

COMITE PERMANENT INTERETATS DE LUTTE
CONTRE LA SECHERESSE DANS LE SAHEL



PERMANENT INTERSTATE COMMITTEE FOR
DROUGHT CONTROL IN THE SAHEL

CILSS

SECRETARIAT EXECUTIF : B. P. 7049 OUAGADOUGOU (BURKINA FASO)

Téléphones : Siège : 30 67 57 – 30 67 58 – 30 67 59
Annexe : 33 48 70 – 33 36 64 – 30 62 51

Télex : 5263 COMITER Ouaga
Fax : (00226) 30 72 47

PROGRAMME DE COOPERATION

CILSS/OCI/BID

FICHES TECHNIQUES DE PROJETS

(ANNEXE)

Novembre 1991

CILSS

COMITE PERMANENT INTERETATS DE LUTTE
CONTRE LA SECHERESSE DANS LE SAHEL (CILSS)

SECRETARIAT EXECUTIF

DIRECTION DES ETUDES ET DE LA PROGRAMMATION

FICHE DE PROJET N° 3 /

A. TITRE DU PROJET

FONDS DE SECURITE ALIMENTAIRE POUR LE SAHEL

B. ETATS BENEFICIAIRES

ETATS MEMBRES DU CILSS : BURKINA FASO, CAP-VERT, GAMBIE,
GUINEE BISSAU, MALI, MAURITANIE, NIGER, SENEGAL, TCHAD

C. ORGANISME RESPONSABLE

CILSS / DEP / PAROC
(Programme d'Appui Régional aux Organismes Céréaliers)

D. SECTEUR DE CONCENTRATION

Gestion des stocks de sécurité

PROJET DE REQUETE DE FINANCEMENT AUPRES DE L'OCI

Cette requête est centrée sur la problématique d'approvisionnement des marchés céréaliers sahéliens ; ce qui procède d'une recherche de solutions au volet disponibilité de la sécurité alimentaire. Le volet accessibilité, en particulier le mode d'acquisition des céréales par le consommateur (achat au prix du marché, achat à un prix social, accès par le biais de vivre contre travail ou de la distribution gratuite), quant à lui, doit faire l'objet d'une analyse et de mesures complémentaires; notamment par l'identification et le suivi des zones à risque. Ces mesures et celles qui devront être définies dans ce qui suit devront concourir à assurer la sécurité alimentaire au Sahel.

1. Contexte alimentaire au Sahel

La situation alimentaire au Sahel est marquée par une très grande variabilité de la production et également par une consommation de céréales par tête fluctuante, bien que plus stable que la production. Ceci laisse présager d'une stabilisation de la consommation par les importations cérésières. Malgré les aides alimentaires substantielles en faveur du Sahel, il faut constater que l'essentiel des importations reste commercial avec ses répercussions sur la balance commerciale : non seulement la part des importations cérésières dans les recettes d'exportation est très élevée, mais elle est très instable aussi bien pour le Burkina Faso que pour le Sénégal, respectivement pays sahélien enclavé et côtier, donc plus ou moins représentatifs de l'ensemble du Sahel (voir annexe).

A cette instabilité de la production s'ajoute pour la plupart des pays du CILSS un enclavement qui fait que ces derniers ne peuvent compter que sous réserves sur les marchés internationaux, compte-tenu d'une part de délais d'arrivage des importations plus longs et, d'autre part de la majoration des prix à l'importation par les coûts additionnels de transport, en dehors des contraintes de devises.

2. Description des stratégies en place

Afin de faire face aux incertitudes d'approvisionnement découlant de conditions météorologiques défavorables au Sahel et des longs délais d'arrivage des importations évoqués plus haut, aussi bien les états individuellement que le CILSS, en tant qu'organisation sous-régionale, ont mis en place un certain nombre de stratégies.

