



Section thématique A

La volatilité des prix alimentaires en Afrique de l'Ouest : impacts, causes et options politiques

Les prix agricoles fluctuent en fonction des saisons et d'une année sur l'autre pour différentes raisons. Une variation des prix est prévue par les acteurs des marchés agricoles et n'est ni préjudiciable au développement de marchés efficaces, ni dissuasive pour les investissements à court et long terme dans le secteur. Elle devient source de préoccupation lorsque l'amplitude et la fréquence des changements de prix sont si importantes que les consommateurs et les producteurs ont de grandes difficultés à s'y adapter. Le terme volatilité des prix est utilisé pour décrire cette situation. Depuis la flambée des prix alimentaire mondiaux en 2008, le terme volatilité a souvent été utilisé lors de débats en Afrique de l'Ouest comme synonyme d'augmentations des prix. Or, les chutes importantes et fréquentes des prix agricoles ont été historiquement au moins aussi courantes et problématiques que les flambées des prix. Il est important de faire une distinction entre la volatilité accrue des prix et un niveau plus élevé des prix moyens car des politiques différentes sont nécessaires pour faire face à l'un ou à l'autre.⁴⁰

Nature et impacts de la volatilité des prix

Les produits alimentaires de base, en particulier ceux non transformés, sont caractérisés par une demande inélastique, c'est-à-dire que la quantité demandée change peu suite à une variation du prix. Inversement, la demande inélastique implique des changements importants de prix même suite aux faibles variations de l'offre. Les impacts sont plus importants sur les marchés étroits qui caractérisent de nombreux pays ouest-africains où une

large proportion de la production est consommée dans les exploitations. Dans de telles situations, un changement dans la production relativement peu conséquent peut entraîner un bouleversement des excédents commercialisables, ce qui conduit à des variations importantes des prix du marché. En l'absence d'importations ou de stocks pour compenser et augmenter l'approvisionnement national, le déficit de la production vivrière conduit à des augmentations conséquentes des prix alimentaires, avec comme conséquences des répercussions dévastatrices sur les ménages pauvres. À l'inverse, une production nationale exceptionnelle peut entraîner un effondrement des prix à la production, sauf si la production excédentaire peut être absorbée par le marché de l'exportation ou utilisée pour développer les stocks nationaux. Ces baisses des prix peuvent avoir des conséquences désastreuses pour les agriculteurs, ainsi que sur les autres acteurs du système alimentaire national, conséquences qui peuvent être particulièrement dévastatrices pour les petits producteurs pauvres qui n'ont pas accès au crédit et peuvent donc en arriver à devoir vendre leur matériel agricole et leur bétail afin de faire face à l'effondrement des prix, ce qui limite leur capacité à augmenter leur production dans le futur, lorsque les prix augmenteront.

