

Les stocks alimentaires et la régulation de la volatilité des marchés en Afrique

Gezahegn AYEL,
Raphaël BEAUJEU,
Roger BLEIN,
Jérôme COSTE,
Françoise GÉRARD,
Salifou KONATÉ,
Henri LETURQUE,
Pierre RAYÉ,
Galam SIAM

Les stocks alimentaires et la régulation de la volatilité des marchés en Afrique

Gezahegn AYEL
Consultant, Addis-Abeba

Raphaël BEAUJEU
IRAM, Paris

Roger BLEIN
Bureau Issala, Paris

Jérôme COSTE
IRAM, Montpellier

Françoise GÉRARD
CIRAD, Paris

Salifou KONATÉ
Consultant, Ouagadougou

Henri LETURQUE
IRAM, Montpellier

Pierre RAYÉ
IN VIVO, Paris

Galam SIAM
*Centre d'études économiques agricoles,
Le Caire*

COORDINATION

Raphaël BEAUJEU et Jérôme COSTE
IRAM

CONTACTS

Jean-René CUZON et Claude TORRE
Département Développement durable, AFD
cuzonjr@afd.fr et torrec@afd.fr

Jean-Christophe DEBAR et Mathilde DOUILLET
FARM
jean-christophe.debar@fondation-farm.org
mathilde.douillet@fondation-farm.org

À Savoir

Créée en 2010 par le département de la Recherche de l'AFD, la collection à Savoir rassemble des revues de littérature ou des états des connaissances sur une question présentant un intérêt opérationnel.

Alimentés par les travaux de recherche et les retours d'expériences des chercheurs et opérateurs de terrain de l'AFD et de ses partenaires, les ouvrages de cette collection sont conçus comme des outils de travail. Ils sont destinés à un public de professionnels, spécialistes du thème ou de la zone concernés.

Retrouvez toutes nos publications sur <http://recherche.afd.fr>

Précédentes publications de la collection (voir page 206).

[Avertissement]

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la seule responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou celui de la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde (FARM).

Directeur de la publication :

Anne PAUGAM

Directeur de la rédaction :

Alain HENRY



Conception : Ferrari/Corporate – Tél. : 01 42 96 05 50 – J. Rouy/ Coquelicot

Réalisation : Vif-Argent – Tél. : 01 60 70 02 70

Imprimée en France par : Printcorp

Résumé exécutif	5
Introduction	11
1. Etat des lieux	15
1.1. Un regain d'intérêt récent pour les stocks alimentaires publics dans les pays en développement	17
1.2. La problématique des stocks	21
1.3. Les débats relatifs aux stocks de régulation	27
1.4. Les débats relatifs aux stocks d'urgence	54
1.5. Conclusion	61
2. Etudes de cas	65
2.1. Etude de cas Ethiopie	66
2.2. Etude de cas Burkina Faso	93
2.3. Etude de cas Egypte	120
3. Implications pour les décideurs	143
3.1. Positionnement des stocks parmi les instruments de gestion du risque	144
3.2. Aide à la décision pour l'analyse de la pertinence d'un dispositif public de stockage	146
3.3. Aide à la décision pour l'analyse des conditions de faisabilité d'un dispositif public de stockage	159
Conclusion générale	177
Liste des sigles et abréviations	183
Bibliographie	189

Résumé exécutif

Contexte

L'une des conséquences de l'accroissement de la volatilité des cours internationaux à partir du milieu des années 2000 réside dans la reprise du débat sur les politiques (nationales, régionales ou internationales) de régulation des marchés agricoles et alimentaires qu'il conviendrait de mener. C'est dans ce contexte que les dispositifs publics de stockage ont été placés sous la lumière des projecteurs, en raison notamment de la pluralité des rôles qui leur sont dévolus. En effet, un stock public peut s'inscrire dans un objectif de lutte contre les baisses ou les hausses de prix ou encore de stabilisation du niveau des prix à l'intérieur d'une fourchette ; il peut également (ou alternativement) être destiné à atténuer les effets d'une flambée des prix, d'une chute de la production ou d'une situation de conflit sur les ménages les plus vulnérables ; enfin, il peut correspondre à la volonté de sécuriser l'approvisionnement du pays dans un contexte régional ou international jugé instable. La question des stocks constitue ainsi l'un des volets importants des débats relatifs aux politiques de gestion des risques, que ceux-ci soient liés à des chocs de prix ou à d'autres types de chocs.

Objectifs de l'étude

Considérant l'intensité de ces débats, d'une part, et les demandes de financement d'infrastructures de stockage adressées à l'Agence Française de Développement (AFD) par plusieurs pays africains, d'autre part, la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde (FARM) et l'AFD ont décidé de lancer ensemble la réalisation de la présente étude. L'objectif assigné à celle-ci est double : (i) dresser un état des lieux des débats théoriques et des évolutions politiques récentes en matière de stockage public des produits agricoles ; (ii) élaborer un cadre de recommandations à destination des décideurs des pays en développement, et de leurs partenaires, engagés dans la préparation ou la mise en place de dispositifs publics de stockage.

Terminologie

Il n'existe pas de classification des types de stocks qui soit unanimement utilisée. La diversité des termes employés reflète celle des fonctions principales assignées aux stocks selon les contextes nationaux et a évolué dans le temps. A partir de l'examen de la littérature et des

enseignements des études de cas, la présente étude distingue quatre types principaux : (i) les stocks privés ; (ii) les stocks publics de régulation, qui constituent l'un des instruments utilisés par les Etats pour protéger les producteurs de prix exceptionnellement bas et les consommateurs de prix exceptionnellement hauts ; (iii) les stocks publics d'urgence, dont le but est de limiter l'insécurité alimentaire des populations vulnérables face à une baisse soudaine des disponibilités alimentaires et/ou du pouvoir d'achat ; (iv) les stocks stratégiques, qui permettent à un pays de se prémunir d'une éventuelle rupture d'approvisionnement sur le marché international.

Quels problèmes les dispositifs publics de stockage peuvent-ils traiter ?

Il existe aujourd'hui un consensus assez large, parmi les chercheurs et les décideurs politiques, pour considérer que l'un des objectifs principaux de l'action publique dans les pays en développement doit être la réduction des aléas qui pèsent sur les systèmes d'activités des ménages. En raison de la faiblesse de leurs revenus, ces derniers sont fortement averses au risque. S'ils ne disposent d'aucun dispositif, privé, collectif ou public, de réduction des fluctuations de leurs revenus, les ménages agricoles vont limiter leurs investissements dans l'agriculture et privilégier l'autoconsommation, ce qui contribuera à accroître la volatilité des prix agricoles sur les marchés nationaux ; en cas de choc (rupture d'approvisionnement ou hausse des prix par exemple) les ménages urbains (ainsi que les ménages ruraux acheteurs nets) peuvent être amenés à réduire leur consommation alimentaire, altérant ainsi leur sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Lorsque les mécanismes de marché (contrats à termes, assurances récoltes, instruments de crédits, mutuelles de santé, etc.) sont en mesure de couvrir l'intégralité des risques auxquels les ménages sont confrontés, alors l'équilibre de marché est optimal et l'intervention publique n'est pas nécessaire. Dans le cas contraire, la puissance publique peut intervenir de deux manières : d'une part, en développant des filets de sécurité sociaux qui couvrent les populations vulnérables (qui n'ont pas les moyens d'accéder aux instruments privés de couverture du risque) ainsi que les risques « catastrophiques » et « systémiques » ; d'autre part, en agissant de manière à réduire l'occurrence de certains risques, notamment le risque prix. Dans ce dernier cas, la gamme des interventions possibles est assez vaste : financement des infrastructures nécessaires à l'essor du commerce ; soutien au stockage privé ; actions directes sur le niveau des prix (mesures tarifaires et non tarifaires, administration des prix intérieurs, régulation du volume de l'offre, etc.).

C'est au regard de cette problématique de gestion des risques que la pertinence des dispositifs publics de stockage peut être analysée. Les stocks de régulation permettent, en principe, d'agir directement sur le prix des produits stockés, et ainsi de stabiliser les revenus et les budgets alimentaires des ménages. Les stocks d'urgence, considérés comme faisant partie de la gamme des filets de sécurité sociaux, sont théoriquement en mesure de faire face à tous types de chocs, dans la limite de leur taille et de leur vitesse de reconstitution. Quant aux stocks stratégiques, ils sont principalement conçus pour atténuer les effets d'un choc politique.

Dans une perspective d'aide à la décision, l'analyse de la pertinence et celle de la faisabilité des dispositifs publics de stockage peuvent être difficilement dissociées

Sur la base de la littérature et des résultats des trois études de cas (Ethiopie, Burkina Faso et Egypte), il apparaît que la pertinence et la faisabilité des dispositifs de stockage sont étroitement liées et dépendent principalement du contexte.

En effet, en ce qui concerne le stockage de régulation, si le modèle de stockage concurrentiel (qui constitue le cadre analytique de référence) permet de mettre en exergue un certain nombre d'effets négatifs potentiels (notamment l'éviction du stockage privé), il s'avère difficile (voire impossible) de l'appliquer à des situations concrètes car il repose sur des hypothèses très restrictives, en particulier lorsqu'il est appliqué au pays en développement. En revanche, la littérature académique et la revue des expériences passées mettent en évidence que, face à un risque prix significatif, c'est la question des ressources (financières, institutionnelles, techniques) dont dispose la puissance publique qui est déterminante dans l'efficacité d'un stock de régulation.

Pour ce qui est des stocks d'urgence, si leur légitimité est rarement remise en cause, il apparaît que les choix relatifs à leur dimensionnement et à leur nature (réserve physique et/ou financière) sont, également, très dépendants du type de risque à couvrir et des ressources dont disposent les acteurs publics.

Les conditions d'efficacité des stocks publics de régulation

Un stock public de régulation est plus facile à mettre en place et moins coûteux pour les pays importateurs avec des réserves de croissance de productivité agricole (dont l'accès aux facteurs de production constitue une condition majeure). Dans ce cas, il permet de favoriser une augmentation substantielle des récoltes. Les prix plancher et plafond doivent alors être fixés en se référant aux valeurs lissées des prix parité à l'importation (pour le prix plafond) et à l'exportation (pour le prix plancher). La bande de prix ainsi constituée

doit être suffisamment large afin de minimiser l'effet d'éviction des stockeurs privés. Cependant, elle ne doit pas être trop large, sinon il n'y a plus d'effet stabilisateur, et les coûts de stockage deviennent trop importants.

Les stocks de régulation, lorsqu'ils sont pertinents, doivent réunir, pour atteindre leurs objectifs, des conditions qui sont finalement assez contraignantes. Il s'agit notamment de : la disponibilité de ressources financières suffisantes ; l'existence de systèmes d'information performants ; une maîtrise des flux commerciaux à l'import et à l'export ; une gouvernance transparente, assurant la prévisibilité et la crédibilité de la politique ; la mise en place de mesures réduisant les inégalités d'insertion au marché et de dotation en facteurs de production.

Dans les débats relatifs aux stocks de régulation, la question des conséquences de leur éventuelle généralisation revient souvent. Les détracteurs de ce type de stocks soulignent, à juste titre, que, en l'absence de mécanismes internationaux de régulation des marchés, si des acteurs majeurs sur les marchés ou un grand nombre de petits pays se dotent d'un tel instrument, le risque d'un accroissement de la volatilité des marchés internationaux de produits alimentaires est élevé. L'occurrence d'un tel risque s'avère très faible dans le cas des pays africains (qui constituent le champ géographique de cette étude). En effet, les pays africains sont essentiellement des pays importateurs dont le poids dans les échanges mondiaux de produits alimentaires de base est relativement modeste, excepté l'Égypte. De plus, le scénario où ils se doteraient tous d'un stock de régulation et décideraient d'arrêter temporairement leurs importations pour défendre leurs prix plancher, dans un contexte de bas prix mondiaux, est très peu probable^[1]. Quant à l'autre scénario, c'est-à-dire une amplification d'une envolée des cours internationaux en raison d'une interdiction temporaire d'exportation dans tous les pays africains disposant d'un stock de régulation (pour défendre leurs prix plafond), il est encore moins probable puisque la plupart d'entre eux ne sont pas (et ne seront pas à moyen terme) exportateurs structurels de céréales.

Les conditions d'efficacité des stocks publics d'urgence

La pertinence des stocks d'urgence est rarement remise en cause. Cependant, lors de leur mise en œuvre, plusieurs points doivent faire l'objet d'une attention particulière : une répartition équilibrée des ressources entre les instruments visant à réduire l'insécurité alimentaire structurelle (filets sociaux) et ceux destinés à prévenir ou atténuer l'insécurité

[1] L'Égypte, premier importateur mondial de blé, constitue un cas particulier : étant donné le poids des importations dans la consommation alimentaire totale du pays, l'hypothèse d'une fermeture temporaire des importations ne semble pas plausible (y compris pour la défense d'un éventuel prix plancher).

alimentaire conjoncturelle (dont les stocks d'urgence) ; le poids relatif de la réserve financière et de la réserve en nature ; l'articulation entre les différents niveaux d'intervention, du local au régional ; la qualité des systèmes d'information. Enfin, la question de la gouvernance est complexe car le pilotage des stocks d'urgence implique des acteurs dont les principes de légitimité, et donc les stratégies d'action, diffèrent.

Les conditions d'efficacité des stocks stratégiques

La nécessité de mise en place de stocks stratégiques semble limitée à des situations très spécifiques (forte dépendance à l'égard des importations couplée à des risques élevés de coupure des flux extérieurs). Lorsqu'un gouvernement décide de constituer un tel stock, il s'avère important de conduire simultanément des actions visant à renforcer la confiance de la population vis-à-vis de la stabilité des approvisionnements, de manière à optimiser la taille du stock.

Faut-il s'affranchir d'une dichotomie trop marquée entre les différents types de stocks ?

Dans de nombreux pays africains, les frontières entre les stocks de régulation et les stocks d'urgence ne sont pas, dans la pratique, aussi étanches que la théorie le laisserait entendre. Cependant, la pluralité des objectifs ainsi assignée à un même instrument ne semble pas se traduire par une plus grande efficacité.

Les analyses de cas, réalisées dans le cadre de la présente étude, et d'autres travaux, montrent qu'il s'avère peu réaliste de vouloir faire jouer un rôle de régulation des prix à un stock d'urgence. La principale raison tient au fait que ce ne sont pas les mêmes volumes, et donc les mêmes ressources financières, qui sont en jeu. De plus, les critères de déclenchement et les modalités d'intervention sont différents.

Dans beaucoup de pays africains, les conditions ne semblent actuellement pas réunies^[2] pour permettre la mise en place d'un stock de régulation susceptible d'agir efficacement. Pour autant, cela ne signifie pas pour autant qu'il n'existe aucune possibilité pour les Etats d'agir en faveur d'un meilleur fonctionnement des marchés. Une régulation « conjoncturelle » peut en partie être réalisée *via* les instruments aux frontières (nationaux et, dans certains cas, régionaux), en tenant compte des engagements pris et des marges de manœuvre au sein des accords commerciaux et vis-à-vis de l'Organisation mondiale du commerce

[2] Au moins à l'échelle nationale. Dans certains cas, il est possible que des ressources (financières, institutionnelles et techniques) nécessaires puissent être mobilisées dans un cadre régional.

(OMC). Et, surtout, l'action publique peut porter sur l'amélioration des performances « structurelles » des marchés domestiques (fluidification des échanges, réduction des coûts de transaction, limitation des situations d'oligopole, etc.). Les instruments de réduction de l'insécurité alimentaire peuvent ainsi jouer un rôle pour fluidifier les marchés, à travers, par exemple, le renforcement des systèmes d'information sur les marchés ou le fractionnement des appels d'offres lancés pour la rotation des stocks d'urgence.

En d'autres termes, dans un contexte où les conditions de mise en place, à court ou moyen terme, des stocks de régulation semblent réunies dans peu de pays africains, il est possible, et même souhaitable, de rechercher une inscription optimale des instruments de réduction de l'insécurité alimentaire, dont les stocks d'urgence, dans un objectif d'amélioration des performances des marchés agricoles et alimentaires.

Introduction

La question des réserves de denrées alimentaires de base a constitué une préoccupation majeure des Etats, depuis le Moyen Empire de l’Egypte ancienne jusqu’aux Etats nations contemporains. Néanmoins, il y a seulement dix ans, la réalisation d’une étude portant sur l’intérêt des stratégies publiques de stockage dans une perspective de régulation des marchés des produits alimentaires aurait été à peine envisageable. En effet, depuis les années 1980 jusqu’au milieu des années 2000, il existait un consensus international relativement fort pour considérer que la puissance publique devait se garder le plus possible d’intervenir dans les mécanismes de formation des prix sur les marchés agricoles et alimentaires. En d’autres termes, la coordination des agents par un marché résultant du « libre » jeu de l’offre et de la demande était considérée comme la voie optimale pour favoriser la croissance agricole et assurer la sécurité alimentaire des populations.

La recrudescence, à partir de 2006, de la volatilité des prix internationaux des produits et, surtout, les flambées des cours de 2007/2008 puis 2011 ont conduit à une évolution significative des débats. En effet, ces événements ont mis en lumière l’ampleur avec laquelle les marchés internationaux pouvaient désormais s’emballer. Cette situation, inédite depuis une trentaine d’années, résulte de la combinaison de plusieurs facteurs, notamment : l’absence de pays assumant le rôle de stockeur international, la financiarisation des marchés agricoles, la rapidité de la croissance de la demande dans les pays émergents, la concurrence entre des usages alimentaires et non alimentaires (énergétiques principalement) des denrées produites par l’agriculture, etc.^[3]. De plus, depuis le début des années 2000, l’idée que l’agriculture était le moteur de la croissance et de la réduction de la pauvreté de nombreux pays en développement s’est progressivement imposée^[4]. C’est dans ce contexte que la question de la pertinence et de la faisabilité de politiques de stabilisation des prix des produits agricoles est revenue sur le devant de la scène. Cette question a été portée par des dirigeants de pays en développement, soucieux de trouver une réponse aux fortes tensions sociales créées par les fluctuations des prix sur leurs marchés intérieurs ; elle a également été relayée dans les enceintes internationales, en particulier le G20, lors de la présidence française en 2011, et le Comité de la sécurité alimentaire (CSA) de

[3] Comme on le verra dans le chapitre 1 de la présente étude, la volatilité des prix sur les marchés internationaux de produits alimentaires a fait l’objet de nombreux travaux à partir de 2008. Cependant, si ces derniers convergent, peu ou prou, sur l’identification des facteurs qui ont conduit à cette situation, il ne se dégage pas un consensus sur leur poids respectif (ou leur hiérarchie).

[4] Voir notamment : Banque mondiale, 2008.

l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Par ailleurs, la multiplication, au cours des dernières années, des crises alimentaires (en particulier au Sahel et dans la Corne de l'Afrique) ont suscité une attention accrue vis-à-vis des instruments de prévention et gestion de telles crises, dont les stocks d'urgence.

De ce fait, on a assisté à une recrudescence des travaux de recherche sur les marchés de produits alimentaires et à la formulation de diverses propositions visant à améliorer leur fonctionnement. Cependant, jusqu'à présent, au sein de la communauté internationale, le consensus sur les mesures à prendre s'est réalisé *a minima*. Il porte principalement sur la mise en place d'un système d'information (*Agricultural Market Information System*, AMIS) et un mécanisme d'alerte et de concertation en cas de tensions fortes sur les marchés. Par ailleurs, considérant qu'il ne faut pas intervenir directement sur les mécanismes de formation des prix, la majorité des bailleurs de fonds estiment que le soutien aux politiques publiques de stockage dans les pays en développement doit se limiter aux stocks d'urgence, en tant qu'instruments de réponse aux risques de crise alimentaire. Cependant, face à cette position de la communauté internationale, divers pays en développement cherchent à réguler davantage leurs marchés de produits alimentaires et, dans bien des cas, le stockage fait partie des instruments que les pouvoirs publics entendent promouvoir, à l'échelle locale, nationale ou régionale.

Ainsi, plusieurs pays d'Afrique ont sollicité l'AFD pour le financement d'infrastructures de stockage et la fourniture d'un appui technique à leur gestion. Dans ce contexte, l'AFD et FARM ont décidé de procéder à la réalisation de la présente étude qui, sur la base d'un état des lieux de la question du stockage public et des conditions de sa faisabilité, éclairerait la décision publique sur l'intérêt de développer de tels instruments.

La démarche mise en œuvre a reposé en premier lieu sur le traitement d'un important corpus documentaire. Celui-ci correspond à la fois à des travaux académiques, à diverses études relatives à la préparation ou à l'évaluation de politiques et instruments (« littérature grise ») et aux positions prises par des institutions publiques. Cette synthèse bibliographique a permis de procéder à une première distinction, présente dans de nombreux travaux, entre, d'une part, les stocks de régulation, dont l'objectif est d'intervenir sur le niveau des prix, et, d'autre part, les stocks d'urgence, qui visent à prévenir les risques de crise alimentaire. Compte tenu de l'intensité des controverses sur le sujet et, en conséquence, de l'abondance de la littérature disponible, cette synthèse bibliographique met davantage l'accent sur les stocks de régulation. Elle a bénéficié notamment de l'état de l'art réalisé dans le cadre d'une étude conduite récemment à la demande du ministère français de l'Agriculture (Gérard *et al.*, 2012).

La deuxième étape a consisté en la réalisation d'études dans trois pays africains dont les « profils » en matière de dispositifs publics de stockage sont relativement contrastés : le Burkina Faso, où les stocks publics sont orientés vers la prévention des crises alimentaires, sur la base de mécanismes de déclenchement assez contraignants ; l'Egypte, où les stocks publics, d'un volume très important, constituent l'un des outils d'une politique de prix fortement administrés, de la production à la consommation en passant par les importations ; et, enfin, l'Ethiopie, dont les stocks publics font, en premier lieu, partie d'une politique de filets sociaux de sécurité en faveur des populations vulnérables (récemment, le gouvernement éthiopien a annoncé son intention de faire jouer aux stocks publics un rôle de régulation des prix des produits alimentaires). La conduite de ces études de cas a été précédée de l'élaboration d'une grille d'analyse visant à recueillir les informations clés sur les politiques affichées et leurs résultats effectifs et, ainsi, faciliter ultérieurement l'analyse transversale des conditions de faisabilité d'une politique de stockage.

La troisième et dernière étape a porté sur l'élaboration des enseignements qu'il était possible de tirer de la revue bibliographique et des études de cas dans une perspective d'aide à la décision, à la fois pour les autorités des pays en développement et pour leurs partenaires techniques et financiers (PTF).

Chacune des étapes a été marquée par une interaction forte entre l'équipe en charge de l'étude et le comité de pilotage. Outre les représentants des institutions commanditaires de l'étude, celui-ci rassemblait les représentants d'autres administrations françaises, d'instituts de recherche et d'organisations socioprofessionnelles^[5]. Ce travail a également bénéficié d'une forte implication des agences AFD du Caire, Addis Abeba et Ouagadougou dans la préparation et le suivi des études de cas.

Ces différentes étapes ont permis d'aboutir à la réalisation de la présente étude, qui s'organise autour de trois parties :

- la première partie, intitulée « état des lieux des débats », correspond à la revue bibliographique. Après un rappel de la problématique des stocks, cette partie expose les débats relatifs aux stocks de régulation, puis ceux relatifs aux stocks d'urgence. Elle se termine par une présentation des risques associés aux politiques

[5] Les membres du comité de pilotage sont : Claude Torre (AFD), Jean-René Cuzon (AFD), Jean-Christophe Debar (FARM), Mathilde Douillet (FARM), Damien Barchiche (ministère des Affaires étrangères - MAE), Pierre Claquin (ministère de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la forêt, MAAF), Valérie Vion (MAAF), Marine Renaudin (MAAF), Nicolas Bricas (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement - CIRAD), Arlène Alpha (CIRAD), Alexandre Gohin (Institut national de la recherche agronomique - INRA), Bernard Valluis (Association nationale de la meunerie française, ANMF).

publiques de stockage tels qu'identifiés par la littérature étudiée. Cette première partie a été préparée par Françoise Gérard (CIRAD) et Raphaël Beaujeu (Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement - IRAM). Elle a bénéficié de commentaires détaillés de la part de Johny Egg (INRA), Franck Galtier (CIRAD), Christophe Gouel (INRA) et Peter Timmer (Harvard University) ;

- la deuxième partie correspond aux synthèses des trois études de cas. La problématique du Burkina Faso a été étudiée par Raphaël Beaujeu et Salifou Konaté. L'analyse de la politique de l'Éthiopie a été menée par Henri Leturque (IRAM) et Gezahegn Ayel. Enfin, le cas de l'Égypte a été examiné par Roger Blein (Issala), Pierre Rayé (In Vivo) et Galam Siam ;
- la troisième partie, intitulée « implications pour les décideurs » est structurée en deux chapitres : le premier propose une analyse de la pertinence des stocks publics, respectivement pour les stocks de régulation, les stocks d'urgence et les stocks stratégiques ; le second chapitre expose les conditions de faisabilité – institutionnelles, politiques et techniques – de la mise en œuvre d'une stratégie de stockage public. Cette partie a été préparée par Raphaël Beaujeu et Jérôme Coste, en coordination étroite avec les auteurs des études de cas.

1. Etat des lieux

Cet état des lieux des débats relatifs aux dispositifs publics de stockage est organisé en quatre sections : la première propose un survol de l'évolution des politiques publiques de stockage des produits alimentaires dans les pays en développement ; la deuxième établit le lien entre les dispositifs de stockage et la problématique globale des risques qui affectent les ménages ; la troisième section – la plus volumineuse – dresse un bilan, le plus complet possible, des débats relatifs au stockage public de régulation ; enfin, la quatrième et dernière section expose les débats relatifs aux stocks d'urgence.

Compte tenu de la diversité des termes rencontrés dans la littérature et employés par les opérateurs, l'encadré 1 fait le point sur les questions de terminologie et présente en particulier celle adoptée dans le présent rapport.

Encadré 1 Questions de terminologie

Le terme générique de stock alimentaire regroupe plusieurs types de dispositifs répondant chacun à une fonction spécifique. De plus, pour une fonction donnée, un stock peut recevoir plusieurs appellations différentes (par exemple, les stocks de régulation sont, dans certains cas, appelés « stocks tampons » ou « stocks d'intervention »). Et l'on peut observer qu'il n'existe pas de classification des stocks, utilisée de manière uniforme dans l'ensemble de la littérature sur le sujet.

Par exemple, la FAO distingue les stocks opérationnels (qui correspondent aux stocks détenus par des acteurs privés), les stocks de régulation et les réserves d'urgence (FAO, *et al.*, 2011). De son côté, la Banque mondiale, dans son dernier rapport sur les réserves alimentaires, retient trois catégories : les stocks de régulation, les réserves d'urgence et les réserves de filets de sécurité alimentaire, dont la fonction est d'alimenter les programmes de filets de sécurité (Banque mondiale, 2012).

On remarque également que le terme de « réserve » tend à devenir une appellation courante. Cette notion est généralement employée lorsque le dispositif de stockage inclut la détention de ressources, à la fois sous forme physique et monétaire.

Valluis (2013) propose, quant à lui, une classification plus détaillée :

- les stocks stratégiques dépendent des dispositifs de défense ; les données sur leurs volumes ne sont pas publiques ; ils peuvent être évalués en mois de consommation des forces armées ;





- les stocks d'intervention sont des instruments de politique agricole correspondant à des obligations d'achat par les autorités publiques à un prix minimum garanti, fixé dans le but de protéger les revenus des producteurs. Leur volume n'est pas limité dès lors que l'obligation d'achat à un prix minimum peut conduire à l'accumulation de stocks de plusieurs campagnes ;
- les stocks régulateurs sont mis en place au titre d'une politique nationale ou d'accords internationaux ; ils visent à encadrer les variations de prix entre des termes minima et maxima. Ils représentent en général quelques semaines de consommation nationale ou régionale ;
- les stocks d'urgence sont constitués sur une base nationale, régionale ou internationale ; ils visent à répondre à des situations de crise dans le cadre d'actions humanitaires. Leur volume peut être évalué en nombre de jours ou semaines d'approvisionnement des populations ciblées ;
- enfin, les stocks de réserve sont constitués pour rééquilibrer des bilans emplois - ressources lorsque la réduction de la production et/ou une difficulté d'importation impactent de manière significative les ressources disponibles. Ces stocks, souvent dénommés stocks de réserve stratégique correspondent à 3-4 mois de consommation courante. Ils peuvent relever d'une législation nationale (cas de la réserve suisse) ou d'un accord international (cas de l'énergie).

A partir de l'examen de la littérature et des enseignements des études de cas, la présente étude distingue quatre types principaux de stocks alimentaires :

1. les stocks privés : ils sont nécessaires pour garantir un flux continu et régulier des produits entre l'agriculteur ou le point d'importation, le transformateur et enfin le consommateur. Ils se répartissent entre les producteurs, les commerçants, les entreprises de transformation et les consommateurs ;
2. les stocks publics de régulation : ils constituent l'un des instruments utilisés par les Etats pour protéger les producteurs contre les baisses de prix et les consommateurs contre les hausses de prix ;
3. les stocks publics d'urgence : ils sont utilisés comme réserve de sécurité pour faire face à une baisse soudaine des disponibilités alimentaires et/ou du pouvoir d'achat afin de limiter l'insécurité alimentaire des populations vulnérables ;
4. les stocks stratégiques : ils sont mis en place par certains Etats pour prévenir un risque de rupture d'approvisionnement sur les marchés internationaux.

Il est important de souligner que, si cette distinction entre différents types de stocks peut se justifier pour les besoins de l'analyse, dans la plupart des pays, un même stock remplit bien souvent plusieurs de ces fonctions.

1.1. Un regain d'intérêt récent pour les stocks alimentaires publics dans les pays en développement

1.1.1. Les politiques publiques de stockage en Afrique, des indépendances aux années 2000

En Afrique, « l'âge d'or » des dispositifs publics de stockage de régulation correspond aux décennies 1960 et 1970, marquées dans de nombreux pays par une forte intervention de l'Etat dans l'activité économique. Durant cette période, des offices publics étaient chargés d'acheter les denrées alimentaires à prix bas et administrés aux producteurs, de stocker ces denrées afin de les écouler tout au long de l'année sur le marché en assurant des prix bas aux consommateurs, essentiellement urbains. Un contrôle des quantités et des prix des produits importés était également assuré. Par ailleurs, les exportations de denrées agricoles faisaient l'objet d'une forte taxation. La fiscalité sur le commerce extérieur constituait la principale source de financement des dépenses publiques, dont le niveau était à la mesure de l'intervention de l'Etat dans le champ économique. Ce type de politique n'a pas permis aux nouveaux Etats indépendants de parvenir à une croissance économique soutenue, ni d'éviter la grave crise alimentaire de 1972-1973. Dans nombre de cas, les interventions des offices de stabilisation, qui décourageaient la production du fait de leur incapacité à maintenir les prix d'intervention annoncés (prix aux producteurs trop faibles) et accentuaient le biais des politiques économiques en faveur des urbains, a renforcé l'inefficacité de ces politiques. Cela a conduit à une détérioration croissante des finances publiques et de la balance des paiements avec une dépendance accrue des pays vis-à-vis des importations.

Confrontés à de graves difficultés de finances publiques à partir des années 1980, les Etats africains ont dû faire appel à l'aide de la communauté internationale, en particulier de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI). Ces institutions ont conditionné leur soutien à l'application de programmes d'ajustement structurel (PAS). Par ailleurs, en 1995, de nombreux pays africains ont adhéré à l'OMC. C'est dans ce contexte que, jusqu'au milieu des années 2000, les politiques agricoles et alimentaires des pays africains ont connu des vagues de libéralisation successives, caractérisées en particulier par la fin des prix administrés à la production et à la consommation.

A partir du début des années 1990, les offices nationaux de céréales, qui avaient le monopole de la commercialisation, ont vu alors leur mission principale réduite à la gestion des stocks nationaux d'urgence. Ces stocks n'étaient plus des instruments au service d'une politique de régulation des marchés mais s'inscrivaient dans le cadre de dispositifs nationaux de

prévention et gestion des crises alimentaires, qui ont connu un développement important au cours de cette période, avec l'appui de la communauté internationale.

Il est important de noter qu'à partir du milieu des années 1980, les bailleurs eux-mêmes ont engagé un long processus de libéralisation de leur secteur agricole, qui s'est traduit notamment en Europe par une série de réformes de la politique agricole commune (PAC). Ces réformes découlaient, d'une part, de la situation de surproduction dans plusieurs filières et, d'autre part, de la nécessité pour les pays européens de se mettre en conformité avec les engagements pris dans le cadre de l'accord sur l'agriculture signé à l'issue des négociations multilatérales de l'Uruguay Round (1986-1994). Ces processus de libéralisation ont notamment abouti à une forte baisse du niveau des stocks publics de céréales aux Etats-Unis et dans l'Union européenne.

1.1.2. Les initiatives internationales et les débats sur les stocks publics suscités par la crise alimentaire de 2008

La flambée des prix agricoles internationaux survenue en 2007-2008, et les émeutes consécutives contre la vie chère, ont remis la question de la régulation des marchés agricoles à l'ordre du jour. Ces événements ont mis en lumière la nécessité d'apporter une réponse coordonnée à l'échelle internationale à la question de la volatilité des prix des produits alimentaires. Cette question a pris d'autant plus d'importance qu'un nouveau consensus international avait émergé depuis le début des années 2000 sur le rôle clé du secteur agricole pour le développement. C'est dans ce contexte que, en 2011, le secteur agricole a été placé, notamment sous l'impulsion de la France, au centre des discussions du G20. La lutte contre la volatilité des prix des matières premières a été retenue parmi les six grands axes prioritaires que devait traiter cette instance internationale^[6].

Parallèlement aux débats dans les enceintes politiques, de multiples travaux ont été réalisés sur les causes de la flambée des prix de 2008 et sur les risques d'une volatilité accrue des prix dans les années à venir (Abbott *et al.*, 2008 ; Banse *et al.*, 2008 ; Berthelot, 2008 ; Sarris et Hallan, 2005 ; Headey et Fan, 2008 ; Braun, 2007). Ces travaux convergent sur l'existence d'un faisceau de causes : (i) la croissance rapide de la demande des pays émergents comme la Chine et l'Inde ; (ii) les mauvaises conditions climatiques dans certaines régions clés productrices comme l'Australie et l'Europe de l'Est ; (iii) la faiblesse de la monnaie américaine ; (iv) les prix élevés du pétrole ; (v) la production de biocarburants ; (vi) la spéculation et (vii) les politiques de restriction aux exportations. Dans la mesure

[6] Voir G20, 2011.

où les mécanismes à l'œuvre sont en interaction, il n'est pas possible, sur la base de cette littérature, de pondérer l'importance de chacun des facteurs dans l'envolée des prix.

Si certaines causes sont controversées, la majorité des analyses mentionnées ci-avant citent la faiblesse des stocks mondiaux (publics, en particulier du fait des réformes dans les principaux pays exportateurs conformément à leurs engagements à l'OMC ; mais également privés) et s'accordent sur le fait que la spéculation a parfois été un phénomène qui a exagéré des réactions de marché (Gérard *et al.*, 2012). Mais la faiblesse des stocks est le symptôme d'un double phénomène : d'une part, elle semble témoigner que les opérateurs privés étaient loin de prévoir une telle évolution possible de prix, sinon ils auraient détenus des stocks afin de réaliser des profits importants^[7] ; d'autre part, elle met en évidence un déséquilibre de long terme entre les tendances de l'offre et de la demande. Cet épisode rappelle également que les marchés internationaux de produits agricoles sont susceptibles d'être très instables, en étant soumis à des périodes fiévreuses, voire des phénomènes de panique.

Les experts s'accordent également sur la probabilité de marchés plus instables pour la décennie à venir du fait de la combinaison de plusieurs facteurs, en particulier : le changement climatique ; le déséquilibre entre l'offre et la demande, résultat de faibles investissements dans l'agriculture depuis 25 ans (Banque mondiale, 2008) dans un contexte de croissance démographique soutenue dans certaines parties du monde ; la pression accrue sur les ressources naturelles ; la concurrence entre les agrocarburants et les cultures alimentaires dans l'utilisation des facteurs de production.

Dès lors, la pertinence des stocks publics, en tant qu'instruments de gestion de la volatilité des prix, est revenue sur le devant de la scène internationale. Le positionnement récent des organisations internationales^[8] et des groupes d'experts mobilisés à ce sujet est résumé dans le tableau 1. Si le stockage apparaît comme le remède naturel aux fluctuations dans le temps des niveaux de récolte et des prix, la plupart des rapports limitent l'intervention publique aux stocks d'urgence^[9] en tant qu'instrument de réduction des effets de la volatilité des prix sur les populations vulnérables, à condition que ces stocks, de par leur taille et leurs modalités de mobilisation, perturbent le moins possible le fonctionnement des marchés. Ces rapports restent en revanche très prudents sur la pertinence et/ou sur la faisabilité des stocks de régulation pour réduire la volatilité des prix. Concernant ce

[7] Même si les opérateurs privés étaient en mesure de ne pas faire d'erreur de prévision, la faiblesse des stocks demeurerait néanmoins possible dans le cas de la succession de plusieurs mauvaises campagnes.

[8] Voir FAO *et al.*, 2011.

[9] Ou « stocks d'urgence », pour reprendre la terminologie utilisée dans le présent rapport.

dernier point, il est à noter que le positionnement de la Banque mondiale en matière de dispositifs publics de stockage n'a guère évolué par rapport à la période antérieure à la flambée des prix de 2008^[10].

Sur le plan politique, lors des discussions préparatoires à la réunion ministérielle du G20 de juin 2011, certains pays exportateurs, notamment le Brésil, ont exprimé leur préoccupation concernant des mesures qui viseraient à contrôler ou à réguler les prix des matières premières dans les pays producteurs (affirmant que la flambée des prix n'est pas due aux pays producteurs mais à la croissance dans les pays émergents et à la spéculation financière)^[11]. Aucune négociation sur ce sujet n'a donc pu avoir lieu. La déclaration finale des ministres de l'Agriculture du G20 de juin 2011, qui comprend le plan d'action sur la volatilité des prix, s'est alignée sur ces positions puisque qu'elle ne mentionne aucun instrument public de régulation des marchés. Cette déclaration soutient plutôt l'idée d'une réserve alimentaire d'urgence régionale, invitant les organisations internationales à élaborer une étude de faisabilité ainsi qu'un code de conduite pour la conception et la gestion de ces réserves (G20, 2011). Les ministres du G20 ont également retenu la mise en place d'un système d'information mondial sur les marchés agricoles (AMIS), dont la fonction principale est de prévoir les perspectives des marchés à court terme pour les principales denrées alimentaires (blé, maïs, riz et soja).

1.1.3. Les initiatives en matière de stockage dans les pays en développement, notamment en Afrique, depuis 2008

A la suite de la crise de 2008, dans un contexte de diminution des stocks dans les principaux pays exportateurs, les pays en développement ont pris conscience que les flambées des prix alimentaires sur les marchés internationaux risquaient de se multiplier, hypothéquant leurs possibilités d'approvisionnement en denrées alimentaires à des coûts raisonnables sur ces marchés. Cela s'est traduit notamment par une augmentation des stocks alimentaires dans les pays en développement, dont le volume est passé de 228 millions de tonnes en 2006/2007 à 328 millions en 2010/2011. Bien qu'il n'existe pas de données permettant de distinguer les stocks publics des stocks privés, et que les données existantes soient peu satisfaisantes, le croisement de plusieurs sources d'informations laisse à penser que l'accroissement constaté concerne également les stocks publics (Banque mondiale, 2012). Ainsi, les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord tentent de doubler leurs réserves de blé, l'Éthiopie a l'ambition d'augmenter sa réserve alimentaire de 407 000 à 1,5 million de tonnes, tandis que le Bangladesh entame des discussions pour faire passer son stock

[10] Voir notamment : Banque mondiale, 2005.

[11] *Le Monde*, 18 février 2011.

de 650 000 à 3 millions de tonnes, pour conduire principalement des opérations de régulation des marchés.

En Asie, c'est dès 2003 que l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) a testé une nouvelle réserve « ASEAN Plus three Emergency Rice Reserve », après avoir réformé son dispositif initial de réserve régionale de manière concluante. Depuis 2008, elle s'attache à entériner définitivement ce dispositif, faisant passer les quantités stockées de 50 000 à 787 000 tonnes, hors part financière, et à lui ajouter un mécanisme d'urgence (Banque asiatique de développement, 2011).

C'est dans ce contexte que, sur le continent africain, les initiatives nationales et régionales visant à accroître les stocks publics se sont multipliées depuis la crise alimentaire de 2008. Plusieurs organisations régionales, la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC) et la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont lancé, avec le soutien du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), des initiatives pour mettre en place une réserve régionale, reposant sur la création de nouvelles capacités de stockage et/ou la mise en réseau des stocks nationaux. L'Afrique de l'Ouest est actuellement la plus avancée en la matière puisque la CEDEAO a réalisé, en 2012, une étude de faisabilité précisant le fonctionnement et les modalités de mise en œuvre de sa réserve régionale (Commission de la CEDEAO, 2012a). Cette étude tient compte notamment de la proposition formulée par le PAM suite à la demande qui lui avait été adressée dans le cadre des résolutions du G20 de 2011 (Commission de la CEDEAO et PAM, 2011).

1.2 La problématique des stocks

1.2.1 Eléments de contexte : les différents chocs affectant les ménages

A la suite de la crise alimentaire de 2008, les débats relatifs aux dispositifs publics de stockage se sont focalisés sur l'enjeu spécifique de gestion de la volatilité des prix, et de la fiabilité des marchés internationaux pour approvisionner les marchés locaux en cas d'urgence. Cependant, il est important de rappeler que le problème fondamental n'est pas la volatilité des prix en elle-même, mais bien ses effets potentiels sur les revenus et les budgets disponibles des ménages, le développement de l'agriculture (activité économique majeure de nombreux pays), et indirectement la pauvreté et la sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages. C'est notamment à cause de la volatilité de leur revenu (induite par la volatilité des prix et celle des récoltes) que les producteurs privilégient l'autoconsommation (conduisant à des marchés de surplus étroits, ce qui en retour augmente la volatilité des prix sur ces marchés) et investissent insuffisamment dans leur

Tableau 1 Synthèse des positions sur le stockage public dans les principaux rapports réalisés sur la volatilité des prix suite à la crise de 2008

Recommandations des principaux rapports en matière de stockage	
Rapport de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI, 2011)	Création, au niveau international, d'un petit stock d'urgence et d'un fonds d'intervention virtuel pour décourager la spéculation et la tendance haussière des prix
Rapport du groupe d'expert de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du CSA (HLPE*, 2011)	- Un faible niveau des stocks est une condition nécessaire à la volatilité des prix ; donc, les pays développés doivent s'organiser pour constituer un niveau minimum de stock mondial pour les produits alimentaires afin d'éviter des flambées de prix, comme ils l'ont fait avec le pétrole du fait du caractère stratégique de ce produit. - Le stockage privé n'est pas forcément optimal pour les pays en développement (forte part de l'alimentaire dans les dépenses de consommation ; aversion au risque des commerçants ; impossibilité de tirer des enseignements de l'histoire des stocks régulateurs internationaux pour faire face à une hausse tendancielle des prix, ces stocks ayant été conçus essentiellement pour traiter des baisses de prix).
Rapport interinstitutionnel pour le G20 sur la volatilité des prix alimentaires (FAO et al., 2011)	- Reconnaissant que les pays eux-mêmes sont les premiers responsables en la matière, les gouvernements des États membres du G20 pourront fournir un appui lorsqu'il s'avérera nécessaire d'accroître les capacités de mise en œuvre des systèmes de réserves alimentaires d'urgence. - Les gouvernements des États membres du G20 aident le PAM à développer, d'ici la fin 2011, un système économique et efficace de petites réserves alimentaires d'urgence, bien positionnées d'un point de vue stratégique.
Rapport GREMA (Gérard et al., 2011)	Les stocks de régulation nationaux dans les pays en développement, au même titre que les autres instruments publics de régulation des prix, ne sont pas à prohiber <i>a priori</i>. Leur réussite dépend des conditions de mise en œuvre. Il existe quelques cas de réussite.
Rapport de Tangermann pour le Centre international de commerce et de développement durable (Tangermann, 2011)	- Les stocks tampons et les réserves virtuelles ne fonctionnent pas, car il est impossible d'identifier les prix de déclenchement appropriés. - Les stocks physiques ont un rôle à jouer, mais celui-ci ne peut être que minime compte tenu du coût des réserves. Trois catégories de réserves seraient envisageables et justifiées : les réserves nationales d'urgence dans les pays importateurs ; les réserves internationales d'urgence décentralisées et administrées par une organisation internationale ; la constitution de réserves de céréales dans le cadre de l'Accord international sur les céréales, afin de faire face à une pénurie dans un pays exportateur.
Rapport du gouvernement britannique (Foresight, 2011)	- L'idée d'une réserve internationale pour intervenir sur les prix n'est pas une solution. Les accords internationaux du même type (exemple du sucre) ont coûté plus cher qu'ils n'ont rapporté de bénéfices. - En revanche, une réserve alimentaire d'urgence dans les pays à faible revenu est envisageable.
Etude Banque mondiale, commandée par le CSA, pour définir un code de conduite de la gestion des stocks (Banque mondiale, 2012)	- Les stocks publics de régulation dans les pays en développement ne sont pas faisables au regard de l'expérience. - Il existe des expériences concluantes en matière de stock d'urgence (pour approvisionner les programmes de filets sociaux). Ces initiatives méritent d'être encouragées.

*HLPE : High Level Panel of Experts
Source : compilation des auteurs.

production. De même, c'est à cause des hausses des prix alimentaires que certains ménages peuvent être conduits à réduire leur consommation alimentaire. La volatilité des revenus impacte d'autant plus le comportement des ménages que ces derniers sont averses aux risques, autrement dit, qu'ils préfèrent un gain relativement sûr à un gain plus important mais aléatoire. Une hypothèse majeure sur laquelle repose l'économie de l'incertitude est que l'aversion pour le risque diminue quand la richesse augmente. De ce fait, l'instabilité des prix a davantage de conséquences pour les ménages les plus pauvres.

Bien entendu, la volatilité des prix n'est pas le seul choc auquel les ménages sont vulnérables. Dans le cas africain, une analyse rétrospective sur les dix dernières années a permis d'identifier trois types de chocs auxquels le continent est confronté (Commission de la CEDEAO, 2012a) dont l'intensité et la fréquence varient dans l'espace et le temps :

- chocs liés aux risques naturels :
 - chocs de production de grande ampleur, plus ou moins fortement associés à des défaillances des marchés, qui peuvent provoquer des crises alimentaires importantes ;
 - catastrophes localisées (type inondations), entraînant leurs victimes dans des situations de dépendance temporaire mais aiguë ;
- chocs liés aux variations de prix :
 - hausses de prix importantes sur les marchés ou des ruptures d'approvisionnement des marchés, qu'elles qu'en soient les causes (déficit localisé ou généralisé de production, tensions politiques, comportement des opérateurs, etc.) ;
 - chocs de prix sur les marchés internationaux ;
- chocs « politiques » induits par les crises sociopolitiques et les conflits.

Au cours des dernières années, en Afrique, les chocs de prix et les chocs induits par des conflits ont eu tendance à s'intensifier. A la différence des chocs liés à des conflits, pour lesquels la définition des interventions publiques peut s'appuyer sur un recul historique important et l'existence de normes d'interventions au niveau international, les recommandations en cas de chocs de prix, en particulier à la hausse, ont largement évolué au cours du temps et font encore l'objet de débats.

1.2.2. A quels problèmes les politiques de stockage remédient-elles ?

Les ménages disposent potentiellement d'instruments à dominante privée, leur permettant de se couvrir contre les différents risques liés à la variabilité des prix, des récoltes ou, directement, de leurs revenus. Les instruments de couverture du risque prix sont principalement les contrats à terme et les options d'achat ou de vente, mais ils sont très

peu répandus en Afrique. Outre la gestion du risque prix, les producteurs ont également la possibilité de se prémunir contre la variabilité des récoltes au travers d'assurances récolte et d'assurances climatique, même si leur déploiement au-delà d'expériences pilotes reste encore limité sur le continent africain. Enfin, il existe pour les producteurs et les consommateurs des mécanismes permettant de gérer directement la variabilité des revenus tels que le crédit, les mutuelles de santé, etc.

Dans la théorie économique, lorsque les marchés sont dits « complets », les instruments privés énumérés ci-avant sont suffisants pour couvrir l'intégralité des risques auxquels tous les types de ménages sont confrontés (tant dans leur ampleur que dans leur nature). Mais, en présence d'incomplétude des marchés, comme c'est le cas dans la majorité des pays en développement et particulièrement sur les marchés agricoles africains (Binswanger et Deininger, 1997), il est possible d'améliorer le bien-être des individus par l'intervention publique. La puissance publique peut alors agir de deux manières : par des filets de sécurité sociaux ou directement, en intervenant sur les marchés pour réduire l'occurrence de ces risques.

A travers le développement de filets de sécurité sociaux, la puissance publique peut chercher à atteindre une situation équivalente à une situation de marchés complets (politique optimale selon la théorie économique). Théoriquement, ces instruments viennent compléter les mécanismes assuranciers en couvrant, d'une part, les populations vulnérables qui n'ont pas les moyens d'accéder aux instruments privés de gestion du risque et, d'autre part, les risques « catastrophiques » et « systémiques » que le marché ne peut pas prendre en charge. Les transferts réalisés à travers les filets sociaux peuvent être permanents, pour faire face à des problèmes structurels de revenu, ou temporaires, pour traiter des crises conjoncturelles, causées notamment par des flambées de prix sur les marchés. Les ménages peuvent bénéficier : (i) de transferts (monnaie, aliments, bons alimentaires, intrants) sans contrepartie ; (ii) de transferts avec une contrepartie en argent sous forme de subvention d'intrants ou de produits alimentaires ; (iii) de transferts avec contrepartie en travail sous forme monétaire (*cash for work*), sous forme de nourriture (*food for work*), ou de bon alimentaire. La Banque mondiale (Banque mondiale 2005, 2012), et de nombreuses institutions internationales recommandent en priorité le recours aux filets de sécurité sociaux pour protéger les populations pauvres des chocs économiques auxquelles elles ne peuvent faire face sans appui.

Lorsque les dispositifs publics et privés de gestion des risques ne permettent pas à eux seuls de couvrir les risques auxquels les acteurs privés sont confrontés, une approche pragmatique conduit alors à chercher à réduire directement l'occurrence de ces risques. Cela peut passer par un soutien public aux mécanismes de marchés. Dans la théorie

économique, ces mesures sont considérées comme les deuxièmes meilleures solutions après les filets sociaux (on dit que ce sont « des optimums de second rang »). Pour atténuer le risque prix, par exemple, l'Etat peut chercher à faciliter les arbitrages spatiotemporels par le soutien aux infrastructures de commerce, ou une subvention au stockage privé. Il peut encore intervenir directement sur les marchés au travers de mesures permettant de réguler l'offre (stock publics, droits de douane, etc., mais ces mesures sont considérées par la théorie économique d'un niveau inférieur par rapport aux précédentes). De même, pour atténuer le risque politique, l'Etat peut mettre en place des mécanismes de gestion des conflits.

L'intérêt que revêtent les politiques de stockage peut alors être à nouveau analysé au regard des différentes sources et instruments de gestion des risques. Ainsi, le stock de régulation permet potentiellement d'agir directement sur le risque prix, l'une des sources d'instabilité du revenu et des budgets alimentaires des ménages. Le stock d'urgence, considéré comme instrument de filets de sécurité sociaux, ne cherche pas à agir directement sur les risques mais à réduire l'instabilité du revenu et à garantir l'accessibilité et la disponibilité des aliments grâce à système de compensation *via* des transferts. A ce titre, le stock d'urgence est théoriquement en mesure de faire face à tous types de chocs, dans la limite de sa taille et de sa vitesse de reconstitution. Enfin, comme le stock d'urgence, le stock stratégique n'a pas comme objectif d'agir directement sur les sources d'instabilité des revenus et constitue un système de compensation. Cependant, il est principalement conçu pour compenser un choc politique^[12]. Dans le récent contexte de forte augmentation de la volatilité des prix sur les marchés internationaux, et de crises alimentaires successives en Afrique, on comprend donc pourquoi les dispositifs de stockage sont revenus régulièrement dans les débats et sont considérés comme une partie importante de la réponse à cette volatilité des prix et à l'insécurité alimentaire.

Parmi l'ensemble de ces instruments, lequel ou lesquels privilégier ? Le choix entre ces différents instruments est éminemment politique et fait encore l'objet de débats intenses. Des années 1980 jusqu'à la crise de 2007/2008, la stratégie dominante, recommandée par les principales instances internationales, consistait à limiter au minimum les interventions publiques sur les marchés en mobilisant des instruments d'assurance, de couverture des risques ou de crédit couplés avec des mécanismes d'aide et de transfert ciblés vers les populations vulnérables. Cette approche était fondée sur trois postulats majeurs : (i) le problème des chocs (par exemple, la volatilité des prix) venait de la faible capacité des agents à gérer le risque ; (ii) les politiques publiques de régulation entravaient le

[12] Le tableau, présenté au début du chapitre 3, offre une vision synthétique des différents instruments permettant de faire face à des chocs naturels, de prix, ou politiques.

développement des instruments privés de stabilisation des prix (commerce, stockage, stabilisation de la production, etc.) et (iii) Les instruments privés de stabilisation des prix ne pouvaient se développer sans l'existence d'instruments de couverture du risque performants (assurances, contrats à terme, etc.). Cependant, suite à la crise de 2007/2008, le débat a été fortement relancé et de plus en plus d'acteurs reconnaissent que les mécanismes assuranciers et de couverture du risque peuvent être parfois insuffisants, ce qui peut justifier une stabilisation des prix, mais uniquement basés sur les instruments privés. De plus, il est de plus en plus reconnu que ces différentes approches, loin d'être concurrentes, sont en réalité complémentaires, notamment en présence de plusieurs imperfections de marché, et qu'il est nécessaire de combiner différents instruments au sein d'un « *policy mix* ».

Les travaux de Dorward *et al.* (2004) et Poulton *et al.* (2006) illustrent bien l'évolution de la formalisation théorique de la coexistence de plusieurs défaillances de marché justifiant plusieurs interventions publiques simultanées. Ils montrent, en effet, qu'en l'absence de marchés concurrentiels, le prix ne constitue plus un signal permettant de coordonner l'action des acteurs privés, afin que ces derniers agissent de manière complémentaire et dans une direction commune. Dès lors, les acteurs peuvent être confrontés à une « défaillance de coordination » qui fait apparaître deux types de risques : le risque de coordination (le retour sur investissement est insuffisant du fait de l'absence d'investissements complémentaires par d'autres acteurs, à d'autres maillons de la filière), et le risque d'opportunisme (l'investissement complémentaire est réalisé mais procure alors une position dominante à l'opérateur, qui est susceptible de s'approprier une part excessive de la valeur ajoutée de l'ensemble de la filière).

Il existe un certain consensus sur le fait que les difficultés du développement économique dans de nombreuses régions pauvres résultent, pour une large part, du mauvais fonctionnement des marchés et de son corollaire – l'existence de coûts de transaction particulièrement élevés – et d'une forte instabilité des prix qui se traduisent généralement par une minimisation des relations avec le marché (Janvry *et al.*, 1991). Dans ces conditions, les producteurs ont tendance à limiter leurs ventes à la couverture des besoins monétaires incompressibles, en favorisant l'autoconsommation. Il n'y a alors pas d'incitation à accroître les rendements, surtout qu'en présence d'une forte instabilité des prix des *outputs*, la rentabilité des investissements est incertaine. En corollaire, l'utilisation d'intrants est très faible, ce qui permet de réduire au minimum les besoins monétaires (Dorward *et al.*, 2004).

On explique ainsi le phénomène de « trappe à pauvreté » : l'absence d'investissement expliquant la faiblesse de la productivité du travail, à la source de faibles revenus et de faibles investissements. Quand cela est possible, une partie de la force du travail du ménage

est allouée à des activités extérieures à l'agriculture, à travers des migrations plus ou moins temporaires. Dans ce contexte, la faiblesse de la croissance économique dans les secteurs non agricoles constitue une difficulté supplémentaire. Ces coûts de transaction élevés sont le résultat de la faiblesse des investissements publics en zone rurale, leur faible efficacité, parfois leur détournement, qui se traduisent par l'absence de biens publics suffisants (routes, électricité, accès à la santé et à l'éducation). La faiblesse de la densité de population, qui rend la construction des infrastructures plus coûteuse (Fafchamps *et al.*, 2003) explique, partiellement cette situation. L'environnement est alors peu favorable à l'activité économique. L'absence d'infrastructures ou de services destinés à l'agriculture, comme la création de périmètres irrigués, d'entrepôts de stockage, la mise en place de dispositifs de conseil technique et de formation, vient affaiblir encore plus la productivité du travail.

L'existence de défaillance de coordination crée un phénomène de cercle vicieux (« trappe à pauvreté ») où les investissements de plusieurs acteurs interdépendants sont simultanément découragés, ce qui justifie la mise en œuvre d'un certain nombre de politiques publiques, de manière concomitante, visant à agir sur les différents « chaînons manquants » à l'origine des défaillances de coordination.

Les différents chocs de prix ayant frappé les populations ces dernières années montrent que la solution au problème ne peut être recherchée dans un instrument unique, un instrument isolé ne pouvant régler à lui seul le problème, mais dans une combinaison d'instruments publics et privés de stabilisation des prix et de couverture des risques, au sein desquels les stocks alimentaires occupent une place centrale.

1.3. Les débats relatifs aux stocks de régulation

Comme nous venons de le souligner, l'utilité potentielle de stocks publics pour intervenir en situation d'urgence (stocks d'urgence) fait consensus dans les discussions internationales récentes, mais il existe une forte réticence à cautionner l'intervention directe des instances publiques sur les marchés. Deux types de raison sont avancés pour justifier cette réticence : d'un côté la littérature théorique aurait mis en avant l'optimalité du stockage privé sur le stockage public ; d'un autre, il existerait des doutes quant à la capacité des gouvernements à générer plus de bénéfices que de distorsions en intervenant sur les marchés, à la lumière des échecs de nombreuses expériences passées de stockage public de régulation. L'objectif de cette section est de rappeler et de discuter les principaux arguments mobilisés dans ces deux argumentaires^[13].

[13] Une grande partie de cette section s'appuie sur la revue de la littérature réalisée dans Gérard *et al.* (2012).

1.3.1. Présentation générale du stock de régulation

Qu'est-ce que le stockage public de régulation ?

Le stockage public de régulation a été souvent conçu sur la base d'un prix d'intervention unique, plancher ou plafond, selon que la politique est orientée plutôt vers les producteurs ou les consommateurs. Jusqu'à présent, les dispositifs de stockage public de régulation, mis en place dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement, ont essentiellement consisté à stabiliser les prix aux producteurs sur le marché local en tentant de maintenir un prix plancher. Les politiques ainsi menées ont souvent entraîné des prix aux producteurs plus stables mais dont le niveau moyen étaient également plus élevé, générant un transfert de revenu des consommateurs vers les producteurs (Banque mondiale 2012 ; Jayne *et al.*, 2006 ; Mghenyi, 2006 ; Mude et Kumar, 2006).

Le stockage public de régulation peut également être conçu pour limiter les fluctuations extrêmes des prix. En déstockant lorsque les prix sont trop élevés, ou en stockant lorsqu'ils sont trop bas, le stockage public peut lisser les variations de prix. Les règles d'intervention peuvent chercher à maintenir les prix entre un plancher et un plafond (on parle de « bande de prix »), ou à fixer les prix à un prix unique. Mais la stabilisation à prix fixe est un écueil à éviter car elle se révèle intenable sur le long terme^[14]. En effet, si l'horizon temporel est suffisant, le stock se trouve dans l'incapacité d'opérer parce qu'il est vide lorsqu'il faudrait déstocker ou déjà plein alors qu'il faudrait stocker, comme démontré par exemple par Newbery et Stiglitz (1981). La bande de prix, si elle se cantonne au maintien du prix intérieur entre le prix de parité des importations et celui des exportations, devrait minimiser la probabilité d'occurrence de ce mécanisme.