Au niveau des états, les principales stratégies concernent, depuis l'avènement du cycle de sécheresse, la constitution et la gestion d'un stock national de sécurité ; ainsi qu'un stock dit de régulation ou stabilisation, destiné, entre autres, à promouvoir la production et à protéger le consommateur, tel que c'est visé encore au Burkina Faso. Toutefois, il convient de remarquer que ce dernier volet est en phase de disparition depuis l'adoption par les différents Etats Membres du CILSS de programmes d'ajustement structurels qui n'ont guère épargné le secteur céréalier. Les offices cérésières qui, naguère, constituaient des agences d'exécution des stratégies mises en place dans ce domaine par les états sont aujourd'hui en pleine restructuration ou en voie de l'être ; phénomène dû en priorité aux faibles résultats enregistrés par les offices qui tiennent principalement à :

- une inadéquation entre les missions assignées aux

- offices et les moyens qui sont mis à leur disposition ;
à ce propos, il faut rappeler que la sécurité alimentaire est un objectif social dont la réalisation n'est pas gratuite. A long terme, elle est à considérer comme un investissement productif à l'image de l'éducation et par conséquent à envisager comme tel ;
- le fait que ces offices avec leur domaine d'intervention constituent un secteur stratégique qui n'est pas à l'abri de certaines pratiques allant à l'encontre des principes de gestion saine et rigoureuse;
 - des délais d'intervention au niveau des administrations des donateurs qui portent préjudice à la mobilisation effective du SNS ;
 - la non-couverture des charges réelles occasionnées aux offices par l'état et les donateurs qui sollicitent leurs prestations.

Toutes ces raisons qui n'ont pas la prétention d'être exhaustives ont conduit à :

- des stocks généralement très élevés par rapport à leur objectif initial, engendrant des coûts insupportables pour les offices ;
- des difficultés au niveau de la mobilisation et de la reconstitution des stocks et
- de manière générale des difficultés de gestion qui, dans la plupart des cas ont précipité les offices dans la faillite.

De son côté, le CILSS a mis en oeuvre différents projets et programmes pour appuyer l'action des Etats-Membres :

- le Projet Diagnostic Permanent (DIAPER) qui a appuyé et appuie encore de manière déterminante les services nationaux de statistiques agricoles à établir une situation alimentaire exacte et en particulier à faire des prévisions fiables qui doivent déboucher sur des actions concrètes de pilotage de la situation alimentaire (bilans céréaliers prévisionnel et ex post); notamment par la programmation des importations commerciales et l'instrumentalisation de l'aide alimentaire qui doit concilier les objectifs de sécurité alimentaire de court et de long termes. Il ne fait pas de doute que l'amélioration des bilans céréaliers par ce biais peut concourir également à la réduction des stocks optimaux de sécurité et, par conséquent à une diminution des coûts de la sécurité alimentaire ;

- le Programme d'Appui Régional aux Offices Céréaliers (PAROC) qui, comme son nom l'indique, contribue au renforcement de la capacité des offices à remplir leurs missions de façon cohérente dans le cadre sous-régional. C'est ainsi qu'il mène et propage ses réflexions sur la détermination d'un stock optimal, sa gestion, c'est à dire les mécanismes qui régissent sa constitution, sa maintenance, sa mobilisation et sa reconstitution. Par ailleurs, le PAROC mise beaucoup sur l'échange d'expérience entre les offices ;

- le Programme Régional de Promotion des Céréales Locales au Sahel (PROCELOS) qui, entre autres, vise la restauration de la compétitivité des céréales locales par rapport à celles importées par une meilleure valorisation... ;

- en outre, le CILSS contribue à l'élaboration de plans céréaliers pour les Etats-Membres, ce qui constitue une condition sine qua non pour le développement de la filière céréalière, et ;

- en collaboration avec le Club du Sahel, il mène des investigations dans le domaine des échanges céréaliers au niveau de la région qui vont au delà des limites géographiques du CILSS, incluant notamment les Pays Côtiers ;

- enfin, le CILSS réalise des études ponctuelles sur des thèmes relatifs à la sécurité alimentaire dans les pays dans le cadre de l'Assistance Technique Italienne (ATI).

