



Réserves alimentaires

Utiliser les réserves alimentaires
pour améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle
dans les pays en développement

Études de cas

octobre 2018

Ce rapport a été préparé par



Consortium composé par :
DAI Europe, HTSPE, DAI Global, Institut d'études sur le développement
Leader du Consortium : DAI Europe
Personne de contact : Anne-Sofia Holmberg, Anne-Sofia_Holmberg@dai.com

***Contrat de service « Services techniques
et de conseil pour les transferts sociaux »
(ASiST III)
n ° 2014/354-31852***

Cette étude a été commandée par l'unité C1, en charge du développement rural, de la sécurité alimentaire et de la nutrition, de la Direction générale de la coopération internationale et du développement de la Commission européenne

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs, qui ne sont pas nécessairement partagés par la Commission européenne ou par les autorités des pays concernés.

DAI Europe Ltd.
3rd Floor Block C, Westside, London Road, Apsley
HP3 9TD
United Kingdom
www.dai.com

A propos de ASiST

ASiST est un organisme de conseil de la Commission européenne (CE) géré par l'unité chargée du développement rural, de la sécurité alimentaire et de la nutrition (C1) au sein de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DEVCO). Il a été conçu comme un instrument flexible pour appuyer les travaux de l'Union européenne (UE) visant à renforcer la sécurité alimentaire et nutritionnelle et l'agriculture durable (FNS-SA) dans les pays en voie de développement. L'ASiST fonctionne depuis janvier 2012 dans le cadre de trois mandats successifs. Il offre une expertise à court terme, des dispositifs d'appui et des équipes de soutien dans les domaines suivants : transferts sociaux (et protection sociale) pour FNS-SA ; résilience aux crises alimentaires ; soutien budgétaire et gestion des finances publiques pour la FNS-SA ; et, si nécessaire, toute autre question liée à la FNS-SA et ne relevant d'aucun autre service du Conseil. Ce service est accessible à toutes les délégations de l'UE et à leurs partenaires, ainsi qu'aux unités du siège de la CE. Pour faire une demande d'assistance auprès de l'ASiST, veuillez contacter EuropeAid-C1@ec.europa.eu.

A propos de ce rapport

Ce rapport est l'un des produits d'une étude commandée par DEVCO C1 visant à clarifier le rôle potentiel des réserves alimentaires dans l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les pays en développement et à formuler des recommandations sur la manière d'utiliser les réserves alimentaires (en complément d'autres outils), en tenant compte des spécificités du contexte et des contraintes des disciplines de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

L'étude a été menée en 2016 sur la base i) d'un examen approfondi de la littérature existante (théorique et empirique) et ii) de dix études de cas analysant des expériences nationales ou régionales en Afrique, en Asie et en Amérique du Sud.

Tous les produits de l'étude, y compris un rapport de synthèse, sont disponibles à l'adresse suivante : <https://europa.eu/capacity4dev/hunger-foodsecurity-nutrition/discussions/how-can-food-reserves-best-enhance-food-and-nutrition-security-developing-countries>.

Remerciements

L'étude globale a été coordonnée par Franck Galtier (CIRAD), qui a également rédigé l'introduction aux études de cas. Les rapports d'études de cas ont été rédigés par les experts suivants :

- Bangladesh : Paul Dorosh (IFPRI)
- Brésil : Walter Belik (Université de Campinas, São Paulo) et Altivo Almeida Cunha (consultant FAO)
- Burkina Faso : Arlène Alpha (CIRAD) et Bénédicte Pérou (SONAGESS)
- Réserve régionale de la CEDEAO (ECOWAS) : Franck Galtier (CIRAD) avec l'aide de Roger Blein (Bureau Issala)
- Éthiopie : Shahidur Rashid (IFPRI), Dawit Alemu (Ethiopian Institute of Agricultural Research) (Institut éthiopien de recherche Agricole) et Paul Dorosh (IFPRI)
- Indonésie : Peter Timmer (Emeritus, Université de Harvard)
- Nigéria : Chukwuka Onyekwena (Centre for the Study of the Economies of Africa, Abuja) (Centre d'études des économies africaines, Abuja)
- Philippines : Ramon Claret (Université des Philippines)
- Sénégal : Ibrahima Hathié (IPAR)
- Zambie : Antony Chapoto (Indaba Agricultural Policy Research Institute) (Institut de recherche sur les politiques agricoles de l'Indaba).

Tous les rapports ont bénéficié de la révision de :

- Ralph Cummings (consultant, ex IFPRI)
- Kalanidhi Subbarao (consultant, ex Banque mondiale)
- Steve Wiggins (Overseas Development Institute) (Institut de développement outre-mer)

Les auteurs tiennent à remercier Cécile Cherrier et Nicholas Freeland (experts ASiST) pour leurs commentaires utiles.

Clause de responsabilité

Les auteurs acceptent l'entière responsabilité de ce rapport, rédigé au nom de la Commission de l'Union européenne. Le rapport ne reflète pas nécessairement le point de vue de la Commission.

Comment citer ce rapport

Commission européenne (2018) *Utiliser les réserves alimentaires pour améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les pays en développement*. Etudes de cas. Bruxelles : Direction générale de la coopération internationale et du développement.

Table des matières

Liste des abréviations et acronymes	vi
Introduction	1
CAS 1 Promouvoir la sécurité alimentaire nationale et celle des ménages au Bangladesh : L'évolution du rôle des stocks publics, de la distribution des céréales et du commerce privé	9
CAS 2 La formation de stocks agricoles de céréales au Brésil et la sécurité alimentaire	12
CAS 3 Comment articuler les stocks locaux et les stocks publics pour la sécurité alimentaire au Burkina Faso ?	14
CAS 4 Le projet de réserve régionale de la CEDEAO peut-il améliorer la gestion des crises alimentaires en Afrique de l'Ouest ?	17
CAS 5 Politiques publiques visant à renforcer la sécurité alimentaire : Le cas de l' Éthiopie	24
CAS 6 Le rôle des stocks publics de céréales dans la sécurité alimentaire : L'expérience de l' Indonésie	26
CAS 7 Efficacité des réserves alimentaires dans l'amélioration de la sécurité alimentaire dans les pays en développement : Le cas du Nigéria	29
CAS 8 Stocks de riz, politiques et sécurité alimentaire aux Philippines	32
CAS 9 Le rôle des réserves alimentaires dans l'amélioration de la sécurité alimentaire : L'expérience du Sénégal	37
CAS 10 Le rôle des réserves alimentaires stratégiques dans le renforcement de la sécurité alimentaire dans les pays en développement : le cas de la Zambie	40
Références	43
Liste des tableaux	
Tableau 1 Objectifs du projet de réserve régionale de la CEDEAO	17
Tableau 2 Calibrage de la réserve régionale (RR) et estimation de l'augmentation requise pour les réserves alimentaires (RA) nationales	22
Tableau 3 Statistiques agricoles et alimentaires du Nigéria	29
Tableau 4 Subvention de prix aux Philippines : calculs coûts-avantages	35
Liste des figures	
Figure 1 Utilisation potentielle des réserves alimentaires pour améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle	2
Figure 2 Aide alimentaire et distribution du SPDC au Bangladesh de 1976-1977 à 2015-2016	9
Figure 3 Les circuits publics de distribution de céréales vivrières au Bangladesh de 2004- 2005 à 2015-2016	11
Figure 4 Solidarité régionale liée à la réserve régionale	23
Figure 5 Solidarité régionale liée à l'augmentation des réserves alimentaires nationales	23
Figure 6 Ratio stocks-utilisation aux Philippines, 1990-2014.	34

Liste des abréviations et acronymes

ARC	<i>African Risk Capacity</i> (agence de l'Union africaine qui aide les pays membres à gérer les risques naturels)
ASEAN Plus Trois	Association des nations de l'Asie du Sud-Est et les trois pays d'Asie de l'Est, à savoir la Chine, le Japon et la Corée du Sud
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CHB	Cadre Harmonisé Bonifié (Afrique de l'Ouest)
CILSS	Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
CSA	Commissariat à la Sécurité Alimentaire (Sénégal)
Dollar US	Dollar américain
EGTE	<i>Ethiopian Grain Trading Enterprise</i> (une des deux agences éthiopiennes qui gèrent des réserves alimentaires)
FRA	<i>Food Reserve Agency</i> (agence qui gère les réserves alimentaires en Zambie)
Franc CFA	Monnaie des pays membres de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest
G20	Groupe des Vingt
NFA	<i>National Food Authority</i> (agence qui gère les réserves alimentaires aux Philippines)
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
OP	Organisation de producteurs
PAM	Programme alimentaire mondial
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
RA	Réserves alimentaires
RR	Réserve régionale
SAARC	Association sud-asiatique de coopération régionale
SCR	Stock commercial de régulation
SNSA	Stock national de sécurité alimentaire
SONAGESS	Société nationale de gestion du stock de sécurité alimentaire (Burkina Faso)
SPDC	Système public de distribution de céréales (Bangladesh)
STU	<i>Stock to use</i> (ratio stocks/utilisations annuelles)
ZAMACE	<i>Zambian Commodity Exchange</i> (Bourse de marchandises de Zambie)

Introduction

Le présent rapport est l'un des produits d'une étude commandée par la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DEVCO) de la Commission européenne, par le biais de son unité chargée du développement rural, de la sécurité alimentaire et de la nutrition (C1), visant à clarifier le rôle potentiel des réserves alimentaires dans le renforcement de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les pays en développement, et à formuler des recommandations sur la manière d'utiliser les réserves alimentaires (en complément d'autres outils) en tenant compte des spécificités du contexte et des contraintes des disciplines de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'étude, coordonnée par le Cirad avec le soutien de DAI Europe, a été menée en 2016 sur la base d'une revue de la littérature existante (théorique et empirique) et de dix études de cas analysant différentes expériences nationales ou régionales en Afrique, en Asie et en Amérique du Sud.

Les connaissances théoriques et empiriques sur ce que l'on peut attendre des réserves alimentaires pour améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle ont été résumées dans le rapport de synthèse de l'étude¹. En complément, le présent rapport rend compte des principaux enseignements tirés de chacune des 10 études de cas qui ont porté sur des expériences en Asie (**Bangladesh, Indonésie et Philippines**), en Amérique du Sud (**Brésil**) et en Afrique (**Burkina Faso**, Réserve régionale de la **CEDEAO, Éthiopie, Nigéria, Sénégal et Zambie**). Les résumés ci-joints sont basés sur les rapports préliminaires d'études de cas présentés et discutés lors de l'atelier « Stocks publics et sécurité alimentaire dans les pays en développement » qui s'est tenu du 22 au 24 juin 2016 à Montpellier, France.

Le reste de cette introduction présente les chemins d'impact par lesquels les réserves alimentaires peuvent contribuer à améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle, ainsi que les principaux enseignements tirés des études de cas.

Chemins d'impact par lesquels les réserves alimentaires peuvent améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle

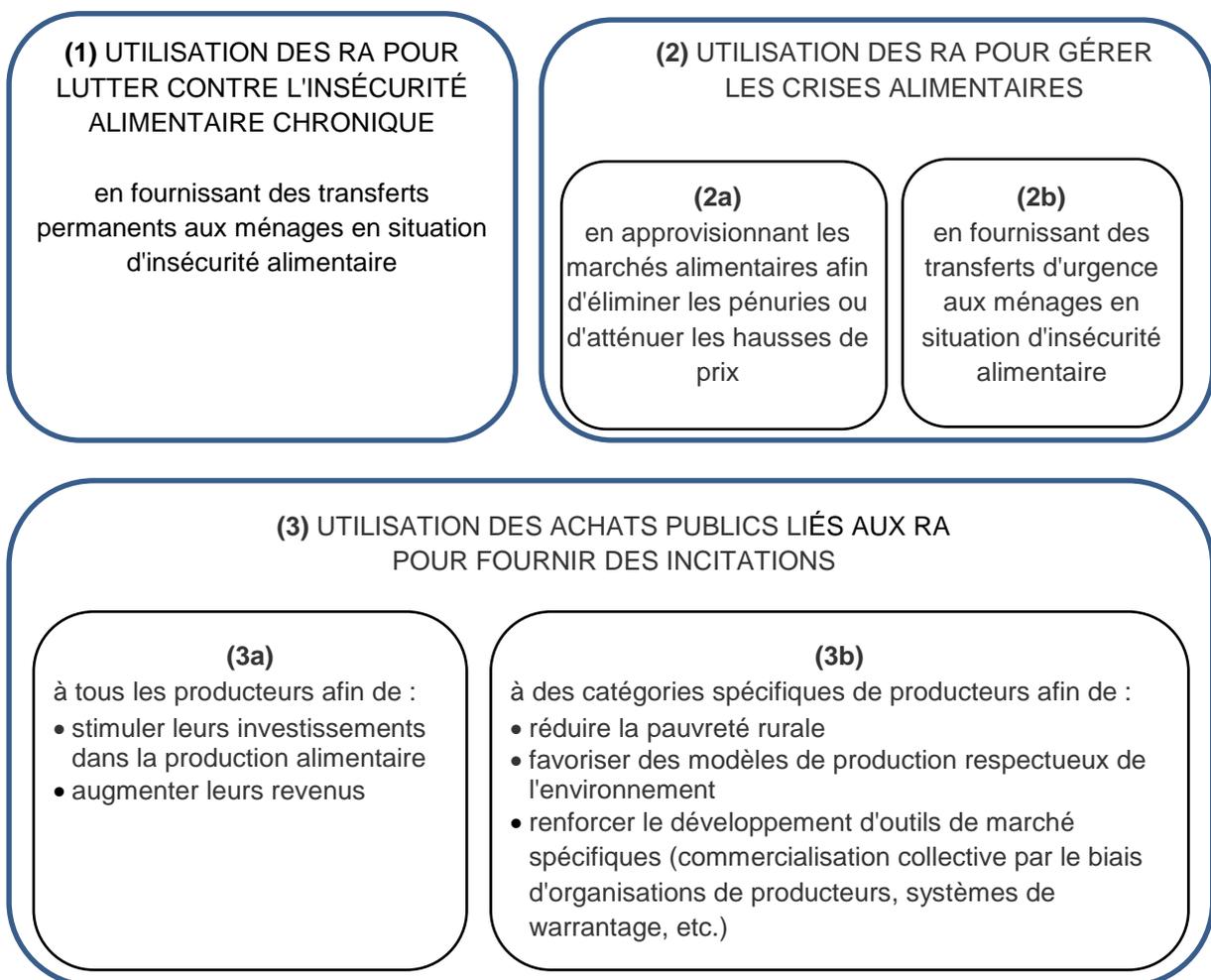
La définition de la sécurité alimentaire et nutritionnelle a évolué au fil du temps, reflétant l'élargissement progressif du concept. La définition, adoptée lors du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, stipule que « la sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive qui répond à leurs besoins diététiques et à leurs préférences alimentaires pour une vie active et saine ». L'interprétation largement acceptée de cette définition l'élargit encore plus en considérant « l'utilisation » de l'alimentation par une « alimentation adéquate, de l'eau propre, l'assainissement et les soins de santé » afin d'atteindre « un état de bien-être nutritionnel où tous les besoins physiologiques sont satisfaits » (FAO, 2006). Selon cette interprétation, la sécurité alimentaire et nutritionnelle comprend quatre dimensions : i) la disponibilité alimentaire, ii) l'accès à la nourriture, iii) l'utilisation et iv) la stabilité des trois premières dimensions. L'insécurité alimentaire et nutritionnelle peut être chronique ou transitoire (Banque mondiale, 1986). L'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique désigne les ménages qui ont des difficultés permanentes à se nourrir, alors que la sécurité alimentaire et nutritionnelle transitoire ne concerne les ménages en difficulté seulement lorsqu'ils sont confrontés à une crise. Bien entendu, les ménages peuvent passer de la catégorie « sécurité alimentaire » à la catégorie « insécurité alimentaire transitoire » ou « insécurité alimentaire chronique » et vice versa.

Les réserves alimentaires sont des stocks de produits alimentaires détenus par une entité publique. Les produits concernés sont des produits alimentaires ayant une teneur en calories ou en nutriments qui les rendent importants pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (les stocks de café ou de cacao peuvent difficilement être considérés comme des réserves alimentaires). Dans la pratique, les

¹ Tous les produits de l'étude, y compris ce rapport de synthèse, sont disponibles sur <https://europa.eu/capacity4dev/hunger-foodsecurity-nutrition/discussions/how-can-food-reserves-best-enhance-food-and-nutrition-security-developing-countries>

réerves alimentaires sont principalement constituées de céréales ou d'autres produits de base (par exemple, la farine de manioc dans certaines régions du monde). L'entité publique qui détient les réserves alimentaires peut être nationale, mais aussi locale, régionale² ou (en théorie) internationale. Par extension, les stocks gérés par les communautés villageoises sont parfois assimilés à des réserves alimentaires, car leur effet est assez similaire à celui d'une réserve alimentaire publique locale (gérée par les municipalités ou d'autres collectivités locales).

Il existe différentes façons d'utiliser les réserves alimentaires pour améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle, comme l'illustre la Figure 1. Les réserves alimentaires (RA) peuvent être utilisées pour lutter contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique en fournissant aux ménages pauvres des transferts alimentaires réguliers (par exemple, tous les mois). Elles peuvent également être utilisées pour gérer les crises alimentaires, soit en fournissant des transferts d'urgence aux ménages en situation d'insécurité alimentaire, soit en atténuant les hausses des prix des denrées alimentaires. Enfin, les achats nécessaires pour approvisionner les réserves alimentaires peuvent être utilisés pour fournir des incitations aux producteurs de denrées alimentaires, contribuant ainsi à la sécurité alimentaire et nutritionnelle à long terme.



Source : Auteur.

Figure 1 Utilisation potentielle des réserves alimentaires pour améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle

² L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est et les trois nations de l'Asie de l'Est, à savoir la Chine, le Japon et la Corée du Sud (ASEAN Plus Trois), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Association sud-asiatique de coopération régionale (SAARC) ont constitué des réserves régionales de céréales.

Le premier chemin d'impact est controversé. Bien que certains pays (comme le Brésil et l'Inde) fournissent des transferts alimentaires permanents aux ménages en situation d'insécurité alimentaire, il est de plus en plus reconnu que la fourniture de transferts en espèces ou de bons d'alimentation est souvent un moyen plus efficace de lutter contre l'insécurité alimentaire chronique. En outre, lorsque des transferts de denrées alimentaires sont mis en œuvre, les achats publics peuvent souvent être effectués peu de temps avant l'utilisation de ces denrées (cette approche « juste à temps » réduit la durée de stockage et limite le besoin de recourir à des réserves alimentaires).

Toutefois, il existe des exceptions : transférer des denrées alimentaires est parfois plus efficace pour atteindre des objectifs spécifiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle (par exemple, augmenter la consommation de calories ou de nutriments spécifiques), ou pour améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle de groupes sociaux particuliers (par exemple, les personnes vivant loin des marchés et des groupes où les femmes gèrent les transferts alimentaires, mais pas les transferts en espèces, et accordent plus d'attention que les hommes à la consommation alimentaire du ménage). Enfin, il existe des situations où il est pertinent d'acheter à l'avance et de procéder à des transferts via les réserves alimentaires (par exemple, lorsqu'il existe des risques de pénurie ou de saisonnalité excessive des prix).

Le deuxième chemin d'impact est très important : les crises alimentaires sont souvent provoquées ou exacerbées par les tensions sur les marchés alimentaires (pénuries ou fortes hausses de prix). Ces tensions génèrent un effondrement de l'accès physique ou économique à la nourriture de nombreux ménages (en particulier les plus pauvres). Les effets dévastateurs qui en résultent sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle peuvent, dans une certaine mesure, être gérés par des transferts monétaires d'urgence fournis aux ménages en situation d'insécurité alimentaire. Cependant, ces transferts ont de nombreuses limites : ils peuvent difficilement couvrir tous les ménages en situation d'insécurité alimentaire (en raison de l'imperfection du ciblage), et dans un contexte de tensions sur les marchés alimentaires, ils sont susceptibles d'exacerber la hausse des prix des denrées alimentaires. Il est donc nécessaire d'agir pour relâcher ces tensions. Dans de nombreuses situations, ces actions nécessitent l'utilisation de réserves alimentaires.

