



Les réserves alimentaires régionales peuvent-elles améliorer le gouvernement des crises alimentaires?

Enseignements de la RR de la CEDEAO

Franck Galtier
galtier@cirad.fr

SFER 2022, Clermont Ferrand 15-16 décembre 2022

QUESTION DE RECHERCHE (1)

Les RA régionales peuvent-elles améliorer le gouvernement des crises alimentaires?

- Crises alimentaires
- RA / RR
- Gouvernement

QUESTION DE RECHERCHE (1)

Les RA régionales peuvent-elles améliorer le gouvernement des crises alimentaires?

Enseignements de la RR de la CEDEAO

3 RR :

SAARC Food Bank (SFB) : 486 000 t (riz + Blé)

ASEAN+3 Rice reserve (APTERR): 787 000 t (riz)

RR de la CEDEAO

SFB et APTERR (très) peu utilisées

QUESTION DE RECHERCHE (2)

Spécificités de la RR de la CEDEAO

Céréales non échangeables

Mécanismes de solidarité

Intégrée à un ensemble plus vaste (3 lignes de défense)

Inclut des objectifs politiques:

	Political objectives	Food security objectives
Vis-à-vis national policies	Increasing the solidarity between ECOWAS Member States	Improving food security by complementing national policies and international aid in managing food crises
Vis-à-vis international aid	Increasing the food sovereignty of ECOWAS region and countries	

QUESTION DE RECHERCHE (3)

La RR de la CEDEAO peut-elle améliorer le gouvernement des crises alimentaires en AO du point de vue de :

- **la SA**
- **la solidarité entre les pays d'AO**
- **la souveraineté de ces pays vis-à-vis de l'aide internationale**

METHODOLOGIE (1)

La RR de la CEDEAO n'est que partiellement mise en place:

- Réserve physique: 30 000 t sur 1 40 000 t
- Réserve financière: 0 t sur 270 000 t (équivalent)
- RA nationales: environ 250 000 t sur 800 000 t

→ **Suffisant pour voir que la RR est utilisée (14 utilisation par des pays pour un montant de plus de 26 000 t)**

→ **Mais difficile d'évaluer son impact**

METHODOLOGIE (2)

Une expérience de pensée

1. Elaborer une typologie des crises alimentaires en AO
2. Sélectionner une crise par catégorie
3. Simuler ce qui se serait passé si la RR avait été en place à ce moment-là

TYPOLOGIE DES CRISES ALIMENTAIRES EN AO (2)

Collapse in households' purchasing power due to...		
<i>Decrease in livelihoods</i>	<i>Surge in food prices</i>	<i>Decrease in livelihoods and surge in food prices</i>
Type 1 crisis	Type 2 crisis	Type 3 crisis
2010 crisis in Niger	2008 crisis on international markets	2005 crisis in Sahel countries (especially dramatic in <i>Niger</i>)
2020 COVID crisis		2012 crisis in Sahel countries
		2016 crisis in the northeast of Nigeria
		2021-22 crisis on international markets

Table 6.
A Typology of food crises in West Africa

TYPOLOGIE DES CRISES ALIMENTAIRES EN AO (2)

Collapse in households' purchasing power due to...		
<i>Decrease in livelihoods</i>	<i>Surge in food prices</i>	<i>Decrease in livelihoods and surge in food prices</i>
Type 1 crisis	Type 2 crisis	Type 3 crisis
2010 crisis in Niger	2008 crisis on international markets	2005 crisis in Sahel countries (especially dramatic in <i>Niger</i>)
2020 COVID crisis		2012 crisis in Sahel countries
		2016 crisis in the northeast of Nigeria
		2021-22 crisis on international markets

Table 6.
A Typology of food crises in West Africa

FONCTIONNEMENT DE LA RR (1)