3. Nouvelle Approche préconisée

Au vu des résultats enregistrés dans le passé par les offices céréaliers, des contraintes liées à l'adoption des PAS qui sont presque partout synonymes de libéralisme économique qu'il conviendrait de situer dans le contexte actuel du commerce international des produits agricoles, marqué par une subvention sans précédent de l'agriculture des pays développés ; et du support offert par les activités du CILSS, il s'avère aujourd'hui nécessaire d'élaborer de nouvelles stratégies pour assurer une disponibilité au niveau des marchés céréaliers sahéliens.

Dans l'état actuel des choses, il est évident que cette recherche de sécurité alimentaire devra se faire dans une perspective de minimisation des coûts. Ainsi deux axes de réflexions complémentaires sont retenus ici : le stock national de sécurité (SNS) dont la conception reste à repenser ici ; et les fonds nationaux de sécurité alimentaire (FNSA) prenant en compte les importations de céréales au delà d'un certain niveau et le préfinancement d'activités inhérentes à l'aide alimentaire ainsi que la mobilisation, la maintenance et la reconstitution du SNS, de préférence avec des céréales locales.

- Le SNS doit être déterminé avec comme toile de fonds la création d'un fonds de sécurité garantissant des importations exceptionnelles, c'est à dire allant au delà d'un certain pourcentage des recettes d'exportation à partir duquel l'importation d'autres biens, en particulier d'investissement, commence à être sérieusement compromise. Ainsi, le SNS aurait pour objet d'assurer, au même titre que les nouvelles récoltes commercialisables, l'offre sur les marchés céréaliers tous les ans, en cas de besoin, jusqu'à l'arrivée des importations. La différence avec l'ancienne conception du SNS est qu'autrefois, ce stock était appelé à aplanir les fluctuations interannuelles de l'offre. Cette conception n'aurait pu se fonder que sur les deux hypothèses :

1. les différences de prix interannuelles sur le marché mondial sont supérieures aux coûts afférents à un stockage pluriannuel
2. et/ou les risques d'une pénurie généralisée de

céréales au plan mondial sont considérables.

Etant donné que c'est plutôt le contraire de ces hypothèses qui a été empiriquement vérifié et qu'il n'y a pas de raison de penser que cette tendance devrait être inversée dans le futur, il apparaît que l'option de réduire les stocks de sécurité dans la perspective de l'existence de fonds nationaux de sécurité alimentaire, revêtant la forme ci-après, s'impose en termes économiques. Ceci pourrait s'interpréter comme une "monétisation" d'une partie du stock physique à des fins de minimisation des coûts de la sécurité alimentaire, à efficience égale.

- **Les Fonds Nationaux de Sécurité Alimentaire (FNSA)**, quant à eux, en tant que complément du SNS, doivent assurer :

- * la mobilisation du SNS et éventuellement de l'Aide Alimentaire, notamment par la prise en charge ne serait-ce que temporaire des frais de distribution ; ce qui n'avait pas été garanti par le passé, créant de sérieuses limites d'utilisation du SNS. En effet, au moment critique où le bailleur s'engageait à faire distribuer gratuitement des quantités de céréales données par le biais de l'office, il n'a pas toujours été évident qu'il ou encore moins l'office disposait des fonds devant couvrir les frais engendrés par la distribution. Ce qui a promu l'anecdote de "patient mourant sans pouvoir faire usage de son assurance maladie" ;
- * la couverture des charges réelles de maintenance du stock physique ;
- * si besoin en est, la reconstitution du SNS pour tenir compte des difficultés de gestion résultant de la variation des prix entre le moment de l'achat et celui de la vente des céréales, en ce qui concerne la rotation technique;
- * et enfin les importations commerciales excédant un pourcentage déterminé des recettes d'exportation ; ce pour ne pas compromettre les autres importations, en particulier celles d'investissement visant le développement économique et social des pays, seul garant de la sécurité alimentaire à long terme, dans la perspective de ne compter que sur ses propres forces. Ce volet du fonds qui contribue à la réduction du stock physique et à ses coûts doit en d'autres termes servir à faire face à d'éventuels goulots d'étranglement au niveau de la balance des paiements, dus à des variations des prix à l'importation et/ou à l'exportation, et à celles des importations nécessaires et des exportations en volumes par rapport aux fluctuations de la production intérieure. Il doit également servir au préfinancement de l'Aide Alimentaire qui est accordée sous forme de