Il est important de noter dès à présent que d'autres mécanismes stabilisateurs sont à l'œuvre, en particulier le stockage privé et le commerce extérieur. La question de l'utilité du stockage public de régulation se pose donc au regard de l'efficacité de ces autres mécanismes régulateurs.

Le stockage public de régulation s'attache à réduire la volatilité interannuelle et non la variabilité intra annuelle ou saisonnière des prix. La saisonnalité engendre une instabilité cyclique des prix mais cette instabilité est en grande partie prévisible (même si les dates de récoltes peuvent varier de quelques semaines d'une année à l'autre). En revanche, la variabilité des prix (la volatilité) d'une année sur l'autre, causée notamment par des chocs

[14] De plus, la stabilisation à prix fixe est fréquemment source de tensions, puisqu'il faut choisir entre des prix favorables aux consommateurs (niveau bas) ou aux producteurs (niveau élevé).

aléatoires d'offre (criquets, inondations, etc.), est par nature imprévisible, ce qui conduit à des problèmes beaucoup plus difficiles à résoudre.

Le commerce extérieur peut avoir un effet stabilisateur sur les prix intérieurs (dans la limite des fluctuations des prix internationaux). En effet, lorsque les marchés fonctionnent bien, les prix internationaux, les taux de change, les mesures aux frontières et les coûts de transferts d'un marché à l'autre définissent un prix plancher et un prix plafond sur les marchés locaux. Lorsque le prix local atteint le niveau du prix international plus les coûts nécessaires pour acheminer le produit sur le marché local (prix parité import), il devient plus intéressant pour un commerçant de s'approvisionner sur le marché international que sur le marché local. Le prix parité import constitue donc un plafond que le prix local ne peut pas dépasser (sauf si les importations sont bornées, par une contrainte financière ou un dysfonctionnement par exemple). Symétriquement, lorsque le prix intérieur est suffisamment bas, il est plus profitable d'exporter que de vendre sur le marché local, un prix plancher est donc défini par le prix parité export. Les activités de commerce privé définissent ainsi une bande de prix qui dépend, sur chaque marché local, des prix parités à l'import et à l'export mais qui est toutefois aussi instable que les prix internationaux^[15]. Le stockage privé permet une diminution de la variabilité des prix à l'intérieur de la bande définie par le commerce extérieur. L'effet du stockage privé est positif si l'évolution prévue des prix présente un différentiel supérieur aux coûts de stockage ; il dépend donc à la fois des variations de prix (et de leurs anticipations par les acteurs) et des coûts de stockage.

Si les coûts de stockage sont importants (du fait d'imperfections de marché), ce qui est probable dans une économie pauvre où les infrastructures sont peu développées, le stockage privé peut se trouver inférieur au niveau optimal. Par exemple, si le coût de stockage est de 20 %, il ne sera rentable pour les opérateurs privés de stocker que si la hausse de prix prévue est supérieure à 20 %. Or, dans un pays pauvre, les ménages vulnérables peuvent dépenser plus de 50 % de leur budget dans les denrées constituant la base de leur alimentation. Une augmentation interannuelle de 20 % du prix de ces denrées, en deçà de laquelle le stockage privé n'est pas rentable, est alors déjà insupportable car elle peut être synonyme de crise alimentaire. Ce type de situation, rencontrée assez fréquemment dans la réalité, amène à préconiser l'utilisation de subvention au stockage privé, ce qui revient à diminuer les coûts de stockage.

Le stockage de régulation intervient à l'intérieur de la bande définie par les prix parités import et export. Son mécanisme de déclenchement est très différent de celui du stockage

[15] Toutefois, pour que le prix plancher soit effectif, le pays doit être en mesure d'exporter lorsque le prix intérieur devient inférieur au prix extérieur, ce qui peut être parfois tout à fait théorique lorsqu'il s'agit d'un petit pays massivement importateur.

privé : il réagit face à un niveau absolu des prix et une bande de prix prédéfinie, et non en fonction de gains probables associés à la revente des stocks. Il n'est donc pas dépendant des anticipations de court et moyen termes des prix. Il devra impérativement être associé à des mesures empêchant les importations (exportations) lorsque des opérations de stockage (déstockage) sont nécessaires alors que le prix parité import (export) est inférieur (supérieur) au prix d'intervention. Cette configuration apparaît lorsque les prix internationaux sont déprimés alors que l'on fait face à une surproduction dans le pays ou, à l'inverse, lorsque les prix sont très élevés sur les marchés internationaux et que les prix intérieurs atteignent le niveau de l'intervention. Dans ces deux cas, en l'absence de contrôle du commerce extérieur, le stock de régulation sera incapable de maintenir le prix d'intervention du fait des arbitrages privés des commerçants. Dans le premier cas, le différentiel entre le prix d'intervention et le prix parité import crée un bénéfice à l'importation, et les importateurs ont donc intérêt à importer. Ils augmentent ainsi l'offre sur le marché annihilant la défense du prix plancher par le stock de régulation. Comme la capacité de stockage est limitée, le stock se trouvera forcément en échec. Le même phénomène se produit pour les exportations, en cas de flambée des prix extérieurs. Si le prix parité export dépasse le prix d'intervention, il devient plus intéressant d'exporter que de vendre sur le marché intérieur. Les quantités déstockées par le stock régulateur afin de stabiliser les prix sont alors exportées et l'on assiste à une contagion de la flambée extérieure sur le marché intérieur (Gérard *et al.*, 2012).

Dans le cas d'un pays structurellement importateur, et en l'absence de contrôle extérieur, le stockage public aura du mal à stabiliser le prix domestique pour les raisons qui viennent d'être évoquées. Cependant, cela n'est pas impossible, comme le démontrent Larson *et al.* (2012), mais cela implique soit : (i) que le pays soit grand par rapport au marché mondial et qu'il stabilise aussi le marché mondial, ce qui serait très coûteux ; (ii) que le stockage public soit suffisamment grand pour complètement évincer les importations (soit parce que les importations sont de faibles volumes, soit parce que le stock public est énorme) ; (iii) qu'il y ait une déconnexion complète entre le prix domestique et le prix mondial, assurée par exemple par des subventions à l'importation pour se protéger des pics de prix, ce qui constitue aussi une solution potentiellement très coûteuse.

Lorsque ces conditions ne sont pas vérifiées, Il est alors important de souligner, qu'afin que le stock puisse remplir son rôle, il sera impérativement nécessaire (i) d'interdire temporairement les importations, en cas de stockage public pour défense du prix plancher si le prix parité import est inférieur au prix d'intervention ; (ii) d'interdire temporairement les exportations, en cas de déstockage public pour défense du prix plafond si le prix parité export est supérieur au prix d'intervention. Des taxes variables peuvent être utilisées. Une telle politique pose la question de la capacité des Etats à contrôler leurs frontières, et

empêcher certains acteurs de tirer parti illégalement d'échanges transfrontaliers informels. Les caractéristiques géographiques et la situation institutionnelle du pays jouent alors un rôle essentiel. Ces questions seront traitées ultérieurement dans la section 1.3.4 sur les risques associés au stockage de régulation et dans le chapitre 3, dans la section relative à la faisabilité des politiques de stockage.

Les stocks de régulation face à quel type de volatilité des prix ?

L'origine de l'instabilité des prix détermine en grande partie l'efficacité attendue des différents instruments de gestion du risque prix. Un premier élément de discussion porte donc sur l'efficacité attendue des politiques de stockage de régulation en fonction des différentes causes possibles de volatilité des prix. Celles-ci peuvent être d'origine externe ou interne.

A l'échelle d'un pays, La volatilité d'origine interne résulte soit de causes « naturelles », liées à la saisonnalité et la variabilité de la production, soit de causes « endogènes » correspondant à la volatilité des anticipations des agents. Ces causes internes de volatilité ont un impact d'autant plus important sur les prix que les mécanismes de marché permettant de faciliter les arbitrages spatiaux (principalement le commerce) et temporels (le stockage privé) des opérateurs économiques (producteurs, commerçants, consommateurs) sont insuffisamment développés. Les freins à l'amélioration de ces mécanismes de marché sont la faiblesse, d'une part, des infrastructures de transport, de communication et de stockage privé et, d'autre part, des institutions du marché tels que les grades et standards, les systèmes de warrantage ou de bourses permettant d'assurer la centralisation et la confrontation de l'offre et de la demande. Comme nous le verrons, les politiques publiques de régulation sont également invoquées pour expliquer la faiblesse des mécanismes de marchés.

Les causes externes correspondent à la variabilité du prix international des denrées alimentaires ou à celle du cours du fret ou du taux de change. Ce type de volatilité concerne donc potentiellement les prix des produits qui font l'objet d'échanges sur les marchés internationaux (à l'import ou à l'export) ou des produits qui leur sont substituables. S'agissant des produits échangeables internationalement, les causes de la volatilité des prix peuvent donc être à la fois internes et externes. Pour ces produits, l'intensification des échanges avec le reste du monde constitue un mécanisme privé de stabilisation des prix dans la limite des fluctuations des prix internationaux.

La difficulté consiste alors à déterminer quels sont les différents facteurs à l'origine de la volatilité des prix. Dans des situations empiriques concrètes, l'instabilité des prix résulte souvent d'une combinaison de causes. Par exemple, si l'instabilité du volume des récoltes

contribue à engendrer la spéculation, on a une instabilité naturelle et endogène. Certains pays producteurs déficitaires sont approvisionnés une partie de l'année par la production locale et une partie de l'année par les importations. Ils subissent ainsi selon les moments une instabilité naturelle ou une instabilité importée.

Il existe cependant un consensus sur le type d'instabilité pouvant être géré de manière efficace par le stock de régulation. Dans le cas d'une volatilité générée par des causes externes, une politique de stockage public qui vise à réguler l'offre et la demande sur le marché intérieur sera inappropriée, et une politique d'une autre nature, par exemple la régulation du commerce extérieur sera préférée.

Il ressort de ces éléments que, selon l'origine de l'instabilité des prix, le stock de régulation n'est pas nécessairement l'instrument le plus adapté pour corriger le problème de volatilité des prix. Ce constat montre la nécessité de déplacer le débat vers une analyse comparée entre les différents instruments de gestion du risque prix.

Concurrence ou complémentarité avec les autres instruments de gestion du risque prix ?

L'ensemble des instruments de gestion de la volatilité des prix agricoles peuvent être classés selon leur objectif (stabiliser les prix ou réduire les effets de l'instabilité) et leur modalité d'action (privée ou publique). En croisant ces deux dimensions, on arrive aux quatre catégories présentées dans le tableau 2.

Tableau 2 Les quatre catégories d'instruments de gestion du risque prix

	Objectifs	
Modalités d'action	Stabiliser les prix	Réduire les effets de l'instabilité sur les revenus
Basées sur le marché	Catégorie A Instruments visant à faciliter les arbitrages spatiaux et temporels	Catégorie B Instruments visant à lisser l'effet de l'instabilité des prix sur les revenus
Basées sur des interventions publiques	Catégorie C Instruments visant à maintenir le prix dans une fourchette donnée	Catégorie D Instrument visant à transférer des ressources vers les ménages

Source : Galtier et al. (2009)

Les dispositifs de stockage se retrouvent à la fois dans les catégories A, C, et D de cette matrice.

- L'idée centrale des A-instruments est que les arbitrages des opérateurs du marché conduisent à homogénéiser les prix dans le temps et dans l'espace, ce qui en principe réduit leur variabilité. Ils concernent à la fois les institutions du marché (comme l'existence de grades et standards, de systèmes de warrantage ou de bourses permettant d'assurer la centralisation et la confrontation de l'offre et de la demande), les dispositifs d'information et les infrastructures de transport, de communication et de stockage. C'est dans cette catégorie d'instrument que l'on retrouve les stocks privés. Pour chercher à réduire la volatilité des prix, l'Etat peut donc soutenir le développement de ces instruments privés de stabilisation, notamment le stockage privé. S'agissant des modalités de soutien, Lowry *et al.* (1987) montrent ainsi que l'appui au stockage privé au travers de paiements compensatoires constitue la meilleure solution tandis que Gardner et Lopez (1996) montrent que, pour encourager le stockage privé, la subvention de taux d'intérêts est moins appropriée que la subvention directe. Plus récemment, Gouel et Jean (2012) retiennent également la subvention au stockage privé comme politique optimale de stockage.
- Les B-instruments englobent les mécanismes assurantiels et les instruments de couverture du risque tel que les contrats à terme, les options d'achat, etc. Ils ne comprennent pas les mesures de stockage.
- Les C-instruments sont des instruments d'intervention publique dont l'objectif est de maintenir le prix entre certaines bornes. Selon les cas, il peut s'agir de prix planchers, de prix plafonds, de fourchettes ou tunnels de prix. Les C-instruments comprennent notamment les instruments de maîtrise de la production (quotas, subventions aux intrants, etc.), des instruments de gestion du commerce extérieur (taxes et subventions – fixes ou variables – sur les importations ou les exportations, mesures quantitatives comme des quotas ou prohibitions) et, enfin, des stocks publics de régulation (appelés également « stocks tampon » ou « stocks d'intervention »).
- Enfin, les D-instruments sont des instruments d'intervention publique visant à soutenir les revenus des ménages pauvres ou vulnérables en période de prix élevés, encore appelés « filets de sécurité ». Ils procèdent par transfert, généralement limité à certaines catégories de ménages vulnérables (ciblage). Les instruments peuvent varier selon la nature du bien transféré (argent, biens, nourriture ou parfois intrants),

le degré de prise en charge (dons ou simple subvention comme dans le cas des ventes à prix modérés) et l'existence – ou non – d'une contrepartie (en général en travail). C'est dans cette catégorie d'instruments que l'on devrait trouver les stocks d'urgence (appelés également « stocks de sécurité »).

Ainsi, les différents instruments de gestion de la volatilité des prix peuvent s'avérer complémentaires dans certains contextes, et en concurrence dans d'autres. Les principales interactions existantes entre les stocks de régulation et les autres instruments de gestion du risque prix sont retracées ci-après de façon schématique^[16].

- Stockage public de régulation et A-instruments : comme mentionné précédemment, il est généralement considéré que les politiques publiques de régulation entravent le développement des instruments de stabilisation des prix « par le marché » et que, par conséquent, ces deux types d'instruments sont davantage concurrents. L'idée centrale est que le stock public de régulation crée un effet d'éviction sur le stockage privé. Cependant, en cas d'incomplétude des marchés, le stockage public peut s'avérer complémentaire aux instruments de marché de stabilisation des prix. La problématique spécifique au risque d'éviction du stockage privé est largement développée dans la section 1.3.2.
- Stockage public de régulation et B-instruments : toujours selon l'argument de l'éviction du secteur privé, ces deux types d'instruments sont *a priori* concurrents l'un de l'autre. L'idée principale est que la fourniture par l'État d'une protection gratuite contre l'instabilité découragerait le recours aux instruments privés de protection contre le risque-prix, et donc le développement de ce type d'instruments. Mais il est également possible de considérer ces instruments de manière complémentaire : l'État peut avoir recours aux mécanismes assurantiels contre le risque prix (ex : options d'achat) pour réduire le coût budgétaire de la politique de stockage de régulation.
- Stockage public de régulation et D-instruments : comme ces deux types d'instruments sont basés sur des interventions publiques, ils sont dans une situation de concurrence pour l'utilisation de ressources budgétaires limitées. Il faut cependant noter que les opérations de stockage public de régulation présentent des coûts bien supérieurs à ceux des programmes de filet de sécurité sociaux. Cependant, lorsque l'État dispose de ressources financières importantes, les filets

[16] Adapté de Galtier, 2012.

de sécurité, qui ciblent certaines catégories de la population, et les stocks de régulation, qui bénéficient à tous les acteurs, peuvent s'avérer complémentaires. Cette complémentarité est d'autant plus forte lorsqu'il s'agit de réguler les prix à la production. Dans ce cas, la politique de stockage de régulation des prix bénéficie à tous les producteurs, qui disposent d'un surplus commercialisable, tandis que les programmes de filets de sécurité sociaux peuvent être ciblés sur les producteurs qui ne produisent pas suffisamment pour vendre sur les marchés, et qui ne profitent donc pas de la politique de stabilisation.

- Stockage public de régulation et C-instruments : tous ces instruments visent à stabiliser les prix en régulant l'offre et la demande, en agissant soit sur la production, les stocks publics, ou les importations et les exportations. Bien que ces différents instruments peuvent se distinguer les uns des autres en termes d'efficacité, de délai, de coût et d'effets pervers pour atteindre la cible prix, ils sont donc *a priori* substituables. Cependant, dans certains contextes, ces instruments peuvent s'avérer également complémentaires, voire indissociables dans le cas des stocks de régulation et des instruments de régulation du commerce extérieur.

La concurrence ou la complémentarité du stockage public avec les autres mesures de gestion des risques dépend de nombreux facteurs, liés notamment au degré de développement des pays. Pour certains auteurs (Galtier, 2012), l'instauration de prix plancher et/ou de prix plafond (visant à protéger respectivement les producteurs et les consommateurs) est justifiée dans les pays où la productivité agricole est faible, où la part des ménages dans l'alimentation est élevée et où la mise en place d'instruments de gestion des risques basés sur le marché se heurte à de multiples obstacles. En revanche, l'intervention publique pour stabiliser les prix agricoles grâce notamment aux mesures de stockage paraît de moins en moins nécessaire lorsque ces facteurs ne sont plus réunis, ce qui est généralement le cas dans les pays développés. Les politiques de stabilisation des prix alimentaires doivent donc être appréhendées dans une perspective dynamique, ouvrant la possibilité à une évolution des instruments utilisés en fonction de la situation spécifique de chaque pays.

1.3.2. La théorie du stockage de régulation : le modèle de stockage concurrentiel comme cadre de référence, ses implications et ses limites

Le modèle de stockage concurrentiel tient une place essentielle car il s'est imposé comme modèle de référence de la théorie économique. Il comprend trois types d'acteurs : des consommateurs (dont la demande baisse avec la croissance des prix), des producteurs (dont

l'offre augmente avec les anticipations de prix) et des stockeurs^[17] (qui stockent lorsque leur prévision d'évolution des prix couvre les coûts de stockage). Deux caractéristiques importantes de la version standard de ce modèle sont la neutralité face au risque et les anticipations rationnelles de tous ces acteurs. Le fait que ces acteurs soient neutres vis-à-vis du risque signifie qu'ils font face à des prix fluctuants mais n'en tiennent pas compte et se conduisent comme si les prix futurs étaient connus. Le fait qu'ils aient des anticipations rationnelles signifie qu'ils anticipent des prix identiques aux prix passés sur la base des informations dont ils disposent. Ainsi, ce modèle n'exclut pas la possibilité d'un pic de prix du fait de la succession de plusieurs chocs de production ou d'une forte demande qui n'auraient pas été prévus. L'équilibre du marché permet de déterminer le prix égalisant les offres et demandes en tenant compte de la variation de stock. Le modèle peut être facilement étendu au cas d'une économie ouverte et utilisé pour évaluer les impacts du stockage public (Williams et Wright, 1991).

Implications du modèle standard

D'après le modèle, l'augmentation du stockage privé engendre un accroissement du bien-être global, du fait de la stabilisation des prix obtenue. Mais l'ampleur des gains dépend à la fois de l'élasticité de la demande (car celle-ci détermine la variabilité des prix dans le modèle) et des coûts de stockage puisque ces deux variables déterminent les cas où le stockage privé est profitable. Par rapport à une situation sans stockage, les producteurs (qui, dans le modèle, sont neutres vis-à-vis du risque) perdent, du fait d'un prix moyen plus stable mais aussi plus faible, tandis que les consommateurs gagnent. Le prix moyen est plus stable mais plus faible car les fortes hausses de prix que l'on observait « sans stockage » sont ici écrêtées (Williams et Wright, *ibid.*).

Les résultats du modèle standard de stockage concurrentiel ne sont pas favorables au recours au stockage de régulation. Dans les conditions de fonctionnement de l'économie définies dans ce modèle, la situation optimale est atteinte avec le stockage privé (Scheinkman et Schechtman, 1983). Celui-ci ne permet qu'une stabilisation partielle mais elle est suffisante. Le stockage public est donc inutile puisqu'il vient en plus du volume nécessaire, stocké par le privé. Comme il est coûteux, il est néfaste au bien-être global. Empiriquement, des études montrent que le stockage privé permet effectivement une stabilisation partielle des prix et qu'une grande complémentarité existe entre recours au commerce extérieur et stockage. En l'absence de délais d'importation, le recours au commerce extérieur permet de réduire l'instabilité des prix de façon moins coûteuse que le stockage public (Srinivasan et Jha, 2001). Ceci suppose évidemment que cela ne soit pas contre une instabilité extérieure

[17] Il s'agit d'un modèle théorique et, donc, d'une représentation simplifiée. En réalité, les producteurs et les consommateurs constituent des stocks.

que l'on souhaite se protéger^[18]. Les taux d'intérêt et les coûts de transports jouent un rôle essentiel (Brennan *et al.*, 1997 ; Brennan, 2003). En cas d'instabilité des rendements, une instabilité des prix demeure, même en cas de stockage privé et de recours au commerce international (Makki *et al.*, 2001).

D'après le modèle, le stockage public de régulation peut décourager les interventions privées. Cela a été vérifié empiriquement dans les cas où le stockage public s'est traduit par des prix trop peu fluctuants, dont les variations ne couvrent plus les coûts de stockage, mais également dans les cas où l'incertitude sur les prix est accrue si la règle de décision du stockeur public est inconnue, fluctuante ou aléatoirement respectée (en raison de comportements de recherche de rente, de détournement de la politique par les acteurs afin d'obtenir des gains^[19]), ou trop rigide (la puissance publique n'arrive pas à suivre l'évolution rapide des conditions nationales et internationales). Ces comportements sont à la source de perte de bien-être pour la collectivité (Williams et Wright, 1991). C'est l'effet d'éviction : en présence de stockage public, visant à garantir que le prix reste dans une bande déterminée, le stockage privé est plus faible, et ce d'autant plus que le plafond est bas et le plancher haut. Ceci constitue un argument essentiel dans la littérature à l'encontre du stockage public de régulation (Newbery et Stiglitz, 1981). Un effet d'éviction des commerçants privés en matière de commerce extérieur est également noté en cas d'intervention de l'Etat (Chapoto et Jayne, 2009 ; Tschirley et Jayne, 2009). De manière générale, on retrouve dans la littérature l'idée principale que la fourniture par l'Etat d'une protection gratuite contre l'instabilité découragerait le recours aux instruments privés de protection contre le risque-prix et, donc, le développement de ce type d'instruments.

Empiriquement, les effets d'éviction du stockage public sur le stockage privé sont confirmés (Miranda et Helmerger, 1988 ; Jha et Srinivasan, 1997), tout comme le caractère coûteux d'un stockage public de régulation. La subvention au stockage privé est moins coûteuse mais inefficace en dessous d'un certain niveau d'instabilité des prix (Jha et Srinivasan, 1999). On note toutefois l'importance des hypothèses réalisées sur les taux d'intérêts et les coûts de stockage dans l'évaluation des avantages du stockage public (Brennan, 2003). A ce titre, de nombreux travaux théoriques utilisent des coûts de stockage de l'ordre de 2 % de la valeur du produit. Cela semble particulièrement faible, en particulier dans le contexte de l'Afrique subsaharienne, ces coûts couvrant les coûts financiers d'immobilisation du capital, les coûts physiques d'entretien du stock et le coût des infrastructures. Peu d'études dans la littérature académique mentionnent les coûts réels de stockage ; Pinckney (1993) utilise une estimation du coût de stockage de 15 à 25 % de la valeur du produit dans une

[18] Les études antérieures à 2008 n'envisagent jamais une déviation des prix internationaux similaire à celle de cette période.

[19] Voir Jayne *et al.* (2006) et Byerlee *et al.* (2006).

étude sur le Malawi, la Zambie et le Zimbabwe. Avec des coûts de stockage aussi élevés, en l'absence d'intervention publique, le stockage privé est vraisemblablement d'un niveau relativement faible. Dans un tel contexte, le stockage public de régulation a un effet limité d'éviction du stockage privé et il peut donc être socialement profitable.

D'après le modèle, si la bande de prix cherche à stabiliser les prix à un niveau éloigné des prix parité, des distorsions de prix sont générées, engendrant des coûts à plus ou moins long terme pour l'ensemble de l'économie par rapport à une situation sans intervention.

Au final, le modèle de stockage concurrentiel n'est donc pas favorable au stockage public. Toutefois, de l'avis des auteurs eux-mêmes, les résultats théoriques sont obtenus dans des conditions très restrictives : sans aversion pour le risque, avec des anticipations rationnelles et sans défaillances de marchés. Or, de nombreux travaux académiques soulignent également l'existence d'une aversion pour le risque (Lowry *et al.*, 1987 et Osborne, 2004) et de nombreuses défaillances de marchés, et la rationalité des anticipations des acteurs fait l'objet de débats théoriques importants.

L'absence d'aversion pour le risque signifie que les acteurs font face à des prix fluctuants mais n'en tiennent pas compte et se conduisent comme si les prix futurs étaient connus. Un tel point de vue est rendu cohérent, du côté des producteurs, par l'ajout de l'hypothèse des anticipations rationnelles. Comme les acteurs font peu d'erreurs de prévision et que, le cas échéant, celles-ci ne sont pas systématiques, ils ne tiennent pas compte du risque. C'est principalement parce que la prise en compte de l'aversion au risque complique considérablement la résolution numérique du modèle qu'elle est largement absente du modèle standard^[20]. Mais cette absence est également justifiée par leurs auteurs par deux types d'arguments. D'une part, ils font valoir que des systèmes d'assurance existent pour les producteurs. Pourtant, cette argumentation résiste mal aux faits, de tels systèmes étant actuellement peu développés dans les pays les plus pauvres, malgré de multiples initiatives pilotes. D'autre part, la multitude des produits disponibles offrirait une assurance aux consommateurs, par le jeu des substitutions et de la faiblesse de chacun dans les budgets (Newbery et Stiglitz, 1981). L'argument est recevable pour ce qui concerne les « commodités » comme le café, le cacao ou le caoutchouc. En revanche, il l'est beaucoup moins pour ce qui est de la consommation alimentaire des ménages vulnérables des pays pauvres (Gouel, 2011). Ainsi, au Mali, les ménages consacrent en moyenne 71 % de leur budget à l'alimentation : 85 % pour le quintile rural le plus pauvre et 55 % pour le quintile urbain le plus riche (Boussard *et al.*, 2008).

[20] A noter que le modèle de stockage concurrentiel standard n'a encore jamais été résolu analytiquement. Il est résolu numériquement depuis la fin des années 1950.

Les limites de la modélisation de l'aversion au risque

L'intérêt de l'introduction de l'aversion au risque dans le modèle est souligné par de nombreux auteurs (par exemple Wright, 2001). Or, la prise en compte de l'aversion pour le risque des consommateurs peut bouleverser les résultats du modèle de stockage concurrentiel (Gouel, 2011).

Peu de modèles prennent en compte l'aversion pour le risque du fait de la complexité des formulations associées. C'est pour maintenir une certaine simplicité dans la modélisation des phénomènes que Gouel et Jean (2012) se cantonnent à l'aversion pour le risque des consommateurs et renoncent à introduire celle des producteurs, en dépit de son importance, reconnue par les auteurs, en particulier dans le cas des pays pauvres. La seule prise en compte de l'aversion pour le risque des consommateurs suffit cependant à modifier les résultats du modèle de stockage concurrentiel. Les auteurs analysent deux types de mesures : (i) la subvention du stockage, pour inciter les stockeurs à stocker plus et (ii) l'application de droits de douane (positifs ou négatifs) sur les importations ou les exportations, puis ils cherchent quelle serait la combinaison optimale de ces deux mesures. Ils montrent que subventionner le stockage uniquement sans politiques commerciales associées n'améliore pas le bien-être des consommateurs. En effet, si cette mesure permet d'éviter aux prix de chuter trop bas, elle ne permet pas d'éviter les flambées de prix. Par contre, combiner une politique de taxation/subvention du commerce international et une politique de stockage peut permettre de stabiliser efficacement les prix avec une amélioration globale du bien-être, les gains pour les consommateurs dépassant alors la somme des pertes des producteurs et des coûts pour le contribuable.

Mais c'est surtout l'aversion pour le risque des producteurs qui peut justifier la mise en place d'un stockage public de régulation. On montre en effet que, surtout chez les producteurs pauvres, l'instabilité des prix décourage l'investissement (Boussard, 1987 ; Timmer, 2000 ; Poulton *et al.*, 2006 ; Hazell *et al.*, 2010).

Les difficultés de la modélisation des anticipations

La question des anticipations est une controverse centrale qui a des implications majeures sur le type de recommandations politiques tirées des résultats du modèle. Dans le modèle de stockage concurrentiel, les anticipations des acteurs économiques jouent un rôle clé dans les processus de décision des stockeurs et des producteurs. Toute la question est alors de définir le processus de prévisions. Le modèle de stockage concurrentiel adopte l'hypothèse d'anticipations rationnelles. Celle-ci suppose que les agents économiques basent leurs décisions sur un traitement rationnel de toute l'information disponible (Muth, 1961). Dès lors, dans de nombreux modèles appliqués, on suppose que les anticipations des agents sont presque parfaites, même si cette approximation s'éloigne un peu de la

proposition initiale de Muth. On fait alors l'hypothèse que l'instabilité des prix peut être négligée dans la représentation de l'économie ou simplement incluse par un terme d'erreur, généralement supposé gaussien et ajouté aux fonctions d'offre, par exemple.

Dans le modèle de stockage concurrentiel, les anticipations des stockeurs sont «rationnelles» en un sens un peu spécifique : on suppose que les opérateurs, outre les coûts et la demande, connaissent aussi l'état des stocks au moment où ils prennent leur décision de stocker ou de déstocker, ainsi que la capacité de stockage et la loi de probabilité des aléas susceptibles d'affecter les récoltes à venir. La résolution du modèle passe par des calculs difficiles (Gouel, 2011) et des informations précises sur les conditions de marchés pour l'ensemble des périodes futures, ce qui pose question quand on sait les limites des capacités de calcul des agents et celles liées à l'information dont ils disposent. Williams et Wright (1991) soulignent que ce calcul n'est pas nécessaire pour les agents économiques, car ils reçoivent les informations au fur et à mesure, contrairement au modélisateur qui doit inclure dans le modèle, dès le départ, un processus global pour les anticipations.

La question est de savoir quelle information est disponible pour les agents et quelle est leur capacité de traitement. D'autres théories sur les anticipations ont été élaborées, basées sur la « rationalité limitée », comme les anticipations adaptatives (Nerlove, 1958). La plupart sont basées sur l'idée que les quantités d'information disponibles pour les agents, ainsi que leurs capacités de calcul, sont moindres que celles qui sont impliquées par la théorie des anticipations rationnelles. Ces modèles « à rationalité limitée » entraînent des conséquences importantes pour la dynamique des prix, en générant une instabilité endogène, générée par les erreurs d'anticipation, comme le montre la théorie du « *Cobweb* ».

L'utilisation d'anticipations à rationalité limitée dans le modèle de stockage concurrentiel, c'est-à-dire basées sur les prix passés (*backward looking*), remettrait en cause la cohérence interne du modèle. Or, si les anticipations n'assurent pas cette cohérence interne, on ne peut plus distinguer, dans les tests de politiques, les gains de bien-être liés à la politique et ceux liés aux diminutions des erreurs de prévisions. Les auteurs soulignent par ailleurs que les processus d'anticipation basés sur le passé ne permettent pas d'inclure les modifications des politiques économiques dans les anticipations des acteurs, alors qu'elles sont en réalité prises en compte par les agents (Williams et Wright, 1991).

C'est pourquoi le modèle de stockage concurrentiel utilise des anticipations rationnelles basées sur le futur (*forward looking*) en supposant, ce qui semble plausible aux auteurs, qu'il n'y a pas d'erreur systématique. Cette question des prévisions et de leur qualité reste une controverse majeure en économie. Elle est extrêmement complexe car ce n'est pas seulement le processus d'anticipation des agents qui est en jeu mais son agrégation

au niveau du marché, les différents agents ayant vraisemblablement des processus différents qui s'agrègent sur le marché pour donner une anticipation moyenne qui n'est pas directement observable.

Pourtant, Il est possible qu'il existe deux régimes dans le fonctionnement des marchés : un fonctionnement normal, où les anticipations sont conformes aux fondamentaux, et des périodes de crises, flambée ou effondrement des cours, liées à des phénomènes de paniques, conformes à ce que l'on observe sur les marchés financiers (Kindleberger, 1996). Plusieurs travaux expliquent ainsi une part de la flambée des prix de 2008 (Piesse et Thirtle, 2009 ; Headey, 2011). Il est peu probable que les anticipations de prix des acteurs soient vérifiées juste avant et pendant ces épisodes fiévreux. Toute la question est alors de savoir si ces épisodes sont suffisamment rares pour que l'on fasse comme s'ils n'existaient pas, ou s'ils sont susceptibles d'être plus fréquents dans l'avenir que par le passé et doivent, en conséquence, être pris en compte.

La question des lois de probabilités à l'œuvre – hasard bénin ou hasard sauvage – se pose alors. Une hypothèse centrale suppose que les fluctuations de prix d'une année sur l'autre sont engendrées par des lois de probabilité constantes dans le temps, dont il est possible de connaître les paramètres et que ces lois de probabilité sont du type courant en statistique, dotées au moins d'une moyenne et d'une variance (et peut être d'un coefficient de dissymétrie, le moment du troisième ordre). Or c'est la nécessité des calculs qui amène à ces hypothèses, et non l'observation de la réalité. De ce point de vue, Mandelbrot (1973) propose de distinguer le hasard bénin, gaussien, du hasard sauvage, «parétien» généré par les processus d'anticipation. Orléan (1989) montre comment ce phénomène peut être généré par des comportements moutonniers. Il insiste sur la rationalité de tels comportements lorsque l'acteur se trouve dans une situation d'ignorance totale : soit l'individu imité ne dispose pas non plus d'information et la position de l'imitateur est inchangée, soit il possède l'information et la situation de l'imitateur est améliorée. On peut ainsi se trouver dans la situation paradoxale et extrême où un comportement rationnel mène à une situation où chaque agent base son comportement sur celui du voisin et où le prix ne contient plus aucune information. Dans une telle situation, l'hypothèse des anticipations rationnelles du modèle de stockage concurrentiel ne tient plus.

Ces questions, centrées sur l'imperfection de l'information et ses conséquences, occupent les économistes depuis bien longtemps, et constituent une objection majeure à l'encontre du modèle de stockage concurrentiel et de ses résultats appliqués (Greenwald et Stiglitz, 1986 ; Keynes, 1936 ; Stiglitz, 2002).

Plutôt que de chercher à justifier l'hypothèse des anticipations rationnelles, qui porte sur une variable non observable, certaines équipes de recherche ont tenté de valider le modèle. Malgré les multiples tentatives (Deaton et Laroque, 1991, 1992, 1995, 1996, puis Cafiéro *et al.*, 2005 et 2011), on retiendra que la validation du modèle reste difficile, et circonscrite à des hypothèses très restreintes dont il est peu probable qu'elle reflète la diversité des situations réelles.

Au final, alors que le modèle de stockage concurrentiel standard a longtemps servi d'argument à l'inutilité du stockage public de régulation, nous avons vu qu'en cas d'instabilité des prix, la présence d'imperfections de marché, notamment l'absence d'assurance pour des acteurs, producteurs ou consommateurs averses au risque, justifie des interventions publiques qui peuvent alors accroître le bien-être global. De plus, Poulton *et al.* (2006) montrent la persistance du cercle vicieux de la « trappe à pauvreté », même en cas de libéralisation. Dorward *et al.* (2004) insistent sur le temps qui peut être nécessaire au développement des infrastructures et à la mise en place des interventions privées. Dorward *et al.* (2007), quant à eux, soulignent que les activités de commerce et de stockage privé peuvent ne pas stabiliser suffisamment les prix du fait des coûts de transaction, se traduisant ainsi par un déficit de coordination. Considérant tous ces éléments, il existe des exemples qui illustrent que la régulation des prix, notamment par le stockage, peut constituer une politique socialement profitable.

1.3.3. Les bénéfices du stockage public de régulation

Timmer (2000) analyse la façon dont la stabilisation des prix peut permettre à la fois des gains de productivité importants et le développement de la production agricole. Un tel processus ne nuit pas aux urbains, dans la mesure où les prix des denrées alimentaires baissent, et il peut permettre de sortir rapidement la population d'une nation de la pauvreté. Il appuie sa démonstration théorique sur le cas de l'Indonésie. Depuis 1965, le BULOG^[21] a mené dans ce pays une politique de stabilisation des prix du riz, basée sur un stockage public, maintenant les prix dans une fourchette, et sur la régulation du commerce extérieur. Cette politique a permis d'atteindre l'autosuffisance alimentaire en 1984, alors que le pays était, 20 ans plus tôt, l'un des plus gros importateurs de riz au monde. L'intervention publique n'a porté que sur des volumes relativement faibles (moins de 10 % des quantités commercialisées) et les prix intérieurs ont suivi les prix internationaux au cours de la période 1970-1997. Elle a été constamment adaptée à un contexte national et international fluctuant et des capacités d'expertises et financières

[21] Le Badan Urusan Logistik (BULOG, Bureau de la logistique) est une société publique en charge de la distribution alimentaire et du contrôle des prix.

importantes lui ont été dévolues. L'adaptation de cette politique au contexte actuel de l'Indonésie, alors qu'il n'existe plus beaucoup de gains de productivité possibles et que les consommateurs pauvres paient des prix élevés pour le riz, n'est toutefois pas sans poser de problèmes (Timmer, 2004).

En maintenant des prix intérieurs stables, le gouvernement indonésien a choisi de diminuer le risque associé à l'activité agricole, tout en maintenant la paix sociale, par la garantie aux consommateurs de l'absence de flambée des prix pour les denrées alimentaires essentielles. L'importance de la stabilité des produits de base pour le bien-être des populations les plus pauvres a été plusieurs fois démontrée (Newbery, 1989 ; Timmer, 1992). Cette politique a également permis de maintenir des coûts salariaux peu élevés, éléments essentiels à la compétitivité industrielle et à l'attrait des capitaux étrangers. Côté offre, un appui logistique à l'introduction des nouvelles variétés de riz à rendements élevés (vulgarisation, subvention aux *inputs*, crédit) est venu compléter la politique de régulation des marchés.

En définitive, ces résultats positifs de l'intervention publique apparaissent comme les fruits d'une conjonction de facteurs, dont la stabilisation n'est qu'un volet : (i) une politique de stabilisation efficace et crédible, reposant sur des experts qualifiés et des systèmes d'information performants, veillant à ne pas décourager les activités privées de commercialisation ; (ii) une innovation technique permettant une forte croissance des rendements (la « révolution verte ») ; (iii) la réalisation d'investissements publics, non seulement dans les infrastructures comme les routes et les facilités d'irrigation, mais également dans le capital humain (par exemple, les services de conseil aux agriculteurs).

Dorward *et al.* (2004) proposent de considérer ce type de politique comme transitoire, liée à un niveau donné de développement, et affirment à la fois la nécessité de sa mise en place pour briser le cercle vicieux des trappes à pauvreté, comme celle de son retrait dans le stade ultérieur. Dans cette analyse, on considère que l'importance des coûts de transaction et du risque, exacerbée par la faiblesse de la densité de population et des infrastructures, constitue une défaillance de marché, et que la situation globale peut alors être améliorée par une intervention publique. Celle-ci est alors nécessaire, non seulement pour développer les biens publics, mais aussi pour remédier aux défaillances de marché, en intervenant par exemple par la stabilisation des prix ou la mise en place de systèmes d'accès au crédit.

Poulton *et al.* (2006) analysent les différentes formes d'intervention possibles, les difficultés de mise en place et leurs avantages pour chaque type d'acteurs. Ils défendent la nécessité de l'intervention directe de l'Etat sur les marchés par la mise en place d'un système inspiré de la réussite indonésienne. Ils proposent des formes de contractualisation de l'Etat :

(i) avec les organisations paysannes pour l'achat de quantités déterminées à un prix stabilisé, afin d'éviter les coûts excessifs de la gestion de surplus, (ii) avec les stockeurs privés pour les quantités que l'Etat souhaite stocker afin de minimiser simultanément les effets d'éviction et les coûts de stockage public. Les auteurs défendant cette position sont cependant conscients des difficultés de mise en place d'une telle politique et les analyses des expériences passées permettent d'identifier les conditions nécessaires à la réussite de celle-ci (cf. chapitre 3).

Enfin, les analyses de situations réelles montrent que ce type de politique est plus facile à mettre en place et moins coûteuse pour les pays qui disposent d'un potentiel agricole important. Elle est en effet susceptible, lorsque des gains de productivité existent, de permettre une forte augmentation de la production. Il est nécessaire d'anticiper cette conséquence avant de se trouver dans une situation de surproduction qui augmenterait de façon insoutenable les coûts et risquerait de se traduire par des exportations subventionnées, coûteuses et dommageables pour les pays partenaires. Deux options existent alors : (i) ajuster les prix planchers afin d'éviter la surproduction ou (ii) associer la stabilisation des prix à des mesures quantitatives limitant la production, sous la forme d'une contractualisation entre l'Etat et les organisations de producteurs, pour minimiser autant que possible les coûts de transaction.

Le processus est indéniablement coûteux à court terme, mais la stabilisation des prix peut permettre des progrès remarquables en matière de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté, lorsqu'elle est bien menée et évite en particulier l'ornière liée à la surproduction. Ces progrès sont toutefois progressifs et ne peuvent être clairement perçus à court terme, ce qui accroît les difficultés associées à ces politiques.

1.3.4. Les risques associés au stockage public de régulation

Cette section se concentre sur les risques liés à la mise en œuvre d'une stratégie de stockage de régulation^[22] à la lumière des expériences passées.

L'éviction du secteur privé

Il est difficile de définir les bandes de prix. Définir une borne inférieure par le prix de parité export et une borne supérieure par le prix de parité import, tout en tenant compte des coûts de transferts nécessaires pour atteindre chaque marché local, peut être socialement

[22] La plupart des expériences pays mentionnées dans cette section sont tirées des études de cas pays de l'étude réalisée par le Groupe de recherche et d'échanges sur la régularisation des marchés agricoles (GREMA). Voir Gérard *et al.*, 2011.

profitable. Toutefois, en cas d'instabilité des prix internationaux, un certain lissage des prix de parité sera nécessaire. Si la bande est suffisamment large, autorisant des hausses de prix et donc des perspectives de gains supérieurs aux coûts de stockage supportés par les stockeurs privés, l'effet d'éviction décrit ci-avant devrait être minimisé. Une contractualisation avec des stockeurs privés pour la détention de stocks publics peut également minimiser les effets d'éviction. D'après Timmer (2010), en se limitant à un lissage des fluctuations extérieures, on minimise les distorsions de prix et on évite le dilemme classique de la politique agricole : favoriser les consommateurs par des prix faibles ou les producteurs par des prix élevés. Comme les prix intérieurs sont alternativement au-dessus et en dessous des prix parités (en fonction des fluctuations des prix internationaux), les interdictions d'exportation ou d'importation sont très ponctuelles (sauf en cas de longues périodes de prix très faibles ou très élevés sur les marchés internationaux) et l'on minimise la profitabilité des marchés parallèles et du commerce illégal. Néanmoins, cela suppose un contrôle strict du commerce extérieur.

Des coûts élevés pour les finances publiques

Lorsqu'une stratégie de stockage de régulation cherche à stabiliser les prix à un niveau très différent des prix extérieurs, ou dans une bande trop étroite, cela peut générer des coûts tels que le gouvernement peut ne plus avoir les capacités financières nécessaires. Entre 1975 et 1984, le gouvernement indonésien décida de réduire l'écart entre le prix plancher et le prix plafond dans le but de maintenir des prix bas pour les consommateurs, sans décourager la production de riz. Les coûts du programme de stabilisation augmentèrent alors rapidement d'environ 40 millions (M) de dollars (USD) par an durant la période 1974-1979 et de 80 M USD entre 1979 et 1984, exigeant une réforme en urgence pour éviter la faillite du stock (Timmer, 1997).

Du point de vue du coût associé au stockage public, la définition de la largeur optimale de la bande de prix reste une question épineuse. D'un côté, plus la bande est étroite, moins les stocks sont immobilisés pendant une longue période, ce qui réduit d'autant les coûts de stockage (Miranda et Helmlinger, 1988 ; Williams et Wright, 1991 ; Gouel, 2011). D'un autre côté, plus la bande est étroite, plus les interventions sont fréquentes, ce qui accroît les frais de gestion liés aux opérations d'entrées/sorties du stock. Par ailleurs, comme rappelé ci-avant, de trop faibles fluctuations de prix sur les marchés locaux, causées par une bande de prix trop étroite, peuvent entraîner une éviction du stockage privé.

Il est donc nécessaire de bien estimer les coûts potentiels du stock de régulation, avant sa mise en place, et de s'assurer que les ressources financières correspondantes sont disponibles. Dans cette perspective, le coût budgétaire d'une stratégie de stockage de régulation doit être raisonné en termes de coûts/avantages relatifs par rapport

aux utilisations alternatives des ressources publiques. Ainsi, les budgets publics étant généralement limités, le coût associé à ce type de politique peut avoir pour conséquence de diminuer le budget alloué à d'autres instruments de la politique économique (recherche agricole, investissement dans les infrastructures, éducation, santé, etc.). Or, les dépenses nécessaires au stockage public de régulation sont importantes en comparaison à celles d'autres domaines de la politique agricole (cf. tableau 3).

Tableau 3 Allocation des dépenses publiques par domaine

Pays	Dépenses pour le stock de régulation (% PIB*)	Dépenses dans l'agriculture (% PIB)	Dépenses en recherche agricole (% PIB)
Inde	1,5 (2008/2009)	1,2 (2008/2009)	0,06 (2008/2009)
Indonésie	0,5 (2008/2010)	0,8 (2008)	0,05 (2003)
Philippines	0,4 (2005-06) – 1 (2009)	0,8 (2005)	0,06 (2002)
Zambie	0,3 (2009) – 1,9 (2011)	0,6 (2010)	0,15 (2010)

* PIB : produit intérieur brut
Source : Banque mondiale, 2012.

Les risques de surproduction

Dans certaines circonstances, en particulier lorsqu'un stockage public cherche à stabiliser les prix au producteur à un niveau trop élevé, il peut se créer des situations de surproduction rendant le maintien du prix plancher impossible. De nombreux pays ont connu cette situation, qui s'est souvent traduite par le non-respect des prix planchers annoncés et la faillite du dispositif. L'anticipation de la réponse de l'offre, en comparaison avec les capacités d'absorption du marché, est ainsi cruciale dans l'évaluation d'un dispositif public de stockage de régulation. Une analyse fine de la situation et l'accès à des données fiables sont essentiels.

La position du pays, importateur ou exportateur, est également déterminante tant en termes d'impacts pour les partenaires commerciaux que de coût de la politique. Le passage d'une position d'importateur à exportateur exige généralement des réformes radicales du stock de régulation. La présente étude se limite au cas des pays importateurs, mais celui des pays alternativement exportateurs et importateurs ne peut être négligé. Ainsi, au Malawi, la politique de soutien des prix s'est accompagnée de nombreuses périodes

de surproduction entraînant des accumulations massives de stock ou des exportations à perte, ainsi qu'une incapacité pour le gouvernement à maintenir le prix producteur au niveau annoncé. A certaines périodes, ces opérations ont coûté près de 15 % des dépenses publiques totales, sans compter les effets déstabilisateurs au niveau macroéconomique (Chapoto et Jayne, 2009). En 1985, l'Indonésie, devenue autosuffisante en riz, a dû faire face à une situation de surproduction alors que ses stocks étaient déjà pleins. Le prix du riz a chuté de 20 à 30 % sous le prix plancher et, sans une réforme urgente incluant notamment une révision du prix d'intervention, les analystes prévoyaient la faillite du système avant cinq ans (Timmer, 1989).

Les difficultés de maîtrise des flux commerciaux et les contraintes des engagements internationaux

Comme nous l'avons expliqué en détail dans la section précédente, un Etat qui se trouve dans l'impossibilité de contrôler son commerce extérieur est aussi dans l'incapacité de maintenir une bande de prix. Il a été rappelé qu'un pays en économie ouverte doit nécessairement coupler sa stratégie de stockage de régulation d'un bien échangeable avec des mesures de restrictions (quantitatives ou tarifaires) à l'importation pour défendre son prix plancher et à l'exportation pour défendre son prix plafond, dès lors que les fluctuations des prix internationaux amènent le prix plancher au-dessus du prix parité à l'import ou le prix plafond en dessous du prix parité à l'exportation. Néanmoins, cela suppose que le pays a l'entière maîtrise des flux et de sa politique commerciale extérieure. Cette hypothèse peut être contestée pour trois raisons.

La première raison provient de la relative porosité des frontières de nombreux pays en développement. Cette problématique renvoie à celle de l'effectivité des politiques et de la capacité des gouvernements à contrôler et à faire respecter leurs directives (cf. chapitre 3). Ainsi, beaucoup de pays n'ont pas la capacité institutionnelle et logistique pour s'assurer que les droits de douanes sur les marchandises importées ou exportées sont effectivement appliqués, ou encore que les interdictions à l'exportation ou à l'importation ne sont pas contournées par le biais d'un commerce illégal. Durant les crises de 2005 et 2008, le gouvernement malien a mis en place des mesures d'interdiction aux exportations. Cependant, ces décisions n'ont pas été respectées par les acteurs privés qui ont décidé d'exporter à travers des frontières non surveillées ou grâce à des accords informels avec les douaniers (Galtier *et al.*, 2009).

La deuxième raison résulte du fait que certains pays participent à un ou des accords commerciaux régionaux (ACR). Dans ce cas, le pays ne pourra pas maintenir sa bande de prix car il se retrouvera dans l'impossibilité de contrôler son commerce extérieur, avec les

autres pays signataires de l'ACR lorsque celui-ci se traduit par une zone de libre-échange, mais également avec les pays tiers lorsque l'ACR se traduit par une union douanière.

La troisième raison provient du caractère relativement contraignant des accords commerciaux internationaux relatifs aux mesures de politique commerciale. En l'état actuel, les pays membres de l'OMC doivent respecter les dispositions de l'Accord sur l'agriculture de 1994 et n'ont pas la possibilité d'instaurer des restrictions quantitatives ou tarifaires sur les importations permettant d'accompagner une opération de stockage. Les accords de l'OMC sont généralement très contraignants en ce qui concerne les mesures de restrictions au commerce et encore davantage s'agissant des instruments temporaires, générateurs d'incertitude pour les partenaires commerciaux et pouvant faire l'objet d'une gestion particulièrement discrétionnaire de la part des gouvernements. Pour cette raison, les droits de douanes fixes comme instruments de politique commerciale sont tolérés tandis que les mesures tarifaires ou quantitatives variables sont prohibées^[23]. Seule la clause de sauvegarde spéciale prévue dans l'accord sur l'agriculture permet un accroissement temporaire des droits de douanes au-dessus des taux consolidés^[24], mais elle ne peut être invoquée qu'en cas de chute des prix à l'importation ou d'un accroissement soudain des importations. Par ailleurs, elle ne peut être invoquée que pour les produits ayant fait l'objet d'une procédure de tarification, ce qui exclut *de facto* la plupart des pays en développement dans la mesure où très peu d'entre eux ont choisi de se soumettre à cette procédure. Un nouveau mécanisme de sauvegarde spéciale, plus souple (élargissement des critères d'éligibilité) et apportant davantage de protection, a été proposé par les pays en développement en 2008 ; à ce jour, il est toujours en négociation. Par ailleurs, ce mécanisme ne concerne toujours que les baisses de prix et non les hausses^[25] et ne permet pas un dépassement des taux consolidés. De même, le traitement spécial et différencié dont bénéficient les pays en développement et les pays moins avancés (PMA), qui porte uniquement sur le rythme de démantèlement des mesures de protection commerciale, ne prévoit aucun régime spécial en ce qui concerne les mesures temporaires de politiques commerciales.

[23] Le prélèvement variable a pourtant été, jusqu'à sa prohibition, un outil essentiel de la PAC et a contribué à la forte croissance de l'agriculture européenne des années 1960 jusqu'aux années 1990.

[24] En dehors de la clause de sauvegarde spéciale, les accords de l'OMC stipulent qu'un pays peut accroître ses droits de douane, sans compensations pour le partenaire commercial, tant que le tarif ne dépasse pas les niveaux de droit consolidés, c'est-à-dire ceux que le pays a notifié à l'OMC lors du cycle d'Uruguay, et qu'il s'est engagé à ne pas dépasser. Notons que pour la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, ces droits consolidés sont généralement élevés car la période de référence pour leur calcul correspond à une période de prix internationaux faibles et, donc, à des niveaux de protection élevés.

[25] Une proposition de mécanisme de sauvegarde « inversé » qui jouerait aussi bien à la hausse qu'à la baisse fait actuellement l'objet de discussions. Voir Baris *et al.*, 2011.

S'agissant des restrictions aux exportations permettant d'accompagner les opérations de déstockage, l'accord sur l'agriculture n'est pas contraignant, ce qui s'explique par le fait qu'il a été négocié dans une période où les prix agricoles mondiaux étaient chroniquement bas. Cette carence est d'autant plus remarquable que l'article XI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) de 1947 permet d'adopter certaines mesures de restriction quantitative des exportations, en cas de pénurie alimentaire. Mais ces mesures ne sont autorisées que dans des conditions bien précises (situation critique) et applicables temporairement. C'est sur cette base juridique que l'Ukraine et la Russie auraient limité leurs exportations de blé en 2010.

Les interdictions temporaires d'exportations, liées à la défense d'un prix plafond, ont été rendues responsables de la flambée des prix de 2008. Ces mesures, si elles sont nécessaires pour éviter la contagion d'une flambée des prix internationaux sur le marché intérieur d'un pays qui souhaite réguler ses prix, ont évidemment des effets dommageables sur la stabilité des prix internationaux, dans le cas d'importateurs importants sur le marché international. Notons toutefois que, contrairement aux mesures structurelles de régulation des exportations dont l'objectif est explicitement de transmettre l'instabilité interne d'un pays sur les marchés extérieurs, les pays qui ont eu recours à cette pratique en 2008 ont simplement choisi de refuser de partager les charges de l'ajustement liées à une forte hausse des prix sur les marchés extérieurs. Si le recours aux interdictions d'exporter n'est pas possible, le stock national de régulation sera finalement exporté par les commerçants en cas de pic des prix internationaux et le marché intérieur subira la contagion de la hausse des prix extérieurs (Gérard *et al.*, 2012). S'il s'agit d'un « petit pays », ces exportations, tout en faisant flamber le prix intérieur, ne modifieront pas le prix mondial. Dans le contexte actuel de risque d'envolées répétitives des prix sur les marchés agricoles internationaux, et de condamnation des mesures de prohibition des exportations, il n'est assurément pas avisé pour un pays de mener une politique de régulation des prix par stockage public, puisque celle-ci est coûteuse et qu'il ne bénéficiera pas de ses avantages. De plus, dans les périodes où les marchés sont tendus, il est indéniable que ce type de comportement est de nature à renforcer la hausse des cours en amplifiant des phénomènes de panique (Piesse et Thirtle, 2009 ; Timmer, 2010, Headey, 2011).

Les accords de l'OMC sont également contraignants pour les stocks de régulation en ce qui concerne les engagements de réduction sur le soutien interne. Ils laissent, en revanche, une marge de manœuvre aux stocks dits de « sécurité alimentaire » (cf. encadré 2).

Encadré 2 Le traitement des stocks publics de produits agricoles à l'OMC

Les stocks publics de régulation entrent, indirectement, dans le régime réservé aux mesures de soutien interne à la production agricole, applicables notamment aux prix de soutien. Ces mesures sont traitées dans l'article 6 relatif aux « engagements en matière de soutien interne » et dans l'annexe 2 « Exemption des engagements de réduction » de l'Accord sur l'agriculture. L'article 6 prévoit une obligation de réduction de la mesure globale de soutien (MGS) total de 13,3 % en 10 ans pour les pays en développement (qui bénéficient d'un traitement spécial et différencié) et de 20 % en 6 ans pour les pays industrialisés. En revanche, les PMA n'ont aucune obligation de réduction.

Les exemptions de réduction prévues à l'annexe 2 ne doivent pas impliquer « de transferts de la part des consommateurs », et ne pas avoir « pour effet d'apporter un soutien des prix au producteur ». Formulée ainsi, l'annexe 2 exclut des obligations de réduction certaines mesures telles que les aides découplées et versements directs aux producteurs, les aides en cas de catastrophes naturelles ou les programmes de protection de l'environnement. Les stocks de régulation ne font pas partie des mesures exemptées.

Cependant, l'annexe 2, dans son troisième paragraphe, exclut de l'obligation de réduction les stocks publics à des fins de sécurité alimentaire, entendus comme les « dépenses (ou recettes sacrifiées) en rapport avec la formation et la détention de stocks de produits faisant partie intégrante d'un programme de sécurité alimentaire défini dans la législation nationale (...). Le volume et la formation de ces stocks correspondront à des objectifs prédéterminés se rapportant uniquement à la sécurité alimentaire. Le processus de formation et d'écoulement des stocks sera transparent d'un point de vue financier. Les achats de produits alimentaires par les pouvoirs publics s'effectueront aux prix courants du marché et les ventes de produits provenant des stocks de sécurité, à des prix qui ne seront pas inférieurs au prix courant du marché intérieur payé pour le produit et la qualité considérés ».

Le soutien déguisé n'est donc pas toléré, de même qu'une finalité autre que la sécurité alimentaire^[26]. La stabilisation comme facteur de développement et de croissance ne satisfait pas les critères d'exemption énoncés par l'annexe 2.



[26] Un débat existe toutefois sur l'interprétation qu'il convient de donner à l'expression « à des fins de sécurité alimentaire ».



Cette disposition est contestée notamment par le G33, groupe de négociation composé principalement de pays en développement importateurs de produits alimentaires, dont l'Inde et l'Indonésie. Dans le cadre des négociations du Cycle de Doha, et dans la perspective de la conférence ministérielle de l'OMC à Bali, en décembre 2013, l'Inde a proposé, au nom du G33, de supprimer la phrase « à condition que la différence entre le prix d'acquisition et le prix de référence extérieur soit prise en compte dans la MGS » et d'ajouter une phrase indiquant que « l'acquisition de stocks de produits alimentaires dans les pays en développement, ayant pour objectif de soutenir les producteurs à faible revenu ou manquant de ressources », serait exemptée de prise en compte dans la MGS. L'objectif serait donc d'assouplir les disciplines sur le soutien interne, pour faciliter la constitution de stocks publics visant à la fois à améliorer la sécurité alimentaire et à aider les agriculteurs pauvres. Mais cette proposition est loin de faire l'unanimité. De nombreux pays, y compris des pays en développement exportateurs, craignent en effet que soit remise en cause la distinction faite dans l'Accord sur l'agriculture entre les soutiens internes faussant les échanges (classés dans la boîte orange) et les soutiens censés avoir des effets « nuls ou, au plus, minimes sur la production et les échanges » (notifiés dans la boîte verte).

On peut relativiser le caractère contraignant des accords de l'OMC en soulignant qu'il est très rare de voir des plaintes déposées contre des pays en développement qui ne respecteraient pas leurs engagements. De manière générale, aucun des PMA n'a fait l'objet de plainte à l'OMC, bien qu'au cours des derniers épisodes de flambée de prix, un certain nombre d'entre eux aient fait le choix de protéger leur marché intérieur en appliquant des restrictions aux exportations. De même, certains PMA membres de l'OMC disposent aujourd'hui de stocks de régulation bien que cet instrument d'intervention sur les marchés soit strictement encadré. Le risque de plainte de la part des pays industrialisés apparaît de fait très minime en raison du faible intérêt commercial que représentent pour eux les PMA. Les seuls membres de l'OMC qui pourraient être enclins à porter plainte seraient plus probablement des pays émergents exportateurs de produits agricoles.