Localisation des sites de stockage

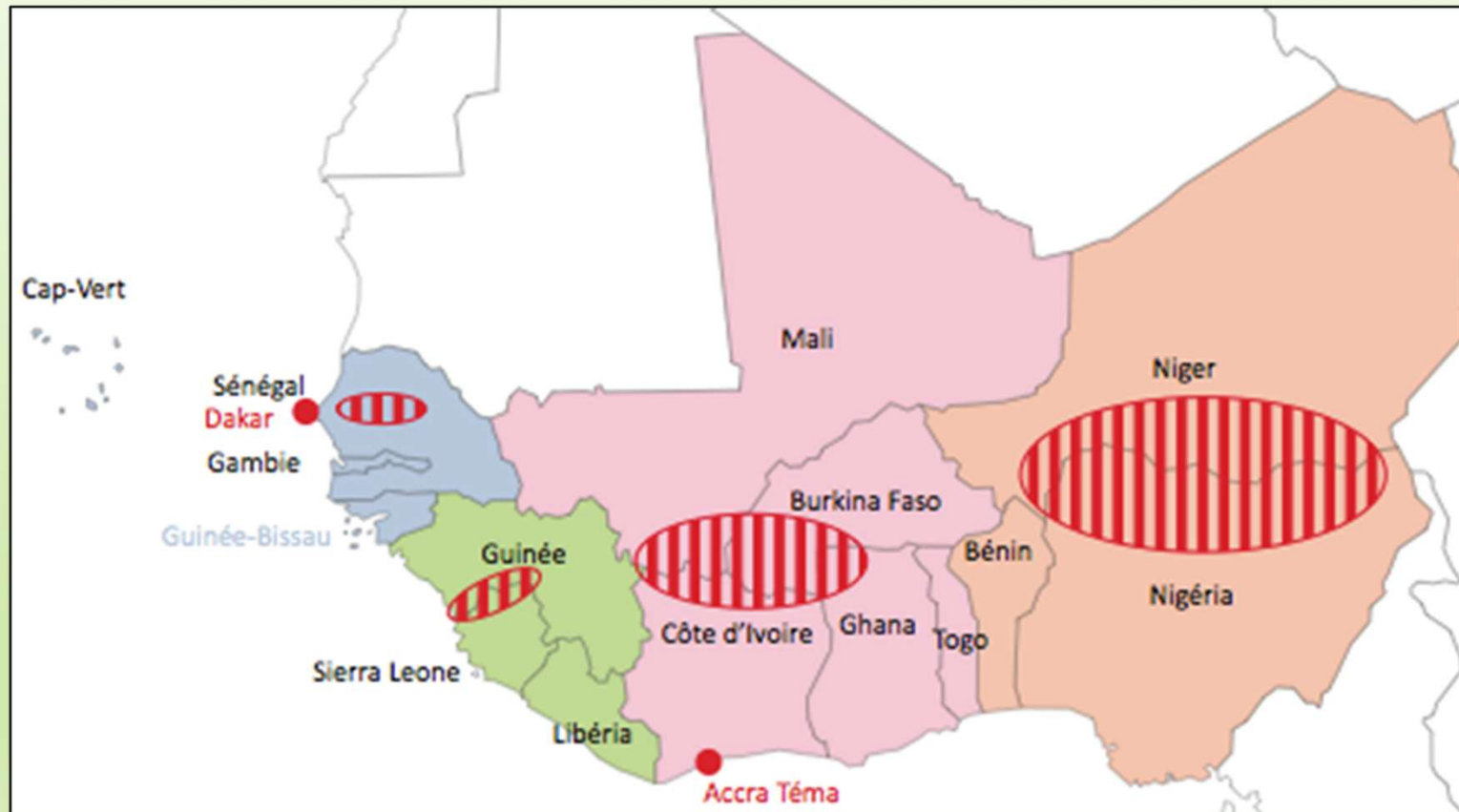


Fig. 1: Location of Regional Reserve storage sites

Source: ECOWAS (2012)

FONCTIONNEMENT DE LA RR (2)

Composition de la RR

Products	RR Storage sites				Total
	Eastern	Central	West Atlantic	Gulf Atlantic	
	56%	40%	2.30%	1.60%	100.00%
Maize	15%	30%	10%	25%	21.03%
Millet-sorghum	50%	30%	40%		40.92%
Rice		10%	20%	50%	5.26%
Gari	10%	10%			9.60%
Enriched cereals	5%	5%			4.80%

Table 3.

