

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Troisième session ordinaire  
du Conseil d'administration**

**Rome, 11-14 octobre 2004**

## **NOTES D'INFORMATION**

### **ÉTUDE DU NEPAD VISANT À DÉTERMINER DE POSSIBLES AMÉLIORATIONS DES SYSTÈMES DE RÉSERVES DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN AFRIQUE**



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.3/2004/INF/6**  
10 septembre 2004  
ORIGINAL: ANGLAIS

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

---

## NOTE DE PRESENTATION

1. À sa première session ordinaire tenue en février 2004, le Conseil d'administration a pris note du mémorandum d'accord entre le PAM et le Secrétariat du NEPAD visant à identifier, faciliter et encourager la coopération pratique dans les domaines d'intérêt commun; le Conseil a demandé à être régulièrement tenu au courant de la mise en oeuvre de ce mémorandum, en ce qui concerne notamment les priorités d'action rapide retenues. Le présent document, qui est soumis au Conseil pour information, est un résumé de l'étude concernant des formules supplémentaires de systèmes de réserve de sécurité alimentaire en Afrique qui a été commandée par le NEPAD et exécutée par le PAM en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la Banque mondiale, l'Union européenne, l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), les divers pays concernés et les communautés économiques régionales d'Afrique. Cette étude est disponible en version anglaise et en version française au bureau des documents.
2. L'étude —rapport final, résumé et recommandations— a été présentée pour information au séminaire de haut niveau intitulé "Approches novatrices en vue d'atteindre l'objectif de développement du Millénaire concernant la faim en Afrique", aux réunions du Comité directeur du NEPAD, au Comité de mise en oeuvre des chefs d'État et de gouvernement du NEPAD et au Sommet de l'Union africaine qui s'est tenu du 5 au 7 juillet 2004 à Addis-Abeba.
3. Comme tous ces organismes ont donné leur feu vert, il faut maintenant mettre en place un processus qui assure l'adhésion des pays africains et l'appui de partenaires potentiels de façon à ce que les recommandations figurant dans le rapport de l'étude soient mises en oeuvre.
4. Le NEPAD devra prendre la tête de cette action en collaboration avec les communautés économiques régionales et avec ses partenaires, dont le PAM.

---

## PORTEE DE L'ETUDE

5. Au cours des 30 dernières années, l'Afrique a connu des crises alimentaires de plus en plus graves, provoquées par des catastrophes d'origine naturelle ou humaine et par l'appauvrissement croissant des populations rurales. Les effets conjugués de la sécheresse, des troubles civils, de la pauvreté et du VIH/SIDA se sont traduits par des taux élevés de sous-alimentation: plus de 40 pour cent de la population totale du continent, essentiellement des femmes et des enfants, sont exposés à l'insécurité alimentaire chronique. Chez les enfants, la malnutrition est à l'origine de taux très élevés de troubles de croissance et de mortalité.
6. Les pénuries alimentaires ont entraîné de véritables famines en 1972–1974 au Sahel et dans la Corne de l'Afrique, ainsi qu'en 1984–1985 dans 25 pays du continent africain. L'Afrique australe a connu des pénuries vivrières particulièrement sévères en 1992–1993 et 2002–2003. La Corne de l'Afrique a été durement frappée en 2000–2001, tandis que la crise alimentaire qui s'est produite en Éthiopie en 2002–2003 a touché 13 millions d'êtres humains. Venant s'ajouter à une situation déjà inacceptable, ces pénuries vivrières, pour la plupart provoquées par les sécheresses, ont causé des souffrances intolérables, fait des millions de morts et déplacé ou privé de moyens de subsistance un nombre incalculable d'Africains.