fonds à octroyer au pays récipiendaire qui s'engage à les utiliser pour des importations commerciales. Ceci répond au souci d'éviter de subir les lourdeurs administratives au niveau des bailleurs.

4. Assistance sollicitée :

Il faut d'abord noter que tous les pays sahéliens enclavés, à l'exception du Tchad, sont dotés d'un stock de sécurité et de fonds qui sont plus ou moins mobilisables pour les activités définies précédemment dans le cadre de la gestion du SNS. Ces fonds dits de réserve ou de roulement selon le pays sont essentiellement financés présentement par la République Fédérale d'Allemagne.

Ainsi, l'OCI pourrait contribuer :

- aux SNS des Etats-Membres du CILSS qui compteraient en constituer : par la construction d'infrastructures de stockage, le financement de matériel de transport et par la constitution du stock initial ;

- aux Fonds Nationaux de Sécurité Alimentaire avec :

- * des volets nationaux destinés à financer la gestion du SNS en année normale, correspondant à des activités relatives à la rotation technique : maintenance physique, distribution et reconstitution ; ainsi qu'à prendre en charge les coûts engendrés par une mobilisation exceptionnelle du SNS, c'est à dire au delà du 1/3 technique ;
- * le volet pour le financement des importations de céréales pouvant compromettre l'importation d'autres biens, c'est à dire au delà de 20 % des recettes d'exportation. Il conviendrait pour au moins deux raisons de loger ce fonds au CILSS : d'une part la variation de la production et des recettes d'exportation au niveau de l'ensemble CILSS est plus petite que pour les pays pris séparément, ce qui concourt à un fonds optimal moins élevé ; d'autre part le CILSS, coordonnant par le biais du DIAPER le bilan consolidé au niveau du Sahel bénéficie là d'un atout essentiel pour la gestion de ce fonds.

5. Financement sollicité¹

Etant donné que c'est plutôt une idée de projet qui est identifiée ici, on se contentera dans ce qui suit d'une évaluation à titre indicatif, basée sur les paramètres du Burkina Faso qui

¹Ce financement ne tient pas compte des éventuels stocks de sécurité à constituer dans les Etats-Membres qui n'en disposent pas encore.

sont mieux connus. L'évaluation exacte du financement nécessaire ne pourra se faire que dans une étude de factibilité plus détaillée.

Gestion (mobilisation, maintenance, reconstitution) du SNS dans les pays enclavés du Sahel : Sur la base d'un stock actuel de sécurité de 58 500 t au Mali et de 80 000 t au Niger, et d'un stock calculé de 36 000 t au Burkina Faso ainsi que d'un stock de 20 000 t au Tchad², on se réfère à un stock arrondi de 195 000 t. Ceci équivaut à un stock moyen annuel de 227 500 t. En considérant l'expérience du Burkina Faso, le financement nécessaire se monte à :

- en ce qui concerne la gestion du SNS en situation normale :

$$0,0195 \text{ FCFA/t} * 227\ 500 \text{ t} = \mathbf{4\ 436 \text{ MFCFA par an}} ;$$

