverses études, notamment le projet pilote PREPARE, ainsi que de l'expérience de la NFRA (National Food Reserve Agency) du Nigeria.

9.2.1 Les coûts relatifs à la constitution de la réserve physique régionale

- **Coûts de constitution du stock physique :** A partir du volume global retenu dans le scénario 2 (point 6.2.5) et la composition de la réserve (point 6.3.4), le coût de constitution de la réserve physique a pu être estimé sur la base d'une moyenne des prix sur les marchés « de gros » ou de « regroupement » pour les quatre dernières campagnes, de 2007/2008 à 2010/2011. En partant du principe que la constitution du stock sera effectuée en période post récoltes afin de contribuer à soutenir les prix au producteur et d'éviter les effets inflationnistes (cf. 6.4.1), le prix de référence retenu pour les calculs est le prix moyen de marché entre novembre et janvier sur les quatre campagnes considérées dans les principaux bassins de production. S'agissant du mil, du sorgho, et du maïs, le prix d'achat est calculé à partir de la moyenne des prix au Burkina Faso, au Mali, et sur les marchés transfrontaliers de Malanville (Bénin) et de Illela (Nigeria) fournis par les systèmes d'information de marché (OMA Mali, SIM/SONAGESS Burkina Faso, SIMA Niger[35]. C'est également sur la base des prix sur ces deux marchés transfrontaliers qu'a été calculé le prix moyen du Gari. En revanche, s'agissant du riz, c'est le prix de marché international (A1 super) qui a servi de référence pour les calculs, en faisant l'hypothèse que dans un premier temps, le marché local ne sera pas en mesure d'approvisionner le stock régional. Une majoration de 20% (diverses taxes et frais de dédouanement et d'acheminement vers les sites de stockage) a été appliqué à ce prix international afin d'obtenir le prix rendu magasins. Enfin s'agissant de la farine enrichie, dernier produit de la réserve, le prix de référence a été évalué à partir des données fournies par des unités de transformation engagées dans cette activité.

[35] Pour les marchés du Niger et les marchés transfrontaliers situés au Nigeria et au Bénin

- **Provision pour risque sur les prix**. Dans un contexte de forte variabilité des prix, il est prudent de prévoir une provision de façon à limiter les interférences possibles du marché avec le fonctionnement de la Réserve régionale. Ceci est d'autant plus important que les phases de tension sur les prix expriment ou expliquent bien souvent une situation de crise alimentaire. Dès lors, la Réserve régionale doit être constamment approvisionnée, quelle que soient les prix sur les marchés régionaux et internationaux. Il est par conséquent opportun d'évaluer l'impact de la variabilité intra et interannuelle des prix sur le coût de constitution et de reconstitution du stock physique. Deux hypothèses ont été testées :
    - Un achat au cours des mois d'avril/mai/juin, lié à un retard dans la gestion des approvisionnements conduisant à reconstituer le stock en dehors de la période poste récolte pour diverses raisons (attente de baisse des prix, tensions sur les marchés, disponibilités financières, etc. mais également des situations d'urgences qui peuvent nécessiter une reconstitution immédiate du stock quelle que soit la période). Dans ce cas, le prix de référence est la moyenne des prix mensuels moyens d'avril, mai et juin sur les marchés retenus sur les quatre dernières campagnes
    - Un achat à la période souhaitée (novembre/décembre/janvier) mais intervenant au cours d'une année marquée par des prix post récolte élevés, par rapport à la moyenne des dernières années. Dans ce cas, le prix moyen retenu est la moyenne des prix mensuels les plus élevés au cours des quatre dernières campagnes pour la période novembre/décembre/janvier.

Le tableau suivant récapitule l'incidence de cette variabilité inter et intra-annuelle des prix.

Tableau 19 : Effets des variations intra et inter annuelles des prix sur le coût de la réserve

		Coût de constitution de la réserve année 1	Variation (%)	Coût total de la réserve année 1	Variation (%)
	Hypothèse initiale : achat post récolte/ année « normale »	27 452		93 465	
Variabilité intra annuelle ⇨	Achat « hors » post récolte /année normale	30 261	+10%	102 053	+9%
Variabilité inter annuelle ⇨	Achat post récolte/année de prix élevés	29 437	+7%	99 534	+6%

- **Coûts d'acheminement du produit jusqu'aux entrepôts de stockage :** *Les coûts de transport* sont calculés sur la base d'un coût par tonne kilométrique de 12 cents (données SONAGESS), et à partir d'une distance moyenne à parcourir d'environ 400 kilomètres entre la zone d'approvisionnement et l'un des magasins destinés à accueillir une partie de la réserve physique. Par ailleurs, l'estimation de *la marge de 7% prise par le commerçant* pour la livraison du produit dans la zone de stockage est définie à partir des données pour l'axe Malanville/Benin – Niamey/Niger contenues dans la note mensuelle d'analyse des marchés « *Albichir* » (SIMA Niger/PAM/FEWSNET).

9.2.2 Les coûts relatifs à l'entretien et à la gestion courante du stock physique

- **Coûts de location des magasins :** L'estimation est basée sur les données fournies par la Société nationale de gestion du stock de sécurité du Burkina Faso, la SONAGESS, et sur les

conventions signées entre cet organisme et d'autres institutions publiques et privées (organisations internationales, institutions de l'Etat, commerçants privés) pour des prestations de même nature. Les données fournissent un montant de 12 dollars la tonne.

- **Coûts de revient du stockage :** L'estimation a été effectuée sur la base des informations fournies par l'Office National des Produits Agricoles du Mali (OPAM) sur les charges d'exploitation (achats, transports, services extérieur, charges de personnels) pour l'année 2011. Les données fournissent un montant de 29 dollars/tonne.

- **Frais de gestion du stock par l'opérateur national :** L'estimation est basée sur les entretiens réalisés auprès de la SONAGESS, et sur les conventions signées entre cette structure et d'autres institutions publiques et privées (organisations internationales, institutions de l'Etat, commerçants privés) pour des prestations de même nature. Ces frais correspondent aux services fournis par la société et représentent un montant de 2 % de la valeur du stock.

- **Pertes annuelles :** L'estimation est basée sur des entretiens auprès des opérateurs de stockage. Les pertes annuelles sont dues à la dégradation du stock par les déprédateurs, des attaques parasitaires, et à la perte de poids naturelle des produits par dessiccation. Elles sont estimées à environ 2 %, dans de très bonnes conditions de conservation, avec des grains de qualité contrôlés à la réception.

- **Coûts de rotation des stocks :** Hypothèse d'une rotation d'1/3 du stock physique tous les deux ans. Le coût de rotation du stock comprend le coût de dépréciation de la valeur du stock liée au vieillissement du produit. Cette dépréciation est estimée à 10 % du prix de marché. Par ailleurs, une provision de 9 % (voir tableau 20) est prévue afin d'anticiper les éventuelles variations de prix lors de la reconstitution du stock : variations inter annuelles ou intra annuelles, dans l'hypothèse où l'opération d'achat ne pourrait être conduite en phase post récoltes. Cette estimation de coûts de rotation du stock doit être considérées comme des ordres de grandeur. D'une part, il est peu probable que la Réserve doive effectuer des opérations de rotation technique dans la mesure où, au moins à court terme, le volume reste très modéré au regard des besoins et compte tenu de la faiblesse des stocks nationaux. D'autre part, il est envisageable d'opérer les opérations de déstockage en alimentant les programmes de filets sociaux ou en vendant à des organisations d'assistance alimentaire (structures nationales du RESOGEST, PAM, ONG). Enfin, il peut s'avérer préférable de vendre en période de soudure et réapprovisionner à la récolte, pour éviter la dépréciation de valeur du produit et bénéficier de la hausse des prix sur les marchés. L'Unité technique et le Comité de Gestion, sur la base de l'analyse des marchés et de la situation alimentaire, devront ajuster la stratégie en temps réel.

9.2.3 Les coûts de constitution de la réserve financière

L'estimation du coût relatif à la réserve financière a été établie en considérant deux types de coûts. En premier lieu, le coût de « de conversion » des ressources financières en ressources physiques, qui correspond à la constitution d'un volume financier suffisant pour s'approvisionner sur le marché à hauteur de 272 milles tonnes de produits alimentaires. En second lieu, le coût relatif aux variations de prix intra et inter annuelles auxquelles la réserve doit faire face pour maintenir sa capacité d'achat constante en volume de produit. Il s'agit donc en quelque sorte d'une provision pour risque prix, dont le montant est fixé à 15 % (1.06*1.09) (voir tableau 20). Enfin, sont déduits de ces coûts, les intérêts perçus par la CEDEAO sur le placement de la réserve financière sur un compte courant rémunéré. En prenant comme référence les taux directeurs de la BCEAO, le taux d'intérêt sur les placements est estimé à 3 %.