Les insuffisances des systèmes d'information

La mauvaise performance des systèmes statistiques permettant l'analyse fine des évolutions de la production et des prix d'un pays peut empêcher un gouvernement d'intervenir « à temps » pour être en mesure de défendre ou de modifier sa bande de prix.

Les systèmes d'information sur les marchés (SIM) poursuivent un double objectif : (i) améliorer la transparence du marché et réduire les asymétries d'information pour les acteurs du marché ; (ii) assurer un suivi des marchés (prix et quantités principalement), et fournir des analyses aux décideurs publics pour orienter des politiques et apprécier l'impact des mesures mises en œuvre. Ces dispositifs occupent donc une place centrale au sein des politiques de stockage de régulation puisqu'ils fournissent les analyses nécessaires au déclenchement du stock. Les moyens mis en œuvre pour améliorer ces dispositifs ont permis l'émergence d'une nouvelle génération de SIM (SIM2G) répondant mieux aux besoins du secteur privé en matière d'accès à l'information. Cependant, dans de nombreux pays africains, les SIM continuent de présenter des insuffisances en termes de capacité de collecte et de transmission des données et, surtout, de capacité de traitement et d'analyse (David-Benz *et al.*, 2012).

Les dispositifs d'information relatifs à la production (tendances des dernières années, prévisions de récolte) et à la consommation jouent également un rôle important dans l'efficacité des dispositifs publics de stockage. Néanmoins, dans de nombreux pays africains ayant mis en œuvre des plans de relance de l'agriculture, comme au Malawi, les données de production agricole ont eu tendance à être fortement manipulées par les pouvoirs publics pour justifier du succès de leur politique. Ainsi la fiabilité de ces données a considérablement décliné ces dernières années (Jayne et Rashid, 2010).

Les impacts incertains sur la réduction de la pauvreté

Le stock de régulation bénéficie aux agriculteurs proportionnellement à leur participation au marché. Les agriculteurs les mieux dotés en facteur de production (terre, eau, capital) sont par ailleurs plus à même d'augmenter leur production rapidement pour profiter de la régulation. Au contraire, les agriculteurs produisant essentiellement pour leur propre consommation ne bénéficieront de la mesure que proportionnellement aux surplus commercialisés.

Une telle politique de stockage peut donc générer un accroissement des inégalités lorsque l'accès aux ressources productives (terre, eau, capital, etc.), permettant l'offre de produits sous intervention, est fortement inégalitaire. Or, si une telle politique n'est pas favorable aux pauvres, elle perd une partie de son intérêt (cf. 1.2. ci-avant). En Zambie, où environ 40 % des agriculteurs cultivent au plus un hectare et 74 % d'entre eux sont soit acheteurs nets, soit autoconsommateurs (Tembo *et al.*, 2009), le renforcement de la politique de soutien au prix producteur depuis 2005 s'est principalement traduit par un accroissement des exportations et il n'a pas eu d'impact (ou très peu) sur la sécurité alimentaire. Au Kenya, le secteur agricole est également caractérisé par une structure duale : 10 % des producteurs assurent 85 % de la production commercialisée sur le marché intérieur tandis

que 62 % des petits agriculteurs sont acheteurs nets. De ce fait, la stratégie de stockage de régulation du National Cereals and Produce Board (NCPB) visant à accroître le prix du maïs entre 1995 et 2004, a eu pour effet un transfert du revenu de trois millions de consommateurs urbains et plus de 16 millions de petits producteurs acheteurs nets vers seulement cinq millions de petits producteurs situés dans des zones à fort potentiel et un millier de grands exploitants vendeurs nets. Une analyse fine de la situation dans chaque pays et des mesures spécifiques pour les agriculteurs les plus pauvres (subventions aux intrants, au crédit), en particulier lorsqu'ils ont peu accès aux ressources productives, sont donc essentielles afin qu'un stock de régulation ait un impact positif sur leur pauvreté et leur sécurité alimentaire.

1.3.5. Premiers éléments de conclusion relatifs aux conditions nécessaires à un stockage public de régulation

Les sections qui précèdent ont cherché à résumer et à éclairer les controverses sur les stocks de régulation à la fois en ce qui concerne les réflexions académiques basées sur des modèles et le bilan des expériences passées.

A l'issue de la revue de la littérature académique, il est difficile de conclure sur les impacts positifs (ou non) sur le bien-être global d'un stockage public de régulation dans des situations réelles. Ceci est lié à deux éléments qui sont primordiaux dans la réalité mais absents du modèle de stockage concurrentiel standard : les difficultés de prévisions et l'importance de l'incertitude dans les comportements.

L'analyse confirme surtout la complexité des mécanismes à l'œuvre et l'importance des contextes locaux dans les impacts probables du stockage public de régulation. Les principaux critères à considérer sont : la distribution des ressources productives ; l'accès des agents à ces ressources ; la localisation de la production ; les mécanismes de contrôle et de taxations aux frontières ; la structure du commerce extérieur (pays importateur ou exportateur) ; les délais associés au commerce (Coleman, 2009) ; les coûts de transports (Brennan *et al.*, 1997). L'analyse met également en évidence l'importance des coûts et les difficultés de mise en place de stocks de régulation, tout en rappelant que des succès existent (Indonésie, Europe).

Ainsi des études de cas détaillées des situations réelles s'avèrent nécessaires pour se prononcer sur l'opportunité de la mise en place de stocks de régulation (voir le chapitre 2).

On peut néanmoins tirer de cette partie des alertes sur les différents risques associés au stockage public de régulation, et proposer des conditions minimales pour que celui-ci soit générateur de bien-être. Ces conditions de faisabilité seront développées dans le chapitre 3.

1.4. Les débats relatifs aux stocks d'urgence

1.4.1 *Quelle utilité d'un stock d'urgence en période de crise ?*

Etendue du choc et modalités de réponse

Contrairement aux stocks de régulation, les stocks d'urgence n'ont pas comme objectif de modifier le niveau d'offre et de demande sur les marchés afin d'infléchir les prix, mais visent uniquement à atténuer l'insécurité alimentaire conjoncturelle des populations vulnérables, en diminuant les effets des chocs sur ces populations.

Dans la mesure où il est admis que les personnes secourues lors de crises alimentaires ne le seraient pas sans une intervention publique (ou privée non lucrative), la légitimité de ce type de stock ne fait pas l'objet de véritable débat, à la différence des stocks de régulation. La discussion porte plutôt sur les avantages et les inconvénients de ce type d'instrument par rapport aux autres modalités d'intervention publiques en période de crise. Les alternatives qui s'offrent aux gouvernements en l'absence de stock dépendent principalement de l'ampleur du choc ayant généré la crise alimentaire. Bien que les attentes à l'égard des stocks d'urgence aient en partie évolué au cours des dernières années, ceux-ci restent conçus le plus souvent pour répondre à un problème de « disponibilité » des ressources alimentaires, généré par un choc de production ou à une catastrophe localisée. En revanche, ces dispositifs sont moins bien préparés pour répondre à un problème d'« accessibilité », et notamment d'accès au marché, généré par un choc sur les prix. Ceci constitue leur principale faiblesse pour faire face à la diversité des crises alimentaires que connaît le continent africain aujourd'hui.

En l'absence de stocks d'urgence, face à une crise alimentaire générée par une catastrophe ou un déficit céréalier localisé, le gouvernement a la possibilité de s'approvisionner sur les marchés national, régional, ou international (par le canal d'importations commerciales et/ou en faisant appel à l'aide alimentaire d'urgence). Dans le cas d'un choc de production provoquant une pénurie généralisée à travers le pays et la région, le gouvernement n'a d'autres alternatives que de s'approvisionner sur le marché international.

Par rapport à un achat sur le marché national, la fourniture des denrées alimentaires par l'intermédiaire du stock d'urgence permet d'éviter qu'un choc sur le marché local ne vienne

s'ajouter aux autres chocs. Depuis les années 1960, de nombreux écrits soulignent les effets pervers que le recours aux importations alimentaires d'urgence en provenance du marché international peut générer en période de crise^[27]. La multiplication et la diversification des crises alimentaires ont conduit à la mise en œuvre d'une réforme majeure concernant l'ensemble des secteurs de l'action humanitaire, conduite par les Nations unies, et effectuée entre 2005 et 2008 afin d'améliorer la prévisibilité et l'efficacité de la réponse humanitaire internationale.

Stocks d'urgence ou recours aux importations alimentaires ?

Aujourd'hui, l'aide alimentaire d'urgence peut être allouée selon de nombreuses modalités, qui se différencient selon le mode de transfert (vivres, bons alimentaires, cash), le type de contrepartie (aucune, fourniture de travail, respect d'une obligation sociale) et la méthode de ciblage (universelle, limitée, administrative) (Galtier *et al.*, 2009). Les deux sources les plus classiques de l'aide alimentaire d'urgence restent un accroissement des importations alimentaires en provenance du marché international (réalisé en urgence) et un stock d'urgence physique de proximité, national ou régional. Trois paramètres peuvent être discutés pour comparer ces deux instruments : (i) les délais d'approvisionnement ; (ii) les coûts ; (iii) les ressources en devise.

Initialement, ce sont principalement des stocks d'urgence nationaux, souvent appelés « *stocks nationaux de sécurité* » (SNS), qui ont été développés pour pallier en partie le délai d'acheminement de l'aide en provenance du marché international. Mais de nombreux pays ont également mis en place des stocks d'urgence de proximité pour limiter au maximum les délais d'acheminement de l'aide alimentaire, préjudiciables aux personnes dont l'état nécessite une intervention immédiate. Plus récemment, des réflexions ont été menées sur la pertinence de stocks d'urgence régionaux.

Le délai d'acheminement de l'aide alimentaire, lorsqu'il est trop important, peut causer des perturbations du marché non négligeables. Dans la plupart des pays africains, l'instabilité de la production est telle que la valeur de l'aide pour les bénéficiaires est très sensible à la date effective de livraison (dimension saisonnière et interannuelle). Cette valeur peut même être négative en cas de livraison en période de récolte. Toutes les formes d'aide alimentaire ont donc une valeur économique nettement supérieure pour le bénéficiaire si l'aide est distribuée au moment où les prix de marché sont les plus élevés. Tant que la politique d'aide n'est pas en mesure d'intervenir à l'intérieur du même cycle agricole, elle intervient sans grande visibilité et le risque de livrer à un moment qui ne soit pas optimal

[27] A noter que les stocks d'urgence sont eux-mêmes en partie constitués d'aide alimentaire internationale.

est très élevé. Raccourcir le cycle de programmation-mobilisation à une durée totale inférieure à 6 mois permet ainsi d'entrer dans la zone « éclairée » par les systèmes d'alerte précoce et, donc, d'améliorer sensiblement le « ciblage temporel » des opérations d'aide.

Or, le délai entre le lancement de la procédure d'appel d'offres pour un achat sur le marché international et l'arrivée des vivres à destination varie actuellement entre 90 et 120 jours^[28] selon le degré d'enclavement du pays et l'état des infrastructures de transport. Ce délai d'acheminement pouvait aller jusqu'à 12 mois il y a encore une vingtaine d'années. Aujourd'hui, la question du délai d'acheminement de l'aide internationale se pose donc moins en termes d'effet perturbateur sur la campagne agricole mais elle demeure problématique pour le secours durant les tous premiers mois de la crise alimentaire.

La mise en place d'un stock d'urgence peut être justifiée par les spécificités de la demande alimentaire dans le pays considéré. Dans ce cas, ce stock devra être approvisionné localement. Par exemple, le teff, céréale produite quasi exclusivement en Ethiopie et constituant l'une des bases de l'alimentation de la population locale, ne fait pas l'objet d'échanges internationaux.

En termes de coûts, les avantages attendus du recours au stock d'urgence par rapport à l'approvisionnement sur le marché international dépend de deux paramètres qui agissent en sens contraire :

- l'effet positif lié à l'achat différé : les pays africains étant des petits pays « preneurs de prix », lorsque les prix sur le marché local sont élevés, c'est parce que les prix internationaux le sont aussi. De ce fait, l'approvisionnement sur le marché international pour répondre à une flambée des prix sur les marchés locaux s'effectue généralement au prix fort. En revanche, le stock d'urgence n'est pas soumis à cette contrainte et peut être constitué par l'aide internationale à une autre période de l'année, lorsque les prix sont plus faibles. L'effet positif lié au décalage temporel entre l'achat et la vente joue également à plein lorsque le stock d'urgence est composé de produits locaux et qu'il fait l'objet d'une gestion rigoureuse, puisque les opérations de déstockage sont effectuées en période de soudure, lorsque les prix sont élevés, tandis que la reconstitution du stock peut s'effectuer après la récolte lorsque les prix sont bas ;

[28] Le PAM considère un délai moyen de trois mois pour l'acheminement de l'aide internationale. La réserve régionale de la SADC, en cours d'élaboration, prévoit également trois mois. Tandis que la réserve mise en œuvre par l'Ethiopie prévoit quatre mois de couverture des besoins (CEDEAO, 2012).

- l'effet négatif lié aux coûts de stockage : si le stock d'urgence permet d'acquérir des produits alimentaires à moindre coût, l'immobilisation de ces denrées comporte un coût que permet d'éviter la mobilisation de l'aide internationale d'urgence seulement lorsque la crise est déclarée. Ainsi, dans le cadre du programme *Emergency Food Security and Reserve Administration* (EFSRA), en Ethiopie, le coût de stockage d'une tonne de céréales revenait à 13 USD pour un stock immobilisé sur une période inférieure à 3 mois, et à 41 USD pour une période allant de 6 à 9 mois.

Tableau 4 *Coût de stockage selon l'âge du stock du programme EFSRA en Ethiopie entre 2007 et 2008*

	<=3 mois	3-6 mois	6-9 mois
Quantités (tonnes)	67 440	26 184	7 996
Coût total (milliers USD)	921	715	327
Coût (USD/tonne)	13,7	27,3	40,9

Source : Rashid, 2011.

Enfin, comparé à l'acquisition de denrées sur le marché international, le recours aux stocks d'urgence permet d'éviter en partie la contrainte qui pèse sur les ressources en devises du pays lors du choc. Dans la mesure où les pays touchés par les crises alimentaires sont souvent importateurs nets de biens de consommations et industriels, et ne bénéficient pas de l'attractivité qui leur permettrait d'attirer des capitaux étrangers, leur balance des paiements est généralement déficitaire. De ce fait, il n'est pas certain que ces pays disposent des ressources en devises nécessaires pour effectuer les achats internationaux au moment où la crise alimentaire se déclare. Dans ce contexte, la constitution d'un stock d'urgence, approvisionné localement pendant une période de surplus ou avec des importations à une période de l'année où le pays dispose de devises, est donc un moyen de sécuriser les ressources pour les interventions d'urgence.

1.4.2. Les risques associés au stockage d'urgence

Une revue des expériences de stockage d'urgence passées permet d'identifier plusieurs risques liés à leur mise en œuvre.

Des dispositifs mal adaptés à la complexité des facteurs de crise alimentaire

Les épisodes de crise alimentaire qu'ont connus les pays africains au cours de ces dix dernières années témoignent de la complexité et de la diversité des facteurs conjoncturels qui sont en jeu : chocs agroclimatiques générés par des événements climatiques (déficit pluviométrique, inondations) ou écologiques (attaques d'acridiennes) ; chocs de prix sur les marchés locaux ou internationaux ; crises provoquées par des conflits ou des facteurs sociopolitiques. Non seulement ces trois facteurs de risques n'opèrent pas indépendamment, mais ils se renforcent. Par ailleurs, ces différents chocs interviennent dans un contexte général marqué par une forte vulnérabilité structurelle des populations, réduisant la capacité des ménages, en particulier les ménages pauvres, à résister aux chocs (CEDEAO, 2012).

Comme rappelé précédemment, la fonction première d'un stock d'urgence est de contribuer à la gestion des crises conjoncturelles. Face la complexité des facteurs de crise alimentaire, les dispositifs de stockage d'urgence sont dès lors confrontés à deux risques majeurs : (i) ne pas être en mesure de couvrir l'ensemble des chocs conjoncturels ; (ii) ne pas considérer l'interdépendance entre les facteurs conjoncturels et structurels des crises alimentaires. Or, la configuration actuelle des dispositifs de stockage d'urgence dans de nombreux pays africains laisse à penser que ces derniers sont encore mal adaptés à la complexité des facteurs de crise alimentaire, et cela pour les raisons que nous décrivons *infra*.

Bien souvent, les critères de déclenchement de l'utilisation des stocks d'urgence sont trop restrictifs pour couvrir l'ensemble des situations de crise alimentaire. Dans les pays concernés, les systèmes d'alerte précoce (SAP) ont comme fonction de fournir une estimation actualisée du nombre et de la localisation des populations en insécurité alimentaire au niveau national ou régional (pour les SAP régionaux). Lorsqu'un plan de contingence existe et qu'il peut s'appuyer sur un dispositif d'information performant, il constitue l'instrument privilégié pour le déclenchement du stock d'urgence. Les seuils d'insécurité alimentaire étant généralement classés par degré de gravité, le déclenchement du stock peut être conditionné, par exemple, au dépassement du seuil 3 « *insécurité alimentaire sévère* » ou 4 « *insécurité alimentaire extrême* » selon ce qui est prévu dans le plan de contingence. Celui-ci permet de raisonner et d'anticiper la réponse en fonction de la spécificité des crises (ampleur et nature) en définissant les modalités de mobilisations des instruments, la responsabilité des différents acteurs aux niveaux local et national, et en synchronisant les interventions des différentes parties prenantes (gouvernement, organisations internationales, organisations non gouvernementales [ONG] et agences bilatérales de coopération ; Commission de la CEDEAO, 2011a). Cependant, pour beaucoup de SAP nationaux, les critères permettant de décréter le niveau d'insécurité de telle ou

telle région sont encore trop souvent basés sur des indicateurs de « disponibilité » des denrées alimentaires (principalement le niveau de déficit céréalier) mais restent très peu performants pour saisir les indicateurs « d'accessibilité » aux produits alimentaires^[29]. En particulier, dans la mesure où ils intègrent rarement les données fournies par les SIM nationaux (lorsque ceux-ci fonctionnent), la dimension « prix » est rarement prise en compte dans l'analyse. Un stock d'urgence visant à gérer les effets d'une flambée des prix ne pourrait donc pas utiliser ce type de dispositif comme critère de déclenchement.

Les procédures de déclenchement peuvent s'avérer trop rigides pour permettre au dispositif de s'adapter à des facteurs de crise alimentaire en constante évolution. La définition de procédures claires et objectives de gestion des stocks d'urgence constitue un élément essentiel à la bonne gouvernance et donc à l'effectivité de ces politiques (cf. 3.3.1.). A l'inverse, la mise en place d'un dispositif trop complexe ou trop rigide peut nuire à la réactivité des interventions. En Afrique de l'Ouest, les Etats et les PTF, ont mis en place des systèmes de cogestion des stocks d'urgence, avec pour objectif de réduire les problèmes de gouvernance des stocks en édictant des critères d'intervention, qui se sont parfois révélés mal adaptés aux situations de crises.

Les différentes modalités de réponses permises par les stocks d'urgence ne couvrent pas l'ensemble des situations de crise alimentaire. La majorité des stocks d'urgence est encore aujourd'hui exclusivement composée de ressources physiques. En cas de crise alimentaire, le transfert de ressources en nature offre beaucoup d'avantages : il augmente la consommation alimentaire bien plus que l'équivalent en espèces ne le ferait ; il permet d'orienter la consommation alimentaire des ménages (dans une direction favorable à l'amélioration de la situation nutritionnelle) ; il est immédiatement disponible ; il permet de substituer au marché lorsque ce dernier est déficient ; contrairement aux ressources monétaires, il n'est pas sujet à l'inflation. Cependant, si le transfert en nature est particulièrement adapté pour répondre à des problèmes de disponibilité (choc sur la production), il est souvent moins bien adapté que le transfert de ressources monétaires lorsqu'il s'agit de répondre à un choc de prix. Dans ce dernier cas, s'il existe des marchés efficaces, il est souvent préférable d'effectuer des transferts monétaires car les coûts de transfert sont moins élevés, l'argent peut être rapidement converti en nourriture, et il y a moins de risques d'interférences avec le marché (Galtier *et al.*, 2009). Par ailleurs, la détention de réserves financières élimine les coûts logistiques de stockage des vivres.

[29] Les SAP de certains pays (Mali, Niger) intègrent des indicateurs d'accessibilité tels que les termes de l'échange entre le mil et les petits ruminants (qui jouent un rôle d'épargne en nature).

S'agissant des modalités de transferts, qu'il s'agisse d'une aide en nature ou sous forme monétaire, il existe également un risque d'un ciblage insuffisant, limité à un ciblage géographique basé sur un système d'information peu performant. Ce risque est accru lorsque les acteurs locaux, déjà implantés dans la zone et qui disposent d'une connaissance approfondie de la diversité des situations des ménages, ne sont pas (ou trop peu) impliqués dans la distribution de l'aide. En effet, les organisations locales disposent souvent d'instruments permettant un ciblage plus précis que celui généralement effectué par les organismes gouvernementaux (cf. 3.3.).

Un niveau de stock insuffisant par rapport aux besoins^[30]

Dans la mesure où les quantités déstockées ne sont pas vendues sur le marché (ou alors à prix subventionné), mais distribuées dans le cadre d'opérations d'urgence, le risque d'épuisement du stock d'urgence est particulièrement présent. En année de crise de production, la plupart des pays africains sont confrontés à un manque de disponibilité, d'une part, et à la flambée des prix, d'autre part. Le risque est alors important soit de ne pouvoir reconstituer le stock, soit de réduire fortement le fonds de roulement et, par conséquent, le volume du stock physique.

Par ailleurs, l'autorisation qui est généralement donnée au gouvernement d'emprunter au stock national d'urgence pour des opérations qui lui sont propres^[31], accroît également le risque d'épuisement du stock. En effet, il est fréquent que, pour différentes raisons, le remboursement du stock ne soit effectué que partiellement, voire pas du tout, ou encore repoussé à une campagne ultérieure. Pour l'ensemble de ces raisons, le stock correspond rarement à son niveau conventionnel, ce qui peut avoir de graves conséquences. C'était le cas lors de la crise alimentaire du Niger de 2004-2005^[32] : au moment où le dispositif national élabore son plan d'urgence (en novembre 2004), le stock d'urgence totalise 23 000 tonnes de céréales (au lieu des 50 000 tonnes conventionnelles). Ce « déficit » du stock d'urgence va jouer un rôle non négligeable dans le déroulement de la crise, car, en raison des tensions sur le marché céréalier régional (et de l'interdiction d'exportation de céréales décrétée par les pays voisins), le dispositif ne sera pas en mesure de s'approvisionner sur les marchés et devra amputer son plan d'urgence.

[30] Voir notamment Egg (2009).

[31] Dans les pays où les stocks d'urgence font l'objet d'une « cogestion » entre l'Etat et les principaux partenaires techniques et financiers, de telles autorisations font notamment partie des accords régissant ces stocks.

[32] Voir Egg et Michiels (2008).

Notons également que la faiblesse des stocks peut également provenir d'une absence de révision régulière du niveau conventionnel selon l'évolution du nombre de personnes en insécurité alimentaire.

Des risques d'interférence avec le marché

Bien qu'un stock d'urgence n'a pas comme finalité d'infléchir les prix, il est évident que son impact sur le marché (en termes de prix ou de rôle des acteurs privés) ne sera jamais nul, en l'occurrence lorsqu'il s'approvisionne sur le marché local, et ce malgré la faiblesse des flux concernés. Il peut arriver que les mouvements du stock provoquent des perturbations de marchés, notamment lorsque le délai d'intervention est trop important. Les effets sont alors les mêmes que ceux provoqués par une aide internationale trop lente : le déstockage est effectué alors que la phase de commercialisation de la nouvelle campagne a débuté, ce qui provoque une pression à la baisse sur les prix.

Des risques d'interférence avec le marché existent également lorsque le stock d'urgence est utilisé consciemment à des fins de régulation. Dans le cadre des dispositifs de prévention et/ou de gestion des crises, les stocks nationaux d'urgence sont de plus en plus amenés à accompagner la diversification des outils d'intervention des programmes de filets de sécurité (cf. 3.3.1.). Ainsi, les ventes de céréales à prix modérés, les diverses opérations de *food for work*, la dotation des banques de céréales au niveau décentralisé, sont des opérations qui, comme les distributions d'aide alimentaire, vont mobiliser les denrées du stock d'urgence. L'intervention de l'Etat sur le marché étant prohibée par les politiques de libéralisation, ces interventions « sous couvert » de la gestion des crises deviennent de fait les seules interventions publiques sur les marchés des produits alimentaires. A ces interventions s'ajoute une opération technique qui va jouer certaines années un rôle important : le renouvellement annuel d'une fraction du stock d'urgence (souvent le tiers). Cette rotation technique est nécessaire pour garantir la qualité des vivres stockés et éviter leur dépréciation. Les appels d'offres lancés dans ce cadre peuvent avoir un impact sur les prix (limitant les baisses en période de récolte), d'autant que d'autres opérateurs (PAM, ONG) interviennent également sur le marché en début de campagne (Egg, 2009).

1.5. Conclusion

L'examen de la littérature académique et des prises de position dans les enceintes internationales aboutit à un double constat : d'une part, l'utilité potentielle des stocks d'urgence pour prévenir ou atténuer les crises alimentaires fait consensus ; d'autre part, de nombreux auteurs expriment une forte réticence vis-à-vis des stocks de régulation en raison des distorsions que ceux-ci peuvent générer (en particulier les risques d'éviction du stockage privé), à la lumière d'expériences passées jugées majoritairement défavorables.

Concernant les stocks publics de régulation, sur le plan théorique, ils permettent potentiellement d'agir directement sur le risque prix. Bien que le modèle dominant, dit « modèle de stockage concurrentiel », conclue à l'absence de gains pour la société, les hypothèses sur lesquelles repose cette assertion, en particulier l'absence d'aversion pour le risque et le traitement très spécifique de l'incertitude, atténuent la portée du modèle pour l'aide à la décision. De fait, quelques travaux prenant en compte l'aversion pour le risque semblent montrer un intérêt du stockage public pour la société dans son ensemble. Sur le plan empirique, la littérature souligne surtout la complexité des mécanismes à l'œuvre dans les relations clés entre les stocks de régulation et l'ensemble des mesures publiques visant à stabiliser les prix en agissant soit sur la production, le niveau de stockages public et privé, ou les importations et les exportations. Bien que ces différents instruments puissent se distinguer les uns des autres en termes d'efficacité, de délai, de coût et d'effets non souhaités sur les prix, ils sont donc *a priori* substituables. Cependant, dans certains contextes, ces instruments peuvent s'avérer également complémentaires, voire indissociables dans le cas des stocks de régulation et des instruments relatifs au commerce extérieur. De plus, en ce qui concerne les outils basés sur le marché pour gérer les risques prix, la volatilité des prix étant une composante essentielle de leur prime de risque, une politique de stockage public de régulation qui atteint son objectif de stabilisation permet donc également de réduire la prime de risque et participe, de ce fait, à l'attractivité des outils privés de gestion des risques prix. Enfin, de nombreux travaux insistent sur le rôle déterminant joué par les modalités de mise en œuvre d'une stratégie de stockage public et leur adéquation au contexte national dans l'efficacité de celle-ci.

Mais les différents types d'instruments basés sur des interventions publiques sont de fait dans une situation de concurrence pour l'utilisation de ressources budgétaires limitées. Il faut en particulier noter que les dispositifs de stockage de régulation présentent des coûts bien supérieurs à ceux du stockage d'urgence. Cependant, lorsque l'Etat dispose de ressources financières importantes, les filets de sécurité, qui ciblent certaines catégories de la population, et les stocks de régulation, qui bénéficient à tous les acteurs, peuvent s'avérer complémentaires (Galtier, 2012). Cette complémentarité est d'autant plus forte lorsqu'il s'agit de réguler les prix à la production. Dans ce cas, la stratégie de stockage de régulation des prix bénéficie à tous les producteurs qui disposent d'un surplus commercialisable tandis que les programmes de filets de sécurité sociaux peuvent être ciblés sur les producteurs qui ne produisent pas suffisamment pour vendre sur les marchés, et qui ne profitent donc pas de la politique de stabilisation (Gérard *et al.*, 2011).

Qu'il s'agisse de stockage de régulation ou de stockage d'urgence, l'expérience des pays en développement montre que les conditions institutionnelles de mise en œuvre de ces politiques comptent autant, parfois même plus, que la nature des instruments déployés.

Sur ce plan, la problématique de la gouvernance des politiques de stockage se pose, de manière similaire à celles des autres politiques publiques, en termes de crédibilité, de prévisibilité et d'effectivité.

La crédibilité de la stratégie de stockage public se traduit dans le degré de confiance que manifestent les acteurs envers la détermination et la capacité de l'Etat à atteindre les objectifs qu'il a annoncés. En agissant de façon à ce que les anticipations des acteurs privés (par exemple, sur le niveau plancher du prix producteur pour la saison à venir) coïncident avec l'objectif qu'elles ont annoncé, les autorités augmentent la probabilité d'atteindre cet objectif.

Cette crédibilité dépend évidemment de l'effectivité de la politique menée, autrement dit de la manière dont les mesures prévues dans le cadre de la politique sont effectivement mises en œuvre par l'Etat, et dont elles sont respectées par les acteurs privés. La faible effectivité des politiques est particulièrement présente dans les pays qui n'ont pas la capacité de faire respecter le droit ou qui souffrent d'un manque de légitimité de leurs institutions. S'agissant des politiques de stockage de régulation, cela peut se traduire par la modification du prix plafond ou du prix plancher par rapport aux objectifs annoncés initialement, ou encore par le non-respect par les acteurs des mesures imposées par l'Etat (commerce illégal, détournement à des fins d'enrichissement personnel de la part des agents travaillant sur le dispositif). Ainsi, dans le cas des politiques de stockage d'urgence, l'ineffectivité des politiques peut se traduire par la revente, sur les marchés locaux ou étrangers, d'une partie des produits déstockés initialement destinés à des programmes de filets de sécurité ou à des opérations d'aide alimentaire d'urgence.

Enfin, le résultat de la stratégie de stockage public est en grande partie fonction de sa prévisibilité, elle-même déterminée par le niveau de communication réalisé sur les objectifs et la mise en œuvre de la politique. S'agissant des politiques de stockage de régulation, les acteurs privés doivent connaître à l'avance et avec certitude le niveau des prix planchers et plafonds, et les périodes d'intervention sur les marchés, afin d'être en mesure d'anticiper correctement l'action du gouvernement et de se positionner en conséquence. S'agissant des politiques de stockage d'urgence, la question de la prévisibilité est également déterminante dans la mesure où elle influe sur la capacité des acteurs de l'aide humanitaire à coordonner leurs actions, ce qui constitue un élément clé de réussite d'une intervention dans un contexte d'urgence.

Ces risques relatifs au mode de gouvernance de la stratégie de stockage public peuvent néanmoins être circonscrits à travers la mise en œuvre d'un certain nombre de dispositifs ou mesures (cf. chapitre 3).

2. Etudes de cas

Les études de cas ici présentées correspondent à des problématiques nationales de stockage à la fois contrastées (les unes vis-à-vis des autres) et représentatives d'une large partie des débats exposés en première partie.

L'Éthiopie, pays enclavé, connaît depuis quelques années des performances économiques relativement bonnes, y compris dans le secteur agricole. Cependant, une grande partie de sa population est toujours confrontée à une insécurité alimentaire structurelle et conjoncturelle. Depuis une dizaine d'années, en complément de programmes d'aide alimentaire reposant sur un stock d'urgence de grande dimension, le gouvernement a mis en place, essentiellement à partir de financements extérieurs, un vaste programme de filets sociaux considéré comme relativement efficace. Mais la volonté du gouvernement de mettre en place un stock de régulation risque de fragiliser la complémentarité entre filets sociaux et stock d'urgence, sans pour autant garantir l'atteinte des objectifs poursuivis en matière de stabilisation des prix.

Le Burkina Faso, également enclavé, connaît, comme les autres pays sahéliens, une inflexion importante de sa politique de prévention et gestion des crises alimentaires. Jusqu'à ces dernières années, celle-ci abordait la question de l'insécurité alimentaire essentiellement en termes de disponibilité. Aujourd'hui, sous l'effet d'une fréquence accrue des crises, le gouvernement accorde davantage d'attention aux problèmes d'accessibilité. Cette évolution a, et devrait avoir à l'avenir, des incidences sur les caractéristiques du dispositif de stockage d'urgence (composition, critères de déclenchement, etc.). Un autre trait marquant de la problématique des stocks au Burkina Faso réside dans l'importance de la dimension régionale, à la fois en ce qui concerne le stockage d'urgence (avec la prochaine mise en place, par la CEDEAO, d'une réserve alimentaire régionale) et le stockage de régulation (instauration d'un tarif extérieur commun [TEC] au niveau de l'Union économique et monétaire ouest africaine [UEMOA] et, plus récemment de la CEDEAO^[33]). Ce caractère supranational de la politique commerciale, combiné à la faiblesse des ressources budgétaires, restreint fortement les ambitions d'une politique nationale de stabilisation des prix.

L'Égypte, pays disposant d'une large façade maritime et premier importateur mondial de blé, est également à un tournant de sa politique agricole et alimentaire. Jusqu'à présent,

[33] Le Burkina Faso est membre de ces deux organisations régionales.

les stocks publics portent sur des volumes importants et s'inscrivent dans une politique de prix fortement administrés, qu'il s'agisse des céréales produites localement ou importées. Le coût de cette politique, qui garantit des prix relativement élevés aux producteurs et des prix modérés aux consommateurs pauvres, augmente inexorablement chaque année et se révèle de plus en plus difficile à assumer au regard de la situation budgétaire de l'Etat égyptien. Différentes réformes de l'ampleur et des modalités de l'intervention publique sont à l'étude. Les autorités égyptiennes souhaitent accompagner cette probable libéralisation du secteur alimentaire par la constitution de stocks stratégiques, équivalents à six mois de consommation, afin de prémunir le pays d'une éventuelle rupture d'approvisionnement. Une telle option soulève de nombreuses interrogations.

2.1. Etude de cas Ethiopie

2.1.1 Caractéristiques de la situation alimentaire et agricole du pays

Offre et demande alimentaires

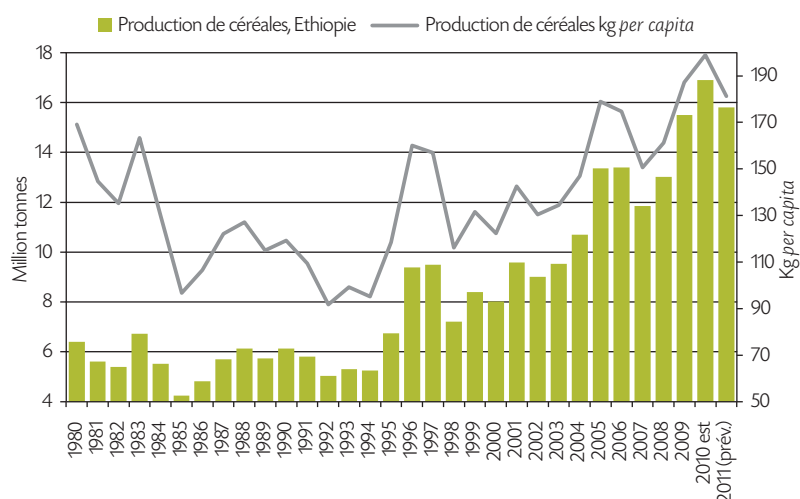
Croissance stable de la production agricole au cours des vingt dernières années

Entre 1997 et 2008/2009, la production des principales cultures vivrières a augmenté passant de 7,4 à 17 millions de tonnes avec une croissance annuelle moyenne de 4,3 %. Alors que les rendements céréaliers étaient de 11,6 quintaux par hectare en 1997, ils ont franchi la barre des 16,8 quintaux par hectare en 2010. En parallèle, les surfaces utilisées pour la production de céréales ont quasiment doublé, contribuant davantage à la croissance de la production que de la productivité. Les agriculteurs ont tendance à étendre les terres cultivées à des zones peu fertiles afin de répondre à la demande grandissante de céréales, nourrissant des inquiétudes relatives à la dégradation des sols. La taille moyenne des exploitations est très limitée (moins d'un hectare) et a tendance à diminuer.

Outre une croissance de la production stable au cours des deux dernières décennies, l'autre caractéristique majeure de la production agricole éthiopienne est sa variabilité. La tendance globale de croissance a été ponctuée de mauvaises récoltes (comme en 2007 par exemple). Les deux mauvaises récoltes successives de 2002 et 2003 ont été à l'origine de la crise alimentaire la plus grave depuis la famine de 1984.

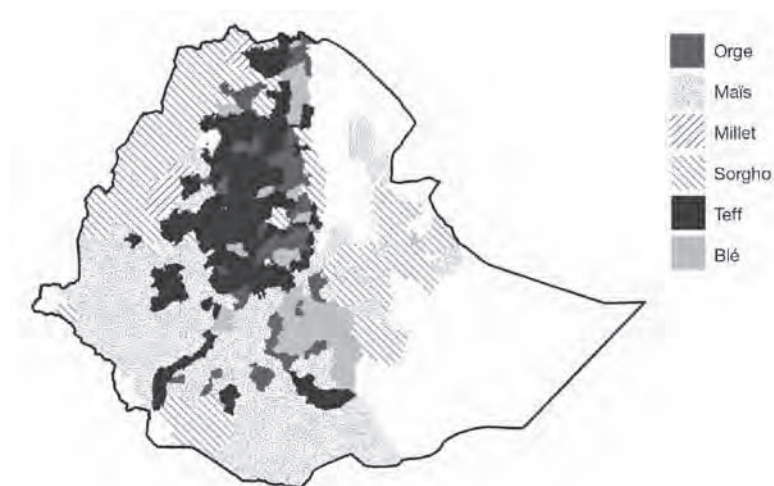
En termes de superficie cultivée, le teff est la céréale dominante, suivie du blé et du maïs. En termes de production, le maïs arrive en première position (3,3 millions de tonnes), suivi du teff, du blé et du sorgho à un niveau identique (environ 2,4 millions de tonnes chacun). La production est inégalement répartie sur le territoire éthiopien, et s'explique par les diverses conditions agroécologiques et les habitudes alimentaires : plus de 90 % de la production

Graphique 1 Ethiopie : tendances de la production nationale



Sources : 1.a : Keats et Wiggins, 2012, à partir des données FAO, basé sur les statistiques de la Central Statistical Authority, 1b à 1d : calcul des auteurs à l'aide des données de la CSA, 2008/2009/2010

Carte 1 Ethiopie : carte des cultures principales



Source : Chamberlin et Schmidt, 2011.

de céréales se concentre sur les quatre principales régions Oromo, Amhara, SNNPR et Tigré. Parallèlement à l'expansion des zones cultivées, l'utilisation d'engrais a diminué entre 2000/2001 et 2007/2008 dans la plupart des régions. Avec des prix des céréales devenus attractifs, on constate un regain pour l'utilisation d'engrais après 2007/2008.

Des objectifs ambitieux et des statistiques controversées

Sur la base d'un niveau de production des céréales (hors légumineuses et oléagineux) estimé à 18 millions de tonnes en 2010-2011, le Plan de croissance et de transformation a fixé pour objectif un niveau de production de céréales de 22 millions de tonnes en 2014-2015. Cet objectif est d'autant plus ambitieux que les niveaux de production actuels sont contestés : d'après des avis indépendants qui s'appuient pour certains sur des enquêtes localisées (par exemple Dercon *et al.*, 2009), les statistiques officielles sur la croissance de la production seraient un peu trop optimistes. L'inflation rapide des prix alimentaires (voir ci-après) tend à soutenir les avis selon lesquels la production alimentaire par tête n'a pas augmenté aussi rapidement qu'indiqué par les données de la Central Statistical Agency.

Consommation alimentaire : domination des céréales, à l'exception des hauts plateaux du sud

Les céréales comptent pour 65 % de l'énergie, 63 % des protéines et 23 % des lipides dans la consommation alimentaire globale du pays. Elles représentent la plus grande part des calories et protéines dans la ration alimentaire nationale, hormis dans les zones du sud du pays où elle se compose principalement d'ensète^[34]. Le teff est le premier aliment consommé dans les zones urbaines, tandis qu'une autre céréale domine dans les zones rurales. L'alimentation représente 46 % des dépenses des ménages en Ethiopie, ce qui est l'un des taux les plus élevés dans le monde (Tadesse, 2010). Dans la plupart des régions, les dépenses en céréales représentent plus de 50 % du budget alimentaire des ménages.

Population : croissance rapide et encore majoritairement rurale

La croissance rapide de la population amène inévitablement à examiner la capacité du pays à subvenir, à l'avenir, à ses besoins alimentaires. Avec un taux de croissance de la population d'environ 2,9 %, l'arrivée de plus de 2 millions de personnes par an pèse lourdement sur l'environnement et l'économie de l'Ethiopie ainsi que sur sa capacité à fournir des services adaptés. D'ici 2050, la population de l'Ethiopie devrait atteindre les 145 millions de personnes, les prévisions fluctuant entre 125 et 166 millions^[35].

[34] L'ensète (*E. ventricosum*) est communément connu sous le nom de "fausse banane" à cause de son étroite ressemblance avec la plante de banane domestiquée.

[35] Source : United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)

La population éthiopienne est encore majoritairement rurale, avec 16,2 % des individus vivant dans les villes. La capitale, Addis Abeba, compte à elle seule 2,7 millions de personnes (approximativement 3,7 % de la population totale). De ce fait, comme nous allons le voir, les marchés alimentaires sont encore très étroits et faiblement développés.

Commerce international

Les importations de denrées alimentaires se font par deux canaux différents : d'une part, les importations commerciales, réalisées par des opérateurs privés et publics ; d'autre part, l'aide au développement. Chaque année, le pays importe de 300 000 à 800 000 tonnes de céréales, et reçoit de 500 000 à 1 million de tonnes de denrées alimentaires sous forme d'aide (ces chiffres peuvent être plus élevés pendant les années de crise).

L'exportation de céréales traditionnelles, comme le teff, le blé et le maïs, est très limitée compte tenu des niveaux de production. Les exportations de céréales se limitent essentiellement au teff, très demandé par les Ethiopiens vivant à l'étranger et l'Erythrée. En 2006, le gouvernement a interdit les exportations de céréales du fait de la hausse des prix des céréales^[36]. Toutefois, il subsisterait des exportations non officielles de céréales et de légumineuses en petites quantités. Les exportations officielles de légumineuses, principalement vers le Moyen-Orient et l'Asie du Sud connaissent une hausse depuis 2002.

La balance commerciale s'est améliorée de manière significative depuis 1992, et en particulier entre 1996 et 2010, reflétant la forte demande d'exportation de produits de base sur les marchés mondiaux. En 2010/2011, la valeur totale des exportations a progressé d'environ 37 %, ce qui s'explique par le niveau élevé des prix mondiaux des principales exportations de produits de base comme le café, l'or, les produits en cuir, la viande, les légumineuses, les fleurs, le khat et les oléagineux (PAM, 2012).

Structure et dynamique du marché alimentaire

Un marché relativement isolé

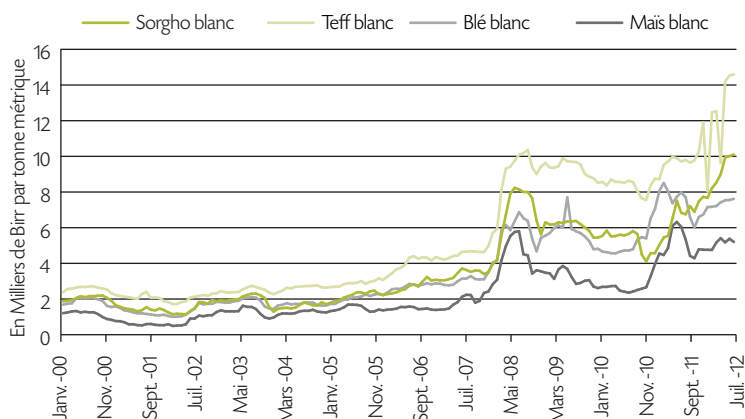
Durant les dix années précédant la flambée des prix de 2008, les prix des denrées alimentaires en Ethiopie ont varié à l'intérieur de la bande, définie par les prix de parité import et export. Celle-ci est relativement large du fait de coûts de transport très élevés depuis le port de Djibouti (environ 60 USD par tonne). Ainsi l'ampleur des fluctuations des prix alimentaires est assez forte, en raison notamment d'une volatilité des prix endogène et naturelle significative.

[36] Il a été rapporté que les exportations de denrées alimentaires transformées (comme l'injera, qui est une galette de pain au levain faite avec du teff) ont augmenté après l'interdiction.

Dynamique du marché alimentaire depuis 2008 : prix élevés et volatiles

A l'instar du reste du monde, depuis 2007/2008, les marchés alimentaires en Ethiopie connaissent une période agitée avec des niveaux de prix élevés (cf. graphique 2).

Graphique 2 *Ethiopie : évolution des prix réels des denrées alimentaires entre 2000 et 2012*



Source : Ethiopian Grain Trade Enterprises (EGTE).

Bien que les prix des denrées alimentaires suivent, avec un certain décalage, la tendance d'évolution des prix mondiaux, une grande partie de la dynamique des marchés alimentaires éthiopiens de ces dernières années est liée à des facteurs internes. L'analyse montre que les principaux déterminants des fluctuations des prix sont clairement internes plutôt qu'importés :

- l'inflation générale a été entretenue par la croissance économique, l'urbanisation et les investissements étrangers dans l'économie locale ;
- l'inflation des prix des denrées alimentaires a été plus rapide que l'inflation générale, phénomène qui, selon un certain nombre d'auteurs, est inhérent à la hausse de la demande urbaine ; toutefois, des signes indiquent également que l'offre alimentaire n'a pas augmenté aussi rapidement que ce que laissent paraître les statistiques nationales ;
- la dévaluation du birr a contribué à la hausse des prix sur la période ;

- la récolte 2011^[37] a souffert de la sécheresse qui a frappé la région (mauvaise récolte durant la saison des pluies – belg – dans le sud) ;
- les prix éthiopiens sont saisonniers (particulièrement ceux du maïs), ce qui participe au décalage entre la dynamique des prix nationaux et celle des prix internationaux.

Pourquoi une telle flambée des prix intérieurs en 2007/2008 et 2011/2012 ? Les prix du carburant ont aussi augmenté et ont contribué à un lourd déficit de la balance des paiements ainsi qu'à de mauvaises performances de la filière d'exportation au cours des dernières années. Lorsque les prix locaux ont dépassé les prix de parité à l'importation, les denrées alimentaires ne pouvaient plus être accessibles pour les négociants car la Banque centrale avait rationné les devises. Face aux réserves limitées de devises, la priorité a été donnée aux importations d'engrais et de denrées alimentaires par les pouvoirs publics. Les retards dans les importations de denrées alimentaires qui en ont résulté ont favorisé la forte flambée des prix de 2008.

Un marché étroit mais de plus en plus performant

Les fluctuations fréquentes de la production nationale ainsi que les variations saisonnières des prix constituent l'un des principaux facteurs possibles de la volatilité naturelle des prix. Cependant, la compréhension des caractéristiques structurelles des marchés des céréales est essentielle pour déterminer la part respective des facteurs endogènes et naturels dans la volatilité des prix.

Avec 85 % de la population vivant dans les zones rurales, dont une majeure partie pratique l'agriculture, la part de la production agricole commercialisée demeure limitée. Il existe peu de données disponibles sur l'excédent commercialisé, qui progresse probablement avec l'urbanisation du pays. Trois études réalisées entre 1995 et aujourd'hui laissent penser que moins de 25 % de la production nationale de céréales est commercialisée.

Cependant, le marché des denrées alimentaires éthiopien est devenu de plus en plus intégré au cours des dix dernières années. Les variations spatiales des prix ont fortement diminué depuis le début des années 2000 du fait d'une sévère réduction des coûts de transport. Celle-ci résulte d'une intensification de la concurrence et d'une amélioration du réseau routier. La progression des moyens de télécommunication, en permettant une meilleure diffusion des informations commerciales, a contribué au processus d'intégration du marché.

[37] Bien qu'officiellement meilleure que celle de 2010.

Dans ce grand pays, très peuplé et soumis à différentes conditions climatiques, les marchés alimentaires sont diversifiés. La production alimentaire est régionalisée, tout comme la demande. Toutefois, en dépit de ces caractéristiques, les marchés des produits alimentaires semblent étroitement liés, signe de meilleures performances et d'une intégration accrue du marché intérieur. Les prix du blé et du maïs sont en corrélation avec les prix mondiaux, mais à un degré moindre qu'avec les autres produits alimentaires à l'intérieur du pays.

Stocks : une idée assez vague des capacités de stockage globales

Comme indiqué précédemment, environ 75 % de la production nationale de céréales n'est pas commercialisée, laissant penser qu'une quantité approximative de 12 millions de tonnes de céréales est stockée à la ferme, et que le reste (importations et excédent commercialisé) est stocké par d'autres acteurs :

- stockage public : les capacités de stockage public sont d'environ 1,2 million de tonnes réparties de la manière suivante : 380 000 tonnes au sein de l'agence de réserves d'urgence des céréales ; 800 000 tonnes au sein de l'EGTE, en grande partie sous-utilisées ;
- agences internationales : le PAM fait mention d'un stock d'urgence de 120 000 tonnes et nous ne disposons d'aucun chiffre global sur les stocks des ONG, mais une estimation comprise entre 50 000 et 100 000 tonnes semble vraisemblable ;
- stockage privé : l'excédent national est principalement géré par des opérateurs privés et des coopératives. Aussi, les capacités de stockage privé devraient-elles se situer au-dessus de 4 millions de tonnes (volume de l'excédent commercialisé). Une étude récente sur l'engagement des agriculteurs dans les coopératives a montré qu'environ 28 % d'entre eux vendent des céréales par le biais des coopératives, et une part plus restreinte encore de la quantité totale de céréales est commercialisée via ce canal.

Caractérisation de l'insécurité alimentaire

Les niveaux d'insécurité alimentaire chronique sont encore très élevés en Ethiopie. D'après l'indice de la faim dans le monde^[38] de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), le pays est classé au quatrième rang mondial. Et, selon les estimations de la FAO sur la sous-alimentation, l'Ethiopie se trouve également au quatrième rang mondial par le nombre d'individus sous-alimentés (juste après l'Inde, la Chine et le Pakistan),

[38] Les données ne sont pas disponibles pour les districts touchés par des conflits.

abritant le plus grand nombre d'individus victimes de la sous-alimentation en Afrique, soit approximativement 34 millions en 2012. Les Ethiopiens ne sont pas exposés de manière identique à l'insécurité alimentaire chronique. La prévalence est plus importante en Tigré et Amahara, et probablement dans la région de la Somalie (bien que les statistiques ne soient pas disponibles pour cette région dans le rapport de l'Indice régional de la faim en Ethiopie – *Ethiopia Regional Hunger Index* [ERHI]).

Si le tableau paraît sombre, des progrès sont toutefois à noter. Le pays a ainsi connu une baisse rapide de la pauvreté au cours des 20 dernières années, à la fois en termes de prévalence et de nombre de personnes concernées. Il en est de même de l'insécurité alimentaire, qui a diminué à un rythme plus rapide que dans de nombreux pays. En particulier, il a été constaté une amélioration considérable de la disponibilité de denrées alimentaires depuis la fin du régime du Derg et, comme indiqué par l'ERHI, la proportion d'enfants en insuffisance pondérale ainsi que la mortalité infantile ont diminué de manière significative.

En ce qui concerne l'insécurité alimentaire transitoire, chaque année, deux évaluations saisonnières sont organisées conjointement entre le gouvernement et les partenaires au développement pour déterminer les besoins d'aide alimentaire d'urgence à travers le pays. D'après les estimations issues d'enquêtes biannuelles, le nombre d'individus nécessitant une assistance d'urgence a varié entre 2,3 et 4,6 millions depuis 2005.

Contexte politique global

On a constaté, à partir du début des années 1990, une libéralisation progressive du contexte politique : la période postérieure à 1991 a été marquée par une réforme économique multidimensionnelle traduisant le passage d'une économie dirigée à une économie plus libéralisée. Depuis 2007, l'Ethiopie a adopté et institutionnalisé un Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA), au sein de la stratégie d'industrialisation basée sur le développement agricole (*Agricultural Development Led Industrialization* - ADLI) inscrite dans le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) consécutif et suivi ultérieurement par le Plan de développement accéléré et durable de lutte contre la pauvreté (*Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty* - PASDEP) (2005-2010) jusqu'à l'actuel GTP^[39] (2010-2015).

Au cours de cette période, la commercialisation des céréales a connu des changements significatifs (Rashid. *et al.*, 2009), à savoir : (i) un rôle moindre des pouvoirs publics dans la

[39] Plan de croissance et de transformation.

commercialisation des denrées alimentaires, (ii) une croissance de la transformation des céréales, (iii) un rôle de plus en plus important des coopératives dans la commercialisation et (iv) l'introduction du système de warrantage. En outre, bien que cela ait eu un faible impact sur les marchés céréaliers, toutes les exportations de café et légumineuses sont désormais effectuées *via* la bourse éthiopienne des marchandises et de l'Office éthiopien de commerce des céréales, qui vont entrer sur les marchés céréaliers à l'avenir.

La priorité est donnée au développement agricole et rural ; ainsi, si le gouvernement a manifesté son engagement envers le secteur en lui allouant plus de 15 % des dépenses publiques totales, une part significative (environ 60 % comme pour 2011) de cette allocation est consacrée au Programme de gestion des risques de catastrophe et de sécurité alimentaire (*Disaster Risk Management and Food Security Sector* - DRMFSS), en charge de la gestion des catastrophes et du Programme national de filet de sécurité productif (*Productive Safety Nets Programme* - PSNP), lancé en 2005.

Le pays bénéficie d'un fort soutien international : le montant de l'aide accordée à l'Éthiopie par les bailleurs est passé de 600-700 millions USD à la fin des années 1990 à 1,823 milliard USD en 2004, soit une hausse de plus de 250 %. L'aide étrangère dont bénéficie le secteur agricole provient principalement de l'USAID.

Politique de sécurité alimentaire

Traitement de l'insécurité alimentaire structurelle

Jusqu'en 2003, la politique nationale de sécurité alimentaire portait essentiellement sur la gestion des crises alimentaires. Après une année catastrophique avec plus de 13 millions d'individus nécessitant une aide alimentaire, un processus de consultation à grande échelle a conduit à l'adoption par le pays d'un programme ambitieux de réformes relatives à la sécurité alimentaire. Le PSNP a ainsi vu le jour en 2005, avec pour objectifs le traitement de l'insécurité alimentaire chronique et la prévention de l'insécurité alimentaire transitoire.

L'actuel programme de sécurité alimentaire (2009-2014) est composé de quatre éléments distincts :

- le PNSP, qui vise les ménages frappés par l'insécurité alimentaire chronique – plus précisément ceux qui souffrent d'un déficit alimentaire pendant trois mois ou plus, même au cours d'une année normale au sein des *woredas* (districts) vulnérables. Le groupe cible comprend les familles souffrant d'un déficit alimentaire chronique et vivant dans des *woredas* volontaires pour participer à un programme d'intérêt public, améliorant les infrastructures communautaires ;

- le programme de renforcement des actifs des ménages (*Household Asset Building Program* - HABP, qui concerne les ménages frappés par l'insécurité alimentaire chronique ainsi que ceux touchés par l'insécurité alimentaire transitoire dans les *woredas* définis comme vulnérables. L'HABP est conçu comme un complément du PSNP – le PSNP protège les actifs tandis que l'HABP contribue à les renforcer – en fournissant aux ménages des crédits subventionnés ;
- le programme de réinstallation, à destination des ménages victimes de l'insécurité alimentaire avec une main-d'œuvre valide adulte suffisante qui proposent volontairement leur candidature pour une réinstallation ;
- enfin, le développement d'infrastructures communautaires, dont l'objectif est d'améliorer l'accès aux infrastructures de base pour les populations vivant dans des *woredas* ou districts touchés par l'insécurité alimentaire chronique.

Questions politiques majeures...

- ... en termes de couverture : le PSNP ne touche qu'un tiers à la moitié des 8,3 millions de personnes qui constituent sa population cible ;
- ... en termes d'aide monétaire ou aide alimentaire : il est généralement admis que les transferts sous forme monétaire sont plus efficaces que ceux des transferts en nature^[40]. Toutefois, du fait de la rapide inflation alimentaire et de la lente (et trop limitée) réévaluation des revenus du PSNP, les travailleurs percevant des salaires sous forme monétaire ont perdu de leur pouvoir d'achat, ce qui réduit la demande d'une aide sous forme monétaire ;
- ... en termes de transition : il apparaît que le PSNP est efficace pour les ménages vulnérables face à l'insécurité alimentaire, mais combien de personnes ont pu sortir des trappes de pauvreté grâce à ce programme ? Les taux de transition sont jusqu'à présent limités et le programme de renforcement des actifs des ménages, programme apparenté au PSNP, a pour vocation d'améliorer ce déficit. Il est envisagé de répondre aux besoins transitoires en s'appuyant sur le dispositif institutionnel développé par le PSNP, ce dernier étant doté d'instruments d'atténuation des risques : (i) un budget de contingence géré au niveau du *woreda* et utilisé pour adapter les niveaux de revenu et le nombre de cas en fonction des conditions locales, ainsi qu'un (ii) mécanisme de financement des risques (*Risk Financing*

[40] Interview de Matt Hobson, Banque mondiale.

Mechanism) permettant d'aider environ 3 millions d'individus avec une aide alimentaire d'urgence dans les *woredas* du PSNP. Si l'instrument de financement des risques a été élaboré au départ pour être déclenché deux fois sur une période de 5 ans, le budget d'urgence (20 % des fonds disponibles au niveau du *woreda*) a été utilisé, quant à lui, chaque année.

Traitement de l'insécurité alimentaire conjoncturelle

L'Éthiopie a développé un système de gestion des catastrophes assez efficace, basé sur l'évaluation conjointe semestrielle, les plans d'urgence biannuels, et de solides mécanismes de coordination.

Entre 2,8 et 6 millions d'individus ont bénéficié chaque année de l'aide alimentaire d'urgence depuis 2005 (après un pic à 13 millions d'individus en 2003). Le coût annuel des opérations d'aide alimentaire d'urgence a fluctué entre 150 et 350 millions USD, en fonction du nombre de personnes dans le besoin et du coût des denrées alimentaires sur les marchés internationaux. L'une des grandes réussites du PSNP a été la protection d'un grand nombre de ménages ruraux en empêchant qu'ils aient besoin d'une aide d'urgence. En 2011, les besoins d'urgence ont été bien mieux maîtrisés en Éthiopie que dans n'importe quel autre pays de la Corne de l'Afrique (Sida *et al.*, 2012).

La coordination des activités de prévention s'effectue par le biais du Centre de coordination des opérations d'urgence et de la Coordination multi-agences. Les opérations d'urgence sont en grande partie dirigées par le pays, et le système de coordination du *Cluster* des Nations unies est pleinement intégré dans les dispositifs de l'administration nationale. D'autre part, les actions de prévention sont mises en œuvre par les agences sectorielles, les organismes gouvernementaux déconcentrés et les organisations humanitaires (organismes des Nations unies, ONG internationales et nationales).

Le déclenchement et le niveau de mobilisation des dispositifs de fonds de contingence et du *Risk Financing Mechanism* sont établis sur la base du *Livelihoods, Early Assessment and Protection Project* (LEAP – projet moyens de subsistance, évaluation rapide et protection), un dispositif d'alerte précoce géré par le gouvernement éthiopien, développé depuis 2006 avec l'aide du PAM. Le LEAP repose sur la combinaison de données météorologique et agroécologiques collectées suffisamment tôt au cours de la campagne agricole, afin de pouvoir décider à temps du calibrage global des dispositifs financiers, et ainsi permettre aux actions de filets de sécurité de transférer des ressources au moment opportun, en augmentant, si nécessaire, le niveau des transferts et/ou la population couverte par le PSNP.