C'est particulièrement le cas lorsque les produits alimentaires importants pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle nationale ne peuvent être importés que partiellement ou avec des délais d'importation longs ou incertains. Cela peut s'expliquer par le fait que ces produits ne sont pas commercialisés sur les marchés internationaux : les sources d'approvisionnement à partir du marché régional peuvent être trop limitées ou sujettes à des perturbations (d'autant plus que les mauvaises récoltes sont susceptibles de se produire en même temps dans les pays voisins, comme cela s'est produit dans le Sahel en 2005 et 2012). Cela peut aussi être dû au fait que les importations d'un pays représentent une part importante des quantités échangées sur les marchés internationaux, ou parce que le pays est enclavé, ou simplement parce qu'il y a une situation de pénurie sur les marchés internationaux (comme cela s'est produit pendant la crise de 2008). Dans ces situations, des pénuries ou de fortes hausses de prix sont susceptibles de se produire dans les pays en développement (et peuvent être exacerbées par des comportements de rétention de stocks et d'achats de panique) ; les réserves alimentaires sont alors nécessaires pour approvisionner les transferts et les marchés pendant le temps nécessaire à l'importation de ces produits (ou des substituts de ces produits).

Dans la pratique, les aliments de base (céréales, racines et tubercules) jouent un rôle décisif parce qu'ils fournissent non seulement la source de calories la moins chère (et donc la majeure partie de l'apport calorique), mais aussi parce que, dans les pays en développement, ils représentent souvent une part importante des dépenses totales des ménages. Par conséquent, les fortes augmentations des prix des denrées de base mettent en danger non seulement la consommation de ces produits (et donc l'apport calorique) mais aussi la consommation d'autres aliments (et donc l'apport en macro et micro nutriments) ; de nombreux ménages doivent réduire la diversité de leur consommation afin de maintenir leur niveau de consommation de céréales. Certains ménages peuvent également réduire

leurs dépenses de santé ou leur capital et leur épargne (devenant ainsi moins résilients aux crises futures). Les fortes hausses des prix des denrées de base sont donc très dommageables pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Les réserves alimentaires sont donc nécessaires en période de crise pour relâcher les tensions sur les marchés alimentaires. Elles sont utilisées pour approvisionner les transferts alimentaires et les marchés (en particulier en denrées de base) pendant les délais d'importation et éventuellement pendant des périodes plus longues, lorsque les denrées de base les plus consommées par les pauvres ne sont pas échangées sur les marchés internationaux.

Le troisième chemin d'impact s'est également avéré important. Les révolutions vertes ont joué un rôle important dans l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle en réduisant le coût des produits alimentaires de base (en particulier les céréales), en augmentant la stabilité de la production céréalière, diminuant ainsi la fréquence et l'ampleur des crises alimentaires, et en libérant de la terre et de la main-d'œuvre agricole pour produire d'autres aliments. Ces révolutions vertes ont été rendues possibles par des politiques de prix plancher qui reposaient en partie sur les achats des réserves alimentaires (par exemple, au Bangladesh, en Inde et en Indonésie). Grâce aux prix plancher, les agriculteurs étaient plus disposés à investir, et les banques ou les institutions de microfinance étaient plus disposées à leur prêter de l'argent.

Toutefois, il convient de noter que :

- La stimulation de l'investissement ne nécessite pas un soutien permanent des prix à la production (ce qui serait dommageable pour les consommateurs pauvres). Ce qui compte, c'est d'empêcher les effondrements de prix. Le plancher peut donc être fixé au niveau de la tendance de moyen terme des prix internationaux ou même à un niveau légèrement inférieur.
- Les politiques de prix plancher peuvent générer des problèmes environnementaux si elles aboutissent à promouvoir des modèles de production qui génèrent des pénuries dans certaines des ressources utilisées (par exemple, l'eau pour l'irrigation) ou un niveau trop élevé de pollution du sol, de l'eau et des plantes, générant des problèmes de sécurité sanitaire. De plus, leur effet sur la pauvreté rurale et la sécurité alimentaire et nutritionnelle des agriculteurs n'est pas automatique puisque ces politiques sont susceptibles de profiter principalement aux gros agriculteurs (en Zambie, par exemple, les agriculteurs ayant moins d'un hectare de terre représentent les deux tiers des agriculteurs du pays, mais seulement 6 % des ventes à l'agence qui gère les réserves alimentaires). Si le prix plancher est fixé à un niveau trop élevé, les politiques de prix plancher peuvent même être préjudiciables aux agriculteurs déficitaires (qui représentent 73 % des petits agriculteurs en Éthiopie et 63 % au Kenya).

C'est la raison pour laquelle il est justifié d'utiliser les réserves alimentaires pour offrir des incitations ciblées au lieu (ou en complément) des prix planchers ou d'autres incitations non ciblées. Ces incitations ciblées peuvent se concentrer sur :

- *Des modèles de production respectueux de l'environnement* qui contribuent à la sécurité alimentaire et nutritionnelle à court terme (en améliorant la santé par l'amélioration de la sécurité sanitaire et de la qualité de l'eau) et à moyen terme (en augmentant la durabilité de la production alimentaire, en réduisant la pollution des sols et des nappes phréatiques, et en conservant la fertilité des sols et les ressources rares, telles que l'eau pour l'irrigation et les phosphates) ;
- *Les petits exploitants agricoles* pour réduire la pauvreté rurale et améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle en milieu rural ;
- *Des outils de commercialisation spécifiques* permettant de rendre les marchés plus transparents et plus équitables : encourager, par exemple, la commercialisation collective par le biais des organisations de producteurs (pour accroître le pouvoir de négociation des agriculteurs et ouvrir de nouveaux canaux de commercialisation), les systèmes de warrantage (pour accroître l'accès des agriculteurs au crédit et donc leur capacité à attendre le bon

moment pour vendre leurs produits) et les bourses de marchandises (pour réduire les asymétries d'information et améliorer la concurrence).

Une bonne coordination entre les réserves alimentaires est importante pour maximiser leurs impacts. Les réserves alimentaires peuvent exister à différentes échelles (locale, nationale, régionale). Une bonne « coordination verticale » entre ces différents niveaux de réserves alimentaires est un moyen d'accroître leurs impacts. De plus, les réserves alimentaires nationales peuvent générer des impacts supranationaux ; en permettant aux pays de réguler leurs déficits par des moyens internes, ils sont susceptibles de jouer un rôle stabilisateur sur les marchés internationaux ou régionaux. À l'inverse, l'absence de réserve alimentaire (et plus généralement de stocks) dans les pays importateurs peut être problématique ; en 2008, elle s'est traduite par des importations paniques qui ont exacerbé les hausses des prix internationaux du riz et du blé. Les réserves alimentaires nationales accroissent la stabilité des marchés internationaux, mais comme elles sont construites par les gouvernements nationaux pour servir des objectifs nationaux, leurs niveaux sont susceptibles d'être inférieurs au niveau qui serait optimal du point de vue de la sécurité alimentaire et nutritionnelle mondiale. Il faut donc une gouvernance supranationale des réserves alimentaires pour permettre une bonne « coordination horizontale » entre les réserves alimentaires nationales.

Principales leçons tirées des études de cas

Les études de cas fournissent des informations utiles sur la manière dont les réserves alimentaires peuvent être utilisées pour activer les différents chemins d'impact décrits ci-dessus.

Chemin d'impact n° 1 – Leçons sur la manière dont les réserves alimentaires peuvent être utilisées pour lutter contre l'insécurité alimentaire chronique

Dans de nombreux pays, les réserves alimentaires sont utilisées pour fournir des transferts alimentaires permanents aux ménages pauvres et vulnérables (souvent en complément des programmes de transferts monétaires). Ce fait est reflété dans les études de cas suivantes : le **Bangladesh**, le **Brésil**, l'**Éthiopie**, l'**Indonésie**, et les **Philippines**, où il existe des filets de sécurité fournissant des transferts en nature. Les impacts de ces transferts sont mitigés selon les pays - ils sont parfois compromis par un mauvais ciblage comme, par exemple, en Indonésie.

Les principaux enseignements à ce sujet proviennent du Brésil, où les transferts alimentaires ne représentent qu'une faible part de tous les transferts permanents – la majeure partie étant les transferts en espèces fournis par le programme Bolsa Família. Cependant, les transferts de nourriture et le programme national d'alimentation scolaire jouent un rôle important dans la promotion de régimes alimentaires qui répondent aux besoins nutritionnels mais aussi aux habitudes culturelles et aux critères environnementaux et sociaux (aliments locaux et biologiques, produits par les petits agriculteurs). Il convient toutefois de noter que la contribution des réserves alimentaires à ces programmes de transferts alimentaires est limitée : comme la priorité est donnée aux produits frais et locaux, ils ne sont généralement pas stockés longtemps dans les réserves alimentaires et des modalités spécifiques ont même été conçues pour que les produits soient livrés directement aux destinataires par les producteurs ou les organisations de producteurs.

Chemin d'impact n° 2 – Leçons sur la manière dont les réserves alimentaires peuvent être utilisées pour gérer les crises alimentaires

Les études de cas fournissent de nombreuses leçons dans ce domaine. Premièrement, les études de cas sur le **Bangladesh** et le **Sénégal** illustrent la nécessité des réserves alimentaires pour gérer les crises alimentaires. L'expérience de ces deux pays est très intéressante parce qu'ils se trouvent dans une situation où le besoin de réserves alimentaires est le moins évident : leur sécurité alimentaire dépend d'un produit alimentaire commercialisé sur le marché international (le riz) ; leurs besoins sont faibles par rapport à la taille du marché mondial ; et ce sont des pays côtiers. Toutefois, pendant la crise des prix élevés des denrées alimentaires de 2008, les deux pays ont été confrontés à des difficultés en raison de leur manque de réserves alimentaires. Pendant de nombreuses années, le

Bangladesh a réussi à atténuer les hausses de prix des denrées de base en autorisant davantage d'importations. Cependant, en 2008, la crise sur les marchés internationaux s'est traduite par des délais d'importation plus longs et incertains, ce qui semble avoir provoqué de la spéculation (rétention de stocks) et des achats panique, et a exacerbé la hausse du prix du riz sur le marché intérieur. Le gouvernement du Bangladesh a compris la leçon : il a presque triplé la taille de ses réserves alimentaires. L'expérience du Sénégal a été assez similaire. Depuis la libéralisation du secteur du riz en 1995, le gouvernement sénégalais n'a pas détenu de réserves alimentaires mais seulement une réserve financière censée permettre des achats rapides en cas de nécessité. Les limites de ce régime ont été mises en évidence pendant la crise de 2008, lorsque les importateurs ont été soupçonnés d'accumuler des stocks (le prix intérieur a continué d'augmenter même après la suppression des droits à l'importation). Après la crise, la nécessité de réserves alimentaires a été réaffirmée. Si le Bangladesh et le Sénégal ont souligné le rôle nécessaire des réserves alimentaires pour gérer les délais d'importation, l'expérience de l'**Éthiopie** a montré qu'utilisées seules les réserves alimentaires ne suffisent pas : en 2008 (période de restriction des importations), les réserves alimentaires se sont révélées très utiles pour atténuer les hausses de prix des céréales mais elles n'ont pas été suffisantes pour les maintenir en dessous de leur niveau de parité (coût de revient des importations). Cela illustre le fait que le rôle des réserves alimentaires est de compléter les importations (surtout pendant les délais d'importation), et non de les remplacer. Les réserves alimentaires sont encore plus nécessaires lorsque les denrées de base les plus consommées par les pauvres ne sont pas commercialisées sur les marchés internationaux, comme c'est le cas dans les pays du Sahel : même si d'autres céréales peuvent être importées (riz et blé), elles sont beaucoup plus chères que les denrées de base locales comme le mil, le sorgho et le maïs local (voir l'étude de cas consacrée à la réserve régionale de la **CEDEAO**).

En situation de crise alimentaire, les réserves alimentaires peuvent être utilisées soit pour atténuer les hausses de prix des céréales, soit pour fournir des transferts alimentaires aux ménages vulnérables. Un exemple de la première stratégie est fourni par la réussite de l'**Indonésie** dans la stabilisation des prix du riz sur son marché intérieur entre 1973 et 1997. Cette politique était fondée sur la régulation des importations et l'utilisation de réserves alimentaires. Un exemple de la deuxième stratégie est donné par la manière dont les réserves alimentaires sont utilisées dans les pays du Sahel (voir l'étude de cas sur la **CEDEAO**). Bien que les prix des denrées de base soient très instables dans cette région (en 2005 et 2012, les prix du mil et du sorgho ont fortement augmenté, générant des crises alimentaires), les réserves alimentaires ne sont pas utilisées pour atténuer les hausses de prix. En effet, il serait trop compliqué de maintenir le prix en dessous d'un plafond prédéfini. Le mil et le sorgho (les denrées de base les plus consommées par les pauvres) ne sont pas commercialisés sur les marchés internationaux et le marché régional a des effets stabilisateurs limités - principalement parce que les pays voisins sont souvent touchés en même temps par les mêmes risques naturels, comme ce fut le cas en 2005 et 2012. Cela signifie que des réserves alimentaires énormes (et coûteuses) seraient nécessaires pour maintenir les prix de ces denrées de base à un niveau compatible avec les objectifs de sécurité alimentaire. En conséquence, les crises alimentaires sont principalement gérées par le biais de transferts d'urgence. Inversement, lorsque les produits de base considérés peuvent être trouvés sur les marchés internationaux, il faut choisir entre utiliser les réserves alimentaires pour fournir des transferts ciblés ou pour atténuer les hausses de prix des produits de base. Ce dilemme peut être illustré par l'expérience de l'**Éthiopie** pendant la crise de 2008 : le choix a été fait de fournir des distributions gratuites et des ventes subventionnées, mais des simulations ont montré que le même effet sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle aurait pu être atteint à un coût beaucoup plus bas si la même quantité avait été vendue sur le marché intérieur. Parfois, les deux options ne sont pas si différentes, cependant, car des transferts approvisionnés par les réserves alimentaires peuvent avoir un effet très important sur les prix des produits de base si la quantité distribuée est suffisamment importante.

Chemin d'impact n° 3 - Leçons sur la façon dont l'approvisionnement des réserves alimentaires (achats publics) peut être utilisé pour offrir des incitations aux producteurs

La capacité des pays à utiliser les réserves alimentaires pour orienter la production alimentaire (chemin d'impact n°3) dépend fortement de la manière dont les réserves alimentaires sont utilisées, en particulier si elles sont utilisées de façon permanente (chemin d'impact n°1) ou seulement en période de crise (chemin d'impact n°2). Dans le premier cas, des opérations d'achat régulières sont nécessaires alors que dans le second cas, des achats occasionnels sont suffisants (généralement après une crise, lorsqu'il est nécessaire de réapprovisionner les réserves alimentaires, ou lorsque le stock doit faire l'objet d'une rotation technique afin d'éviter une détérioration de la qualité). Dans le second cas, la quantité requise pour gérer les crises est plus élevée lorsque les réserves alimentaires sont utilisées pour atténuer les hausses de prix des aliments (chemin d'impact N°2a) que lorsqu'elles sont utilisées pour fournir des transferts d'urgence (chemin d'impact N°2b) (Figure 1). Cela a de fortes implications sur la manière dont l'approvisionnement des réserves alimentaires peut être utilisé pour fournir des incitations, car certaines incitations (comme les prix plancher) exigent que la quantité achetée représente une part significative de la quantité échangée sur le marché intérieur, ce qui est peu susceptible d'être le cas lorsque les réserves alimentaires ne sont utilisées que pour fournir des transferts d'urgence.

Cela signifie que les différentes façons d'activer le chemin d'impact N°3 (incitations permanentes ou occasionnelles, ciblées ou non) dépendent fortement de la manière dont les réserves alimentaires sont utilisées. Les études de cas illustrent ce que l'on peut attendre de quatre combinaisons cohérentes d'approvisionnement et d'utilisation des réserves alimentaires :

- *Fournir un soutien permanent des prix aux agriculteurs* (associé à des transferts permanents de nourriture aux ménages pauvres). Sur le papier, cette stratégie semble cohérente : une grande quantité est achetée chaque année, ce qui permet de maintenir le prix à un niveau élevé (avec les effets bénéfiques attendus sur la production alimentaire) ; cette quantité est distribuée aux ménages pauvres afin de les protéger des effets néfastes des prix élevés des aliments. Cependant, les études de cas montrent que dans les pays où cette stratégie a été mise en œuvre (**Indonésie** à partir de 1998, **Philippines** et **Zambie**), elle a donné de très mauvais résultats. Les consommateurs n'ont pas vraiment été protégés par les transferts alimentaires (en grande partie à cause d'un mauvais ciblage), de sorte que les prix élevés des aliments ont eu des effets très dommageables sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Les petits producteurs ont très peu profité des prix élevés des denrées alimentaires. Et le coût budgétaire de la politique s'est avéré extrêmement élevé, avec des coûts d'opportunité importants en termes de politiques alternatives.
- *Fournir un soutien permanent à des catégories spécifiques d'agriculteurs* (associé à des transferts permanents de nourriture aux ménages pauvres et à l'alimentation scolaire). Cette situation est illustrée par l'expérience du **Brésil** en matière d'approvisionnement alimentaire auprès des petits agriculteurs familiaux par le biais du Programme d'acquisition alimentaire (PAA) et du Plan national d'alimentation scolaire (PNAE). Ces programmes ciblent les petits agriculteurs, et ils les incitent à produire des aliments biologiques et à commercialiser leurs produits par l'intermédiaire d'organisations paysannes. Bien qu'ils n'offrent pas vraiment de prime (leur prix d'achat est conforme au prix pratiqué sur les marchés régionaux, à l'exception des produits biologiques pour lesquels un prix plus élevé est proposé), la simple existence d'une demande régulière et structurée a suffi à orienter la production et à générer de nouveaux canaux de commercialisation.
- *Fournir un soutien des prix aux agriculteurs en période d'effondrement des prix* (couplé à une atténuation des prix en période de fortes hausses de prix). Cette situation est illustrée par l'expérience réussie de **l'Indonésie** en matière de stabilisation des prix intérieurs du riz entre 1973 et 1997. Bien que le prix plancher n'était pas élevé (il suivait la tendance à moyen terme du prix international du riz), il s'est avéré suffisant pour stimuler l'investissement dans la production de riz.

- *Fournir un soutien à des catégories spécifiques d'agriculteurs lorsqu'il est nécessaire de reconstituer les réserves alimentaires* (couplé à des transferts d'urgence en période de crise). Dans cette situation, les opérations d'approvisionnement sont occasionnelles : elles sont mises en œuvre après une crise (pour reconstituer le stock) ou lorsqu'il est nécessaire de procéder à une rotation du stock afin d'éviter une détérioration de la qualité des aliments stockés. Les pays de la **CEDEAO** illustrent ce type de situation. Les marchés sont généralement passés par appels d'offre et les principaux fournisseurs sont généralement des négociants locaux. Toutefois, un pourcentage des achats prévus est ciblé sur les organisations paysannes. Le Programme alimentaire mondial (PAM) peut être une source d'inspiration pour les gouvernements, car il s'approvisionne non seulement auprès des petits agriculteurs (dans le cadre de son programme Purchase for Progress), mais aussi au travers d'instruments de marché spécifiques tels que les systèmes de warrantage ou les bourses de marchandises.