9.2.4 Les coûts administratifs et de gouvernance

Les coûts ont été évalués sur la base des scénarii proposés par la Task Force et retenus par la Commission de la CEDEAO. Ils s'appuient sur une mise en œuvre intégrée de la Réserve par l'Agence Régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation. Les coûts unitaires reposent sur les données fournies par la Commission de la CEDEAO. Ils comprennent une rubrique « investissements » avec une durée d'amortissement de cinq ans, une rubrique « masse salariale » comprenant une équipe technique restreinte dans la mesure où la mise en œuvre des opérations est contractualisée avec les structures nationales compétentes en matière de gestion de stocks ; une rubrique « frais d'activités » qui incluent les charges liées aux activités du personnel, les coûts de réunion des instances en charge du pilotage et de la gestion de la réserve, les frais de fonctionnement de l'unité technique, et enfin les coûts associés à la réalisation d'un programme de renforcement institutionnel externe de l'unité technique ainsi que le suivi-évaluation et l'audit externe.

9.2.5 La planification des coûts sur huit ans

Bien que soit retenu le principe d'une évaluation de la Réserve régionale au bout de trois ans, permettant d'ajuster si nécessaire le format de la réserve physique et financière par rapport à la planification prévue, une estimation des coûts a été établie sur huit ans sur la base du scénario de dimensionnement privilégié (voir 6.2.5), et à partir des multiples hypothèses et coûts unitaires présentés dans la section précédente.

Sur la base d'une réserve régionale globale d'un équivalent de 412 000 tonnes en année 8, le montant global du projet est estimé à 263 millions de dollars sur la totalité de la période. Il ne prend pas en compte le coût des interventions de la Réserve au titre de la solidarité régionale (cf. infra). Au sein de ce montant global, 92 % concernent les coûts relatifs à la constitution et à la maintenance de la réserve régionale, et 8 % les coûts administratifs et ceux liés à la gouvernance. Les frais de constitution initiale et d'accroissement de la réserve physique et financière représentent 243,4 millions de dollars, tandis que les coûts de fonctionnement récurrents de la réserve représentent 19,9 millions de dollars.

Les simulations de coûts pour les autres scénarios instruits sont présentées en annexe 16.1.

Tableau 20: Budget de la réserve à huit ans

	Unité	Prix marché	Coûts de transport	Coût de revient	Marge commercant	Prix unitaire rendu magasins	Part dans la réserve (%)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Dimentionnement de la réserve (milliers tonnes) scénario 2																
Réserve régionale								176	176	176	176	294	294	294	412	
Réserve financière								116	116	116	116	194	194	194	272	
Réserve physique								60	60	60	60	100	100	100	140	
Coût de la réserve physique (milliers $)																
Coûts de constitution du stock								27 452				18 301			18 301	64 054
Mil	tonnes	288	50	338	24	361	25%	5 419				3 613			3 613	12 645
Sorgho	tonnes	260	50	310	22	332	24%	4 780				3 187			3 187	11 154
Maïs	tonnes	278	50	328	23	351	26%	5 473				3 648			3 648	12 770
Riz	tonnes	632	50	682	48	730	7%	3 065				2 043			2 043	7 151
Gari	tonnes	366	50	416	29	445	14%	3 739				2 493			2 493	8 724
Farine enrichie	tonnes	1500	50	1550	109	1659	5%	4 976				3 317			3 317	11 610
Coûts de location des magasins	tonnes					12		733	733	733	733	1 221	1 221	1 221	1 709	8 303
Coût de revient du stockage (gardiennage, fumigation, maintenance et standardisation)	tonnes					29		1 735	1 735	1 735	1 735	2 892	2 892	2 892	4 048	19 664
Frais de gestion du stock par l'opérateur national						2%		549	549	549	549	915	915	915	1 281	6 222
Pertes annuelles						2%		549	549	549	549	915	915	915	1 281	6 222
Coûts de rotation des stocks :																
Coûts de depreciation du stock	tonnes					10%			915		915		1 525		2 135	5 490
Coût de renouvelement du stock (variation intra annuelle des prix)	tonnes					9%			824		824		1 373		1 922	4 941
Total (I)								**31 017**	**5 304**	**3 566**	**5 304**	**24 244**	**8 841**	**5 943**	**30 678**	**114 897**
Coût de la réserve financière (milliers $)																
Coûts de conversion en ressources physiques								53 247				35 498			35 498	124 243
Provison pour risque prix						15%		7 987				5 325			5 325	18 636
Intérêts sur placements						3%			- 1 597	- 1 597	- 1 597	- 1 597	- 2 662	- 2 662	- 2 662	- 14 377
Total (II)								**61 234**	**- 1 597**	**- 1 597**	**- 1 597**	**39 225**	**- 2 662**	**- 2 662**	**38 160**	**128 503**
Coûts de gouvernance de la réserve et renforcement institutionnel externe (milliers $)																
Investissements								90	-	-	-	-	70	-	-	160
Masse salariale								1 282	1 282	1 282	1 282	1 282	1 282	1 282	1 282	10 256
Fonctionnement								144	144	144	144	144	144	144	144	1 150
Activités								661	661	661	661	661	661	661	661	5 292
- dont renforcement institutionnel externe								160	160	160	160	160	160	160	160	1 280
Contrôle certification et audit								104	104	104	104	104	104	104	104	835
Imprévus 5%								114	110	110	110	110	113	110	110	885
Total (III)								**2 556**	**2 461**	**2 461**	**2 461**	**2 461**	**2 535**	**2 461**	**2 461**	**19 857**
Total général (I+II+III)								**94 807**	**6 168**	**4 429**	**6 168**	**65 930**	**8 713**	**5 742**	**71 299**	**263 257**

9.3 Evaluation des coûts induits par la solidarité régionale pour financer les interventions

Les sections précédentes ont détaillé les coûts que la région doit engager pour disposer d'une réserve de sécurité, rapidement mobilisable en cas de crise alimentaire majeure.

Selon les ressources que la région sera en capacité de mobiliser plusieurs options se présentent à elle sur le plan des modalités d'utilisation de la Réserve :

- Dans une première option, à minima, la Réserve remplit un objectif de sécurité d'approvisionnement rapide des pays pour répondre à l'urgence et mettre en place des programmes d'assistance aux populations touchées : les vivres et les ressources financières sont prêtées aux pays qui les remboursent à la Réserve. Ces remboursements permettent de reconstituer en permanence le capital physique et financier initial de la Réserve
- Dans une deuxième option, plus ambitieuse, la Réserve régionale est mobilisée par la Région qui en finance les interventions (solidarité régionale à l'égard du pays frappé par une crise). Elle remplit dès lors une double mission : sécurité d'approvisionnement rapide et cofinancement des plans de réponse nationaux aux crises alimentaires.

Ces deux options ont des implications financières très différentes. Dans la première option, les coûts de la Réserve se limitent aux coûts évalués dans les sections précédentes (constitution, entretien, gouvernance). Dans la seconde option, il s'agit de réapprovisionner la Réserve chaque année, du montant du capital qui a été mobilisé pour les interventions en appui aux pays.

Le tableau 21 estime les coûts imputables au financement de la mobilisation de la réserve régionale au titre de la solidarité. Ces estimations se fondent sur deux hypothèses de niveau de mobilisation de la réserve physique et financière chaque année sur financement régional :

- Hypothèse 1 : mobilisation de 75 % de la réserve ;
- Hypothèse 2 : mobilisation intégrale de la réserve à hauteur de 100 %.

Dans l'esprit du projet, et compte tenu que la réserve a été dimensionnée « à minima », notamment sur les premières années, il est probable que les besoins d'appuis manifestés à l'égard du régional consomment l'intégralité de la Réserve, qui doit dès lors être reconstituée, pour assurer l'équilibre permanent entre « emplois » et « ressources », gage de sa pérennité et responsabilité première de l'Agence en charge de sa gestion.

Le tableau 21 présente les coûts des interventions selon les deux hypothèses.

Dans l'hypothèse 2, qui conduit à renouveler chaque année l'intégralité de la Réserve physique et financière, le coût des interventions s'élève à :

- 88,7 millions de dollars par an entre la première et la quatrième année ;
- 146,2 millions de dollars par an entre la cinquième et la septième année ;
- 202,7 millions de dollars par an à partir de la huitième année.

Selon les ressources mobilisables par le Fonds (cf. 9.5), la part respective des réserves physiques et financières mobilisables pourront être ajustées sur décision du Comité de gestion. De fait plusieurs autres options sont possibles entre l'option 1 et 2 présentées en ouverture de cette section, y

compris des ventes de la Réserve régionale à prix modéré aux pays, correspondant à une subvention partielle effectuée par la Réserve régionale.

Les ressources non utilisées au titre de la solidarité régionale pourront, sur décision du Comité de Gestion, faire l'objet de prêt ou de sessions à titre onéreux aux Etats membres, aux Organisations humanitaires internationales ou aux ONG, dans des conditions sécurisées de remboursement.

9.4 Consolidation des coûts imputables au Fonds d'Intervention d'Urgence

Le tableau 22 présente une consolidation générale de l'ensemble des coûts de la Réserve régionale, en conservant les différentes hypothèses évoquées dans le paragraphe précédent sur le niveau de contribution de la solidarité régionale.