2.1.2. Place des stocks dans la politique agricole et alimentaire du pays

Institutions de stockage public des denrées alimentaires

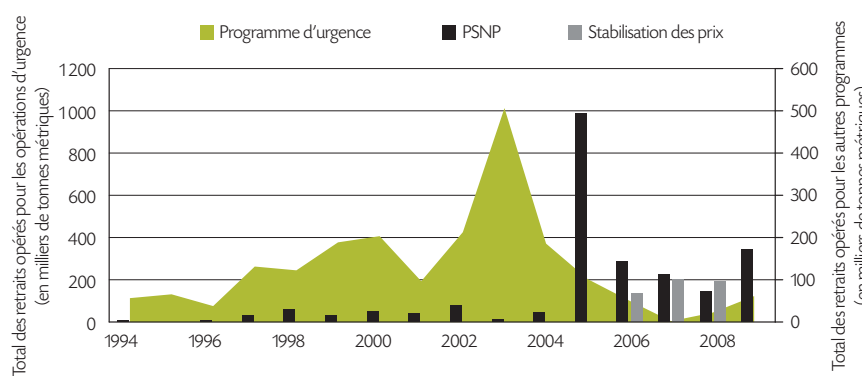
La stratégie de stockage public en Ethiopie est mise en œuvre principalement par deux institutions paraétatiques dont les objectifs sont différents : stabilisation du marché, d'une part, et aide d'urgence, d'autre part.

Emergency Food Security and Reserve Administration (EFSRA)

L'aide alimentaire d'urgence est gérée par l'EFSRA, une institution indépendante créée en 1982. En 1992, celle-ci a fait l'objet d'une réforme visant à lui donner le statut d'agence autonome en opérant des changements significatifs dans ses procédures opérationnelles. L'objectif était de faciliter les opérations en cas de ruptures temporaires de stock s'il y avait la garantie de remboursement dans un délai convenu. Néanmoins, la fourniture de denrées alimentaires pour d'autres programmes, tels ceux de stabilisation des prix et de filets de sécurité, reste sous son mandat. Les stocks de l'EFSRA ont été fortement augmentés suite à la sécheresse survenue dans le pays en 2002/2003, passant d'environ 200 000 à 407 000 tonnes de céréales.

Les emprunts auprès de l'EFSRA devaient à l'origine être utilisés uniquement pour les actions d'urgence. Toutefois, depuis 2000, le PSNP fait appel aux stocks de l'EFSRA, et plus récemment, l'EGTE a commencé à se servir des stocks de l'EFSRA à des fins de stabilisation des prix (voir graphique 3).

Graphique 3 Ethiopie : tendances des retraits opérés auprès de l'EFSRA, par type de programme, de 1994 à 2009



Source : Rashid et Lemma, 2011.

EGTE

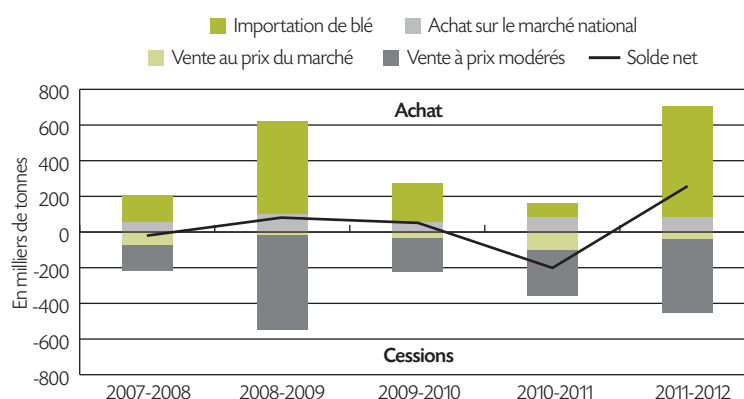
Si l'EFSRA a pour fonction principale la gestion des ressources, l'EGTE est quant à lui responsable des opérations de stabilisation des marchés. A l'instar de l'EFSRA, l'EGTE a fait l'objet de plusieurs modifications structurelles mais également d'aménagements de sa mission. Le rôle de l'EGTE a été revu dans le but, d'une part, de stabiliser les prix à la consommation et à la production et, d'autre part, de maintenir des stocks régulateurs. Pourtant, jusqu'à récemment, l'EGTE n'a joué qu'un rôle mineur dans l'achat de céréales et la stabilisation des prix. Il n'a permis d'acheter que 2 % de l'excédent commercialisé.

La capacité en termes de stock de l'EGTE peut atteindre jusqu'à 800 000 tonnes de céréales, soit presque le double de la taille des stocks de céréales de l'EFSRA. Actuellement, l'EGTE gère environ 240 entrepôts répartis à travers le pays (situés principalement dans les villes des zones excédentaires et à Addis – pour environ 200 000 tonnes). Les entrepôts se trouvent dans 118 sites, avec des capacités pouvant aller de 300 tonnes à 100 000 tonnes (site de Saris à Addis). Un grand nombre d'entrepôts sont loués à des acteurs du secteur privé, ou à la Bourse des marchandises éthiopienne (*Ethiopia Commodity Exchange – ECX*). Les entrepôts de l'EGTE ne sont pas vraiment destinés au stockage de céréales pendant de longues périodes mais sont plutôt considérés comme des installations de transit, à la fois pour les céréales, les cultures de rente et les engrais.

Le graphique 4 montre les volumes des opérations céréalières effectuées par l'EGTE au cours des dernières années, ce qui représente une part significative du marché (environ 15 % en 2008/2009 et 2011/2012, et davantage encore pour le blé). En 2008 et en 2011/2012, pendant la forte flambée des prix, la plus grande part des opérations de l'EGTE reposait sur les importations.

En ce qui concerne l'efficacité des tentatives de régulation, une étude de Dorosh et Ahmed (2009) indique que les ventes du blé importé par l'État ont permis de réduire les prix réels du blé sur les marchés domestiques d'environ 25 % par rapport à ceux qui auraient prévalu en octobre 2008. Néanmoins, étant donné les volumes mobilisés, les mêmes auteurs estiment qu'on aurait pu s'attendre à une baisse de prix de l'ordre de 34 %. Cette efficacité mitigée du dispositif s'explique sans doute par le fait que les commerçants ayant bénéficié de produits à prix subventionné n'ont pas écoulé tous ces produits, mais aussi par le fait que le blé importé n'est pas totalement substituable au blé domestique, et s'échange à des prix inférieurs. Bien que ces effets n'aient pas été estimés par l'étude de Dorosh et Ahmed, il convient de rappeler que l'on s'attend à ce que ces actions de régulation sur le marché du blé ne se répercutent que partiellement sur les marchés des autres produits alimentaires. Enfin, cette analyse estime qu'environ 30 % des sommes

Graphique 4 *Ethiopie : opérations de l'EGTE sur les marchés de céréales depuis 2007*



Source : département de la Planification de l'EGTE.

investies dans les actions de régulation ont été captées par les agents de la filière, et non retransmises aux consommateurs.

Vers un nouveau cadre stratégique de réserve nationale de céréales

Avec le Plan de croissance et de transformation (GTP), le gouvernement éthiopien a présenté une nouvelle vision et de nouvelles ambitions pour la politique nationale de stockage alimentaire. Le GTP prévoit d'accroître la productivité des principales céréales à travers diverses stratégies et divers programmes comme le Programme de croissance agricole (AGP). Alors que la mission de l'EFSRA se résumait uniquement à sécuriser l'acheminement d'urgence de denrées alimentaires, l'orientation du GTP laisse entrevoir l'utilisation des stocks nationaux à d'autres fins. L'hypothèse sous-jacente est que la nouvelle politique conduirait à la constitution d'un excédent national de céréales et qu'une partie de ce dernier serait conservée dans les stocks publics pour réduire la dépendance du pays vis-à-vis de l'aide alimentaire. La réserve nationale de céréales contribuerait alors à la stabilisation du marché pour encourager la production nationale. Voici donc les principales mesures du Cadre stratégique de réserve nationale de céréales telles qu'envisagées dans les documents de politique et de stratégie nationales actuelles.

Encadré 3 *Ethiopie : plans de la National Food Reserve Agency (NFRA)*

Trois objectifs stratégiques

1. Intervention d'urgence : sécuriser l'acheminement de l'aide alimentaire d'urgence
2. Stabilisation des prix via des opérations de vente et d'achat de céréales ciblées
3. Promotion du commerce : promotion des exportations de céréales

Sous quelle forme ?

- Des stocks plus importants (3 millions de tonnes) pour rendre possibles les interventions d'urgence et permettre la stabilisation des prix. Néanmoins, ceci nécessite la constitution de capacités de stockage important sur les hauts plateaux centraux, en lien avec les entrepôts régionaux déjà existants (EFSRA).
- Une réforme du système institutionnel pour optimiser une coordination répondant aux différents objectifs stratégiques : système géré par une seule agence, qui relève du Premier ministre, fruit de la fusion du Programme de gestion des risques de catastrophe et de sécurité alimentaire (DRMFSS), de l'EFSRA et de l'EGTE.
- Des systèmes de stockage plus performants et un entretien de meilleure qualité : des sacs au vrac, en coordination avec l'initiative du PAM de construction d'infrastructures de stockage en vrac à Djibouti.
- Approvisionnement via la production locale, réduction de la dépendance vis-à-vis des importations, économie de devises.

Progrès limités à ce jour

- Projet de réalisation d'une unité (silos) de stockage en vrac de 300 000 tonnes à Adama, préparé par le gouvernement. Le ministère de l'Agriculture a soumis une proposition à plusieurs bailleurs, dont l'AFD.
- L'AFD s'est engagée à soutenir le gouvernement éthiopien dans la construction de cette unité à travers l'octroi d'un prêt à taux réduit de 60 millions d'euros (EUR).
- Le gouvernement a chargé l'ATA d'effectuer une étude des stocks. Cette étude, menée conjointement par l'ATA et McKenzie, est sur le point d'être achevée.

Fonctionnement des stocks alimentaires publics éthiopiens

Cette section traite essentiellement de l'EFSRA. En effet, s'il est vrai que l'EGTE achète et vend des céréales, il ne les stocke que pour une courte durée et n'agit pas véritablement comme une agence de stockage. Aussi, du fait de la forte progression de son activité de stabilisation des prix au cours des dernières années, l'EGTE a-t-il de plus en plus fait appel à l'EFSRA en tant qu'agent d'entrepôt.

EFSRA : Un mandat simple et une mission claire

L'objet de l'EFSRA est très ciblé : son rôle est de garantir aux agences d'aide la disponibilité de stocks alimentaires afin de sécuriser la bonne exécution de leurs programmes d'aide alimentaire. Il est ainsi présenté dans le document décrivant le mandat et les procédures opérationnelles de l'EFSRA : « *Le but de la Réserve d'urgence est de fournir un stock régulateur à court terme d'articles et de produits de base pour les interventions d'urgence sous la forme d'un prêt aux agences impliquées dans les activités d'aide jusqu'à ce qu'elles puissent réunir les ressources de remplacement par le biais d'autres mécanismes.* »

Les principaux utilisateurs sont :

- le DRMFSS, pour les opérations alimentaires d'urgence ;
- la direction de la Sécurité alimentaire, pour l'approvisionnement du PSNP ;
- l'EGTE, en utilisant les stocks de l'EFSRA pour alimenter les opérations de stabilisation des prix ;
- le PAM, pour approvisionner les opérations d'aide d'urgence et celles du PSNP ;
- les ONG, pour approvisionner les opérations d'aide d'urgence et du PSNP.

L'EFSRA n'achète ni ne vend aucune denrée alimentaire. Il fonctionne comme un magasinier, et fournit à crédit des denrées alimentaires aux utilisateurs, s'engageant à reconstituer les stocks avec la même quantité et qualité. Les prêts de l'EFSRA nécessitent qu'un tiers – soit un bailleur, soit une agence gouvernementale accréditée – se porte caution.

Une gouvernance réactive

L'agence est gérée par un directeur général, qui doit rendre des comptes à un conseil d'administration composé des ministres en charge des Finances, de l'Agriculture et du Commerce. Le conseil d'administration se réunit deux fois par an.

Le directeur général est aussi conseillé par un comité technique regroupant des représentants de l'EGTE, du PAM, de l'Union européenne (UE) et de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), ainsi que les directeurs des départements des opérations et de la planification de l'EFSRA. Le comité technique se réunit une fois par mois. Les partenaires au développement ne sont pas membres du conseil d'administration, mais du comité technique, et ils sont habilités à octroyer de petits prêts.

L'organisation en elle-même est très modeste : elle est responsable de 7 sites, avec une capacité de stockage pouvant aller de 37 000 à 97 000 tonnes métriques. Le bureau central emploie environ 25 personnes et les sites de stockage emploient quant à eux une équipe permanente d'environ 150 personnes au total. Le budget de fonctionnement annuel s'élève à environ un million USD.

Encadré 4 *Ethiopie : procédures de mobilisation des stocks*

Critères de déclenchement

- L'EFRSA ne dispose pas de règles préétablies, mais se conforme aux critères avancés par l'agence d'exécution des programmes de gestion de la sécurité alimentaire.
- Le déclenchement se fait d'après les rapports semestriels de prévision des récoltes et ceux du Système d'alerte précoce (SAP), ainsi qu'un plan humanitaire.
- En l'absence de situation d'urgence, la demande doit être conforme au plan opérationnel du PSNP.
- Il n'existe pas de critères de déclenchement pour la stabilisation des prix.

Critère d'éligibilité des prêteurs

- L'organisme demandeur doit être officiellement reconnu comme impliqué dans les activités d'aide.
- Les denrées fournies dans le cadre du prêt doivent servir à la distribution d'aide d'urgence, soit par le biais de systèmes générant de l'emploi, soit par des distributions gratuites.
- L'organisme formulant une demande de prêt de denrées alimentaires dispose d'une promesse confirmée de financement pour les denrées alimentaires, qui lui permettra de rembourser le prêt en nature avec des denrées de qualité identique.
- L'organisme demandant un prêt a toujours honoré ses dettes.
- L'organisme emprunteur a souscrit l'obligation de prendre à sa charge tous les coûts relatifs au chargement, au déchargement, au pesage, à la livraison et au transport.

Procédure de demande

- Lettre signée par une autorité supérieure de l'organisme emprunteur indiquant clairement la quantité demandée, le but, le type de programme d'aide à travers lequel la nourriture sera distribuée, la zone géographique ciblée pour les distributions planifiées, le nombre de bénéficiaires, les dates prévues de remboursement.
- Lettre de référence signée par un bailleur ou le gouvernement, déclarant garantir l'emprunt de denrées alimentaires sollicité par l'organisme emprunteur.





Autorité

- Le directeur général dispose du pouvoir de décision pour l'octroi de prêts de denrées alimentaires jusqu'à 5 000 tonnes métriques (TM) (dans la limite d'un volume total de prêts en cours octroyés par le directeur égal à 25 000 TM).
- Le comité technique est habilité à prendre les décisions relatives à l'octroi de prêts jusqu'à 30 000 TM (dans la limite d'un volume total de prêts en cours octroyés par le comité égal à 100 000 TM).
- Le président du conseil d'administration dispose du pouvoir de décision pour l'octroi des prêts de denrées alimentaires jusqu'à 50 000 TM (dans la limite d'un volume total de prêts en cours octroyés par le conseil égal à 100 000 TM).
- Toutes les demandes de prêts supérieures à 50 000 TM à un moment donné doivent être décidées et approuvées par le conseil d'administration sans limitations sur les quantités de prêts en cours.
- Lorsque le niveau des stocks atteint 25 % de la réserve totale, les demandes de prêts doivent être décidées par le conseil d'administration.

Niveau d'activité de l'EFSRA

Les stocks de l'EFSRA (physiques et en prêt) sont étalonnés à 407 000 TM. Le raisonnement est que les réserves doivent être suffisantes pour couvrir les besoins alimentaires de base (12 kg de céréales par mois par personne) de 8,4 millions d'individus pendant 4 mois avant l'arrivée des livraisons d'aide alimentaire. Les stocks physiques oscillent autour de 200 000 TM depuis le début des années 2000. La capacité de stockage de l'EFSRA est d'environ 388 000 TM, et la capacité effective est inférieure (environ 284 000 TM), car les entrepôts situés le long des principales routes d'approvisionnement doivent toujours disposer d'un espace de stockage libre pour pouvoir recevoir les livraisons d'aide alimentaire.

En ce qui concerne la composition des stocks de l'EFSRA, l'objectif officiel est 70 % de blé, 20 % de maïs et 10 % de sorgho. L'EFSRA gère également un stock de produits non alimentaires d'urgence, mais les stocks alimentaires d'urgence non céréaliers (huile, CSB^[41], aliment thérapeutique...) sont directement gérés par le DRMFS, le ministère de la Santé et les partenaires internationaux. La part relative des différentes céréales, telle que définie par les directives officielles, a été à peu près respectée jusqu'à 2007. Depuis lors, c'est beaucoup moins le cas et aujourd'hui, l'EFSRA ne stocke que du blé importé.

[41] Corn-Soya Blend : farine enrichie à base d'un mélange de maïs et de soja.

Trois raisons expliquent cette prédominance des céréales importées dans les stocks de l'EFSRA :

- l'achat local est interdit pour le PAM et les ONG depuis 2007, excepté pour le programme "P4P" qui fournit des quantités limitées de céréales (200 TM fournis en 2012, de janvier à septembre) ;
- l'EFSRA a des normes de qualité strictes, souvent difficiles à satisfaire pour la production locale ;
- l'EGTE s'est servi des capacités de stockage de l'EFSRA comme moyen de réguler les importations de céréales en vrac, et son réapprovisionnement s'est toujours fait par le biais des importations depuis 2007.

Localisation des entrepôts

L'EFSRA gère un réseau de sept sites de stockage disposant de capacités pouvant aller de 37 000 TM à 97 000 TM. Le réseau est très bien organisé pour sa mission de stockage d'urgence, avec des sites situés à proximité des, ou dans les, zones déficitaires, et tous connectés à une plateforme centrale. Toutes les installations de stockage sont des entrepôts conventionnels organisés en unités de 5 000 TM au sein des sites de stockage.

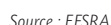
Efficacité opérationnelle de l'EFSRA

L'EFSRA a été reconnu comme une réserve de céréales d'urgence efficace (Rashid et Lemma, 2010). Même en 2003, il a permis d'éviter d'importantes ruptures d'acheminement de l'aide alimentaire, en gérant plus d'1 million TM, en dépit de sa capacité de 380 000 TM. Au début des années 2000, la plupart des denrées alimentaires (approximativement 2/3) ne restait pas plus de 3 mois en stock, garantissant de faibles niveaux de perte et des coûts financiers de stockage maîtrisables^[42]. Deux changements ont eu lieu entre 2005 et 2007 :

- l'implication des ONG dans l'acheminement alimentaire a cessé : ce dernier est désormais entièrement géré par le PAM et le DRMFSS. Le fait que le PAM dispose de ses propres capacités de stockage (120 000 TM) et d'un acheminement plus sûr a contribué à réduire le niveau global d'emprunt auprès de l'EFSRA ;
- l'EGTE a commencé à emprunter auprès de l'EFSRA pour alimenter les opérations de stabilisation des prix alimentaires.

[42] Coûts estimés à 32,4 USD pour 2005/2006, par rapport à 35 USD en Inde et 44 USD au Bangladesh.

Graphique 5 *Ethiopie : niveau mensuel des stocks physique de l'ESFRA depuis 2006*



Avec des niveaux d'utilisation des capacités de stockage moindres au cours des dernières années, on aurait pu s'attendre, dans le même temps, à des cycles de rotation des stocks plus rapides. Mais le contraire s'est produit. En 2011 presque 70 % des stocks avaient plus d'un an alors qu'en 2005-2007, entre 62 et 70 % des céréales étaient stockées durant moins

de 3 mois. Les stocks de stabilisation des prix et d'urgence ont des cycles et des principes de gestion différents. Cependant, l'usage des stocks de l'EFSRA à des fins de stabilisation a clairement réduit sa capacité à remplir sa mission première.

Il n'existe aucune statistique sur les pertes ; cependant, Rashid et Lemma (2010) ont considéré que celles-ci devraient être assez limitées puisque la durée moyenne de stockage est relativement courte. Le département de Planification de l'EFSRA estime que la plupart des pertes de stockage sont celles se produisant lors de l'ensachage et du réensachage (freinte) et indique une valeur de 1,5 à 2 % pour celles-ci. Il n'y a pas de données chiffrées sur les pertes liées aux insectes nuisibles et à l'humidité – pertes qui devraient s'alourdir

Tableau 5 *Ethiopie : coûts estimés de stockage de l'EFSRA*

Type de coût	Coût /TM	Bir / TM / an	USD / 12 mois	USD / 9 mois
Coûts financiers	8 % du taux d'emprunt annuel	640	37,6	28,2
Pertes de freinte	2 %	160	9,4	9,4
Pertes insectes nuisibles et humidité	Aucune donnée	-	-	-
Désinfection/unité de stock	Par an	80	4,7	3,5
Sous-total 1			51,8	41,2
Coûts de traitement/sac ou tonne	Chargement et déchargement	19	1,1	1,1
Ré-ensachage	0,65/quintal	6,5	0,4	0,4
Equipe de direction entrepôts	1 directeur du site, 1 directeur qualité, 4 gestionnaires d'entrepôts, 4 employés de bureau, 8 agents de nettoyage	16	0,9	0,7
Energie/unité de capacité de stockage	Certains entrepôts ne paient pas l'énergie ; pour les autres, pas de données disponibles.	-	-	-
Coûts de transport interne	Coût moyen de transport entre l'importation et l'entrepôt, selon les données du PAM	530	14,7	14,7
Sous-total 2			17,1	16,9
TOTAL (USD/TM)			68,9	58,1

NB : les calculs ont été effectués sur la base d'un coût de 8 000 Bir/tonne.
Sources : compilation de l'auteur à partir de diverses sources.

avec la durée du stockage –, ce qui implique que les coûts ci-avant sont vraisemblablement sous-estimés, en particulier pour des périodes de stockage plus longues.

Les coûts estimés dans le tableau 5 sont cohérents avec ceux de Rashid et Lemma (2010), qui parviennent à un coût de 46 USD par tonne pour 9 mois de stockage. Ils sont relativement bas, particulièrement depuis les dernières années marquées par un niveau assez élevé de l'inflation, celle-ci ayant tendance à réduire les coûts financiers qui représentent la plus grande part des coûts globaux. Cependant les effets des insectes nuisibles et de l'humidité doivent être surveillés de plus près : ils peuvent être relativement importants pour des périodes de stockage plus longues.

2.1.3. Défis et enjeux actuels

Quels sont les enseignements de la politique de stockage mise en œuvre par le gouvernement éthiopien, au cours des dernières années et aujourd'hui ? C'est dans cette perspective que nous proposons des éléments de réponse aux questions suivantes :

- À quel point l'Éthiopie est-elle confrontée à la volatilité des prix des produits alimentaires et quels en sont les principaux facteurs ?
- Dans quelle mesure les instruments actuels de gestion de la volatilité des prix, dont les stocks publics, sont-ils pertinents et efficaces pour contribuer à la stabilisation des prix ?
- Que peut-on en déduire en termes de pertinence, d'adéquation et de cohérence de la vision pour le futur NFRA ?
- Quelles sont les recommandations que cette étude peut formuler à l'AFD concernant son programme de soutien au renforcement et à la modernisation des capacités de stockage en Éthiopie ?

Volatilité des prix en Éthiopie

Les prix alimentaires sont particulièrement volatiles en Éthiopie – davantage que les prix mondiaux – et ce pour plusieurs raisons. Les variations de la production alimentaire éthiopienne sont importantes. L'agriculture éthiopienne est particulièrement sensible aux conditions climatiques et utilise une quantité d'intrants limitée. La très petite taille des exploitations est perçue par nombre de personnes comme un frein à la modernisation de l'agriculture. Les prix des denrées alimentaires fluctuent naturellement en fonction des saisons, en particulier ceux du maïs, d'autant plus que l'entreposage à la ferme de

cette céréale est plus problématique que celui des autres céréales de base. L’Ethiopie est un pays enclavé, ce qui renchérit le coût des céréales importées d’environ 60 USD/TM par rapport à leur valeur coût-assurance-fret (CAF) au port de Djibouti. Celui-ci est très saturé, ce qui contribue à accroître les coûts d’importation et occasionne des retards dans les importations de denrées alimentaires.

Ces dernières années, la hausse des prix des denrées alimentaires en Ethiopie a été supérieure, d’une part, à celle des mêmes denrées sur les marchés mondiaux et, d’autre part, à la hausse générale des prix dans le pays. Si les statistiques nationales laissent apparaître que la production agricole par tête a progressé de manière régulière au cours des 25 dernières années, un certain nombre de sources indépendantes (y compris des études reposant sur des enquêtes) suggèrent que les chiffres officiels de la production nationale sont optimistes : l’inflation des prix des denrées alimentaires semble clairement exprimer une tension dans l’équilibre alimentaire au niveau national. Cette tension est accentuée par le fait que la croissance économique encourage la consommation. L’élasticité de la consommation alimentaire par rapport au revenu est encore élevée, à la fois dans les zones rurales et urbaines. L’urbanisation contribue aussi à la montée des prix, en particulier celui du teff.

Les Ethiopiens sont particulièrement sensibles à la volatilité et à la hausse générale des prix des denrées alimentaires. Malgré des progrès considérables au cours des 20 dernières années, le niveau de pauvreté en Ethiopie est encore très élevé, et les dépenses alimentaires représentent une part importante des dépenses des ménages éthiopiens (46 % en moyenne). Une proportion significative d’Ethiopiens sont acheteurs nets de denrées alimentaires : les populations urbaines, les populations des terres arides, mais également – et ce sont les plus nombreux – les très petits agriculteurs des hauts plateaux sans terre, qui sont tous des acheteurs nets de denrées alimentaires et vulnérables à la volatilité et à l’inflation des prix des denrées alimentaires. Bien que l’efficacité des marchés alimentaires ait augmenté de manière significative au cours du temps, des défaillances existent toujours, notamment dans les régions arides reculées où le réseau des transports est moins performant et les marchés moins compétitifs.

Efficacité des instruments de gestion de la volatilité des prix

En ce qui concerne la stabilisation des prix, le marché des céréales est plus performant, et on note un regain des interventions sur le marché. La grande tendance, depuis 1990, a été la libéralisation progressive du marché des céréales ainsi que les investissements dans les infrastructures de transport. De meilleurs moyens de communication ont également contribué à l’amélioration des performances du marché. Les exportations de denrées alimentaires sont interdites, les importations sont encore très régulées, le PAM et l’EGTE

demeurant les opérateurs les plus importants. L'achat public sur les marchés locaux est maintenant très limité. Depuis la réforme du début des années 1990 et jusqu'à récemment, l'EGTE n'a pas joué de rôle significatif dans la stabilisation des marchés, intervenant sur environ 2 % de l'excédent commercialisable. Depuis 2007, le rôle de l'EGTE dans la stabilisation des prix a été relancé au travers d'interventions régulières sur les marchés urbains, qui ont pris principalement la forme de ventes de blé subventionnées portant sur des volumes significatifs (de 200 000 à 500 000 TM par an).

Atténuation des chocs (de prix) alimentaires : un cadre stratégique très développé

- *Réduire l'insécurité alimentaire chronique et prévenir l'insécurité alimentaire transitoire.*

Depuis 2005, l'Ethiopie a développé un ambitieux programme de filets de sécurité productifs, proposant un schéma public d'emploi à grande échelle, avec pour objectifs de sécuriser les moyens de subsistance des ménages vulnérables et de construire ou restaurer les équipements publics dans les zones rurales. Le PSNP vise environ 7,8 millions de personnes vivant dans approximativement un tiers des *woredas* du pays, c'est-à-dire les zones les plus touchées par l'insécurité alimentaire chronique. Jusqu'à présent, environ la moitié des transferts du PSNP était réalisée sous forme alimentaire, et l'autre moitié sous forme monétaire (avec une proportion croissante pour cette seconde modalité). Les transferts sous forme monétaire sont avantageux en termes de coûts de gestion et, jusqu'à une période récente, ils avaient la préférence des bénéficiaires. Cependant, en raison de la tendance à la hausse, la nouvelle tendance de l'inflation alimentaire a fait changer d'avis les bénéficiaires, qui désormais privilégient les salaires sous forme alimentaire.

- *Traitement de l'insécurité alimentaire transitoire.*

Malgré un déclin significatif des conditions de l'aide d'urgence depuis l'introduction du PSNP, l'Ethiopie reste vulnérable face aux chocs alimentaires. Plus précisément, les *woredas* vulnérables à l'insécurité alimentaire transitoire se trouvent au sud du pays, dans les zones sensibles à la sécheresse et mal couvertes par le PSNP^[43]. Pour répondre à l'insécurité alimentaire conjoncturelle dans ces zones non couvertes par le PSNP, l'Ethiopie a mis en place un système efficace d'évaluation semestrielle des besoins d'urgence dirigée par le DRMFS, suivie d'une procédure d'appel d'offres. Le principal défi consiste à accélérer le processus de mobilisation des ressources. L'aide alimentaire domine les programmes

[43] La couverture du PSNP est plus faible en région Somali, malgré une insécurité alimentaire élevée, et ce notamment du fait de son coût de mise en œuvre plus élevé dans ces zones où la densité de population est faible

d'urgence, les denrées alimentaires d'urgence sont presque uniquement importées et l'EFSRA joue un rôle important pour sécuriser l'acheminement des denrées alimentaires. Dans les *woredas* couverts par le PSNP, deux principaux instruments d'atténuation des risques y ont été adjoints pour traiter de l'insécurité alimentaire conjoncturelle : (i) un budget d'urgence géré au niveau des *woredas* et utilisé pour adapter les niveaux de transfert et le nombre de bénéficiaires en fonction des circonstances locales ; (ii) un mécanisme de financement des risques capable de fournir une aide alimentaire d'urgence à environ 3 millions d'individus.

- *Efficacité des instruments basés sur les stocks alimentaires.*

L'EFSRA était, jusque récemment, considérée comme l'une des réserves alimentaires d'urgence les plus performantes en Afrique. La rotation était rapide, les coûts limités et les stocks physiques toujours disponibles, dans les (ou à proximité des) principales régions concernées par les déficits alimentaires. Un mandat circonscrit à la gestion et la maintenance de stocks pour les opérations d'aide alimentaire d'urgence, associé à un système de gouvernance transparent et inclusif a été essentiel dans les performances de l'EFSRA. Mais les choses semblent changer. En effet, les stocks de l'EFSRA ont été de plus en plus utilisés à des fins de stabilisation des prix des produits alimentaires, ce qui a été critiqué par un certain nombre de partenaires du développement, qui considèrent qu'il s'agit d'un détournement de sa mission première. Parallèlement, l'acheminement de denrées alimentaires d'urgence a été renforcé, et le nombre d'utilisateurs de l'EFSRA a diminué, tout comme le volume de nourriture géré par cet organisme. Les implications opérationnelles pour l'EFSRA ont été une rotation des stocks alimentaires plus lente, le quasi-épuisement – voire l'épuisement total – des stocks alimentaires à plusieurs reprises depuis 2007.

Pertinence, adéquation et cohérence des plans stratégiques du NFRA

Selon le GTP, la nouvelle agence de réserve nationale de céréales se concentrera sur trois objectifs : (i) sécuriser l'acheminement de l'aide alimentaire d'urgence, (ii) participer à la stabilisation des marchés de céréales, et (iii) promouvoir le commerce international.

Le premier objectif est tout à fait pertinent car l'Éthiopie est – et restera probablement – sensible aux chocs alimentaires et n'a qu'un accès limité aux marchés mondiaux. Disposer sur le territoire national de stocks plus importants de céréales peut se révéler être un moyen efficace pour le pays de mettre fin à sa dépendance vis-à-vis de l'aide alimentaire internationale. Le deuxième objectif est aussi pertinent car les prix des denrées alimentaires sur les marchés éthiopiens sont particulièrement volatiles et connaissent une tendance à la hausse. Réunir les conditions pour un achat local efficace en vue d'approvisionner les

réserve nationale pourrait aussi contribuer à limiter les flambées des prix (bien que dans des proportions moindres du fait des volumes limités). Il existe cependant d'importantes interrogations quant à la volonté du gouvernement éthiopien de stabiliser les prix, au type de ressources pouvant être mobilisées à cette fin, et à la manière de protéger les stocks d'urgence des interférences négatives. Le troisième objectif est très ambitieux : bien que la production par tête ait progressé au cours des dix dernières années, les importations de denrées alimentaires n'ont pas baissé et les prix des denrées alimentaires ont augmenté. Ces derniers ne sont presque jamais descendus en-deçà des prix paritaires à l'exportation depuis 10 ans, et il serait difficile de trouver des acheteurs, sur le marché international, pour des produits alimentaires ayant été stockés pendant plus de 12 mois.

- *Passer de 400 000 TM à 3 millions TM de stocks alimentaires*

La plupart des acteurs trouvent cet objectif trop ambitieux. En effet, au regard du premier objectif du GTP, la capacité actuelle de stockage se révèle suffisante, d'autant que la chaîne d'approvisionnement alimentaire globale devenant plus prévisible (PSNP, moins d'opérateurs impliqués), les volumes nécessaires pour répondre aux besoins d'urgence ont plutôt diminué ces derniers temps. En ce qui concerne la stabilisation des prix, deuxième objectif du GTP, un stock de 3 millions de tonnes semble surdimensionné par rapport au volume actuel de l'excédent commercialisé (soit 4 millions de tonnes environ).

- *Passer de sept entrepôts classiques de taille moyenne à un réseau d'entreposage plus étendu, avec des installations de stockage en vrac*

Le système actuel a été efficace pour garantir l'acheminement d'urgence. Jusqu'en 2007, une rotation rapide a permis de réduire les pertes et les coûts de stockage. L'utilisation croissante des stocks de l'EFSRA en vue de stabiliser les prix a fait émerger de nouvelles contraintes. Le stock actuel est trop restreint pour poursuivre des objectifs de stabilisation, et des cycles de rotation plus longs et moins prévisibles nécessitent des solutions techniques permettant un entreposage de céréales plus long et plus sûr. Dans ce contexte, l'évolution vers des installations de stockage en vrac s'avère justifiée.

- *Un nouveau dispositif institutionnel*

Du fait des multiples objectifs attribués à l'agence de réserve nationale de céréales, une agence unique facilitera la coordination et la cohérence. Toutefois, la définition de solides barrières sera nécessaire pour préserver la fonction d'urgence de la réserve. Les représentants du secteur privé (organisations de producteurs agricoles, chambres de commerce, etc.) doivent être associés à la structure de gouvernance.

- *Cohérence stratégique*

La vision d'un NFRA répondant à trois objectifs complémentaires s'est accompagnée de promesses de cohérence stratégique. L'idée de concilier l'objectif de politique de filets de sécurité et d'aide alimentaires avec les objectifs de stabilisation et de développement du marché agricole a été mise en œuvre de façon efficace dans plusieurs pays (dont l'Inde qui a été une source d'inspiration pour l'administration éthiopienne). Cependant, la politique actuelle n'est pas probante puisqu'il existe une interdiction sur la politique d'exportation de céréales. Il est nécessaire d'articuler les plans du NFRA avec une stratégie et une politique très claire pour les marchés d'exportation. Celle-ci devra notamment être cohérente avec les engagements régionaux (adhésion au Marché commun de l'Afrique orientale et australe - *Common Market for Eastern and Southern Africa* [COMESA]) ou internationaux (adhésion future à l'OMC) de l'Éthiopie. Néanmoins, des interrogations demeurent quant à la cohérence stratégique des plans du NFRA :

- l'ambition est d'utiliser la production nationale pour l'approvisionnement de denrées alimentaires ; cependant, aucun excédent net et suffisant n'est disponible, et l'achat local est interdit pour le moment ;
- le PSNP a été développé mais il n'a pas utilisé la réserve de l'EFSRA autant que les opérations d'urgence ; de plus, il tend à privilégier de manière croissante les filets sociaux en espèces au détriment des distributions en nature ;
- le gouvernement éthiopien cherche à soutenir les coopératives et les opérateurs privés ; or de lourds investissements dans les interventions publiques sur le marché peuvent compromettre certains de ces efforts.

Que faut-il améliorer ?

- *Consensus politique*

Un certain nombre des partenaires clés de développement doutent de la pertinence et de l'adéquation des plans actuels de développement du NFRA. Les principales préoccupations portent sur l'utilisation des réserves de céréales à des fins de stabilisation. L'USAID a cessé de financer les programmes faisant appel aux stocks d'urgence de l'EFSRA ; or, ce bailleur étant de loin le plus gros donateur du PSNP et en matière d'aide alimentaire en Éthiopie, ce retrait peut avoir de sérieuses répercussions sur la mise en place des mesures prévues par le gouvernement éthiopien.

- *Meilleure coordination avec les objectifs de développement du secteur privé*

La cohérence des ambitions affichées par les plans du NFRA avec une volonté de soutenir le développement des acteurs privés n'est pas évidente, alors que le développement des marchés céréaliers et, en particulier le développement du commerce régional, nécessite un environnement institutionnel prévisible.

- *Des statistiques agricoles fiables*

Pour planifier, étalonner puis gérer une réserve visant à stabiliser les marchés domestiques, des informations fiables sur les marchés et la production alimentaire sont indispensables. Or, si le système d'information sur le marché de l'EGTE fournit des données de qualité, de nombreux acteurs doutent de la fiabilité des statistiques relative à la production. La capacité nationale à produire des statistiques agricoles fiables et sûres doit donc être renforcée dans le futur.

- *Analyse du marché*

En 2007/2008, comme en 2011/2012, les interventions publiques sur le marché ont contribué à des flambées des prix plus importantes sur le marché éthiopien que sur les marchés internationaux des céréales, instillant ainsi des distorsions sur les prix. De telles interventions publiques nécessitent des capacités d'analyse du marché hautement techniques, et la plupart des acteurs considèrent qu'elles font actuellement défaut au sein de l'EGTE.

- *Renforcement des capacités de gestion des stocks en vrac*

Des ressources humaines qualifiées sont indispensables, en particulier en termes de maintenance et de contrôle de la qualité.

2.2. Etude de cas Burkina Faso

2.2.1. Caractéristiques de la situation agricole et alimentaire

Offre et demande alimentaire

Une disponibilité nationale relativement satisfaisante où zones déficitaires et excédentaires se côtoient.

Malgré un taux de croissance de la population de plus de 3 % au cours des 15 dernières années, l'objectif de couverture de la demande par la production nationale est à la portée du pays. En effet, l'analyse de l'évolution de la production nationale montre que, au cours des huit dernières années, cinq campagnes ont permis des niveaux de production suffisants pour couvrir les besoins céréaliers nationaux. La situation n'est cependant pas uniforme pour l'ensemble du pays : des régions excédentaires (Boucle du Mouhoun, Hauts-Bassins, Cascades, et sud-ouest) côtoient des régions à équilibre précaire (centre-ouest, Plateau central, centre-sud et centre-est) ou déficitaire (nord, centre, centre-nord, Sahel, et est). Par ailleurs, des régions excédentaires ou équilibrées peuvent abriter des provinces déficitaires. C'est le cas notamment des provinces du Houet, de la Comoé et du Boulkiembe abritant de grands centres urbains qui constituent les principaux lieux de consommation. De même, on peut dénombrer des provinces excédentaires à l'image du Zoundwéogo dans les parties structurellement déficitaires ou équilibrées du pays.

Un problème d'accès à une alimentation équilibrée.

Il existe au Burkina Faso un réel problème de diversité alimentaire : les produits autres que les céréales sont pour la plupart destinés à la vente et non consommés au niveau du ménage, ce qui se traduit par une alimentation déséquilibrée particulièrement pauvre en lipides, en protéines et en micronutriments. Ainsi, le bilan alimentaire 2011-2012 de la direction générale de la Promotion de l'économie rurale (DGPER) indiquait des disponibilités par tête et par jour de 120,8 g de protéines, 60 g de lipides et 586,5 g de glucides, soit respectivement 11 %, 3 %, et 86 % des apports recommandés en macronutriments. La problématique spécifique de malnutrition est particulièrement représentée dans la région du sud, qui présente des taux de malnutrition parmi les plus élevés du pays sans pour autant rencontrer de problèmes de disponibilité.

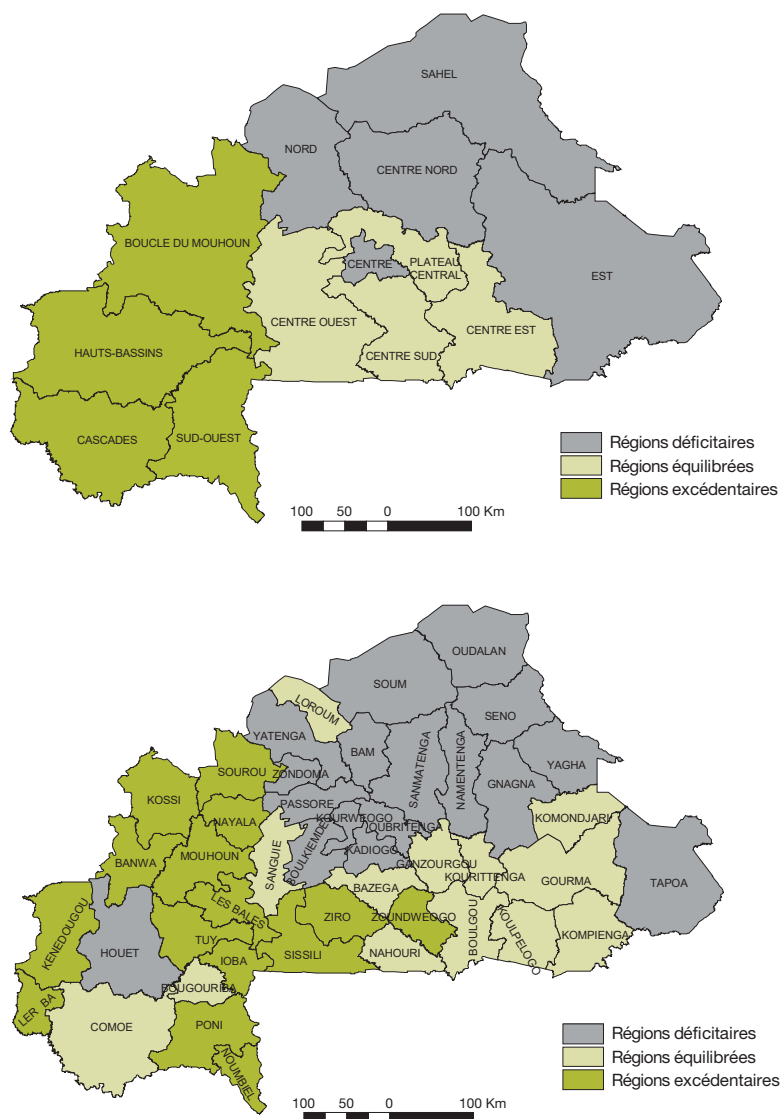
Une dépendance aux marchés associée à une capacité d'accès aux produits alimentaires limitée du fait de la présence d'imperfections de marché.

L'une des principales conclusions de l'étude sur l'économie des ménages au Burkina Faso (*Household Economy Analysis* - HEA) est que, dans toutes les zones, y compris les zones excédentaires du sud, les ménages dépendent du marché pour leurs besoins alimentaires. Cependant, l'analyse de la structuration des filières des céréales locales fait ressortir une part marginale de produits commercialisés (20 %) et un marché fortement oligopolistique, caractérisé par la présence d'une multitude d'intermédiaires (collecteurs) dominée par une dizaine d'acteurs qui possèdent l'essentiel des capacités de stockage et de transport. Une étude récente réalisée dans les provinces des régions de la Boucle du Mouhoun, du Centre, des Hauts-Bassins, et du Sahel (Dabat, 2011) permet d'identifier différents types de relations

Cartes

2 et 3

Burkina Faso : déficit céréalier structurel par région et par province en 2011/2012



Source : DGPER.

entre le marché et la sécurité alimentaire, notamment : (i) des situations où les ménages, qui dépendent fortement des marchés pour leur approvisionnement, rencontrent des problèmes alimentaires en raison de marchés peu accessibles physiquement ou mal approvisionnés ; (ii) des situations où le fonctionnement des marchés est satisfaisant mais où les produits sont financièrement peu accessibles. Les provinces où l'on constate des problèmes d'approvisionnement ou d'accessibilité physique au marché, sont notamment celles de Nayala et Banwa dans la région de la Boucle du Mouhoun alors que, dans ces provinces, le marché constitue la principale source d'alimentation pour près de 80 % des ménages.

Des imperfections de marché au niveau national générant une volatilité structurelle des prix.

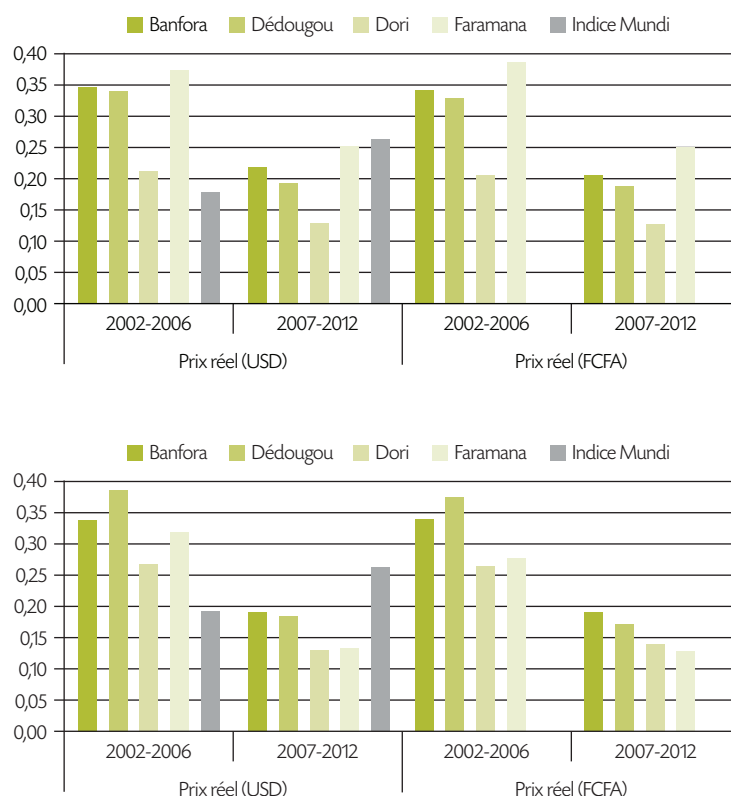
Les graphiques 6 et 7 illustrent les cas des marchés du maïs et du sorgho au Burkina Faso. Les séries de prix sur les différents marchés du pays ainsi que les coefficients de variations saisonniers (CVS), indiquent, que jusqu'en 2007, la volatilité des prix des produits locaux (maïs, sorgho, etc.) est plus forte que la volatilité des prix des céréales sur les marchés internationaux. La saisonnalité de ces fluctuations de prix est très marquée. Les graphiques illustrent clairement l'importance majeure des facteurs naturels et endogènes de volatilité des prix, pour le Burkina Faso comme pour les autres pays de la bande sahélienne. Par ailleurs, la volatilité des prix sur le marché international, qui s'est accentuée depuis 2007/2008, impacte durement l'Afrique de l'Ouest. Les flambées de prix que connaît le marché international depuis cinq ans rendent les prix des produits importés plus instables que ceux des produits locaux aussi bien dans les zones déficitaires (Dori) que dans les zones excédentaires (Banfara, Dédougou, Faramana).

Une vulnérabilité structurelle et conjoncturelle élevée.

Les problèmes d'accessibilité et, dans une moindre mesure, de disponibilité évoquées précédemment génèrent une situation où 9 % de personnes sont sous-alimentées, c'est-à-dire en insécurité chronique et/ou vulnérabilité nutritionnelle, soit plus de 1,5 million de personnes en 2012. Par ailleurs, l'insécurité alimentaire conjoncturelle tend à devenir structurelle en raison de sa fréquence : près de la moitié des huit dernières campagnes a été caractérisée par une crise alimentaire d'ampleur variable. La dernière en date, celle de 2011/2012 a affecté près de 2,8 millions de personnes (soit 17 % de la population). Les ménages vulnérables résident principalement dans les régions chroniquement déficitaires, mais également dans les villes ainsi que dans les régions couramment excédentaires.

Graphiques 6 et 7

Burkina Faso : indice des prix et CVS sur les marchés locaux et internationaux (2002 = 100)



Source : calculs des auteurs à partir des données de la Société nationale de gestion du stock de sécurité (SONAGESS).

Contexte politique global

Au cours des 20 dernières années, trois stratégies de réformes de la politique économique du pays se sont succédées : (i) l'ajustement structurel, (ii) la lutte contre la pauvreté, (iii) la croissance accélérée et le développement durable. Après deux décennies d'indépendance marquées par un dirigisme économique de l'Etat à travers la planification, le Burkina Faso s'est engagé au début des années 1990, avec l'appui des PTF, dans un processus de libéralisation de l'économie, caractérisé par la mise en œuvre de PAS et qui s'est achevé avec l'adoption du CSLP en 2000. Compte tenu des résultats mitigés de la mise en œuvre du CSLP, le gouvernement a adopté en décembre 2010 une stratégie de croissance accélérée

et de développement durable (SCADD) majoritairement ciblée sur l'intensification des investissements du secteur privé, le recours aux partenariats public-privé et aux pôles de croissance.

Le processus de libéralisation que connaît le pays s'est traduit par une ouverture du secteur agricole au marché et une délégation de la régulation des prix au niveau régional. A partir de 1991, dans le cadre du programme d'ajustement structurel du secteur agricole (PASA), le Burkina Faso s'est engagé dans un processus de libéralisation du commerce des intrants agricoles, la suppression des monopoles d'importation des céréales et la liquidation de la structure nationale intervenant sur le marché (l'Office national des céréales - OFNACER), la suppression progressive des monopoles d'exportation des produits agricoles et du système de fixation des prix par l'État et, enfin, la réduction des taxes et levée des barrières non tarifaires à l'exportation. Depuis la crise de 2008, l'Etat tente d'attribuer des objectifs de régulation à certains instruments de politique agricole (voir plus loin le cas du stock commercial de régulation) mais les moyens alloués ne permettent pas à ces politiques d'atteindre leurs objectifs en matière de régulation des prix. Qui plus est, les mesures prises de manière unilatérale par le Burkina Faso en matière de politique commerciale extérieure déroge à la discipline communautaire. En effet, depuis la mise en œuvre du TEC de l'UEMOA en janvier 2000 et la finalisation actuelle du TEC de la CEDEAO^[44], la gestion des flux économiques externes des pays de la région est transférée au niveau régional.

Dans la mesure où le pays n'a pas la maîtrise de sa politique commerciale extérieure, une stratégie de stockage de régulation au niveau national est difficilement envisageable. Dans le cas d'une économie ouverte, comme le Burkina Faso, l'instauration d'un stock de régulation visant à maintenir une bande de prix des céréales sur le marché intérieur doit nécessairement être accompagnée de mesures permettant le contrôle des exportations et/ou des importations dès lors que le prix plafond est inférieur au prix paritaire à l'importation et/ou que le prix plancher est supérieur au prix paritaire à l'exportation. En effet, sans contrôle des exportations, le risque est que les quantités déstockées soient exportées sur le marché international sans impacter les prix intérieurs et que le prix plafond ne puisse être défendu. De même, sans restrictions quantitatives ou tarifaires aux importations, les commerçants risquent de s'approvisionner sur le marché international à moindre coût et ainsi mettre en échec la défense du prix plancher. Le pays ne dispose donc pas des instruments de régulation du commerce extérieur adaptés à la mise en place d'un stock de régulation, pas plus qu'il ne possède les moyens techniques et financiers nécessaires à une telle politique de stockage (voir *infra*). Dans ce contexte, la mise en place d'un

[44] La re-catégorisation des produits au sein des cinq bandes tarifaires du TEC de la CEDEAO a été finalisée en juin 2012.

stock de régulation, tout du moins au niveau national, ne fait pas partie, dans les faits, des priorités actuelles du pays.

La politique nationale de prévention/gestion des crises alimentaires

Cette politique est marquée par une forte présence des donateurs dans la prévention/gestion des crises alimentaires. Depuis la création du Comité inter-Etats de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS), suite à la grande sécheresse des années 1970, le Burkina Faso (comme les autres pays du Sahel) bénéficie d'un dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires reposant notamment sur un SAP. En 1994, dans le cadre des réformes consécutives à la mise en œuvre du PASA, le dispositif de veille et d'alerte a été intégré dans un dispositif global de sécurité alimentaire. Quatre principales mesures ont été prises dans le cadre de ces réformes : (i) la constitution d'un SNS et d'un stock financier ; (ii) l'élaboration d'un Plan national d'organisation et de coordination des secours d'urgence et de réhabilitation (PNOCSUR), qui fixe les normes de déclenchement des opérations d'aide alimentaire en fonction de l'ampleur des crises, ainsi que les rôles et attributions des différents intervenants ; (iv) la mise en place d'une structure chargée de la coordination et de l'analyse des informations sur la sécurité alimentaire ; (iv) la mise en place de structures de concertation entre l'État et les PTF.

Après quelques années de fonctionnement marquées par des relations Etat-donateurs difficiles, le dispositif global a montré des limites, en particulier : (i) un manque de concertation entre les différents acteurs, (ii) une coordination insuffisante de l'aide alimentaire^[45], (iii) de faibles performances du système d'information sur la sécurité alimentaire, (iv) la non-pérennisation des moyens de financement des structures, et (v) l'implication faible ou limitée du privé, des organisations paysannes et des ONG. En particulier, il convient de souligner que le bilan des concertations entre l'État et les PTF a été jugé mitigé en raison de relations conflictuelles autour de la gestion du SNS (MAHRH, 2009).

Face à ces différents dysfonctionnements, l'Etat a engagé un certain nombre de réformes au cours des années 2000, notamment : (i) l'adoption d'une stratégie nationale de sécurité alimentaire (SNSA) ; (ii) la révision de deux documents, le Cadre général de coopération Etat-PTF en matière de sécurité alimentaire et le PNOCSUR, qui fixent les relations entre l'Etat et les PTF dans la gestion des crises alimentaires ; (iii) la mise en place d'un mécanisme renoué d'évaluation et d'information sur la situation alimentaire à travers la création du Comité de prévision de la situation alimentaire et nutritionnel (CPSA) intégrant tous les acteurs impliqués dans le suivi de la saison agricole et de la situation alimentaire

[45] En particulier, les lourdeurs et la rigidité dans les prises de décisions et leur mise en œuvre en situation d'urgence ont eu un impact négatif sur l'efficacité des actions en faveur des populations.

(PTF, organisations paysannes [OP], ONG, gouvernement) ; (iii) la mise en place d' un dispositif plus global et cohérent dénommé Conseil national de sécurité alimentaire (CNSA)^[46] en vue d'assurer la concertation et le suivi de la mise en œuvre de la SNSA. Plus récemment, en 2011/2012, afin de mieux comprendre le mode de vie des ménages et de cibler plus finement les populations vulnérables et leurs besoins, la DGPER a finalisé les rapports d'analyse de l'économie des ménages (HEA) des neuf zones de mode de vie pré-identifiées par le dispositif Fewnet. Ce travail participe au processus d'adoption, par le Burkina Faso, du Cadre harmonisé d'analyse permanente de la vulnérabilité courante au Sahel et en Afrique de l'Ouest, commun à l'ensemble des pays de la CEDEAO.

Toutefois, les opérateurs privés et des organisations de la société civile demeurent relativement à la marge de la politique de prévention/gestion des crises alimentaires. L'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique nationale de prévention/gestion des crises alimentaires au Burkina Faso impliquent en effet davantage les PTF que les opérateurs privés et les organisations de la société civile. Ces dernières sont très peu présentes dans les instances du dispositif de sécurité alimentaire, y compris au sein des structures déconcentrées du CNSA. Quant aux opérateurs privés, en dépit de la reconnaissance de l'importance de leur rôle dans l'approvisionnement des marchés, ils sont relativement tenus à l'écart de la prévention/gestion des crises dans le pays car ils sont parfois considérés, à tort ou à raison, comme des agents amplifiant et/ou tirant profit des crises alimentaires.

2.2.2. Place des stocks dans la politique agricole et alimentaire du pays

Vue d'ensemble de la stratégie de stockage public

Actuellement, le dispositif de stockage du Burkina Faso comprend quatre instruments différents :

- un stock d'intervention (SI), qui poursuit deux objectifs : d'une part, promouvoir les filières céréalières (notamment celles du maïs et du riz) par une amélioration de la qualité des céréales mises sur le marché ; d'autre part, améliorer les conditions de fonctionnement du marché céréaliier en se portant vendeur à la soudure et/ou dans les zones mal approvisionnées afin de limiter la hausse des prix et en se positionnant en tant qu'acheteur lors de la mise en marché de la nouvelle récolte. Ainsi, par le biais du SI, le gouvernement entreprend quasiment chaque année des actions d'atténuation de l'impact de déficits céréaliiers localisés, même si au demeurant le bilan céréaliier national est excédentaire. Sous gestion exclusive de l'Etat, le SI a été

[46] Les membres du CNSA ont finalement été installés en avril 2006.

créé suite à la crise de 2004/2005, principalement pour faire face aux difficultés de mobilisation du SNS soumis à des critères de déclenchement très contraignants. Le SI peut se porter acquéreur du SNS lors de ses rotations techniques ;

- un SNS, créé en 1994, constitué exclusivement de mil, maïs et sorgho, et dont l'objectif est d'améliorer la sécurisation alimentaire du pays par la garantie d'une réserve alimentaire physique disponible sur place. Il est cogéré par les PTF et le gouvernement. Cette réserve ne peut être prélevée qu'en cas de crise majeure et selon des conditions et des modalités prévues par le PNOCSUR (voir ci-après « règles de déclenchement »), après utilisation du SI, et dans l'attente de l'arrivée des produits céréaliers qui seront importés soit grâce au fonds d'appui à la sécurité alimentaire (FASA), soit à partir des aides alimentaires ;
- un stock commercial de régulation (SCR), créé en 2010, dont les trois objectifs (fixés par le gouvernement) sont (i) la régulation des prix sur le marché céréalier au même titre que le SI, (ii) le soutien à la production et la commercialisation des céréales locales, (iii) la mobilisation de ressources financières supplémentaires pour la SONAGESS. Ce stock est sous la gestion exclusive de la SONAGESS ; le SCR peut se porter acquéreur du SNS et du SI lors de leurs rotations techniques ;
- un stock financier logé au sein du fonds de sécurité alimentaire (FSA), qui vient compléter le stock physique et doit permettre l'achat de vivres par l'Etat lorsqu'une crise se déclare. Ce stock fait l'objet d'une cogestion entre le gouvernement et les PTF et a vu le jour en 1994, au lendemain de la signature du cadre de coopération Etat-partenaires. Ce stock financier fait partie intégrante du FSA, qui exerce au total quatre fonctions : (i) l'abondement du stock financier ; (ii) le maintien du niveau du SNS ainsi que les coûts de distribution des vivres ; (iii) le financement des activités de coordination dans le cadre des activités du CNSA et leurs évaluations externes ; (iv) le financement du SI. Les trois premières fonctions sont cogérées par l'Etat et les PTF. Quant au SI, il est financé uniquement sur budget de l'Etat et n'est pas cogéré avec les PTF.