Coordination – Leçons sur la nécessaire coordination entre réserves alimentaires

Les études de cas ne fournissent que très peu d'enseignements sur la manière dont les réserves alimentaires nationales peuvent être coordonnées (« coordination horizontale ») pour améliorer la stabilité des marchés internationaux et la sécurité alimentaire et nutritionnelle mondiale. Cette question, y compris le rôle des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), est traitée dans la deuxième partie du rapport de synthèse.³

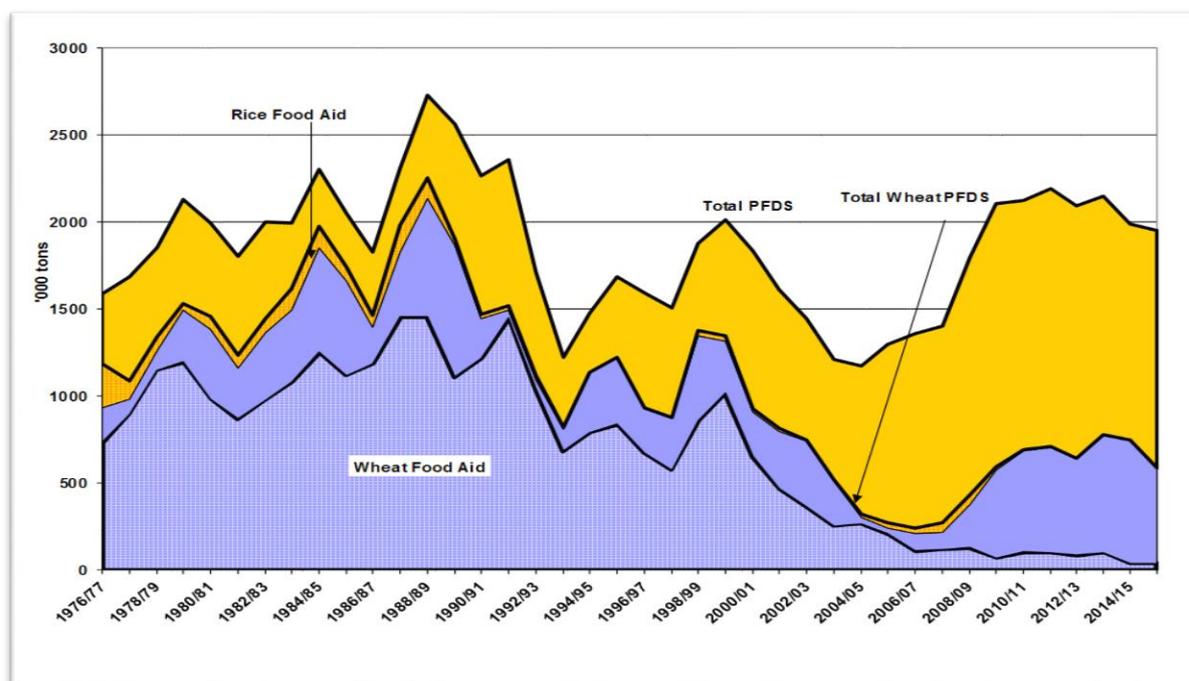
Inversement, les études de cas fournissent des informations utiles sur la « coordination verticale » entre les différents niveaux de réserves alimentaires (local, national, régional). Les réserves alimentaires locales (appelées banques de céréales) existent dans les pays du Sahel ; elles sont parfois gérées par les municipalités (comme au Mali) mais la plupart du temps par les communautés locales. Les interventions des réserves alimentaires nationales peuvent déstabiliser les réserves alimentaires locales en offrant des prix d'achat ou de vente plus attractifs, comme cela a été observé au **Burkina Faso**. Il existe plusieurs options pour coordonner les réserves alimentaires locales et nationales, y compris la contractualisation. La manière de coordonner les différents niveaux de réserves alimentaires a été conceptualisée lors de la construction de la Réserve régionale de la **CEDEAO**. Le concept (basé sur le principe de subsidiarité) a été exprimé à travers les « trois lignes de défense » (locale, nationale et régionale) qui devraient être utilisées successivement. Conformément à cette doctrine, la Réserve régionale n'est pas un outil utilisé par une autorité régionale : c'est plutôt un outil régional qui peut être utilisé par les gouvernements nationaux lorsqu'ils sont frappés par une crise. Elle joue donc le rôle d'une réserve alimentaire mutualisée, financée en grande partie par la solidarité régionale. La nécessité d'articuler les différentes échelles peut être étendue aux stocks privés. L'étude de cas sur la **Zambie** a montré que, lorsqu'elles sont gérées de manière imprévisible, les opérations des réserves alimentaires sont susceptibles d'évincer le stockage privé - pour éviter cela, les interventions des réserves alimentaires doivent être basées sur des règles connues de tous. Symétriquement, l'étude de cas sur le **Bangladesh** suggère que, dans les situations de rétention de stocks, le déstockage d'une partie des réserves alimentaires peut jouer un effet de levier en incitant les commerçants à vendre leurs stocks.

³ Commission européenne (2018, chapitres 6 et 7).

CAS 1 Promouvoir la sécurité alimentaire nationale et celle des ménages au Bangladesh : L'évolution du rôle des stocks publics, de la distribution des céréales et du commerce privé⁴

L'expérience du Bangladesh au cours des quatre dernières décennies illustre l'efficacité d'une politique de sécurité alimentaire qui combine des investissements agricoles, des stocks publics, une distribution ciblée de céréales et un régime commercial libéralisé qui favorise les importations du secteur privé. Au lendemain de la famine de 1972-1974, juste après l'indépendance du pays en décembre 1971, le gouvernement s'est d'abord fortement appuyé sur l'aide alimentaire pour faire face à l'insécurité alimentaire généralisée. Au cours des cinq dernières décennies, cependant, le système public de distribution de céréales vivrières (SPDC) a inclus des interventions majeures pour stimuler la production, développer les marchés et augmenter la consommation des pauvres, ce qui a entraîné une forte augmentation de la production, une augmentation de la consommation alimentaire des ménages et une stabilité substantielle des prix.

L'augmentation de la production de céréales alimentaires dans les années 80 et 90, rendue possible par l'adoption de la technologie de la Révolution verte (semences améliorées, engrais et irrigation), a permis au Bangladesh d'éliminer son « déficit alimentaire » (différence entre la production intérieure nette et un niveau de consommation cible égal à 454 grammes par personne et par jour) d'ici l'an 2000. La production de riz a plus que doublé depuis l'indépendance entre 1971 et 1999-2000. La majeure partie de cette augmentation de production est due à l'expansion du riz *boro* (saison hivernale), car l'irrigation par puits tubulaires privés s'est considérablement développée. Depuis 2000, l'adoption de variétés améliorées a également entraîné une augmentation de la production de riz *aman* (saison de la mousson).



N.d.T. : *Rice Food Aid* = Aide alimentaire en riz ; *Wheat Food Aid* = Aide alimentaire en blé ; *Total PFDS* : Total du SPDC ; *Total Wheat PFDS* = Total en blé du SPDC ; valeurs en milliers de tonnes.

Source : Auteur, d'après les données de la Food Planning and Monitoring Unit (FPMU).

Figure 2 Aide alimentaire et distribution du SPDC au Bangladesh de 1976-1977 à 2015-2016

Du fait de l'augmentation de la production et de l'élimination du déficit alimentaire, l'aide alimentaire a diminué, passant de plus d'un million de tonnes par an à la fin des années 1980 et au début des

⁴ Ce résumé d'étude de cas a été préparé par Paul Dorosh en août 2016.

années 1990 à environ 600 000 tonnes par an au début des années 2000, puis à seulement 74 000 tonnes par an en 2015-2016 (Figure 2). Ce déclin de l'aide alimentaire a eu d'importantes répercussions sur la composition des céréales dans le SPDC. Dans les années 1980, l'aide alimentaire en blé représentait environ la moitié de la distribution totale de céréales vivrières, soit en moyenne plus de deux millions de tonnes par an. Les réformes majeures du début des années 1990 ont conduit à l'élimination des principaux canaux de vente subventionnée (rationnement urbain et rationnement rural), à la création du programme Food For Education⁵, et à une baisse globale de la distribution à environ 1,5 million de tonnes par an pendant la majeure partie des années 1990. L'aide alimentaire ayant encore diminué au début des années 2000, la distribution totale est tombée à environ 1,3 million de tonnes par an, dont la quasi-totalité provenait de l'achat de riz sur le marché intérieur.

L'évolution du rôle du commerce international a également grandement amélioré la sécurité alimentaire au Bangladesh. Au cours des deux premières décennies qui ont suivi l'indépendance, le gouvernement a maintenu des contrôles stricts sur le commerce international du riz et du blé. Cependant, au début des années 1990, le Bangladesh a libéralisé son commerce d'importation de riz et de blé. Par la suite, au cours des années de récoltes relativement mauvaises du milieu à la fin des années 1990, les prix du riz à parité à l'importation ont fourni un plafond de prix pour les prix du marché intérieur du Bangladesh. Après les inondations de 1998, les importations de riz du secteur privé ont dépassé 200 000 tonnes par mois pendant sept mois consécutifs, stabilisant les prix intérieurs du riz à parité d'importation (sur la base des prix du marché de gros indien plus les coûts de transport et de commercialisation).

Au début des années 2000, les négociants privés du Bangladesh ont continué d'importer du riz de l'Inde, dont la plupart provenait de la vente de stocks de riz du gouvernement indien à des prix subventionnés. Toutefois, en 2007-2008, alors que les prix mondiaux des denrées alimentaires augmentaient, l'Inde a interdit temporairement ses exportations de riz non basmati, ce qui a entraîné une hausse importante des prix au Bangladesh. En fin de compte, le Bangladesh a négocié pour une quantité limitée d'importations commerciales en provenance de l'Inde, mais la perturbation temporaire des importations de riz en provenance de l'Inde a conduit à un changement majeur dans la politique gouvernementale avec une moindre dépendance sur les marchés internationaux.

Depuis 2008, les stocks publics de céréales ont augmenté, de même que les marchés publics et la distribution publique (y compris le retour aux ventes rationnées). La moyenne du total annuel des stocks du SPDC a dépassé 1,3 million de tonnes au cours de quatre des cinq dernières années. Les stocks actuels se composent principalement de riz (environ 1,0 million de tonnes par an en moyenne au cours de cette période). Cela est dû en partie à la capacité de mieux sécher le riz paddy et le riz usiné, et donc de réduire les pertes de stockage liées à la forte teneur en humidité qui limitent généralement le stockage du riz à environ six mois.

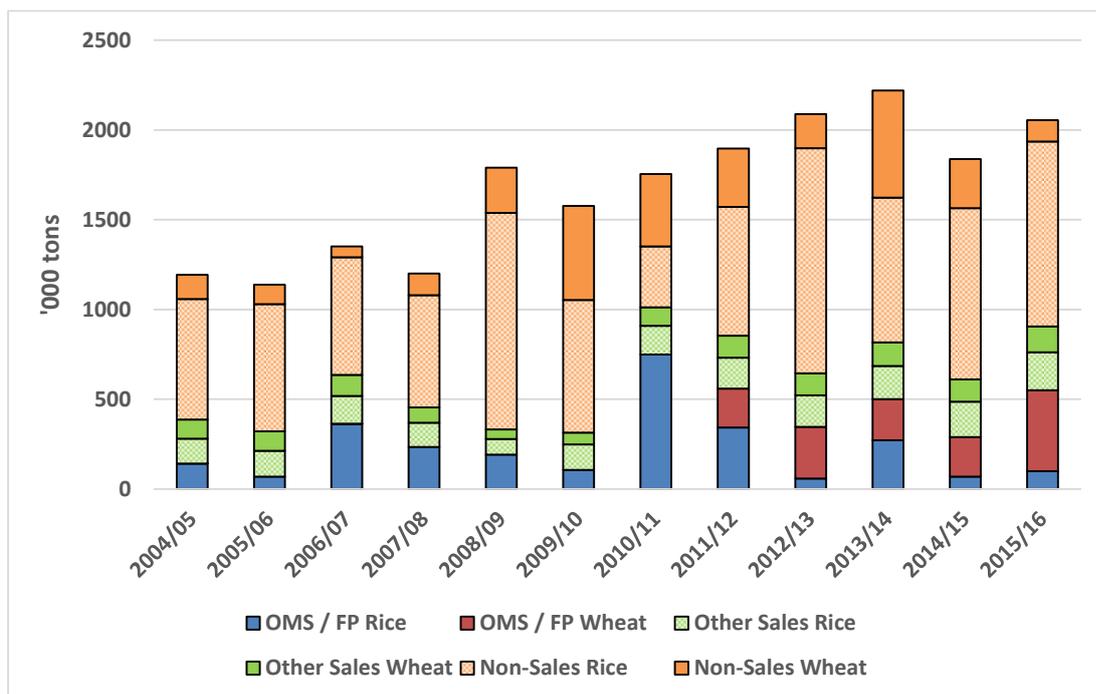
La distribution publique a également été augmentée après la flambée des prix de 2007-2008. La distribution totale n'a été que de 1,22 million de tonnes par an (1,01 million de tonnes de riz et 210 000 tonnes de blé) en moyenne de 2004-2005 à 2007-2008, alors que de 2009-2010 à 2015-2016, elle a été de 2,065 millions de tonnes par an en moyenne, atteignant un pic en 2013-2014 de 2,22 millions de tonnes (1,26 million de tonnes de riz et 958 000 tonnes de blé). Une grande partie de cette augmentation de la distribution s'est faite par le biais des canaux de vente, y compris 1,04 million de tonnes par le biais des ventes sur le marché libre (OMS – *open market sales*) et des cartes de prix équitables (FP – *fair price cards*) en 2010-2011 (Figure 3). Compte tenu de l'augmentation des stocks et de la distribution, le ratio moyen stocks/distribution est demeuré inchangé à 59 %.

En ce qui concerne l'avenir, les nouveaux investissements majeurs prévus dans les installations de stockage public offrent la possibilité de réduire les pertes de stockage et d'offrir une plus grande

⁵ Vivres contre Education (N.d.T.)

souplesse dans le SPDC en ce qui concerne les besoins de rotation des stocks. Le commerce international, qu'il s'agisse d'importations publiques ou privées, continuera probablement d'offrir une option à faible coût pour améliorer l'approvisionnement intérieur en cas de pénuries imprévues. Le maintien d'un équilibre approprié entre les interventions publiques et les marchés internationaux demeurera un défi majeur en matière de politique alimentaire, ce qui nécessitera de solides capacités d'analyse au sein du gouvernement du Bangladesh.

La sécurité alimentaire au Bangladesh a été grandement améliorée au cours des deux dernières décennies par des politiques qui ont permis à une importante distribution publique de céréales vivrières de coexister avec le commerce du secteur privé. Accroître l'efficacité du système de distribution publique tout en maintenant les incitations au commerce du secteur privé peut contribuer à assurer que la sécurité alimentaire continue de s'améliorer au cours des décennies à venir.



N.d.T. : OMS = ventes sur le marché libre ; FP = cartes de prix équitables ; *Rice* = riz ; *Wheat* = blé ; *Other Sales* = autres ventes ; *Non-Sales* = non commerciaux ; valeurs en milliers de tonnes.

Source : Auteur, d'après les données du ministère de l'Alimentation du Bangladesh.

Figure 3 Les circuits publics de distribution de céréales vivrières au Bangladesh de 2004-2005 à 2015-2016

CAS 2 La formation de stocks agricoles de céréales au Brésil et la sécurité alimentaire⁶

Le Brésil est passé d'une politique d'intervention extrême sur les stocks alimentaires et le système de distribution alimentaire à une pratique d'intervention sur le marché au début des années 1990. L'intervention dans l'agriculture a commencé au tournant du XX^e siècle et s'est étendue avec la création de mécanismes étatiques chargés de contrôler la production, d'établir des tarifs douaniers, des quotas d'exportation et des normes d'intervention par le biais de stocks tampons. En raison de la crise économique brésilienne dans les années 1980, de l'hyperinflation et de la perte du pouvoir réglementaire, l'État s'est rétracté et des systèmes de contrôle des réserves alimentaires ont été progressivement mis en place par le biais d'instruments de marché. Actuellement, le gouvernement gère quatre types de contrats qui lui permettent d'intervenir sur le marché en favorisant l'écoulement de la production entre les régions du Brésil, sans avoir à immobiliser les fonds publics dans les stocks alimentaires.

Étant donné que le Brésil est un producteur agricole important et qu'il a conclu des accords commerciaux avec ses voisins, le volume des stocks détenus par le gouvernement a diminué progressivement. Dans le même temps, la stabilisation des prix des denrées alimentaires par des mécanismes de marché basés sur les enchères n'a pas permis de faire face à des crises comme celle de 2008, lorsque les prix internationaux ont grimpé en flèche. Il y a eu une augmentation et une forte volatilité des prix des denrées alimentaires sur le marché intérieur, ce qui a très peu profité aux producteurs car, à l'époque, leurs coûts ont également augmenté. Le gouvernement a essayé de lutter contre la hausse des prix agricoles par des exemptions et l'appréciation relative du taux de change.

Le Brésil a développé divers programmes de protection sociale depuis les années 1990, basés à la fois sur des transferts alimentaires en nature et sur des transferts en espèces. Les résultats de ces programmes ont été très limités, tant par leur inefficacité que par leur ampleur opérationnelle. Depuis 2003, le Brésil a mis au point un programme massif de transferts conditionnels en espèces, appelé Bolsa Família (allocation familiale), qui a touché 13,9 millions de ménages dix ans plus tard, ce qui représente une couverture totale des ménages en situation d'extrême pauvreté. Les évaluations des organisations internationales montrent les effets positifs du programme dans la réduction de l'extrême pauvreté et indiquent une performance opérationnelle satisfaisante en termes d'efficacité. Ce programme a également contribué à réduire l'impact des prix élevés des denrées alimentaires sur les familles les plus pauvres.

Après 2008, les efforts visant à promouvoir des politiques d'achat direct à l'agriculture familiale pour des programmes sociaux, tels que l'alimentation scolaire, ont été intensifiés. Aujourd'hui, ces programmes atteignent environ 500 millions de dollars US au service de près de 200 000 agriculteurs chaque année. En tant que grand producteur, et compte tenu de l'ampleur de son aide alimentaire aux pauvres, le Brésil n'a pas été fortement touché par la hausse des prix des denrées alimentaires au niveau international. L'analyse de l'évolution des prix au Brésil à partir de 2008 ne révèle aucun effet généralisé résultant de l'augmentation des prix internationaux des denrées alimentaires.

Le Brésil a été le premier pays d'Amérique latine à avoir une politique intégrée en matière de contrôle des prix et d'interventions sur les produits agricoles. Lancée en 1943, la politique des prix minimums et des stocks de régulation publique a commencé à couvrir très peu de produits, mais elle s'est élargie progressivement. L'apogée de l'intervention publique s'est produite dans les années 1960-1970, lorsque le gouvernement contrôlait non seulement les stocks alimentaires, mais aussi la quantité et les licences d'import-export, ainsi que le commerce de gros des légumes dans les grandes villes. Ce modèle d'intervention a été démantelé dans les années 1980 en raison de l'hyperinflation et, plus tard, dans les années 1990, en raison de l'introduction des politiques de libération du marché. La dernière période, décrite ci-dessus, pourrait être caractérisée par un mélange d'interventions indirectes sur le

⁶ Ce résumé d'étude de cas a été préparé par Walter Belik et Altivo R.A. de Almeida Cunha en juin 2016.

marché, afin de « maintenir des prix corrects » et d'équilibrer l'offre alimentaire entre les régions, et d'interventions ponctuelles et compensatoires aux consommateurs finaux au moyen de transferts monétaires.