Source de la volatilité des prix

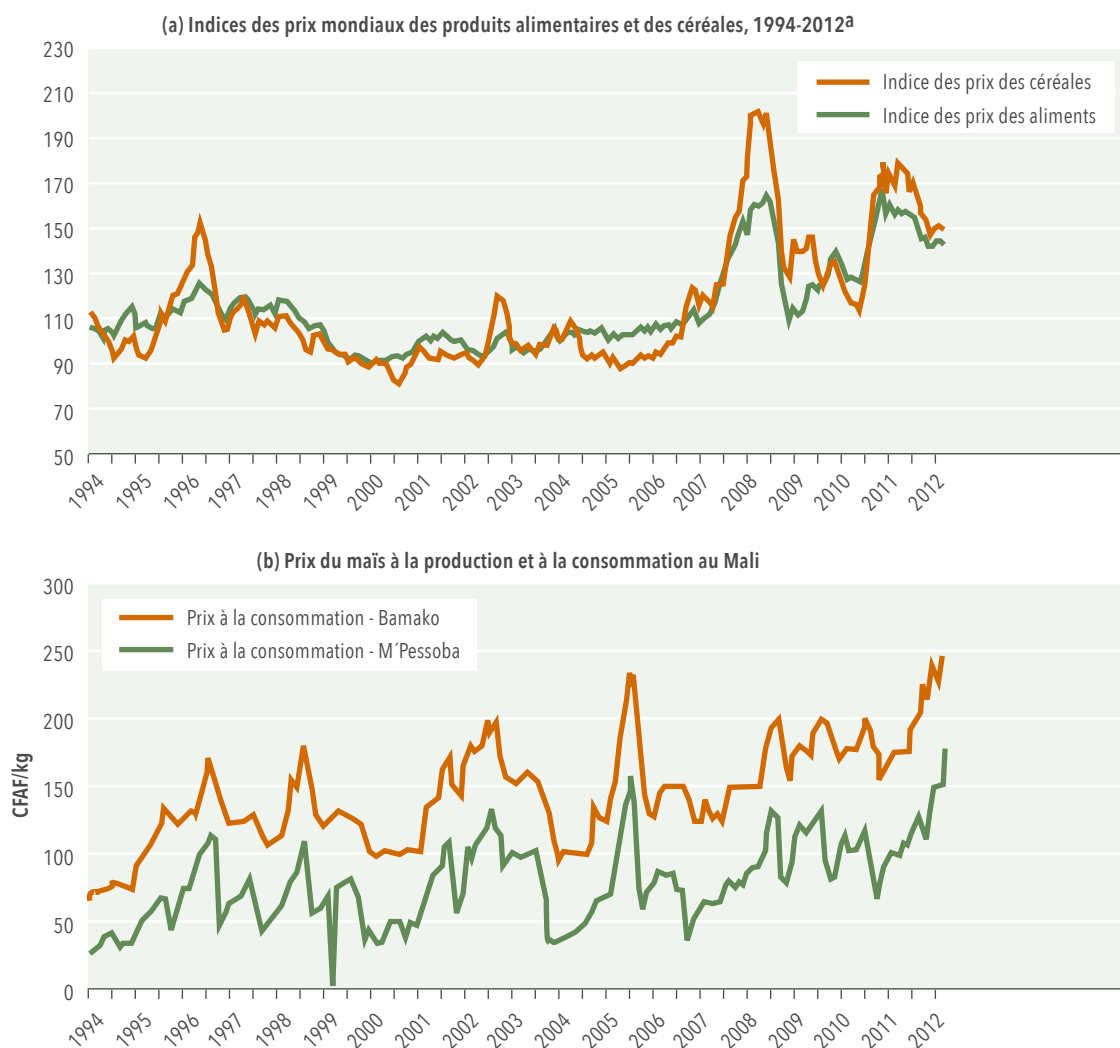
La volatilité des prix a deux origines. La première est importée de la volatilité des marchés internationaux avec lesquels les ressortissants ouest-africains commercent. La seconde est générée de manière endogène par les chocs d'offre et de demande internes à la région. En règle générale, la volatilité importée est plus importante dans les pays qui

⁴⁰ L'analyse de l'IFPRI (Minot, 2012) montre que si les prix de nombreux aliments de base sont devenus plus volatils dans les marchés internationaux au cours de la période 2007-2010 comparée à 2003-2006, dans 11 pays africains pour lesquels les séries chronologiques étaient disponibles, les prix de ces produits ne gagnaient pas en volatilité, même s'ils augmentaient en valeur absolue.

commercent considérablement au niveau international, dépendent énormément des importations alimentaires et adoptent des politiques permettant aux fluctuations des prix internationaux d'être transmises aux marchés nationaux. De même, les pays enclavés, où les coûts des transports entre le port et les marchés intérieurs sont élevés (comme c'est le cas dans les pays sahéliens de la CEDEAO) et les coûts importants de commercialisation et autres transactions, ou les pays qui consomment des produits alimentaires de base non commercialisés à l'échelle internationale sont plus sensibles à la volatilité endogène qu'à la volatilité importée.

La Figure A.1 illustre ces deux sources de volatilité. Le graphique (a) montre la volatilité des prix alimentaires mondiaux tels que mesurés par les indices FAO des prix des produits alimentaires et des céréales, alors que le graphique (b) présente la variabilité des prix au Mali à la production et au détail au cours de la même période. Il est frappant de constater que même si les prix mondiaux (une source potentielle de volatilité des prix importés) ont varié du simple au double, les prix du maïs à la production ont parfois été jusqu'à quadrupler, ce qui suggère que les facteurs d'origine locale sont au moins aussi importants que les facteurs importés

Figure A.1 Exemples de volatilité des prix importée et générée en interne



Sources: (a) FAOSTAT et (b) Observatoire du Marché Agricole (2014)
^a2002-2004 = 100

pour ce qui est de provoquer la volatilité des prix à laquelle font face les agriculteurs maliens.

Les sources de la volatilité des prix mondiaux (phénomènes météorologiques extrêmes, stocks de report réduits, l'institution de mandats pour les biocarburants dans les pays de l'OCDE) sont établies dans des ouvrages (pour des recensions récentes, voir Konandreas, 2012a, et HLPE, 2011). Les facteurs générant la volatilité endogène sont entre autres l'étroitesse des marchés nationaux, les chocs climatiques et infestations de nuisibles, les infrastructures de transport insuffisantes, les coûts élevés de transaction du commerce régional, la mauvaise transmission de l'information concernant la production et les stocks dans la région, qui crée l'incertitude pour les négociants comme pour les gouvernements et mène souvent à des décisions mal informées sur le marché, et le caractère imprévisible des actions de politique gouvernementale, en particulier en ce qui concerne le commerce régional et international.