Minimum proportion of different products in the Regional Reserve (by storage site)

Source: adapted from ECOWAS (2012)

FONCTIONNEMENT DE LA RR (3)

Règles et procédures

Règles d'achat

Règles pour utiliser la RR

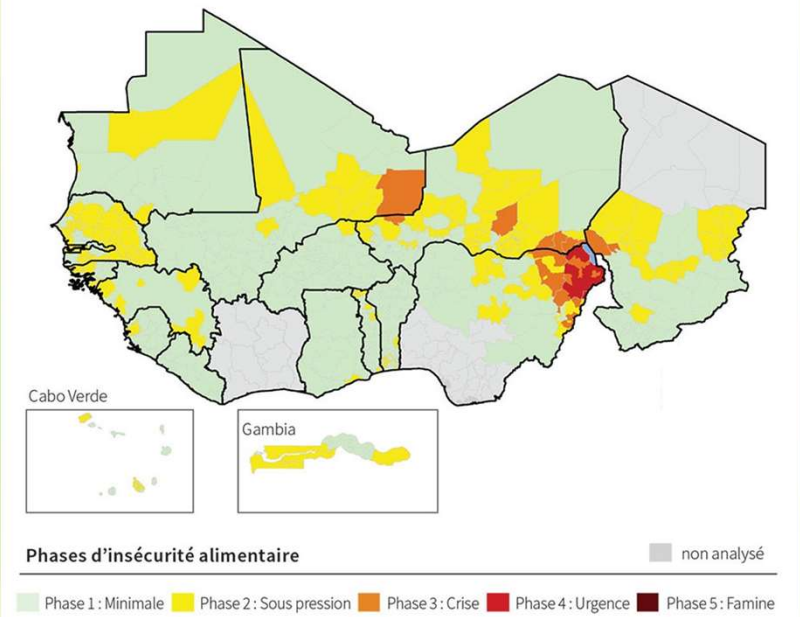
Favorisent les pays les + vulnérables

	Country quotas (tons)	Country quotas (% of the RR size)
Benin	2074	0,5%
Burkina Faso	71766	17,4%
Cape Verde	324	0,1%
Côte d'Ivoire	2205	0,5%
Gambia	3632	0,9%
Ghana	2729	0,7%
Guinea	2298	0,6%
Guinea-Bissau	650	0,2%
Liberia	3022	0,7%
Mali	85023	20,7%
Niger	211829	51,5%
Nigeria	18348	4,5%
Senegal	5039	1,2%
Sierra Leone	1292	0,3%
Togo	1322	0,3%
ECOWAS	411554	100,0%