Au sein du dispositif global de prévention/gestion des crises, la stratégie de stockage public *stricto sensu* implique cinq types d'acteurs de la manière suivante :

- sous la direction de la DGPER, le Système d'information sur la sécurité alimentaire (SISA), sur la base des informations fournies par le SAP et le SIM, assure un suivi des critères retenus pour le déclenchement des opérations de déstockage. Lorsqu'une crise est déclarée, il propose un plan d'intervention (zones à couvrir et moyens

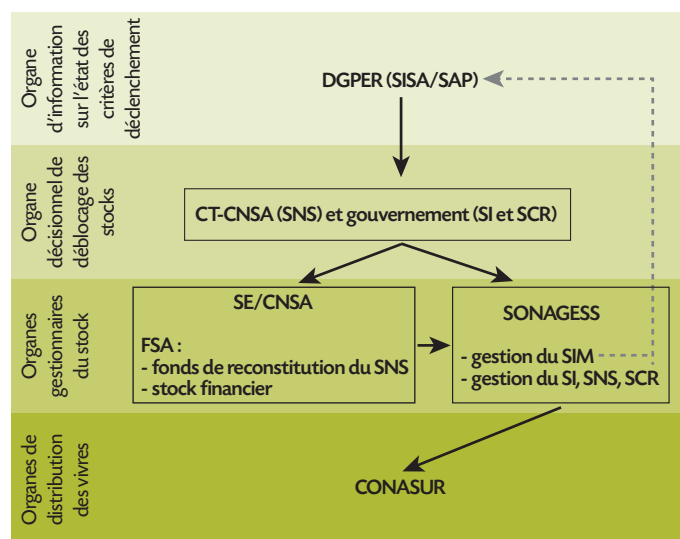
à mettre en œuvre) qui doit être validé conjointement par le gouvernement, le Comité technique du CNSA, et les PTF ;

- si le plan d'action est accepté, le CT-CNSA débloquent les stocks physique et financier sur la base des critères de déclenchement retenus ;
- les organes de gestion des stocks financiers (le secrétariat exécutif du CNSA) et physique (SONAGESS) sont alors en charge d'assurer la mise à disposition des vivres *via* le CONASUR ;
- s'agissant du SNS, la SONAGESS a alors l'obligation d'allouer au moins 10 % du stock à des opérations de distribution gratuite de vivres, le reste étant destiné à des opérations de vente à prix modéré ;
- pour cette dernière modalité de distribution, la SONAGESS assure le pré-positionnement des vivres dans les localités ciblées. Le CONASUR, au travers de ses organes décentralisés, est alors en charge de la distribution des vivres (gratuite et à prix modérés) mobilisés au travers des quatre types de stocks.

Schéma

1

Burkina Faso : dispositif institutionnel de la stratégie de stockage public



Source : adapté du PNOCSUR révisé en 2012.

Les modalités de fonctionnement des stocks nationaux

La taille du stock et son adéquation aux objectifs poursuivis

La SONAGESS dispose d'une capacité de stockage de 60 000 tonnes (héritée en partie de l'époque de l'OFNACER), largement suffisante pour abriter les différents stocks. S'agissant du SNS, son niveau conventionnel est fixé à 35 000 tonnes, mais il n'excédait pas 28 225 tonnes fin 2011. Le stock financier, qui complète le SNS, a été doté à sa création (en 1994) d'un montant de 3 224 253 959 francs CFA (FCFA) permettant l'acquisition d'environ 25 000 tonnes de céréales. Ce stock n'ayant pas été mobilisé depuis sa création (cf. 1.3.), il s'élève aujourd'hui à 5 624 993 037 FCFA (intérêts inclus), soit un équivalent d'environ 40 000 tonnes de céréales. Le stock d'intervention est à un niveau théorique de 10 000 tonnes mais, étant mouvementé à chaque campagne, il est en réalité difficile d'estimer son niveau réel. En période *post* récolte, pour la campagne 2010/2011, il s'élevait à 5 080 tonnes. Enfin, en ce qui concerne le SCR, son niveau peut varier selon les opportunités commerciales qui se présentent à la SONAGESS. A la veille de la crise alimentaire de 2012, son niveau atteignait près de 14 535 tonnes. Au total, le Burkina Faso dispose donc d'un stock de 87 840 tonnes de céréales, dont 47 840 tonnes nécessitant des infrastructures de stockage (hors stock financier). Une partie des capacités de stockage de la SONAGESS est également occupée par les aides alimentaires bilatérales qui ne font pas partie du SNS.

Au regard de l'objectif d'appui aux populations vulnérables en période de crise, les niveaux du SNS et du stock financier semblent insuffisants. Avec 2,85 millions de personnes affectées et nécessitant une aide d'urgence, la crise alimentaire de 2012 représente le choc le plus important que le Burkina Faso ait connu ces dix dernières années. Comme mentionné précédemment, le SNS complété par le stock financier doit permettre d'intervenir dans l'attente des produits céréaliers qui seront importés. En considérant un délai moyen de 3 mois entre le lancement d'un appel d'offre international et l'acheminement jusqu'au lieu de distribution de l'aide, et une ration mensuelle de 15 kg/personne^[47], le SNS et le stock financier auraient dû être théoriquement en mesure de fournir 128 250 tonnes de céréales, alors que la capacité de réponse à la veille de la crise n'était que de 68 225 tonnes.

Il en est de même pour le SCR et le SI dans leur fonction de régulation des prix. Le SI mis en place suite à la crise alimentaire de 2004/2005 (survenue principalement en raison d'un problème de disponibilité) a pour objectif de limiter les hausses de prix en assurant une réallocation des ressources des zones excédentaires vers les zones déficitaires au

[47] Les délais moyens sont ceux observés par Catholic Relief Services, l'un des principaux fournisseurs d'aide alimentaire américaine au Burkina Faso. La ration par tête est la norme appliquée par le PAM.

Tableau 6 Burkina Faso : besoins générés par la crise de 2012

Populations nécessitant une aide d'urgence en 2012 (milliers)	Part dans la population totale	Besoins annuels estimés (tonnes)	Besoins à trois mois (tonnes)
2 850	18 %	513 000	128 250

Source : auteurs à partir de données Emergency Database (EM-DAT).

cours d'une campagne. Cependant, si ce stock permet de limiter les crises alimentaires dans les zones déficitaires, le SI ne représente pas un volume suffisant pour jouer un rôle régulateur sur les prix. Les opérations générées par ce stock peuvent avoir un impact sur le niveau des prix, mais seulement au niveau intra-annuel et de manière très localisée. Le SCR, mis en place en 2010 après la crise alimentaire de 2008, s'est également vu attribuer une fonction de régulation des prix. En réalité, sa première fonction consiste à générer de nouvelles ressources pour la SONAGESS, dont le mandat a été élargi dans le cadre du nouveau contrat plan 2010-2012. Avec une production moyenne de plus de 3,5 millions de tonnes au cours des dernières campagnes, dont environ 700 000 tonnes commercialisés, il est en effet difficilement imaginable qu'un stock d'environ 14 500 tonnes puisse avoir un impact sur le niveau national des prix. On constate donc un écart entre les objectifs affichés pour le SI et le SCR, et leur réelle raison d'être.

Complémentarité entre les niveaux local, national et régional

Au niveau local, le pays compte environ 2 000 banques de céréales (BC), dont les capacités de stockage varient entre 15 et 30 tonnes. En occupant une fonction de groupement de l'offre dans les zones structurellement excédentaires et de coopérative d'achat dans les zones structurellement déficitaires, ces dispositifs de « stockage de proximité », constituent bien souvent la première ligne de défense pour répondre aux besoins des populations. Malheureusement, les évaluations réalisées montrent une forte proportion d'échecs de ces banques. Ainsi, sur les 2 000 BC que compte le Burkina Faso, 1 200 ne sont plus fonctionnelles, notamment parce qu'elles ne parviennent pas à reconstituer leur fonds de roulement (Blein, 2009). Les BC peuvent cependant être des entreprises viables sous certaines conditions. Le Burkina Faso devrait bénéficier de l'initiative en cours pour doter la CEDEAO d'une réserve régionale de sécurité alimentaire (voir encadré n° 8, chapitre 3). Cette initiative repose sur un triple constat : (i) les pays n'ont pas la capacité de stockage nationale suffisante pour couvrir les besoins nationaux ; (ii) la région doit faire face à des chocs corrélés nécessitant une coordination des interventions entre les Etats (c'est le

cas notamment du Burkina Faso qui a été affecté simultanément avec le Niger et le Mali par cinq grandes crises en 1998, 2001, 2002, 2005 et 2012) ; (iii) des zones déficitaires caractérisées par la faiblesse des stocks coexistent avec des zones excédentaires. En cas de crise alimentaire, cette réserve régionale est appelée à jouer le rôle de « troisième ligne de défense », venant soutenir, si nécessaire, les actions engagées aux niveaux national et local.

Les mécanismes de déclenchement des stocks

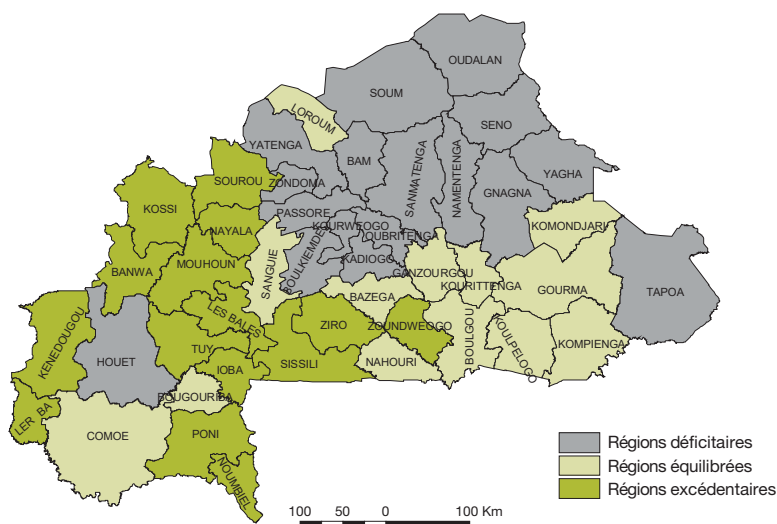
- *Des seuils de déclenchement révisés afin de permettre aux SNS et au stock financier de faire face aux crises de disponibilité « localisées ».*

Jusqu'à l'avènement de la crise alimentaire de 2012, les règles de mobilisation des stocks dans le cadre du PNOCSUR étaient : (i) une mobilisation du SNS à partir d'un déficit céréalier net au niveau national d'au moins 5 % et (ii) une mobilisation du stock financier à partir d'un déficit national net d'au moins 7 %. Or ces critères de déclenchement avaient l'inconvénient majeur d'être inadaptés à la nature des crises alimentaires : il est très courant que des déficits céréaliers soient enregistrés dans des zones localisées et que le bilan céréalier global du pays reste, quant à lui, positif. Ainsi, entre la campagne 2005/2006 et 2010/2011, la balance céréalière du Burkina Faso est restée positive alors que dans certaines provinces, la couverture des besoins céréaliers était déficitaire. Ainsi, jusqu'en 2012, le SNS et le stock financier n'ont pas pu être mobilisés, car le déficit céréalier au niveau national n'a jamais atteint les 5 % requis. Face à cette impossibilité, le gouvernement et les PTF ont pris la décision de modifier les seuils de déclenchement pour ces deux instruments à l'occasion de l'élaboration du nouveau PNOCSUR en mars 2012. A présent, les seuils sont les suivants : (i) La mobilisation du SNS à partir de 5 % de déficit brut national ou d'un déficit de 50 % dans au moins une province ; (ii) La mobilisation du stock financier à partir de 7 % de déficit brut national ou à partir d'un taux de couverture provincial de 45 % pour au moins quinze provinces.

Le stock financier demeure toutefois bloqué depuis sa création, malgré la modification des seuils de déclenchement. En effet, dans la mesure où seulement trois provinces ont un taux de couverture inférieur ou égal à 45 %, le stock financier, représentant environ 50 000 tonnes de céréales, n'a pu être mobilisé à nouveau cette année, et ce malgré l'ampleur de la crise alimentaire ayant touché le pays et la faiblesse des moyens pour y répondre.

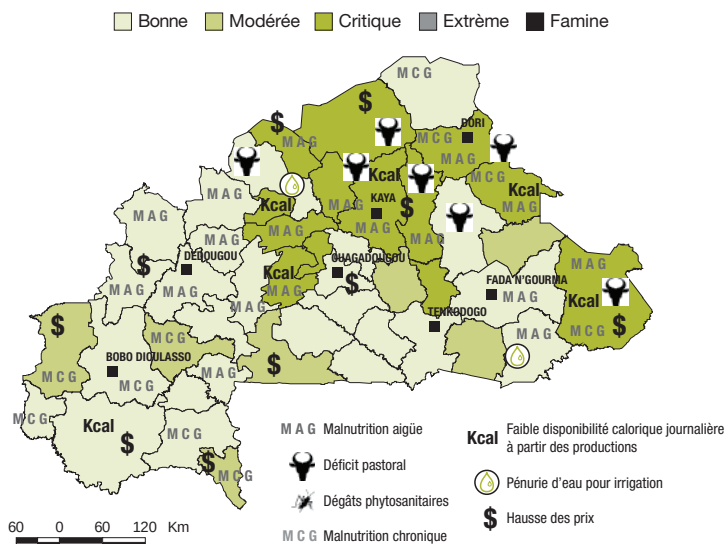
Les seuils de déclenchement continuent à être focalisés sur une approche en termes de déficit céréaliers. Alors que l'ensemble du PNOCSUR révisé intègre totalement la démarche du cadre harmonisé (CH) basée sur une vision systémique intégrant les dimensions « disponibilité » et « accessibilité » de l'insécurité alimentaire, à la fois pour

Carte 4 Burkina Faso : déficit céréalier par province 2011/2012



Source : DGPER.

Carte 5 Burkina Faso : zones d'insécurité alimentaire CH, en janvier 2012



Source : CILSS.

l'identification des zones à risques, la définition des indicateurs et seuils d'insécurité alimentaire et le choix du type d'actions à mener, la mobilisation du SNS et celle du stock financier restent, quant à elles, conditionnées au seul critère de déficit céréalier. Or les indicateurs de déclenchement des stocks basés exclusivement sur le déficit céréalier ne permettent pas de saisir toute la complexité des crises alimentaires. Ainsi, en janvier 2012, l'indicateur d'insécurité alimentaire du CH, agrégat de onze indicateurs (production, prix, nutrition, diversité alimentaire, avoirs des moyens d'existence, etc.) identifiait certaines provinces en situation d'insécurité alimentaire « critique » ou « modérée », alors que le bilan céréalier de ces mêmes zones était excédentaire.

Le dispositif reste dépendant de l'utilisation politique qui en est faite. En effet, il n'est pas rare que, pour diverses raisons, le gouvernement soit amené à ne pas tenir compte, ou du moins de manière partielle, des informations qui lui sont transmises par le SAP. En octobre 2011, le SAP national avait transmis au gouvernement une alerte basée sur le bilan prévisionnel de la campagne céréalière de 2011/2012, pendant que le Tchad et le Niger, ainsi que les systèmes d'information régionaux (AGRHMET) avaient déjà déclaré une situation de crise. Malgré cela, l'état d'alerte n'a pas été reconnu par les instances décisionnelles nationales avant mars 2012. Une autre illustration de ce « biais politique » est la façon dont ont été distribuées les céréales provenant du stock : alors que le SAP avait identifié les seuils d'insécurité alimentaire différenciés par commune, le gouvernement a fait le choix de distribuer les mêmes quantités aux communes de chaque province afin d'éviter les conflits entre communes.

Les modalités de financement pour la constitution/reconstitution des stocks

- *Des financements aléatoires pour reconstituer le SNS suite à sa mobilisation dans les conditions prévues par le PNOCSUR.*

Le FSA du FASA géré par le CT-CNSA et cofinancé par l'Etat et les PTF, a notamment pour fonction de garantir la constitution, la reconstitution, et le maintien du SNS et du stock financier (placé sur un compte rémunéré à 8 %) après une intervention générée par un déficit céréalier important ou une opération de rotation technique. A la suite de la révision du PNOCSUR modifiant les critères de déclenchement, le SNS a pu être mobilisé dans son intégralité pour répondre à la crise alimentaire de 2012 et se pose actuellement la question du financement pour sa reconstitution. Si une partie de la reconstitution est assurée par les recettes tirées des ventes à prix modérés réalisées par la SONAGESS, ce montant reste largement insuffisant pour financer l'écart entre le prix de vente social et le prix de marché, dans le cadre des ventes à prix modérés, ainsi que la part du SNS distribué gratuitement (10 %). Dans le plan de reconstitution actuellement en cours d'élaboration,

il est projeté que l'UE contribue à hauteur de 10 M EUR via un appui budgétaire, sachant qu'environ 38 M EUR ont déjà été allouées par l'UE pour le SNS au cours de la décennie écoulée. En ce qui concerne l'Etat, aucune ligne budgétaire ne semble être prévue pour la reconstitution du SNS. Ce déséquilibre dans le financement du SNS entre l'Etat et les PTF n'est pas sans poser problème car il fragilise la position gouvernementale dans un système cogéré.

- *Des reconstitutions du SNS difficiles suite à sa mobilisation dans des conditions non prévues par le PNOCSUR.*

L'Etat, ou tout partenaire technique, peut emprunter au SNS sous condition d'un remboursement « grain par grain ». La SONAGESS peut également vendre une partie du SNS pour des opérations d'aide alimentaire, ou encore lors des rotations techniques. Ces opérations expliquent que le niveau du SNS ait fluctué au cours de ces dernières années, alors que le seuil de déficit céréalier n'a jamais été atteint. Le niveau du SNS, atteint au cours de ces dernières années, fait apparaître que les remboursements de prêts ou les produits des ventes permettent rarement au SNS de retrouver son niveau d'origine : la SONAGESS est confrontée à des délais de remboursement parfois très importants de la part des emprunteurs. Par ailleurs, les opérations de rotation des stocks génèrent souvent des pertes importantes, soit parce que la SONAGESS ne trouve pas d'acheteurs à des prix permettant de reconstituer le stock à l'identique, soit parce qu'elle ne trouve pas suffisamment de fournisseurs capables de livrer des céréales à la qualité et aux quantités convenues dans l'appel d'offres.

Les sources d'approvisionnement

- *Une possibilité d'importer pour constituer ou reconstituer le SNS.*

Selon le Contrat plan Etat-SONAGESS de 2010, le SNS doit être constitué ou reconstitué en céréales locales acquises sur les marchés par ordre décroissant de préférence au Burkina Faso, dans la sous-région et, en dernier lieu, hors de la sous-région. Dans la pratique, la constitution ou reconstitution du SNS a toujours été effectuée sur la base d'achats locaux auprès de fournisseurs nationaux (opérateurs privés céréaliers et OP) qui s'approvisionnent sur le marché national en période *post* récolte. Ceci a toujours minimisé la présence de produits importés dans le SNS malgré les relations d'affaires entre grossistes céréaliers de la sous-région et l'absence d'entraves à la circulation des vivres en cas de bonnes campagnes agricoles. Par ailleurs, au-delà de la sous-région, seul le maïs pourrait être importé pour reconstituer régulièrement le SNS mais la proportion de maïs est demeurée globalement modeste.

- *Une absence relative de produits importés dans le SI.*

Le stock d'intervention, stock saisonnier, est collecté en zones excédentaires pour approvisionner les zones déficitaires ou en rupture d'approvisionnement. Il est donc constitué de produits locaux de saison qui sont déstockés avant les nouvelles récoltes. Cependant, la SONAGESS peut se porter acquéreur, en faveur du SI, des céréales issues de la rotation technique du SNS. À l'opposé, lorsque le déficit national est d'ampleur considérable, comme en 2011/2012, le pays peut chercher des approvisionnements à l'extérieur pour faire face à l'urgence. À ce titre, même si elles n'ont pas abouti, des prospections ont été réalisées en 2012 au Ghana, au Malawi et au Brésil en vue de faire face à la crise alimentaire.

- *Une composition théorique exclusive de produits locaux pour le SCR.*

Selon le Contrat plan, le SCR est uniquement composé de céréales locales et de leurs dérivés agroalimentaires. Toutefois, les mécanismes et procédures de constitution ou reconstitution sont déterminés par la SONAGESS en fonction des risques alimentaires dans le pays et du comportement des marchés. En outre, sur autorisation du gouvernement, la SONAGESS peut acquérir le SI ou les céréales issues de la rotation technique du SNS pour constituer le SCR. En définitive, suivant la situation, le SCR peut être composé de produits importés.

- *De probables retombées positives sur la production locale.*

Les achats locaux en période post récoltes pour les différents stocks contribuent à minimiser l'effondrement du prix producteur et, par conséquent, à soutenir la production dans les grands bassins de production traditionnellement excédentaires. Cela bénéficie aux ménages agricoles capables de dégager des excédents commercialisables. En période de soudure, pour les ménages agricoles structurellement déficitaires ainsi que les ménages agricoles en insécurité alimentaire conjoncturelle, la mise à disposition des produits des stocks permet d'éviter la décapitalisation des moyens de production et de maintenir les actifs des exploitations en état de participer pleinement aux travaux de la prochaine campagne agricole. En revanche, pour les gros producteurs céréaliers qui diffèrent traditionnellement la mise en marché de leurs produits dans l'attente de meilleures opportunités et/ou prix, le déstockage ou la rotation technique des stocks en période de soudure peut contrecarrer leurs stratégies de commercialisation. Il en est de même pour certains mécanismes de promotion de la production locale, à l'image du warrantage paysan, dont la meilleure période de dénouement correspond à celle de la soudure.

La composition des stocks

- *Des produits de base du régime alimentaire choisis pour constituer les principaux stocks nationaux.*

Conformément aux dispositions de sa création, le SNS est constitué de céréales sèches (mil, maïs et sorgho). A sa première constitution, l'on avait cherché à atteindre des proportions de 40 %, 30 % et 30 % pour, respectivement, le sorgho, le mil et le maïs. Cette indication a été abandonnée dès les premières rotations techniques du stock pour plusieurs raisons, dont la disponibilité de l'offre et le coût d'acquisition. L'analyse temporelle révèle que les proportions des différentes céréales ont varié d'une année à l'autre sur la période 2004-2009 avec en moyenne une très forte présence du sorgho dans le stock (environ 50 %).

Quant au SI, le Contrat plan dispose qu'il est constitué de céréales locales (mil, maïs, sorgho, riz) et de niébé. En 2010, le SI comprenait du maïs, du mil et du sorgho ; en 2011, le maïs constituait plus de la moitié du stock (55 %).

Le SCR doit être essentiellement composé de céréales locales (maïs, riz, ...) et de produits résultant de leur transformation (semoules, farines, son...) ainsi que de niébé. Toutefois, en 2009, il était seulement composé de niébé et de riz local ; en 2010, son contenu était plus diversifié, puisqu'on y trouvait également du maïs, du sorgho et de la semoule de maïs. En 2011, il était à nouveau uniquement composé de riz local et de niébé pour un volume global de 14 535 tonnes. Depuis sa création, le SCR est largement dominé par le niébé, le riz local et le maïs.

La localisation des stocks

- *Un SNS assez bien localisé par rapport aux régions déficitaires.*

Conformément au Contrat plan, le rôle de la SONAGESS est de maintenir le SNS en bon état de consommation dans les sites de stockage répertoriés sur la carte ci-dessous, dont la capacité totale disponible est de 36 500 tonnes. Ces sites sont répartis entre les régions du centre, du centre-nord, du nord, du Sahel, et de l'est. Excepté Aribinda, les sites sont des capitales provinciales, voire régionales pour Ouagadougou, Kaya, Ouahigouya et Dori. Au total, les sites sont localisés dans cinq régions structurellement déficitaires. Cependant, il existe d'autres régions structurellement déficitaires ou à équilibre précaire comme le Plateau central, le centre-sud, et le centre-est qui n'abritent pas de sites de stockage du SNS. Ces régions sont toutefois assez voisines de celle du Centre, qui compte deux sites

de stockage d'envergure pouvant desservir rapidement ces capitales régionales grâce à des routes bitumées.

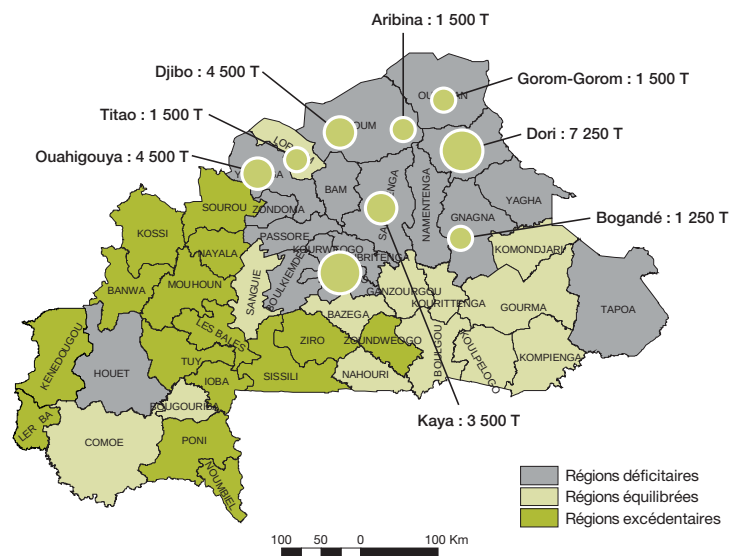
- *Un besoin de renforcer le positionnement du SNS pour faire face aux déficits « localisés ».*

Compte tenu de la fréquence des crises alimentaires conjoncturelles pouvant affecter gravement des régions à équilibre précaire (voire excédentaires comme en 2012) et de la relecture des conditions de mobilisation du SNS qui permet un déclenchement en cas de déficit provincial (la province déficitaire pouvant se trouver dans une région excédentaire), il importe, à première vue, de réviser la liste des sites de localisation du SNS. Cette dernière pourrait intégrer deux localités respectivement dans les régions excédentaires (Bobo-Dioulasso ou Dédougou) et à équilibre précaire (Tenkodogo ou Fada) qui soient assez bien désenclavées. On y trouve déjà des magasins de la SONAGESS, qui abritent actuellement une partie du SI ou du SCR. Les capacités étant sous utilisées, ils pourraient héberger également le SNS, sans qu'il soit nécessaire d'investir dans de nouvelles infrastructures.

Carte

6

Burkina Faso : localisation des sites de stockage du SNS



Source : Contrat plan Etat-SONAGESS 2010-2012.

La localisation théorique du SI est différente de la réalité car le suivi du SI à la SONAGESS est de qualité assez médiocre, comparé à celui du SNS. De même que pour le SNS, le Contrat plan identifie les sites de stockage du SI par la SONAGESS pour une capacité totale disponible de 10 500 tonnes à travers six régions excédentaires (Boucle du Mouhoun et Hauts-Bassins), déficitaires (Sahel et centre), et à équilibre précaire (centre-est et est). Depuis la création du SI en 2005, il n'existe pas de série de données détaillées cohérentes et fiables des quantités transigées par campagne et par site de stockage. Globalement, les directives du Contrat plan quant aux emplacements du SI sont très peu respectées.

La SONAGESS bénéficie d'une liberté d'action dans la localisation du stock commercial de régulation localisé en dépit des indications du Contrat plan. Si le volume du stock dépend de la capacité financière de la SONAGESS et des opportunités du marché, le niveau de 5 000 tonnes par an est indiqué par le Contrat plan ainsi que la capacité de stockage pour le SCR. Or, dans la pratique, la répartition du SCR est effectuée en grande partie indépendamment du contrat plan. Cela se traduit par une proximité à la clientèle relativement faible pour certains produits, tel le riz local.

Les modalités de distribution

- *La faible diversité des modalités de transfert.*

Actuellement, 90 % des vivres libérées par le SNS sont destinées à des ventes à prix modérés dans les magasins communaux et les 10 % restant à des distributions gratuites. Cela ne laisse place à aucune autre modalité de transfert en nature (*food for work*, par exemple). Par ailleurs, la difficulté de la vente à prix modéré réside dans la détermination du prix « juste » puisque le prix peut être inférieur au prix du marché tout en restant trop élevé pour un nombre important d'individus. Ainsi, lors de la crise alimentaire de 2012, durant laquelle les prix des principales céréales ont atteint des niveaux record, le coût élevé du sac de riz de 30 kg a entraîné sa mévente riz dans pratiquement toutes les communes. De même, les sacs de 100 kg vendus à 12 000 FCFA n'ont pas trouvé preneurs parmi les plus démunis.

- *Une aide limitée à la fourniture de denrée en nature.*

Dans la mesure où le stock financier n'a jamais pu être libéré, les opérations de déstockage public n'ont encore jamais donné lieu à des transferts monétaires avec ou sans contrepartie.

- *L'insuffisance d'outils pertinents de ciblage des populations vulnérables.*

Outre le fait que l'allocation des denrées provenant des stocks publics soit essentiellement effectuée sous forme de vente à prix modéré, cette dernière est réalisée sans méthodologie de ciblage sur les populations vulnérables. Lors de la réponse à la crise de 2012, les ventes à prix modéré ont été assurées directement par les maires des communes au travers des magasins communaux, et non par les services techniques déconcentrés du CONASUR, comme cela aurait dû être le cas. Les maires et les agents communaux n'ayant pas de formation spécifique en matière de ciblage, leur rôle s'est principalement limité à l'entreposage et à l'écoulement des vivres fournis par le stock public. Par ailleurs, alors que le SAP avait quantifié les besoins d'intervention en fonction du degré de gravité de la crise, la même quantité de vivre a finalement été allouée à chaque commune afin d'éviter les conflits.

- *L'insuffisante coordination des actions de la stratégie nationale de stockage public avec les autres activités de secours d'urgence et de réhabilitation.*

L'échange d'information sur les actions de l'Etat, au travers des opérations réalisées par la SONAGESS, et sur celles des autres acteurs partenaires demeure difficile, en dépit des efforts déployés pour améliorer la coordination des interventions d'urgence (révision du PNOCSUR, cadre général de coopération Etat-partenaires en matière de sécurité alimentaire), et particulièrement lors de la crise de 2012 (avec l'élaboration du premier plan de soutien aux populations vulnérables aux crises alimentaires).

2.2.3. Défis et enjeux actuels

Au regard de l'analyse du dispositif de stockage qui vient être présenté, il est possible de tirer les conclusions majeures suivantes.

Touché par des crises à répétition au cours de ces dernières années, le Burkina Faso bénéficie actuellement d'un programme de réforme de grande envergure de la politique nationale de prévention et de gestion des crises dont profite la stratégie de stockage public. Bien que, durant l'année 2012, le pays a dû faire face à la crise alimentaire la plus importante depuis ces dix dernières années, avec des niveaux de prix bien supérieurs à ceux atteints lors de la crise de 2008, aucune « émeute de la faim » n'a été déclenchée. Les événements sont trop proches pour disposer d'éléments d'impact sérieux, mais les PTF – comme le gouvernement – s'accordent pour dire que la crise a été globalement bien gérée. Le nouveau PNOCSUR du Burkina Faso, dont la relecture est effectuée depuis 2008, a enfin été validé cette année, ce qui a permis d'adapter sa dernière version (datant

de 1999) au cadre actuel de la politique de sécurité alimentaire du pays, et de modifier les critères de déclenchement du SNS, permettant ainsi le déblocage des vivres pour cette année. Par ailleurs, pour la première fois, un plan opérationnel de soutien aux populations vulnérables en réponse à la crise de 2012 associant tous les acteurs de l'aide humanitaire a pu être élaboré.

La nécessité d'accroître les capacités de réponse aux crises alimentaires.

L'ampleur de la crise de 2012 a mis en exergue la faiblesse quantitative des instruments de réponse aux crises dont dispose le pays. Ses besoins, au cours des trois premiers mois, étaient estimés à 128 250 tonnes, quand le niveau cumulé du SNS, du stock financier et du SI réunis atteignait tout juste 73 000 tonnes. Le dispositif national de stockage ne sera pas en mesure d'atteindre ce niveau de stock sans une contribution active des niveaux local (stocks de proximité) et régional (CEDEAO). Par ailleurs, cette mise à niveau doit s'opérer progressivement dans le temps afin que les mesures d'accompagnement puissent être réalisées en parallèle (voir ci-après). L'accroissement des stocks permettant de répondre à des situations de crise alimentaire s'inscrit à la fois dans le cadre du Programme national du secteur rural (PNSR ; 2011-2015) au niveau national, et dans la stratégie de stockage régional de sécurité alimentaire de la CEDEAO.

Donner la priorité à l'augmentation des ressources allouées au Fonds de sécurité alimentaire (FSA).

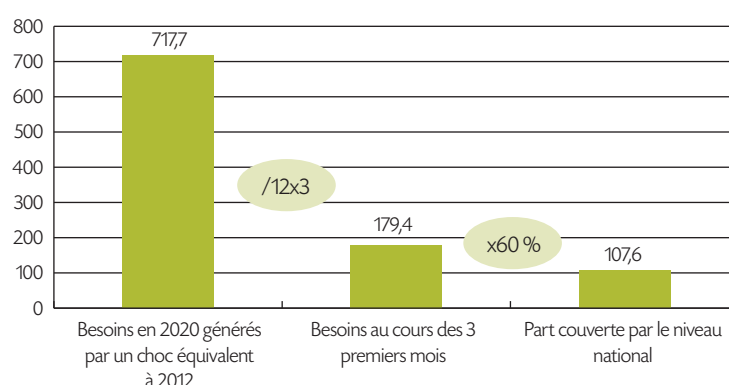
Ceci répond au besoin de diversification des modalités de transfert vers les populations vulnérables (voir ci-après). Le Burkina Faso dispose d'un stock physique et financier permettant à l'Etat de fournir une assistance aux populations vulnérables sous forme d'aide alimentaire en nature et ne dispose d'aucun autre instrument de transfert (*idem*). Il convient donc d'accroître la réserve financière (FSA) en intégrant un budget supplémentaire dédié au financement d'opérations de transfert en espèces avec ou sans contrepartie, telle que la distribution de bons alimentaires, etc. En effet, le soutien au pouvoir d'achat des ménages constitue une stratégie plus efficiente que la distribution de vivres dans les zones où les marchés paraissent fonctionner correctement et où l'accès physique des ménages à ces marchés ne pose pas de problème. Une part physique du stock doit cependant demeurer afin d'être en mesure d'intervenir dans les zones où les marchés présentent des dysfonctionnements et/ou ne sont pas financièrement et physiquement accessibles aux populations vulnérables.

Encadré 5 Le Burkina Faso dans la stratégie régionale de stockage de la CEDEAO

Dans la mesure où cette stratégie part du principe que l'intervention régionale ne doit intervenir qu'en complément des mesures prises par les Etats, elle intègre également un plan de croissance des stocks nationaux. Au même titre que pour la réserve régionale, ce plan de croissance est fixé à l'horizon 2020. Pour le Burkina Faso, sur la base d'une ration annuelle de 180 kg/tête, il est estimé qu'un choc équivalent à l'année 2012 (18 % de la population affectée) appliqué à la population de 2020 génèrera un besoin annuel d'environ 718 000 tonnes. Sur ce besoin annuel, il est alors considéré que les trois premiers mois seront couverts par les niveaux national et régional, à hauteur respectivement de 60 % et 40 %^[48], les autres mois de l'année étant assurés par le niveau extrarégional. Les besoins devant être couverts par le Burkina Faso à l'horizon 2020 s'élèvent donc à 107 649 tonnes.

Graphique 8

Estimation du niveau d'accroissement des capacités de réponse aux crises alimentaires (en milliers de tonnes de céréales)



Source : Commission de la CEDEAO (2012a).

Sous l'hypothèse d'une croissance des stocks de proximité (BC) de 12 000 tonnes aujourd'hui à 20 000 tonnes en 2020, les stocks nationaux devraient atteindre un niveau de 87 649 tonnes en 2020, contre 73 303 tonnes aujourd'hui (SNS + SI + stock financier), soit une augmentation de 14 346 tonnes.

[48] Notons que les pays enclavés bénéficient d'un appui régional plus important que les pays côtiers (40 % contre 20 %).

● ● ●

Le coût relatif à l'accroissement du stock physique intègre deux composantes : (i) le coût d'achat de produits alimentaires supplémentaires comprenant, dans le cas présent, 15 % de mil, 46 % de sorgho, 33 % de maïs, et 5 % de farine enrichie (ce qui correspond à la composition observée actuellement dans le SNS à la différence près que la quantité de sorgho a été réduite de 5 % afin d'introduire de la farine enrichie) ; (ii) le coût de revient annuel de gestion et de maintenance des stocks par la SONAGESS, qui représente environ 9 % du prix d'achat des céréales. A titre indicatif, ce rapport est sensiblement le même que celui observé pour l'office nationale en charge de la gestion des stocks au Mali (l'Office des produits agricoles du Mali - OPAM).

Tableau 7 Estimation du coût de stockage des céréales
(en FCFA par tonne)

Coûts unitaires	Coût FCFA/tonne	% du prix d'achat moyen des céréales
Frais achat et réception de céréales	118	
Frais de vente et sortie de céréales	65	
Coût opération achats et ventes	183	0
Frais de gestion céréales	842	
Frais véhicules	8	
Frais entretiens des magasins	10	
Autres charges	53	
Coût mensuel de gestion	912	
Coût annuel de gestion	10 944	7
Frais analyses céréales	18	
Traitement des céréales	189	
Coût mensuel phytosanitaire	207	
Coût annuel phytosanitaire	2 484	2
Coût de revient annuel hors céréales	13 611	
Prix d'achat moyen des céréales	151 571	9
Coût de revient annuel incluant les céréales	165 184	

Source : Commission de la CEDEAO (2012a).

Le coût relatif à l'accroissement de la réserve financière comprend également deux principaux postes : (i) la constitution d'un volume financier suffisant pour s'approvisionner sur le marché en produits alimentaires supplémentaires ; (ii) le coût relatif aux variations de prix intra- et

● ● ●

● ● ●

interannuelles auxquelles le stock doit faire face pour maintenir sa capacité d'achat constante en volume de produit. Il s'agit donc, en quelque sorte, d'une provision pour risque prix, dont le montant est fixé à 15 %. Enfin, sont déduits de ces coûts, les intérêts perçus par le FSA sur le placement de la réserve financière sur un compte courant rémunéré. Sur la base du taux perçu entre 2004 et 2012, le taux d'intérêt est fixé à 3 %.

Plusieurs options possibles pour le gouvernement ont été simulées : (i) il accroît simultanément la part physique et financière du stock ; (ii) il accroît la réserve financière du stock sans toucher à la réserve physique ; (iii) il accroît le niveau physique du stock sans toucher à la réserve financière. Le coût d'achat et de gestion des denrées stockées supplémentaires sont reportées dans le tableau 8. Les coûts induits par la nécessité de reconstituer le stock après chaque intervention ne sont pas inclus dans le calcul, car ceci impliquerait de faire des hypothèses sur l'occurrence et l'amplitude de crise alimentaire. Par ailleurs, l'argument évoqué précédemment de donner la priorité à l'accroissement du FSA afin de répondre aux besoins de diversification des modalités de transfert milite en faveur du scénario 2.

Tableau 8 Estimation du coût de l'accroissement des capacités de réponse aux crises alimentaires

(millions FCFA)	Scénario 1 (SP = +7.827 t ; RF = +6.519 t)	Scénario 2 (SP = +0 t ; RF = +14.346 t)	Scénario 3 (SP = +14.346 t ; RF = +0 t)
Coût d'accroissement du stock physique	1 600	0	2 756
Coût d'accroissement de la réserve financière (FSA)	954	1 561	0
Coût d'accroissement total	2 463	1 561	2 756

Source : Commission de la CEDEAO (2012a).

Parallèlement à l'augmentation des ressources allouées au FSA, une amélioration du dispositif de stockage actuel doit être effectuée. En amont du dispositif de stockage, cela implique la finalisation de l'appropriation du CH que les Etats membres de la CEDEAO se sont engagés à adopter afin d'harmoniser les méthodes d'identification et d'analyse des zones et groupes vulnérables au sein de la région. L'efficacité des opérations menées au travers des différents stocks publics est en grande partie fonction de la capacité d'analyse et d'anticipation des crises alimentaires donc dispose le pays. Un système d'alerte performant assure que le déclenchement des opérations d'urgence sera réalisé « dans les temps », mais permet également d'améliorer la qualité du ciblage pour les opérations de distribution en nature et/ou en espèces. Le dispositif de suivi et de veille sur la sécurité alimentaire

est en voie de modernisation, mais ne fournit pas encore d'alerte en fonction des seuils d'insécurité alimentaire tels qu'ils sont préconisés dans le cadre harmonisé (cinq seuils d'insécurité déterminés par le croisement de onze indicateurs différents).

En ce qui concerne le dispositif à proprement parler, les mesures suivantes mériteraient également d'être appliquées ou finalisées.

- *La clarification des objectifs assignés aux stocks.*

On constate un écart important entre les objectifs assignés à chacun des stocks et leur utilisation effective. Ce manque de clarté peut nuire à la bonne gouvernance de la politique et rebuter certains PTF à s'impliquer davantage dans le processus. En particulier, le stock d'intervention et le stock commercial n'ont pas été conçus pour être en mesure de réguler les prix, alors que cette fonction apparaît clairement dans leur mandat respectif. Cette fonction a été attribuée au stock commercial lors de sa création en 2010, dans un contexte où la régulation des marchés agricoles était d'actualité, mais les moyens pour mettre en œuvre une telle politique n'ont pas suivi. Ce flou rebute les bailleurs, quel que soit le degré d'adhésion au principe d'un stock de régulation. De manière générale, la stratégie de stockage public devrait tendre vers une fusion du SI et du SNS. Si la rigidité des critères a été la cause de l'absence de mobilisation du SNS depuis sa mise en place en 1994, et la justification de la création du SI, la relecture (bien que perfectible) des critères de déclenchement réalisée en 2012 devrait permettre à terme d'intégrer le SI dans le SNS. Le SNS doit être conçu pour faire face à toutes les situations d'insécurité alimentaire, nationales ou localisées, causées par un problème de disponibilité ou d'accessibilité, sous des conditions et modalités précises, et non être complété par un SI pour lequel les règles de fonctionnement sont moins bien encadrées.

- *La clarification des règles de mobilisation des stocks.*

Les règles de déclenchement du SNS, à l'origine basées sur le critère de déficit céréaliier global, ont été révisées en « désagrégeant » ce critère au niveau provincial, afin de permettre au dispositif de répondre à des crises alimentaires « localisées ». Si cette réforme a permis au SNS d'être mobilisé en 2012 (dans le cadre du PNOCSUR) pour la première fois depuis sa création, ces nouvelles règles de déclenchement n'ont toujours pas permis la mobilisation du stock financier. La définition actuelle de ces critères reste donc problématique. Plus généralement, cette situation interroge sur la pertinence du déficit céréaliier comme unique élément déclencheur, et milite pour l'indexation des critères de déclenchement du stock sur les seuils d'insécurité alimentaire définis par le CH reposant sur une approche multifactorielle de l'insécurité alimentaire.

- *La clarification du financement du dispositif de stockage.*

Le financement de la principale réserve pour la sécurisation alimentaire du pays repose essentiellement sur des apports financiers extérieurs, d'où les difficultés du gouvernement à obtenir plus de flexibilité dans les conditions d'utilisation. Tant que le gouvernement ne contribuera pas de façon notable au financement du SNS, le mode de gouvernance par cogestion du SNS Etat-PTF ne sera pas effectif. Par ailleurs, l'amélioration du mécanisme de financement du SNS passe également par l'application des règles de sa mobilisation en dehors du cadre du PNOCSUR, notamment en ce qui concerne les délais de remboursement des emprunts.

Enfin, en aval du dispositif, l'analyse qui précède permet de faire ressortir les éléments suivants, qui permettraient d'améliorer l'impact des vivres déstockés sur les bénéficiaires.

- *Renforcer la coordination entre les actions menées par le gouvernement et celle menée par les PTF sur le terrain.*

Malgré le cadre de concertation Etat-partenaires prévu à cet effet, on constate une insuffisante circulation des informations entre les PTF, les ONG et le gouvernement (au travers des actions de la SONAGESS) concernant leurs interventions réciproques sur le terrain. Par rapport à la situation actuelle, les vivres disponibles au travers du SNS et du SI pourraient être davantage complémentaires de celles fournies par les PTF.

- *Diversifier les modalités de transfert vers les populations vulnérables.*

Ceci nécessite notamment le développement de nouveaux outils. Actuellement, 90 % des ressources du SNS sont destinées à des ventes à prix modérés, sans ciblage rigoureux, dans les magasins communaux et le reste à de la distribution gratuite sans contrepartie. Cela fait donc deux modalités de transfert de ressources physiques, ce qui est très peu par rapport à la diversité des instruments mis en œuvre notamment par certaines ONG spécialisées. De même, le FSA ne prévoit actuellement aucun budget pour le financement d'opération de transfert en espèces avec ou sans contrepartie ou encore de distribution de bons alimentaires. L'utilisation de ces nouveaux outils va de pair avec une amélioration des méthodes de ciblage actuelles, notamment celles pratiquées lors de la crise de 2012, jugées largement insuffisantes. De manière opérationnelle, l'amélioration de la qualité des opérations de transfert passe par un renforcement des capacités techniques, financières et institutionnelles de l'organe technique en charge de la distribution des vivres (CONASUR). En effet, le personnel du CONASUR ne dispose pas des compétences équivalentes à celles

de beaucoup d'ONG présentes dans le pays, en matière de méthodologie de ciblage et des mécanismes parfois complexes de certaines modalités de transferts, notamment les opérations de *cash transfer*. Par ailleurs, le CONASUR n'a pas l'assise politique et institutionnelle suffisante pour faire reconnaître son rôle au sein du dispositif, notamment au regard de la SONAGESS.

2.3. Etude de cas Egypte^[49]

2.3.1. Vue d'ensemble de la situation agricole et alimentaire du pays

Offre et demande alimentaires : une autosuffisance qui s'amenuise

L'agriculture égyptienne s'est développée dans un contexte pédoclimatique extrêmement contraignant. Très tôt dans son histoire, l'Égypte a irrigué ses cultures pour nourrir sa population, et c'est l'une des réussites techniques qui a constitué un des piliers de la civilisation antique égyptienne. Du fait de sa forte croissance démographique, le pays est aujourd'hui confronté à ses limites naturelles, et sa dépendance à l'égard des approvisionnements extérieurs pour se nourrir est maintenant très forte.

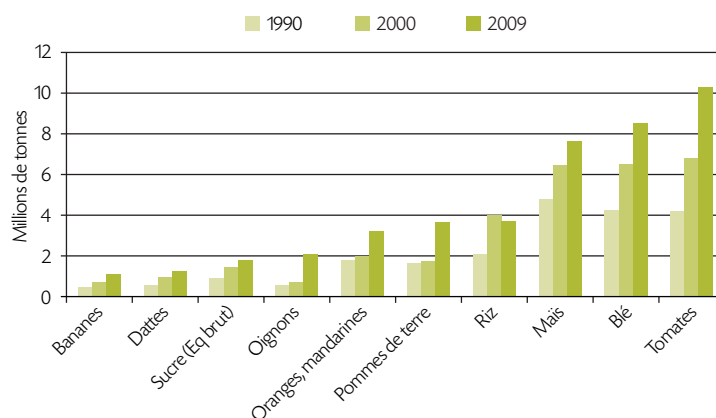
La surface cultivable du pays est inférieure à 5 % de la superficie totale du pays. Selon la FAO, 99,8 % des surfaces cultivées sont irriguées et les ressources en eau se limitent à 54 milliards de mètres cube par an (l'équivalent du quota de l'Égypte dans l'eau du Nil). Les principales zones de production se situent ainsi sur les bords du Nil et dans le Delta.

Le développement des cultures d'exportation est resté modeste (fruits, légumes, oignons, sucre, riz), le pays produisant avant tout pour ses besoins domestiques. Le maïs, et surtout le blé, occupent une place centrale dans l'assolement. La double culture est largement développée mais les unités de production agricole restent de petite dimension. On est ici en présence d'une agriculture de subsistance, au sein de laquelle la diffusion du progrès technique est difficile. Un vaste programme de réformes agricoles, visant à augmenter la production afin de permettre au pays de se défaire de sa dépendance vis-à-vis de l'extérieur, a été lancé à la fin des années 1980 et, selon les chiffres officiels, la production de blé aurait plus que doublé en vingt ans.

Au début des années 1960, la population de l'Égypte était inférieure à 30 millions d'habitants ; aujourd'hui, elle s'établit à plus de 80 millions, et elle s'accroît tous les ans de 1,6 million. Selon le département des Etats-Unis pour l'Agriculture (*United States*

[49] Cette étude de cas a été réalisée en octobre 2012, soit trois mois environ après l'élection du président Mohamed Morsi qui sera destitué par les militaires le 3 juillet 2013.

Graphique 9 Égypte : évolution du volume des principales productions végétales (1990-2009)

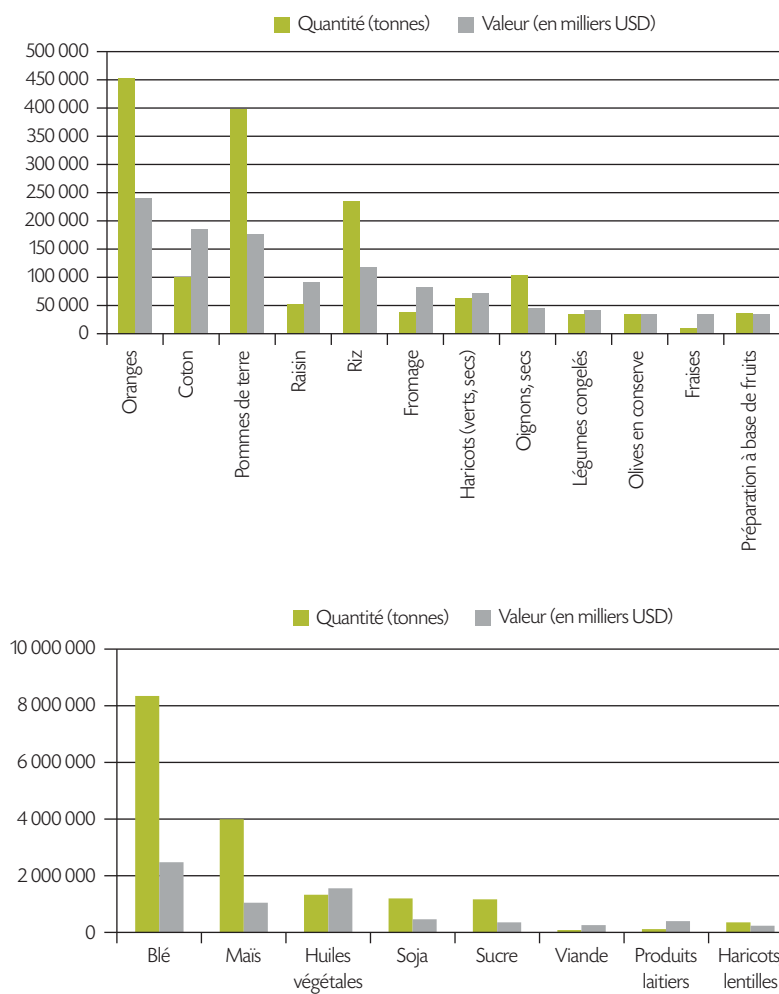


Source : FAO.

Department of Agriculture - USDA, l'Égypte consommait 2,5 millions de tonnes de blé en 1960 et plus de 18 millions de tonnes en 2012. L'accroissement annuel de la population induit mécaniquement une hausse de la consommation du pays de plus de 270 000 tonnes de blé tous les ans, sur la base d'une consommation de 160 kg par an et par habitant. Le bilan emplois-ressources montre que la consommation effective de blé est encore plus importante, vraisemblablement en raison de l'utilisation du blé subventionné dans l'alimentation des animaux.

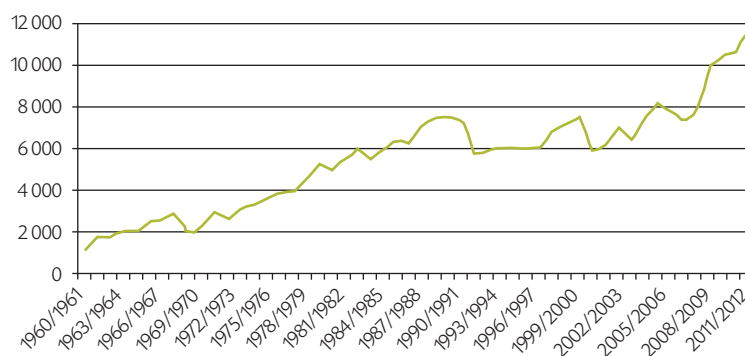
Du fait de cette explosion des besoins alimentaires et d'une croissance de la production qui reste bridée par le contexte pédoclimatique, les importations alimentaires ont très fortement progressé au cours des cinquante dernières années. Ainsi, celles de blé sont passées de près de 1 million de tonnes au début des années 1960 à plus de 11 millions de tonnes en 2011. Aujourd'hui, les importations agroalimentaires représentent 6,9 fois la valeur des exportations. De ce fait, et en raison de son accessibilité (deux grandes façades maritimes sur la Méditerranée et la mer Rouge), l'Égypte est l'un des pays les plus sensibles aux variations de prix sur les marchés internationaux. De surcroît, les principales villes sont généralement atteignables en moins de deux jours à partir des ports d'importation. Ainsi, pour les produits alimentaires non subventionnés, les sources de variation des prix à la consommation sont plus liées à l'instabilité des marchés internationaux qu'aux perturbations de l'approvisionnement des marchés locaux.

Graphiques 10 et 11 *Egypte : principales importations et exportations de produits agricoles et alimentaires (2008)*



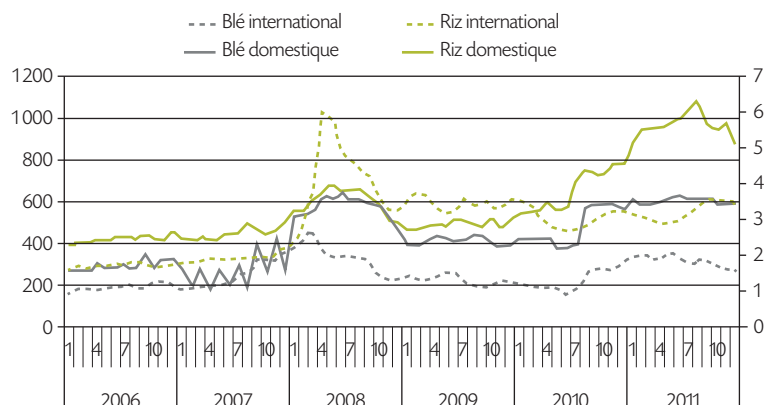
Source : FAO, mai 2011.

Graphique 12 *Egypte : évolution des importations de blé (1960-2012), en milliers de tonnes*



Source : FAO

Graphique 13 *Egypte : évolution des prix du blé et du riz (2006-2011)*



Source : PAM

Une situation alimentaire et nutritionnelle délicate

L'accès à l'alimentation est avant tout freiné par la grande pauvreté des Egyptiens : 22 % de la population est considérée comme pauvre et 40 % vit avec moins de 2 USD par jour. Si, en moyenne, un Egyptien consomme 2 783 kcal par jour (niveau supérieur aux besoins), 20 % de la population n'arrive pas à subvenir à ses besoins caloriques. Certaines franges de la population sont plus particulièrement concernées par la sous-alimentation. Celle-ci est fortement liée à la taille du ménage, au niveau de revenu, aux autres dimensions de la pauvreté (santé, éducation, enclavement, etc.) et, plus généralement, au degré de vulnérabilité du ménage.

Tableau 9 *Egypte : apport calorique moyen et part de la population sous-alimentée*

	Rural		Urbain		Ensemble	
	% de la population	Apport moyen (kcal/j)	% de la population	Apport moyen (kcal/j)	% de la population	Apport moyen (kcal/j)
Haute-Égypte	31,2	2 528	24,8	2 608	29,2	2 552
Basse-Égypte	13,8	2 869	11,6	3 000	13,4	2 907
Égypte	22,0	2 718	17,9	2 876	20,3	2 783

Source : PAM.

Comme le montre le tableau 9, il existe de grandes disparités entre...

- urbains et ruraux : 22 % de la population rurale est concernée par la sous-alimentation contre moins de 18 % pour la population urbaine. 13,9 millions de ruraux soit 30 % de l'ensemble des ruraux (2010) sont considérés comme pauvres. La majorité des ménages ruraux sont acheteurs nets de produits alimentaires. Les dépenses alimentaires représentaient pour ces ménages déjà deux tiers de leurs dépenses avant la hausse des prix internationaux de 2008 ;
- Basse-Égypte et Haute-Égypte : plus de 40 % de la population de Haute-Égypte vit en-dessous du seuil de pauvreté. L'incidence de la pauvreté en milieu rural est plus particulièrement forte en Haute-Égypte en raison des structures foncières réduites (75 % des exploitants disposent de moins de 2 feddans^[50], contre 62 % en

[50] Le feddan est l'unité de surface agricole de référence en Égypte ; il correspond à 0,42 ha.

Basse-Égypte), de la forte croissance démographique et du faible accès aux marchés à forte valeur ajoutée (en particulier ceux d'exportation)^[51].

D'un point de vue nutritionnel, l'Égypte est confrontée à une forte prévalence de la malnutrition infantile (ainsi que des problèmes croissants d'obésité). Celle-ci doit être reliée avec l'accès insuffisant à l'alimentation d'une part significative de la population (cf. *supra*), mais également à la faible qualité des produits de base subventionnés, et à l'insuffisante diversité alimentaire des ménages pauvres (et notamment les carences en fer et en acide folique). Ainsi, 33,3 et 59 % de la population souffrent respectivement d'une diète pauvre ou trop faiblement diversifiée. A ces éléments s'ajoutent d'autres facteurs déterminants de la malnutrition (éducation, santé et hygiène, etc.).

Politique agricole et alimentaire : un fort interventionnisme

La politique alimentaire repose sur des filets de sécurité sociale à grande échelle et sur une politique d'incitation à la production, *via* des prix garantis aux producteurs, en particulier pour le blé.

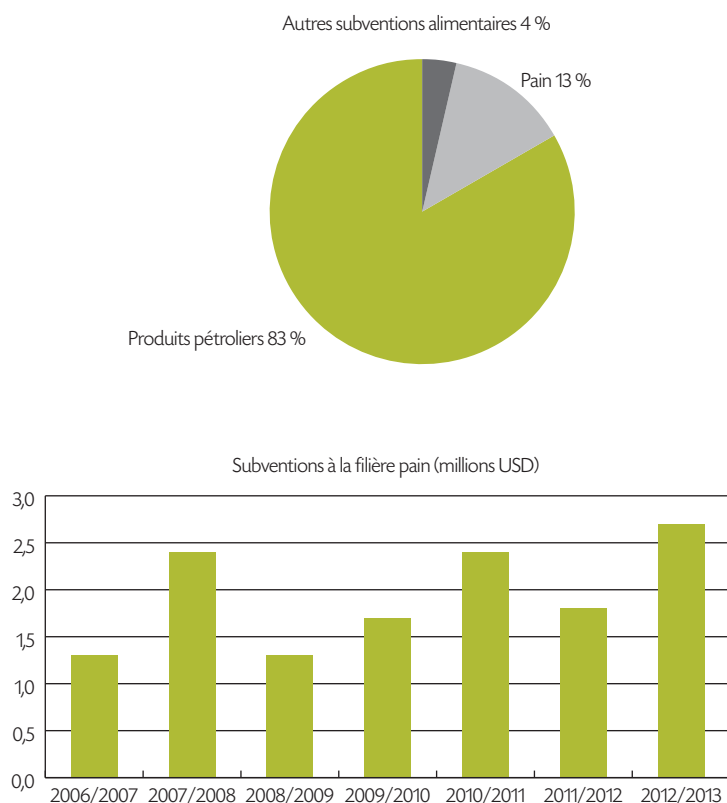
Les subventions alimentaires datent de la première guerre mondiale, en réponse à la hausse des prix du blé. Dès 1952, le pain subventionné est devenu le symbole du contrat social entre le régime de Nasser et le peuple. Il s'agissait d'assurer à la population l'accès aux produits de base (alimentaires et énergétiques) à des prix bas, dans un contexte de forte croissance démographique et d'urbanisation. Ensuite, les cartes de rationnement ont été introduites au milieu des années 1960, en réponse aux aléas de l'aide alimentaire américaine et aux ruptures d'approvisionnement qui obligeaient l'Égypte à utiliser ses réserves de change pour payer ses importations de blé. Elles visaient à assurer une sécurité d'approvisionnement minimale des ménages, et non à subventionner la consommation.