L'expérience de la CEDEAO en termes de volatilité des prix

Les pics et les chutes de prix constituent les deux extrêmes du spectre des prix, et les deux représentent un enjeu pour les pays de la CEDEAO. Pour les pics de prix alimentaires, les phases les plus récentes sont 2007-2008, 2010-2011, et à nouveau en 2012. La crise alimentaire mondiale de 2008 a amené les pays exportateurs de céréales essentiellement à l'international, comme l'Inde et la Thaïlande, à limiter leurs exportations afin de protéger leurs consommateurs nationaux. Certains exportateurs de céréales en Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Mali) ont eux aussi suspendu leurs exportations. Les restrictions commerciales ont réduit les volumes disponibles sur les marchés internationaux et régionaux, augmentant logiquement la volatilité des prix, mais instillant aussi le doute parmi les décideurs politiques nationaux sur la fiabilité des marchés internationaux et régionaux à garantir la sécurité alimentaire sur le territoire. Cette situation a engendré des politiques visant à augmenter le niveau d'autosuffisance alimentaire nationale et à négliger la sécurité alimentaire régionale et basée sur le commerce. Sur la durée, de

telles politiques privent ces pays des effets potentiellement stabilisants que peut offrir le commerce en nivelant la variabilité de la production nationale.

Si l'on considère la lourde dépendance de l'Afrique de l'Ouest aux importations de certaines denrées essentielles comme le blé et le riz, il n'est pas étonnant que les consommateurs locaux aient ressenti les conséquences du pic de prix depuis 2008. Ainsi, entre juillet 2007 et juillet 2008, les prix du riz ont grimpé de 43 % au Mali, de 50 % au Niger, de 64 % au Burkina Faso et de 112 % au Sénégal (Demeke et al., 2011). Tous les pays ont été touchés, et les pays côtiers d'autant plus en raison de leur panier de consommation bien plus chargé en blé et en riz importés comparés aux pays du Sahel qui consomment plus de sorgho, de mil et de maïs. Toutefois, même pour ces denrées, les prix ont augmenté considérablement (c'est le cas du mil : 28 % au Mali, 39 % au Niger, 46 % au Burkina Faso et 8,5 % au Sénégal en 2007-2008). Cela s'explique aussi en partie par le fait que les consommateurs ne peuvent se permettre d'acheter le blé et le riz importés et passent aux céréales locales. La production de ces cultures indigènes a aussi chuté considérablement en 2007, ce qui a amplifié la pression de l'inflation des prix internationaux élevés de 2007-2008.

Comme on pourrait aussi s'y attendre, les prix élevés dans une région où les foyers dépendent jusqu'à 75 % de leurs revenus dans l'alimentation et dont la plupart sont déjà en danger nutritionnel ont eu un effet préjudiciable sur la sécurité alimentaire à court terme. La baisse de la consommation est une conséquence générale de la crise, et les troubles civils et les émeutes à grande échelle ont été une réponse commune à de nombreuses capitales ouest-africaines (Aker et al., 2011).

Si les dernières années se caractérisent par une période de prix alimentaires mondiaux élevés, l'inverse est aussi vrai. Pour une région dépendant lourdement du marché alimentaire mondial, les périodes de chutes de prix ont souvent été associées aux poussées d'importations.⁴¹ Dans les économies essentiellement agricoles, la concurrence déloyale

41 Bien qu'il n'existe pas de définition universellement reconnue des poussées d'importation, elles se caractérisent généralement par leur soudaineté et connaissent une croissance relativement brève en termes d'importations (Rakotoarisoa et al. 2011).

des denrées en compétition causée par ces pics d'importation est une question récurrente de sécurité alimentaire pour les producteurs domestiques.

L'analyse FAO, s'étendant sur une décennie et concernant des denrées sélectionnées et la situation des pays en développement, s'efforce d'identifier l'incidence des poussées d'importations, leurs sources et leurs impacts, et les mesures réelles par lesquelles le gouvernement et le secteur privé ont répondu.⁴² Dans la zone de la CEDEAO, certaines catégories spécifiques de denrées ont été particulièrement touchées par de telles poussées, notamment la volaille, le riz et les produits laitiers.