Voici certains des enseignements tirés du cas brésilien qui a été couronné de succès :

- Toutes les solutions pour lutter contre l'instabilité et la volatilité des prix alimentaires dépendent de l'ampleur de l'insécurité alimentaire de la population et de la répartition géographique de cette population. Il n'existe pas de solution globale unique ; des pays différents avec des trajectoires différentes et des habitudes alimentaires spécifiques nécessitent des politiques distinctes.
- Il est fortement recommandé de combiner l'approvisionnement des réserves alimentaires avec des transferts conditionnels en espèces et d'autres programmes du côté de la demande. Ils ne sont pas exclusifs.
- Le meilleur moyen d'assurer une protection sociale et de prévenir l'insécurité alimentaire, quel que soit le scénario, est de donner accès à la nourriture par le biais de programmes publics et collectifs, tels que l'alimentation scolaire.
- Les transferts alimentaires individuels ou familiaux (en nature) ne devraient être utilisés que dans des zones spéciales, principalement dans les situations d'urgence alimentaire.
- Les subventions, par le biais des importations ou des prix intérieurs, pour vendre des aliments au travers de détaillants accrédités ou de chaînes de vente au détail appartenant à l'État, sont une opération difficile qui entraîne généralement des fuites et des inefficacités.
- Les réserves alimentaires, qu'elles soient physiques ou constituées de certificats de dépôt et de mandats agricoles contrôlés par le gouvernement, devraient être substantielles, même si le pays a une économie ouverte et libéralisée. Toutefois, ces réserves alimentaires doivent être orientées de manière à respecter : une répartition des installations de stockage couvrant les zones sensibles ; la gestion des conditions phytosanitaires ; la diffusion d'informations transparentes ; et des règles claires pour la mise en circulation des stocks.

CAS 3 Comment articuler les stocks locaux et les stocks publics pour la sécurité alimentaire au Burkina Faso ?⁷

Le Burkina Faso est un petit pays enclavé où l'insécurité alimentaire touche environ un tiers de la population totale. Malgré une production céréalière dynamique (environ 5 millions de tonnes), qui suit globalement la croissance démographique, de fortes disparités régionales existent et seulement un cinquième de la production est commercialisé. Faisant partie d'une zone d'intégration régionale, le Burkina Faso s'appuie fortement sur les marchés régionaux et les politiques publiques régionales pour sa sécurité alimentaire (politique agricole commune, tarif extérieur commun, etc.). Depuis l'adoption d'une réserve régionale alimentaire par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en 2012, la gestion des stocks publics par la SONAGESS (Société nationale de gestion du stock de sécurité alimentaire) doit s'inscrire dans ce cadre régional. En cas de crise alimentaire, les stocks de proximité (c'est-à-dire les stocks basés dans les villages et gérés par les organisations de producteurs) devraient d'abord être utilisés, puis les stocks nationaux, et les réserves alimentaires régionales devraient être utilisées en dernier recours.

Le défi consiste maintenant à articuler les stocks de proximité avec les stocks publics et à veiller à ce que ces derniers n'affectent pas les premiers. En effet, les interventions publiques de la SONAGESS sont souvent critiquées par les organisations de producteurs (OP) et les organisations non gouvernementales (ONG), mais les études à petite échelle ne fournissent que peu d'informations détaillées sur leurs impacts négatifs. Il est donc crucial d'analyser la nature des interactions possibles entre les stocks de proximité et les stocks publics sur la base des données disponibles et des informations qualitatives.

Les stocks publics et les stocks de proximité sont très divers en termes d'objectifs et de fonctionnement. Le Stock national de sécurité alimentaire (SNSA), mis en place en 1994 et cogéré par l'Etat et ses partenaires au développement, n'est utilisé qu'en cas de crise majeure et n'a été mobilisé qu'une fois en 2012. Le stock d'intervention (SI) a été créé en 2005 lorsqu'il est apparu que le SNSA pouvait difficilement être mobilisé pour faire face à la crise alimentaire. Le SI est géré exclusivement par l'Etat et les mouvements de stock s'effectuent toute l'année. Le Stock commercial de régulation (SCR) a été créé en 2010 et est entièrement géré par la SONAGESS en vue de collecter des ressources financières. Chacun de ces stocks offre des conditions préférentielles aux OP dans le cadre des marchés publics – 20 % cent sont consacrés aux OP pour le SNSA et le SI, et 80 % des contrats directs du SCR sont passés avec des OP.

Les opérations de déstockage consistent en des ventes à prix social dans des zones à risque et pendant des périodes spécifiques (période de soudure), mais la SONAGESS gère également depuis septembre 2013 des magasins témoins ouverts toute l'année et situés sur l'ensemble du territoire national. Le niveau total conventionnel des stocks publics est de 80 000 tonnes (de céréales principalement, avec une faible part de niébé, de pommes de terre et de produits transformés), ce qui représente une très faible part des céréales commercialisées. Les stocks de proximité sont également très diversifiés, allant des banques de céréales ou greniers de sécurité alimentaire, dont l'objectif est de permettre l'achat de céréales à bas prix pour les vendre en dessous du prix du marché en période de soudure, à la négociation collective pour obtenir de meilleurs prix à la production, ou au warrantage, qui consiste à reporter les ventes de la récolte pour bénéficier des prix saisonniers plus élevés.

⁷ Ce résumé d'étude de cas a été préparé par Arlène Alpha et Bénédicte Pémou en août 2016.

Sur la base d'une analyse documentaire et d'entretiens qualitatifs avec une vingtaine d'OP dans les zones excédentaires et déficitaires et avec des agents de la SONAGESS, cette étude de cas révèle la complexité des interactions entre stocks publics et de proximité, qui sont à la fois positives et négatives :

- *Les marchés publics offrent des débouchés sécurisés pour les OP* : les contrats avec la SONAGESS représentent des marchés sécurisés et facilitent les efforts des OP pour obtenir des crédits auprès des institutions financières. Cependant, les modalités de passation des marchés publics avec la SONAGESS sont jugées moins attractives que celles du programme *Purchase for Progress*⁸ (P4P) mis en œuvre par le PAM (prix moins élevés, délais de paiement plus longs et coûts de livraison des produits). Par exemple, en 2015, la SONAGESS a acheté du niébé à 260 francs CFA le kilo alors que le PAM a acheté à 357 francs CFA le kilo. En outre, un certain nombre de facteurs limitatifs expliquent que seules quelques OP sont effectivement en mesure de répondre aux marchés publics de la SONAGESS : faibles capacités de stockage et difficultés à collecter les volumes nécessaires auprès des membres des OP et à respecter les volumes et les délais de livraison requis.
- *Lorsque les marchés publics sont passés à la ferme, ils concurrencent directement les stocks de proximité* : en 2011-2012, alors que la production alimentaire était en forte baisse et que la crise alimentaire se développait, la SONAGESS a choisi de faire de la collecte à la ferme à des prix rémunérateurs (15 000 francs CFA par sac de 100 kg de maïs contre environ 12 000 francs CFA au prix du marché) pour approvisionner les zones déficitaires. Au cours de cette opération, les producteurs ont préféré vendre directement à la SONAGESS plutôt que par l'intermédiaire des OP. Par la suite, les OP ont affirmé qu'elles n'étaient pas en mesure de répondre aux appels de la SONAGESS, et la SONAGESS a acheté les volumes nécessaires auprès des négociants. De plus, il a été observé qu'il y a généralement beaucoup moins de warrantage en période de stockage public SONAGESS (une diminution de 48 % du nombre de producteurs engagés dans le warrantage et une diminution de 75 % de la quantité moyenne de produits agricoles mis en warrantage).
- *S'il est difficile de documenter l'impact du stockage public sur les prix du marché, celui-ci devrait être faible et localisé compte tenu des faibles volumes en question* : il n'y a pas de suivi et de comptabilisation des volumes achetés par la SONAGESS et il n'est donc pas possible de lier les opérations de la SONAGESS aux prix du marché. Toutefois, étant donné les faibles volumes achetés, qui ont en outre tendance à s'étaler sur l'année, il est douteux que ces opérations puissent avoir un impact significatif. Les études de marché réalisées par la SONAGESS montrent néanmoins que les commerçants ont tendance à apprécier les périodes de marchés publics comme une occasion de vendre à des prix plus élevés.
- *Les ventes à prix sociaux ont tendance à faire baisser les prix du marché* : le déstockage public sous forme de ventes à prix sociaux est généralement trop faible pour s'attendre à un impact direct à la baisse sur les prix du marché. Toutefois, les témoignages des OP et les études de marché tendent à montrer que les ventes pendant la période de soudure ont un impact. Les commerçants ont tendance à reporter leurs ventes lorsqu'ils sont informés qu'il y aura des ventes au prix social parce qu'ils savent qu'ils auront des difficultés à vendre au prix qu'ils veulent. Les opérations de warrantage par les OP sont également affectées par les ventes à prix social (une baisse d'environ 20 % est observée dans les prix moyens à la production). Depuis l'ouverture en septembre 2013 de magasins témoins tout au long de l'année, un certain nombre d'OP se plaignent de la baisse des prix à la production. Par exemple, un OP spécialisé dans la transformation du riz vendait habituellement un sac de 25 kg à environ 10 000 francs CFA, mais ce sac est maintenant vendu à 7 500 francs CFA dans ces magasins témoins.

⁸ Achats pour le progrès (N.d.T.)

- *Il existe des possibilités de complémentarité entre les ventes à prix sociaux et les stocks de proximité* : dans les zones déficitaires, les OP ont parfois été mobilisées pour réaliser des ventes à prix sociaux, ce qui a été considéré comme une bonne opération. C'est une façon pour ces OP de faire connaître leurs stocks de proximité aux habitants des villages.

Trois gammes de recommandations sont proposées pour une meilleure articulation entre les stocks publics et les stocks de proximité au Burkina Faso et au niveau régional :

- *Une complémentarité d'action* : il semble important (i) de mieux connaître les stocks de proximité – un répertoire des OP qui travaillent habituellement avec la SONAGESS est prévu par la SONAGESS et une cartographie des stocks de proximité dans le Sahel pourrait être élaborée par le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS), (ii) d'améliorer la prévisibilité des opérations de stockage et de déstockage de la SONAGESS pour permettre aux OP d'adapter leurs stratégies commerciales, (iii) de réaliser des ventes ciblées à des prix sociaux de préférence là où il n'y a pas ou peu de stocks de proximité, et (iv) de renforcer le cadre de dialogue entre la SONAGESS et les OP pour les marchés publics et les distributions.
- *Une synergie d'action* : cela pourrait se faire par une réduction des facteurs limitant les marchés publics (meilleurs prix à la production, augmentation des volumes requis, réduction des délais de paiement), et un arrangement contractuel entre les stocks de proximité et la SONAGESS permettant de vendre à bas prix pendant la période de soudure (la différence entre le prix social et le prix de revient pourrait être subventionnée mais cela nécessite de contrôler le respect du prix social).
- *Un soutien structurel aux stocks de proximité* : ce soutien devrait se concentrer en particulier sur le développement des capacités de stockage, la création de fonds de roulement, la formation des responsables des comités de gestion sur les procédures et normes de qualité pour la maintenance des stocks, et la structuration ou mise en réseau des stocks de proximité.

CAS 4 Le projet de réserve régionale de la CEDEAO peut-il améliorer la gestion des crises alimentaires en Afrique de l'Ouest ?⁹

4.1 Introduction

Le projet de Réserve régionale (RR) est un projet développé par la CEDEAO dans le but d'améliorer la gestion des crises alimentaires dans la région en ajoutant une « ligne de défense » (régionale) entre les politiques nationales et l'aide internationale. Comme le projet RR n'est pas encore vraiment né¹⁰, il est difficile de tirer des leçons de son expérience. Cependant, deux raisons justifient une réflexion sur ce sujet. Premièrement, il s'agit d'un outil très novateur tant dans ses modalités (le projet RR est un outil régional au service des politiques nationales) que dans son objectif (voir ci-dessous). Deuxièmement, dans une certaine mesure, le projet RR peut être une source d'inspiration pour d'autres régions du monde (il a été présenté comme une expérience pilote lors des négociations du G20 2011 sur la gestion de l'instabilité des prix agricoles). Nous présenterons successivement ses objectifs, ses composantes, ses bénéfices potentiels et les défis à relever pour les concrétiser.

4.2 Objectifs du projet de réserve régionale de la CEDEAO

Les objectifs du projet RR de la CEDEAO, présentés dans le Tableau 1 ci-dessous, ne sont pas seulement liés à la sécurité alimentaire, car le projet vise également à renforcer la solidarité entre les États membres et à accroître la souveraineté alimentaire dans la région. Le projet RR s'appuie sur une doctrine fondée sur le principe de subsidiarité : il ne s'agit pas de se substituer aux politiques nationales, mais de les appuyer avec des outils régionaux ; il ne s'agit pas de se substituer à l'aide internationale, mais de mieux gérer les délais nécessaires pour la mobiliser.

Tableau 1 Objectifs du projet de réserve régionale de la CEDEAO

	Objectifs politiques	Objectifs de sécurité alimentaire
Vis-à-vis des politiques nationales	Accroître la solidarité entre les États membres de la CEDEAO	Améliorer la sécurité alimentaire en complétant les politiques nationales et l'aide internationale dans la gestion des crises alimentaires
Vis-à-vis de l'aide internationale	Accroître la souveraineté alimentaire de la région et des pays de la CEDEAO	

Source : Auteur.

Ces objectifs ne peuvent être compris qu'en remontant à l'origine de l'idée de ce projet, au lendemain des crises alimentaires de 2005 et 2008. Avant 2005, au Burkina Faso, au Mali et au Niger, les réserves alimentaires se limitaient à un stock de petite taille cogéré avec les donateurs. En 2005, ces pays ont été confrontés à une crise majeure due à une mauvaise récolte de mil et de sorgho résultant d'une sécheresse et d'attaques de criquets. Après la crise de 2005, considérant que leurs réserves alimentaires n'étaient pas suffisantes et que leurs procédures de mobilisation étaient trop lourdes, ces trois pays du Sahel ont décidé de construire d'autres réserves alimentaires gérées directement par le gouvernement. Le Mali a également créé 700 réserves alimentaires décentralisées gérées par les 700 municipalités du pays. Certains éléments qui fondent la philosophie du projet RR sont apparus à l'époque : le souhait de réserves alimentaires de plus grande taille, le souhait d'une plus grande indépendance vis-à-vis de la communauté internationale et le principe de subsidiarité. Puis vint la crise de 2008 sur les marchés internationaux. Pour les pays de la CEDEAO, les conséquences ont été une forte augmentation du prix du riz importé et une augmentation des délais d'importation. En a résulté une forte perte de confiance dans les marchés internationaux. Ce qui a conduit à l'idée que des réserves alimentaires sont nécessaires pour gérer les délais d'importation. Une autre conséquence de la crise de 2008 est liée au fait que de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest ont mis en œuvre des interdictions d'exportation dans le but d'atténuer les hausses de prix sur leur marché

⁹ Ce résumé d'étude de cas a été préparé par Franck Galtier en juillet 2016.

¹⁰ En juillet 2016, lorsque l'étude de cas a été écrite.

intérieur. Ces mesures n'ont pas été vraiment efficaces (elles ont été contournées la plupart du temps), mais elles ont mis en évidence le manque de solidarité entre les pays de la CEDEAO.

4.3 Composantes du projet de réserve régionale de la CEDEAO

Le projet RR comprend deux composantes principales : l'augmentation du niveau des réserves alimentaires nationales (grâce à un financement régional) et la constitution d'une réserve régionale. Les deux composantes sont complémentaires parce qu'elles visent à aider les pays à répondre à leurs besoins essentiels en cas de crise. Les deux respectent le principe de subsidiarité en renforçant les outils entre les mains des gouvernements nationaux (la réserve régionale est conçue pour être utilisée par les gouvernements nationaux et non par les autorités de la CEDEAO). Les deux impliquent une solidarité régionale, mais la réserve régionale va plus loin dans cette direction : l'augmentation des réserves alimentaires nationales doit être initialement financée par la région, mais, lorsque ces stocks seront épuisés, ils devront être reconstitués par des fonds nationaux ; dans le cas de la réserve régionale, la reconstitution des stocks est également couverte par la région.

Augmentation prévue des réserves alimentaires nationales et taille de la réserve nationale

La taille requise pour les réserves alimentaires nationales et la réserve régionale a été déterminée en estimant les besoins de base de chaque pays de la CEDEAO face à une crise majeure. Cela a été fait : (i) en prenant le pourcentage de la population affectée par la crise majeure que ce pays a connue entre 2000 et 2012 ; (ii) en multipliant ce pourcentage par la population estimée pour 2020 ; (iii) en appliquant la norme du PAM de 15 kg par personne et par mois ; et (iv) en supposant que trois mois de ces besoins annuels devraient être satisfaits au niveau régional pour les pays enclavés, et 1,5 mois pour les pays côtiers (afin de gérer les délais de mobilisation de l'aide internationale). Cela a donné les besoins en réserves alimentaires de base, pays par pays. L'étape suivante a consisté à déterminer la part de ces besoins qui devrait être couverte par la réserve régionale (*versus* les réserves alimentaires nationales). Au nom du principe de subsidiarité, il a été décidé qu'au niveau agrégé de la région de la CEDEAO, cette part serait d'environ 33 %, ce qui permet de conclure que la taille pertinente pour la réserve régionale est d'environ 410 000 tonnes et la taille requise pour les réserves alimentaires nationales d'environ 840 000 tonnes (étant donné leur taille actuelle, l'augmentation requise des réserves alimentaires nationales est supérieure à 600 000 tonnes). La dernière étape a consisté à définir le poids des composantes physiques et financières au sein de la réserve régionale : 140 000 tonnes pour le stock physique et environ 270 000 tonnes pour le stock financier.

Règles et procédures d'utilisation de la réserve régionale

Chaque État membre de la CEDEAO peut demander à utiliser gratuitement la réserve régionale (au nom de la solidarité régionale) jusqu'à concurrence d'un certain montant, à condition que cet État membre soit confronté à une crise alimentaire. Ce montant (le « quota » du pays) correspond à une part donnée des besoins du pays en réserves alimentaires de base (estimé comme décrit ci-dessus). Comme on l'a déjà indiqué, cette part est d'environ 33 % en moyenne, mais elle varie en fait selon que le pays considéré est un pays côtier ou enclavé et qu'il appartient ou non aux pays les moins avancés (PMA) – 40 % pour les PMA enclavés, 20 % pour les pays enclavés ou les PMA, et 10 % pour les pays côtiers non PMA. Cela a permis de calculer le quota de chaque pays (c'est-à-dire la quantité qu'il peut obtenir gratuitement de la réserve régionale en cas de crise) et le niveau requis de sa réserve alimentaire nationale – comme le montre le Tableau 2 ci-dessous.

Stratégie de financement

Le coût estimatif de l'augmentation de 600 000 tonnes des réserves alimentaires nationales est d'environ 3 000 millions de dollars US (le projet prévoit de le faire sur 8 ans), alors que le coût annuel de la réserve régionale est d'environ 200 millions de dollars US (si 100 % de la réserve régionale sont utilisés dans l'année, seulement 150 millions de dollars US si 75 % de la réserve régionale sont utilisés). La CEDEAO a demandé l'appui des bailleurs (l'Union européenne a déjà fourni environ 50

millions d'euros), mais l'idée est qu'environ 75 % du financement devrait provenir des ressources de la région par le biais d'une « taxe Faim Zéro » sur l'ensemble des importations non alimentaires de la CEDEAO (cette taxe générerait environ 390 millions de dollars US par an).