7. Les dirigeants africains ont décidé d'agir pour inverser cette tendance. Lors du deuxième Sommet de l'Union africaine, tenu à Maputo en juillet 2003, les chefs d'État et de gouvernement africains ont décidé d'établir des systèmes régionaux de réserves alimentaires, y compris des stocks de produits alimentaires, liés à la production propre de l'Afrique, et d'élaborer dans le cadre de l'Union africaine et des communautés économiques régionales des politiques et des stratégies visant à combattre la faim et la pauvreté sur le continent. Les chefs d'État sont convenus de lancer une étude des systèmes de réserves alimentaires afin d'identifier les mesures qui pourraient être adoptées au plan régional, et d'analyser notamment la possibilité de créer des stocks régionaux afin d'assurer la régularité des approvisionnements dans les situations d'urgence et de crise alimentaire aiguë, et de faire en sorte que les populations n'ayant aucun pouvoir d'achat aient accès aux aliments dont elles ont besoin. Il s'agit là d'un effort majeur de la part des dirigeants africains en vue de réaliser les objectifs de développement du Millénaire.
8. La présente étude porte principalement sur les systèmes de réserves alimentaires; il ne s'agit pas de traiter de la sécurité alimentaire en général, bien que certains éléments de cette question soient abordés. L'étude s'appuie sur une analyse des origines de la constitution de réserves et de leur fonctionnement dans un échantillon de huit pays: le Burkina Faso, le Mali et le Niger au Sahel; le Malawi, la Tanzanie et la Zambie en Afrique australe; et l'Éthiopie et le Soudan dans la Corne de l'Afrique. Elle tire de cette expérience des enseignements susceptibles d'améliorer la contribution des systèmes nationaux de réserves alimentaires, existants et à venir, à la mise en oeuvre des politiques de promotion de la sécurité alimentaire.
9. Cette étude, entreprise à la demande du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), a été menée à bien par une équipe de consultants coordonnée par le Programme alimentaire mondial. La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) ainsi que la Banque mondiale ont mené une étude parallèle au Malawi, en Tanzanie et en Zambie, en mettant l'accent sur les systèmes d'assurance qui pourraient être envisagés pour garantir la stabilité des approvisionnements. Il a été tenu compte des constatations issues de cette étude et du rapport préliminaire établi par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture en vue de sa Conférence régionale pour l'Afrique de mars 2004, lors de l'élaboration de la dernière version de l'étude entreprise pour le compte du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique. Les principaux donateurs, institutions des Nations Unies et organisations non gouvernementales ont été consultés. Les rapports de pays sont disponibles en anglais au Secrétariat du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, à Midrand (Afrique du Sud).

---

## PRINCIPALES CONSTATATIONS

10. L'étude a permis de tirer des enseignements concernant les conditions préalables à remplir pour assurer le bon fonctionnement des réserves de produits et des réserves financières, et présente les mesures envisageables aux échelons national et régional, lesquelles sont récapitulées plus loin.



11. **Multiplicité et manque de clarté des objectifs.** Souvent, les réserves alimentaires ont servi trop d'objectifs contradictoires. Le but sous-jacent, à savoir maintenir des prix stables à un niveau abordable pour les populations urbaines, a souvent été confondu avec les objectifs consistant à satisfaire les besoins alimentaires urgents provoqués par des crises et à subvenir aux besoins des populations souffrant d'une insécurité alimentaire chronique. Il en a résulté des structures de gestion complexes, dont les priorités se chevauchent et peuvent être contradictoires, ce qui s'est fréquemment traduit par une utilisation peu efficace et inappropriée des ressources.
12. **Politique en matière de sécurité alimentaire.** Pendant les années 60 et 70, les politiques en matière de sécurité alimentaire ont tendu surtout à accroître la production agricole pour préserver l'autonomie des pays; en règle générale, les réserves alimentaires devaient servir à compenser les fluctuations de la production nationale. L'adoption progressive de politiques intégrées de promotion de la sécurité alimentaire dans certains des pays examinés a débouché sur une restructuration des systèmes de réserves alimentaires. La nouvelle approche a combiné la constitution de réserves matérielles à des instruments complémentaires axés sur le marché pour améliorer la sécurité alimentaire; elle a été solidement appuyée par les donateurs, ce qui a contribué à garantir le succès des efforts entrepris. L'absence de telles politiques intégrées dans les autres pays a eu un impact négatif sur l'efficacité de leurs réserves alimentaires.
13. Les dirigeants africains accordent une priorité élevée à la solution du problème de l'insécurité alimentaire et à l'atténuation des effets des situations d'urgence récurrentes. Il convient dès lors d'élaborer sur tout le continent des politiques de sécurité alimentaire bien articulées de nature à encourager la participation de toutes les parties prenantes, y compris les négociants locaux, les institutions financières et les organisations à assise communautaire. Les réserves matérielles de produits alimentaires et les systèmes financiers connexes pourraient représenter un appui important et mieux servir les objectifs poursuivis s'ils étaient mis en place dans le contexte de telles politiques.
14. **Politiques commerciales.** Suite à l'introduction des programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international dans les années 80, tous les pays étudiés ont renoncé aux rigoureux monopoles étatiques du commerce de produits alimentaires. Néanmoins, il existe encore beaucoup d'obstacles au commerce national et intrarégional. Le principal frein aux échanges commerciaux est le piteux état de l'infrastructure des transports en Afrique, surtout des réseaux routiers et ferroviaires, ainsi que le système des télécommunications, qui n'est pas suffisamment développé pour encourager des opérations commerciales modernes. Même pendant les pires années de sécheresse, il peut arriver que de graves déficits vivriers coexistent avec des excédents dans un pays ou ses voisins, mais des contraintes logistiques font que les excédents alimentaires d'origine locale ne peuvent parvenir à ceux qui en ont besoin.
15. Un autre obstacle au développement de l'important commerce transfrontière non structuré qui existe autour des plaques tournantes naturelles, tient aux restrictions arbitraires qui sont parfois imposées au commerce de denrées alimentaires par les autorités nationales au nom de la sécurité alimentaire. L'insuffisance de l'information et des moyens financiers des négociants locaux et des banques entrave également le commerce intrarégional, tandis que les contrôles et normes de qualité qui pourraient faciliter le commerce font généralement défaut.