Dans le cas de la volaille, 52 % du total des poussées d'importations identifiées entre 1995 et 2003 concernaient l'Afrique, dont presque la moitié des pays en Afrique de l'Ouest (FAO, 2006). L'ouverture générale des économies dans le cadre des accords commerciaux associés aux obligations d'ajustement structurel des organisations de donateurs empêchent les pays d'augmenter les tarifs d'application, même s'ils sont sensiblement inférieurs aux taux contraignants imposés par l'OMS. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, les importations de volaille ont été sextuplées entre 1998 et 2004. Au Ghana et au Sénégal, une baisse des tarifs a entraîné une quadruple augmentation des importations sur la période 2000-2005. L'Association des éleveurs de volaille du Ghana a mené avec succès une campagne d'augmentation des tarifs sur les importations de volaille en passant de 20 à 40 %. Toutefois, le nouveau taux tarifaire n'a pu être instauré en raison du conflit avec les autres protocoles et obligations gouvernementales, a priori sous la pression du FMI (Sharma, 2011. Pour les détails, voir Chapitre 10).

Pour ce qui est du riz (FAO, 2006c), l'Afrique a aussi connu le plus grand nombre de poussées d'importations (quelque 56 % du total global identifié entre 1983 et 2003, avec l'Afrique de l'Ouest comptant pour 40 %). Plusieurs facteurs y contribuant ont été identifiés, notamment l'appréciation du taux de change dans certains pays. Toutefois, dans certains cas, comme en Côte d'Ivoire (en

2000, 2001 et 2002) et au Ghana (en 1998 et 2001), les prix bas mondiaux sont le premier facteur des poussées d'importations..

Pour ce qui est des produits laitiers (FAO, 2006a), l'Afrique a comptabilisé 49 % des poussées d'importations totales identifiées entre 1999 et 2003 de la poudre de lait écrémé et 55 % de la poudre de lait entier. L'Afrique de l'Ouest représente 50 % de ces deux produits laitiers. Cette poussée d'importations des produits laitiers s'explique par la combinaison de facteurs externes et internes aux pays, tels que les subventions à l'export et nationales dans les principaux pays exportateurs, associées aux importations peu coûteuses dans les pays importateurs, l'appréciation de la valeur des devises pour certains d'entre eux ainsi que les contraintes du développement du secteur laitier à cause des structures très coûteuses de la production locale, et les infrastructures de commercialisation et de transport inadéquates (voir Chapitre 10 pour le détail).

Dans l'ensemble, les pays de la CEDEAO ont été souvent touchés par les poussées d'importation, du fait de facteurs extérieurs y contribuant particulièrement (prix bas, dumping des produits). Toutefois, les causes intérieures comme la faible productivité, le manque de compétitivité, les réformes du négoce et du commerce, les institutions précaires et les défaillances du marché sont depuis longtemps des contraintes importantes contribuant aux poussées d'importations. C'est pour cela que les rapports de la FAO ne confortent pas l'idée répandue que la libéralisation du commerce en soi explique essentiellement les flambées d'importation, même si cette libéralisation du commerce constitue l'une des raisons de ces poussées.

Les conséquences des poussées d'importation ont également considérablement varié en termes de produits et de pays, et les perceptions de leurs impacts ont aussi été mitigées parmi les différentes parties prenantes. Si les poussées d'importation n'ont pas été la cause d'une baisse significative ou d'une chute de profit ou de parts de marché dans certains cas, elles ont provoqué l'écroulement du secteur dans son ensemble par ailleurs. À l'identique, si les producteurs à petite échelle se sont sentis floués par les poussées d'importation, d'autres

⁴² Ce travail est synthétisé dans un récent volume de Rakotoarisoa, et al. (2011). Les analyses des poussées d'importation de l'OXFAM incluent Ceesay et al. (2005 ; Diagne (2004 ; Fowler (2002).

catégories comme les producteurs à grande échelle, les transformateurs, les négociants et surtout les consommateurs ont pour la plupart revendiqué les bénéfices de ces poussées d'importation, ce qui souligne un dilemme économique-politique complexe quant à la gestion de ces poussées.

Quelques options politiques pour gérer la volatilité des prix de la région

Il existe un certain nombre d'instruments stratégiques disponibles dans la CEDEAO pour atténuer et gérer les effets de la volatilité des prix agricoles, qu'ils soient d'origine locale ou dus à l'importation.

Stabiliser les systèmes de production

Renforcer la résilience de la production intérieure est un facteur essentiel de la réduction de la volatilité endogène du marché. Les investissements dans l'irrigation et l'amélioration de la gestion des sols et de l'eau s'avèrent indispensables, notamment en termes de changement climatique. La recherche de variétés culturales et animales de meilleure résilience face aux conditions climatiques peut aussi réduire la variabilité de l'offre et ainsi limiter la volatilité. Ces types d'investissements sont prévus dans les plans d'investissement agricole du PD-DAA tant au niveau national qu'international, tel que présenté dans le Chapitre 11.