4.4 Le projet de réserve régionale peut-il accroître la solidarité entre les pays de la CEDEAO ?

La réponse est clairement oui, car le projet de réserve régionale englobe trois formes de solidarité :

- *Solidarité avec les pays vulnérables aux crises alimentaires.* Les pays fortement touchés par les crises passées recevront un soutien plus important de la solidarité régionale pour augmenter le niveau de leur réserve alimentaire nationale (encore plus s'ils sont enclavés).
- *Solidarité avec les pays touchés par les crises alimentaires.* Cette forme de solidarité est mise en œuvre par la « mutualisation » de la réserve alimentaire : tous les pays y contribuent mais seuls les pays en crise en bénéficient (le droit d'utilisation de la réserve est déclenché par les indicateurs d'insécurité alimentaire des pays basés sur le Cadre Harmonisé Bonifié¹¹ (CHB). De plus, parmi les pays touchés, les pays ayant des besoins plus élevés en profitent davantage : la quantité que chaque pays peut obtenir gratuitement de la réserve (son quota) dépend de ses besoins en stocks d'aliments de base. Enfin, pour un niveau donné de besoins, la solidarité est plus élevée pour les pays pauvres et enclavés, puisqu'un pourcentage plus élevé de leurs besoins est couvert par la réserve régionale (Section 4.3).
- *Solidarité concernant le financement du projet de RR.* Comme la majeure partie du coût de la réserve régionale et de l'augmentation initiale des réserves alimentaires nationales est censée être financée par une « taxe Faim Zéro » sur le total des importations extra-CEDEAO de chaque État membre de la CEDEAO, les pays côtiers non PMA (Côte d'Ivoire, Ghana et Nigeria) seront les principaux contributeurs.

Ces trois formes de solidarité se traduiraient par un niveau très élevé de solidarité régionale avec les pays sahéliens (en particulier le Niger), car ces pays sont les plus souvent touchés par les crises alimentaires, ont les besoins les plus élevés et sont tous des pays enclavés et des PMA. Tout en contribuant très peu (environ 5 % du coût total), ils obtiendront environ 90 % des quotas de la réserve régionale et 77,5 % de l'augmentation des réserves alimentaires nationales – comme le montrent les Figures 4 et 5. Un bénéfice additionnel potentiel est que l'existence de ces trois formes de solidarité est susceptible d'inciter les pays à renoncer aux interdictions d'exportation.

4.5 Le projet RR peut-il améliorer la sécurité alimentaire dans la zone CEDEAO ?

Comme le projet RR n'a pas encore été mis en œuvre, la seule chose que nous pouvons faire est d'évaluer son adéquation avec les caractéristiques des crises alimentaires en Afrique de l'Ouest. Pour ce faire, nous avons identifié les principaux types de crises alimentaires auxquelles la région a été confrontée au cours des dernières années et nous avons essayé d'imaginer quel aurait pu être l'effet du projet RR sur l'amélioration de la gestion de ces crises. Les principaux bénéfices attendus sont les suivants.

Meilleurs diagnostic et alerte précoce grâce à un renforcement du « penser régional »

L'utilisation du Cadre Harmonisé Bonifié pour comparer la situation des différents pays conduira à prendre en compte la dimension régionale des crises – la méconnaissance de la dynamique du marché régional a conduit à sous-estimer fortement la crise du Niger en 2005.

¹¹ Indicateur harmonisé d'insécurité alimentaire utilisé en Afrique de l'Ouest. Le CHB est largement inspiré de l'Integrated Phase Classification (IPC).

Réponses (nationales et internationales) plus rapides

L'effet le plus évident est que, grâce à la réserve régionale et à l'augmentation des réserves alimentaires nationales, des réponses nationales plus fortes seront possibles. Le projet RR peut également réduire les délais de mobilisation de l'aide internationale, car les gouvernements sont plus susceptibles de reconnaître l'ampleur de la crise s'ils ont plus de moyens de la gérer – comme l'illustrent les crises passées dans la région. Enfin, elle peut également réduire les délais de mise en œuvre de l'aide internationale grâce à la disponibilité accrue de stocks physiques – le manque de stocks a été, par exemple, un problème important pendant la crise du Niger en 2005.

Réponses plus adaptées

Agir plus tôt pourrait permettre de réduire les besoins en coûteux programmes de récupération nutritionnelle (ces programmes ont représenté plus de 60 % du budget de gestion de la crise du Niger en 2010). Ceci permettrait de consacrer des moyens plus importants aux actions de moyen terme visant à augmenter les moyens d'existence et la résilience des ménages. La disponibilité de stocks physiques peut également permettre d'utiliser davantage les produits de base locaux dans les interventions (nationales et internationales), ce qui peut contribuer à réduire le coût et les délais des interventions et à atténuer l'augmentation du prix de ces produits de base (qui sont les plus consommés par les pauvres). Le projet RR peut également conduire à une plus grande coordination entre les réponses nationales aux crises régionales : en augmentant les moyens de tous les gouvernements des pays de la CEDEAO, le projet RR peut conduire à l'utilisation simultanée des réserves alimentaires nationales, contribuant ainsi à atténuer beaucoup plus efficacement les flambées des prix des denrées de base.

4.6 Le projet RR peut-il accroître la souveraineté alimentaire de la région et des pays de la CEDEAO ?

Dans ce domaine, l'ambition du projet RR est plus limitée. Il ne s'agit pas de se substituer à l'aide internationale, mais seulement de gérer les crises pendant les délais de mobilisation de l'aide internationale. De plus, dans la stratégie de financement proposée pour le projet RR, les partenaires au développement jouent toujours un rôle, bien que la majeure partie du financement soit censée provenir de ressources régionales. Cependant, en augmentant la capacité des gouvernements des pays de la CEDEAO, le projet RR peut contribuer non seulement à un rôle accru des gouvernements avant l'arrivée de l'aide internationale, mais aussi à une cogestion de l'aide internationale. La crise de 2005 au Niger a montré que l'aide internationale (acheminée exclusivement par l'intermédiaire des *clusters* des Nations Unies et des ONG) peut avoir un effet très déstructurant sur les institutions nationales. La détention de stocks plus importants peut accroître le rôle joué par les gouvernements, surtout lorsqu'il y a pénurie de denrées de base locales, comme cela s'est produit en 2005. Le projet RR peut également apporter des avantages secondaires à la souveraineté alimentaire en promouvant, d'une part, l'utilisation d'aliments de base locaux (mil, sorgho, maïs, farine de manioc) dans la gestion des crises alimentaires, ce qui correspond mieux aux habitudes et préférences des consommateurs et, d'autre part, le renforcement des achats sur le marché local.

4.7 Défis à relever

Quoi qu'il en soit, tous les avantages mentionnés ci-dessus ne sont que des avantages potentiels. Leur concrétisation nécessiterait l'implication de la Commission de la CEDEAO et de ses États membres dans le financement du projet RR. Cependant, jusqu'à présent, le seul contributeur à la construction du projet RR est l'Union européenne : les États membres n'ont pas livré la quantité de produits de base qu'ils étaient censés livrer pour construire la réserve régionale ; les communautés économiques régionales (CEDEAO et Union économique et monétaire ouest africaine) n'ont pas fourni les fonds nécessaires à la construction de la réserve régionale ; la taxe Faim Zéro n'a pas été créée. Un autre défi est lié au manque d'utilisation (appropriée) du CHB par de nombreux pays de la CEDEAO. Étant donné que le CHB est la base des indicateurs (harmonisés) d'insécurité alimentaire

qui déclencheront le droit des pays d'utiliser leur quota sur la réserve régionale, il est nécessaire de généraliser l'utilisation du CHB pour éviter les conflits.

4.8 Conclusion

Cette étude de cas illustre bien la conclusion de l'étude globale, telle qu'elle ressort de son rapport de synthèse¹², selon laquelle les réserves alimentaires sont particulièrement utiles lorsque : (i) les produits de base les plus consommés par les familles pauvres du pays concerné ne sont pas échangés sur les marchés internationaux ; (ii) le pays est enclavé ; et (iii) le produit considéré peut être stocké sans détérioration de qualité. Elle illustre également le fait qu'une approche régionale peut être très utile dans des situations où il existe une très forte interaction entre les pays (porosité des frontières notamment). Par conséquent, il n'existe aucun doute sur la pertinence du projet RR. Les principaux défis sont liés à sa mise en œuvre.

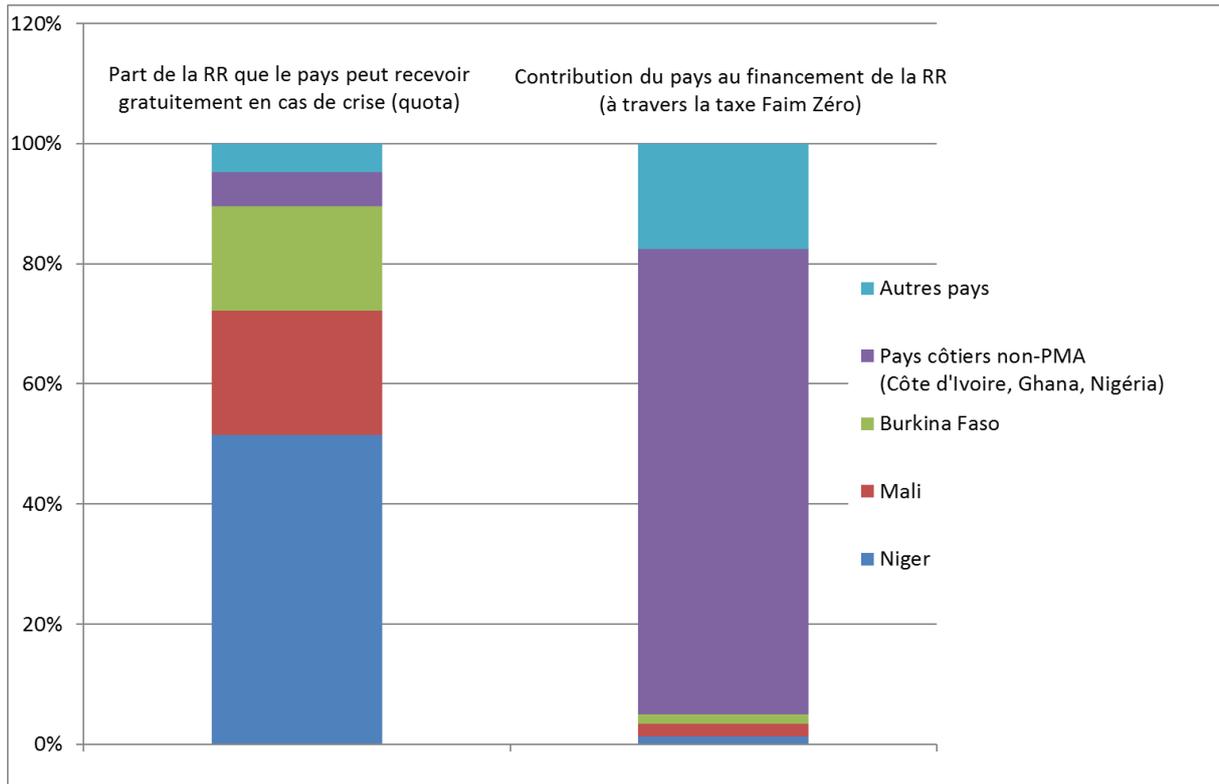
¹² Commission européenne (2018).

Tableau 2 Calibrage de la réserve régionale (RR) et estimation de l'augmentation requise pour les réserves alimentaires (RA) nationales

Pays membres de la CEDEAO	Population en 2020 (en milliers)	Population affectée par la crise majeure connue par le pays sur la période 2000-2012 (en %)	Quantité nécessaire pour approvisionner les transferts d'urgence* (en tonnes)	Délais d'importation	Besoin du pays en RA (en tonnes)	% des besoins en RA couverts par la RR	Besoins couverts par la RR (en tonnes)	Besoins couverts par les RA nationales (en tonnes)	Niveau actuel des RA nationales (en tonnes)	Augmentation nécessaire des RA nationales (en tonnes)
Bénin	11523	4%	82 966	1,5 mois	10 371	20%	2 074	8 297		8 297
Burkina Faso	22150	18%	717 660	3 mois	179 415	40%	71 766	107 649	28 000	79 649
Cap Vert	544	7%	6 482	3 mois	1 621	20%	324	1 296		1 296
Côte d'Ivoire	24503	4%	176 422	1,5 mois	22 053	10%	2 205	19 847		19 847
Gambie	2 242	36%	145 282	1,5 mois	18 160	20%	3 632	14 528		14 528
Ghana	30325	4%	218 340	1,5 mois	27 293	10%	2 729	24 563		24 563
Guinée	12765	4%	91 908	1,5 mois	11 489	20%	2 298	9 191		9 191
Guinée-Bissau	1863	8%	25 989	1,5 mois	3 249	20%	650	2 599		2 599
Liberia	5166	13%	120 884	1,5 mois	15 111	20%	3 022	12 088		12 088
Mali	20537	23%	850 232	3 mois	212 558	40%	85 023	127 535	17 000	110 535
Niger	22071	53%	2 118 286	3 mois	529 572	40%	211 829	317 743	32 000	285 743
Nigeria	203869	4%	1 467 857	1,5 mois	183 482	10%	18 348	165 134	150 000	15 134
Sénégal	15998	7%	201 575	1,5 mois	25 197	20%	5 039	20 158		20 158
Sierra Leone	7178	4%	51 682	1,5 mois	6 460	20%	1 292	5 168		5 168
Togo	7343	4%	52 870	1,5 mois	6 609	20%	1 322	5 287		5 287
CEDEAO	388077		6 328 433		1 252 637		411 554	841 083	227 000	614 083

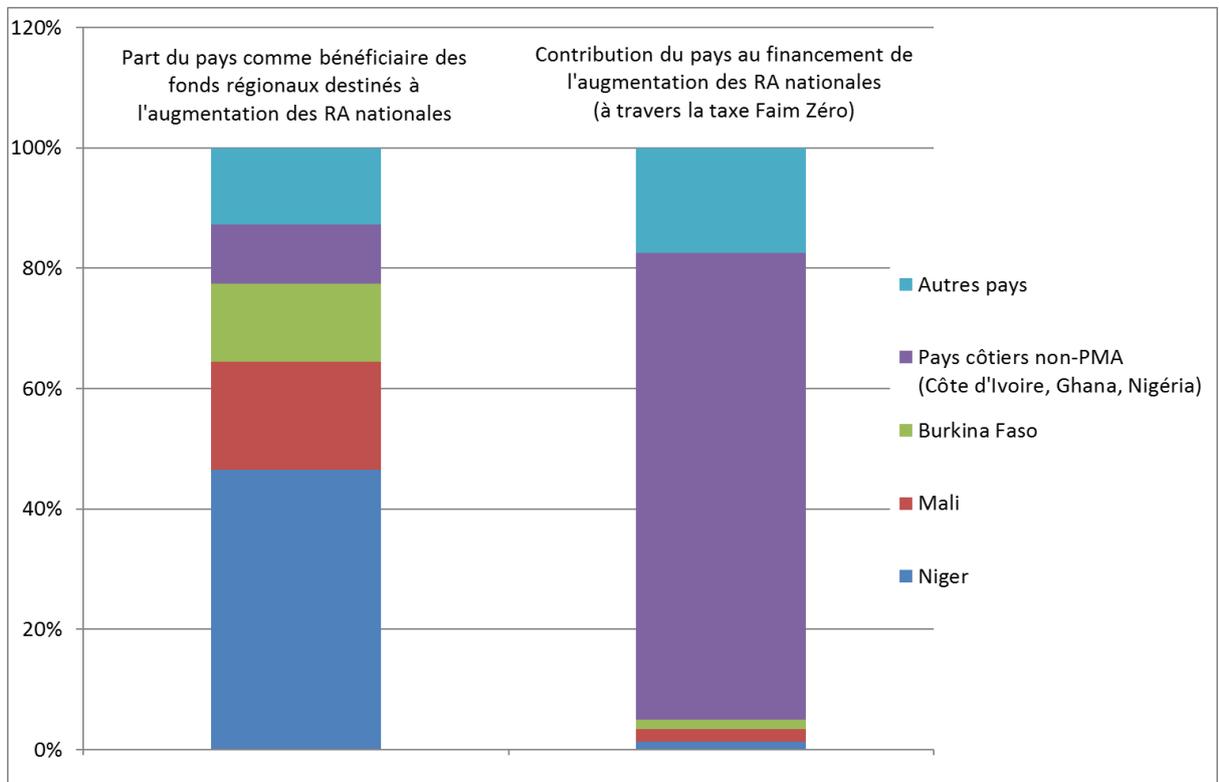
* Estimation basée sur la norme du PAM de 15 kilos par personne et par mois.

Source : Calculs des auteurs basés sur CEDEAO (2012) – Tableau 3 (p. 38) pour l'estimation des besoins annuels (quantité nécessaire pour approvisionner les transferts d'urgence si une crise majeure se produit) ; note 18 (p. 39) pour la liste des pays côtiers et enclavés (qui détermine la part de ces besoins qui doivent être couverts par des réserves alimentaires : 1,5 ou 3 mois) ; note 19 (p. 40) pour les listes des pays PMA/non PMA (qui, conjointement avec le critère côtier/ enclavé, détermine le pourcentage des besoins en réserves alimentaires qui doit être couvert par la réserve régionale).



Source : Auteurs, sur la base de ICEDEAO (2012) – voir le Tableau 2 pour plus de détails.

Figure 4 Solidarité régionale liée à la réserve régionale



Source : Auteurs, sur la base de CEDEAO (2012) – voir le Tableau 2 pour plus de détails.

Figure 5 Solidarité régionale liée à l'augmentation des réserves alimentaires nationales

CAS 5 Politiques publiques visant à renforcer la sécurité alimentaire : Le cas de l'Éthiopie¹³

L'Éthiopie, pays sujet à des sécheresses prolongées qui peuvent avoir des effets dévastateurs sur la production céréalière et animale, a fait d'énormes progrès en matière de sécurité alimentaire au cours des deux dernières décennies. Des famines massives se sont produites au début des années 1970 et au milieu des années 1980 lors de grandes sécheresses, les secours d'urgence n'ayant pas pu compenser la chute de la production céréalière et animale nationale, et la forte diminution de l'accès à la nourriture pour des millions de ménages. Toutefois, d'autres facteurs étaient également importants, notamment la négligence à long terme des petits exploitants agricoles, l'insuffisance des infrastructures, le faible développement des marchés privés (et les restrictions aux mouvements des céréales pendant la famine de 1984) et la lenteur de la réaction des institutions publiques.

Au cours de la dernière décennie, toutefois, la sécurité alimentaire s'est considérablement améliorée, en grande partie grâce aux investissements et aux politiques publiques qui ont permis de doubler la production céréalière au cours des dix dernières années, de rendre les marchés agricoles plus efficaces et de mettre en place un filet de sécurité souple et bien ciblé. L'amélioration de l'efficacité des institutions chargées de la sécurité alimentaire et de la gestion des catastrophes en ce qui concerne la stabilisation des prix du marché, la gestion des stocks et la coordination des secours d'urgence a également joué un rôle.

Entre les années 1960 et 1990, le gouvernement éthiopien est intervenu sur les marchés intérieurs des céréales pour tenter de contrôler les prix. Des organismes gouvernementaux successifs ont été créés et dissous par la suite, notamment le Grain Marketing Board (GMB), créé sous le règne de l'empereur Haïlie Selassie dans les années 1950, le Agricultural Marketing Board (AMB) créé sous le régime du Derg au milieu des années 1970 et l'Ethiopian Grain Trading Enterprise¹⁴ (EGTE) à compter de 1991. La part du gouvernement sur les marchés céréaliers intérieurs (EGTE et ses prédécesseurs) a toutefois diminué considérablement au fil du temps, passant d'un sommet d'environ 40 % dans les années 1980 à seulement 4 % à la fin des années 1990 et moins de 2 % au cours de la période 2001-2007. Les importations publiques commerciales avant 2008 étaient généralement faibles, mais depuis lors, l'EGTE a importé plus d'un million de tonnes de céréales au cours des années de déficit de production important pour stabiliser les prix et subventionner la consommation urbaine.

Depuis 1996, les apports d'aide alimentaire au pays ont varié d'environ un quart de million de tonnes à près de deux millions de tonnes après la sécheresse de 2003. Bien que l'aide alimentaire en pourcentage de la production céréalière totale ait été faible la plupart des années, cette part a considérablement augmenté pendant les années de sécheresse, atteignant jusqu'à 16 % en 2003. Un changement majeur dans la planification et la distribution de l'aide alimentaire s'est toutefois produit en 2005 avec l'introduction du Productive Safety Net Programme (PSNP – Programme de filet de sécurité productif) qui a remplacé les appels annuels « d'urgence » pour l'aide alimentaire par des programmes ciblés de transferts alimentaires en nature et en espèces aux ménages, liés à des projets locaux de travaux publics et à des programmes de constitution de patrimoine familial.