Depuis cette époque, les deux piliers de la politique sociale de subventions aux biens de première nécessité sont restés les mêmes : (i) la subvention à la consommation du pain Baladi^[52], théoriquement accessible à tous les Égyptiens. Chaque Égyptien consomme de 140 à 190 kg de pain par an ; 250 millions de pains Baladi de 130 g subventionnés sont produits chaque jour (3 pains par habitant en moyenne) ; (ii) la carte de rationnement (système de coupons), ciblée en principe sur les ménages pauvres, concerne 62 millions

[51] Les cultures traditionnelles représentent 92 % des surfaces et procurent 85 % des revenus en Haute-Égypte, contre respectivement 62 % et 54 % en Basse-Égypte.

[52] Pain Baladi : pain rond et plat qui est à la base de l'alimentation des Égyptiens et dont la production est subventionnée par l'État égyptien.

Graphiques 14 et 15 Egypte : subventions alimentaires et énergétiques



Source : auteurs à partir des données de l'administration égyptienne.

de personnes^[53] (soit 75 % de la population) et permet à ses détenteurs d'acheter quatre denrées de base (le riz, l'huile, le thé et le sucre) à des prix subventionnés.

Si, depuis les années 1960, l'architecture de cette politique n'a que peu évolué, son périmètre financier s'est significativement élargi. Sous Anouar El Sadate, les subventions alimentaires ont pris une importance croissante : 0,2 % des dépenses publiques en 1970-1971 ; 14 % en 1980-1981 (Alderman cité par Ahmed *et al.*, 2001), notamment en raison de la hausse des

[53] En réponse à la crise alimentaire de 2008, le gouvernement a fortement étendu le bénéfice de la carte de rationnement, auparavant accessible à « seulement » 40 millions de personnes.

Encadré 6 *Egypte : la carte de rationnement*

Les quantités allouées par personne et par mois *via* la carte ont été revues à plusieurs reprises, notamment en 2008 :

Sucre : 2 kg vendus 2,5 livres égyptiennes (LE)
 Huile alimentaire : 1,5 kg vendu 4,5 LE
 Riz : 2 kg vendus 3 LE
 Thé : un pack vendu 0,65 LE

La carte alimentaire représente 25 % du coût global des subventions alimentaires.

prix des céréales et du pétrole lors de la crise de 1973, qui avait provoqué un triplement du coût des importations de blé. Ensuite, plusieurs réformes ont été engagées pour freiner l'accroissement de ces dépenses et mieux les cibler sur les populations dans le besoin.

Malgré ces réformes, le diagnostic reste le même : le système des subventions alimentaires est caractérisé par (i) un coût élevé (bien que plus modeste que celui des subventions à l'énergie), (ii) des détournements très importants liés au différentiel de prix entre le marché libre et la filière subventionnée (tant et si bien que du pain subventionné part en alimentation animale), (iii) un sous-investissement dans la filière et un encouragement à des pratiques frauduleuses en raison de la faible rémunération par l'Etat des prestations aux différents maillons (stockage, meunerie, boulangeries) de la filière, (iii) un ciblage inadapté qui ne permet pas de protéger les plus pauvres^[54]. La qualité du pain Baladi est jugée médiocre et sa distribution anarchique. Ces deux derniers éléments contribuent cependant à une forme d'auto-ciblage des plus vulnérables, les consommateurs les plus démunis étant les seuls à accepter de passer beaucoup de temps pour accéder à un aliment de qualité médiocre.

Le PAM estime que les pertes s'élèvent à 39 % des subventions versées par l'Etat, soit 700 millions EUR par an.

2.3.2. Place des stocks dans les politiques agricoles et alimentaires de l'Égypte

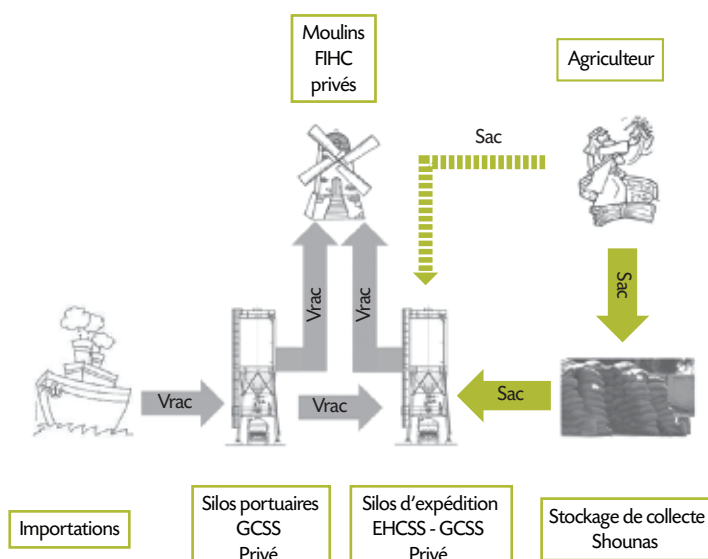
Le stockage, maillon essentiel de la chaîne d'approvisionnement, est loin d'être uniquement une cellule dans laquelle on « entrepose » les céréales en attendant d'en avoir besoin,

[54] La Haute-Égypte, qui abrite 61 % des populations pauvres, ne reçoit que 35 % du total de la farine subventionnée. Les grandes villes, où vivent 5 % des pauvres, en reçoivent 21 %.

c'est un puissant outil d'organisation et de fluidification des échanges. On ne peut donc séparer l'analyse de la stratégie de stockage public d'un pays sans appréhender précisément l'architecture de son marché. La situation égyptienne se caractérise par une très forte emprise de l'État, en particulier dans la filière blé. Dans ce cas précis, c'est l'État qui absorbe la volatilité des cours sur les marchés internationaux pour assurer constamment à sa population l'accès à une nourriture à bas prix. Situé au cœur de la politique alimentaire, le stockage public est autant un outil de régulation des prix qu'un outil de gestion et d'optimisation du fonctionnement de la filière, tant sur le plan de la gestion des importations que de la collecte domestique (cf. schéma 2).

Schéma 2 Égypte : les filières de stockage

Cheminement du blé à travers les différentes infrastructures de stockage en Égypte

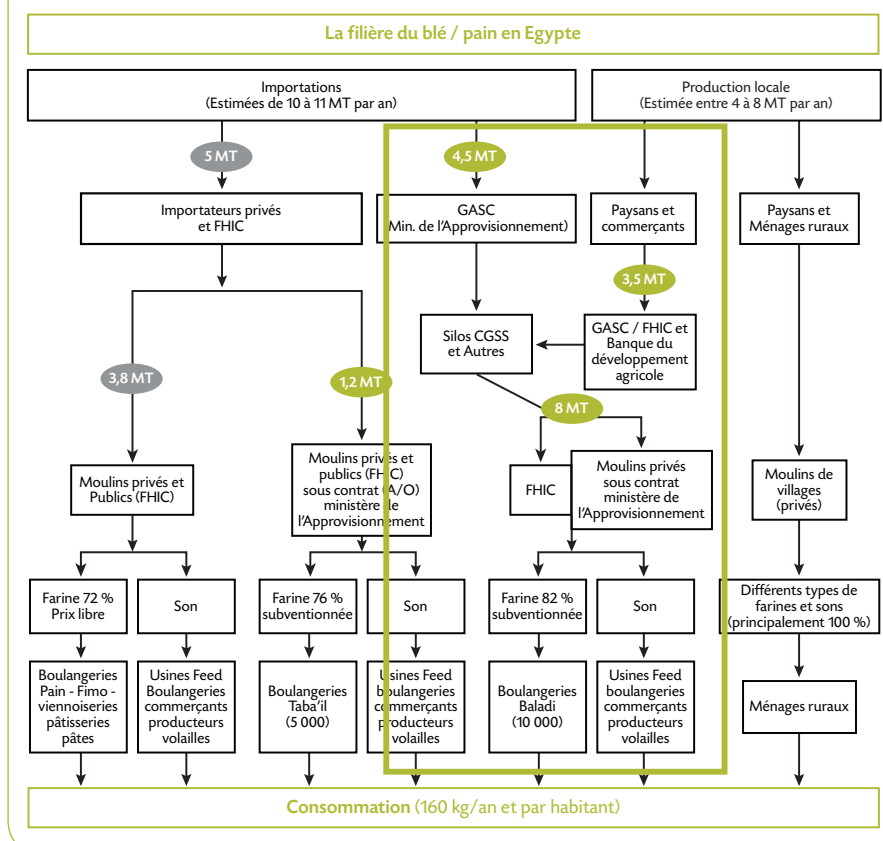


Source : auteurs.

L'État, administrateur de la filière blé

Afin d'assurer à sa population l'accès à du pain à un tarif très bas (5 piastres égyptiennes), l'État intervient à tous les maillons de la filière au travers d'une myriade de structures parapubliques (cf. schéma 3).

Schéma 3 Egypte : schéma de la filière blé



Source : France Export Céréales.

La collecte de la production locale est contrôlée par l'État. A partir de 1987, un ensemble de réformes ont été engagées afin d'encourager la production :

- l'Etat, au travers du *General Authority For Supply Commodities* (GASC), fixe en octobre, avant les semis, un prix d'achat garanti au producteur à un niveau substantiellement supérieur aux prix d'importation (les prix internationaux peuvent parfois rattraper ce prix au moment de la saison des achats en mai-juin). Il est la plupart du temps l'unique acheteur ; la « *procurement season* », (saison des achats) s'étale du 20 avril au 15 juillet ;

- le GASC passe par ses organismes stockeurs pour acheter la récolte locale : la *Principal Bank for Development and Agricultural Credit* (PBDAC – Banque publique), la *Food Industries Holding Company* (FIHC - meunier publique), l'*Egyptian Holding Company for Silo and Storage* (EHCSS - filiale du GASC) et la *General Company for Silo and Storage* (GCSS - filiale de la FIHC). Ces quatre opérateurs représentaient respectivement 60 %, 26 %, 9 % et 5 % de la collecte en 2011 ;
- soit les agriculteurs livrent directement à ces organismes stockeurs, soit ils vendent par l'intermédiaire de négociants locaux ;
- la production collectée restant la propriété du GASC, son enlèvement se fait à la discrétion de ce dernier en fonction de ses besoins pour la production de farine Baladi.

Alors qu'historiquement le GASC représentait la quasi-totalité des importations de blé, la libéralisation de la minoterie depuis 1999 a conduit à une hausse des importations de la part des opérateurs privés. Le GASC réserve ses importations pour la filière Baladi subventionnée. Les opérateurs privés importent pour produire de la farine de qualité supérieure.

Trois types de farine sont produits en fonction du taux d'extraction du blé :

- farine Baladi à 82 % de taux d'extraction (64 % de la farine produite) : cette filière est administrée ; le GASC vend le blé et rachète la farine à des prix administrés auprès des moulins. Ceux-ci se rémunèrent à partir du système de subvention, du paiement d'une prestation d'écrasement et de la vente du son sur le marché libre. Cette production est réalisée à 64 % par les moulins publics de la FIHC et à 36 % par des moulins privés ;
- farine Taba'i à 76 % de taux d'extraction (9 % de la farine) : produite par des moulins publics ou privés à partir de blé acheté au prix de marché, elle est achetée par le GASC par appel d'offres pour être revendue à tarif subventionné ;
- farine Fino à 72 % de taux d'extraction (27 % de la farine) : fabriquée à partir de blé importé par des moulins publics ou privés, son prix et sa production sont totalement libres.

250 millions de pains sont vendus chaque jour par 17 500 boulangeries artisanales, 150 boulangeries publiques (FIHC et ministère de la Solidarité), 142 boulangeries du secteur de la police et 42 boulangeries d'organismes d'État. Le pain issu de la filière Fino est vendu librement. Concernant le pain Baladi, les boulangeries sous contrat avec le GASC achètent la farine à un tarif subventionné de 160 LE la tonne pour revendre le pain au tarif subventionné de 5 piastres le pain de 130 grammes.

Quelle gestion de la collecte locale ? Pour quel stockage ?

Variable selon les années, la collecte locale de blé s'est élevée à 2,1 millions de tonnes en 2010, 2,6 millions en 2011 et 3,7 millions en 2012.

Fondée en 1931, la banque agricole (PBDAC) reste un maillon essentiel de l'agriculture en étant le principal financeur des producteurs pour l'achat des intrants au travers de taux

Encadré

7

Comment se déroule le flux matière entrée-sortie des blés dans les shounas ?

- Le fermier ou le négociant livre le blé, souvent en sac en polypropylène ;
- le blé est pesé sur une balance certifiée à la charge du vendeur ;
- des échantillons sont prélevés pour juger de la qualité du blé, de son taux d'impureté, etc. et jugés par une commission dans laquelle se trouve un agent du GASC ;
- les blés domestiques arrivent généralement à un taux d'humidité proche de 12 % ;
- le fermier ou le négociant est rémunéré quelques jours plus tard sur la base de la qualité établie et d'un poids sur lequel le collecteur jouit d'une certaine latitude (quelques pourcents) ;
- les sacs en polypropylène sont vidés pour que le grain soit ensuite réensaché à la main dans des sacs en jute de 100 kg pour permettre la fumigation. Entre ces deux opérations, le blé peut être conservé à l'extérieur et en vrac pendant plusieurs jours. Forte consommatrice de main-d'œuvre, cette opération est délicate à une période de l'année où les ouvriers agricoles sont occupés par les travaux des champs ;
- les sacs sont empilés sur des barres en bois afin d'éviter tout contact avec le sol, et ce sur une hauteur de 10 sacs, pour limiter les grains cassés ;
- les grains peuvent être recouverts d'une bâche ;
- le blé est ensuite progressivement enlevé toute l'année selon un programme communiqué chaque semaine par le GASC ;
- le blé est pesé à la sortie de la shouna sans vérification de la qualité.

bonifiés par le ministère des Finances. Centrale dans la gestion et le stockage de la collecte de blé, puisque près des deux tiers des volumes transitent par ses infrastructures, la PBDAC dispose d'une capacité de près de 2 M t répartie sur 362 sites (les shounas). Le grain est stocké à ciel ouvert, dans des sacs en toile de jute, et souvent sur des sols en terre battue. Il est communément admis que le taux de perte est de 10 %. Ses activités de stockage sont directement rémunérées par le GASC à hauteur de 0,6 EUR par tonne et par mois en 2012^[55], alors que ses charges seraient, selon les données de la PBDAC, de 11,5 EUR par an. Ceci expliquerait le profond sous-investissement dans les infrastructures de stockage de la collecte domestique depuis 30 ans, et les intenses discussions avec le GASC et les différentes instances ministérielles pour revoir à la hausse la rémunération de ses services.

Ces conditions de manutention et de conservation induisent des pertes et des dégradations de la qualité des grains à plusieurs étapes : sacs troués par la manutention au crochet, présence excessive de cailloux, poussières ou impuretés, suivi difficile du développement de parasites, risques de prolifération de rongeurs, absence de protection en cas de pluie, etc. Il existe une volonté de moderniser ces aires de stockage : sols cimentés, parois et toits en dur. Quelques entrepôts ont déjà été construits, quelques aires de stockages couvertes ou cimentées existent mais il reste encore beaucoup à faire. C'est pourquoi le ministère de l'Agriculture a récemment encouragé la PBDAC à relancer un programme d'investissement. Cela se traduit également par une hausse des tarifs payés par le GASC. La PBDAC a ainsi décidé de moderniser 100 shounas sur 10 ans.

Le stockage en sac est peu remis en cause ; or les coûts d'ensachage représentent plus d'un quart des charges. Le stockage en vrac semblerait donc plus économique et permettrait également d'effectuer un meilleur suivi qualitatif des stocks. Au-delà des infrastructures, le premier point de blocage apparaît au niveau de la collecte à la ferme. Le sac de 100 kg est l'unité de base pour les petits exploitants qui livrent *de facto* sous ce format. C'est l'ensemble de l'organisation de la collecte et de la livraison qu'il faudrait repenser et moderniser, alors que le volume commercialisé par producteur est réduit et l'organisation coopérative peu impliquée dans la gestion de la commercialisation^[56].

Enfin, la coordination du stockage entre les différentes infrastructures publiques doit être abordée. 25 nouveaux silos (30 000 t chacun) ont été construits dans le cadre d'un plan national de 50 silos sous la férule de l'EHCSS. Ceux-ci sont situés à l'intérieur des terres

[55] En France, le coût de stockage mensuel est de 0,96 EUR par tonne.

[56] Dans deux shounas nous avons aperçu deux silos verticaux qui étaient tous deux désertés. L'un d'eux, selon notre interlocuteur, n'aurait jamais pu fonctionner.

et pourraient servir à gérer la collecte locale. Or, il se trouve que le rythme d'enlèvement des grains dans ces nouveaux silos est plus rapide que dans les aires de stockage à ciel ouvert, et que peu de blés issus des shounas sont redistribués vers ces nouveaux silos principalement utilisés pour le blé importé, alors même que ceux-ci ont des taux de rotation modestes de 4 fois par an.

La gestion de la collecte domestique semble donc être la problématique actuelle la plus aiguë avec un important potentiel d'amélioration.

Le défi des importations

L'Égypte constitue donc le premier importateur mondial de blé, loin devant le Brésil qui se classe en deuxième position avec 7 Mt. En 2011-2012, 11,7 Mt de blé ont transité par les ports égyptiens. Les importations de maïs connaissent également un accroissement important, avec 7 Mt en 2011-2012. Aussi, raisonner le stockage des importations nécessite de combiner blé et maïs pour mesurer l'ampleur du défi logistique. Il conviendrait également d'ajouter le soja, les tourteaux, ou les protéagineux, qui représentent 14 % des importations de grains et tourteaux (21,7 millions de tonnes au total).

Si, aujourd'hui, les secteurs privé et public se partagent équitablement les importations de blé, l'importation de maïs est uniquement du ressort d'opérateurs privés. Cependant, le secteur public reste un maillon essentiel du stockage portuaire au travers de la GCSS, même si le privé a développé ses propres capacités.

La GCSS est le principal stockeur du pays avec près de 1 million de tonnes de capacités de stockage. Le GASC passe presque exclusivement par ses infrastructures pour l'importation du blé. C'est une filiale de la FIHC. L'objectif de la GCSS est de garantir l'accès des grains aux meuniers et, donc, à son premier actionnaire, la FIHC. Elle dispose d'une flotte de camions et est extrêmement présente dans les ports, avec d'importantes capacités (520 000 tonnes), dont la majeure partie a été construite au milieu des années 1980 (Alexandrie, Safagua, Damiette et Port-Saïd). Selon les ports, 10 à 20 rotations annuelles sont opérées (12 en moyenne pour le blé, sans doute 15 en incluant le maïs), ce qui est élevé, voire proche de la saturation. La GCSS facture au GASC la prestation dans une fourchette allant, selon le port, de 1,2 à 2,3 EUR par tonne et par mois. La facturation aux opérateurs privés est de deux à trois fois plus élevée que pour le GASC : entre 3 et 3,5 EUR par tonne et par mois. La GCSS dispose également de 401 000 tonnes de capacités de stockage à l'intérieur du territoire (banlieue d'Alexandrie et du Caire).

Les stocks privés sont estimés à environ un million de tonnes. Une estimation plus précise nécessiterait de plus amples investigations, car ils sont plus dispersés que les stocks publics.

Les moulins stockeraient en général 10 jours de consommation, ce qui correspond à 400 000 tonnes en incluant les moulins de la FIHC et les moulins privés. Pour le reste, des opérateurs privés comme Abou don Gol, Cargill, Venus, El Sorat, Arab Brothers, Sea Green, etc. disposent de capacités importantes afin d'approvisionner leurs clients ou leurs propres moulins. Par ailleurs, le GASC loue régulièrement des capacités de stockage à des opérateurs privés. Il a récemment revu à la hausse ses tarifs afin d'encourager l'investissement privé, semble-t-il avec succès.

Le gouvernement à l'initiative sur la stratégie de stockage public

Le gouvernement a engagé une politique volontariste d'expansion des capacités de stockage au début des années 2000. Celle-ci s'est également traduite par la création de l'EHCSS, structure parapublique placée directement sous l'égide du GASC. Elle est chargée de la mise en œuvre de la stratégie des 50 silos de 30 000 tonnes chacun (soit 1,5 million de tonnes) décidée en 2002 pour diminuer les pertes lors du stockage de la collecte domestique, et répondre aux besoins de sécurité alimentaire du pays en développant et augmentant les réserves stratégiques du pays. A ce jour, 25 silos métalliques auraient été construits (soit 750 000 tonnes), utilisés pour la collecte locale et le dispatching des blés importés. Ils ont été financés par un fonds de l'État et des aides saoudiennes, danoises et de la banque de développement (PBDAC). Pour la suite, aucune date butoir n'a été fixée, la construction de nouveaux silos intervenant au fur et à mesure que les financements sont mobilisés. Le taux de rotation des céréales dans ces nouveaux silos serait en moyenne de quatre par an, ce qui semble tout à fait acceptable pour des silos intérieurs. Cependant, leur niveau de prise en charge de la récolte locale reste très modeste (moins de 300 000 tonnes). Plus inquiétant, ce volume n'a que peu progressé cette année, malgré une collecte de blé record, ce qui conduit à s'interroger sur l'adéquation de ces nouveaux silos aux besoins égyptiens, mais également sur la coordination entre les diverses institutions publiques en charge du stockage.

2.3.3. Défis et enjeux actuels

L'Égypte traverse actuellement une période de trouble et d'instabilité tant d'un point de vue politique qu'économique. La révolution de 2011 (« printemps arabe ») a permis la chute de l'ancien régime et, après une transition gérée par les militaires, l'installation d'un président élu puis l'adoption d'une nouvelle constitution. Cette période d'instabilité politique a accentué la fragilité économique du pays qui est pris en étau entre une dette écrasante (85 % du PIB) et une croissance faible. C'est dans ce contexte que le gouvernement actuel envisage une réforme de la politique alimentaire qui est, d'ores et déjà, partiellement engagée. De l'aboutissement de cette réforme dépendra l'architecture

des infrastructures de stockage à développer, même si d'ores et déjà certaines orientations peuvent être décidées.

La réforme de la politique globale de sécurité alimentaire

Depuis plus de dix ans, les travaux se multiplient sur les pistes de réforme du système de subventions alimentaires, en particulier celles relatives à la filière pain Baladi. En outre, le nouveau parti au pouvoir a placé la notion de « moralisation » au cœur de la politique qu'il souhaite mettre en œuvre. Dans ce cadre, si la volonté de réforme de la filière pain est manifeste, il n'y a toutefois pas encore de projet précis avancé.

Il est clair que l'État souhaite continuer à placer le volet alimentaire au cœur de sa politique sociale. Il continuera donc à absorber les variations de prix des biens de première nécessité afin d'en garantir l'accès à sa population. Plusieurs pistes de réforme sont ou ont été explorées :

- le passage à un système de *cash transfer*, en lieu et place des subventions à la consommation. Siam et Croppenstedt (2007) ont démontré l'intérêt de cette mutation qui permettrait d'éviter les détournements et de mieux cibler les aides sociales. Cependant, au-delà des difficultés techniques liées à cette réforme, des enquêtes d'opinion menées par l'*Information and Decision Support Center of the Cabinet* ont mis en évidence la forte réticence de l'opinion publique à glisser vers ce type de fonctionnement. Les ménages ont exprimé leur inquiétude pour leur pouvoir d'achat en cas d'envolée du prix des produits de base. Une telle évolution, bien qu'encore discutée, ne semble pas devoir voir le jour à court terme ;
- un système mixte combinant le système de carte de rationnement et de *cash transfer* pour les plus pauvres ;
- le retrait de l'État de la filière Baladi, la suppression des subventions aux différentes étapes de la filière (y compris le prix garanti au producteur) et le subventionnement direct à la consommation des ménages *via* l'intégration du pain Baladi dans le panier des produits accessibles par la carte de rationnement.

C'est vers cette dernière solution que le gouvernement a montré le plus d'inclination. Le déploiement d'une telle réforme (qui peut se faire par étapes) dépendra de son acceptation par l'opinion publique. *In fine*, la volonté semble être de libéraliser la filière en maintenant un filet de sécurité alimentaire sur le pain et en garantissant la continuité de l'approvisionnement du pays. Cela conduirait à (i) la vente du pain à son prix réel ;

(ii) la complète ouverture de la filière d'importation ; (iii) la libéralisation de la filière blé domestique ; (iv) la libéralisation complète du marché de la farine, ouvrant la porte à une concurrence totale sur le prix et la qualité entre les meuniers ; (v) l'intégration du pain Baladi dans la carte alimentaire, donnant droit aux ménages bénéficiaires à un certain nombre de pains par jour. Ce désengagement de l'État de la filière commerciale s'accompagnerait d'un recentrage sur une fonction jugée régaliennne : la sécurité d'approvisionnement du pays, *via* la mise en place d'un stock stratégique.

Le gouvernement a déjà fait quelques pas dans la direction de la libéralisation de la filière en particulier avec le lancement d'un projet pilote dans le gouvernorat de Port-Saïd, où les prix d'achat du blé et de la farine seront libéralisés. En cas de réussite du projet, celui-ci pourrait être généralisé à l'ensemble du pays.

Des infrastructures de stockage adaptées, comme un prérequis à une meilleure résilience de la filière alimentaire

Un réseau d'infrastructures de stockage efficient permet une fluidification des flux de marchandises en provenance des zones d'approvisionnement (domestiques et portuaires) vers les zones de consommation. Cela a donc deux implications majeures : (i) en minimisant le risque de rupture d'approvisionnement, on diminue la volatilité des prix de source domestique ; (ii) en minimisant les pertes au long de la filière, on diminue les besoins donc la facture d'importation.

Appuyer la structuration de la filière et le stockage du blé domestique

La problématique de la gestion de la collecte locale est actuellement la plus aiguë : c'est dans ce segment de la filière que les pertes de stockage seraient les plus importantes (10 %). Pour faire face à cet enjeu, il est important de s'interroger sur l'opportunité (i) d'investir dans l'amélioration qualitative des capacités de stockage (modernisation des shounas) et (ii) de mieux articuler la gestion de la production collectée en facilitant le transit entre les stocks de collecte de la PBDAC et les nouveaux silos d'expédition de l'EHCSS.

En outre, deux problématiques de moyen terme devront être plus amplement étudiées :

- la mutation complète de la gestion de la collecte du sac vers le vrac : les coûts d'ensachages représentent 25 % des coûts de stockage de la PBDAC, les supprimer représenterait une réduction significative des coûts ;

- une implication plus forte des producteurs et de leurs coopératives dans la gestion de la collecte et l'organisation de la filière blé local : si l'étude n'a pas permis de mener des enquêtes à ce niveau (la littérature est par ailleurs réduite au sujet des stratégies des producteurs et leur organisation), la libéralisation de la filière blé peut représenter une opportunité pour passer d'une vision « paysannerie fortement encadrée » par l'État, à une agriculture paysanne plus autonome. Dans un système libéralisé, les producteurs organisés pourraient s'approprier cette fonction de stockage, aujourd'hui assurée par la PBDAC, et en faire un instrument leur permettant de renforcer leur pouvoir de marché. De ce choix dépendront les modalités d'appui au développement des capacités de stockage au sein de la filière locale.

Préparer une nouvelle montée en puissance de la filière d'importation

L'Égypte important tous les ans 500 000 tonnes de céréales supplémentaires, il est manifeste que les infrastructures doivent évoluer au même rythme. L'objectif premier des infrastructures portuaires est de maximiser la capacité de transit. Dans le cas d'un pays importateur, il s'agit d'optimiser et de fluidifier les entrées et la pénétration des marchandises dans le pays, en combinant plusieurs types d'actions : (i) maximiser la capacité de déchargement des navires ; (ii) organiser la manutention intérieure des silos afin de garantir les cadences de chargement et déchargement ; (iii) organiser les mouvements de camions de façon à ce qu'ils puissent venir retirer la marchandise le plus efficacement possible afin d'alimenter soit des silos intérieurs intermédiaires soit les industries de première transformation.

Alors que les silos publics existant datent tous de la fin des années 1980 et que leur taux de rotation dépasse 12 mouvements par an en moyenne, il paraît aujourd'hui nécessaire d'amorcer un nouveau plan d'investissements. Comme pour le stockage intérieur, le gouvernement souhaite renforcer ses capacités dans les zones portuaires.

En préalable, il convient cependant d'approfondir un certain nombre de questions :

- Quelle est précisément la capacité de stockage des opérateurs privés et où est-elle située ?
- Où construire en priorité les nouvelles capacités de stockage ? Sachant que le foncier dans les ports est cher et limité, faut-il chercher à maximiser le transit dans les infrastructures portuaires pour ensuite stocker réellement dans des stocks intérieurs qui peuvent être construits à moindre coût ? Ou faut-il, au contraire,

poursuivre l'investissement dans les ports pour ensuite livrer directement aux industries (moulins entre autres) et ainsi éviter les ruptures de charge ? Ces deux options ne s'excluent pas et devront certainement être développées en parallèles.

- Quelle sera la dimension des stocks stratégiques ? En effet, selon les caractéristiques de ces stocks (taille et localisation), les besoins en silos portuaires pourront être significativement différents.

Perspectives ouvertes par le déploiement de stocks stratégiques

Dans la perspective d'une éventuelle libéralisation de la filière, les institutions publiques égyptiennes promeuvent la mise en place de stocks publics stratégiques. Les contours de cette stratégie n'étant pas encore établis, un certain nombre d'interrogations se posent quant à l'insertion d'un tel outil au sein de la politique alimentaire égyptienne.

Préciser les objectifs des stocks stratégiques

Plusieurs orientations sont indiquées pour le déploiement des stocks stratégiques. La palette des objectifs que ceux-ci pourraient viser est large. Ceux-ci seraient susceptibles de recouvrir les trois types de stocks publics que l'on retrouve régulièrement dans le débat sur les mesures publiques de stockage :

- le stock d'urgence, qui vise à constituer une réserve de sécurité alimentaire des populations affectées par un choc ;
- le stock stratégique, qui sert à se prémunir d'une rupture des approvisionnements internationaux à prix abordable ;
- le stock de régulation, qui permet de disposer d'un instrument de régulation du jeu des acteurs et du marché, dans un contexte de libéralisation et de privatisation de la filière, voire d'un instrument de pression dans une étape de redéfinition du rôle des différents acteurs de la filière blé.

Le stock stratégique est destiné *in fine* à garantir l'approvisionnement régulier et continu de la filière blé de manière à éviter les ruptures dans la chaîne d'approvisionnement. C'est la principale crainte de l'Etat dans le contexte de la libéralisation et qui comporterait un coût social et politique majeur.

Cependant, le pays est confronté à une telle dépendance vis-à-vis de l'extérieur pour son approvisionnement qu'il lui sera difficile, voire même impossible, d'infléchir la volatilité des prix internationaux au-delà de quelques semaines à moins de reprendre la main massivement sur les importations. Il semble donc que l'option retenue dans le cadre de la libéralisation est de transmettre l'instabilité des prix du marché mondial vers les prix à la consommation, en utilisant les subventions à la consommation ciblées sur les ménages vulnérables pour en atténuer l'impact.

Mais de manière opérationnelle, il est crucial pour le gouvernement de préciser l'objectif de ce stock afin d'en établir les règles de gestion qui permettent aux autres acteurs de la filière de pouvoir se positionner tant pour leurs investissements que pour leur activité commerciale.

Quel calibrage des stocks stratégiques ?

Evaluer le calibrage revient à croiser deux paramètres : les besoins liés à l'évaluation des différentes catégories de risques et les coûts et les possibilités de financement.

L'évaluation des risques est difficile à établir car il n'existe pas de référence historique pour le pays. Elle est donc fortement liée à la perception du risque par l'Etat, les populations et les acteurs. Elle revêt une forte dimension psychologique qu'il convient de ne pas négliger compte tenu de la position géostratégique de l'Egypte, des conflits régionaux, des tensions qui se profilent sur les marchés mondiaux des matières premières agricoles et alimentaires, etc. Selon les sources officielles, le stock stratégique pourrait tendre à couvrir l'équivalent de six mois de consommation, soit 4,5 millions de tonnes de blé si la base de calcul se réfère à la filière Baladi ou 7 millions de tonnes de blé si c'est l'ensemble de la consommation de blé qui est considéré. Pour un pays dont l'accessibilité est aisée, le stock nécessaire pour assurer la continuité de l'approvisionnement des consommateurs est relativement modeste, certainement inférieur à un mois. Ainsi, l'objectif de constitution d'un stock correspondant à six mois de consommation apparaît surdimensionné. Cette appréciation repose notamment sur quelques éléments de comparaison : (i) à l'échelle mondiale, le niveau estimé des stocks équivaut à moins de 6 mois de consommation (tout en notant que, à cette échelle, les récoltes céréalières se déroulent tout au long de l'année) ; (ii) de grands pays importateurs comme le Japon n'ont pas besoin de plus de trois mois de stocks ; (iii) les pays d'Europe de l'Ouest disposent, en fin de campagne, de moins de deux mois de consommation en stocks (voir tableau 10).

Tableau 10 *Egypte : stocks et consommation de blé (comparaison avec quelques pays)*

	Egypte	Maroc	Algérie	Japon	France	Allemagne	Monde
Consommation domestique	19	9	9	6	19	20	689
Stock fin de campagne	7	3	2	1	2	2	196
Nombre de mois de consommation couverts par les stocks de fin de campagne	4	4	3	3	1	1	3

Sources : USDA et offices nationaux.

Quelle que soit l'hypothèse retenue (4,5 ou 7 millions de tonnes), de nombreuses infrastructures devraient être construites car ce stock doit être constitué en dehors des capacités actuelles de stockage, mobilisées pour le fonctionnement des filières commerciales.

On peut certes imaginer que l'État affecte une partie des 1,5 Mt de capacités de stockage dont l'EHCSS sera en charge à cette fonction de stocks stratégiques, mais les capacités de la GCSS dans les ports sont déjà consacrées à la manutention des blés d'importation et les shounas sont aujourd'hui dédiées à la gestion de la collecte. Le portage ainsi que la manutention de telles quantités, en parallèle d'une filière libéralisée, nécessiteraient donc des investissements lourds.

Quelle relation avec le secteur privé dans la gestion de la libéralisation et la gestion des stocks stratégiques ?

A l'heure actuelle, il n'existe pas de cadre de concertation et de négociation prévisible et bien défini entre l'État et le secteur privé. Passer d'une filière structurée par l'intervention publique à une filière intégralement libéralisée nécessitera la mise en place de ce type de cadre, voire des dispositifs intermédiaires fondés sur des formes de co-gestion de la transition.

Une fois défini le volume de ce stock stratégique, il restera à définir les modalités de sa mise en œuvre.

- Un système de contrat avec les importateurs peut-il partiellement remplir la fonction de stock stratégique ? Un tel contrat pourrait, par exemple, se traduire

par une licence d'importation accordée en contrepartie de l'entretien d'une réserve permanente correspondant à x jours ou mois de consommation dans les ports.

- Faut-il privilégier un stock public détenu en propriété et géré par l'État ?
- Un système d'option d'achat pourrait-il en partie se substituer à du stockage physique ?
- Pourrait-on reproduire le schéma des stocks d'intervention qui a été pratiqué en Europe de l'Ouest et en France : l'État détenait les stocks et les confiait au secteur privé qui était rémunéré pour sa prestation de stockage (contrats de l'Office national interprofessionnel des céréales - ONIC).

Plusieurs voies de financement peuvent être explorées :

- le financement public direct de ces infrastructures, propriété de l'État ;
- le financement du secteur privé par un système d'incitation *via* des taux d'intérêts incitatifs, un système de garantie, et la sécurité des contrats de location. Une telle option s'inscrirait dans une perspective de développement des prestations de service (location à l'État des capacités de stockage privées).

Comment accompagner la réforme de la politique alimentaire et du stockage ?

La réforme de la politique alimentaire sera difficile à mettre en œuvre en raison de la résistance de l'opinion publique qui est attachée au système de subventions actuel et des acteurs privés ou publics qui tiraient parti de celui-ci et de ses dérivés. La mise en œuvre de cette réforme est pourtant indispensable pour améliorer le fonctionnement du marché et mieux répondre aux attentes des consommateurs, réduire la corruption, les pertes et les détournements, et améliorer le ciblage des aides.

Dans ce contexte, il est capital d'accompagner la volonté réformatrice de l'État, si elle se confirme à l'issue des élections législatives. Il s'agit en particulier, pour l'aide française (deuxième donateur après les États-Unis), de contribuer à un dialogue élargi (État-secteur privé-bailleurs de fonds) sur la réforme de la politique alimentaire, ses étapes, les besoins d'accompagnement, etc.

Compte tenu des enjeux que représentent les céréales et la sécurité alimentaire dans tout l'espace méditerranéen, des instruments et des cadres de politiques de coopération

internationale existants, une coopération dans ces domaines entre l'Union européenne et la Méditerranée apparaît comme un instrument précieux pour bâtir des approches et des stratégies qui combinent :

- le dialogue politique, dans lequel pourrait être intégrée la question de la sécurisation des approvisionnements et des réserves stratégiques, les partenariats entre acteurs professionnels, voire des formes de *joint ventures* ;
- le développement des contrats à long terme et les spécifications des appels d'offres, etc. ;
- l'aide au développement et à l'investissement en mobilisant de façon complémentaire les outils de l'aide et les instruments bancaires (Banque européenne d'investissement - BEI, AFD, etc.).

Le gouvernement égyptien semble vouloir fortement investir dans les infrastructures de stockage. Alors que le pays connaît des besoins importants de financement, cette période est favorable pour jeter les bases d'une collaboration, dans ce domaine, entre l'Egypte et la communauté internationale.

3. Implications pour les décideurs

L'objectif de ce troisième chapitre est de permettre aux décideurs publics des pays concernés et à leurs partenaires (parlementaires, représentants du secteur privé, organisations de la société civile, partenaires techniques et financiers) de se forger un point de vue, le plus étayé possible, à propos d'une proposition d'intervention publique dans le domaine du stockage des produits alimentaires. Par « proposition », nous entendons aussi bien le nouveau volet d'une politique (par exemple : la mise en place d'un stock de régulation en Ethiopie), la réforme d'une politique existante (cf. les réflexions en cours en Egypte) ou l'aménagement de certains instruments (par exemple, l'évolution des règles de mobilisation du stock national de sécurité au Burkina-Faso).

La démarche proposée comprend trois étapes principales.

- a. La première étape consiste à examiner la pertinence de la proposition de politique. Cette partie analyse successivement les trois types de stocks rencontrés au travers des études de cas à savoir le stock de régulation, le stock d'urgence et le stock stratégique. Il s'agit alors de définir les critères, en considérant la problématique agricole et de sécurité alimentaire spécifique au pays, permettant de déterminer si une stratégie de stockage public constitue *a priori* un bon remède. C'est également à ce niveau qu'est abordée la question de la concurrence ou complémentarité avec les autres instruments de gestion du risque.
- b. Si la proposition est considérée comme pertinente, son examen est alors poursuivi à travers une deuxième étape, qui vise à apprécier la faisabilité de cette politique, en évaluant si les différentes conditions (institutionnelles, techniques, financières, etc.) de son efficacité sont réunies. Dans la mesure où la plupart des conditions de mise en œuvre sont transversales aux différents types de stocks, les conditions de mise en œuvre ne sont pas abordées par type de stocks mais par thématique.
- c. De fait, certaines interrogations relatives à la pertinence ne trouveront de réponses qu'après l'analyse des conditions de mise en œuvre, ce qui implique un processus légèrement itératif.

3.1. Positionnement des stocks parmi les instruments de gestion du risque

Il est possible de replacer les principaux types de stocks rencontrés à travers les études de cas parmi l'ensemble des instruments publics et privés de gestion des risques. Les différents risques auxquels les ménages sont confrontés, à des degrés variables dans l'espace et dans le temps, ont été classés en trois catégories : (i) les risques naturels, qui concernent aussi bien des accidents de production individuels que des événements collectifs (phénomène climatique, épidémie, ...); (ii) les risque de prix à la hausse pour la consommation et à la baisse pour la production sur les marchés locaux, régionaux et internationaux; (iii) les risques politiques induits par les crises sociopolitiques et les conflits, pouvant entraîner une rupture des voies de communication, des sources d'approvisionnement, une dégradation de l'activité économique, etc. Par ailleurs, il est possible de distinguer, d'une part, les instruments publics et privés qui visent à réduire la probabilité d'occurrence de ces trois types de risques et, d'autre part, ceux dont la fonction est d'amortir les chocs lorsque les risques se concrétisent.

Au sein de cette matrice, les stocks de régulation sont considérés comme des instruments publics dont l'objectif principal est de réduire la probabilité d'occurrence du risque prix. De leur côté, les stocks d'urgence sont classés parmi les filets de sécurité sociaux, dont la fonction est d'amortir tout type de choc, quelle que soit sa nature. Enfin, tout comme les stocks d'urgence, les stocks stratégiques sont des instruments publics permettant de compenser les chocs, mais spécifiquement ceux d'ordre politique.

Tableau 11 Instruments de gestion du risque

RISQUES	OUTILS			
	PREVENTION / REGULATION		COMPENSATION / ADAPTATION	
	Marché	Public	Marché	Public
RISQUES NATURELS	- Diversification - Agriculture de conservation / agroécologie - Epargne individuelle - Semences améliorées et adaptées au changement climatique	- Formation/conseil - Gestion des risques catastrophiques et plans d'urgence, sécurité civile, plan de contingence - SAP	Instruments de couverture du risque récolte <i>ex ante</i> ou <i>ex post</i> : assurance récoltes, micro-assurance, crédit, mutuelle, assistance privée, assurance climatique, réassurance	Stocks d'urgence - Filets de sécurité sociaux structurels et conjoncturels - Fonds de calamité - Fonds de garantie et facilités de crédit - Assurance Etat^[57]
RISQUES PRIX	- Modernisation de la production et de la transformation : système d'irrigation, recherche, subvention/ crédits intrants et production - Développement des instruments de marché : infrastructures de transport, de stockage, de commercialisation, SIM, warrantage, bourses de marchandises, ventes à terme, normes et standards	Stocks de régulation - Taxes sur les importations et les exportations fixes ou variables - SIM - Plan de contingences multirisques - SAP	Instruments de couverture du risque prix <i>ex ante</i> ou <i>ex post</i> : contrats à terme, options d'achat, crédit	Stocks d'urgence - Filets de sécurité sociaux structurels et conjoncturels
RISQUES POLITIQUES	Emigration	Mécanismes de gestion des conflits	- Emigration - Assurance privée	Stocks d'urgence - Filets de sécurité sociaux structurels et conjoncturels Stocks stratégiques - appui international/ crises ou conflits

Source : inspiré des travaux effectués par l'AFD suite à l'atelier sur l'intégration des instruments de gestion des risques dans les plans d'investissement du CAADP, mai 2012.

[57] Exemple : assurance sécheresse Malawi et climat Ethiopie, proposition PAM/Union africaine (UA) : African Risk Capacity.

3.2. Aide à la décision pour l'analyse de la pertinence d'un dispositif public de stockage

3.2.1. Les stocks de régulation

La pertinence d'une politique publique doit être évaluée en fonction des objectifs qu'elle s'est fixée. Parmi les instruments de gestion des risques, le stock de régulation vise à gérer l'un des types de risques auxquels les ménages sont confrontés, à savoir le risque prix, *via* une stabilisation du prix. Le décideur public doit donc se demander en premier lieu si le pays est confronté à une forte volatilité des prix. Comme l'a rappelé le premier chapitre, les stocks de régulation sont alors davantage appropriés pour stabiliser les prix lorsque l'origine de cette instabilité est interne, sans constituer pour autant l'instrument unique de stabilisation des prix. Il peut notamment être nécessaire d'associer cette mesure à des instruments privés de stabilisation des prix tels que le renforcement du commerce international, la stabilisation de la production, le développement du stockage privé, etc. Lorsque les causes sont externes, des mesures telles que la mise en place de politiques aux frontières sont préférables.

Quelles sont les causes de la volatilité des prix ?

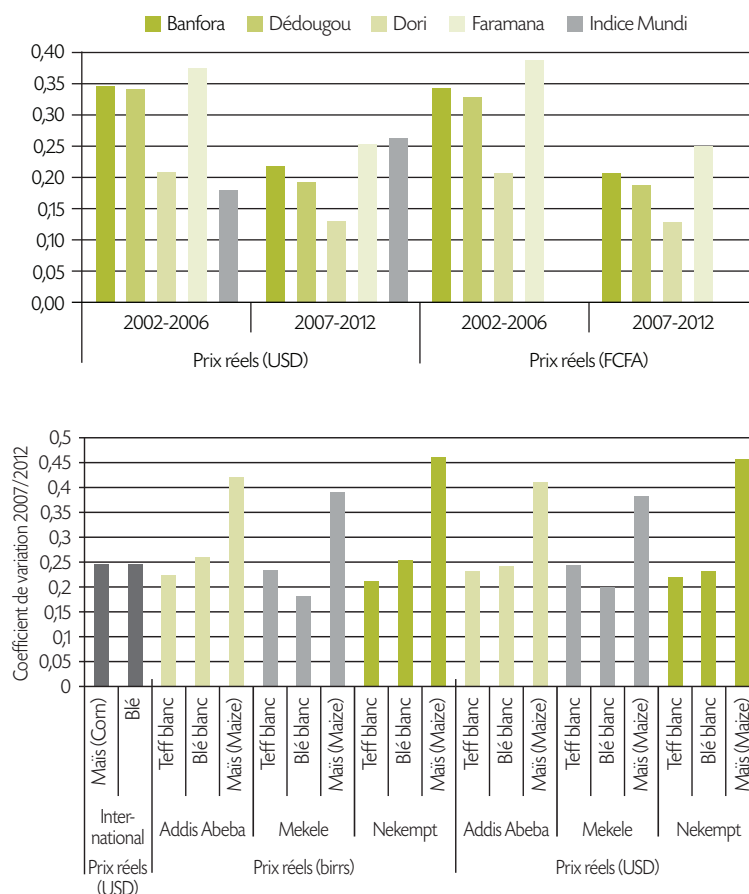
Au Burkina Faso comme en Ethiopie, deux pays enclavés, pour certains produits tels que le maïs, la volatilité des prix est clairement majoritairement due à des causes internes (naturelles dans le cas du Burkina et de l'Ethiopie ; endogènes dans le cas de l'Ethiopie – effets des interventions de l'Etat) dans la mesure où le prix sur le marché local connaît une variabilité bien supérieure à celle observée sur le marché international. En Egypte, le pays est très fortement connecté au marché international et, de ce fait, l'instabilité des prix des produits alimentaires non subventionnés est davantage liée aux variations de cours sur les marchés internationaux qu'à d'éventuelles perturbations de l'approvisionnement des marchés locaux.

Face à un risque prix élevé, le chapitre 1 a expliqué que deux cas de figure peuvent se présenter :

- soit les marchés sont complets, autrement dit tous les ménages exposés aux variations de prix, quels que soient leurs revenus, ont accès à des instruments de marché leur permettant de se couvrir contre tous types de chocs de prix, qu'ils soient individuels ou collectifs, de faible ou de grande ampleur. Dans ce cas de

Graphiques 16 et 17

Comparaison de la volatilité des prix au Burkina Faso et en Ethiopie



Sources : SONAGESS (Burkina Faso) et calcul des auteurs à partir des données de l'EGTE (Ethiopie).

figure, les ménages ne souffrent pas de la volatilité des prix et la puissance publique n'a pas de raison d'intervenir ;

- soit les marchés sont incomplets, tous les ménages exposés aux variations de prix ne sont pas couverts contre tous types de risque prix, alors l'intervention publique peut être justifiée.

Le nombre de personnes affectées au cours des derniers épisodes de flambée de prix montre bien, à des degrés divers, qu'aucun des trois pays étudiés ne dispose actuellement d'instruments privés de gestion du risque (mécanismes assurantiels) permettant de couvrir de manière suffisante les principaux risques prix auxquels sont confrontés les différentes catégories de ménages.

Le tableau 11 rappelle alors que le décideur public a potentiellement à sa disposition plusieurs instruments pour gérer le problème spécifique de volatilité des prix dans son pays. Au regard, d'une part, des débats retracés brièvement dans le chapitre 1 et, d'autre part, des expériences tirées des études de cas, la décision d'allouer les ressources supplémentaires au développement d'un stock de régulation (avant de se poser la question de sa faisabilité) plutôt qu'aux autres instruments de gestion du risque prix dépend des réponses apportées à plusieurs questions :

Le dispositif public de stockage de régulation peut-il rentrer en concurrence avec les autres instruments de gestion du risque prix déjà en place ?

En cas de réponse affirmative à cette question, le principal danger serait alors que les effets positifs attendus du stock de régulation soient « annulés » par la disparition des autres instruments. Il a été montré précédemment que le stock de public de régulation rentre potentiellement en concurrence avec trois autres types d'instruments de gestion du risque prix^[58]. Ce phénomène est analysé ci-après en s'appuyant sur les études de cas.

Concurrence et complémentarité potentielles avec les instruments privés de couverture du risque prix

Il est rappelé dans le chapitre 1 que ces deux instruments rentrent potentiellement en concurrence dans la mesure où la fourniture gratuite d'une protection contre l'instabilité des prix découragerait le recours aux instruments privés, mais également qu'un certain niveau de régulation effective des prix pourrait favoriser le développement d'une offre plus attractive (diminution des primes de risque). Cependant, au Burkina Faso, comme dans les autres pays d'Afrique de l'Ouest, le développement des mécanismes privés de couverture du risque prix n'a pas connu l'essor attendu, et ce malgré le désengagement continu de l'Etat depuis le début des années 1990. Aujourd'hui encore, il n'existe pas suffisamment d'instruments de couvertures des risques accessibles à tous les producteurs, autrement dit capables de dépasser le problème d'aléa moral et de sélection adverse intrinsèque aux mécanismes assurantiels privés, et ces mécanismes restent utilisés par

[58] Par ailleurs, l'analyse de la complémentarité des instruments, en tant que conditions de faisabilité d'une politique de stockage de régulation, est proposée dans la section 3.3.1.

très peu d'opérateurs. Au Burkina Faso, le faible développement des instruments de couverture des risques ne semble donc pas provenir des politiques publiques de régulation. En Ethiopie, les instruments privés de couverture des risques sont également très peu développés. Une bourse de commerce pour les matières premières (ECX), notamment les céréales, a vu le jour en 2007 grâce à l'appui technique de l'IFPRI et au soutien financier de différents bailleurs. A l'origine, cette initiative avait pour but de faciliter le commerce de céréales et de permettre, au bout de quelques années, leur introduction sur les marchés à terme (bien qu'actuellement la bourse est limitée aux transactions spots). Cependant, cette place boursière est aujourd'hui surtout utilisée pour le commerce de café et très peu pour les échanges de blé et de maïs.

Concurrence et complémentarité potentielles avec les instruments publics de couverture du risque prix

Stocks de régulation et filets de sécurité sociaux sont potentiellement en concurrence dans la mesure où tous deux sont financés à partir de ressources publiques limitées. Mais ils sont également complémentaires car les filets de sécurité sociaux sont ciblés sur les populations vulnérables, contrairement aux stocks de régulation (bien que pour ces derniers, certains éléments liés à leur calibrage permettent d'améliorer le ciblage ; cf. 3.3.2.). La question qui se pose est donc de savoir si, dans le pays concerné, le dispositif actuel de filets de sécurité est efficient, et dans quelle mesure la puissance publique dispose des ressources financières suffisantes pour mener conjointement les deux types de politiques. Au Burkina Faso, les instruments de filets de sécurité sociaux restent encore très peu développés et les actions du gouvernement en la matière se limitent essentiellement à des distributions gratuites – ou à prix subventionné – de vivres en période de crise. Les programmes de filet de sécurité sont principalement mis en œuvre par des ONG internationales. Par ailleurs, l'Etat ne dispose déjà pas des ressources financières pour renouveler le SNS, ce qui exclut toute capacité de financement pour un dispositif public de stockage régulation bien plus coûteux (cf. 3.3.1.). En Ethiopie, depuis 2003, le gouvernement a développé une stratégie intégrée ambitieuse basée sur un portefeuille d'actions visant à réduire l'insécurité alimentaire structurelle et à prévenir les problèmes d'insécurité conjoncturelle. Par ailleurs, la stratégie de stockage d'urgence mise en œuvre par l'EFSRA était considérée jusqu'à récemment comme un exemple de bonne pratique. Cependant, depuis 2007, le gouvernement a entrepris de mener des opérations de stabilisation des prix sans accroissement du volume total stocké. Cela a eu pour effet de réduire les stocks disponibles pour les opérations d'urgence.

Concurrence et complémentarité potentielles avec les instruments privés de stabilisation des prix

Ces deux types d'instruments sont potentiellement concurrents dans la mesure où les stocks de régulations peuvent entraver le développement des instruments de stabilisation des prix « par le marché », en particulier le stockage privé. En Egypte, le stockage privé de blé représente 1 million de tonnes, soit environ 20 % de la production annuelle, tandis qu'en Ethiopie le stockage privé de céréales représente 4 millions de tonnes (contre 1,2 million de tonnes pour le stockage public), soit environ 22 % de la production nationale. Le stockage privé joue donc un rôle central dans ces pays pour lisser l'offre dans le temps et stabiliser les prix sur le marché intérieur. L'exposition au risque d'éviction du stockage public par le stockage privé est donc bien réelle, mais la probabilité qu'il se concrétise dépend en grande partie des conditions de faisabilité, institutionnelles et techniques, de mise en œuvre du dispositif public de stockage de régulation (cf. 3.3.).

Dès lors qu'une concurrence potentielle existe entre les stocks de régulation et les autres instruments de gestion de la volatilité des prix, il devient nécessaire pour les pays concernés d'effectuer des analyses coûts/bénéfices comparées entre les différents instruments. Ceci constitue actuellement un enjeu majeur pour des pays en développement comme le Burkina Faso, l'Ethiopie, ou l'Egypte qui, à des degrés divers, ne disposent pas des capacités techniques et financières pour effectuer de telles analyses.

Les populations affectées par la volatilité des prix à la production ou à la consommation sont-elles des cibles prioritaires pour le gouvernement ?

Le chapitre 1 montre dans quelle mesure les dispositifs publics de stockage de régulation peuvent générer un accroissement des inégalités lorsque l'accès aux ressources productives (terre, eau, capital...) est fortement inégalitaire à la base. Ainsi, une politique de stabilisation des prix à la production bénéficie aux agriculteurs proportionnellement à leur participation au marché, et donc en premier lieu à ceux qui produisent suffisamment pour dégager un surplus commercialisable. Au Burkina Faso, seulement 20 % de la production est commercialisée tandis que cette proportion ne dépasse pas 25 % en Ethiopie. Le nombre de producteurs disposant de surplus commercialisables, ainsi que leurs profils de revenus, constituent donc des critères à considérer pour analyser la pertinence d'une politique de régulation des prix producteurs dont l'objectif serait de cibler les populations vulnérables.

De même, la volatilité des prix à la consommation affecte les ménages proportionnellement à l'importance du marché dans l'ensemble de leurs sources d'approvisionnement. Les premiers bénéficiaires d'une stabilisation des prix à la consommation sont donc les

Tableau 12 *Pertinence d'un stock de régulation : questions permettant de guider la prise de décision*

	Critères	Indicateurs	Sources de vérification
Le pays est-il confronté à une volatilité des prix pouvant être résolue par un stock de régulation ?	- Amplitude des variations interannuelles - L'instabilité est-elle interne ?	- Coefficient de variation saisonnière - Comparaison de l'instabilité des prix internationaux et nationaux	Statistiques sur les prix
Dans quelle mesure cette volatilité affecte-t-elle les ménages ?	Les ménages ont-ils tous accès à des instruments de couverture du risque efficaces ?	Nombre de personnes en insécurité alimentaire « critique » lors des crises de prix	Dispositifs nationaux et régionaux de suivi et d'analyse de la sécurité alimentaire
Cette politique entretient-elle potentiellement en concurrence avec les autres instruments de gestion du risque prix ?	- Les instruments privés de stabilisation (stockage- commerce) des prix sont-ils développés ? - Les instruments privés de couverture des risques (marchés à terme et mécanismes assurantiels) sont-ils développés ? - Disponibilité des ressources financières pour développer cette politique en parallèle des instruments publics de filets de sécurité sociaux ?	- Part du stockage privé dans la production – Part de la production commercialisée – Degré de connexion au marché international - Diversification et accessibilité des contrats à terme, des contrats à terme de gré à gré, des options, des assurances climatiques et récoltes, etc. - Parts du budget de l'Etat allouées (i) aux programmes de sécurité alimentaire et (ii) au stock de régulation	- Statistiques nationales - Marchés à terme/place boursières des pays - Comptes publics
Les populations affectées par la volatilité des prix à la production ou à la consommation sont-elles des cibles prioritaires pour le gouvernement ?	Si le gouvernement souhaite cibler les populations vulnérables, les producteurs/ consommateurs pauvres sont-ils les premiers bénéficiaires de la politique de stabilisation des prix à la production/ consommation ?	- Profil des ménages commercialisant leur production - Profil des ménages utilisant le marché comme principale source d'approvisionnement alimentaire	Enquêtes ménages

Source : auteurs

ménages acheteurs nets, soit les ménages urbains et ceux, parmi les ménages ruraux, qui s'approvisionnent principalement sur le marché. Au Burkina Faso, comme en Ethiopie et en Egypte, la majorité de la population totale et l'intégralité de la population vulnérable sont acheteurs nets de produits agricoles. L'analyse récente des modes de vie des ménages au Burkina Faso montre également que, parmi les différentes sources d'approvisionnement alimentaire des ménages, la place occupée par les achats sur le marché augmente avec le niveau de pauvreté.

Le choix de stabiliser les prix à la consommation et/ou ceux à la production doit tenir compte des transferts de revenu que peut générer le dispositif public de stockage de régulation; le cas échéant, il peut être opportun d'accompagner celui-ci par d'autres mesures « pro-pauvres » (cf. 3.3.1.).

3.2.2. Les stocks d'urgence

Concernant les stocks d'urgence, la question de la pertinence ne se pose pas dans les mêmes termes que pour les stocks de régulation. Il ne s'agit pas, comme c'est le cas lorsqu'un Etat est confronté à un problème de volatilité des prix, de se demander quel type d'intervention publique est pertinent de manière à compléter le secteur privé (et non s'y substituer). Les filets de sécurité sociaux (dont les stocks d'urgence font partie) sont justement conçus pour couvrir les risques que le marché et le secteur privé ne peuvent pas prendre en charge.

La question de la pertinence se pose par rapport aux autres options possibles dont dispose l'Etat pour faire face à des ruptures d'approvisionnement. Quelle plus-value apporte donc la détention d'un stock d'urgence ? La réponse à cette question dépend en grand partie du type de crise que le pays doit affronter.

Les dernières crises alimentaires survenues en Afrique subsaharienne montrent que les ruptures d'approvisionnement peuvent se manifester par un problème de disponibilité lorsque les greniers sont vides, ou lorsque les marchés sont mal approvisionnés, mais également par un problème d'accessibilité : les produits sont disponibles sur les marchés mais les ménages n'y ont pas accès parce que l'accès physique est rendu difficile ou parce que les produits sont trop chers. Face à la dépendance accrue des populations au marché pour assurer leur sécurité alimentaire^[59], les problèmes d'accessibilité physique ou financière au marché tendent à devenir des facteurs de plus en plus déterminants des

[59] En Afrique de l'Ouest, le recours au marché représente entre deux tiers et 90 % des sources d'approvisionnement des ménages pour leur consommation alimentaire ; cf. Afristat-CIRAD-AFD (2012).

crises alimentaires. Il faut noter cependant que les crises alimentaires peuvent provenir principalement d'un facteur clairement identifié^[60] ou résulter d'une combinaison de facteurs. La crise alimentaire de 2005 au Niger illustre bien cette seconde situation : dans un contexte de dégradation continue des conditions de vie des ménages, un faible niveau de la production au Niger et des récoltes médiocres au Nigeria (qui ont accentué la hausse des prix sur les marchés nigériens) ont généré une crise alimentaire globale.