Promouvoir la fluidité des échanges dans la région

L'instauration régulière d'embargos commerciaux informels de la part de certains États membres en période de flambée des prix ne constitue pas seulement une violation du traité de la CEDEAO mais, en affaiblissant les marchés régionaux, aggrave également la volatilité des prix au niveau régional. Les propositions actuellement intégrées au programme régional de l'ECOWAP (voir Chapitres 11 et 12) visant à réduire les barrières du commerce régional permettraient d'amener la région à un principe de sécurité alimentaire régionale et s'écarter de l'idée d'une autosuffisance agricole nationale. En rendant le commerce régional plus fiable, de telles mesures permettraient aux

investisseurs de tirer parti des économies d'échelle régionales dans la production agricole, le stockage, la transformation et la distribution, et de mieux gérer les risques, ce qui suscite davantage de motivation pour des investissements accrus. Cette situation, non seulement augmenterait la production alimentaire régionale cumulée mais constituerait également un panier alimentaire diversifié et élargi, et servirait également de garde-fou à la volatilité des prix.⁴³

Améliorer les informations et la coordination du marché

Améliorer l'information à la base. L'accès insuffisant aux informations du marché en temps utile nuit à la transparence de celui-ci, à la transmission des prix et à l'efficacité des marchés. Les informations sur le commerce informel circulent à l'intérieur de la zone de la CEDEAO et au niveau des inventaires des exploitations, mais les données commerciales sont particulièrement précaires. Par manque de ces informations, les gouvernements sont souvent tentés de réduire les exportations, craignant que « trop de nourriture quitte le pays ». Sans connaître les véritables volumes échangés, les gouvernements sont dans l'incapacité d'évaluer les importations, surtout en période de crises avec les conséquences négatives sur la sécurité fiscale et alimentaire. Une étape importante dans le but d'améliorer les informations de base pour adapter la réponse à la volatilité des prix serait donc de s'appuyer sur les initiatives actuelles du CILSS pour mieux quantifier le commerce informel transfrontalier des denrées alimentaires de base et pour développer un meilleur dispositif de suivi des niveaux de stocks dans le système, tant au niveau commercial qu'au niveau des producteurs agricoles.

Mise en place d'un système de surveillance du commerce. Si la CEDEAO veut réussir à vaincre les menaces de poussées des importations pendant les périodes de dépression des prix mondiaux et pour une planification opportune des importations de céréales en situation de hausse des prix, un système efficace de surveillance des échanges commerciaux

⁴³ Lorsque les schémas de consommation alimentaire se diversifient, les marchés s'imbriquent et se stabilisent plus que lorsqu'une seule denrée domine le modèle de consommation (Jayne et al., 2009).

au niveau régional est nécessaire pour fournir les informations du marché en temps utile et donner une alerte précoce des problèmes en cours. Au-delà, il faut pouvoir analyser la possibilité de considérer les différentes réponses et évaluer les potentiels impacts régionaux et spécifiques au pays. Ces actions tombent sous le mandat du système régional d'informations sur l'agriculture, ECOAMIS, qui devrait collaborer étroitement avec AMIS (Système d'informations sur le marché agricole), structure de coordination récemment instaurée au sein de la FAO (FAO, 2011a). Ce système d'information doit être complété par la création de mécanismes au sein de la structure de la CEDEAO en vue de consultations techniques sur les réponses possibles de la politique nationale et régionale et les actions correctives pour les menaces extérieures à la sécurité alimentaire, et de soutenir une volonté politique forte d'agir au niveau de la région plus que du pays.

Le renforcement des infrastructures physiques et logistiques de la région

Outre la normalisation des politiques agricole et commerciale au sein de la CEDEAO et l'amélioration des systèmes d'information à finaliser, d'importantes contraintes physiques, institutionnelles et logistiques perturbent l'approvisionnement, qu'il soit en surplus ou en déficit selon les zones. Le phénomène est particulièrement flagrant en période de pénurie : la mobilisation et le transport transfrontalier de provisions doivent s'effectuer au plus vite vers les zones de déficit pour éviter la montée des prix au niveau local. Afin de capitaliser le potentiel du commerce régional et lui donner le rôle important de barrière à la volatilité des prix, les problèmes suivants doivent être abordés :

Réduire les coûts élevés des transactions et des transferts. Les coûts élevés des transactions et des transferts affectent toute la chaîne de valeur avec de nombreux facteurs qui en sont les causes, tant physiques que politiques. Ces coûts élevés découragent le commerce et augmentent les marges de commercialisation, avec comme résultat un changement avéré du prix au détail qui se traduit de façon plus que proportionnelle au niveau de l'exploitation agricole. La disponibilité limitée des voies navigables et des réseaux ferroviaires implique que le gros du

commerce régional est réalisé par voie routière, ce qui contribue considérablement au coût de la denrée payée au final par les consommateurs. Cela se révèle particulièrement vrai pendant la saison des pluies quand les trajets sont plus longs et les retards fréquents, entraînant une augmentation des coûts d'un tiers. Ce qui est aussi dommageable d'un point de vue de la sécurité alimentaire est que la saison des pluies coïncide avec la saison de soudure quand le prix des céréales, déjà élevé, grimpe un peu plus en raison des charges de transport qui augmentent.