En retenant comme précédemment une mobilisation intégrale de la Réserve régionale sur financement régional, les coûts annuels comprenant (i) la mise en place, l'approvisionnement initial et les accroissements de capacités, (ii) la gestion technique et la gouvernance de la Réserve, (iii) le coûts des interventions au titre de la solidarité régionale, s'élèvent à :

- 183 millions de dollars la première année ;
- 93-96 millions de dollars par an les deuxième et troisième années ;
- 212 millions de dollars la quatrième année ;
- 151-154 millions les sixièmes et septièmes années ;
- 273 millions de dollars la huitième année, considérée comme la première année de croisière.

En résumé, selon l'option retenue, le coût de la Réserve régionale sur huit ans, s'élève :

- **option 1 : pas d'interventions régionale financées par la solidarité régionale : 263 millions de dollars, soit un investissement annuel moyen de 33 millions de dollars ;**
- **option 2 : financement intégral par la région des interventions de la Réserve (mobilisée à 100%) : 1,259 milliards de dollars, soit en moyenne, 157 millions de dollars par an.**

Pour l'ensemble de la période de huit ans, la répartition des coûts s'établit comme indiqué dans le Graphique 5. Il montre que le schéma retenu d'une réserve insérée dans l'ARAA et s'appuyant sur les prestations rémunérées des structures nationales membres du RESOGEST conduit à des coûts de fonctionnement très faibles.

En s'appuyant sur des infrastructures déjà existantes et amorties d'une part, une logistique qui privilégie les ressources disponibles dans les pays, une structure de gestion technique régionale très réduite, la Réserve est en capacité de contribuer à des opérations d'assistance alimentaire avec des coûts unitaires très faibles, très en deçà du coût des interventions humanitaires internationales. En mutualisant les ressources à l'échelle régionale, la Réserve accroit son taux d'utilisation par rapport à des réserves nationales, compte tenu que la probabilité qu'elle doive intervenir chaque année s'accroît avec la couverture géographique, en raison de la diversité et de la variabilité des chocs.

Graphique 5 : Répartition des coûts imputés aux Fonds d'Intervention d'urgence alimentaire sur huit ans

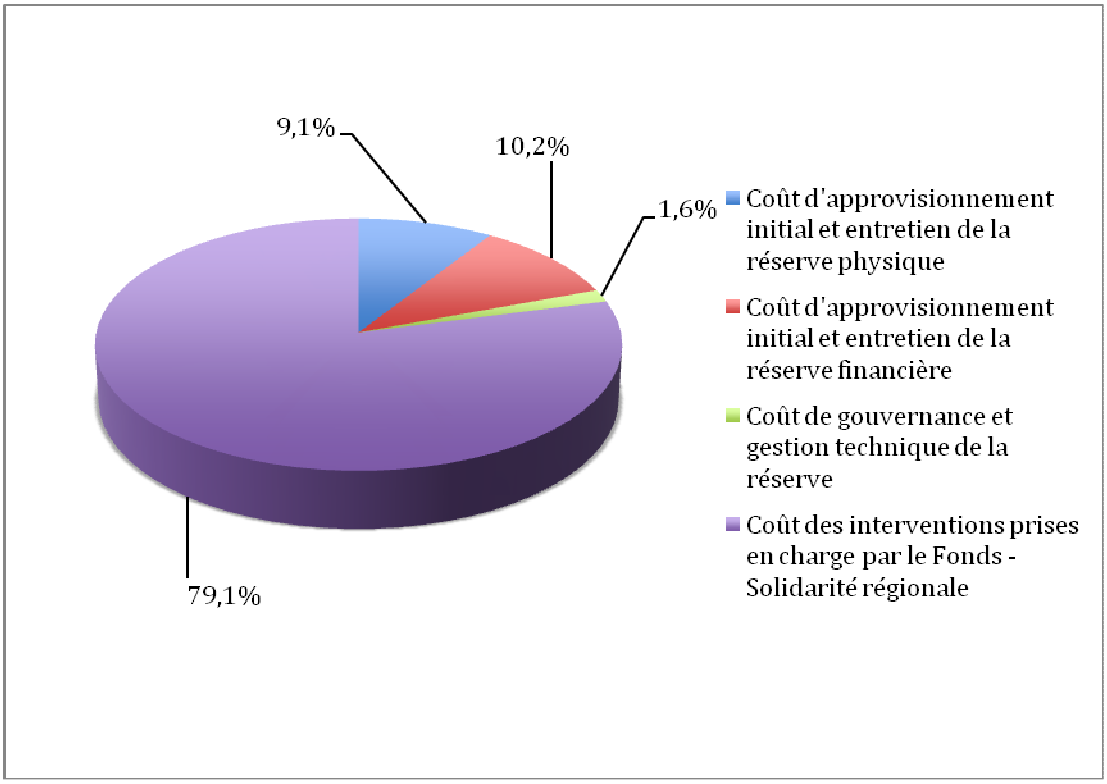


Tableau 21 : Evaluation des dépenses du fonds d'intervention d'urgences alimentaires hors création et entretien de la réserve

	Années 1 à 4		Années 5 à 7		Année 8 et suivantes	
Réserve totale	176 000 T eq.		294 000 T eq.		412 000 T eq.	
Réserve physique	60 000 tonnes		100 000 tonnes		140 000 tonnes	
Réserve financière	116 000 T eq.		194 000 T eq.		272 000 T eq.	
Coût Appro réserve phy (1000$)	27 452		45 753		64 054	
Coût réserve financière (1000$)	61 234		100 459		138 619	
Taux de mobilisation annuelle de la Réserve via la solidarité régionale (financée par le fonds d'intervention d'urgence) (%)	75	100	75	100	75	100
Coût réappro réserve physique/an (1000$)	20 589	27 452	34 314	45 753	48 040	64 054
Coût réappro réserve financière/an (1000$)	45 926	61 234	75 344	100 459	103 964	138 619
Coût total des interventions du Fonds au titre de la solidarité régionale (1000$)/an	66 515	88 686	109 658	146 212	152 004	202 673

Tableau 22 Budget consolidé du Fonds d'intervention d'urgences alimentaires

en milliers $	Taux de prise en charge par le fonds d'intervention d'urgence (%)	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 6	Année 7	Année 8	Total Années 1 à 8
1A. Coût d'approvisionnement initial et entretien de la réserve physique		31 017	5 304	3 566	5 304	24 244	8 841	5 943	30 678	114 897
1B. Coût d'approvisionnement initial de la réserve financière		61 234	-1 597	-1 597	-1 597	39 225	-2 662	-2 662	38 160	128 503
1C. Coût de gouvernance et gestion technique de la réserve		2 556	2 461	2 461	2 461	2 461	2 535	2 461	2 461	19 857
Total 1(A+B+C) : coûts constitution, entretien et gouvernance de la Réserve globale		94 807	6 168	4 429	6 168	65 930	8 713	5 742	71 299	263 257
2. Coût des interventions prises en charge par le Fonds - Solidarité régionale	75%	66 515	66 515	66 515	66 515	109 658	109 658	109 658	152 004	747 038
	100%	88 686	88 686	88 686	88 686	146 212	146 212	146 212	202 673	996 053
Total des besoins annuels de réapprovisionnement du Fonds d'Intervention d'Urgence (1+2)	75%	161 322	72 683	70 945	72 683	175 588	118 372	115 400	223 303	1 010 296
	100%	183 493	94 854	93 116	94 854	212 142	154 926	151 954	273 972	1 259 311

9.5 Les sources de financement et l'équilibre des contributions

9.6 Les principes généraux

Le financement de la réserve régionale de sécurité alimentaire combinera plusieurs ressources :

a. Les contributions des Etats ;
b. Les contributions des institutions régionales (CEDEAO et UEMOA) ;
c. Les contributions des partenaires techniques et financiers (notamment les membres du G20);

L'hypothèse d'une contribution des importateurs de riz (0,4 %) discutée par la Task Force n'a finalement pas été retenue.

Au regard des perspectives à court et moyen terme de la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest, la Réserve régionale ne peut être envisagée que comme un instrument durable. Sa pérennité repose sur la rigueur de la gestion technique et sur un dispositif financier prévisible, sécurisé et corrélé avec l'ambition des décideurs, sur le plan du volume des ressources. Bien que les investissements de long terme dans l'agriculture et la protection sociale contribueront à progressivement à réduire l'insécurité alimentaire chronique, les chocs de diverses natures, continueront vraisemblablement de provoquer des crises conjoncturelles d'ampleur. Destinée à disposer d'un instrument de réponse à ces chocs, la Réserve régionale est nécessairement un instrument dont il convient d'envisager l'existence pour au moins 10-15 ans.

Par conséquent, la Réserve doit :

- Reposer sur des engagements financiers pluriannuels.
- Mobiliser majoritairement des ressources régionales, puisqu'il s'agit de faire monter en puissance les mécanismes de solidarité régionale pour améliorer la rapidité et la qualité de la réponse aux crises alimentaires, et limiter le recours à la solidarité internationale, notamment pour les crises d'ampleur modérée ;
- Combiner des ressources nationales, régionales et internationales ;
- Mobiliser des ressources nouvelles pour que la gestion des urgences ne se fasse pas au détriment des ressources allouées aux politiques structurelles de développement, qui seules peuvent permettre à moyen-long terme de réduire les crises et leurs conséquences pour les populations et les économies ouest africaines.