16. **Alerte rapide et informations sur la sécurité alimentaire.** Les systèmes d'information existants n'ont pas réussi partout à fournir des données fiables sur les perspectives de production, les disponibilités alimentaires, les besoins de consommation et la situation des marchés. Dans plusieurs pays d'Afrique orientale et australe, les décisions des pouvoirs publics se sont appuyées sur des données insuffisantes, voire peu cohérentes.
17. **Dimensions des réserves.** Suite à la libéralisation des marchés, le volume excessif que certains pays étudiés se sont donné comme objectif pour les réserves alimentaires nationales a rarement pu être atteint. D'autres pays ont constitué des stocks d'un niveau correspondant à peine aux besoins immédiats estimés des groupes cibles en cas de crise, qui ont généralement permis d'attendre l'arrivée d'importations commerciales ou d'une aide alimentaire. Dans la plupart des pays, ces réserves représentent l'équivalent de deux à trois mois de besoins d'importations, sur la base des moyennes établies pour les cinq à dix années précédentes. La constitution de réserves d'urgence de telles dimensions permet de réduire au minimum les frais de gestion et les pertes pendant l'entreposage, et la rotation des stocks n'a guère d'effet sur les prix ni d'impact négatif sur la production future.
18. **Prise de décisions.** Les réserves alimentaires nationales ont été gérées par des organismes gouvernementaux qui, souvent, n'avaient pas assez d'autonomie; les ingérences politiques qu'ils ont pu subir ont pesé négativement sur la gestion. Les pouvoirs publics ont eu tendance à utiliser les stocks nationaux pour atteindre des objectifs politiques, et ont puisé dans les stocks sans avoir pris les dispositions nécessaires à leur reconstitution, ce qui a nui à leur efficacité.
19. **Gestion des réserves.** La gestion des réserves alimentaires a posé des problèmes dans tous les pays étudiés. La complexité des structures de gestion, les chevauchements de responsabilités, une gestion médiocre de l'infrastructure d'entreposage qui s'est traduite par des taux élevés de pertes de céréales, une rotation trop lente ou imprévisible des stocks et des coûts d'entreposage élevés sont autant d'éléments qui ont contribué à réduire l'efficacité des réserves alimentaires. Le manque de formation de beaucoup d'agents et l'insuffisance des ressources financières disponibles pour couvrir les dépenses d'exploitation sont de sérieux handicaps pour la gestion des réserves alimentaires en Afrique.