Les expériences tirées notamment des études de cas montrent que la plupart des pays tentent de faire face aux crises alimentaires en constituant des stocks sous forme physique ou financière. Cela conduit à considérer successivement les avantages de détenir un stock physique et un stock financier par rapport aux différentes modalités d'intervention dont dispose l'Etat pour faire face à des crises générées par un problème d'accessibilité, de disponibilité, ou par une combinaison des deux.

Lorsque la faible disponibilité des produits ou l'insuffisante accessibilité physique au marché font partie des facteurs ayant généré la crise alimentaire, les différentes options dont dispose l'Etat pour traiter ces problèmes, hormis le recours au stock d'urgence, dépendent de l'étendue du choc. Lorsqu'il s'agit d'un choc localisé (par exemple, une inondation qui détruit les récoltes et perturbe les transports), l'Etat peut se substituer au marché, en achetant des vivres dans les zones bien approvisionnées afin de les distribuer, selon différentes modalités, aux populations soumises à une rupture d'approvisionnement. En présence d'un choc de plus grande ampleur, entraînant une absence de denrées alimentaires sur tout le territoire, l'Etat n'a pas d'autres options que de recourir aux importations sur le marché international. L'avantage de disposer d'un stock d'urgence physique ou financier doit donc être analysé par rapport à l'option alternative qui consiste à s'approvisionner sur le marché national ou international. Face à une crise alimentaire, la nécessité d'une intervention rapide justifie que le délai d'intervention soit le critère prioritaire permettant d'effectuer le choix entre ces deux options.

Par rapport à ce critère, le principal avantage de disposer d'un stock physique d'urgence est d'éviter les délais d'approvisionnement, qui peuvent varier considérablement selon le fonctionnement des marchés alimentaires locaux et le degré de connexion au marché international. En Ethiopie, malgré les améliorations constatées au cours de ces dix dernières années, notamment en matière d'intégration des marchés, le marché reste étroit (moins de 25 % de la production de céréales est commercialisée) et relativement isolé du marché

[60] Ainsi, au Sahel, la crise alimentaire de 2011/2012 a été générée principalement par un choc de production, tandis que celle de 2008 est essentiellement attribuable à la flambée des prix sur les marchés.

international^[61]. De même, au Burkina Faso, avec seulement 20 % de la production céréalière commercialisée et des localités de certaines provinces mal approvisionnées et/ou difficilement accessibles, le fonctionnement des marchés locaux est hétérogène, tandis que, globalement, le pays reste faiblement connecté aux marchés internationaux. Notons cependant que d'autres pays, comme l'Égypte, disposent ou souhaitent constituer des stocks d'urgence alors que leur connexion au marché international est relativement bonne. Cela vient du fait que, même en présence de marchés réactifs, le délai d'approvisionnement ne sera jamais nul. Sur la base de cette considération, il semblerait alors que le fait de disposer d'un stock physique d'urgence soit toujours pertinent et que la question qu'il convient de se poser porte davantage sur le nombre de jours de consommation que ce stock doit être en mesure de couvrir selon le délai d'approvisionnement, ce qui renvoie à la question du dimensionnement du stock (cf. 3.3.2.).

Le principal avantage que représente la disposition d'un stock financier est d'éviter les délais de mobilisation des ressources nécessaires pour effectuer les achats de denrées sur les marchés locaux (en cas de crise localisée) et internationaux. En effet, la plupart des pays africains confrontés à ce type de crise ne disposent pas des fonds propres pour financer ces achats d'urgence et les délais nécessaires à la mobilisation des ressources sont généralement élevés. Ainsi, le Burkina Faso, à l'instar de la plupart des pays sahéliens, dispose théoriquement depuis 1994 d'un stock financier venant compléter le stock physique, logé au sein du FSA, afin de permettre à l'État d'acheter des céréales sur le marché local ou international lorsqu'une crise se déclare.

Lorsque l'incapacité financière d'accéder aux marchés constitue le ou l'un des facteurs de crise alimentaire, les options dont dispose l'État pour traiter ce problème, hormis le recours aux stocks d'urgence, sont plus larges que pour dans le cas de problèmes de disponibilité ou d'accès physique aux marchés. Comme dans les cas précédents, il a la possibilité de venir en aide aux populations victimes d'une rupture d'approvisionnement en effectuant des achats sur le marché local, régional ou international et en les distribuant selon différentes modalités. Mais, en présence de marchés physiquement accessibles et bien approvisionnés, l'État peut également effectuer des transferts sous formes monétaires auprès des populations affectées pour leur permettre de s'approvisionner elles-mêmes sur les marchés.

De même que dans le cas d'un problème de disponibilité ou d'accès physique au marché, l'avantage de disposer d'un stock physique est ici de permettre à l'État de fournir une aide

[61] Comme en témoigne l'importante différence entre la dynamique des prix sur les marchés éthiopiens et celle sur les marchés internationaux ainsi que les coûts de transport très élevés depuis le port de Djibouti.

alimentaire immédiate, en évitant les délais que génère l'opération d'achat public sur les marchés locaux ou internationaux. Mais la détention d'un stock physique permet surtout d'éviter les effets inflationnistes que pourraient générer des achats publics importants, qui viendraient alors accentuer la pression sur les prix. Enfin le dernier avantage de disposer d'un stock physique provient de « l'effet positif lié à l'achat différé » déjà mentionné dans le chapitre 1 : alors que le stock d'urgence peut être constitué lorsque les prix sont faibles, l'approvisionnement en période de crise, sur le marché local ou international, s'effectue à prix fort. Ceci implique soit que l'administration dispose de liquidités relativement importantes pour acquérir des vivres, soit une capacité de réponse moins importante.

De même, le fait de disposer d'un stock financier constitue un avantage pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment dans le cas d'une crise de disponibilité ou d'accès physique au marché, à savoir la mise à disposition immédiate des ressources financières nécessaires aux opérations d'achat public. Mais il offre également plusieurs avantages par rapport à la détention de stock physique.

Tout d'abord, la détention de réserve physique a pour principal inconvénient de coûter plus cher, dans la mesure où elle entraîne des frais de gestion et de stockage (gardiennage, fumigation, maintenance et standardisation du produit) avec un taux de perte plus ou moins élevé selon la qualité du stockage, alors que la détention de ressources financières ne coûte que l'immobilisation du capital et peut même rapporter de l'argent en cas de placement. La détention d'un stock financier peut toutefois comporter un « risque prix » dans la mesure où les quantités physiques qu'il est possible de mobiliser avec une somme donnée varient selon les prix de marché du moment. Sur la base de ces éléments, au Burkina Faso, il est estimé qu'accroître le stock physique coûterait environ deux fois plus cher qu'augmenter le stock financier. Les stocks physiques demeurent toutefois indispensables lorsque les marchés fonctionnent mal et que l'Etat n'est alors pas en mesure de convertir rapidement un stock financier en denrées alimentaires pour venir en aide aux populations vulnérables. Par ailleurs, la détention d'un stock financier offre l'avantage de pouvoir mobiliser une diversité d'instruments de réponse aux crises, autres que le transfert direct en nature (coupons, transfert de cash, etc.), *via* des institutions spécialisées, et dans le cadre de programmes de filets de sécurité (voir 3.3.1.).

La pertinence du stock d'urgence peut donc être analysée en comparaison aux autres modalités de réponse dont dispose l'Etat pour face à un choc conjoncturel. Cependant, tout comme pour le stock de régulation, cette analyse amène également à s'interroger sur la concurrence potentielle que peut exercer cet instrument vis-à-vis des autres instruments de gestion du risque. Le principal danger serait alors que les effets positifs attendus du stock d'urgence soient « annulés » par la disparition des autres instruments. cette question

Tableau 13 Pertinence d'un stock d'urgence : questions permettant de guider la prise de décision

	Critères	Indicateurs	Sources de vérification
Les ménages sont-ils confrontés à des ruptures d'approvisionnement nécessitant une aide alimentaire d'urgence ?	Le pays est régulièrement (ou peut se trouver) confronté à une insécurité alimentaire d'ordre conjoncturelle	Nombre/fréquence de personnes en insécurité alimentaire conjoncturelle	Base de données statistiques (ex : EM-DAT)
Pour fournir cette aide, un stock d'urgence est-il nécessaire ou un approvisionnement par les marchés est-il suffisant ?	Les délais d'approvisionnement sur le marché national ou international permettent une intervention immédiate	- Niveau de disponibilité des fonds nécessaires aux opérations d'achat - Degré de dépendance prix internationaux/prix nationaux (connexion du pays au marché international) - Régularité et diversité d'approvisionnement des marchés : éloignement des centres de consommation par rapport aux marchés ; état des infrastructures de transport, etc.	- Comptes publics - Bases de données statistiques - Enquêtes ménages nationales et internationales
Quelle devrait être la part physique et financière du stock ?	- Part des ménages confrontés à des problèmes : - de disponibilité ou d'accessibilité physique aux aliments, justifiant la détention d'un stock physique et financier ; - d'accessibilité financière, justifiant davantage la détention d'un stock financier ; - aux deux types de problèmes	- Part de la population rurale/urbaine - Régularité et diversité d'approvisionnement des marchés : éloignement des centres de consommation par rapport aux marchés ; état des infrastructures de transport ; etc. - Appréciation du pouvoir d'achat des ménages : analyse comparée de l'évolution du niveau des prix et des revenus des ménages	Dispositifs nationaux et régionaux de suivi et d'analyse de la sécurité alimentaire
Un stockage d'urgence, d'une dimension suffisante, rentre-t-il potentiellement en concurrence avec les autres instruments publics de gestion du risque ?	Disponibilité des ressources publiques pour disposer d'un stock d'urgence, en parallèle des politiques de régulation et de filets de sécurité déjà en place et jugées pertinentes.	Part budgétaire allouée aux politiques d'urgences dans les programmes nationaux de sécurité alimentaire	Comptes publics

Source : auteurs.

de la concurrence avec les instruments publics de réduction du risque, tels que les stocks de régulations, a déjà été abordée (cf. 3.2.1.). Si la question de la concurrence des stocks d'urgence avec les instruments privés de couverture des risques ne se pose pas pour les raisons évoquées précédemment, elle se pose néanmoins pour les autres instruments de filet de sécurité sociaux. En effet, les stocks d'urgence, dont l'objectif est de réduire la vulnérabilité conjoncturelle des ménages, sont potentiellement en concurrence avec le financement d'autres programmes de réduction de la vulnérabilité structurelle puisque tous deux sont financés par des ressources publiques limitées. Jusqu'à présent, ce cas de figure s'est peu présenté dans la mesure où les instruments portant sur la vulnérabilité structurelle sont très souvent financés par les ONG locales et internationales. Ces deux types d'instruments peuvent également se substituer l'un à l'autre. En Ethiopie, l'une des grandes réussites du PSNP (mis en place en 2005), dont l'objectif est le traitement de l'insécurité chronique et la prévention de l'insécurité alimentaire transitoire, a été de permettre à un grand nombre de ménages ruraux de ne pas se retrouver dans une situation nécessitant une intervention d'urgence. De ce fait, en 2011, les besoins d'assistance d'urgence ont été bien mieux maîtrisés en Ethiopie que dans n'importe quel autre pays de la Corne de l'Afrique. Enfin, sous certaines conditions, stocks d'urgence et programmes de réduction de la vulnérabilité structurelle peuvent même être complémentaires (voir 3.3.1.).

3.2.3. Les stocks stratégiques^[62]

Les dispositifs de réserves stratégiques sont très peu connus, dans la mesure où ils font partie (par essence) des systèmes de défense et sont couverts par les règles du secret militaire ou du secret-défense. Dans les pays développés, en particulier en Europe, de nombreux pays ayant en mémoire les difficultés d'approvisionnement durant la seconde guerre mondiale et la période d'après-guerre, entretiennent des stocks stratégiques. Le plus important et le moins connu serait maintenu en Allemagne. De même, la Suisse, du fait de son enclavement, de sa grande dépendance vis-à-vis des approvisionnements extérieurs, et de son expérience des conséquences de divers conflits et crises énergétiques, dispose depuis 1983 d'une réserve stratégique dans les domaines de l'alimentation, de l'énergie et des produits pharmaceutiques. Enfin, on peut citer le plus connu : celui constitué par les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à la suite du choc pétrolier de 1973-1974, face à l'organisation cartellisée des pays membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). Le dispositif principal constitué par l'Agence internationale de l'énergie réside dans l'obligation pour les états signataires de l'accord de maintenir des réserves stratégiques suffisantes pour couvrir la consommation

[62] Eléments tirés de Valluis, 2013.

courante pendant au moins 60 jours sans importations nettes de pétrole. Cet engagement a rapidement été porté à 90 jours minimum.

Au regard des enjeux spécifiques de sécurité alimentaire, l'analyse de la pertinence d'un stock stratégique doit être effectuée en considérant, d'une part, l'enjeu des approvisionnements pour la sécurité alimentaire du pays et, d'autre part, la probabilité de rupture de ces mêmes approvisionnements.

Le pays est-il exposé à un risque de rupture d'approvisionnement ?

Un pays est exposé au risque de rupture d'approvisionnement lorsqu'il est fortement dépendant de produits alimentaires importés pour assurer la sécurité alimentaire de sa population. Ainsi, en Egypte, le gouvernement souhaite accroître ses capacités de stockage, notamment pour mettre le pays à l'abri d'une rupture d'approvisionnements internationaux en blé, produit fortement importé et qui représente une part importante de l'alimentation des Egyptiens. En effet, avec une consommation de 140 à 180 kg de pain par an et par habitant, le blé occupe une place centrale dans la diète égyptienne puisqu'il représente 35 % des calories consommées. Or le niveau d'autosuffisance de l'Egypte en blé est aujourd'hui inférieur à 50 %, et avec des importations annuelles d'environ 11 millions de tonnes par an, ce pays est le premier importateur mondial de blé.

La probabilité du risque de rupture d'approvisionnement est-elle élevée ?

La probabilité du risque de rupture d'approvisionnement diminue avec le degré de connexion du pays au marché international. Cependant, un certain nombre d'autres facteurs doivent être pris en compte pour permettre d'évaluer le risque de manière précise. Comme l'illustrent les différentes expériences en matière de stock stratégique, le contexte géopolitique est souvent le premier facteur de risque pris en considération pour la mise en place d'un tel dispositif de stockage.

L'Egypte souhaite accroître ses capacités de stockage alors que le pays bénéficie d'une bonne connexion au marché international : les principales zones de consommation sont accessibles en moins d'un jour à partir des ports situés sur la mer Méditerranée et sur la mer Rouge ; de plus, les délais d'acheminement des vivres à partir des zones d'exportation sont relativement faibles (5 jours à partir des ports russes, moins de 10 jours à partir des ports français). Le risque de pénurie du fait de défaillances logistiques est donc modéré.

Cependant, la notion de stock stratégique se fonde également sur la perception, plus ou moins objective, que la population d'un pays et ses dirigeants ont des risques de

rupture d'approvisionnement. Dans le cas de l'Égypte, le contexte géopolitique régional est marqué par la persistance de fortes tensions : le conflit israélo-arabe, la question iranienne et les récents développements au Soudan pèsent sur la stabilité politique et sociale nationale et confèrent à la sécurité d'approvisionnement en denrées alimentaires une dimension stratégique forte. Par ailleurs, les nouvelles ambitions des pays riverains du Nil, en particulier l'Éthiopie et le Soudan, rendent la question du partage et de l'usage des eaux extrêmement sensible, et pourraient constituer un facteur d'instabilité et de conflit régional supplémentaire.

Enfin, l'appréciation du risque de rupture d'approvisionnement doit également intégrer l'imbrication commerciale, économique et financière des pays exportateurs avec les intérêts des pays consommateurs importateurs. C'est notamment pour cette raison que, dans le contexte de la guerre froide, les pays producteurs exportateurs ont été tentés d'utiliser « l'arme alimentaire », certains, comme les États-Unis, n'ayant pas hésité à mettre en place un embargo sur leurs exportations de soja.

3.3. Aide à la décision pour l'analyse des conditions de faisabilité d'un dispositif public de stockage

Cette section distingue, d'une part les conditions de faisabilité institutionnelles et politiques et, d'autre part, les conditions de faisabilité techniques d'un dispositif public de stockage.

3.3.1. Les conditions de faisabilité institutionnelle et politique

Les gardes fous institutionnels d'une politique crédible, effective, et prévisible

Afin d'assurer la crédibilité, l'effectivité, et la prévisibilité d'un dispositif public de stockage, son cadre institutionnel être basé sur un certain nombre de principes.

Un cadre de concertation permettant l'expression d'une pluralité d'intérêts^[63]

Un tel cadre doit permettre de s'assurer que la stratégie de stockage public est le résultat d'un dialogue et/ou d'un processus de négociation dans lequel différents acteurs peuvent défendre leurs intérêts. Un tel dispositif offre deux principaux avantages :

- il donne l'opportunité à chaque type d'acteur de faire valoir ses intérêts, renforçant ainsi la légitimité de l'intervention et limitant les risques d'ineffectivité de la stratégie grâce une adhésion plus forte des acteurs au projet. Par ailleurs, le dialogue public-

[63] Voir Maître d'Hôtel et al. (2012).

privé permet une plus grande transparence sur les objectifs assignés à la stratégie et, donc, une meilleure prévisibilité, limitant ainsi les risques d'éviction du secteur privé ;

- il permet de prendre en compte la pluralité d'intérêts au sein de la société (groupements de consommateurs et de producteurs, agriculteurs acheteurs ou vendeurs net, etc.). En Zambie, la politique est nettement influencée par la *Zambian National Farmers Union* (ZNFU, puissante organisation de producteurs), et les licences d'importation gérées dans le cadre de la politique commerciale qui accompagne la stratégie de stockage sont délivrées de manière discrétionnaire à quelques commerçants qui maintiennent une relation étroite avec le gouvernement. Dans le cadre de dispositifs où il n'existe aucune arène de dialogue et de négociation, la stratégie de stockage de régulation de maïs semble profiter uniquement aux agriculteurs vendeurs nets (Tembo *et al.*, 2009). Toutefois, la seule existence de dispositifs de concertation multi-acteurs ne suffit pas à garantir l'atteinte d'un certain équilibre entre des intérêts divergents. Ces dispositifs peuvent au contraire générer des situations de rente pour les acteurs hégémoniques, souvent proches des instances décisionnelles de l'État. La présence d'asymétries de pouvoir au sein de telles instances nécessite d'être compensée par des appuis spécifiques visant un renforcement des capacités des acteurs les moins bien dotés.

Un dialogue renforcé entre le secteur public et les acteurs privés

Celui-ci peut se traduire concrètement par la constitution de partenariats publics-privés dans la mise en œuvre de la stratégie de stockage public. L'État peut, par exemple, choisir de déléguer une partie de la gestion logistique de son stock de régulation ou d'urgence à des stockeurs privés afin de minimiser les coûts liés à cette activité, tout en maintenant le contrôle sur la gestion stratégique du stock (règles de déclenchement, volumes stockés/déstockés, canaux d'approvisionnement et de distribution, etc.). Au Burkina Faso, la SONAGESS loue ainsi les services de stockeurs privés dans les zones où elle ne dispose pas de capacités de stockage suffisantes. Cependant, il ne s'agit pas là d'une réelle stratégie de partenariat. En effet, globalement, bien que les opérateurs privés soient reconnus comme des acteurs importants de l'approvisionnement des marchés, ils sont relativement tenus à l'écart de la prévention/gestion des crises dans le pays car parfois considérés – à tort ou à raison – comme des agents amplifiant et/ou tirant profit des crises alimentaires. En Egypte, il n'existe pas de cadre de concertation et de négociation prévisible et bien défini entre l'État et le secteur privé. Le passage éventuel d'une filière structurée par l'intervention

publique à une filière intégralement libéralisée nécessitera la mise en place de ce type de cadre, voire des dispositifs intermédiaires fondés sur des formes de cogestion.

Des objectifs clairement définis et non contradictoires permettent d'accroître la crédibilité et la prévisibilité de la stratégie de stockage.

Confrontée à des mandats contradictoires et/ou mal définis, la stratégie de stockage de régulation risque de ne pas être effective car l'Etat ne sera pas en mesure de tenir simultanément ses différents engagements. Par ailleurs, le manque de cohérence tend à réduire la crédibilité et la prévisibilité de l'intervention publique aux yeux du secteur privé. Au Burkina Faso, bien que deux stocks (SCR et SI) aient (entre autres) un mandat affiché de régulation des prix, ils ne disposent, de fait, ni de la volonté politique ni des moyens financiers nécessaires pour remplir cette fonction. Cette ambiguïté contribue à accroître le manque de prévisibilité des actions du gouvernement, ce qui constitue une difficulté pour les activités des opérateurs privés. En Ethiopie, le succès du dispositif de prévention/gestion des crises reposait en grande partie sur le mandat clair et cohérent attribué à l'organisme de gestion du stock, l'EFSRA, focalisé sur la fourniture de denrées pour des opérations d'urgence. Depuis 2007, le pays a le projet de développer une politique de régulation des prix qui s'accompagne d'une volonté d'accroître les exportations, afin notamment de permettre au stock de régulation de trouver des débouchés sur le marché extérieur tout au long de l'année (à l'image des surplus exportés par l'UE sur le marché international avant les réformes de la PAC). Cependant, il semble peu probable que la compétitivité actuelle des produits céréaliers de l'Ethiopie sur le marché international permette à ce pays de trouver des débouchés extérieur tout au long de l'année, et qui plus est, sur des produits stockés. Enfin, en Egypte, dans la perspective d'une éventuelle libéralisation de la filière, les autorités promeuvent la mise en place d'un stock stratégique dont les objectifs sont peu clarifiés, ce qui rend délicat le calibrage optimal du stock, la détermination de ses modalités de fonctionnement et de ses articulations avec la filière commerciale.

Une stratégie de stockage basée sur une structure institutionnelle simple et flexible

Une telle stratégie est également un moyen d'accroître l'effectivité de la politique. Plus l'organisation est lourde et bureaucratique, plus elle est coûteuse et plus la réactivité du dispositif risque d'être affaiblie. Une structure organisationnelle simple signifie une chaîne décisionnelle clairement formalisée par des règles de déclenchement objectives (cf. 3.3.2.) afin d'éviter une politisation du dispositif, et limitée en termes de niveaux hiérarchiques. Par ailleurs l'organisation institutionnelle doit être flexible afin d'être en mesure de réviser périodiquement les objectifs du dispositif de stockage (avec une fréquence modérée au risque de perdre en visibilité) suivant l'évolution du contexte économique et de sécurité

alimentaire du pays. A titre illustratif, la flexibilité d'un dispositif public de stockage de régulation est essentielle pour permettre une révision périodique des prix d'intervention, lorsque la bande n'est pas définie par les seuls prix de parités à l'import et à l'export. L'Indonésie, qui est passé du statut de plus gros importateur mondial de riz dans les années 1960 à l'autosuffisance alimentaire au milieu des années 1980, a su rapidement réformer l'intégralité de sa politique de régulation, et en particulier son dispositif de stockage, en abaissant le prix garanti au niveau du prix international. De même, en Ethiopie, l'efficacité de la stratégie de stockage d'urgence est assurée par une gouvernance réactive grâce à un dispositif relativement réduit : l'EFSRA gère sept sites de stockages, 25 personnes sont employées au siège et 150 au total dans les sites de stockages. Le budget annuel ne dépasse pas 1 million USD.

L'indépendance de la structure en charge de la stratégie de stockage accroît également sa crédibilité face aux acteurs privés.

On retrouve ici la même prescription que celle adressée aux banques centrales dans le cadre des politiques monétaires puisque la problématique de la crédibilité de la politique se pose à peu près dans les mêmes termes. L'indépendance de l'institution en charge de la stratégie de stockage public est en effet un signal envoyé au secteur privé indiquant que le dispositif institutionnel ne peut être soumis au jeu politique, assurant ainsi une certaine stabilité des objectifs et une meilleure prévisibilité. Au Burkina Faso, en octobre 2011, soit à la veille de la crise alimentaire de 2012, le SAP national avait transmis une alerte au gouvernement basée sur le bilan prévisionnel de la campagne céréalière de 2011/2012, tandis que le Tchad, le Niger et les systèmes d'information régionaux (AGRHYMET) avaient déjà déclaré une situation de crise. Malgré cela, l'état d'alerte n'a pas été reconnu par les instances décisionnelles nationales avant mars 2012. Une autre illustration de ce « biais politique » est la façon dont ont été distribuées les céréales provenant du stock d'urgence : alors que le SAP avait identifié les seuils d'insécurité alimentaire différenciés par commune, le gouvernement a fait le choix de distribuer les mêmes quantités aux communes de chaque province afin d'éviter les conflits entre communes.

Une capacité financière suffisante et mobilisable rapidement est absolument nécessaire à l'effectivité de la stratégie de stockage public.

Un budget flexible et important est une condition essentielle à la capacité de la politique à défendre la bande de prix dans le cas du stock de régulation ou à couvrir les besoins des

populations vulnérables lorsqu'il s'agit d'un stock d'urgence ou d'un stock stratégique^[64]. Au Mali, le stock de régulation ne dispose pas de ressources propres : les gestionnaires du stock doivent donc rechercher des crédits avant d'acheter des céréales. Dans une situation de flambée des prix, cela implique un délai d'intervention qui se traduit par une incapacité du stock de régulation à infléchir les prix de marchés. C'est ce qui s'est produit au cours des crises de 2005 et 2008, où seulement 28 000 et 53 000 tonnes étaient respectivement disponibles, soit des volumes largement insuffisants pour contrer la flambée des prix. Au contraire, d'autres pays qui ont un montant suffisant de ressources propres peuvent faire face aux coûts de leur stratégie de stockage. C'est le cas notamment de l'Indonésie ou de la Zambie, où le coût élevé de la stratégie de stockage de régulation mise en œuvre a pu être couvert par les revenus tirés respectivement de l'industrie pétrolière et de celle du cuivre. S'agissant des stocks d'urgence, les ressources financières disponibles détermineront en grande partie leur taille et, donc, leur capacité à répondre aux besoins des populations vulnérables. Bien qu'assimilable davantage à une politique de prix administrés qu'à une politique de régulation, le cas de l'Égypte illustre bien la nécessité de disposer d'importantes ressources financières pour assurer un prix faible au consommateur. Dans ce pays, à partir du début des années 1980, la politique de subvention à la consommation alimentaire a dû être progressivement atténuée en raison du coût du système, qui pèse fortement dans le déficit budgétaire. La hausse des prix internationaux en 2007/2008 s'est traduite par une nouvelle hausse du coût des subventions alimentaires et énergétiques. Ce choc, auquel s'est ajoutée la chute des revenus du tourisme depuis 2011, place le pays dans une situation budgétaire délicate et le pousse à tenter actuellement une réforme en profondeur de sa politique de subvention.

Les coûts de stockage (comprenant les frais d'entrée/sortie des céréales, de maintenance des stocks, dont le contrôle qualité, les pertes, etc.) sont assez difficiles à estimer dans la pratique. Cela provient en partie du fait que les organismes de gestion des stocks peuvent remplir d'autres fonctions, et que leurs charges annuelles de fonctionnement ne sont pas uniquement imputables à leurs activités de stockage. C'est le cas notamment de la SONAGESS au Burkina Faso, également chargée de la gestion du SIM, et de la PBDAC en Égypte, qui a développé son activité dans de multiples secteurs au-delà de son activité de stockage. Concernant la SONAGESS, cela pose une difficulté dans la mesure où elle ne dispose pas encore d'une comptabilité analytique. Il est également difficile de disposer de données fiables sur les taux de perte dues aux activités d'ensachage et à la pourriture car les modes d'enregistrement et de comptabilité entrée-sortie de la marchandise apparaissent,

[64] Notons cependant que les quantités nécessaires pour infléchir les prix de marchés sont sans communes mesures avec les volumes nécessaires pour venir en aide aux populations vulnérables et que, par conséquent, une politique de stockage d'urgence nécessite des capacités financières généralement moins importantes.

notamment pour la SONAGESS et la PBDAC, insuffisamment développés. Les entretiens menés auprès des principaux acteurs concernés, ainsi que l'analyse des audits ponctuels effectués auprès des organismes de stockages, permettent cependant de reconstituer les principales charges relatives à la gestion courante des stocks. Les chiffres fournis dans le tableau 14 n'incluent pas les coûts d'opportunités financiers liés à l'immobilisation de capitaux sous forme de grains. Dans certains pays, comme l'Éthiopie, où les taux d'intérêts sont très élevés du fait notamment de l'inflation, ces coûts peuvent représenter jusqu'à 8 %, tandis que pour d'autres pays comme la France, ils sont d'environ 3 %.

Tableau 14 Ordres de grandeur des coûts de stockage dans quelques pays

	Etudes de cas			Autres données disponibles		
Pays	Ethiopie (EFSRA)	Burkina Faso (SONAGESS)	Egypte (PBDAC)	Mali (OPAM)	France	Hongrie
Coûts de gestion des stocks (USD par tonne)	43	27	15	25	15	15
Coûts de gestion des stocks (% prix d'achat d'une tonne de céréales) ^[65]	13	9	5	9	7	7

Source : auteurs, à partir des données nationales.

La stratégie de stockage doit exploiter les complémentarités possibles avec les autres instruments de gestion du risque

Une stratégie de stockage de régulation doit être couplée à des mesures « pro pauvres ». Le premier chapitre de cette étude a rappelé qu'une politique de stabilisation des prix, même bien menée, aura tendance à profiter en premier lieu aux acteurs les mieux dotés, lorsque la distribution initiale des facteurs de production (terre et capital) est fortement inégalitaire (voir section 1.3.4.). Pour constituer une politique de réduction de la pauvreté, la stratégie de stockage de régulation doit alors être accompagnée de mesures ciblées sur les agriculteurs vulnérables, notamment les agriculteurs peu insérés au marché (actions de promotion de l'investissement adaptées aux contraintes des petites agricultures familiales, construction d'infrastructures routières ou de systèmes d'irrigation dans les zones vulnérables, distribution d'intrants, etc.). Ainsi, en Éthiopie, le projet actuel d'ajouter un objectif de stabilisation des prix au dispositif de stockage s'inscrit dans un contexte

[65] En % du prix international du blé en 2012 pour l'Égypte et l'Éthiopie, et de la moyenne pondérée du prix du maïs, mil, et sorgho sur le marché local pour le Burkina Faso. Pour le Mali, source OPAM, pour la France et la Hongrie, sources IN VIVO basées sur des données de facturation.

où, par ailleurs, les politiques de filet de sécurité tournées vers les producteurs et les consommateurs vulnérables sont déjà fortement développées et réputées performantes.

Une stratégie de stockage de régulation doit être accompagnée d'autres mesures de développement agricole. Le premier chapitre de cette étude a également souligné le rôle déterminant joué par l'investissement public pour diminuer les coûts de transaction et enclencher un cercle vertueux de sortie de la trappe à pauvreté (voir 1.2.3). Dans certaines situations, en particulier lorsque l'accès aux biens publics comme la dotation en facteurs de production des ménages pauvres sont particulièrement faibles et où la profondeur de la pauvreté se traduit par une épargne presque inexistante, il est probable qu'une stratégie de stockage visant à stabiliser les prix, même bien menée, ne soit pas suffisante. Pour qu'un cercle vertueux de croissance et d'investissement s'enclenche, il est nécessaire que plusieurs conditions soient réunies. Les pays pour lesquels une stratégie de stockage de régulation a été effectivement accompagnée d'un accroissement significatif de la production, ont parallèlement mis en place d'autres mesures de développement agricole. Au Malawi, l'accroissement de la production et des rendements constaté entre 1983 et 1993 s'explique principalement par la mise en place d'un ensemble de mesures de politique agricole incluant un stock de régulation géré par la NFRA mais également par le soutien à des programmes d'élevage, l'investissement dans la recherche agronomique, des systèmes de distribution de semences, le financement d'infrastructures rurales, etc. (Chapoto et Jayne, 2009). Le même constat s'applique à l'Indonésie (voir 1.3.3.).

De même, une stratégie de stockage d'urgence doit s'intégrer au sein des programmes de filets de sécurité pour améliorer le ciblage et ancrer ses interventions dans une perspective de long terme. Des programmes de filets de sécurité, offrant des transferts prévisibles, en espèces ou en nature (vivres, intrants agricoles) sont mis en place afin de protéger les ménages les plus vulnérables contre des processus de décapitalisation en cas de chocs. Bien que les stocks d'urgence soient en premier lieu destinés à faire face aux crises conjoncturelles et non à réduire la vulnérabilité structurelle des ménages, il leur est possible d'agir sur cette dernière composante de la pauvreté de deux manières : d'une part, en faisant transiter leurs interventions d'urgence par les programmes de filets de sécurité déjà présents dans les zones touchées par un choc conjoncturel et, d'autre part, en « alimentant » ces mêmes programmes au travers de leurs opérations de rotation technique^[66], qui constituent une source de denrées de qualité, avec des flux relativement prévisibles. Ceci permet d'assurer la mise en place d'un flux garanti de vivres vers les programmes de filets sociaux, dont la réussite dépend en premier lieu de la prévisibilité

[66] La rotation technique est l'opération qui consiste à renouveler régulièrement une partie du stock afin de maintenir la qualité des produits stockés.

et la pérennité des interventions. La réserve régionale de la CEDEAO a été conçue dans cette optique. De même, en Ethiopie, les rotations de stocks et les coûts y afférant ont été bien gérés car la plupart des programmes distribuant, selon diverses modalités, des denrées alimentaires sont connectés à l'EFSRA, en charge de la gestion du stock. Depuis 2005, le pays a développé un ambitieux programme de filet de sécurité social dont l'un des objectifs principaux est de réduire la vulnérabilité chronique des ménages. Les principaux opérateurs de ce programme, tel que le PAM ou les ONG, s'approvisionnent auprès de l'EFSRA en denrées pour réaliser les transferts alimentaires, et en cash pour réaliser les transferts monétaires.

La stratégie de stockage doit être inscrite dans une stratégie d'action publique élargie à plusieurs niveaux d'intervention géographique

En l'absence d'instruments nationaux de politique commerciale, une stratégie de stockage de régulation peut nécessiter une coordination supranationale. Il a été rappelé précédemment (1.3.1) qu'une stratégie de stockage de régulation devait nécessairement être couplée à une politique commerciale, dès lors que les prix d'interventions définis par la bande de prix étaient différents des prix paritaires à l'importation ou à l'exportation. Même si l'on opte pour une bande la plus large possible, en lissant seulement les fluctuations des prix parités, l'intervention supposera des interdictions ponctuelles d'importation ou d'exportation. Cependant, le pays peut se trouver confronté à une incapacité de contrôler ses flux de commerce extérieur du fait de la porosité de ses frontières ou de son appartenance à une union douanière. Dans ce cas, il est nécessaire, soit de renoncer à la politique de régulation, soit de la mettre en place au niveau régional. Il s'agirait alors d'une situation similaire à celle de l'UE avant les réformes rendues nécessaires par les traités de l'OMC, à la grande différence que, ici, la politique régionale ne chercherait pas à soutenir le niveau des prix mais à les stabiliser, ce qui réduirait les risques de se trouver dans une situation similaire à celle de la PAC des années 1980/1990. Au Burkina Faso, depuis la mise en œuvre du TEC UEMOA en janvier 2000, et avec la finalisation actuelle du TEC CEDEAO, la gestion des flux commerciaux externes du pays est transférée au niveau régional. Dans ce contexte, le pays ne dispose pas actuellement de stock de régulation effectif, et la mise en place d'un tel stock, tout du moins au niveau national, ne fait pas partie de ses priorités actuelles. L'Ethiopie est également signataire d'un ACR au sein du COMESA. Ce bloc régional ne dispose pas encore d'une union douanière mais est en train d'élaborer son TEC.

Le renforcement de l'intégration commerciale régionale constitue un prérequis à une gestion supranationale des stratégies de stockage de régulation. S'il existe actuellement de nombreux blocs commerciaux régionaux sur le continent africain (presque tous les pays africains sont signataires d'au moins un ACR), peu d'entre eux disposent d'une union

douanière ou d'une zone de libre-échange effective. A des degrés divers, les régions pour lesquelles les accords commerciaux se traduisent par la constitution d'une zone de libre-échange rencontrent les mêmes types de difficultés à savoir : la non finalisation du processus de démantèlement tarifaire intrarégional, la persistance de taxes informelles, le développement de barrières non tarifaires au commerce ainsi que la non-harmonisation des règles d'origine. De même, si de nombreux ACR prévoient la création d'une union douanière, seules deux (l'UEMOA et la *Southern African Customs Union* - SACU) des six unions douanières que compte le continent possèdent actuellement un TEC stabilisé et en application^[67]. Par ailleurs, lorsqu'il existe une politique tarifaire commune pour la région, celle-ci est uniquement conçue pour répondre à la problématique de prix structurellement bas, la rendant inadaptée pour accompagner un dispositif de stockage dont l'objectif est la réduction de la volatilité des prix. En matière de taxe variable permettant de faire face à des chocs conjoncturels, l'UEMOA ne dispose actuellement que de la taxe conjoncturelle à l'importation ; de son côté, la CEDEAO réfléchit à la façon d'intégrer, dans sa politique de commerce extérieur, des mesures de sauvegarde permettant de faire face à des hausses subites de prix.

Pour beaucoup de pays, en cas de crise alimentaire, les stocks d'urgence au niveau national ne constituent qu'une modalité de réponse parmi celles habituellement disponibles. En période de crise, la mobilisation de denrées peut être effectuée au travers de quatre canaux d'approvisionnement différents : (i) au niveau local, au travers des stocks de proximité, villageois ou inter-villageois, généralement connus sous les termes de banques de céréales, de greniers villageois ou de greniers de sécurité alimentaire ; (ii) au niveau national, au travers des stocks nationaux d'urgence ; (iii) au niveau régional, au travers des stocks régionaux ; (iv) au niveau international, au travers des offres publiques d'achat sur le marché mondial. Ces différents niveaux d'intervention sont bien souvent complémentaires les uns avec les autres, chacun bénéficiant d'un avantage comparatif dans la gestion d'une crise alimentaire.

En particulier, en période de rupture d'approvisionnement, les stocks de proximité constituent bien souvent la première ligne de défense pour répondre aux besoins des populations, bien avant que les denrées stockées à l'échelon national ne soient rendues disponibles. Outre la rapidité de mobilisation, l'intervention à un niveau local a également l'avantage de permettre un ciblage plus précis des bénéficiaires. Ainsi, au Niger, on recensait en 2002, 2 851 banques de céréales représentant un potentiel de stockage de plus de 40 000 tonnes. Au Burkina Faso, on estime que le pays dispose d'environ 2 000 banques

[67] Mi-2012, la CEDEAO a adopté et finalisé la structuration du TEC pour la région mais celui-ci n'est pas encore appliqué.

de céréales, soit un potentiel de stockage de 15 000 à 30 000 tonnes, tandis que le potentiel de stockage de proximité du Mali dépasserait les 15 000 tonnes (Blein, 2009).

De même que stockage de proximité et stockage national peuvent s'avérer complémentaires, le niveau régional devient potentiellement complémentaire du niveau national (le stock régional joue alors le rôle de troisième ligne de défense) dès lors que le pays n'a pas la capacité de stockage national suffisante pour couvrir les besoins nationaux ou que la région doit faire face à des chocs corrélés nécessitant une coordination des interventions entre les Etats. En Afrique de l'Ouest, ce fut notamment le cas des quatre grandes crises de 1998, 2001, 2002, et 2005 qui ont affecté simultanément le Burkina Faso, le Niger et le Mali. Par ailleurs, une gestion des stocks au niveau régional peut également se révéler utile lorsque des zones déficitaires caractérisées par la faiblesse des stocks coexistent avec des zones excédentaires, comme c'est le cas dans la zone sahélienne.

Enfin, le stockage régional peut également compléter l'intervention à l'échelle internationale lorsqu'il est conçu pour couvrir les besoins régionaux durant le délai nécessaire à une opération d'achat sur le marché extrarégional au travers d'une procédure d'appel d'offre public. Le PAM a ainsi proposé une réserve régionale pour la CEDEAO permettant de couvrir 90 jours des besoins régionaux générés par un choc de prix, ce qui correspond au délai moyen de mobilisation et d'acheminement de l'aide alimentaire internationale (PAM, 2011). Par ailleurs, le projet de réserve régionale proposé actuellement par la CEDEAO est également conçu pour couvrir 90 jours des besoins régionaux, tout en établissant une distinction entre les pays côtiers et enclavés.

Encadré 8 La réserve régionale de sécurité alimentaire de la CEDEAO^[68]

Plusieurs initiatives de réserve régionale ont été proposées par différents PTF tels que l'initiative RESOGEST animée par le CILSS ou le projet pilote PREPARE élaboré par le PAM. La CEDEAO dispose aujourd'hui d'une stratégie de stockage qui s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique agricole (ECOWAP). Cette stratégie a été validée lors de la réunion du Comité technique spécialisé agriculture, environnement et ressources en eau de la CEDEAO, le 27 septembre 2012 à Abidjan.

La stratégie de la CEDEAO intègre les différents mécanismes de l'initiative du RESOGEST, hormis la mobilisation de 5 % des stocks nationaux pour la réserve régionale, car elle considère que la réserve régionale doit venir s'ajouter, et non se substituer, aux capacités de réponse au niveau national. La proposition intègre également le projet pilote du PAM dans la



[68] Pour plus d'informations sur cette initiative, consulter le document complet à l'adresse suivante : http://www.oecd.org/swac/publications/Regional%20food%20reserve_FR_light.pdf



mesure où la forte variation des prix internationaux ayant un impact sur les prix nationaux constitue l'un des éléments déclencheurs de la réserve. Cependant, la proposition de la CEDEAO élargit les critères de mobilisation de la réserve en retenant comme déclencheur les critères d'insécurité alimentaire définis par le CHB, et dont le facteur prix n'est qu'un élément parmi onze indicateurs.

La réserve est dimensionnée pour faire face à tout type de choc (agroclimatique et prix/marché) d'une ampleur équivalente à ce que la région a connu au cours des dix dernières années. Sur la base des besoins annuels ainsi estimés pour chaque pays, appliqués au nombre d'habitants projetés pour 2020^[69], il est alors considéré que les trois premiers mois seront couverts par les niveaux national (stocks nationaux et stocks de proximités) et régional, à hauteur respectivement de 60 % et 40 %^[70], les mois suivants étant assurés, si nécessaire, par le niveau extrarégional.

Cette stratégie part du principe que l'intervention régionale ne doit intervenir qu'en complément des mesures prises par les Etats, ce qui implique que des efforts sont fournis en parallèle par ces derniers pour accroître les stocks nationaux et de proximité.

Sur la base de ces principes d'intervention, en année 1, une réserve régionale de 176 380 tonnes sera constituée (60 000 tonnes en physique et 116 380 tonnes en financier). La réserve montera ensuite en puissance pour atteindre un niveau de 411 554 tonnes (140 000 tonnes en physique et 271 554 tonnes en financier) en année 8. La stratégie inclut des éléments techniques du dispositif (dimensionnement, composantes physiques et financières, déclenchement, composition, localisation, approvisionnement), mais également des éléments opérationnels en fournissant des indications sur le portage institutionnel, les coûts, le mécanisme de financement, le dispositif de suivi-évaluation, et propose un plan d'action à l'horizon 2020. La réserve régionale est composée pour 1/3 d'une réserve physique positionnée dans des magasins de stockage dans certains pays de la sous-région, et pour 2/3 d'une réserve financière placée sur un compte rémunéré. Cette dernière n'est pas uniquement constituée d'un stock financier destiné à l'achat de vivres pour des opérations d'urgence : elle doit également permettre de financer des opérations telles que les transferts en espèces, les coupons d'achat, etc.

Cette stratégie part du principe que l'intervention régionale ne doit intervenir qu'en complément des mesures prises par les Etats, ce qui implique que des efforts sont fournis en parallèle par ces derniers pour accroître les stocks nationaux et de proximité.

Sur la base de ces principes d'intervention, en année 1, une réserve régionale de 176 380 tonnes sera constituée (60 000 tonnes en physique et 116 380 tonnes en financier). La réserve montera ensuite en puissance pour atteindre un niveau de 411 554 tonnes

[69] TROP de stocks n'ayant pas été réajustés en fonction de la croissance de la population, sont actuellement sous-dimensionnés.

[70] Notons que les pays enclavés bénéficient d'un appui régional plus important que les pays côtiers (40 % contre 20 %).

(140 000 tonnes en physique et 271 554 tonnes en financier) en année 8. La stratégie inclut des éléments techniques du dispositif (dimensionnement, composantes physiques et financières, déclenchement, composition, localisation, approvisionnement), mais également des éléments opérationnels en fournissant des indications sur le portage institutionnel, les coûts, le mécanisme de financement, le dispositif de suivi-évaluation, et propose un plan d'action à l'horizon 2020. La réserve régionale est composée pour 1/3 d'une réserve physique positionnée dans des magasins de stockage dans certains pays de la sous-région, et pour 2/3 d'une réserve financière placée sur un compte rémunéré. Cette dernière n'est pas uniquement constituée d'un stock financier destiné à l'achat de vivres pour des opérations d'urgence : elle doit également permettre de financer des opérations telles que les transferts en espèces, les coupons d'achat, etc.

3.3.2. Les conditions de faisabilité technique

Disposer de capacité d'analyse suffisante et de règles de déclenchement objectives

Quelle que soit la stratégie de stockage considérée (régulation ou urgence), l'accès à une expertise et à des données solides constitue un facteur clé de son succès. Cela concerne le personnel interne au dispositif institutionnel de gestion du stock, ce qui renvoie aux moyens à mettre en œuvre pour retenir le personnel qualifié, mais également à l'ensemble du système d'information sur lequel s'appuie le dispositif de stockage. L'enjeu de ces systèmes d'information est de permettre au gouvernement d'agir et d'adapter les règles de sa stratégie de stockage « à temps », et de fournir des règles de déclenchement du stock « objectives » permettant d'améliorer la gouvernance et l'effectivité de la politique (2.1).

Avant de mettre en place un stock de régulation, il s'agit donc de s'assurer que le pays dispose d'un SIM performant et de données fiables sur les perspectives de récolte. En effet, comme rappelé précédemment (voir section 1.3.4.), cela n'est pas toujours le cas dans de nombreux pays africains bien qu'une amélioration de ces dispositifs semble être aujourd'hui possible grâce au développement des cadres de concertation multi-acteurs. Ces dispositifs ont démontré une certaine capacité à améliorer la gouvernance des politiques de régulation des marchés, notamment grâce à la mise en commun et la validation d'informations provenant du secteur privé et du secteur public. Les interventions publiques sur le marché éthiopien réalisées lors des crises de 2007/2008 et 2011/2012, et conduites par l'EGTE (dont les capacités d'analyse des marchés sont jugées insuffisantes) ont en partie contribué à générer une flambée de prix sur le marché intérieur plus importante que celle constatée sur le marché international.

De même, avant de mettre en place un stock d'urgence, il est important que le pays dispose d'un SAP appuyé par un SIM performant, le tout intégré dans un plan de contingence national. Face à l'incapacité des SAP à prévenir un certain nombre de crises alimentaires (notamment celles de 2004 et 2008), le CILSS a développé un nouveau cadre d'analyse de la vulnérabilité, le CH, qui définit de manière consensuelle un ensemble d'indicateurs de suivi de la vulnérabilité. L'adoption de ce nouveau cadre par les pays est loin d'être entièrement effective. Le Burkina Faso a publié récemment les rapports d'analyse de l'économie des ménages (HEA) des neuf zones de mode de vie pré-identifiées par le dispositif FewNet, ce qui constitue une avancée certaine vers l'adoption du CH, bien que le SAP du Burkina Faso ne fournisse pas encore d'état d'alerte distinguant les cinq seuils d'insécurité alimentaire définis dans le CH. Par ailleurs, un plan annuel de contingence multirisques a été adopté par le gouvernement du Burkina Faso en février 2009.

Sur la base de dispositifs de suivi et d'analyse de l'insécurité alimentaire performants, il est alors possible de définir des règles de déclenchement objectives, basées sur des indicateurs de sécurité alimentaire, conditionnant les entrées et sorties des vivres dans les stocks. Tout l'enjeu est alors de trouver le meilleur équilibre possible entre l'objectivité, nécessaire pour assurer une bonne gouvernance des stocks, et la souplesse des règles dont doit faire preuve le dispositif pour être en mesure de s'adapter à l'évolution du contexte. Ainsi, de 1994 à 2012, le déclenchement de la partie physique du SNS du Burkina Faso était conditionné à l'atteinte d'un déficit net de 5 %, alors que ce pays n'a jamais atteint ce déficit au cours des 20 dernières années.

Le dimensionnement

Le dimensionnement des stocks de régulation est très difficile à évaluer. Pour un pays donné, caractérisé notamment par sa position géographique et sa politique commerciale, la taille du stock doit être suffisante pour impacter les prix de marchés. L'une des méthodes d'estimation de cet impact consiste à apprécier l'élasticité du prix par rapport à l'offre et à la demande sur le marché considéré. Ainsi, en Ethiopie, il a été estimé qu'un stock de 407 000 tonnes entraînait une diminution des prix de 2,18 % sous l'hypothèse d'une offre relativement élastique ($=0,6$) par rapport au prix et de 3,27 % lorsqu'elle devient relativement inélastique ($=0,4$) (IFPRI, 2011). Cependant, l'élasticité prix de l'offre peut être sensiblement modifiée selon les modalités de stockage/déstockage retenues, notamment la période de mise en marché des quantités déstockées. Par ailleurs, beaucoup de pays africains ne disposent pas des données suffisantes pour être en mesure d'utiliser les méthodes économétriques permettant le calcul de ces élasticités. Afin d'accompagner son ambition de mettre en place un stock de régulation des prix, l'Ethiopie souhaite passer d'une capacité de stockage de 400 000 à 3 millions de tonnes. Cependant la plupart des parties prenantes considèrent cet objectif trop ambitieux, dans la mesure où le surplus

commercialisable ne dépasse pas 4 millions de tonnes. A l'inverse, au Burkina Faso, les deux stocks (SI et SCR) qui affichent des objectifs de régulation des prix ne représentaient respectivement que 5 000 et 15 000 tonnes fin 2011, ce qui semble insuffisant pour impacter les prix au regard du volume de la production commercialisée, estimé à environ 700 000 tonnes.

Le dimensionnement d'un stock d'urgence est également un exercice très difficile et dépend en premier lieu du type de besoins que la stratégie de stockage cherche à couvrir à travers ses opérations. Trois questions doivent alors être considérées : quels sont les types de choc à couvrir (choc agroclimatique, risque de marché, crise sociopolitique) ? Comment estimer les besoins globaux ? Et, parmi ces besoins, quels sont ceux qui seront couverts par la stratégie de stockage ? Lorsque l'on analyse les expériences passées ou en cours, il est possible de faire ressortir cinq principales méthodes pour évaluer les besoins globaux (Banque asiatique de développement, 2011 ; CEDEAO, 2012) :

- évaluation du « *gap* » entre la consommation lors d'un choc et la consommation moyenne sur une période considérée^[71]. Cette méthode a cependant l'inconvénient de considérer toutes les personnes vulnérables et pas seulement les personnes nécessitant une intervention d'urgence. Par ailleurs, elle pose la question du type de choc à considérer ;
- évaluation du « *gap* » entre les importations lors d'un choc et les importations moyennes ;
- analyse rétrospective du ratio stock/consommation ;
- évaluation des besoins futurs en fonction de l'assistance apportée lors des crises passées ;
- évaluation de la proportion de personnes nécessitant une intervention d'urgence lors d'un choc que l'on convertit en besoins alimentaires^[72], et estimation de la part de ces besoins qui seront couverts par le stock d'urgence. Généralement, la couverture des besoins varie de 2 à 6 mois.

En outre, si la taille du stock doit être suffisante pour couvrir les besoins, elle ne doit pas non plus être trop importante pour ne pas impacter les prix de marché de manière significative.

[71] Le PAM a utilisé cette méthode dans son étude PREPARE sur la réserve régionale de la CEDEAO.

[72] La CEDEAO a utilisé cette méthode dans l'étude de faisabilité de sa réserve régionale.

Au Burkina Faso, la crise alimentaire de 2012 a affecté 2,85 millions de personnes. Le SNS et le stock financier sont prévus pour couvrir les besoins immédiats des populations le temps qu'une aide extérieure puisse être acheminée. En considérant un délai moyen de 3 mois entre le lancement d'un appel d'offre international et l'acheminement jusqu'au lieu de distribution de l'aide, et une ration mensuelle de 15 kg/personne^[73], le SNS et le stock financier auraient dû être théoriquement en mesure de fournir 128 250 tonnes de céréales, alors que leur capacité de réponse à la veille de la crise n'était que de 68 225 tonnes.

Le dimensionnement du stock stratégique revêt, quant à lui, une forte dimension subjective. Ainsi, en Egypte, l'évaluation des risques de rupture d'approvisionnement est difficile à établir car il n'existe pas de référence historique pour le pays. Elle est donc fortement liée à la perception de ce risque par l'Etat et les autres acteurs, en relation avec la position géostratégique du pays et des perspectives d'évolution des conflits régionaux.

Dans tous les cas, le dimensionnement du stock revient à croiser deux paramètres, à savoir l'évaluation des différentes catégories de chocs (chocs de prix, chocs naturels, conflits politiques) comme évoqué ci-avant, mais également les possibilités de financement face aux coûts que génère un stock de plus ou moins grande taille.

La composition du stock (partie physique)

Lorsque l'on s'interroge sur la composition du stock d'urgence ou du stock de régulation, deux questions doivent être posées : le stock doit-il être composé uniquement de ressource en nature ou est-il préférable de prévoir également une part financière ? Si le stock comprend une part en ressource physique, quelle doit être sa composition ?

Les problématiques relatives à la part physique et financière de la réserve ont déjà été abordées dans cette étude, lors de l'analyse de la pertinence du stock d'urgence. La question de la composition de la partie physique du stock renvoie, quant à elle, aux habitudes alimentaires des populations, à l'importance des différentes denrées dans la production agricole et la consommation des ménages, aux coûts liés à leur achat et à leur conservation. Pour les stocks de régulation, la composition dépend également de l'ampleur de l'instabilité des prix des différents produits (le stock devant concentrer son intervention sur les produits qui connaissent une forte instabilité) ainsi que de la difficulté à stabiliser les prix du produit considéré. Que ce soit à des fins de régulation ou de sécurité alimentaire, un certain nombre de ces critères conduit à préconiser plutôt le stockage de produits vivriers. En effet, les prix de ces produits sont généralement plus instables que

[73] Les délais moyens sont ceux observés par *Catholic Relief Services*, l'un des principaux fournisseurs d'aide alimentaire américaine au Burkina Faso. La ration par tête est la norme appliquée par le PAM.

ceux des produits importés ; de plus, ces produits représentent des produits stratégiques dans les régimes alimentaires des populations, et offrent une opportunité de débouché supplémentaire pour les producteurs locaux.

Cependant, le stockage de ces produits pose plusieurs difficultés. Si l'on considère, par exemple, les produits vivriers d'Afrique de l'Ouest, des céréales sèches telles que le maïs, le mil ou le sorgho peuvent être conservées, alors que des produits comme le manioc ou l'igname doivent être transformés avant d'envisager tout stockage dans la durée. L'absence de normes et standards clairs pour les produits vivriers pose également des difficultés, en particulier pour la détermination des spécificités techniques des produits lors des appels d'offres ou de l'établissement des contrats d'achat, ainsi que pour la conservation des produits. Par ailleurs, bien que certains aliments comme le riz constituent des produits stratégiques pour les populations, ils ne sont pas forcément produits en quantités suffisantes localement.

En Ethiopie, le stock d'urgence est officiellement composé de blé (70 %), de maïs (20 %) et de sorgho (10 %), ce qui correspond également aux trois céréales les plus consommées au niveau national. Cependant, depuis 2008, cette composition n'est plus respectée et le stock est quasi exclusivement composé de blé importé. Cette évolution s'explique notamment par le fait que, depuis 2007, les ONG et le PAM^[74] ne sont plus autorisés à effectuer des achats locaux de céréales et que l'EFSRA applique des standards de qualité très strictes sur les céréales stockées, que les producteurs locaux ont souvent du mal à atteindre. Au Burkina Faso, durant la période 2004-2009, le SNS était constitué à 51 % de sorgho, 34 % de mil et 15 % de maïs. Ce sont également ces trois céréales qui fournissent l'essentiel de l'apport journalier en calories et en protéines à la population. Contrairement à l'Ethiopie, le SNS est ici en principe entièrement constitué par des produits locaux ; cependant, la SONAGESS rencontre régulièrement de grandes difficultés lors des opérations de rotation techniques car elle ne trouve pas d'acheteurs à des prix permettant de reconstituer le stock à l'identique, et/ou des fournisseurs capables de livrer des céréales à la qualité et aux quantités convenues dans les appels d'offres.

S'agissant des stocks de régulation, le degré d'« échangeabilité » du produit stocké compte également car il va déterminer le niveau de coordination nécessaire entre la stratégie de stockage et la politique commerciale extérieure. Comme nous l'avons vu, une stratégie de stockage de régulation peut être mise en échec si des importations (exportations) à un prix moins (plus) important que le prix d'intervention plancher (plafond) sont rendues

[74] Excepté à travers le programme P4P, mais les quantités concernées sont très limitées.

possibles du fait d'une incapacité de l'Etat à contrôler son commerce extérieur. La faisabilité technique de la stratégie de stockage dépend donc également de la nature échangeable (ou non échangeable) du produit stocké. A ce titre, il est possible de classer les produits alimentaires agricoles en cinq catégories : (i) les biens échangeables internationalement (ex : maïs, blé) ; (ii) les biens échangeables régionalement (ex : fonio) ; (iii) le riz, qui est un bien échangeable mais qui constitue une catégorie à part dans la mesure où il n'existe pas de marché spot pour ce produit ; (iv) les biens non échangeables mais substituables à un produit échangeable. Par exemple, pour beaucoup de pays africains, le riz local est non échangeable car d'une qualité très différente du riz importé. S'il existe une forte substituabilité entre les deux qualités de riz, le riz importé peut néanmoins venir concurrencer le riz local et faire échouer l'opération de stockage visant à défendre un prix plancher pour le riz produit localement ; (v) les produits non échangeables (ex : manioc, mil, igname, tef éthiopien).

Les sources et les modalités d'approvisionnement

Lors de la constitution initiale du stock et lors des opérations de reconstitution, les structures de gestion disposent potentiellement de deux sources d'approvisionnement : le marché local ou le marché international. Lorsque les denrées sont disponibles sur les marchés locaux et présentent une qualité suffisante, les gestionnaires du stock auront intérêt à privilégier ce canal d'approvisionnement afin que la stratégie de stockage public constitue également une opportunité de nouveaux débouchés pour les producteurs locaux.

Les modalités d'approvisionnement sont multiples. La reconstitution du stock physique peut passer par des achats directs aux producteurs (comme le fait la SONAGESS au Burkina Faso), des appels d'offres publics, nationaux ou internationaux, des offres publiques d'achat, et des contrats à terme. Lorsque les marchés financiers sont suffisamment développés, d'autres instruments de gestion du marché plus modernes telles que les options d'achat peuvent être utilisés.

Les prix de reconstitution/cession du stock

S'agissant du stock de régulation, les prix sont fixés par la bande qui détermine les prix d'intervention plancher et les prix d'intervention plafond de la stratégie de stockage. Dans la mesure où les opérations de stockage/déstockage visent à défendre un prix, la structure en charge de la gestion du stock cède/achète aux prix d'intervention afin de maintenir celui-ci. Le prix d'achat peut cependant être différent du prix plancher lorsque le stockeur public cherche à reconstituer son stock par des achats sur le marché international, en prévision d'un dépassement futur du prix plafond et en l'absence de disponibilités sur les marchés locaux.