- dans le cas d'une mobilisation exceptionnelle au delà du 1/3 technique, c'est à dire comme fonds de préfinancement de la mobilisation au delà du 1/3 ; et en se basant sur une mobilisation supplémentaire du second tiers du SNS :

$$0,0054 \text{ FCFA/t} * (195\ 000\text{t} /3) = \mathbf{351 \text{ MFCFA}}.$$

Volet du FSA à loger au CILSS : Son estimation approximative est faite ici sur la base des résultats du Burkina (300 FCFA /habitant) et d'une population des états membres du CILSS de 45 Millions d'habitants. Ensuite, ce chiffre a été révisé de 25 % à la baisse pour tenir compte du fait que très probablement, ce fonds ne sera jamais sollicité en même temps et avec la même intensité par tous les Etats-Membres ; étant donné que leur production n'est pas corrélée à 100 %. Ainsi, il s'élèverait à :

$$0,0003 \text{ MFCFA/hbt} * 45 \text{ Mhbt} * 0,75 = \mathbf{10\ 125 \text{ MFCFA}}.$$

En définitive, le financement sollicité auprès de l'OCI concerne une contribution aux Fonds Nationaux de Sécurité Alimentaire qui se montent à :

- * pour les Etats-Membres :
 - . 4 436,25 MFCFA par an dans le cadre de la gestion du SNS en situation normale, soit 22 180 MFCFA pour cinq (5) ans ;
 - . 351 MFCFA (à constituer une seule fois) pour préfinancer en cas de besoin la mobilisation exceptionnelle du SNS et
- * pour le CILSS : 10 125 MFCFA (à constituer une seule fois) afin d'être en mesure de préfinancer les

²Ce chiffre se fonde sur le consensus qui semble se dégager entre l'Etat Tchadien et les Bailleurs.

importations céréalières des Etats-Membres au delà de
20 % de leurs recettes d'exportation.

En considérant une enveloppe de 15 MFCFA pour les études de factibilité et des imprévus/inflation de 20 % (= 6 534 MFCFA), le financement global se monte à 39 205 MFCFA ; il faut rappeler que ce montant ne tient pas compte de la constitution éventuelle de stocks de sécurité dans les Pays-Membres du CILSS qui n'en disposent pas.

ANNEXE : VARIABILITE DE QUELQUES INDICATEURS DE SECURITE ALIMENTAIRE AU SAHEL¹

	Production disponible de céréales	Consommation apparente de céréales	Part des importations commerciales de céréales dans les recettes
d'exportation			
Ensemble CILSS			
- Période considérée	1982/83-90/91	1987/88-90/91	-
- Moyenne	136 kg/tête	188 kg/tête	-
- Coefficient de variation	20,7 %	5,6 %	-
Burkina Faso			
- Période considérée	1970-87	1970-87	1970-87
- Moyenne	143 kg/tête	164 kg/tête	29,5 %
- Coefficient de variation	14,7 %	12,8 %	57,3 %
Sénégal			
Période considérée	1970/71-83/84	1970/71-83/84	1972-82
- Moyenne	90,2 EPC/tête ²	167,8 EPC/tête ²	19,45 % [13,55 %] ³
- Coefficient de variation	25,15 % (21,98 %) ⁴	7,97 % (7,53 %) ⁴	-
	[39,19 %] ³		

¹Le choix des états et des périodes considérés ne répond à aucun critère sinon à celui de disponibilité des données requises. Etant donné qu'il n'a pas été possible dans les délais impartis à la confection du document de prendre d'autres pays en compte ou d'allonger les séries, ces résultats sont présentés ici à titre indicatif.

²EPC = Equivalents Produits Consommables

³Les chiffres entre les crochets se rapportent à la part des importations commerciales de riz dans les recettes d'exportation

⁴Les chiffres entre parenthèses représentent le coefficient de Cuddy Della Valle, une mesure d'instabilité qui tient compte de la tendance à la hausse à travers le temps.