En facilitant le transport régional et les formalités de transit et en démantelant la petite corruption, principale entrave au libre-échange des denrées alimentaires, la réduction des coûts de transferts et de transactions pourrait être rapidement effective. Pour cela, il convient de renforcer la capacité des services de douanes, harmoniser et appliquer uniformément les formalités douanières, et contrôler et rendre compte des mauvaises pratiques, au moyen notamment de l'Observatoire des Pratiques Anormales (OPA)⁴⁴. Au moins aussi important, valoriser une meilleure compréhension et une appréciation des droits et devoirs des commerçants basés sur l'application stricte des lois et des réglementations officielles aux frontières et créer des dispositifs plus efficaces permettrait aux commerçants de déposer réclamation en cas d'abus avéré.

Contribuer à financer le renforcement de la capacité de stockage. L'absence de sites régionaux de stockage adaptés est l'une des causes d'interventions ponctuelles et de l'extrême variabilité saisonnière des prix. Si le financement public des installations de stockage peut ne pas se justifier pour des raisons économiques évidentes, il doit être perçu comme une aide publique favorisant le renforcement de la sécurité alimentaire et permettant aux communautés locales d'éviter d'avoir à vendre leurs cultures immédiatement après récolte à prix cassés et de devoir racheter de la nourriture à la saison de soudure à des prix bien plus élevés. Le financement public d'une partie des coûts des installations de stockage n'implique pourtant pas que ces sites soient gérés par le secteur public. La proposition

44 L'OPA a été créé en 2005 conjointement par l'UEMOA et la CEDEAO avec le soutien financier d'USAID et de la Banque mondiale, en partenariat avec le Trade Hub d'Afrique de l'Ouest. Son objectif est de faciliter les échanges commerciaux en contrôlant le harcèlement illégal que subissent les routiers sur les grands axes ouest-africains.

de l'ECOWAP d'un partenariat public-privé du stockage commercial et du soutien au développement élargi des systèmes d'entreposage homologables (voir Chapitre 11) constitue un exemple de modèles qui gagnent à être expérimentés. Toutefois, ces initiatives doivent être accompagnées d'un système de normes de qualité adaptés aux denrées stockées car sans ces normes, l'estimation de la valeur de l'inventaire s'avère difficile, et limite considérablement le nantissement des denrées.

Stocks alimentaires régionaux et nationaux

Il existe deux types d'opérations publiques de stockage : celles visant à stabiliser les prix et celles ayant pour objectif de préserver la sécurité des approvisionnements. L'entreposage public du premier type est souvent désigné comme les stocks tampons ou les réserves/stocks de stabilisation des prix. L'intervention publique dans ce cas consiste à acheter les denrées à la récolte quand les prix sont bas, soutenant ainsi les prix pour les producteurs, et à libérer les stocks pour le marché en période de soudure quand les prix sont hauts, évitant ainsi une flambée des prix. En général, le dispositif impliqué est une fourchette de prix dont le déclenchement s'opère à partir des niveaux minimum et maximum des prix ciblés. Dans la mesure où l'intervention du gouvernement permet de défendre ces niveaux de déclenchement, les stocks tampons peuvent contribuer à la protection des revenus des agriculteurs et éviter l'augmentation excessive des prix pour les consommateurs. Pour que cette politique réussisse, les gouvernements doivent toutefois se préparer à faire ce qu'il faut pour défendre les niveaux de déclenchement (à savoir, ne pas se fixer un plafond pour acheter ou vendre des produits), ce qui est faisable ou non selon le positionnement de la fourchette de prix et les ressources disponibles. Une fourchette étroite et une qui entretient peu de liens avec les niveaux de parité à l'import et à l'export est difficile à préserver et rend invariablement coûteuse et inefficace la méthode. Ainsi, l'analyse de l'IFPRI (Minot, 2012) sur 11 pays africains entre 2003 et 2011 montre que la volatilité des prix était plus élevée dans des pays comme le Malawi et la Zambie qui ont activement utilisé les stocks tampons pour tenter de stabiliser les prix que dans des pays comme le Kenya et le Mali qui ne l'ont pas fait. Cette situation révèle que

les initiatives de stabilisation des prix, si elles ne sont pas soigneusement conçues et mises en place, peuvent être un facteur d'augmentation plus que de diminution de la volatilité.