---

## CONCLUSIONS GENERALES

20. Tous les pays africains gagneraient à élaborer des politiques de sécurité alimentaire claires consistant à: i) fournir des filets de sécurité alimentaire pour les groupes qui vivent dans l'insécurité alimentaire chronique; ii) prévoir des programmes spéciaux de secours en cas de crise alimentaire; iii) expliquer les rôles de la production vivrière nationale, du commerce de produits alimentaires et des réserves alimentaires dans le maintien de disponibilités adéquates; et iv) spécifier clairement les rôles incombant aux pouvoirs publics, aux agriculteurs et au secteur privé.
21. Dans l'avenir prévisible, la production vivrière nationale continuera d'être la principale source d'approvisionnement alimentaire sur l'ensemble du continent, et il sera par conséquent indispensable de s'attacher à améliorer la productivité et d'accroître la production si l'on veut assurer la réussite d'une politique de promotion de la sécurité alimentaire.



22. Les pays peuvent envisager différentes options pour préserver la régularité des approvisionnements en cas de mauvaise récolte et pour gérer les disponibilités destinées aux bénéficiaires de programmes de filets de sécurité ou de secours alimentaires d'urgence. Ces options vont d'un recours exclusif aux importations à la constitution de réserves matérielles relativement importantes complétées par des réserves financières, en passant par des mesures tendant à faciliter le développement des marchés nationaux des produits alimentaires.
23. Si une option impliquant la constitution de réserves matérielles est privilégiée, un certain nombre de mesures doivent être mises en place, et notamment les suivantes: i) des politiques compatibles dans les domaines de la sécurité alimentaire, du développement des marchés et du commerce; ii) des systèmes crédibles d'alerte rapide et d'information sur la sécurité alimentaire; iii) une infrastructure de transport, d'entreposage et de communications, stratégiquement située et convenablement entretenue; iv) des procédures claires de gestion des stocks et de comptabilité; v) un personnel formé; et vi) des mécanismes de financement adéquats. Un système réunissant toutes ces conditions est un système intégré de réserves alimentaires. Le Programme du Mali pour la restructuration du marché des céréales en est le meilleur exemple rencontré dans le cadre de la présente étude.
24. La réserve de protection de la sécurité alimentaire en cas d'urgence qui existe en Éthiopie est actuellement l'un des meilleurs exemples de systèmes de réserves alimentaires d'urgence.
25. Une intervention au plan régional pourrait compléter les politiques de promotion de la sécurité alimentaire et les systèmes de réserve mis en place au plan national, dans des domaines comme l'information sur les marchés, l'alerte rapide, les évaluations de la sécurité alimentaire et des besoins alimentaires, la facilitation du commerce transfrontière et intrarégional et l'élaboration de plans d'intervention en cas d'urgence.

---

## PROGRAMME D'ACTION AUX ECHELONS NATIONAL ET REGIONAL

### Réserves matérielles nationales

26. Les souffrances que suscitent les crises alimentaires aiguës en Afrique sont intolérables. Il est recommandé aux gouvernements des pays d'Afrique périodiquement confrontés à l'insécurité alimentaire d'envisager lorsqu'il y a lieu de constituer des réserves alimentaires d'urgence s'ils ne l'ont déjà fait.
  - i) Les stocks détenus dans les réserves doivent être d'un niveau suffisant pour faire face aux besoins alimentaires urgents provoqués par des crises pendant une période pouvant atteindre trois mois.
  - ii) Les besoins alimentaires chroniques des populations pauvres et vulnérables doivent être couverts par des programmes spécialement conçus à cet effet. La rotation des stocks détenus dans les réserves alimentaires nationales peut être assurée au moyen de tels programmes de protection.



- iii) Des organes indépendants compétents et expérimentés doivent être mobilisés ou constitués pour fournir des orientations en matière de politiques et gérer les réserves alimentaires. Toute ingérence politique dans les processus de prise de décisions doit être évitée.
- iv) Il convient de mobiliser ou de recruter un personnel ayant reçu une formation appropriée pour gérer les stocks et tenir une comptabilité exacte des mouvements des stocks. Il doit exister un système d'incitations de nature à les fidéliser et à encourager des prestations de haute qualité.