Trois options ont été discutées, en fonction du schéma institutionnel retenu et du niveau d'engagement respectif des deux institutions d'intégration régionale :

Option 1 : Mobilisation prioritaires des ressources de l'ECOWAP pour financer la Réserve régionale de sécurité alimentaire. Cette option n'est pas privilégiée dans la mesure où les ressources allouées par la CEDEAO à l'ECOWAP pour les cinq prochaines années s'élèvent à 150 millions de dollars. Un financement prioritaire de la réserve régionale par ces ressources conduirait à réduire drastiquement tous les autres investissements dans le PRIA. Cependant, en raison des lenteurs dans l'engagement des ressources d'ores et déjà disponibles, l'ECOWADF pourra utilement être mobilisé pour une première dotation ciblée sur la mise en place des organes de gestion technique et les premières opérations d'approvisionnement. Un volume de 20 millions de dollars pourrait être affecté à cet effet.

Option 2 : Mobilisation conjointe des ressources de l'ECOWADF/CEDEAO et du FRDA/UEMOA. Cette option est raisonnée de façon similaire à la précédente. Elle traduirait un co-engagement réel des deux institutions.

Option 3 : Mise en place d'un mécanisme financier spécifique, doté de ressources nouvelles, renouvelables et reposant sur une combinaison de sources, en particulier des financements innovants.

C'est principalement cette option qui est proposée aux instances décisionnelles, au regard des coûts de la Réserve. En effet, l'option 1 se heurte à la faiblesse des ressources disponibles au sein du fonds ECOWADF et à la « concurrence » sur ces ressources pour la mise en œuvre des différents programmes du PRIA. L'option 2 conforte le financement de la réserve en conjuguant les efforts des deux institutions CEDEAO et UEMOA, mais reste en deçà des besoins et surtout affecte les fonds alloués aux politiques agricoles.
Le mécanisme de financement conçu dans l'option 3 répond à l'exigence d'un financement sécurisé permettant :

- de disposer d'une réserve disponible en cas de crise majeure qui requiert l'intervention du niveau régional ;
- de disposer des capacités d'intervention, c'est à dire d'une facilité financière ou fonds d'Intervention d'urgence permettant de financer la mobilisation de la réserve physique ou sa reconstitution, et de financer d'autres formes d'interventions : achats de vivres complémentaires, achats et mise à disposition d'aliments bétail, programmes d'assistance alimentaire sous d'autres formes que la distribution de vivres (coupons par exemple), permis par la mobilisation de la réserve financière.
- De disposer de ressources régulièrement renouvelables, et permettant par conséquent de réalimenter le Fonds d'Intervention d'Urgence sur une base prévisible et sécurisée.

9.6.1 Le financement de la constitution de la réserve, de son entretien et de sa gouvernance

Pour rappel, le coût s'élève à 263 millions de dollars sur huit ans, avec des coûts élevés les années de constitution ou accroissement du volume des stocks physique et financier conventionnels, et des coûts faibles en dehors de ces périodes (cf. tableau 21, ligne « total 1 »).

La démarche suivante est proposée pour le financement des différentes rubriques de coûts:

- Achat des vivres : contribution des Etats, du budget des Commissions CEDEAO et UEMOA
    - 50 % sur contribution des Etats, soit 30 000 tonnes lors du premier approvisionnement, au prorata de la contribution de chaque pays à la production régionale. Les pays en crise alimentaire en 2011/12 seraient exonérés de ce premier apport.
    - 50 % à partir d'un appel d'offres sur le marché international, hormis dans l'hypothèse où la campagne 2012-2013 s'avérait exceptionnelle[36], sur financement conjoint Institutions régionales/PTF.

[36] La section relative à la composition de la réserve et à l'origine des approvisionnements a retenu de privilégier les céréales produites localement, sans exclure des approvisionnements internationaux. Cette composition optimale est assortie de différents critères de décision, notamment en fonction de la situation du marché et du risque ou non de tension sur les prix, induite par les opérations d'achats sur le marché régional. La création de la réserve régionale intervient dans un contexte particulier, alors que la région connaît une crise alimentaire aiguë. La réponse à la crise mobilise l'ensemble des stocks dans la zone sahélienne, alors même que ces stocks sont à un faible niveau. Ce contexte pèse sur les conditions de mise en place de la réserve en raison des besoins élevés de reconstitution des stocks nationaux à partir des récoltes de la campagne 2012-2013. Il est fort probable que les prix post récolte vont rester à un niveau élevé. Des achats massifs pour la constitution ou la

- Gouvernance et gestion technique : fonds ECOWADF ou financement conjoint ECOWADF/FRDA.
- Financement des interventions de solidarité : co-financement entre les institutions régionales et les PTF. Le taux de mobilisation de la Réserve sera décidé par le Comité de Gestion en fonction (i) des besoins ; (ii) des ressources mobilisées au niveau des institutions régionales et des concours internationaux.

Les accroissements de volume conventionnels du stock physique reposeraient de la même façon sur une contribution des Etats membres, en année 5 et en année 8. .

Tableau 23 : Structure de financement de la constitution, entretien et gouvernance de la Réserve régionale

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

La structure de financement repose sur un apport de l'ordre des deux tiers par la Région (Etats + institutions régionales) et un tiers par les PTF. Ce ratio permet de garantir la souveraineté de la région sur la Réserve. La principale difficulté réside dans la gestion des flux de trésorerie. Le tableau présente une structure financière lissée sur l'ensemble de la période, alors que les besoins financiers se concentrent en année 1, 5 et 8, lors des étapes de constitution du capital. Un arrangement entre les banques de la CEDEAO et de l'UEMOA d'une part, les Commissions d'autres part, et les PTF devrait permettre de gérer cette difficulté.

9.6.2 Le financement des interventions de la Réserve régionale

Le Tableau 24 rappelle les coûts induits par les interventions de la réserve régionale. Ces coûts sont relatifs à l'hypothèse d'une mobilisation de la Réserve à hauteur de 75 % en moyenne chaque année.

Tableau 24 : Rappel des coûts des interventions de la Réserve pour les années 1 à 8 (millions $)

Années 1 à 4	Année 5 à 7	Années 8	Total 8 années
66,5	109,6	152	747

La structure financière proposée pour assurer le financement des interventions de solidarité de la réserve repose sur les éléments suivants :

- **des ressources régionales :**
  - Contribution de solidarité « Faim zéro », assise sur les importations « tous produits confondus » de la région. Une telle contribution payée par les consommateurs des produits importés représenterait 78 millions de dollars par tranche de 0,1 point (0,1 % de la valeur des importations). Le Tableau 25 simule le produit attendu d'une

---

reconstitution des stocks feraient courir un risque de tension accru, et serait particulièrement coûteux.

telle contribution. Une contribution à hauteur de 0,2% permettrait de couvrir largement l'ensemble des coûts induits par la réserve régionale les premières années. Mais la mise en place d'une telle contribution requiert un fort engagement des Etats membres et des acteurs de la société civile. Aussi, une telle contribution devrait constituer une nouvelle source de financement pour l'ensemble de la stratégie de stockage régional : les stocks de proximité, les stocks nationaux de sécurité et la Réserve régionale (cf. infra). Le DAERE a retenu de proposer une contribution appelée « Faim Zéro » de 0,5 % sur la valeur des importations. Sur proposition de la Task Force, l'hypothèse d'en exclure les importations alimentaires devrait être examinée.

- **Des ressources internationales**.
  - Le G20 s'est engagé à soutenir la réserve régionale en Afrique de l'Ouest. Par conséquent, des ressources financières peuvent être mobilisées à cette fin, ainsi que des appuis techniques (assistance technique du PAM ou d'autres PTF auprès de l'Unité technique).
  - Plusieurs partenaires financiers ont d'ores et déjà été approchés par la CEDEAO dans le cadre du suivi des engagements du G20 de Cannes et se sont montrés disposés à contribuer au financement de la réserve. Leur contribution est assise sur le principe de coresponsabilité de la Communauté internationale dans le déclenchement de certaines crises telles que la flambée des prix sur les marchés mondiaux des céréales dont les membres du G20 assurent plus de 80 % du commerce international.

Tableau 25 : Simulation des ressources induites par une contribution de solidarité sur les importations extrarégionales

Taux (%)	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5
Valeur des imports CEDEAO (2010) - 1000 $	78 000 000,00	78 000 000,00	78 000 000,00	78 000 000,00	78 000 000,00
Produit de la Contribution de solidarité - 1000 $	78 000,00	156 000,00	234 000,00	312 000,00	390 000,00

D'après données commerce extérieur de la Commission de la CEDEAO

La Commission de la CEDEAO considère :

- Que la réserve régionale peut difficilement être financée sur la base des ressources habituelles : la contribution sur le budget normal des Commissions des Institutions régionales et les contributions des PTF ;
- Que le recours à de nouveaux mécanismes financiers sont indispensables, tant au niveau régional qu'international.
- Que le rendement de ces nouveaux mécanismes et leurs modalités de fonctionnement, permettent :
  - de sécuriser les ressources, de s'assurer la pérennité de la Réserve et une montée en puissance progressive de sa capacité à contribuer à la résolution des crises alimentaires ;
  - de contribuer à financer ou cofinancer l'ensemble de la politique de stockage, et pas seulement le niveau régional. Cette perspective est importante pour les Etats membres et pour les acteurs non gouvernementaux. C'est aussi un gage d'un investissement concomitant et cohérent dans les trois niveaux de défense complémentaires.