L'intervention publique qui vise à préserver la sécurité des approvisionnements est souvent désignée comme stocks de sécurité alimentaire ou les réserves/stocks d'urgence. L'objectif de ces stocks est normalement de cibler les segments vulnérables de la population dans le cadre de régimes de distribution directe (hors marché) et, occasionnellement, d'augmenter les stocks alimentaires nationaux pendant les années de pénurie alimentaire. La sécurité alimentaire à court terme est donc l'objectif principal de ces stocks et non le fait d'influer sur le comportement par rapport aux prix, même si ce dernier est inévitablement influencé selon le niveau d'intervention. La taille des stocks de sécurité alimentaire et leur gestion sont donc primordiales, tant en termes de coûts que de la façon dont ils peuvent interférer avec le marché. Ainsi, le déblocage des stocks publics ne devrait pas interférer avec l'écoulement des stocks du secteur privé, afin de réduire l'effet dissuasif et d'éviter de déplacer le rôle positif du stockage privé dans le marché (Wright, 2009).

Les facteurs déterminant la taille devraient inclure la variabilité historique de la production nationale, la dépendance aux importations et les délais de sécurisation de celles-ci, le niveau de fiabilité des fournisseurs et l'accessibilité des prix du volume probable des importations. À l'évidence, ces facteurs doivent être soigneusement évalués en prenant en compte les considérations tant en coût/bénéfice qu'en sécurité alimentaire. Les stocks étranglent le capital, s'avèrent d'un entretien coûteux et sont physiquement enclins à la détérioration et aux pertes. Une option utilisée dans de nombreux pays permet de limiter ces coûts, que la CEDEAO prend en considération : garder une partie de la réserve en bonne condition physique et le reliquat en réserve financière, utilisée pour acheter des produits supplémentaires en cas de besoin.

Les réserves alimentaires régionales sont des regroupements alimentaires locaux de ressources organisées en une réserve régionale commune sur laquelle tirer en s'appuyant sur des règles

pré-convenues. La constitution de ces réserves régionales passe par l'affectation d'une part donnée de la réserve nationale de chaque pays à la réserve alimentaire régionale. Les avantages des réserves mises en commun au niveau régional incluent les économies d'échelle, une plus grande stabilité de prix, une coopération et une intégration régionales optimisées, des approvisionnements transfrontaliers facilités, et le développement d'informations sur le marché régional et sur le contrôle des stocks alimentaires disponibles. Malgré tout, les gouvernements sont parfois réticents à s'engager à de telles réserves en raison des coûts, de la perte de souveraineté sur les stocks alimentaires nationaux, de la défiance des voisins, des obstacles légaux et du non-respect des règles régissant les réserves en période de crise alimentaire nationale (ActionAid, 2011). Le Chapitre 12 présente les plans actuels de la CEDEAO visant à créer une réserve alimentaire régionale de sécurité.

Fournir un soutien ciblé aux agriculteurs

Les pays de la CEDEAO ont des possibilités financières limitées en termes de subventions aux agriculteurs. Toutes les ressources attribuées à ce fin pourraient être le mieux utilisées sous la forme de subventions ciblées et « adaptées intelligemment au marché » (y compris les subventions pour l'irrigation et l'équipement pour la gestion améliorée du sol/de l'eau) pour augmenter la productivité des cultures alimentaires de sécurité spécifiques plutôt que soutenir les prix à la production. Dans les pays où une grande partie de la population dépense la plupart de ses revenus en alimentation, une subvention à l'achat d'intrants ne pénalise pas les petits consommateurs (ce qui est le cas d'une politique de soutien des produits finis) tout en motivant les agriculteurs (en réduisant les coûts de production). Toutefois, ces programmes doivent être conçus avec soin afin de les rendre efficaces et financièrement durables (voir la Section thématique C).

Mesures commerciales face au reste du monde

Entretenir la flexibilité en matière de protection des frontières. En l'absence de ressources budgétaires pour soutenir les agriculteurs, les tarifs peuvent jouer un rôle important dans la stabilité du mar-

ché intérieur et dans la protection des producteurs lorsque les cours mondiaux sont en baisse. Les pays de la CEDEAO doivent préserver une certaine flexibilité sous la forme de droits consolidés au-dessus des niveaux d'application pour se défendre contre la volatilité externe, émanant en partie de politiques de certains pays de l'OCDE, dont la réforme promet d'être lente. Toutefois, la flexibilité existante des droits consolidés n'est pas uniforme d'un pays à l'autre, certains ayant des droits consolidés à différents niveaux de ceux appliqués et d'autres étant déjà en situation contraignante.