### **Mesures nationales complémentaires**

27. Les besoins en ressources nationales complémentaires sont les suivants:

- Les réserves matérielles doivent être assorties de composantes financières en vue de l'achat des produits alimentaires requis d'urgence dans les localités proches des secteurs d'intervention où il existe des excédents, ainsi que pour la couverture des frais de gestion et des dépenses de logistique.
- Des systèmes nationaux d'alerte rapide et d'information sur la sécurité alimentaire doivent être créés, ou renforcés s'il en existe déjà, afin de mettre à la disposition des responsables des réserves des informations fiables et à jour sur les perspectives de récolte, les risques de pénuries vivrières et les besoins de secours alimentaires des populations vulnérables.
- Il convient d'encourager la constitution de stocks privés au moyen de mesures tendant notamment à promouvoir un recours accru aux technologies traditionnelles d'entreposage dans les exploitations, qui sont caractérisées par de faibles taux de pertes après les récoltes, la mise en oeuvre de projets pilotes d'octroi de crédit aux agriculteurs au vu de certificats d'entreposage de céréales et le développement des capacités locales de meunerie et de transformation.
- Les gouvernements doivent prendre le ferme engagement de créer un environnement propice au développement des marchés nationaux des produits agricoles, notamment:
  - i) en s'abstenant d'imposer une réglementation trop lourde au commerce interne et transfrontière; et
  - ii) en facilitant la diffusion transparente d'informations sur la situation des marchés.

### **Réserves matérielles régionales**

28. La constitution de réserves matérielles régionales n'est pas recommandée; il est préférable d'instaurer des comités de coordination des réserves alimentaires pour faciliter la gestion des réserves nationales en vue de la réalisation d'objectifs régionaux. Les communautés économiques régionales doivent assurer la supervision des comités de coordination des réserves alimentaires, et s'attacher à renforcer les capacités et les compétences des responsables nationaux de la gestion des systèmes d'alerte rapide et d'information sur la sécurité alimentaire.



## Interventions régionales complémentaires

### 29. Réserves financières régionales:

- Il convient d'étudier la possibilité de mettre en place des réserves financières régionales qui seraient gérées par une institution financière indépendante respectée. Des règles applicables au décaissement des fonds en vue de la satisfaction de besoins urgents doivent être établies et rigoureusement suivies. Les communautés économiques régionales doivent commencer à étudier cette question.
- Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique doit consulter les donateurs potentiels au sujet de la possibilité de constituer une réserve financière gérée par les donateurs en vue de financer des interventions de grande envergure en cas d'urgence.

### 30. Commerce:

- Avec le soutien du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique et des communautés économiques régionales, les pays d'Afrique doivent accélérer la création aux échelons sous-régional et régional de zones commerciales afin de consolider les avantages provenant du considérable commerce transfrontière non structuré. Un accroissement du commerce intrarégional de produits alimentaires contribuera sensiblement à stabiliser les approvisionnements alimentaires dans chaque région.
- L'amélioration de l'infrastructure des communications, et surtout des réseaux routiers et ferroviaires, est un impératif urgent et il est recommandé de constituer un compte commun pour l'entretien de l'infrastructure ainsi que d'avoir recours à des entrepreneurs régionaux qui desserviraient plusieurs pays dans le cadre d'un contrat unique. Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique et les communautés économiques régionales doivent élaborer des projets et mobiliser des ressources à cette fin.
- En Afrique, l'utilisation de bourses des produits en vue de faciliter le commerce de denrées alimentaires n'en est encore qu'à un stade embryonnaire, à l'exception de la Bourse des produits de Johannesburg. Des bourses semblables ont été établies dans quelques autres pays d'Afrique mais ne sont pas encore pleinement opérationnelles. Les communautés économiques régionales doivent organiser des programmes de renforcement des capacités des bourses existantes et encourager la création de nouvelles bourses dans leur ressort, et s'attacher surtout à encourager les options sur produits en tant qu'instrument de mise en oeuvre des politiques de sécurité alimentaire.

### 31. Assurance contre les risques:

- Divers types d'assurance pourront jouer un rôle important à l'avenir pour stimuler la production, stabiliser l'offre et accroître le commerce de produits alimentaires. L'assurance-récolte n'a pas donné de très bons résultats, mais l'assurance contre les risques météorologiques paraît extrêmement prometteuse. Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique doit, sur la base des travaux entrepris par plusieurs institutions, y compris la Banque mondiale et le PAM, s'employer à établir un indice composite pouvant servir de base à une assurance contre les risques météorologiques susceptible d'offrir une protection contre des pénuries alimentaires exceptionnelles. En collaboration avec les communautés économiques régionales, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique pourrait rechercher de nouveaux partenaires pour établir des mécanismes pilotes dans les pays intéressés.