Favorisent les pays en crise

SITUATION ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE

Mars-mai 2017



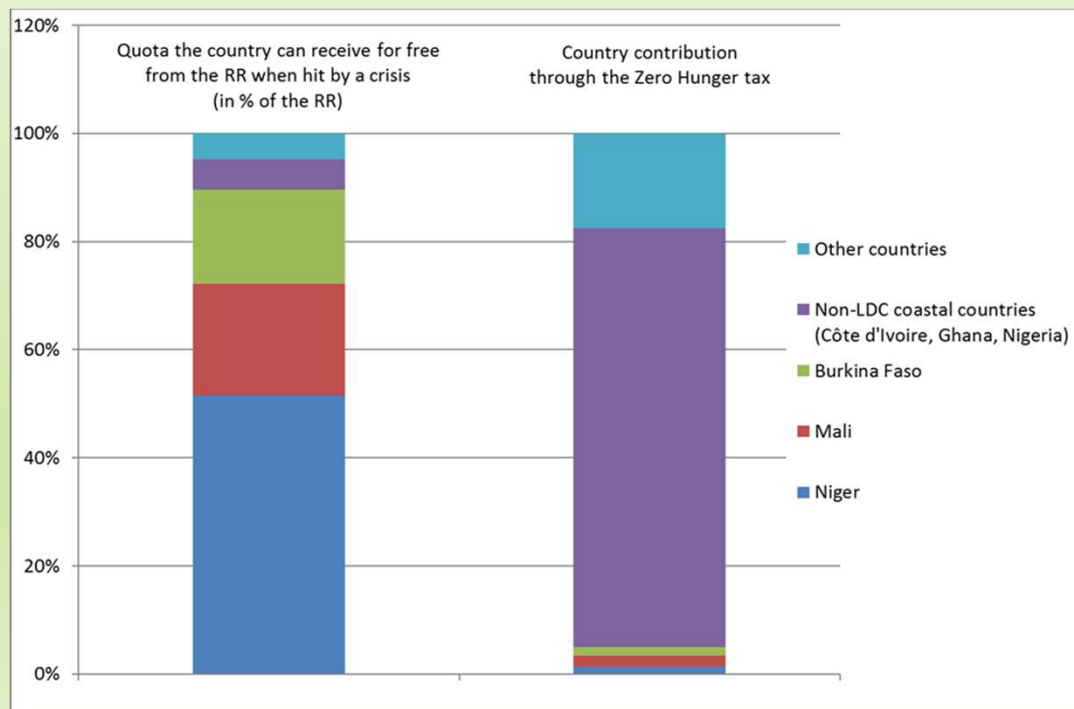
FONCTIONNEMENT DE LA RR (3)

Règles et procédures

Principes sur le financement :

2/3 CEDEAO + 1/3 aide internationale

Part CEDEAO financé par une taxe sur les M non alimentaires (scénario)



RESULTATS

La crise du Niger (2010) (1)

- **Drought**
 - **very bad grain harvest in Niger** : “more than 40% of villages had lost more than half of the main rainfed harvest” (Wiggins et al. 2012, p. 11)
 - **lack of pasture and water for animals**: It has been estimated that the deficit in pasture was equivalent to 67% of needs (Michiels et al. 2011a).
- **Massive imports from Nigeria** : from February (therefore very early in the marketing year) “between half and two-thirds of food available on markets, particularly in the west of Niger, was imported” (p. 12). ⇒ **Grain prices remained stable**
- **But decrease in livelihoods**

RESULTATS

La crise du Niger (2010) (2)

Massive transfers (360 000 t = 2 months of C):

- food transfers (free distributions, sales at a subsidized price, food for work): 260 000 t
- cash transfers (including cash for work): 25 billion of FCFA (equivalent to 100,000 Mt of millet at the then prevailing market price)
- input transfers (seeds, inputs for animals)

Delayed response

In spite of early warnings (it was obvious from October 2009 that the grain harvest was very bad in Niger and in December 2009, FEWS estimated that “about 20% of the population were likely to be severely food insecure and an additional 40% moderately food insecure in 2010”), emergency interventions were low until early March 2010 (when they were scaled up) and then still too limited until May 2010 when they were scaled up again.

President Tandja (who at that time was in conflict with donors, following the constitutional change that allowed him to stay in power) was reluctant to recognize the magnitude of the crisis. It is only after the military coup of 18 February 2010, that the new government appealed (on 10 March 2010) for “massive support to the enormous efforts Niger is making to cope with famine”. But the reasons for the delay in the policy response are also linked to the donors, whose attention was diverted by the January 2010 earthquake in Haiti and floods in Pakistan.

RESULTATS

La crise du Niger (2010) (3)