Si les pays de la CEDEAO ont négocié individuellement leurs droits consolidés auprès de l'OMC, la région est maintenant une union douanière dotée d'un tarif extérieur commun, et la renégociation des droits consolidés extérieurs communs sera nécessaire. Il est important que dans ce processus la CEDEAO préserve une marge effective de flexibilité, ce qui impliquera des négociations soigneuses non seulement avec les autres membres de l'OMC mais aussi, et antérieurement à cela, une évaluation minutieuse des besoins de la région pour cette protection, en prenant en compte les sensibilités entre les pays de la CEDEAO sur le degré d'ouverture du commerce qu'ils seraient prêts à obtenir. Cela dépendra clairement des autres instruments de sauvegarde envisagés lors du Sommet de Doha (voir Chapitre 12).

Rationaliser la sélection des produits spéciaux (PS). Deux nouvelles conditions en cours de négociation lors du Sommet de Doha sur les Produits spéciaux et le Mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) présentent un intérêt particulier pour certains des pays de la CEDEAO. Les critères souples à utiliser dans la désignation des PS sont la sécurité alimentaire, la sécurité des moyens de subsistance et le développement rural. Pour une union douanière dotée d'un tarif extérieur commun (TEC) telle que la CEDEAO, la liste des PS devra être uniforme pour tous les pays membres. La région de la CEDEAO a privilégié ce processus dans le contexte de la promotion des « produits stratégiques pour la souveraineté alimentaire ». Parmi ces derniers, on trouve les principales céréales (mil, sorgho, maïs et riz), les racines et tubercules, les fruits et légumes, et les produits d'origine animale.

Toutefois, il apparaît qu'une plus grande spécificité des produits soit nécessaire pour la liste finale des PS et cela nécessiterait des débats et consultations complémentaires entre les Etats membres de la CEDEAO. En ce qui concerne le MSS, il est important de clarifier la teneur des relations avec les instruments complémentaires de sauvegarde décidés lors des négociations du TEC.

Renforcer les filets de sécurité

Les filets de sécurité sont des outils d'assistance à la gestion des impacts de la volatilité des prix, et non simplement à sa seule limitation. La CEDEAO possède déjà une expérience considérable sur les programmes de filets de sécurité pour protéger les populations pauvres et vulnérables en périodes de crise. Si ceux-ci incluent des mesures qui fonctionnent dans les marchés alimentaires, la plupart des interventions dans la région sont ciblées, à l'image des programmes alimentaires nourriture contre travail et scolaires (W, 2011). Certains pays ont augmenté de façon drastique les investissements dans les filets de sécurité alimentaire à la suite de la crise alimentaire de 2007-2008. Ainsi, le Burkina Faso a augmenté ses dépenses totales sur les transferts de nourriture, en y incluant les ventes alimentaires ciblées soumises à subventions, les transferts alimentaires directs, les programmes alimentaires nutritionnels et scolaires, de plus de 50 % de 2008 à 2009.

Les greniers communautaires sont une mesure importante du filet de sécurité et sont communs

à certains pays de la région. Leurs chiffres de rendement sont très mitigés, certains s'en sortant très bien et d'autres touchés par des problèmes sérieux de gestion. Le programme de mobilisation de la CEDEAO sur la réduction de la vulnérabilité et de l'insécurité alimentaire décrit dans le Chapitre 11 demande une expérimentation étendue sous différentes formes de filets de sécurité (incluant ces greniers) et tire des enseignements de ces expériences dans la région.

Choix politiques à l'international

La volatilité des prix importés est inhérente à la structure des marchés internationaux. Bien qu'ils ne relèvent pas directement de la compétence de leurs programmes, la CEDEAO et les responsables nationaux pourraient contribuer à la réduction de la volatilité mondiale des prix en intervenant dans les forums internationaux en faveur d'un certain nombre de réformes des réglementations régissant le commerce international agricole. Ces réformes comprennent la rationalisation des politiques de biocarburants dans les pays de l'OCDE, le renforcement des réglementations de l'OMS sur les restrictions des exportations, la réforme des politiques de agricoles de soutien dans les pays de l'OCDE qui contribuent aux écarts de prix, la rationalisation des instruments d'aide alimentaire et la mise en place de la décision de Marrakech d'améliorer l'accès des pays au financement leur permettant d'être en capacité d'importer de la nourriture en période de hausse extrême des prix (voir Chapitre 12 pour le détail).