Après la sécheresse de 1973-1974 et la famine qui a suivi, le Gouvernement éthiopien a constitué une réserve stratégique de céréales, alimentée à la fois par des apports réguliers d'aide alimentaire et par des céréales produites localement. Par la suite, le Gouvernement éthiopien a créé l'Agence éthiopienne de réserve pour la sécurité alimentaire (EFSRA) en 1982, en tant qu'unité de la Commission de secours et de relèvement chargée de gérer les stocks. Certaines années, des

¹³ Ce résumé d'étude de cas a été préparé par Shahidur Rashid, Dawit Alemu et Paul Dorosh en août 2016.

¹⁴ Entreprise éthiopienne de commerce du grain (N.d.T.)

organismes gouvernementaux et des ONG ont emprunté à ces stocks pour pouvoir mener des opérations d'urgence avant même l'arrivée des cargaisons d'aide alimentaire. Les niveaux recommandés pour le stock ont été progressivement relevés, passant de 204 600 tonnes métriques en 1987 à 407 000 tonnes en 2004 (après les sécheresses de 2002-2003). En 2009, les mérites de l'augmentation des réserves stratégiques de céréales jusqu'à 1,5 million de tonnes métriques faisaient l'objet d'un débat.

Les réformes administratives de l'organisme de gestion des risques de catastrophe visant à améliorer la coordination, à accroître l'appropriation publique et à fournir une réponse plus rapide aux risques de catastrophe se sont également révélées efficaces. Néanmoins, le pays souffre encore d'une grande instabilité des prix. De par leur conception, les stocks alimentaires sont trop petits pour soutenir les interventions à grande échelle sur le marché nécessaires pour stabiliser efficacement les prix. En outre, les interventions seraient très coûteuses en raison de l'importance des marges de transport et de commercialisation des céréales. Néanmoins, il existe des possibilités largement inexploitées de réduire la stabilité des prix et les coûts pour le gouvernement en encourageant le secteur privé dans le commerce international du blé et du maïs.

Ainsi, le système alimentaire éthiopien avec ses stocks minimaux a évolué avec succès au fil du temps. Les politiques et les investissements publics visant à promouvoir une production accrue, des marchés plus efficaces et des filets de sécurité efficaces ont largement contribué à la sécurité alimentaire globale, tandis que les interventions directes et coûteuses des pouvoirs publics sur les marchés pour stabiliser les prix ont considérablement diminué depuis les années 1990. Les réserves alimentaires publiques ne jouent qu'un rôle mineur dans le système alimentaire actuel, fonctionnant essentiellement comme des stocks de travail qui se développent temporairement pour faciliter les opérations de secours d'urgence, tandis que les institutions chargées de la gestion des stocks alimentaires et des secours d'urgence sont devenues de plus en plus efficaces pour faire face aux crises. Néanmoins, parce que le pays reste sensible à la sécheresse, l'Éthiopie continuera d'avoir besoin d'investissements publics bien choisis et d'institutions qui fonctionnent bien pour maintenir ou dépasser les progrès remarquables qu'elle a réalisés en matière de sécurité alimentaire au cours des deux dernières décennies.

CAS 6 Le rôle des stocks publics de céréales dans la sécurité alimentaire : L'expérience de l'Indonésie¹⁵

Cette étude de cas sur l'Indonésie a tenté : (i) d'analyser les activités de sécurité alimentaire dans un contexte historique ; (ii) de mettre l'accent sur le contexte macroéconomique plus large dans lequel la question des réserves de céréales est posée, et (iii) de soulever autant de questions – vraiment plus – qu'elle n'apporte de réponses. Elle traitait de la stabilité des prix, des réserves alimentaires publiques, des politiques commerciales et des transferts sociaux en nature. Du moins historiquement, l'histoire indonésienne est une série d'urgences. L'étude de cas ne portait pas sur les transferts d'espèces ou de bons d'achat, les transferts d'actifs (bovins, etc.), les transferts d'intrants de production ou les politiques visant à renforcer les systèmes privés de stockage et de réception d'entrepôt (bien qu'elle introduise le rôle potentiel des supermarchés), car ces questions ne sont pas directement pertinentes pour l'expérience indonésienne.

L'Indonésie a une longue histoire – depuis l'indépendance des Pays-Bas en 1945, et même avant – de l'utilisation des réserves alimentaires de riz pour assurer la sécurité alimentaire. A partir de 1973, au début de la période post-Sukarno, les prix intérieurs du riz se sont stabilisés autour des prix mondiaux du riz. Une agence de logistique alimentaire, appelée BULOG, a été créée pour contrôler les prix du riz avec un responsable qui rend compte directement au Président et avec une ligne de crédit à taux d'intérêt subventionnés par la Banque centrale. Le prix plancher couvrait les coûts de production, offrait une marge pour encourager l'adoption de nouvelles technologies et était connu avant l'ensemencement – les agriculteurs pouvaient compter au moins sur des prix minimaux dans leur prise de décision.

Le stock tampon sous contrôle de BULOG a été constitué lorsque la production était abondante et versée de manière relativement égale sur plusieurs années pour fournir des salaires en nature aux fonctionnaires afin de compenser l'impact de la hausse des prix (il y a eu une inflation très rapide – plusieurs centaines de pour cent par an – dans les années 1950 et 1960) et l'approvisionnement des militaires – deux piliers pour assurer la stabilité politique.

Le riz a été injecté dans les marchés de détail pour défendre le prix plafond. Il est important de noter que, de par sa conception, la fourchette entre les tranches de prix supérieures et inférieures était suffisamment large pour encourager le commerce privé. Le commerce international a fourni une importante roue d'équilibre dans le système : l'Indonésie a importé pour compléter les achats nationaux en cas de besoin et n'a exporté qu'à l'occasion. Les prix intérieurs ont été plus stables que les prix mondiaux du riz. Il y a eu quelques périodes de crise - la crise alimentaire mondiale en 1972-1973, l'effondrement des prix des matières premières sur les marchés mondiaux au milieu des années 1980 et une autre crise en 1994-1995 – mais cette politique a dominé pendant près de trois décennies jusqu'à la crise financière asiatique en 1997-1998 – il est devenu impossible de stabiliser les prix du riz lorsque la macro-économie et le taux de change sont devenus incontrôlables.

La stabilisation des prix était particulièrement importante au début, car c'était un élément essentiel pour maintenir l'unité politique du pays – la période post-Sukarno a été très volatile. Les pénuries alimentaires pourraient en fait conduire à des émeutes urbaines, provoquant la chute du gouvernement. On peut soutenir que, puisque le gouvernement n'a pas chuté, la stabilisation des prix a « fonctionné ».

La stabilisation des prix est importante parce qu'elle est un élément essentiel de la politique de développement en faveur des pauvres. On peut dire que cela a « fonctionné » parce que l'Indonésie est passée d'une situation économique désespérée en 1966 à un taux de croissance très élevé et que

¹⁵ Ce résumé d'étude de cas a été préparé par C. Peter Timmer en juin 2016.

la pauvreté a été réduite de façon spectaculaire. Des prix bas et stables étaient un élément clé de cette stratégie de développement plus large, mais cette stratégie ne pouvait fonctionner que si la productivité des riziculteurs indonésiens augmentait rapidement.

Il y a eu des circonstances spéciales. Les technocrates ont essentiellement défini des politiques et ont été soutenus par la structure politique (le Président). Une politique macroéconomique saine a été suivie. La stabilisation des prix faisait partie d'un ambitieux effort de développement mettant fortement l'accent sur la recherche agricole, la vulgarisation, l'irrigation et l'approvisionnement en intrants. Une nouvelle technologie à haut rendement a été introduite. Les routes rurales se sont considérablement développées. Des réserves de pétrole étaient disponibles et exploitées. L'aide étrangère était abondante. BULOG, qui a mis en œuvre l'effort de stabilisation des prix, est né d'un commandement militaire structuré, doté de ressources financières adéquates et d'un excellent réseau d'information.

Ainsi, la stabilisation des prix :

- a eu un effet positif sur la consommation alimentaire en Indonésie, notamment en stabilisant la tendance à la hausse de la consommation de riz par habitant ;
- était rentable ; et
- a eu un effet négatif limité sur d'autres pays – bien que l'Indonésie ait reconnu qu'elle était un « grand pays » sur le marché mondial du riz.

Lorsque la crise financière asiatique a frappé en 1997-1998, le régime de Suharto s'est effondré et la démocratie s'est installée. Le vaste monopole commercial et l'autorité de stabilisation des prix de BULOG ont été démantelés. Au début des années 2000, dans ce qui était un choix politique conscient en raison des restrictions à l'importation, les prix de détail du riz ont commencé à augmenter – bien au-dessus des prix mondiaux. Pour près des deux tiers des ménages ruraux de Java, la hausse des prix du riz se traduit par une baisse des revenus réels et une augmentation de la pauvreté. Les prix élevés maintiennent les agriculteurs inefficaces dans la production rizicole, ce qui les dissuade de passer à des produits de base de grande valeur axés sur les consommateurs, transition essentielle à une croissance économique soutenue à long terme (et à des revenus plus élevés pour les petits agriculteurs).

En contrepartie d'une stratégie politique de fidélisation des riziculteurs par des prix élevés, le programme de subventions alimentaires ciblées est devenu l'instrument politique le plus important du gouvernement pour protéger la sécurité alimentaire. Ce qui est finalement apparu c'est que le programme Raskin (nourriture pour les pauvres) avait les meilleures intentions et était bien conçu, mais mal appliqué.

Sous le régime démocratique, une décentralisation radicale a essentiellement lié la main des organismes du gouvernement central et a ouvert la porte à la corruption induite localement qui a miné Raskin. BULOG a été réorganisé en Perum (une société publique), plutôt qu'en un organisme gouvernemental relevant du président ou du Cabinet, ce qui a eu pour effet de dissimuler divers coûts dans les comptes de Raskin, mais sans véritable responsabilité publique. Les erreurs de ciblage de type I (exclusion) et de type II (inclusion) ont augmenté. Les coûts ont augmenté. La corruption est un problème très important et visible. Les déchets se sont accumulés. Quatre évaluations importantes ont débouché sur des recommandations, à savoir : renforcer le ciblage, réduire les « fuites », accroître la transparence et la responsabilisation, renforcer la surveillance et le suivi, y compris la « socialisation » (responsabilité communautaire) et, sans changements importants dans ce qui précède, revenir à la stabilisation des prix uniquement.

En conclusion, si la discussion politique se limite uniquement à l'avenir de Raskin, il est probable qu'un analyste sensé sera d'accord avec le sentiment largement répandu dans la communauté de

Jakarta « d'en finir ». Mais une discussion sur le rôle plus large de la sécurité alimentaire dans le processus de développement exige une vision beaucoup plus nuancée et historiquement éclairée. L'Indonésie a besoin d'une nouvelle politique alimentaire.

Dans l'ensemble, les transferts en nature :

- ont eu un effet limité, et très discuté en termes statistiques, sur la consommation alimentaire en Indonésie ;
- n'étaient pas rentables ; mais
- ont eu un effet négatif limité sur d'autres pays.

Pour résumer la contribution de cette étude de cas aux trois grands débats sur le rôle des réserves alimentaires dans l'amélioration de la sécurité alimentaire dans les pays en développement :

- *Débat sur les outils de transfert.* Tout en reconnaissant les objectifs plus larges des transferts aux ménages pauvres (soit en situation de crise pour leur permettre de maintenir leur niveau de consommation alimentaire, soit en temps normal dans le but de réduire la malnutrition chronique), l'étude de cas ne porte que sur les transferts alimentaires, dont les résultats sont très mitigés. Il ne traite pas des bons en espèces ou des bons d'alimentation, sauf en tant qu'alternatives possibles au programme de transfert en nature de Raskin. Il n'y a pas encore d'expérience empirique.
- *Débat sur les outils de stabilisation.* Si l'objectif est de contenir la flambée des prix des céréales, la stabilisation des prix (réserves alimentaires) et les politiques commerciales (qui visent à réguler les importations et/ou les exportations) peuvent être très efficaces. Les politiques de soutien au stockage privé (bonifications d'intérêts, location d'entrepôts à bas prix, soutien aux systèmes de warrantage, etc.) n'ont pas été discutées car de telles subventions au stockage seraient inefficaces en Indonésie.
- *Débat sur la stabilisation ou le transfert.* Dans une situation de crise alimentaire émergente, l'étude de cas n'aborde pas la question de savoir s'il est préférable d'essayer de contenir ou d'atténuer les flambées de prix ou de compenser leur effet sur les ménages pauvres par des transferts. Timmer (2004) soutient que l'atténuation des hausses de prix est la seule stratégie réaliste en Asie pour protéger les consommateurs pauvres de riz.

L'étude de cas n'aborde pas la question de savoir s'il est préférable d'utiliser les réserves alimentaires pour agir sur les prix ou pour fournir des transferts à des ménages ciblés – bien que le programme indonésien initial semblait faire les deux, en raison du programme *beras pegawai* (riz distribué aux fonctionnaires dans le cadre de leurs salaires), qui a survécu à son utilité économique dans les années 1980. Plus généralement, il n'aborde pas la question de savoir s'il est préférable de promouvoir des outils de stabilisation ou des outils de transfert – bien que, étant donné le contexte historique (qui est significatif), l'étude favorise les réserves alimentaires parce que la stabilité des prix du riz que les réserves alimentaires ont permis à générer une croissance économique qui a entraîné une augmentation des revenus des ménages pauvres (c'est-à-dire des « transferts » d'une certaine manière) et une réduction substantielle de la pauvreté.

CAS 7 Efficacité des réserves alimentaires dans l'amélioration de la sécurité alimentaire dans les pays en développement : Le cas du Nigéria¹⁶

Le défi de la sécurité alimentaire au Nigéria a commencé avant l'indépendance mais s'est intensifié après l'indépendance, l'agriculture ayant perdu au profit de l'exploration pétrolière en tant que principale source de devises étrangères. Quelques années après l'indépendance, le secteur agricole est passé d'une source nette de devises à une fuite nette de devises. Le début des exportations de pétrole à grande échelle au début des années 1970 a conduit à un quasi abandon de l'agriculture et à la disparition des montagnes de cacao à l'ouest, des amas de palmiers à huile et de noyaux à l'est et des pyramides d'arachide au nord. L'insécurité alimentaire a retenu l'attention nationale au cours de la période, mais la réponse politique a été l'importation de denrées alimentaires plutôt qu'un retour à l'autosuffisance de la production nationale. Les efforts déployés par les gouvernements subséquents pour relever le défi de la production nationale ont été inefficaces et n'ont pas permis d'obtenir des résultats tangibles.

Tableau 3 Statistiques agricoles et alimentaires du Nigéria

	1990	2000	2014
Réglage			
Population (millions)	95,6	122,9	178,5
Population rurale (millions)	61,9	70,8	86,6
Urbanisation (%)	35,3	42,4	51,5
Superficie récoltée (millions d'hectares)	34,0	65,0	100,0
Dimension de la faim			
Rapport de dépendance des importations céréalières (%)	6,4	13,6	21,7
Approvisionnement alimentaire			
Valeur de la production alimentaire, 2004-2006 (en millions de dollars internationaux)	15 138	25 335	36 075
Agriculture, valeur ajoutée (% du PIB)	32	26	20
Exportations alimentaires (millions de dollars US)	158	262	1 219
Importations alimentaires (millions de dollars US)	480	1 017	6 402
Commerce net (millions de dollars US)			
Céréales	(119)	(493)	(3 211)
Fruits et légumes	(2)	(17)	159
Viande	-	(1)	(11)
Produits laitiers	(73)	(134)	(519)
Poisson	(166)	(169)	(1 142)

Source : Statistical Pocketbook 2015 de la FAO.

La première politique agricole nationale de 1999 a fait de l'autosuffisance alimentaire de base et de la sécurité alimentaire ses principaux objectifs, et a lancé une série d'initiatives de sécurité alimentaire pour accroître la productivité de la production alimentaire par le biais de transferts de technologie et de programmes d'irrigation à grande échelle pour soutenir l'agriculture vivrière toute l'année. Les gouvernements successifs se sont appuyés sur les efforts initiés dans la politique et, en particulier, la suffisance alimentaire a reçu un soutien remarquable dans les politiques de l'administration qui a commencé en 2011. Cependant, malgré les efforts et les réalisations, le pays est devenu plus

¹⁶ Ce résumé d'étude de cas a été préparé par Chukwuka Onyekwena en juin 2016.

dépendant des importations alimentaires en raison de la croissance démographique et d'une production locale insuffisante, ce qui a intensifié le défi de la sécurité alimentaire (Tableau 3). Entre 1990 et 2014, la production locale a augmenté de 138 %, tandis que les importations nettes de produits alimentaires ont augmenté de 1 510 %, les importations nettes de céréales ont augmenté de 2 600 % et la dépendance à l'égard des importations de céréales est passée de 6,4 % en 1990 à 21,7 % en 2014. La croissance des rendements dans la production agricole a été peu reluisante et se situe bien en deçà des tendances mondiales. Ainsi, le commerce international des produits de base est au cœur de la sécurité alimentaire du pays, ce qui fait des marchés extérieurs une composante essentielle de la sécurité alimentaire. Il n'y a pas de politique ou de stratégie spécifique pour l'approvisionnement externe en aliments pour compléter la réalité. Au lieu de cela, les efforts continuent d'être centrés sur la production locale où l'autosuffisance a été un objectif insaisissable.

Le programme de réserves alimentaires du Nigeria a été lancé en 1987 pour répondre au besoin d'une plus grande capacité à répondre aux défis de la sécurité alimentaire lors de catastrophes naturelles. L'architecture des réserves alimentaires publiques est un système à trois niveaux qui comprend les réserves stratégiques de céréales exploitées par le gouvernement fédéral, qui vise à détenir 5 % des réserves totales, le programme de stocks tampons exploité au niveau des États pour détenir 10 % des réserves publiques, et les stocks à la ferme au niveau des administrations locales, qui devraient détenir les 85 % restants. Cependant, cette politique décentralisée ne s'appuie pas non plus sur une stratégie coordonnée qui n'est pas soutenue par des ressources financières affectées. Le fonctionnement des réserves alimentaires varie également à différents niveaux. Alors que le programme fédéral de stockage est principalement axé sur la réponse aux catastrophes internes et l'aide alimentaire aux pays voisins amis confrontés à des crises alimentaires, les programmes de stocks tampons des États sont principalement des programmes commerciaux d'achat et de vente de céréales essentielles à des prix bas et élevés, respectivement. Le programme d'entreposage des aliments à la ferme fonctionne comme un hybride des programmes fédéraux et étatiques.

Les silos de la réserve stratégique fédérale sont vides pour la plus grande partie de leur existence. Il n'existe pas de programme visant à financer systématiquement la constitution de réserves pour faire face aux imprévus. Le mode de fonctionnement des réserves stratégiques déduit des données limitées disponibles est que les céréales sont achetées quand le besoin s'en fait sentir. Les stocks tampons de l'État sont pour la plupart vides. Lorsque les grains sont réservés, ils sont conservés dans des entrepôts où les conditions empêchent de conserver les stocks pendant une longue période de temps. Des données empiriques suggèrent que les stocks à la ferme sont vastes, mais il n'y a pas de données systématiques disponibles sur ce segment. Les réserves privées sont exploitées en grande partie sous forme d'activités commerciales et sont détenues par des particuliers (agriculteurs, négociants et intermédiaires et marchands) et des entreprises privées (meuniers et entreprises de fabrication utilisant les céréales comme matières premières). On estime que les commerçants en grains, les négociants et les intermédiaires dominent les réserves privées dans les zones septentrionales, tandis que les sociétés privées et les négociants dominent dans les zones méridionales.