Le Tableau 26 présente la structure de financement proposée pour financer les interventions de la Réserve régionale. Cette structure de financement plafonne la contribution des partenaires

internationaux à un tiers des ressources mobilisées au niveau de la région (Etats, OIG, contribution « Faim Zéro), hormis la première année où cette dernière n'est pas encore en place. Selon les disponibilités des partenaires internationaux, il sera possible d'ajuster les modalités d'intervention de la Réserve la première année, en faisant varier le ratio « prêt ou cession à titre onéreux »/ »dons ». En l'absence de financement extérieur, la Réserve n'interviendrait que selon la modalité « Prêt ou cession à titre onéreux ».

Cette structure financière permet de dégager des volumes importants de ressources pour cofinancer les stratégies nationales de stockage (stocks nationaux et stocks de proximité). Elle permet de faire émerger de donner de la cohérence à l'approche qui vise à consolider simultanément les différentes lignes de défense et de mettre en place un projet régional qui combine des volets locaux, nationaux et régionaux, donnant ainsi une nouvelle impulsion concrète à l'intégration et à la solidarité régionales.

Tableau 26 : Structure de financement des interventions de la Réserve régionale et contribution des ressources régionales au financement des stocks nationaux

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

10 Le dispositif de suivi-évaluation

Dans le cadre d'une gestion axée sur les résultats (GAR), le dispositif de suivi évaluation de la réserve régionale sera conçu de manière à être un processus itératif et apprenant et un outil d'aide à la décision. A ce titre, il est amené à jouer quatre fonctions essentielles : (i) une fonction de redevabilité par laquelle l'Unité de gestion technique rend compte aux différents acteurs des résultats obtenus par les différentes actions conduites dans le cadre de la réserve régionale, (ii) une fonction d'appui à la gestion en vue de l'amélioration de l'affectation des ressources humaines, financières et matérielles, (iii) une fonction d'aide à la décision permettant de statuer sur le fonctionnement de la Réserve, et son dimensionnement, (iv) une fonction d'apprentissage, de mobilisation et d'approfondissement du partenariat multi-acteurs, qui permet aux acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la réserve d'appréhender les résultats des actions qu'ils mènent et d'améliorer leur contribution aux objectifs poursuivis.
Est précisé ci-après : (i) le champ du suivi évaluation, le mécanisme institutionnel dans lequel le dispositif s'insère, (ii) le plan de suivi, (iii) et le plan d'évaluation.

10.1 Définition du champ du suivi-évaluation

Le dispositif aura comme objectif premier d'assurer le suivi évaluation des actions réalisées au cours des huit années de constitution de la réserve régionale au regard :

- Des objectifs fixés en matière de dimensionnement, de localisation et d'approvisionnement de la réserve régionale. La mise en œuvre de la réserve constitue un ensemble d'instruments politiques, juridiques, institutionnels, financiers et budgétaire, qui doivent faire l'objet d'un système de suivi-évaluation rapproché ;
- Des objectifs assignés à la réserve en matière de solidarité régionale ;
- De l'objectif spécifique 3 du Programme Régional d'Investissement agricole (PRI) «Réduction de la vulnérabilité alimentaire et promotion de l'accès durable à l'alimentation » et de la façon dont la réserve contribue à atteindre cet objectif.

10.2 Les indicateurs de suivi

Les indicateurs de suivi sont les indicateurs permettant de suivre l'exécution des activités. Ils comprennent des indicateurs qui renseignent le processus de mise en œuvre sous la forme de ressources matérielles, financières et humaines investies (ie, les ressources dépensées, les produits achetés) ainsi que l'état de mise en œuvre (les accords signés, les négociations terminées, etc.).

Les indicateurs d'extrants rassemblent les indicateurs de sorties (par exemple, le nombre de magasins disposant d'une partie de la réserve régionale, est ce que le système fonctionne tel qu'il a été prévu), de résultats (nombre d'interventions et nombre de personnes vulnérables secourues par la réserve en période de crise) et d'impact (nombre ou pourcentage de personnes en insécurité alimentaire, augmentation du revenu des producteurs, etc..).

Tableau 27 : Indicateurs proposés de suivi-évaluation

	Année 0	Année1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 6	Année 7	Année 8
Les indicateurs d'intrants	• Les ressources financières pour la constitution du stock sont disponibles • Les arrangements juridiques de l'Unité de gestion de la réserve sont disponibles • Le personnel de l'Unité est recruté • Les investissements matériels de l'Unité sont réalisés • Les instances de gouvernance de la Réserve sont en place • Les magasins destinés à accueillir la réserve régionale sont opérationnels • Les contrats de prestation avec les structures du RESOGEST sont négociés • La liste des fournisseurs agréés pour l'approvisionnement de la réserve sont identifiés • La négociation sur la contribution des PTF est achevée				• Les ressources financières pour l'accroissement du stock en année 5 sont disponibles • Les magasins destinés à faire face à l'accroissement de la réserve régionale en année 5 sont opérationnels • Les fournisseurs pour l'approvisionnement de l'accroissement de la réserve en année 5 sont identifiés			• Les ressources financières pour l'accroissement du stock en année 8 sont disponibles • Les magasins destinés à faire face à l'accroissement de la réserve régionale en année 8 sont opérationnels • Les fournisseurs pour l'approvisionnement de l'accroissement de la réserve en année 8 sont identifiés	
Les indicateurs d'extrants									
Les indicateurs de sortie		• Un stock régional de 60 000 tonnes est constitué • Une réserve financière de 116 380 tonnes est constituée	• Le stock physique en rotation est alloué à des programmes de filets de sécurité	• Le stock physique en rotation est alloué à des programmes de filets de sécurité	• Le stock physique en rotation est alloué à des programmes de filets de sécurité	• Un stock régional de 100 000 tonnes est constitué • Une réserve financière de 193 967 tonnes est constituée • Le stock physique en rotation est alloué à des	• Le stock physique en rotation est alloué à des programmes de filets de sécurité	• Le stock physique en rotation est alloué à des programmes de filets de sécurité	• Un stock régional de 140 000 tonnes est constitué • Une réserve financière de 271 554 tonnes est constituée • Le stock physique en rotation est alloué à des

	programmes de filets de sécurité		programmes de filets de sécurité
	• La réserve ne diminue pas : La réserve régionale est reconstituée par le fonds de solidarité et les contributions des PTF • La réserve régionale est actionnée à chaque fois que les déclencheurs sont dans vert • La réserve régionale s'approvisionne sur le marché local et auprès de producteurs de la région		
Les indicateurs de résultats	• La réserve régionale permet d'agir de façon complémentaire aux stocks nationaux et de proximité pour les interventions d'urgence : nombre d'interventions, volumes physiques et financiers mobilisés, nombre de personnes vulnérables secourues, part de la réponse fournie par la Réserve régionale • La réserve régionale permet de réduire les délais d'assistance en période de crise et est complémentaire de l'aide internationale : délai comparé d'acheminement de l'aide • La réserve régionale permet aux agriculteurs régionaux d'accroitre leurs débouchés : part de la Réserve approvisionnée par des contrats OP • Les décisions d'allocation sont fondées sur le CHB sur des critères objectifs d'analyse de l'insécurité alimentaire		
Les indicateurs d'impact	• La réserve contribue à l'accès à l'alimentation des populations vulnérables et réduit la malnutrition en période de crise • Les modalités d'intervention de la Réserve contribuent à accroitre la résilience des ménages • La Réserve contribue à accroitre le revenu des producteurs locaux		

10.3 Les indicateurs d'évaluation

Compte tenu des nombreuses interférences entre la Réserve régionale et les dispositifs nationaux et internationaux, le système de suivi-évaluation régulier ne peut rendre complètement compte de l'efficacité et de l'efficience de la Réserve régionale. Des évaluations approfondies quantitatives et qualitatives plus poussées seront nécessaires. D'ores et déjà la Task Force propose de réaliser une évaluation approfondie en troisième année, de façon à disposer des éléments permettant de réévaluer la stratégie proposée : dimensionnement, composition, localisation, déclenchement, etc.

10.4 Mécanisme institutionnel du système de suivi-évaluation

Le système de suivi-évaluation sera intégré dans le dispositif qui se mettra en place au sein de l'ARAA. Un expert en charge du suivi-évaluation de la Réserve sera spécifiquement dédié à cette responsabilité. Le système de suivi-évaluation sera intégré dans le mécanisme mis en place pour l'ECOWAP, intégré lui-même dans la réforme engagée du suivi-évaluation au sein de la Commission de la CEDEAO.
L'expert aura la charge de préparer le dispositif précis de suivi-évaluation, d'établir la situation de référence, d'identifier les sources d'information nationales et régionales qui permettront d'alimenter les indicateurs retenus.