3. Implications pour les décideurs

En ce qui concerne les stocks d'urgence, la fixation des prix de cession est moins évidente. Afin d'assurer la pérennité du stock d'urgence^[75], la structure en charge de sa gestion a trois options possibles en ce qui concerne le prix de vente des vivres stockées aux organismes en charge d'intervenir auprès des populations vulnérables (PAM, 2011) :

- soit elle vend au prix auquel il a acheté le stock initialement, le risque étant que si le prix a diminué entre temps, l'acheteur préférera s'approvisionner ailleurs ;
- soit elle vend à un prix moyen d'achat sur une période donnée, ce qui offre une meilleure prévisibilité à l'acheteur et lui fournit un prix avantageux si l'on se trouve dans une phase de flambée des prix ;
- soit elle vend au prix qu'elle devra payer pour reconstituer son stock (sur une période limitée et prédéfinie). Cette dernière option peut coûter très cher si les prix du moment sont hauts mais elle assure que le prix de vente ne sera jamais supérieur au prix du marché et que l'activité du stock sera toujours équilibrée.

[75] La structure en charge de la gestion du stock d'urgence cède le stock (physique ou financier) à un organisme en charge des opérations d'aide alimentaire d'urgence, qui distribuera l'aide sous différentes modalités selon les caractéristiques de la crise et des populations affectées (distribution gratuite ou subventionnée d'aliments, cash, coupon alimentaires, etc.). La prise en charge du coût de l'aide aux populations vulnérables est répartie, entre la structure en charge de la gestion du stock et les organismes responsables des opérations, dans des proportions différentes et selon des modalités variables, d'un pays à l'autre.

Conclusion générale

La pertinence des dispositifs publics de stockage ne peut être analysée sans considérer également les conditions de leur mise en œuvre

Au terme des investigations menées dans le cadre de la présente étude, il apparaît logique que la question des stocks occupe aujourd'hui une place importante dans les débats relatifs aux politiques agricoles et aux politiques de sécurité alimentaire des pays africains. Alors que la période actuelle est marquée par un engouement pour le développement par l'agriculture et une forte volatilité des prix agricoles internationaux et par des crises alimentaires successives, il apparaît, en effet, une convergence assez forte sur la priorité à accorder à la réduction des risques (et/ou à l'atténuation de leurs effets) auxquels sont confrontés les ménages les plus vulnérables. Cet objectif est poursuivi à travers une combinaison, variable selon les contextes nationaux, du jeu du marché, de l'action collective et des interventions de la puissance publique (Etats, collectivités locales, organisations régionales). Dans ce cadre, les dispositifs publics de stockage ont manifestement un rôle à jouer.

Cependant, au-delà du consensus sur la priorité à accorder à la gestion des risques, les débats demeurent intenses à propos du rôle que doit jouer l'intervention publique, notamment dans le traitement du risque prix. Cela se traduit par des positions tranchées en ce qui concerne les stocks publics de régulation, la légitimité des stocks d'urgence faisant, quant à elle, l'objet d'un assez large consensus. De ce fait, nous avons cherché à distinguer le plus systématiquement possible l'analyse de la pertinence et celle de la faisabilité des différents types de stocks publics.

Au final, on constate que la pertinence et la faisabilité de ces politiques sont étroitement liées et dépendent principalement du contexte dans lequel ces politiques sont mises en œuvre. En effet, en ce qui concerne le stockage public de régulation, si le modèle de stockage concurrentiel (qui constitue le cadre analytique de référence pour examiner la pertinence de ces stocks) permet de mettre en exergue un certain nombre d'effets négatifs potentiels (notamment l'éviction du stockage privé), il s'avère difficile (voire impossible) de l'appliquer à des situations concrètes car il repose sur des hypothèses très restrictives. En revanche, la littérature académique et la revue des expériences passées mettent en évidence que, face à un risque prix significatif, c'est la question des ressources (financières,

institutionnelles, techniques) dont dispose la puissance publique qui est déterminante dans l'efficacité d'un stock de régulation. En ce qui concerne les stocks d'urgence, si leur légitimité est rarement remise en cause, les choix relatifs à leur dimensionnement et à leur nature (réserve physique et/ou financière) sont, également, très dépendants du type de risque à couvrir et des ressources dont disposent les acteurs publics.

A la question des ressources disponibles se superpose celle de la cohérence avec les autres volets de la politique sectorielle dans laquelle s'inscrit un dispositif public de stockage : politique de régulation des marchés agricoles (et, au-delà, de soutien à la production agricole) dans le cas du stock de régulation ; politique de sécurité alimentaire dans le cas des stocks d'urgence. En d'autres termes, l'efficacité d'un dispositif public de stockage sera fortement amoindrie si celui-ci n'est pas conçu et mis en œuvre en considérant la cohérence et la complémentarité avec les autres instruments relevant de la même politique sectorielle.

Enfin, l'évaluation (*ex ante* ou *ex post*) d'un dispositif public de stockage doit également porter sur sa contribution à la réduction, ou à la couverture, des risques qui pèsent sur les systèmes d'activité des ménages vulnérables. Ceci implique d'examiner les synergies ou les concurrences entre les différents types de stocks ainsi qu'entre ceux-ci et l'ensemble des instruments de couverture ou de réduction du risque. Des stocks publics de régulation peuvent être antagoniques au bon fonctionnement d'outils de marché de gestion du risque prix, comme les contrats à terme ou les options, s'ils visent à réduire très fortement la volatilité des cours, diminuant ainsi l'intérêt des opérateurs privés, indispensables fournisseurs de liquidités. Mais ils peuvent également contribuer, dans le même temps, à abaisser le coût de la prime de risque payée par les utilisateurs de ces outils. Le défi pour les gouvernements consiste donc à trouver le bon dosage entre le recours aux stocks publics – ciblant en priorité la lutte contre la volatilité « excessive » des marchés – et les instruments privés de gestion du risque prix.

La question des impacts d'une éventuelle généralisation des stocks de régulation se pose finalement assez peu pour les pays africains

Dans les débats relatifs aux stocks de régulation, la question des conséquences de leur éventuelle généralisation revient souvent. Les détracteurs de ce type de stocks soulignent, à juste titre, que, en l'absence de mécanismes internationaux de régulation des marchés, si des acteurs majeurs sur les marchés ou un grand nombre de petits pays se dotent d'un

tel instrument, le risque d'un accroissement de la volatilité des marchés internationaux de produits alimentaires est élevé.

L'occurrence d'un tel risque s'avère très faible dans le cas des pays africains (qui constituent le champ géographique de cette étude). En effet, l'Afrique est composée essentiellement de pays importateurs dont le poids dans les échanges mondiaux de produits alimentaires de base est relativement modeste, excepté l'Égypte. De plus, le scénario dans lequel ils se doteraient tous d'un stock de régulation et décideraient d'arrêter temporairement leurs importations pour défendre leurs prix plancher, dans un contexte de bas prix mondiaux, est très peu probable^[76]. Quant à l'autre scénario, c'est-à-dire une amplification d'une envolée des cours internationaux en raison d'une interdiction temporaire d'exportation dans tous les pays africains disposant d'un stock de régulation (pour défendre leurs prix plafond), il est encore moins probable puisque la plupart d'entre eux ne sont pas (et ne seront pas à moyen terme) exportateurs structurels de céréales.

Stocks de régulation : lorsqu'ils sont pertinents, les conditions de leur efficacité sont très restrictives

Lorsqu'un pays connaît de fortes fluctuations des prix des denrées alimentaires et que les mécanismes de marché ne suffisent pas à réduire ces fluctuations (ou à atténuer leurs effets sur les producteurs et les consommateurs), un stockage public de régulation est, en principe, justifié. Cependant, l'atteinte des objectifs généralement assignés à un tel stock – réduction de l'insécurité alimentaire et croissance de la production agricole – exige que soient réunies plusieurs conditions particulièrement fortes. Il s'agit en particulier de :

- la disponibilité de ressources financières suffisantes afin que le volume du stock permette d'agir effectivement sur le niveau des prix ;
- l'existence de systèmes d'information (sur les marchés intérieurs et internationaux) performants afin de pouvoir ajuster les bornes de la bande de prix à l'évolution des conditions du marché international (lissage des prix parité import et export) ;
- une gouvernance transparente du stock afin d'assurer la prévisibilité et la crédibilité de la politique affichée et, en conséquence, favoriser l'effectivité de la politique de régulation ;

[76] L'Égypte, premier importateur mondial de blé, constitue un cas particulier. Étant donné le poids des importations dans la consommation alimentaire totale du pays, l'hypothèse d'une fermeture temporaire des importations ne semble pas plausible (y compris pour la défense d'un éventuel prix plancher).

- la mise en place de mesures visant à réduire les asymétries, parmi les producteurs agricoles, d'insertion au marché et de dotation en facteurs de production afin d'éviter que le stock de régulation ne constitue un instrument d'aggravation des inégalités.

Si ces conditions sont réunies, la mise en œuvre du stock de régulation doit être accompagnée d'un suivi-évaluation de ses effets, notamment sur la croissance de la production. Il s'agit là d'anticiper les situations d'excédents structurels qui nécessiteront, le cas échéant, une adaptation des instruments de gestion de la production et des marchés agricoles.

Stocks d'urgence : veiller à leur bonne insertion dans les politiques de sécurité alimentaire

Comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises, la pertinence d'un stock d'urgence fait l'objet d'un consensus dès lors que certaines catégories de la population du pays considéré sont exposées à un risque d'insécurité alimentaire conjoncturelle, dont la concrétisation peut aboutir à une crise alimentaire.

Néanmoins, au vu du bilan des politiques de prévention et de gestion des crises alimentaires, notamment dans la région sahélienne, plusieurs points doivent faire l'objet d'une attention particulière dans la mise en œuvre d'un stock d'urgence :

- l'équilibre, dans la répartition des ressources financières, entre les instruments répondant à l'insécurité alimentaire structurelle (filets sociaux) et ceux destinés à prévenir ou atténuer l'insécurité alimentaire conjoncturelle. Dans de nombreux cas, cela implique de veiller à éviter un éventuel surdimensionnement du stock d'urgence ;
- le poids relatif de la réserve financière et de la réserve en nature dans la constitution du stock d'urgence ;
- l'articulation entre les différents niveaux d'intervention, depuis le niveau local (rôle des collectivités locales) jusqu'au niveau régional en passant par le niveau national ;
- la qualité des systèmes d'information, y compris leur adéquation à l'évolution des problématiques d'insécurité alimentaire.

La gouvernance du stock d'urgence, et plus largement de la politique de prévention/gestion des crises alimentaires, est complexe et mérite une attention particulière. En effet, elle implique des acteurs dont les stratégies sont difficilement conciliables car reposant sur des principes de légitimité différents (gouvernement *versus* agences de coopération ; acteurs de l'aide humanitaire *versus* acteurs du développement ; etc.).

Stocks stratégiques : limiter leur mise en place à des situations très particulières

Au démarrage de l'étude, cette catégorie de stock ne figurait pas dans la « gamme » des instruments à considérer. A l'issue de l'examen de la littérature et, surtout, de la réalisation de l'étude de cas portant sur l'Egypte, il s'avère nécessaire de l'inclure dans la typologie.

Les stocks stratégiques visent à prémunir un pays dans son ensemble contre un risque de rupture d'approvisionnement sur les marchés extérieurs. Dans le cas d'un pays fortement dépendant des importations, l'enjeu ne réside pas dans la sécurité alimentaire d'une catégorie de la population mais dans la stabilité sociale et politique du pays tout entier. Au cours des dernières décennies, ce risque de rupture d'approvisionnement d'un pays importateur ne s'est pratiquement jamais concrétisé^[77]. Cependant, si, pour des raisons qui lui sont propres, le gouvernement d'un pays décide de constituer un stock stratégique, il est alors important de mener en parallèle des actions sur les contrats d'importation (diversification, engagement dans la durée, etc.) et d'en informer la population. En reportant une partie de la charge de stockage sur les opérateurs des pays exportateurs et en renforçant la confiance de la population vis-à-vis de la stabilité des approvisionnements, de telles mesures peuvent permettre d'optimiser la taille du stock stratégique et, ainsi, de limiter la concurrence (sur les ressources) avec d'autres volets de la politique de sécurité alimentaire.

[77] « L'arme alimentaire », souvent évoquée au cours des années 1970, a été très peu utilisée en pratique. Lorsqu'elle l'a été (cas de l'embargo américain sur les ventes de céréales à l'Union soviétique, suite à l'invasion de l'Afghanistan en 1979), elle s'est révélée peu efficace.

Faut-il s'affranchir d'une dichotomie trop marquée entre les différents types de stocks ?

Dans de nombreux pays africains, les frontières entre les stocks de régulation et les stocks d'urgence ne sont pas, dans la pratique, aussi étanches que la théorie le laisserait entendre. Cependant, la pluralité des objectifs ainsi assignée à un même instrument ne semble pas se traduire par une plus grande efficacité.

Les analyses de cas réalisées dans le cadre de la présente étude et d'autres travaux montrent qu'il s'avère peu réaliste de vouloir faire jouer un rôle de régulation des prix à un stock d'urgence. La principale raison tient au fait que ce ne sont pas les mêmes volumes, et donc les mêmes ressources financières, qui sont en jeu. De plus, les critères de déclenchement et les modalités d'intervention sont différents.

Dans beaucoup de pays africains, les conditions ne semblent actuellement pas réunies^[78] pour permettre la mise en place d'un stock de régulation susceptible d'agir efficacement. Cela ne signifie pas autant qu'il n'existe aucune possibilité pour les Etats d'agir en faveur d'un meilleur fonctionnement des marchés. Une régulation « conjoncturelle » peut en partie être réalisée *via* les instruments aux frontières (nationaux et, dans certains cas, régionaux), en tenant compte des engagements pris et des marges de manœuvre au sein de l'OMC. Surtout, l'action publique peut porter sur l'amélioration des performances « structurelles » des marchés (fluidification des échanges, réduction des coûts de transaction, limitation des situations d'oligopole, etc.). Dans cette perspective, les instruments de réduction de l'insécurité alimentaire, dont les stocks d'urgence, peuvent jouer un rôle à travers, par exemple, le renforcement des SIM ou le fractionnement des appels d'offres lancés pour la rotation des stocks.

En d'autres termes, dans un contexte où les conditions de mise en place, à court ou moyen terme, des stocks de régulation ne semblent réunies que dans peu de pays africains, il est possible, et même souhaitable, de rechercher une inscription optimale des instruments de réduction de l'insécurité alimentaire, dont les stocks d'urgence, dans un objectif d'amélioration des performances des marchés agricoles et alimentaires.

[78] Au moins à l'échelle nationale. Dans certains cas, il est possible que des ressources (financières, institutionnelles et techniques) nécessaires puissent être mobilisées dans un cadre régional.

Liste des sigles et abréviations

ACDI	Agence canadienne de développement international
ACR	Accord commercial régional
ADLI	<i>Agricultural Development Led Industrialization</i> (Ethiopie)
AFD	Agence Française de Développement
AGP	Programme de croissance agricole (Ethiopie)
AMIS	<i>Agricultural Market Information System</i>
ANMF	Association nationale de la meunerie française
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
ATA	Agence de transformation agricole (Ethiopie)
BC	Banque de céréales
BEI	Banque européenne d'investissement
BULOG	<i>Badan Urusan Logistik</i> (Indonésie)
CAF	Coût-assurance-fret (valeur)
CEDEAO	Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest
CH	Cadre harmonisé
CILSS	Comité inter-Etats de lutte contre la sécheresse au Sahel
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CNSA	Conseil national de sécurité alimentaire
COMESA	<i>Common Market for Eastern and Southern Africa</i>
CPSA	Comité de prévision de la situation alimentaire et nutritionnel
CRGE	Stratégie pour une économie verte résiliente face au changement climatique (Ethiopie)

CSA	Comité de la sécurité alimentaire
CSA	Agence centrale des statistiques (Ethiopie)
CSB	<i>Corn-Soya Blend</i>
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CVS	Coefficient de variation saisonnière
DGPER	Direction générale de la Promotion de l'économie rurale (Burkina Faso)
DPPA	Organe de planification préalable et de prévention des catastrophes naturelles (Ethiopie)
DPPC	Commission de prévention des catastrophes et de planification préalable (Ethiopie)
DRMFSS	<i>Disaster Risk Management and Food Security Sector</i> (Ethiopie)
EAC	<i>East African Community</i>
ECX	<i>Ethiopia Commodity Exchange</i>
EFSRA	<i>Emergency Food Security and Reserve Administration</i> (Ethiopie)
EGTE	<i>Ethiopian Grain Trade Enterprises</i>
EHCSS	<i>Egyptian Holding Company for Silo and Storage</i>
EM-DAT	<i>Emergency Database</i>
ERHI	<i>Ethiopia Regional Hunger Index</i>
ETB	Birr éthiopien
EUR	Euros
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FARM	Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde
FASA	Fonds d'appui à la sécurité alimentaire (Burkina Faso)
FCFA	Franc CFA
FIHC	<i>Food Industries Holding Company</i> (Egypte)
FMI	Fonds monétaire international
FSA	Fonds de sécurité alimentaire (Burkina Faso)
FSCB	Bureau de coordination de la sécurité alimentaire (Ethiopie)

FSP	Programme de sécurité alimentaire (Ethiopie)
GASC	<i>General Authority for Supply Commodities</i> (Egypte)
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GCSS	<i>General Company for Silo and Storage</i> (Egypte)
GoE	Gouvernement éthiopien
GREMA	Groupe de recherche et d'échanges sur la régulation des marchés agricoles
GTP	Plan de croissance et de transformation (Ethiopie)
HABP	<i>Household Asset Building Program</i>
HLPE	<i>High Level Panel of Experts</i>
HEA	<i>Household Economy Analysis</i> (Etude sur l'économie des ménages)
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
INRA	Institut national de la recherche agronomique (France)
IRAM	Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement
LE	Livre égyptienne
LEAP	<i>Livelihoods, Early Assessment and Protection Project</i> (Ethiopie)
MAAF	Ministère de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Forêt
MAE	Ministère des Affaires étrangères (France)
MGS	Mesure globale de soutien
MoA	Ministère de l'Agriculture (Ethiopie)
MoARD	Ministère de l'Agriculture et du Développement rural (Ethiopie)
MoFED	Ministère des Finances et du Développement économique (Ethiopie)
MoH	Ministère de la Santé (Ethiopie)
NBE	Banque nationale éthiopienne
NCPB	<i>National Cereals and Produce Board</i> (Kenya)
NDPPC	Comité national de prévention des catastrophes et de planification préalable (Ethiopie)
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique

NFRA	<i>National Food Reserve Agency</i> (Ethiopie)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFNACER	Office national des céréales (Burkina Faso)
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONIC	Office national interprofessionnel des céréales (France)
OP	Organisation paysanne
OPAM	Office des produits agricoles du Mali
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PAC	Politique agricole commune
PAS	Programme d'ajustement structurel
PASA	Programme d'ajustement sectoriel agricole (Burkina Faso)
PAM	Programme alimentaire mondial
PASDEP	<i>Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty</i> (Ethiopie)
PBDAC	<i>Principal Bank for Development and Agricultural Credit</i> (Egypte)
PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays moins avancés
PNOCSUR	Plan national d'organisation et de coordination des secours d'urgence et de réhabilitation (Burkina Faso)
PNSR	Programme national du secteur rural (Burkina Faso)
PSNP	<i>Productive Safety Net Program</i> (Ethiopie)
PTF	Partenaire technique et financier
SACU	<i>Southern African Customs Union</i>
SADC	<i>Southern African Development Community</i>
SAP	Système d'alerte précoce

SCADD	Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (Burkina Faso)
SCR	Stock commercial de régulation (Burkina Faso)
SI	Stock d'intervention (Burkina Faso)
SIM	Système d'information sur les marchés
SISA	Système d'information sur la sécurité alimentaire
SNS	Stock national de sécurité
SNSA	Stratégie nationale de sécurité alimentaire (Burkina Faso)
SONAGESS	Société nationale de gestion du stock de sécurité (Burkina Faso)
TEC	Tarif extérieur commun
TM	Tonnes métriques
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine
UNDESA	<i>United Nations Department of Economic and Social Affairs</i>
USD	Dollars américains
USDA	Département des Etats-Unis d'Amérique pour l'Agriculture (<i>United States Department of Agriculture</i>)
ZNFU	<i>Zambian National Farmers Union</i>

Bibliographie

Bibliographie relative aux chapitres 1 et 3

ABBOTT, P.C., C. HURT et W.E. TYNER (2008), *What's Driving Food Prices?* Issue Report, Farm Foundation.

AFRISTAT-CIRAD-AFD (2012), *Étude sur les marchés alimentaires urbains en Afrique de l'Ouest, au Cameroun et au Tchad.*

BANQUE ASIATIQUE DE DÉVELOPPEMENT (2011), *Regional Cooperation for Food Security: the Case of Emergency Rice Reserve in the ASEAN Plus Three*, Manille.

BANQUE MONDIALE (2012), *Using Public Foodgrain Stocks to Enhance Food Security*, Washington, D.C.

BANQUE MONDIALE (2008), *Agriculture for Development*, World Development Report, Washington, D.C.

BANQUE MONDIALE (2005), *Managing Food Price Risks and Instability in an Environment of Market Liberalization*, Washington, D.C.

BANSE, M., P. NOWICKI et H. VAN MEIJL (2008), *Why are Current World Food Prices so High?* LEI-Wageningen UR, Report 2008-040, Wageningen.

BARIS P., J. CORDIER et N. GERGELY (2011), *Evaluation de l'intérêt porté par les Etats africains à la mise en place d'outils de couverture du risque « prix » des produits de base alimentaires importés*, AFD, Paris.

BERTHELOT, J. (2008), *Analyse critique des causes essentielles de la flambée des prix agricoles mondiaux*, association Solidarité, Toulouse.

BINSWANGER, H.P. et K. DEININGER (1997), "Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries", *Journal of Economic Literature*, 35(4), pp. 1958-2005.

BLEIN, R. (2009), *Les stocks de proximité : enjeux, opportunités et limites : le cas des pays du Sahel*, Note de travail ECART-CIRAD-IRAM.

BOUSSARD, J.-M. (1987), *Economie de l'agriculture*, Economica, Paris.

BOUSSARD J.-M., F. GERARD et M.G. PIKETTY (2008), « Pourquoi les prix agricoles augmentent-ils ? », *OCL* 15(2) : pp. 81-87.

BRAUN (VON), J. (2007), "The World Food Situation: New Driving Forces and Required Actions" in IFPRI, *Biannual Overview of the World Food Situation*, Washington, D.C.

BRAUN (VON), J. et M. TORERO (2008), "Physical and Virtual Global Food Reserves to Protect the Poor and Prevent Market Failure", *Policy Brief* 4, IFPRI, Washington, D.C.

BRENNAN, D. (2003), "Price Dynamics in the Bangladesh Rice Market: Implications for Public Intervention", *Agricultural Economics*, 29, pp. 15-25.

BRENNAN, D, J. WILLIAMS J. et B.D. WRIGHT (1997), "Convenience Yield without the Convenience: A Spatial-Temporal Interpretation of Storage Under Backwardation", *The Economic Journal*, 107, pp. 1009-1022.

BYERLEE, D., T.S. JAYNE et R.J. MYERS (2006), "Managing Food Price Risks and Instability in a Liberalizing Market Environment: Overview and Policy Options", *Food Policy*, 31, pp. 275-287

CAFIERO C., E.S.A. BOBENRIETH, J.R.A. BOBENRIETH et B.B. WRIGHT (2011), "The Empirical Relevance of the Competitive Storage Model", *Journal of Econometrics*, 162(1), pp. 44-54

CAFIERO, C., F. CAPITANIO, A. CIUFFI, et A. COPPOLA (2005), "Risks and Crisis Management in Agriculture", Final Report, *European Parliament Tender* IP/B/AGRI/ST/2005-30

CHAPOTO, A. et T.S. JAYNE (2009), "The Impacts of Trade Barriers and Market Interventions on Maize Price Predictability: Evidence from Eastern and Southern Africa", *International Development Working Paper* n°102, Michigan State University.

CILSS (2012), *Communiqué final de la réunion des ministres assurant la tutelle des structures en charge de la gestion des stocks nationaux de sécurité alimentaire au Sahel et en Afrique de l'Ouest*, CILSS, Ouagadougou.

CLUB DU SAHEL et DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (2010), *Etude régionale sur les stocks d'urgence en Afrique de l'Ouest et au Sahel*, OCDE, Paris.

COLEMAN, A. (2009), "Storage, Slow Transport, and the Law of One Price: Theory with Evidence from Nineteenth-Century U.S. Corn Markets" *Review of Economics and Statistics*, 91(2), pp. 332-350.

COMMISSION DE LA CEDEAO (2012a) (en collaboration avec RESOGEST, CILSS et UEMOA), *Réserve régionale de sécurité alimentaire*, CEDEAO, Abuja.

COMMISSION DE LA CEDEAO (2012b), *Stratégie régionale de stockage dans l'espace CEDEAO : cadre d'orientation stratégique*, CEDEAO, Abuja.

COMMISSION DE LA CEDEAO (2011a), *Rapport final de la Task Force sur le stock régional de sécurité alimentaire*, CEDEAO, Abuja.

COMMISSION DE LA CEDEAO (2011b), *Commentaires de la CEDEAO au nom des acteurs régionaux sur le projet PREPARE/Initiative G20*, CEDEAO, Abuja.

COMMISSION DE LA CEDEAO (2010), *Plan Régional d'Investissement pour la mise en œuvre de l'ECOWAP*, CEDEAO, Abuja.

COMMISSION DE LA CEDEAO ET PAM (2011), *Emergency Humanitarian Food Reserve: Feasibility Study, Cost-Benefit Analysis and Proposal for Pilot Programme*, CEDEAO, Abuja, PAM, Rome.

COMMISSION DE L'UEMOA (2011), *Etude sur la mise en œuvre d'un dispositif régional de renforcement et de coordination des stocks nationaux de sécurité alimentaire dans l'espace UEMOA*, Ouagadougou.

DAVID-BENZ H., J. EGG, F. GALTIER, J. RAKOTOSON, Y. SHEN et A. KIZITO (2012), « Les systèmes d'information sur les marchés agricoles en Afrique subsaharienne. De la première à la deuxième génération », *Focales* n° 14, AFD, Paris (<http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/Focales/14-Focales.pdf>)

DEATON, A. ET G. LAROQUE (1996), "Competitive Storage and commodity Price Dynamics" *The Journal of Political Economy*, 104(5), pp. 896–923.

DEATON, A. ET G. LAROQUE (1995), "Estimating a Nonlinear Rational Expectations Commodity Price Model with Unobservable State Variables", *Journal of Applied Econometrics*, 10, pp. S9–S40.

DEATON, A. ET G. LAROQUE (1992), "On the Behaviour of Commodity Prices", *Review of Economic Studies*, 59, pp. 1-23.

DEATON, A. ET G. LAROQUE (1991), "Estimating the Commodity Price Model", *Working Paper* n° 9131, Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique, Paris.

DORWARD, A., J. KYDD, J. MORRISON ET I. UREY (2004), "A Policy Agenda for Pro-Poor Agricultural Growth", *World Development*, 32(1), pp. 73-89.

DORWARD, A., J. KYDD, POULTON ET D. BEZEMER (2007), "Coordination Risk and Cost Impacts on Economic Development in Poor Rural Areas", *MPRA Paper* No. 7028 (<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/7028/>)

EGG, J. (2009), « Les stocks nationaux de réserve : la longue expérience des pays du Sahel. Entre dépendance au sentier et changement de paradigme », *Note de travail*, ECART-CIRAD-IRAM.

EGG, J. ET D. MICHIELS (AVEC LA COLLABORATION DE R. BLEIN ET F. DELPEUCH) (2008), *Les politiques de prévention et gestion des crises alimentaires : enseignements de la crise du Niger de 2005*, MAE- DGCI, Paris.

FAFCHAMPS, M. (1992), "Cash Crop Production, Food Price Volatility and Rural Market Integration in the Third World", *American Journal of Agricultural Economics*, 74 (1), pp. 90-99

FAFCHAMPS, M., E. GABRE-MADHIN ET B. MINTEN (2003), "Increasing Returns, and Market Efficiency in Agricultural Trade" *MTID discussion paper* N° 60, IFPRI, Washington, D.C.

FAO, FIDA, IFPRI, FMI, OCDE, CNUCED, WFP, BANQUE MONDIALE ET OMC (2011), "Price Volatility in Food and Agricultural Market: Policy Responses", *Background Policy Report for the G20 Summit in Paris in November*, Rome.

FORESIGHT, *THE FUTURE OF FOOD and FARMING (2011)*, Final Project Report, The Government Office for Science, Londres.

G20 (2011), *Plan d'action sur la volatilité des prix alimentaires et sur l'agriculture*, présenté à la réunion des ministres de l'Agriculture, 23 juin, Paris.

GALTIER, F. (avec la collaboration de B. VINDEL) (2012), « Gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement - Une analyse critique des stratégies et des instruments », *A Savoir* n° 17, AFD, Paris

GALTIER, F. (2011), *Que peut faire la communauté internationale pour aider les pays en développement à gérer l'instabilité des prix alimentaires ?* CIRAD, Montpellier (<http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/A-savoir/17-A-Savoir.pdf>)

GALTIER, F. (2009), *La nécessaire intervention publique pour stabiliser les prix*, CIRAD, Montpellier.

GALTIER, F., M. VAN ASSELDONK, R. BLEIN, N. BRICAS, K. BURGER, R. BUTTERWORTH, J. COSTE, J. COULTER, B. DAVIRON, J. EGG, F. GÉRARD, G. MEIJERINK, D. MICHIELS, G. ONUMAH, J.F. SEMPÉRÉ et T. VOITURIEZ (2009), *Quels instruments mobiliser face à l'instabilité des prix alimentaires ?* Rapport final de l'étude, AFD, MAEE, Paris.

GARDNER, B.L. et R. LOPEZ (1996), "The inefficiency of Interest-Rate Subsidies in Commodity Price Stabilization", *American Journal of Agricultural Economics* 76(3).

GÉRARD, F., BOUSSARD J.M. et T. PIKETTY (2012), *Les coûts et bénéfices du stockage public des céréales*, ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris (à paraître).

GÉRARD, F., A. ALPHA, R. BEAUJEU, L. LEVARD, E. MAÎTRE D'HÔTEL, H. ROUILLÉ D'ORFEUIL, N. BRICAS, B. DAVIRON, F. GALTIER, et J.-M. BOUSSARD (2011), *Managing Food Price Volatility for Food Security and Development*, GREMA, Paris. (http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Managing_Food_Price_Volatility_for_Food_Security_and_Development_Grema.pdf)

GOUEL, C. (2011), *Agricultural Price Instability and Optimal Stabilisation Policies*, thèse de doctorat, Ecole polytechnique, Paris.

GOUEL, C. et S. JEAN (2012), "Optimal Food Price Stabilization in a Small Open Developing Country", *Policy research, Working Paper* 5943, Banque mondiale, Washington, D.C.

GREENWALD, B. et J.E. STIGLITZ (1986), "Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets", *Quarterly Journal of Economics*, 90.

HAZELL, P., C. POULTON, S. WIGGINS et A. DORWARD (2010), "The Future of Small Farms: Trajectories and Policy Priorities", *World Development* 38 (10), pp. 1349-1361.

HEADEY, D. (2011), "Rethinking the Global Food Crisis: The Role of Trade Shocks", *Food Policy*, 36, pp. 136-146.

HEADEY, D. et S. FAN (2008), "Anatomy of a Crisis: the Causes and Consequences of Surging Food Prices", *Agricultural Economics*, 39, pp. 375-391.

HLPE (2011), *Price Volatility and Food Security*, A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome.

IFPRI (2011), "Strategic Grain reserves in Ethiopia, Institutional Design and Operational Performance", *Discussion Paper* 01054.

JANVRY (DE), A., M. FAFCHAMPS et E. SADOULET (1991), "Peasant Household Behavior with Missing Markets: some Paradoxes Explained...", *Economic Journal*, 101(409), pp. 1400-1417.

JAYNE, T.S., Z. BALLARD et J.J. NIJHOFF (2006), "Stabilizing Food Markets in Eastern and Southern Africa", *Food Policy*, 31, pp. 328-341.

JAYNE, T.S. et S. RASHID (2010), "The Value of Accurate Crop Production Forecast", *MSU International Development Working Paper* 108.

JHA, S. et P.V. SRINIVASAN (1999), "Grain Price Stabilization in India: Evaluation of Policies Alternatives" *Agricultural Economics*, 21, pp. 93-108.

JHA, S. et P.V. SRINIVASAN (1997), "Foodgrain Price Stabilization: Implications of Private Storage and Subsidized Food Distribution", *Journal of Policy Modeling*, 19(6), pp. 587-604.

KEYNES, J.M. (1936), *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Petite bibliothèque Payot, Paris.

KINDLEBERGER, C.K. (1996), *Manias, Panics and Crashes*, MacMillan Eds.

LARSON, D., J. LAMPIETTI, C. GOUEL, C. CAFIERO et J. ROBERTS (2012), "Food security and Storage in the Middle East and North Africa", *Policy Research Working Paper Series* 6031, Banque mondiale, Washington, D.C.

LE MONDE (2011), « G20 : Le Brésil s'opposera à la régulation des matières premières », 18 février.

LOWRY, M., J.W. GLAUBER, M.J. MIRETA et P.G. HELMBERGER (1987), "Pricing and Storage of Field Crops: A Quarterly Model Applied to Soybeans", *American Journal of Agricultural Economics*, 69(4), pp. 740-749.

MAÎTRE D'HÔTEL, E., H. DAVID-BENZ et F. GÉRARD (2012), « Les politiques de gestion de l'instabilité des prix agricoles : Leçons des expériences menées à Madagascar, au Mali et en Zambie », *Revue Tiers-Monde*, 2012/3 n° 211, pp. 71-89.

MAKKI, S.S., L.G. TWEETEN et M. MIRETA (2001), "Storage Trade Interactions under Uncertainty. Implication for Food Security", *Journal of Policy Modeling*, 23, pp. 127-140.

MANDELBROT, B. (1973), « Le syndrome de la variance infinie et ses rapports avec la discontinuité des prix », *Economie Appliquée*, 26(1), pp. 321-348.

MGHENYI, E. (2006), "Food Pricing Policy, Rural Poverty, and the Distribution of Income: Insights from Maize in Kenya", *contributed paper prepared for presentation at the International Association of Agricultural Economists Conference*, Gold Coast, Australia, August, pp. 1-18.

MIRANDA, M.J. et P.G. HELMBERGER (1988), "The Effects of Commodity price Stabilization Programs", *The American Economic Review*, 78(1), pp. 46-58.

MUDE, A. ET P. KUMAR (2006), "Estimating the Welfare Impacts of Maize Price Policy in Kenya", *study presented at the World Bank Workshop on Poverty and Economic Growth*, Washington, D.C.

MUTH (1961), "Rational Expectations and the Theory of Price Movements", *Econometrica*, 29, pp. 315-335.

NERLOVE, M. (1958), *The Dynamics of Supply*, John Hopkins University Press, Baltimore.

NEWBERY, D.M.G (1989), "The Theory of Food Price Stabilisation", *The Economic Journal*, 99, pp. 1065-1082.

NEWBERY, D.M.G. et J. STIGLITZ (1981), *The Theory of agricultural Price Stabilization*, Clarendon Press, Oxford.

ORLÉAN, A. (1989), « Comportements mimétiques et diversité des opinions sur les marchés financiers » in BOURGUINAT, H. et P. ARTUS, « Théorie économique et crises des marchés financiers », *Economica*, Paris.

OSBORNE, T. (2004), "Market News in commodity Price Theory: Application to the Ethiopian Grain Market", *The Review of Economic Studies*, 71(1), pp. 133-164.

PAM (2011), *Emergency Humanitarian Food Reserves*

PIESSE, J. et C. THIRTLE (2009), "Three Bubbles and a Panic: An explanatory Review of Recent Food Commodity Price Events", *Food Policy*.

PINCKNEY, T.C. (1993), « Is Market Liberalization Compatible with Food Security ? : Storage, Trade and Price Policies for Maize in Southern Africa », *Food Policy*, n°18, pp. 325-333

POULTON, C., J. KYDD, S. WIGGINS et A. DORWARD (2006), "State Intervention for Food Price Stabilisation in Africa: Can It Work?" *Food Policy*, 31, pp. 342-356.

RASHID, J. (2011), *Strategic Grain Reserves in Ethiopia: Institutional Design and Operational Performance*, IFPRI, Washington, D.C.

RÉSEAU DES STRUCTURES PUBLIQUES EN CHARGE DE LA GESTION DES STOCKS NATIONAUX DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU SAHEL et en AFRIQUE DE L'OUEST (RESOGEST) (2012), Cadre de coopération.

SAMUELSON, P.A. (1965), "Proof that Properly Anticipated Prices Fluctuate Retomly" in *Collected Papers of P.A. Samuelson*, MIT Press, 1986.

SARRIS, A. et D. HALLAN (2005), *Agricultural Markets and Trade*, Edward Elgar, Londres

SCHEINKMAN, J.A. et J. SCHECHTMAN (1983), "A Simple Competitive Model with Production and Storage", *The Review of Economic Studies*, 50(3), pp. 427-441.

SRINIVASAN, P.V. et S. JHA (2001), "Liberalized Trade and Domestic Price Stability. The Case of Rice and Wheat in India", *Journal of Development economics*, 65, pp. 417-441.

STIGLITZ, J.E. (2002), *Globalization and its Discontents*, Penguin Books, Londres

TANGERMANN, S. (2011), "Price Volatility and Policy Options", *Issue Paper n°34*, ICTSD, Genève.

TEMBO, G., A. CHAPOTO, T.S. JAYNE et M. WEBER (2009), "Fostering Agricultural Market Development in Zambia", *Working Paper n°40*, Food security Research Project, Lusaka.

TIMMER, C.P. (2010), "Reflections on Food Crisis Past", *Food Policy*, 35, pp. 1-11.

TIMMER, C.P. (2004), "Food Security in Indonesia: Current Challenges and the Long-Run Outlook", *Working Paper n°48*, Center for Global Development.

TIMMER, C.P. (2000), "The Macro Dimensions of Food Security: Economic Growth, Equitable Distribution, and Food Price Stability", *Food Policy*, 25, pp. 283-295.

TIMMER, C.P. (1997), "Building Efficiency in Agricultural Marketing: the Long Run Role of BULOG in the Indonesia Food Economy", *Journal of International development*, vol.9 (1), pp. 133-145.

TIMMER, C.P. (1992), "Food Price Stability and Welfare of the Poor", *Indonesian Food Journal*, pp. 42-57.

TIMMER, C.P. (1989), "Indonesia's Experience with Rice Market Interventions", *Indonesian Food Journal*, pp. 12-26.

TORERO, M. (2011), "Alternative Mechanisms to Reduce food Price Volatility and Price Spikes", *Foresight*, SR n°21, The Government Office for Science, Londres.

TSCHIRLEY, D.L. et T.S. JAYNE (2009), "Exploring the Logic Behind Southern Africa's Food crisis", *World Development*, 38(1), pp. 76-87.

VALLUIS, B. (2013), « Sécurité alimentaire : pour des stocks de réserve », *Point de vue* n°1, FARM, Paris

WILLIAMS, J.C. et B.D. WRIGHT (1991), *Storage and Commodity Markets*, Cambridge University Press

WRIGHT, B.D. (2001), "Storage and Price Stabilization" in GARDNER, B.L. et G.C. RAUSSER (eds.), *Marketing, Distribution and Consumers*, volume 1B, part 2 of *Handbook of Agricultural Economics*, chap. 14, pp. 817-861, Elsevier, Amsterdam

WRIGHT, B.D. et J.C. WILLIAMS (1984), "The Welfare Effects of the Introduction of Storage", *Quarterly Journal of Economics*, 99, pp. 169-192.

Bibliographie relative au chapitre 2

Etude de cas Ethiopie

BANQUE MONDIALE (2011), "Designing and Implementing a Rural Safety Net in a Low Income Setting: Lessons Learned from Ethiopia's Productive Safety Net Program 2005–2009"

BEKELE, G. (2002), "The Role of the Ethiopian Grain Trade Enterprise in Price Policy" in T. BONGER, E. GEBRE-MEDHIN et S. BABU (eds.), *Agriculture Technology Diffusion and Price Policy in Addis Ababa*, 2020 Vision Network for East Africa Report 1, Washington, D.C., Ethiopian Development Research Institute and International Food Policy Research Institute.

BERHANE, G., Z. PAULOS, K. TAFERE et S. TAMRU (2011), "Foodgrain Consumption and Calorie Intake Patterns in Ethiopia", Ethiopia Strategy Support Program II (ESSP II) ESSP II *Working Paper* No. 23

CABOT VENTON C., C. FITZGIBBON, T. SHITAREK, L. COULTER et O. DOOLEY (2012), "The Economics of Early Response and Disaster Resilience: Lessons from Kenya and Ethiopia", DFID.

CENTRAL STATISTICAL AUTHORITY (2012), "Country and Regional Level Consumer Price Indices: Addis Ababa".

CHAMBERLIN, J. et E. SCHMIDT (2011), "Ethiopian Agriculture: A Dynamic Geographic Perspective", IFPRI - ESSP II *Working Paper* 17.

DEMEKE, M., A. ALEMU, B. BUSHE, S. YIFREDEW et T. FEREDÉ (2007), "Exploring Demand and Supply Factors Behind the New Development in Grain prices in Ethiopia: Key Issues and Hypothesis", Addis Ababa.

DERCON, S., R. VARGAS HILL et A. ZEITIN (2009), "In Search of a Strategy: Rethinking Agriculture-led Growth in Ethiopia". Synthesis Paper prepared as part of a study on Agriculture and Growth in Ethiopia, 25 p.

DOROSH, P. A. (2009), "Price Stabilization, International Trade and national Cereal Stocks: World Price Shocks and Policy Response in South Asia", *Food Security* 1, pp. 137-149.

DRMFSS (2012), "Disaster Risk Management Strategic Programme and Investment Framework".

FAO/WFP (2012), "Crop and Food Security mission to Ethiopia", avril.

GOVERNMENT OF ETHIOPIA (2010), *Ethiopia's AGRICULTURAL SECTOR POLICY and Investment Framework (PIF) 2010-2020*.

KEATS, S. et S. WIGGINS (2012), "Stability of Cereals Prices in East Africa and the Horn, Why have Prices become more Unstable in the Late 2000s, are World Prices to Blame, and what should be done about it?", ODI.

McKEE, D. (2012), "Creation of a National Food Reserve Agency in Ethiopia", PAM.

MINTEN (2012), "Structural Transformation in Ethiopia: Evidence from Cereal Markets Summary of "Structural Transformation in Ethiopia", *ESSP II Working Paper* 39.

MoARD (2009), "Food Security Programme 2009-2014".

MoFED (2010), "Growth and Transformation Plan 2010/11-2014/15".

NEGASSA, A. et R. MYERS (2007), "Estimating Policy Effects on Spatial Market Efficiency: An Extension to the Parity Bound Model", *American Journal of Agricultural Economics*, 89 (2), pp. 338-352.

RASHID, S. (2010), "Grain Reserves, Social Safety Nets, and Productivity Linkages: Conceptual Issues and Some Empirics from Africa", IFPRI, Washington, D.C.

RASHID, S. et N. ASFAW (2009), "Policies and Performance of Ethiopian Cereal Markets", ESSP II.

RASHID, S. et M. ASSEFA (2006), "Cereal Price Instability in Ethiopia: An Analysis of Sources and Policy Options", Paper prepared for the Agricultural Economics Association for Africa, Accra, Ghana.

RASHID, S. et S. LEMMA (2011), "Strategic Grain Reserve in Ethiopia: Institutional Design and Operational Performance", *IFPRI Discussion Paper*, 01054, January 2011, Washington, D.C.

RASHID, S., R. W. CUMMINGS et A. GULATI (2009), "Grain Marketing Parastatals in Asia: Lessons from Six Case Studies", *World Development*, 35(11), pp. 1872-1888.

RASHID, S., A. GULAT, et R.W.J. CUMMINGS (2008), *From Parastatals to Private Trade: Lessons from Asian Agriculture*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

RASHID, S., S. MERON et A. GEZAHEGN (2008), "Distortions to Agricultural Incentives in Ethiopia" in ANDERSON, K. et W. MASTERS (eds.), *Distortions to Agricultural Incentives in Africa*, pp. 231-52, Washington, D.C.

RASHID, S, N. MINOT, R. VARGAS HILL, A. TAFFESSE, G. AYELE et D. ALEMU (2009), "Cereal Availability Study in Ethiopia for 2008", Final report submitted to the Joint Research Center (JRC) of the European Union.

REGULATION No. 104/1992 (1992) "A Proclamation to Establish the Ethiopian Grain Trade Enterprise (EGTE)".

SIDA, L., B. GRAY, et E. ASMARE (2012), "IASC Real Time Evaluation of the Humanitarian Response to the Horn of Africa Drought Crisis: Ethiopia".

TADESSE K. (2010), "Analysis of Changes in Food Consumption in Urban Ethiopia", EDRI Working Paper 002.

TAFFESSE, A. S., P. DOROSH et S. ASRAT (2011), "Crop Production in Ethiopia: Regional Patterns and Trends", ESSP II Working Paper 16.

Etude de cas Burkina Faso

AGRITRADE/CTA (2012), « Note de synthèse sur l'Accord de l'OMC sur l'agriculture ».

BLEIN, R. (2009), « Les stocks de proximité : enjeux, opportunités et limites. Le cas des pays du Sahel », *Inter-Réseaux Développement rural*.

CEDEAO (2012), *Réserve régionale de sécurité alimentaire*.

CILSS (2004), *Normes de consommation des principaux produits alimentaires dans les pays du CILSS*.

CILSS (2007), *Etude pour la définition d'un système décentralisé de prévention et de gestion des crises alimentaires*.

CILSS et CSAO (2008), *Profil de sécurité alimentaire, Burkina Faso*.

DABAT, M-H. (2011), *Etude sur les relations entre les marchés agricoles et la sécurité alimentaire, Burkina Faso, Région Boucle du Mouhoun, Centre, Hauts Bassins, Sahel*, CIRAD.

DGPER, (2012, 2011, 2010), *Résultats définitifs de la campagne agricole et de la situation alimentaire et nutritionnelle : années 2009/2010, 2010/2011 et 2011/2012.*

DGPER (2012), *Analyse de l'économie des ménages des zones de moyens d'existences.*

DGPER (2009), *Contrat Plan Etat/Sonagess 2010-2012.*

DGPER (2008), *Reformulation d'un Système d'Alerte Précoce, Rapport de l'étape de développement méthodologique de l'outil d'alerte précoce.*

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SANTÉ DE LA FAMILLE (2011), *Enquête nutritionnelle nationale 2011 selon la méthode SMART.*

DOROSH, P. et H. (2009), "Foreign Exchange Rationing, Wheat Markets and Food Security in Ethiopia", Development Strategy and Governance Division, IFPRI, Ethiopia Strategy Support Program 2, Ethiopia ESSP3 004.

FEWS NET (2010), « Zones et profils de moyens d'existence au Burkina Faso ».

GOUVERNEMENT DU BURKINA FASO (2012), *Cadre général de coopération Etat-Partenaires en matière de sécurité alimentaire.*

GOUVERNEMENT DU BURKINA FASO (2008), *Programme national pour la sécurité alimentaire (PNSA), Résumé exécutif.*

GOUVERNEMENT DU BURKINA FASO (2004), *Document de stratégie de développement rural (SDR), Horizon 2015.*

GOUVERNEMENT DU BURKINA FASO (2003), *Cadre général de coopération Etat-Partenaires en matière de sécurité alimentaire.*

INSD (2010), *Annuaire Statistique 2009.*

MAH (2012), *Plan opérationnel de soutien aux populations vulnérables aux crises alimentaires.*

MAH (2012), *Programme National du Secteur Rural (PNSR), 2011-2015 du Burkina Faso.*

MAH (2004), *Plan d'action, système d'information sur la sécurité alimentaire.*

MAH et SE/CNSA (2012), *Mission conjointe de suivi-évaluation à mi-parcours du Plan opérationnel de soutien aux populations vulnérables.*

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE DE L'HYDRAULIQUE et DES RESSOURCES HALIEUTIQUES - MAHRH (2009), *Etat des lieux du dispositif national de sécurité alimentaire.*

MINISTÈRE DE L'ECONOMIE et DES FINANCES (2011), « Document de synthèse, Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) », 5^e conférence de table ronde du Burkina Faso.

PLAN NATIONAL D'ORGANISATION ET DE COORDINATION DE SECOURS D'URGENCE ET DE RÉHABILITATION (PNOCSUR) (2012), *Volet Sécurité alimentaire, Tome 2, Plan opérationnel.*

PNOCSUR (2009), *Volet Sécurité alimentaire, Tome 1, Etat des lieux du dispositif national de sécurité alimentaire.*

POUSSART-VANIER, M. (2005), « La politisation de l'aide alimentaire d'urgence au Burkina Faso », *Revue Tiers Monde*, n° 184, pp. 737-760.

UEMOA (2002), *Programme régional de sécurité alimentaire : Burkina Faso, Propositions d'investissements dans le domaine de la sécurité alimentaire.*

Etude de cas Egypte

ABIS, S. (2012), « Commerce agricole euro-méditerranéen : déséquilibre des échanges et différenciation des relations », *Les notes d'alerte du CIHEAM*, n° 81.

ABIS, S. (2011), « L'Afrique du Nord face à la dépendance céréalière », *Les notes d'alerte du CIHEAM*, n° 71.

ABIS S., P. BLANC, F. LERIN ET M. MEZOUAGHI (2009), « Perspectives des politiques agricoles en Afrique du Nord », *Options méditerranéennes, Série B : Etudes et recherches*, Numéro 64, CIHEAM, AFD, Paris.

ADAMS R., A. VALSTAR et P. WILES (2010), "Evaluation Report of Egypt Country Programme 10450.0 (2007-2011): Enabling Livelihoods, Nutrition, and Food Security, Full Evaluation Report", Office of Evaluation, PAM.

AHMED A., H. BOUIS, T. GUTNER et H. LÖFGREN (2001), "The Egyptian Food Subsidy System: Structure, Performance and Options for Reform", *Research Report 119*, IFPRI, Washington, D.C.

AMBASSADE DE FRANCE EN EGYPT (2012a), « Le commerce extérieur de l'Egypte en 2011-2012 », *Publications des services économiques*, direction générale du Trésor.

AMBASSADE DE FRANCE EN EGYPT (2012b), « Evolution de la balance des paiements de l'Egypte en 2011-2012 », *Publications des services économiques*, direction générale du Trésor.

AMBASSADE DE FRANCE EN EGYPT (2009), « Le secteur du blé en Egypte », Mission économique, MINEIE-DGTPE.

BLANC, P. (2012), « Egypte : menaces sur le Nil », *Les notes d'alerte du CIHEAM*, n° 83.

BORDIGNON, G. (2011), "The Status of Food Security and Vulnerability in Egypt, 2009", PAM.

CACCAVALE O. et T. FLÄMIG (2012), "Market Assessment/Trader Survey, Egypt, Final report", PAM.

CUSI ECHANIZ, P. (2009a), « Risques alimentaires et économiques en Méditerranée », *Les notes d'alerte du CIHEAM*, n° 61.

CUSI ECHANIZ, P. (2009b), « Situation et perspectives céréalières dans le Monde et en Méditerranée », *Les notes d'alerte du CIHEAM*, n° 58.

EGYPTIAN FOOD OBSERVATORY (2012a), "Food Monitoring and Evaluation System", Issue 7, mars, PAM, IDSC.

EGYPTIAN FOOD OBSERVATORY (2012b), "Food Monitoring and Evaluation System", Issue 8, avril-juin, PAM, IDSC.

EL YAMANI, A. et M. ABD-ELLA, « La production des principales céréales en Egypte : tendances et perspectives », Université de Tanta, Collège d'Agriculture de Kafr El Sheikh.

FAO (2012), *Country Profile: Food Security Indicators, Egypt*.

GENERAL COMPANY FOR SILOS AND STORAGE (S.D.), "A Brief Faisability Study for the Project of the Establishment of a Metallic Silo Extension to Damietta Silo".

MANSOUR, M. (1997), « Les effets des politiques de prix, de subvention et de fiscalité sur l'agriculture en Egypte », *Options méditerranéennes*, Série B, n° 11, CIHEAM.

MARTIN, C. (2005), "Storage Needs of the Wheat Sector in Egypt, Evaluation & Priorities", France Export Cereals, ONIC – Ministry of Agriculture and Fisheries.

MINOT, N., M. CHEMINGUI, M. THOMAS, R. DEWINA ET D. ORDEN (2010), "Trade Liberalization and Poverty in the Middle East and North Africa", Research Monograph, IFPRI.

PAM (2011), *Secondary Data Analysis of the Food Security Situation in Egypt*, Egypt Country Office.

PAM (2008), *Vulnerability Analysis and Review of the Food Subsidy Program in Egypt*.

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CIHEAM (2008), « Enjeux stratégiques autour des céréales en Méditerranée », *Les notes d'alerte du CIHEAM*, n° 53.

SIAM, G. (2006), "An Assessment of the Impact of increasing Wheat Self-Sufficiency and Promoting Cash-Transfer Subsidies for Consumers in Egypt: a Multi-Market Model", *ESA Working Paper N°06-03*, FAO.

SIAM, G. et A. CROPPENSTEDT (2007), "An Assessment of the Impact of Wheat Market Liberalization in Egypt: a Multi-Market Model Approach", *ESA Working Paper N°07-15*, FAO.

SOLIMAN, I., J. FABIOSA, M. AMER et S. KANDIL (2010), "Impacts of the Economic Reform Program on the Performance of the Egyptian Agricultural Sector", *Working Paper 10-WP 509*, Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University.

Précédentes publications de la collection

- À Savoir N° 1 : La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les PED
The Regulation of Water and Sanitation Services in DCs
- À Savoir N° 2 : Gestion des dépenses publiques dans les pays en développement
- À Savoir N° 3 : Vers une gestion concertée des systèmes aquifères transfrontaliers
- À Savoir N° 4 : Les enjeux du développement en Amérique latine
Los desafíos del desarrollo en América Latina
- À Savoir N° 5 : Transition démographique et emploi en Afrique subsaharienne
- À Savoir N° 6 : Les cultures vivrières pluviales en Afrique de l'Ouest et du Centre
- À Savoir N° 7 : Les paiements pour services environnementaux : de la théorie à la mise en œuvre, quelles perspectives dans les pays en développement ?
- À Savoir N° 8 : Étude comparative des accords de libre-échange impliquant des pays en développement ou des pays moins avancés
- À Savoir N° 9 : Comment gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement ?
- À Savoir N° 10 : Le risque prix sur les produits alimentaires importés
- À Savoir N° 11 : La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050
- À Savoir N° 12 : Contract Farming in Developing Countries - A Review
- À Savoir N° 13 : Méthodologies d'évaluation économique du patrimoine urbain : une approche par la soutenabilité
Methods for the Economic Valuation of Urban Heritage: A Sustainability-based Approach
- À Savoir N° 14 : *Creating Access to Agricultural Finance - Based on a horizontal study of Cambodia, Mali, Senegal, Tanzania, Thailand and Tunisia*
Assurer l'accès à la finance agricole - Conclusions d'une étude horizontale couvrant le Cambodge, le Mali, le Sénégal, la Tanzanie, la Thaïlande et la Tunisie
- À Savoir N° 15 : *The Governance of Climate Change in Developing Countries*
- À Savoir N° 16 : Renforcer la mesure sur la qualité de l'éducation - Analyse comparative des évaluations sur les acquis des élèves au sein des pays en développement

- À Savoir N° 17 : Gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement
- Une analyse critique des stratégies et des instruments
Managing food price instability in developing countries - A critical analysis of strategies and instruments
- À Savoir N° 18 : La gestion durable des forêts tropicales
- À Savoir N° 19 : L'Afrique et les grands émergents
- À Savoir N° 20 : *Abolishing user fees for patients in West Africa: lessons for public policy*
- À Savoir N° 21 : Coopérations Sud-Sud et nouveaux acteurs de l'aide au développement agricole en Afrique de l'Ouest et australe
- À Savoir N° 22 : L'enseignement privé en Afrique subsaharienne - Enjeux, situations et perspectives de partenariats public-privé

Qu'est-ce que l'AFD ?

Établissement public, l'Agence Française de Développement (AFD) agit depuis soixante-dix ans pour combattre la pauvreté et favoriser le développement dans les pays du Sud et dans l'Outre-mer. Elle met en œuvre la politique définie par le Gouvernement français.

Présente sur quatre continents où elle dispose d'un réseau de 70 agences et bureaux de représentation dans le monde, dont 9 dans l'Outre-mer et 1 à Bruxelles, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète : scolarisation, santé maternelle, appui aux agriculteurs et aux petites entreprises, adduction d'eau, préservation de la forêt tropicale, lutte contre le réchauffement climatique ...

En 2012, l'AFD a consacré plus de 6,9 milliards d'euros au financement d'actions dans les pays en développement et en faveur de l'Outre-mer. Ils contribueront notamment à la scolarisation de 10 millions d'enfants au niveau primaire et de 3 millions au niveau collège, et à l'amélioration de l'approvisionnement en eau potable pour 1,79 million de personnes. Les projets d'efficacité énergétique sur la même année permettront d'économiser près de 3,6 millions de tonnes d'équivalent CO₂ par an

www.afd.fr

Agence Française de Développement
5, rue Roland Barthes – 75598 Paris cedex 12
Tél. : 33 (1) 53 44 31 31 – www.afd.fr
Dépôt légal : 4^e trimestre 2013
ISSN : 2105-5386

Les stocks alimentaires et la régulation de la volatilité des marchés en Afrique

Cette étude a pour objet les dispositifs publics de stockage des produits alimentaires dans les pays en développement, plus particulièrement en Afrique. Dans quel contexte est-il pertinent de mettre en place tel type de stock plutôt que tel autre ? Quelles sont les conditions à réunir pour assurer la viabilité institutionnelle et économique de ce type d'instrument ? Comment éviter des effets non souhaités ?

Pour répondre à ces questions, le rapport s'appuie à la fois sur un état des lieux des débats théoriques, une revue de l'évolution des dispositifs publics de stockage, et les enseignements de trois études de cas nationales (Ethiopie, Burkina Faso et Egypte). L'analyse met l'accent sur le rôle, théorique et effectif, des stocks dans la gestion des différents types de risques auxquels sont confrontés les ménages. Les stocks de régulation permettent, en principe, d'agir sur le prix des produits et ainsi de stabiliser les revenus des producteurs et des consommateurs. Cependant, leur efficacité dépend fortement des ressources (institutionnelles, financières et techniques) dont dispose la puissance publique. Les stocks d'urgence, qui font partie de la gamme des filets de sécurité sociaux, sont théoriquement en mesure de soutenir les ménages vulnérables face à tous types de chocs, mais leur efficacité est également très liée aux ressources disponibles.

Cette publication intervient alors même que la question des stocks publics fait l'objet d'une attention particulière dans l'agenda de la neuvième conférence ministérielle de l'OMC (décembre 2013, Bali).

AUTEURS

Gezahegn AYEL
Consultant, Addis-Abeba
ayeleg2002@yahoo.com

Raphaël BEAUJEU
IRAM, Paris
r.beaujeu@iram-fr.org

Roger BLEIN
Bureau Issala, Paris
roger.blein@bureau-issala.com

Jérôme COSTE
IRAM, Montpellier
j.coste@iram-fr.org

Françoise GÉRARD
CIRAD, Paris
francoise.gerard@cirad.fr

Salifou KONATÉ
Consultant, Ouagadougou
kimidg@yahoo.fr

Henri LETURQUE
IRAM, Montpellier
h.leturque@iram-fr.org

Pierre RAYÉ
IN VIVO, Paris
PRaye@invivo-group.com

Galam SIAM
Centre d'études économiques
agricoles, Le Caire
gamal_siam@hotmail.com

COORDINATION

Raphaël BEAUJEU et Jérôme COSTE
IRAM

CONTACTS

Jean-René CUZON et Claude TORRE
Département Développement durable, AFD
cuzonjr@afd.fr et torrec@afd.fr

Jean-Christophe DEBAR et Mathilde DOUILLET
FARM
jean-christophe.debar@fondation-farm.org
mathilde.douillet@fondation-farm.org