Les besoins financiers pour constituer des stocks sont assez importants et les gouvernements ne sont pas en mesure d'allouer les fonds nécessaires au stockage des aliments. On estime que le département des réserves stratégiques de céréales aurait besoin de 110 milliards de nairas nigériens pour stocker tous les silos de réserves stratégiques en 2014. Ce coût est monumental si on le compare à l'allocation budgétaire de 37 milliards de nairas à l'ensemble du secteur agricole pour l'année. En plus des coûts de stockage, les silos exigent une aération et des contrôles fréquents de la température, ce qui rend l'utilisation de l'énergie électrique difficile en raison des fréquentes coupures de courant. En raison des énormes besoins financiers liés au stockage, à la gestion et à l'entretien des silos, le gouvernement fédéral a récemment entamé le processus de concession de tous les silos fédéraux, sauf quatre d'entre eux, à des exploitants privés.

Les résultats suggèrent que les réserves alimentaires publiques n'ont pas joué un rôle substantiel dans la sécurité alimentaire au Nigéria, en particulier dans la modération des prix des céréales. Bien que l'infrastructure existe, les coûts d'utilisation et de gestion des réserves sont énormes. Il est possible que l'approvisionnement permanent des ménages pauvres à partir des réserves publiques existe au niveau infranational, celles-ci ne sont pas très répandues. Les réserves alimentaires privées sont très répandues, mais servent principalement des intérêts privés et commerciaux, et sont donc peu susceptibles de se prêter à la modération des prix.

CAS 8 Stocks de riz, politiques et sécurité alimentaire aux Philippines¹⁷

Le programme de sécurité alimentaire aux Philippines est axé sur le riz, l'aliment de base du pays. Les autorités veillent à ce que le riz soit disponible pour la population à des prix abordables et stables. Elles se sont efforcées de rendre le pays entièrement autosuffisant, en limitant les importations pour maintenir un prix local qui donne aux agriculteurs un revenu pour rester dans le riz. Pour compenser les prix élevés, le programme prévoit une subvention à la consommation de riz destinée aux pauvres. Les fluctuations saisonnières des prix du riz sont atténuées par les réserves de riz en cours d'année. À l'occasion, ils fournissent un soutien des prix à la ferme en cas de récolte exceptionnelle de riz. Les déficits dans les objectifs de suffisance du riz pour quelle que raison que ce soit, dont la plupart sont liés à des inondations extrêmes, sont couverts par les importations de riz par le gouvernement.

8.1 Autorité alimentaire nationale

A en juger par l'âge de l'institution parastatale, la National Food Authority¹⁸ (NFA), qui l'a dirigé, ce programme a près d'un demi-siècle. La NFA a des fonctions à la fois réglementaires et commerciales, ce qui la place en situation de conflit d'intérêts. Elle est investie d'un monopole sur les importations de riz, mesure non tarifaire temporairement autorisée par l'OMC jusqu'en 2017. L'entreprise publique maintient les stocks publics de riz, injecte du riz sur le marché pour influencer le prix local, se procure des rizières auprès des agriculteurs en cas de besoin et met du riz à disposition pour le programme de consommation de riz ciblé sur la pauvreté.

Comme la NFA est conçue pour acheter à un prix élevé et vendre à un prix bas, elle génère habituellement un coût pour le gouvernement. Au tournant du millénaire, la NFA s'approvisionnait principalement en riz importé, dont le prix est inférieur d'environ 40 % aux prix locaux. Les marges pour les importations de riz se sont amenuisées au fil des ans, notamment en raison de l'augmentation des coûts logistiques et de la flambée des prix du riz sur le marché mondial. En fait, la forte baisse de l'endettement s'est produite en 2008, lorsque les prix mondiaux du riz ont atteint leur paroxysme. La NFA a importé plus de riz que le pays n'en avait besoin à des prix aussi élevés pour décharger les stocks deux ans plus tard avec un énorme rabais en raison de problèmes de qualité. Sa dette d'entreprise approche maintenant les 250 milliards de pesos philippins, et il est presque certain qu'elle augmentera encore si le programme de sécurité alimentaire n'est pas modifié.

Le facteur qui a poussé le gouvernement à adopter ce modèle commercial parastatal pour la sécurité alimentaire a été le sous-développement relatif et le manque de concurrence adéquate sur les marchés des produits, du travail et du crédit dans les zones rurales, ou un manque d'infrastructures logistiques et un manque d'accès du secteur privé aux devises étrangères en raison des restrictions de taux de change. Mais ce sont des problèmes d'il y a trois ou quatre décennies, comme le soulignent Rashid et al. (2008). A cette époque, des négociants privés avaient été observés sur ces marchés pour réduire les revenus nets des riziculteurs, en particulier si ces derniers avaient besoin de vendre leur production pendant la récolte lorsque les prix étaient bas, ou s'ils avaient promis leur production à des créanciers en échange d'un crédit. Ce fut le dilemme de la révolution verte. Son succès n'a fait qu'augmenter la perspective de son manque de durabilité, lorsque les prix agricoles ont chuté en raison de rendements plus élevés. Pour maintenir une productivité plus élevée, le gouvernement philippin a dû soutenir les prix à la ferme afin de rendre la riziculture utilisant des variétés à rendement plus élevé attrayantes pour les agriculteurs. Ce n'est même pas une activité principale de la NFA à l'heure actuelle. On craint également que les négociants privés ne facturent des prix du riz non compétitifs qu'aux consommateurs, ce qui compromettrait la sécurité alimentaire. Mais c'est le cas si le gouvernement limite les importations de riz à la seule NFA.

¹⁷ Ce résumé d'étude de cas a été préparé par Ramon L. Clarete en juin 2016.

¹⁸ Autorité alimentaire nationale (N.d.T.)

Un deuxième facteur comprend la commodité administrative de canaliser les fonds publics vers l'industrie. Troisièmement, le gouvernement a permis à la NFA de réglementer l'industrie dont ils font eux-mêmes partie des acteurs, mettant en place des politiques discriminatoires et dépensant des ressources publiques pour subventionner la production ou la consommation au détriment des acteurs commerciaux privés.

La charte de la NFA a assigné de multiples tâches connexes à l'agence, et les situations de conflits d'intérêts découlent de l'arrangement. La forte détérioration de la valeur nette de la NFA et la forte augmentation de la dette des entreprises indiquent les coûts du problème de l'aléa moral dans le rôle de la NFA. Rien qu'en 2008, la NFA a dépensé 36 milliards de pesos, et n'a perdu cet investissement que deux ans plus tard. La situation des conflits d'intérêts est probablement exploitée en raison de l'asymétrie de l'information, du coût élevé de la surveillance et du mauvais alignement des intérêts personnels des agents qui gèrent la NFA avec l'intérêt public. L'arrangement est là pour exploiter les économies de gamme. Toutefois, les situations de **conflits d'intérêts et les coûts élevés de surveillance du rendement de l'agent font que les arguments contre l'arrangement sont solides.**

8.2 Jeux de riz auxquels jouent la NFA et les négociants privés

Ratios STU et prix

L'objectif politique en matière de sécurité alimentaire est de maintenir la disponibilité du riz au prix jugé raisonnable par la population. Des pics de prix extrêmes comme ce qui s'est produit en 2008 sur le marché mondial ou en 1995 aux Philippines indiquent un échec. Le ratio stocks de riz/utilisation (STU – *stock to use*) est un indicateur important des prix du riz. Un faible ratio STU rend les marchés vulnérables à une volatilité excessive des prix, même avec des chocs modérés de l'offre ou de la demande, si ces chocs s'accompagnent d'informations inexactes sur l'ampleur du choc (Wright 2009). Les ratios STU annuels mondiaux du riz ont chuté au début des années 2000, et juste avant la crise du riz de 2007 à 2008, ils étaient à leur niveau le plus bas, soit 18 % (Figure 6). En 1995, les Philippines ont connu une flambée extrême des prix du riz¹⁹. Avant cela, les ratios STU aux Philippines ont chuté au cours de la première moitié des années 1990. Même si la crise du riz de 2008 était mondiale, le ratio STU du riz philippin avait également chuté au cours de la première moitié des années 2000. Il y a eu un autre épisode de baisse du ratio STU au cours de la première moitié de cette décennie et, assez sûrement, les prix du riz aux Philippines ont augmenté. Après la flambée des prix, les ratios STU ont tendance à augmenter.

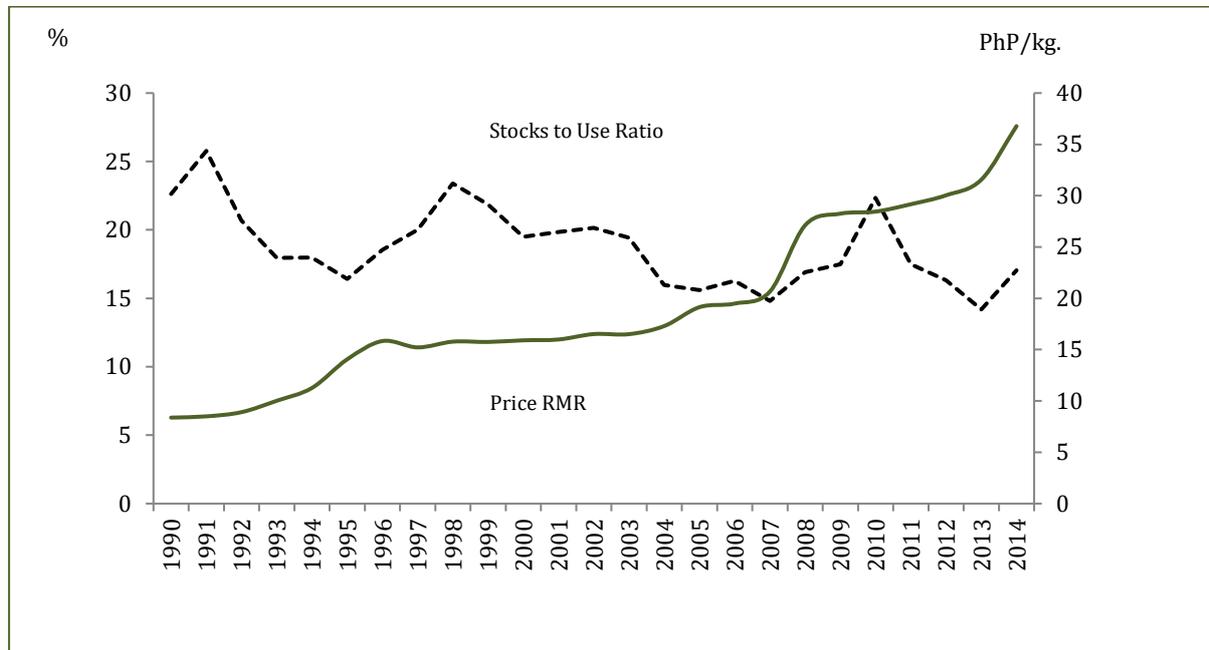
Qui détient les stocks

Trois institutions détiennent des stocks de riz aux Philippines et ont des objectifs différents : les ménages, les négociants en riz privés et la NFA. Les ménages tiennent bon parce qu'ils ont moins confiance dans les marchés du riz ou parce que le coût des transactions est élevé pour leur acheter du riz. Les négociants privés maintiennent des réserves parce qu'ils peuvent gagner des profits en stockant à un moment où le pays a un surplus de riz et en les vendant pendant la période de soudure, qui est au troisième trimestre de l'année. La NFA a pour mandat de détenir des stocks afin de maintenir les prix à des niveaux abordables et stables. L'interaction des trois est un déterminant important de la formation locale du riz.

Les ménages détiennent près de la moitié des stocks mensuels moyens de riz du pays en une année de 1980 à 2015. Le secteur public vient au deuxième rang, avec une part de 28,47 %, et le dernier est le secteur commercial privé, avec 22,79 %. Ce sont là quelques-unes des variations. Dans les années

¹⁹ Non seulement les prix étaient élevés, mais en plus les réserves étaient basses. Les pauvres devaient faire la queue aux entrepôts de la NFA ou aux guichets de distribution pour obtenir du riz.

1980, la part moyenne décennale des stocks mensuels moyens détenus par les ménages était de 54,07 % du total. La part est tombée à 40,50 % entre 2010 et 2015, ce qui peut refléter la diminution des stocks de riz dans la première moitié des années 1990, juste avant 1995, et dans les années 2000, juste avant la crise du riz de 2008.



N.d.T. : *Stocks to Use Ratio* = Ratio stock-utilisation ; *Price RMR* = Prix du riz blanchi régulier ; *Other countries* = autres pays ; *PhP* = pesos philippin.

Source : Office philippin de la statistique.

Figure 6 Ratio stocks-utilisation aux Philippines, 1990-2014.

Les ménages contribuent donc à la baisse des ratios STU juste avant la crise des prix. Cela peut s'expliquer par les raisons suivantes : (i) les ménages ont une plus grande confiance dans les marchés, ce qui réduit leurs stocks spéculatifs ; (ii) leur demande de riz augmente, peut-être en raison d'un revenu par habitant plus élevé ; ou (iii) il y a moins de riz qu'ils peuvent acheter en raison d'une offre réduite.

Le jeu intéressant à surveiller se situe entre les négociants privés et la NFA, car les deux ont des objectifs différents. Le premier veut que les prix du riz soient élevés, et le second veut qu'ils soient bas. Si c'est pendant la récolte, le premier veut que les prix des rizières soient bas, alors que la NFA veut qu'ils soient élevés. Leurs stratégies sont les injections de riz sur le marché ou, dans le cas des rizières, la quantité qu'ils achètent.

Prenons un cas précis, celui de la crise des prix du riz de 1995. Les ratios STU ont donc diminué au cours de la première moitié des années 1990. Les stocks commerciaux privés sont passés d'une part de 17,61 % dans les années 1980, à 27,72 % dans les années 1990. En revanche, les stocks de la NFA ont chuté de 28,33 à 24,57 %. Si l'on peut considérer les stocks comme des munitions pour atteindre son objectif, les négociants privés l'ont fait en 1995. Les prix du riz ont augmenté. La gravité de la situation a été accentuée par une erreur majeure de la NFA et du ministère de l'Agriculture. Ils pensaient que la récolte de riz du pays était supérieure à ce qui s'est avéré, et ils ont appris de leur erreur quand il n'y avait plus de temps pour la NFA pour importer du riz.

Puis il y a eu la crise du riz en 2008. Cette fois, les réserves publiques étaient élevées, voire trop élevées. En conséquence, les prix locaux du riz étaient stables et abordables. La leçon à retenir ici est que celui qui détient le plus de stocks est susceptible d'atteindre son objectif politique.

Mais il y a un point qui a besoin d'être apprécié. Ces jeux entre la NFA et les négociants privés ne se produiront pas si le commerce du riz est libéralisé. **En effet, le gouvernement se tire dans le pied en rendant plus difficile son travail de sécurisation de la sécurité alimentaire en limitant les importations de riz.**

8.3 Fuites dans les subventions à la consommation de riz

Jah et Mehta (2009) ont fourni des informations intéressantes sur les opérations du programme de subvention du riz de la NFA. Premièrement, seulement 16 % environ de la population a bénéficié du programme, et ils attribuent cette performance à des coûts élevés de participation. Deuxièmement, environ 25 % seulement des pauvres ont profité des subventions de la NFA pour le riz, tandis que près de la moitié de ceux qui ont pu acheter la NFA à ses prix officiels ne sont pas pauvres. Les fuites du programme sont plus importantes dans les zones urbaines que dans les zones rurales. Troisièmement, pour chaque dollar que la NFA fournit en tant que subvention à la consommation de riz, elle a dépensé 2,21 dollars en supposant qu'il n'y a pas de fuite de bénéficiaires du programme en 2008 (Tableau 4). Alors que Jah et Mehta (2009) ont amorti ce résultat comme étant cohérent avec ce qui est observé dans d'autres pays (citant UN-ESCAP 2000), la préoccupation est que des programmes tels que celui de la NFA ont été très coûteux pour les Philippines. Jah et Mehta ont estimé que le coût opérationnel du programme de subvention du riz de la NFA (c'est-à-dire les programmes de stabilisation des prix et de distribution ciblée du riz) est de 2,5 % du produit intérieur brut des Philippines.

Tableau 4 Subvention de prix aux Philippines : calculs coûts-avantages

Mesure	Unité	2006	2007	2008
Coût effectif du programme de la NFA	milliard de pesos	16,4	18,6	68,6
Frais d'entretien et autres frais d'exploitation	milliard de pesos	6,4	1,6	4,2
Moins : Bénéfice net (perte nette) provenant des ventes	milliard de pesos	-10,0	-17,0	-64,4
Subvention au prix à la consommation = prix de détail du riz – prix de détail du riz de la NFA	pesos par kilo	5,6	6,5	12,4
Volume imputé des ventes de la NFA	millions de tonnes	1,6	1,9	2,5
Subvention totale à la consommation	milliard de pesos	8,7	12,4	31,0
Rapport coûts-avantages = subvention aux coûts de la NFA par rapport à la consommation		1,89	1,50	2,21
Rapport coût-bénéfice, en supposant une fuite de 50 %		3,77	3,01	4,42

Note : Les données utilisées pour les ventes de la NFA couvrent d'autres produits que le riz ; cependant, étant donné que les ventes de la NFA sont principalement composées de riz, elles fournissent une approximation étroite du coût de la subvention du riz.

Source : Jha and Mehta (2009).

En utilisant les données de l'enquête, la Banque mondiale (2001), dans son examen du « Filipino Report Card on Pro-Poor Services²⁰ », a également observé ces résultats. Seuls 15 % des personnes interrogées ont déclaré avoir acheté du riz de la NFA. Le riz acheté avait tendance à être à la fois de faible coût et de faible qualité. Proportionnellement, un plus grand nombre de pauvres ont profité de ce riz par rapport aux classes de revenus supérieures. Cependant, leur nombre absolu était presque le même que celui des non-pauvres qui ont également déclaré avoir acheté du riz de la NFA. Ces résultats devraient être d'importants conseils au gouvernement du président Duterte aux Philippines.

²⁰ Bulletin philippin sur les services en faveur des pauvres (N.d.T.)

Selon certaines informations, comme ce n'est pas encore adopté, le gouvernement donnera un sac de riz à tous les pauvres des Philippines sur une base régulière, au moins quatre millions d'entre eux. Il s'agit d'une tâche gigantesque qui ne fera que rendre ce programme, par ailleurs bien intentionné, vulnérable aux fuites. **Il est préférable pour le pays de donner de l'argent aux pauvres par le biais de son programme de transferts monétaires conditionnels et de laisser les pauvres décider où ils achètent le riz.**

CAS 9 Le rôle des réserves alimentaires dans l'amélioration de la sécurité alimentaire : L'expérience du Sénégal²¹

Le Sénégal appartient à la zone sahélienne et, en tant que tel, est sujet aux défis climatiques récurrents, aux déficits structurels de la production alimentaire et à la volatilité des prix. La situation alimentaire du pays s'est régulièrement détériorée depuis les années 1970 et cette tendance a été difficile à inverser en raison de l'urbanisation, de la forte croissance démographique qui affecte la consommation de céréales dans un contexte d'augmentation insuffisante de la production céréalière. Il en résulte une grave dépendance alimentaire, une insécurité alimentaire permanente et des crises alimentaires fréquentes pour les groupes les plus vulnérables. Malgré les efforts déployés au fil des années pour assurer l'autosuffisance alimentaire, le Sénégal reste un pays à déficit vivrier. Le taux de couverture de ses besoins en céréales par la production nationale a varié entre 30 et 65 % au cours des 10 dernières années.