Le système S & E de la réserve régionale va générer au total trois types d' «outputs » : des données (statistiques, indicateurs), de l'information (éléments d'analyse) et des connaissances (outils et méthodes). Ces outputs seront contenus dans des produits différents (rapports trimestriels, rapports annuels, bases de données, lignes directrices des bonnes pratiques, etc.). Afin d'assurer une remontée d'information, l'agent en charge du suivi évaluation devra transmettre une version synthétisée et mise en forme de l'ensemble de ces informations à la cellule « suivi-évaluation » de la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA, placée également au sein de la CEDEAO.

Pour faciliter la remontée d'information, l'ensemble des rapports et tableaux de données devront être compilés. A ce titre, un protocole clair sera mis en place sur le système de diffusion des données, y compris le format, le calendrier et la fréquence, en tenant compte des infrastructures de collecte des données et capacités des institutions régionales et nationales. La collecte et le traitement (agrégation) des données seront également normalisés.

La présentation des résultats et la diffusion de l'information devrait permettre de renforcer la capacités de pilotage des instances de gouvernance et des décideurs publics directement impliqués dans la mise en œuvre de la Réserve régionale et pourra également alimenter le processus d'examen par les différentes parties prenantes de la Réserve régionale, y compris les Etats membres, les acteurs socioprofessionnels et les ONG, les institutions internationales et les partenaires techniques et financiers.

11 Les risques et les mesures d'atténuation

Le projet comporte un ensemble de risques bien que la faisabilité ait constamment eu le souci d'en réduire l'impact.
Ces risques sont principalement les suivants :

- Risque d'un mauvais dimensionnement de la réserve, soit qu'elle soit sur dimensionnée, soit qu'elle s'avère sous dimensionnée, par rapport aux besoins réels ;
- Risque d'interférences politiques dans les décisions du Comité de Gestion. Ces risques sont accrus avec l'hétérogénéité de la qualité de l'information produite par les dispositifs d'information sur la situation alimentaire et nutritionnelle ;

- Risque d'iniquité de traitement des pays, en raison de l'hétérogénéité du recours à la réserve régionale, compte tenu des disparités entre les pays sur les capacités de réponse nationale : disponibilité de stocks locaux ou nationaux, existence ou non de plans de contingences, implications variables de la Communauté internationale en appui aux pays ;
- Risque de non remboursement de la Réserve en cas d'utilisation de la modalité « Prêt ou cession à titre onéreux », mettant en danger la reconstitution du capital de la Réserve.

Les mesures préalables et d'accompagnement (plans de contingence, appuis aux dispositifs d'information, soutien aux stratégies nationales de stockage, etc.) ont été conçues pour prévenir et atténuer ces différents types de risques. Le mécanisme d'audit externe et de suivi-évaluation, de reporting doit aussi permettre d'assurer une surveillance vigilante du fonctionnement de la Réserve permettant de disposer d'un mécanisme d'alerte des instances de gouvernance de la Réserve et des parties prenantes.

12 Le calendrier et les modalités de mise en œuvre

La réunion de haut niveau sur la crise alimentaire et nutritionnelle des Etats membres de la CEDEAO, de l'UEMOA et du CILSS qui s'est tenu le 4 juin à Lomé a inscrit la mise en place de la Réserve régionale au titre des priorités d'ici à la fin 2012.
Dans cette perspective, la Commission de la CEDEAO a accéléré ses travaux en vue de soumettre une proposition détaillée au Comité Ministériel spécialisé Agriculture, Environnement et Ressources en Eau, qui se tiendra du 24 au 27 septembre 2012.
Sur la base des décisions du Comité Ministériel, la mise en œuvre concrète de l'initiative pourra s'enclencher. Celle-ci comprendra plusieurs étapes :

- l'installation de l'Unité de gestion technique de la Réserve au sein de l'ARAA ;
- la mise en place des organes de gouvernance ;
- la préparation et l'adoption du manuel de procédures ;
- la finalisation du montage financier pour la première année de mise en place de la Réserve ;
- la conduite des négociations financières avec les différentes parties prenantes concernées : CEDEAO, UEMOA, Partenaires du G20 ;
- la préparation des contrats de prestation de services avec les structures nationales en charge de la gestion des stocks pour le compte de la Réserve régionale ;
- l'arbitrage au niveau des instances statutaires de la CEDEAO sur le mécanisme de financement pérenne pour les années suivant l'installation de la réserve.

13 Les aspects juridiques

Les questions juridiques concernent :

- Les actes relatifs à la mise en place des organes de gestion de la Réserve en fonction du schéma institutionnel finalement retenu par le Comité Ministériel. Il s'agit principalement de la création du Comité de gestion de la Réserve qui devra faire l'objet d'un acte juridique.
- La préparation et la signature d'un accord tripartite entre la CEDEAO, l'UEMOA, le CILSS et le RESOGEST précisant les rôles, responsabilités et engagements de chaque institution ;
- Les accords contractuels entre l'organe de gestion technique de la réserve régionale et les sociétés et offices nationaux en charge de la gestion des stocks, auxquels seront délégués un ensemble de fonction technique.
- Les actes dérogatoires permettant à la Réserve d'importer des produits du marché international en franchise de droits (Droits de douane, autres taxes, PC, PCS).

- L’accord contractuel entre la BIDC qui logera le Fonds d’Intervention d’urgence (au sein de l’ECOWADF) et l’organe en charge de la gestion de la réserve.

14 Sigles et acronymes

UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

CEDEAO	Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest
ARAA	Agence Régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation / ECOWAP-CEDEAO
CHB	Cadre Harmonisé Bonifié d'analyse de la vulnérabilité
CCAA	Comité Consultatif pour l'Agriculture et l'Alimentation /ECOWAP-CEDEAO
CIAA	Comité InterDépartements pour l'Agriculture et l'Alimentation /ECOWAP-CEDEAO
CILSS	Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
COSS	Cadre d'Orientation sur la Stratégie de Stockage de la CEDEAO
CRED	Centre for Research on the Epidemiology of Disasters
CSAO	Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE
ECOWAP	Politique Agricole de la CEDEAO
ECOWADF	Fonds Régional pour l'Agriculture et l'Alimentation / CEDEAO
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
FRDA	Fonds Régional de Développement Agricole / PAU-UEMOA
IPC	Integrated Food Security Phase Classification
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs/ Nations Unies
OIG	Organisations Inter Gouvernementales
OMA	Observatoire des Marchés Agricoles
ONG	Organisations Non Gouvernementales
OPAM	Office des Produits Agricoles du Mali
OPVN	Office des Produits Vivriers du Niger
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PAU	Politique Agricole de l'Union - UEMOA
PDDAA	Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine
PMA	Pays les Moins Avancés
PRIA	Programme Régional d'Investissement Agricole
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RESOGEST	Réseau des Structures Publiques en charge de la Gestion des Stocks nationaux de sécurité alimentaire au Sahel et Afrique de l'Ouest
SAP	Système d'Alerte Précoce
SI	Stock d'Intervention
SIM	Systèmes d'Information sur les Marchés
SISAS	Système d'Information sur la Sécurité Alimentaire
SNS	Stock National de Sécurité
SNU	Système des Nations Unies
SONAGESS	Société Nationale de Gestion du Stock de Sécurité Alimentaire

15 Bibliographie sélective

Stratégie régionale de stockage dans l'espace CEDEAO. Cadre d'orientation stratégique de l'étude de faisabilité détaillée pour la mise en place de la réserve régionale de sécurité alimentaire, Document de base pour la réunion de la Task Force stockage du 5-7 mars 2012 à Ouagadougou, Burkina Faso

Stratégie régionale de stockage de sécurité alimentaire Réunion de la task force Ouagadougou (Burkina Faso) 5-7 mars 2012 Relevé des conclusions et recommandations

Task Force sur le Stock Régional de sécurité alimentaire de la CEDEAO Dakar (Sénégal) – Hôtel Ngor Diarama du 3 au 5 Octobre 2011

Plan Régional d'Investissement pour la mise en œuvre des programmes mobilisateurs, CEDEAO, juin 2010, Processus ECOWAP/PDDAA

Etude sur la mise en place d'un dispositif régional de renforcement et de coordination des stocks nationaux de sécurité alimentaire dans l'espace UEMOA, Avril 2011

Cadre de Coopération RESOGEST, Mars 2012

Emergency Humanitarian Food Reserves, Feasibility Study, Cost-Benefit Analysis and Proposal for Pilot Programme, PAM, 14 septembre 2011

Atelier de haut niveau sur les réserves alimentaires d'urgence Rome, 12-13 septembre 2011, Commentaires du Commissaire en charge de l'Agriculture, de l'Environnement et des Ressources en Eau de la CEDEAO au nom des acteurs régionaux (CEDEAO, UEMOA, CILSS, ROPPA) sur le projet PREPARE/Initiative G20

Strategic Grain Reserves in Ethiopia, Institutional Design and Operational Performance, IFPRI Discussion Paper 01054 January 2011, Shahidur Rashid Solomon Lemma

Regional Cooperation for Food Security: The Case of Emergency Rice Reserves in the ASEAN Plus Three, Roehlano M. Briones No. 18 | November 2011, Asian Developement Bank

SADC Regional Food Reserve Facility, SADC, http://www.sadc.int/fanr/aims/rfrf/rfrf.php#objectives

Cadre Harmonisé d'analyse permanente de la vulnérabilité courante au Sahel et ne Afrique de l'Ouest, Manuel d'utilisation, version 1, Novembre 2011

Les cultures vivrières pluviales en Afrique de l'Ouest et du Centre. Eléments d'analyse et propositions pour l'action ; Mai 2011 ; AFD-CIRAD-FIDA

16 Annexes

16.1 Annexe 1 : Présentation détaillée des résultats relatifs aux scénarii alternatifs

Scénario 1 :

	Unité	Prix marché	Coûts de transport	Coût de revient	Marge commercant	Prix unitaire rendu magasins	Part dans la réserve (%)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Dimentionnement de la réserve (milliers tonnes) scénario 1																
Réserve régionale								71	71	71	71	138	138	138	206	
Réserve financière								47	47	47	47	91	91	91	136	
Réserve physique								24	24	24	24	47	47	47	70	
Coût de la réserve physique (milliers $)																
Coûts de constitution du stock								10 981				10 523			10 523	32 027
Mil	tonnes	288	50	338	24	361	25%	2 168				2 077			2 077	6 322
Sorgho	tonnes	260	50	310	22	332	24%	1 912				1 832			1 832	5 577
Maïs	tonnes	278	50	328	23	351	26%	2 189				2 098			2 098	6 385
Riz	tonnes	632	50	682	48	730	7%	1 226				1 175			1 175	3 576
Gari	tonnes	366	50	416	29	445	14%	1 496				1 433			1 433	4 362
Farine enrichie	tonnes	1500	50	1550	109	1659	5%	1 990				1 907			1 907	5 805
Coûts de location des magasins	tonnes					12		293	293	293	293	574	574	574	855	3 749
Coût de revient du stockage (gardiennage, fumigation, maintenance et standardisation)	tonnes					29		694	694	694	694	1 359	1 359	1 359	2 024	8 878
Frais de gestion du stock par l'opérateur national						2%		220	220	220	220	430	430	430	641	2 809
Pertes annuelles						2%		220	220	220	220	430	430	430	641	2 809
Coûts de rotation des stocks :																
Coûts de depreciation du stock	tonnes					10%			366		366		717		1 068	2 516
Coût de renouvelement du stock (variation intra annuelle des prix)	tonnes					9%			329		329		645		961	2 265
Total (I)								**12 407**	**2 122**	**1 426**	**2 122**	**13 316**	**4 155**	**2 793**	**16 711**	**55 053**
Coût de la réserve financière (milliers $)																
Coûts de conversion en ressources physiques								21 504				20 375			20 445	62 323
Provison pour risque prix						15%		3 226				3 056			3 067	9 348
Intérêts sur placements						3%			- 645	- 645	- 645	- 645	- 1 256	- 1 256	- 1 256	- 6 350
Total (II)								**24 729**	**- 645**	**- 645**	**- 645**	**22 786**	**- 1 256**	**- 1 256**	**22 255**	**65 322**
Coûts de gouvernance de la réserve et renforcement institutionnel externe (milliers $)																
Investissements								90	-	-	-	-	70	-	-	160
Masse salariale								1 282	1 282	1 282	1 282	1 282	1 282	1 282	1 282	10 256
Fonctionnement								144	144	144	144	144	144	144	144	1 150
Activités								661	661	661	661	661	661	661	661	5 292
- dont renforcement institutionnel externe								160	160	160	160	160	160	160	160	1 280
Contrôle certification et audit								104	104	104	104	104	104	104	104	835
Imprévus 5%								114	110	110	110	110	113	110	110	885
Total (III)								**2 556**	**2 461**	**2 461**	**2 461**	**2 461**	**2 535**	**2 461**	**2 461**	**19 857**
Total général (I+II+III)								**39 692**	**3 938**	**3 242**	**3 938**	**38 563**	**5 433**	**3 998**	**41 428**	**140 232**

Scénario 3 :

	Unité	Prix marché	Coûts de transport	Coût de revient	Marge commercant	Prix unitaire rendu magasins	Part dans la réserve (%)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Dimentionnement de la réserve (milliers tonnes) scénario 3																
Réserve régionale								84	84	84	84	167	167	167	251	
Réserve financière								56	56	56	56	111	111	111	167	
Réserve physique								28	28	28	28	56	56	56	84	
Coût de la réserve physique (milliers $)																
Coûts de constitution du stock								12 811				12 811			12 811	38 432
Mil	tonnes	288	50	338	24	361	25%	2 529				2 529			2 529	7 587
Sorgho	tonnes	260	50	310	22	332	24%	2 231				2 231			2 231	6 692
Maïs	tonnes	278	50	328	23	351	26%	2 554				2 554			2 554	7 662
Riz	tonnes	632	50	682	48	730	7%	1 430				1 430			1 430	4 291
Gari	tonnes	366	50	416	29	445	14%	1 745				1 745			1 745	5 235
Farine enrichie	tonnes	1500	50	1550	109	1659	5%	2 322				2 322			2 322	6 966
Coûts de location des magasins	tonnes					12		342	342	342	342	684	684	684	1 026	4 445
Coût de revient du stockage (gardiennage, fumigation, maintenance et standardisation)	tonnes					29		810	810	810	810	1 619	1 619	1 619	2 429	10 526
Frais de gestion du stock par l'opérateur national						2%		256	256	256	256	512	512	512	769	3 331
Pertes annuelles						2%		256	256	256	256	512	512	512	769	3 331
Coûts de rotation des stocks :																
Coûts de depreciation du stock	tonnes					10%			427		427		854		1 281	2 989
Coût de renouvelement du stock (variation intra annuelle des prix)	tonnes					9%			384		384		769		1 153	2 690
Total (I)								**14 475**	**2 475**	**1 664**	**2 475**	**16 139**	**4 951**	**3 328**	**20 237**	**65 744**
Coût de la réserve financière (milliers $)																
Coûts de conversion en ressources physiques								25 622				25 393			25 469	76 483
Provison pour risque prix						15%		3 843				3 809			3 820	11 472
Intérêts sur placements						3%			- 769	- 769	- 769	- 769	- 1 530	- 1 530	- 1 530	- 7 666
Total (II)								**29 465**	**- 769**	**- 769**	**- 769**	**28 433**	**- 1 530**	**- 1 530**	**27 759**	**80 290**
Coûts de gouvernance de la réserve et renforcement institutionnel externe (milliers $)																
Investissements								90	-	-	-	-	70	-	-	160
Masse salariale								1 282	1 282	1 282	1 282	1 282	1 282	1 282	1 282	10 256
Fonctionnement								144	144	144	144	144	144	144	144	1 150
Activités								661	661	661	661	661	661	661	661	5 292
- dont renforcement institutionnel externe								160	160	160	160	160	160	160	160	1 280
Contrôle certification et audit								104	104	104	104	104	104	104	104	835
Imprévus 5%								114	110	110	110	110	113	110	110	885
Total (III)								**2 556**	**2 461**	**2 461**	**2 461**	**2 461**	**2 535**	**2 461**	**2 461**	**19 857**
Total général (I+II+III)								**46 495**	**4 168**	**3 357**	**4 168**	**47 033**	**5 955**	**4 259**	**50 457**	**165 891**

Scénario 4 :