En raison de ce déficit céréalier persistant, la constitution des stocks alimentaires s'est toujours traduite par diverses politiques initiées par les autorités sénégalaises, mais avec des objectifs et des modalités différents. Avant les politiques de libéralisation de la fin des années 1980, la commercialisation des céréales produites localement et importées suivait une réglementation étatique forte, impliquant principalement des organisations publiques et paraétatiques. Le gouvernement a également exigé que la Caisse de péréquation et de stabilisation des prix (CPSP) dispose à tout moment d'un stock régulateur de riz d'au moins deux mois de consommation nationale. De même, parce que la production céréalière fluctue considérablement et provoque d'importantes fluctuations des prix des céréales, le gouvernement a proposé le Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA) pour stabiliser les prix de ces produits céréaliers (mil, maïs, riz paddy). Les interventions du CSA pour la stabilisation des prix et l'accès des producteurs aux marchés n'ont pas été très efficaces. La réduction de la variabilité des prix dans le sous-secteur céréalier local a été une prise insaisissable. En conséquence, le gouvernement a décidé de mettre fin à l'expérience en 1988 et de s'abstenir de toute politique de stabilisation des prix du mil et du maïs.

Le coût élevé de la gestion de ce système de sécurité alimentaire et l'environnement politique d'ajustement structurel des années 1980 et 1990 ont incité les autorités sénégalaises à mettre fin à l'utilisation des réserves alimentaires malgré le contexte d'insécurité alimentaire et de chocs récurrents. En fait, des changements importants se sont produits à la fin des années 1990 avec la création du Conseil national à la sécurité alimentaire (CNSA) en 1998 et l'élaboration d'une stratégie de sécurité alimentaire en 1999. Cela marque un tournant car la stratégie indique clairement que le maintien des stocks de sécurité alimentaire n'est pas nécessaire dans la mesure où le Sénégal est un pays côtier et peut faire face dans un délai relativement court pour se réapprovisionner. Le processus de libéralisation du secteur du riz, qui a débuté en 1995, a culminé avec une dévolution du monopole sur les importations et la distribution de brisures de riz dans le secteur privé. De même, et à l'appui du processus, une Cellule de gestion et de surveillance des marchés du riz a été créée ainsi qu'une agence de régulation des marchés (ARM). En outre, par arrêté ministériel, un système d'information sur le marché du riz a été mis en place. Cet environnement institutionnel a contribué à empêcher la création et le maintien d'une réserve alimentaire, jugée trop chère par le gouvernement du Sénégal.

Avec le changement de régime politique en 2000, les décideurs politiques ont décidé de reconstituer les stocks de sécurité alimentaire en cas de crise alimentaire (pendant la période de soudure) et/ou de chocs imprévus. En réalité, il n'y a pas de stock sur place, mais une provision budgétaire appelée réapprovisionnement du stock de sécurité alimentaire (une ligne budgétaire). En principe, le CSA utilise les fonds fournis selon des procédures spécifiques. Les achats sont effectués par procédure d'appel d'offres, à la suite de quoi deux fournisseurs sont retenus pour deux ans. Les marchandises

²¹ Ce résumé d'étude de cas a été préparé par Ibrahima Hathie en juillet 2016.

sont achetées et la redistribution directe est faite immédiatement et avec une rotation rapide. Il n'y a donc pas de stock physique palpable. Bien que le CSA dispose de 71 magasins répartis dans tout le pays avec une capacité totale de 87 340 tonnes, ceux-ci ne sont pas utilisés pour le stockage à long et moyen terme. Au besoin, le CSA avait la capacité et les connaissances nécessaires pour gérer les volumes nécessaires. La distribution est faite à des personnes qui ne peuvent pas joindre les deux bouts pendant la saison de soudure et aux chefs religieux qui organisent des cérémonies religieuses. Les fonds alloués à cette ligne budgétaire sont généralement limités. Les règles de distribution des biens disponibles ne sont pas claires et les interférences politiques sont nombreuses. Un audit récent a noté l'absence d'un manuel de procédures. Les cérémonies religieuses utilisent la plupart des dispositions - il y a environ 735 manifestations religieuses au cours desquelles le CSA est invité à fournir du soutien pour le riz.

La fourniture est faite avec du riz. Le gouvernement encourage l'utilisation du riz produit localement, mais les fournisseurs se plaignent généralement des contraintes logistiques dues à la dispersion de la production et aux coûts élevés de son agrégation. Selon le CSA, les fournisseurs ont tenté de s'approvisionner en 2015 dans la vallée du fleuve Sénégal (le panier principal de riz), mais ils ont rencontré plusieurs difficultés : disponibilité du riz (problèmes de collecte de gros volumes sur une courte période), les transformateurs à petite échelle et les prix élevés offerts par les usines de transformation modernes qui ne peuvent pas correspondre aux prix proposés par les fournisseurs dans leurs réponses à l'appel d'offres (sur la base des prix à l'importation). En raison des procédures de passation des marchés, un appel d'offres restreint ne peut être lancé que pour le riz local.

Selon un haut responsable, la crise alimentaire n'est pas budgétisée. En raison du manque de stocks de sécurité alimentaire, en cas de choc, les responsables gouvernementaux ont tendance à prendre deux mesures complémentaires : ils ont recours à des partenaires de développement ; ils impriment également des lettres garanties qui permettent aux fournisseurs de s'engager et d'obtenir des ressources auprès d'une banque. En 2013, par exemple, le gouvernement a émis une garantie spéciale de 5 milliards de francs CFA, dont 2,6 milliards ont été dépensés. En 2015, le gouvernement a pu financer son intervention par le biais des fonds African Risk Capacity²² (ARC). Le financement de l'ARC a permis de couvrir une grande partie des opérations avec 5,6 milliards de francs CFA pour la sécurité alimentaire et 3,2 milliards pour la protection du bétail (aliments pour bétail).

La crise mondiale des prix alimentaires de 2007-2008 a mis en évidence la vulnérabilité du Sénégal face à la volatilité du prix international du riz. En septembre 2007, face à la flambée des prix, y compris l'énergie, le gouvernement a décidé de suspendre les droits de douane de 10 % appliqués au riz. Les importations de riz sont exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée depuis plusieurs années. La suspension des droits de douane a stimulé les importations, qui ont atteint des niveaux exceptionnels en 2007, bien au-dessus des besoins nationaux, sans l'effet souhaité (attendu) sur la baisse des prix à la consommation.

À partir d'avril 2008, confronté à la gravité du problème, le gouvernement a pris plusieurs mesures, notamment : (i) limiter les marges des différents intermédiaires de marché ; (ii) soutenir le pouvoir d'achat des consommateurs finaux par une subvention de 5,1 milliards de francs CFA entre mai et juillet 2008 ; (iii) créer des magasins de référence pour améliorer l'accès aux produits de base à des prix modérés ; et (iv) lancer le programme d'autosuffisance en riz. Cette mesure était très coûteuse et sa mise en œuvre a conduit à un rationnement de l'offre.

A partir de juillet 2008, face aux difficultés budgétaires et à l'impact limité des mesures prises jusqu'à présent, le gouvernement a mis fin aux subventions et pris des mesures de contrôle drastiques. Les autorités ont mis en place les mesures suivantes : (i) un numéro gratuit par le Département du commerce intérieur, incitant les consommateurs à signaler les commerçants qui participent au

²² Capacité africaine de gestion des risques (N.d.T.)

rationnement de l'offre et aux spéculations sur les prix à la hausse ; (ii) un plan opérationnel de sécurité du territoire contre les pratiques commerciales illicites (réexportations, arbitrages via des produits sortants vers les pays voisins) ; et (iii) un comité de contrôle contre la rétention des aliments axé sur le contrôle des canaux de distribution par les services de l'État. Parallèlement, le gouvernement a aidé peu d'importateurs à mener des opérations spéciales pour approvisionner le marché local en riz.

Parallèlement à ces mesures administratives unilatérales, le gouvernement a négocié avec les importateurs qui ont accepté une partie de la hausse des prix du marché international, avec une transmission limitée aux prix intérieurs. Les autorités ont promis de payer le déficit une fois la situation stabilisée et la situation budgétaire moins tendue. Cet accord n'a duré que quelques mois en raison de la persistance de la crise et de la lourde charge financière pour les importateurs. La rupture de l'entente a entraîné une plus grande transmission des variations des prix internationaux sur les prix du marché intérieur.

La stratégie actuelle du Sénégal en matière de sécurité alimentaire reconnaît l'importance de la reconstruction des stocks alimentaires d'urgence, même si les modalités de constitution de ces stocks ne sont toujours pas clairement définies. Le principe d'une stratégie mixte impliquant, d'une part, une petite réserve alimentaire et, d'autre part, la disponibilité de ressources financières pouvant être mobilisées en cas de besoin, semble largement partagé. Cependant, les arrangements pratiques ne sont pas encore spécifiés. Le besoin de prévisibilité des ressources financières et alimentaires pour faire face aux situations d'urgence est d'une importance primordiale.

CAS 10 Le rôle des réserves alimentaires stratégiques dans le renforcement de la sécurité alimentaire dans les pays en développement : le cas de la **Zambie**²³

L'expérience de la Zambie en matière de stabilisation des prix des denrées alimentaires grâce à la gestion des réserves stratégiques, des prix et des instruments de politique commerciale et commerciale a donné des résultats mitigés, fortement influencés par l'économie politique du pays.

10.1 Leçons apprises

Il ne fait aucun doute que la Zambie a besoin d'une réserve céréalière stratégique bien gérée pour stabiliser les prix des denrées alimentaires de base au bénéfice des consommateurs et des producteurs. Toutefois, tout au long de l'étude de cas, il est apparu qu'il n'existait pas de modalités bien définies sur la manière dont les achats ou les mises en circulation sur le marché étaient déclenchés par l'organisme responsable de la gestion des stocks. Au lieu de cela, certains décideurs souhaitent que le gouvernement soit le plus grand acteur du marché sans mandat clair. L'absence de politique de stabilisation des prix clairement établie entraîne des politiques de panique et de réflexe avec peu de gagnants et de nombreux perdants. Vous trouverez ci-dessous quelques leçons clés tirées de cette étude de cas :

- Le maïs reste une importante culture vivrière de base pour les ménages pauvres. Les hausses de prix à court terme résultant d'une mauvaise mise en œuvre de la politique gouvernementale ont de graves conséquences sur la consommation et la sécurité alimentaire parmi les ménages pauvres, que le gouvernement vise à protéger en premier lieu.
- Les politiques de stabilisation des prix des denrées de base ont tendance à être mises en œuvre de manière ponctuelle, continue et imprévisible, générant une incertitude pour les participants au système de commercialisation du maïs et entraînant des conséquences imprévues sur les performances des marchés alimentaires. Les responsables gouvernementaux impliqués dans ces mesures ne réalisent pas ces politiques comme étant ad hoc ; après tout, ils répondent aux besoins perçus d'influencer le marché pour protéger les consommateurs et/ou les agriculteurs.
- L'augmentation de la participation au marché de la Food Reserve Agency²⁴ (FRA) a entraîné une hausse des prix du maïs au-dessus du marché. Cependant, cette intervention sur le marché a été régressive car elle profite de manière disproportionnée aux ménages relativement plus aisés tout en ayant des effets négatifs sur les ménages extrêmement pauvres qui dépensent près de la moitié de leurs dépenses budgétaires en denrées alimentaires.
- La mise en œuvre imprévisible des interventions du gouvernement sur le marché du maïs a conduit à réduire la participation du secteur privé. Cela a renforcé la perception du gouvernement selon laquelle les marchés ne fonctionnent pas efficacement, d'où l'appel à une implication continue et encore plus proactive du gouvernement dans la commercialisation du maïs.
- Les marchés informels des céréales ont tendance à devenir très rares pendant la saison de la faim (de novembre à mars) après que la majorité de la production excédentaire des petits exploitants a été achetée et utilisée dans les circuits de commercialisation officiels. Une fois entre les mains des agents de commercialisation du secteur formel, le grain revient rarement dans les circuits informels.
- La subvention à la consommation du gouvernement par la vente de maïs subventionné aux meuniers est très inefficace et ne fait pas baisser les prix des repas au détail.

²³ Ce résumé d'étude de cas a été préparé par Anthony Chapoto en juin 2016..

²⁴ Agence des réserves alimentaires (N.d.T.)

10.2 Recommandations en matière de politiques

La Zambie a un grand potentiel pour devenir un grenier régional, mais pour atteindre ce statut, il est nécessaire de relever certains défis politiques fondamentaux auxquels est confronté le marché des aliments de base. Plusieurs actions politiques offrent des options gagnant-gagnant potentielles pour équilibrer le dilemme du prix des denrées alimentaires. Ces options et recommandations sont examinées ci-après.

Favoriser le développement du marché du secteur privé

Comme première étape vers une politique de stabilisation efficace, le gouvernement devrait revoir les besoins stratégiques du pays en matière de réserves céréalières et les modalités d'approvisionnement, et mettre en place des mécanismes de déclenchement clairs pour l'achat et le déblocage des céréales de la FRA. En particulier, pour être durable, le gouvernement devrait clarifier le rôle et les modalités opérationnelles de la FRA sur le marché du maïs afin de stimuler une plus grande implication du secteur privé dans le secteur.

Pour apaiser les préoccupations du secteur privé au sujet de la participation de la FRA à l'avenir, le gouvernement devrait revenir au mandat initial de la FRA, tel qu'établi dans la loi de 1996 sur la FRA, à savoir maintenir des réserves stratégiques de céréales pour le pays et confiner les activités d'approvisionnement de l'agence dans les régions périphériques du pays où le secteur privé a des difficultés à fonctionner. L'infrastructure d'approvisionnement et d'importation de céréales s'est améliorée au fil des ans ; il est nécessaire que la FRA explore des alternatives moins coûteuses que la détention physique de toutes les réserves stratégiques pendant au moins huit mois.

Substitution parmi les aliments de base

La diversification de la consommation est un élément clé pour aider les ménages vulnérables à faire face aux chocs sur les prix des denrées alimentaires. Néanmoins, la politique agricole en Zambie reste centrée sur le maïs, ignorant le fait que les ménages pauvres seraient mieux servis si la production et la consommation d'un large éventail d'aliments était encouragée. Bien que le maïs reste un aliment de base populaire parmi les ménages pauvres et vulnérables, ils consomment également un large éventail d'aliments de base, dont le sorgho, le mil, le manioc et les patates douces. Ces cultures sont tolérantes à la sécheresse et pourraient être délibérément promues comme substituts du maïs. Malheureusement, ces aliments n'ont souvent pas été abordés dans les discussions sur la sécurité alimentaire. Dorosh et al. (2007) ont rapporté que le fait de négliger les effets de substitution de ces substituts conduit le gouvernement et les agences d'aide alimentaire à surestimer les besoins alimentaires d'urgence.

Accélération du fonctionnement de la bourse zambienne des marchandises

La Zambie a fait d'énormes progrès vers une bourse de marchandises dirigée par le secteur privé en adoptant la loi sur les crédits de 2010 et en mettant en place un instrument réglementaire habilitant le *Zambian Commodity Exchange*²⁵ (ZAMACE) à superviser la mise en place du système de warrantage. Avec la ZAMACE lié au *Johannesburg Stock Exchange / South Africa Futures Exchange*²⁶ (JSE/SAFEX), les opportunités de marché pour les produits céréalières zambiens sont énormes. Cependant, afin de soutenir une bourse de marchandises locale, il est nécessaire d'avoir de gros volumes échangés. Étant donné que la FRA est l'un des plus grands acteurs du marché, le gouvernement pourrait prendre la décision délibérée d'aider à capitaliser ZAMACE en achetant des réserves de céréales stratégiques par le biais de l'échange et en faisant sécuriser les céréales dans des silos/entrepôts privés certifiés. Le gouvernement pourrait recevoir des récépissés d'entrepôt

²⁵ Bourse zambienne de marchandises (N.d.T.)

²⁶ Bourse de Johannesburg et Marché à terme d'Afrique du Sud (N.d.T.)

précisant la quantité, la qualité et l'emplacement, et ces récépissés pourraient être échangés à la bourse si nécessaire. Cela pourrait être un moyen sûr d'assurer les volumes élevés requis pour rendre la ZAMACE durable. En outre, le coût de fonctionnement du système actuel de réserves stratégiques pourrait être réduit ; les économies pourraient être utilisées pour améliorer l'infrastructure du silo dans le pays ou pour d'autres programmes de protection sociale. Le gouvernement pourrait alors accorder un bail à long terme aux soumissionnaires les plus offrants, à condition que ces structures servent d'entrepôt de grain certifié pour le bénéfice des agriculteurs et des négociants.

Rendre le maïs disponible sur le marché informel

Au cours des années déficitaires, le gouvernement devrait reconsidérer sa stratégie consistant à libérer de grandes quantités de maïs subventionné par l'intermédiaire des seules grandes meuneries. Il serait prudent de remettre certains de ces stocks aux petits négociants locaux dans les marchés provinciaux et de district, aux petits minotiers et aux moulins à marteaux et même aux petites ventes directes aux consommateurs. L'option d'écouler les céréales sur les marchés informels soulagerait une partie de la pression sur les prix des denrées alimentaires pour les consommateurs à faible revenu. Le secteur privé serait responsable des activités d'achat, de transport et d'entreposage à une fraction des coûts actuels encourus par la FRA. Les économies pourraient être redirigées vers d'autres investissements publics non financés.

Modérer la volatilité des prix par le biais des échanges commerciaux

Enfin, la promotion d'une politique d'ouverture durable des frontières offre à la Zambie un moyen financièrement peu coûteux de réduire la volatilité des prix intérieurs des aliments de base. En supposant que les négociants privés n'ont pas de restrictions à l'importation ou à l'exportation de maïs lorsque les conditions du marché le permettent, le prix de parité à l'importation deviendrait la limite supérieure du prix, tandis que la parité à l'exportation fixe un plancher en dessous duquel les prix ne tomberont pas. Si l'on permet que cela fonctionne sans intervention fréquente du gouvernement, les gens commenceront à apprécier le rôle important que le commerce peut jouer dans la stabilisation des prix des denrées alimentaires de base. Les interdictions ponctuelles d'exportation ou d'importation sur un petit marché, comme celui de la Zambie, entraînent une forte volatilité des prix. L'élimination des incertitudes sur les interventions gouvernementales – en particulier les volumes commerciaux de la FRA et les réglementations d'importation et d'exportation – attirerait davantage d'investissements dans la chaîne de valeur du secteur du maïs, y compris la production, le transport, le stockage et la transformation. Si le processus est géré de manière transparente, il apportera la stabilité des prix, ce qui profitera à la fois aux consommateurs et aux producteurs à un coût très faible pour le Trésor public.

Références

- Commission européenne (2018) *Utiliser les réserves alimentaires pour améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les pays en développement. Rapport de synthèse. Bruxelles : Direction générale de la coopération internationale et du développement.*
- Dorosh P A, Dradri S, Haggblade S (2007) *Alternative Instruments for ensuring Food Security and Price Stability in Zambia.* FSRP Working Paper No. 29. Lusaka : Food Security Research Project.
- FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) (2006) Food Security. Policy brief, Juin.
- Jha S, Aashish Mehta A (2009) *Effectiveness of Public Spending: The Case of Rice Subsidies in the Philippines.* ADB Economic Working Paper Series No. 138.
- Rashid S, Gulati A, Cummings Jr R (eds.) (2008) *From Parastatals to Private Trade: Lessons from Asian Agriculture.* Baltimore : The Johns Hopkins University Press.
- Timmer C P (2004) "The Road to Pro-Poor Growth: The Indonesian Experience in Regional Perspective." *Bulletin of Indonesian Economic Studies.* vol. 40, no. 2, (August), pp. 177-207.
- World Bank (1986) *Poverty and Hunger : Issues and Options for Food Security in Developing Countries.* Washington DC.
- World Bank (2001) *Philippines: Filipino Report Card on Pro-Poor Services.* Report No. 22181-PH. Washington DC.
- Wright B (2009) *International Grain Reserves and Other Instruments to Address Volatility in Grain Markets.* World Bank Policy Research Working Paper 5028. Washington DC.