	Unité	Prix marché	Coûts de transport	Coût de revient	Marge commercant	Prix unitaire rendu magasins	Part dans la réserve (%)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Dimentionnement de la réserve (milliers tonnes) scénario 4																
Réserve régionale								91	91	91	91	183	183	183	274	
Réserve financière								61	61	61	61	122	122	122	183	
Réserve physique								30	30	30	30	61	61	61	91	
Coût de la réserve physique (milliers $)																
Coûts de constitution du stock								13 726				14 183			13 726	41 635
Mil	tonnes	288	50	338	24	361	25%	2 710				2 800			2 710	8 219
Sorgho	tonnes	260	50	310	22	332	24%	2 390				2 470			2 390	7 250
Maïs	tonnes	278	50	328	23	351	26%	2 736				2 828			2 736	8 300
Riz	tonnes	632	50	682	48	730	7%	1 532				1 584			1 532	4 648
Gari	tonnes	366	50	416	29	445	14%	1 870				1 932			1 870	5 671
Farine enrichie	tonnes	1500	50	1550	109	1659	5%	2 488				2 571			2 488	7 546
Coûts de location des magasins	tonnes					12		366	366	366	366	745	745	745	1 111	4 811
Coût de revient du stockage (gardiennage, fumigation, maintenance et standardisation)	tonnes					29		868	868	868	868	1 764	1 764	1 764	2 631	11 393
Frais de gestion du stock par l'opérateur national						2%		275	275	275	275	558	558	558	833	3 605
Pertes annuelles						2%		275	275	275	275	558	558	558	833	3 605
Coûts de rotation des stocks :																
Coûts de depreciation du stock	tonnes					10%			458		458		930		1 388	3 233
Coût de renouvelement du stock (variation intra annuelle des prix)	tonnes					9%			412		412		837		1 249	2 910
Total (I)								**15 509**	**2 652**	**1 783**	**2 652**	**17 808**	**5 393**	**3 625**	**21 771**	**71 193**
Coût de la réserve financière (milliers $)																
Coûts de conversion en ressources physiques								27 909				28 367			27 602	83 878
Provison pour risque prix						15%		4 186				4 255			4 140	12 582
Intérêts sur placements						3%			- 837	- 837	- 837	- 837	- 1 688	- 1 688	- 1 688	- 8 414
Total (II)								**32 096**	**- 837**	**- 837**	**- 837**	**31 784**	**- 1 688**	**- 1 688**	**30 055**	**88 046**
Coûts de gouvernance de la réserve et renforcement institutionnel externe (milliers $)																
Investissements								90	-	-	-	-	70	-	-	160
Masse salariale								1 282	1 282	1 282	1 282	1 282	1 282	1 282	1 282	10 256
Fonctionnement								144	144	144	144	144	144	144	144	1 150
Activités								661	661	661	661	661	661	661	661	5 292
- dont renforcement institutionnel externe								160	160	160	160	160	160	160	160	1 280
Contrôle certification et audit								104	104	104	104	104	104	104	104	835
Imprévus 5%								114	110	110	110	110	113	110	110	885
Total (III)								**2 556**	**2 461**	**2 461**	**2 461**	**2 461**	**2 535**	**2 461**	**2 461**	**19 857**
Total général (I+II+III)								**50 160**	**4 276**	**3 407**	**4 276**	**52 054**	**6 239**	**4 398**	**54 286**	**179 096**

Scénario 5 :

	Unité	Prix marché	Coûts de transport	Coût de revient	Marge commercant	Prix unitaire rendu magasins	Part dans la réserve (%)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Dimentionnement de la réserve (milliers tonnes) scénario 5																
Réserve régionale								183	183	183	183	366	366	366	549	
Réserve financière								122	122	122	122	244	244	244	366	
Réserve physique								61	61	61	61	122	122	122	183	
Coût de la réserve physique (milliers $)																
Coûts de constitution du stock								27 909				27 909			27 909	83 727
Mil	tonnes	288	50	338	24	361	25%	5 510				5 510			5 510	16 529
Sorgho	tonnes	260	50	310	22	332	24%	4 860				4 860			4 860	14 580
Maïs	tonnes	278	50	328	23	351	26%	5 564				5 564			5 564	16 692
Riz	tonnes	632	50	682	48	730	7%	3 116				3 116			3 116	9 348
Gari	tonnes	366	50	416	29	445	14%	3 801				3 801			3 801	11 404
Farine enrichie	tonnes	1500	50	1550	109	1659	5%	5 058				5 058			5 058	15 175
Coûts de location des magasins	tonnes					12		745	745	745	745	1 490	1 490	1 490	2 234	9 683
Coût de revient du stockage (gardiennage, fumigation, maintenance et standardisation)	tonnes					29		1 764	1 764	1 764	1 764	3 528	3 528	3 528	5 292	22 931
Frais de gestion du stock par l'opérateur national						2%		558	558	558	558	1 116	1 116	1 116	1 675	7 256
Pertes annuelles						2%		558	558	558	558	1 116	1 116	1 116	1 675	7 256
Coûts de rotation des stocks :																
Coûts de depreciation du stock	tonnes					10%			930		930		1 861		2 791	6 512
Coût de renouvelement du stock (variation intra annuelle des prix)	tonnes					9%			837		837		1 675		2 512	5 861
Total (I)								**31 534**	**5 393**	**3 625**	**5 393**	**35 159**	**10 785**	**7 250**	**44 087**	**143 227**
Coût de la réserve financière (milliers $)																
Coûts de conversion en ressources physiques								55 818				55 818			55 818	167 455
Provison pour risque prix						15%		8 373				8 373			8 373	25 118
Intérêts sur placements						3%			- 1 675	- 1 675	- 1 675	- 1 675	- 3 349	- 3 349	- 3 349	- 16 745
Total (II)								**64 191**	**- 1 675**	**- 1 675**	**- 1 675**	**62 517**	**- 3 349**	**- 3 349**	**60 842**	**175 828**
Coûts de gouvernance de la réserve et renforcement institutionnel externe (milliers $)																
Investissements								90	-	-	-	-	70	-	-	160
Masse salariale								1 282	1 282	1 282	1 282	1 282	1 282	1 282	1 282	10 256
Fonctionnement								144	144	144	144	144	144	144	144	1 150
Activités								661	661	661	661	661	661	661	661	5 292
- dont renforcement institutionnel externe								160	160	160	160	160	160	160	160	1 280
Contrôle certification et audit								104	104	104	104	104	104	104	104	835
Imprévus 5%								114	110	110	110	110	113	110	110	885
Total (III)								**2 556**	**2 461**	**2 461**	**2 461**	**2 461**	**2 535**	**2 461**	**2 461**	**19 857**
Total général (I+II+III)								**98 281**	**6 179**	**4 412**	**6 179**	**100 137**	**9 971**	**6 362**	**107 390**	**338 912**

16.2 Annexe 2 : Présentation détaillée des coûts de la gestion technique et de la gouvernance de la réserve

	Prix unitaire	Nombre d'unités	ANNEE 1	ANNEE 2 à 5	Année 6	Année 7 et 8	Total
A. Investissements			**90 000**	**0**	**70 000**	**0**	**160 000,00**
Véhicule de ville	35 000	1	35 000	0	35 000	0	35 000,00
Matériels informatiques	5 000	7	35 000	0	35 000	0	35 000,00
installation réseau informatique	2 500	1	2 500	0	0	0	2 500,00
Tables, bureaux, chaises	2 500	7	17 500	0	0	0	17 500,00
B. Masse salariale			**1 282 000**	**1 282 000**	**1 282 000**	**1 282 000**	**10 256 000,00**
Directeur	15 800	12	189 600	189 600	189 600	189 600	1 516 800,00
Responsable des approvisionnements	12 840	12	154 080	154 080	154 080	154 080	1 232 640,00
Responsable des opérations d'urgence	12 840	12	154 080	154 080	154 080	154 080	1 232 640,00
Resonsable Unité admin et financière	12 840	12	154 080	154 080	154 080	154 080	1 232 640,00
Indemnisation Président Comité d'octroi	6 000	12	72 000	72 000	72 000	72 000	576 000,00
Analyste SISAS	12 840	12	154 080	154 080	154 080	154 080	1 232 640,00
Responsable suivi évaluation	12 840	12	154 080	154 080	154 080	154 080	1 232 640,00
Autre personnel			250 000	250 000	250 000	250 000	2 000 000,00
C. Fonctionnement			**143 800**	**143 800**	**143 800**	**143 800**	**1 150 400,00**
Fonctionnement+entretien véhicules et assurances	8 000	1	8 000	8 000	8 000	8 000	64 000,00
Entretien matériels informatiques	800	7	5 600	5 600	5 600	5 600	44 800,00
Communication	2 000	12	24 000	24 000	24 000	24 000	192 000,00
Consommables informatiques	600	7	4 200	4 200	4 200	4 200	33 600,00
Location bâtiment	4 000	12	48 000	48 000	48 000	48 000	384 000,00
Electicité et eau	1 500	12	18 000	18 000	18 000	18 000	144 000,00
Entretien bureau	1 500	12	18 000	18 000	18 000	18 000	144 000,00
Frais gardiennage	500	12	6 000	6 000	6 000	6 000	48 000,00
Assurance	1 000	12	12 000	12 000	12 000	12 000	96 000,00
							-
D. Activités			**661 440**	**661 440**	**661 440**	**661 440**	**5 291 520,00**
Transport	1000	20	20 000	20 000	20 000	20 000	160 000,00
Per diem	262	120	31 440	31 440	31 440	31 440	251 520,00
Réunions TF et Comité d'octroi	100 000	3	300 000	300 000	300 000	300 000	2 400 000,00
Etudes	50 000	3	150 000	150 000	150 000	150 000	1 200 000,00
Appui institutionnel externe	160 000	1	160 000	160 000	160 000	160 000	1 280 000,00
							-
Sous total B+C+D			**2 177 240**	**2 087 240**	**2 157 240**	**2 087 240**	**16 857 920,00**
Contrôle certification et audit	5%*(B+C+D)		104 362	104 362	104 362	104 362	834 896
Imprévus 5%			114080	109580	113080	109580	884641
							-
TOTAL Gnéréal			***2 395 682***	***2 301 182***	***2 374 682***	***2 301 182***	***18 577 456,80***