High malnutrition rates

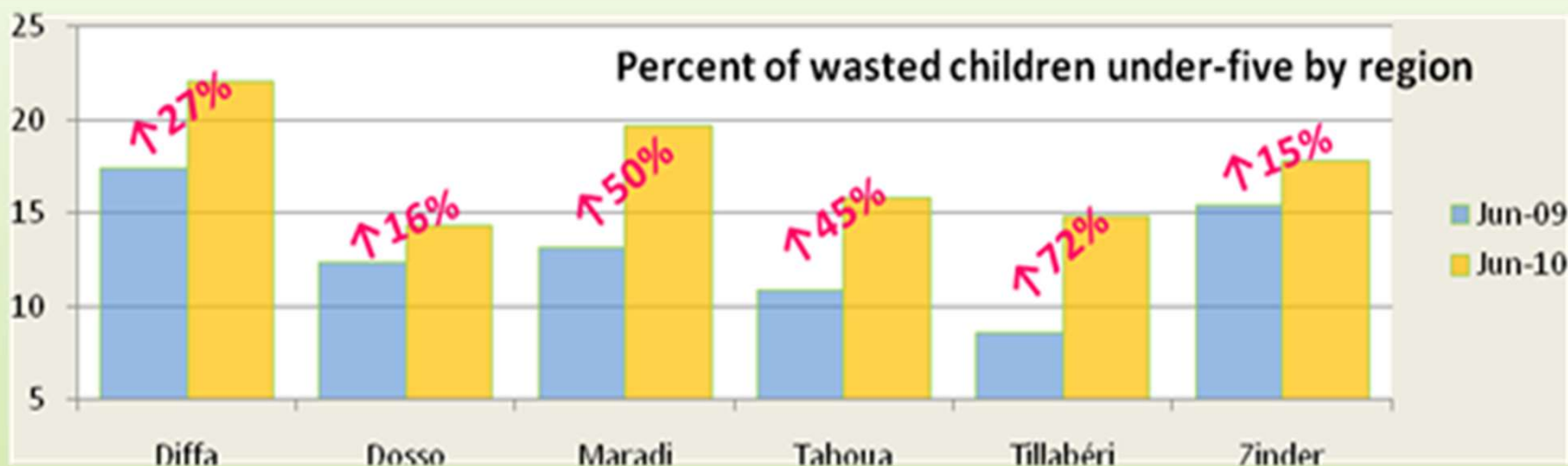


Fig.3: Children under five wasting increased sharply during the Niger 2010 crisis

Source: Wiggins et al. (2012), p. 13

Nutritional measures: more than 580,000 children and about 60,000 women were treated in recovery centres, whereas blanket feeding was distributed to 678,000 children (nutritional measures accounted for more than 60% of the 200 billion FCFA used to manage the crisis).

RESULTATS

La crise du Niger (2010) (4)

The great majority of the aid was channeled through UN agencies: the national scheme rapidly became short of means, and international aid was managed by UN organisations and NGOs, as required by their procedures

→ The main problems were :

- the response delays
- Niger's lack of food sovereignty when massive international aid has been provided through UN organisations and international NGOs.

Ce que la RR aurait pu changer:

- the Niger government would have had in hand a much bigger public stock:
 - RA nationale: 30 000 t → 300 000 t
 - Droit de tirage sur la RR: 200 000 t
- with more means to manage it, the government would have been more willing to recognise sooner the intensity of the crisis
- more means for the government to manage the crisis during the delays in mobilising food aid
- reduction in this delay

RESULTATS

La crise internationale de 2008 (1)

- Forte augmentation du prix du riz sur le marché international (x 2 ou x 3)
- Effet favorable du taux de change Euro / US \$
- Suspension de la taxation des M de riz (TEC + TVA)
 - Répercussion partielle dans les pays d'Afrique de l'Ouest
- Néanmoins, augmentation significative du prix du riz (+ 33%)
- Et par effet de substitution des autres céréales (mil, sorgho, maïs)
- Utilisation des RA (mais volumes insuffisants)
- Prohibitions d'X (illégales entre pays de l'UEMOA)

RESULTATS

La crise internationale de 2008 (2)

→ Principaux problèmes:

- Insuffisance des stocks publics
- Prohibitions d'X (illégales mais aussi "honteuses")

Ce que la RR aurait pu changer:

- Riz = 5% de la RR
- Prix du riz déterminé par le coût de revient des M
 - Peu d'effet à attendre de la RR sur le prix du riz

Mais effets sur:

- les ménages vulnérables
- les prix des autres céréales
- les prohibitions d'X

RESULTATS

La crise de 2005 (Niger, Sahel) (1)

- **Sècheresse (moins forte qu'en 2010 au Niger)**
 - Baisse de la production de céréales (- 12% contre - 31% en 2010)
 - Baisse des pâturages

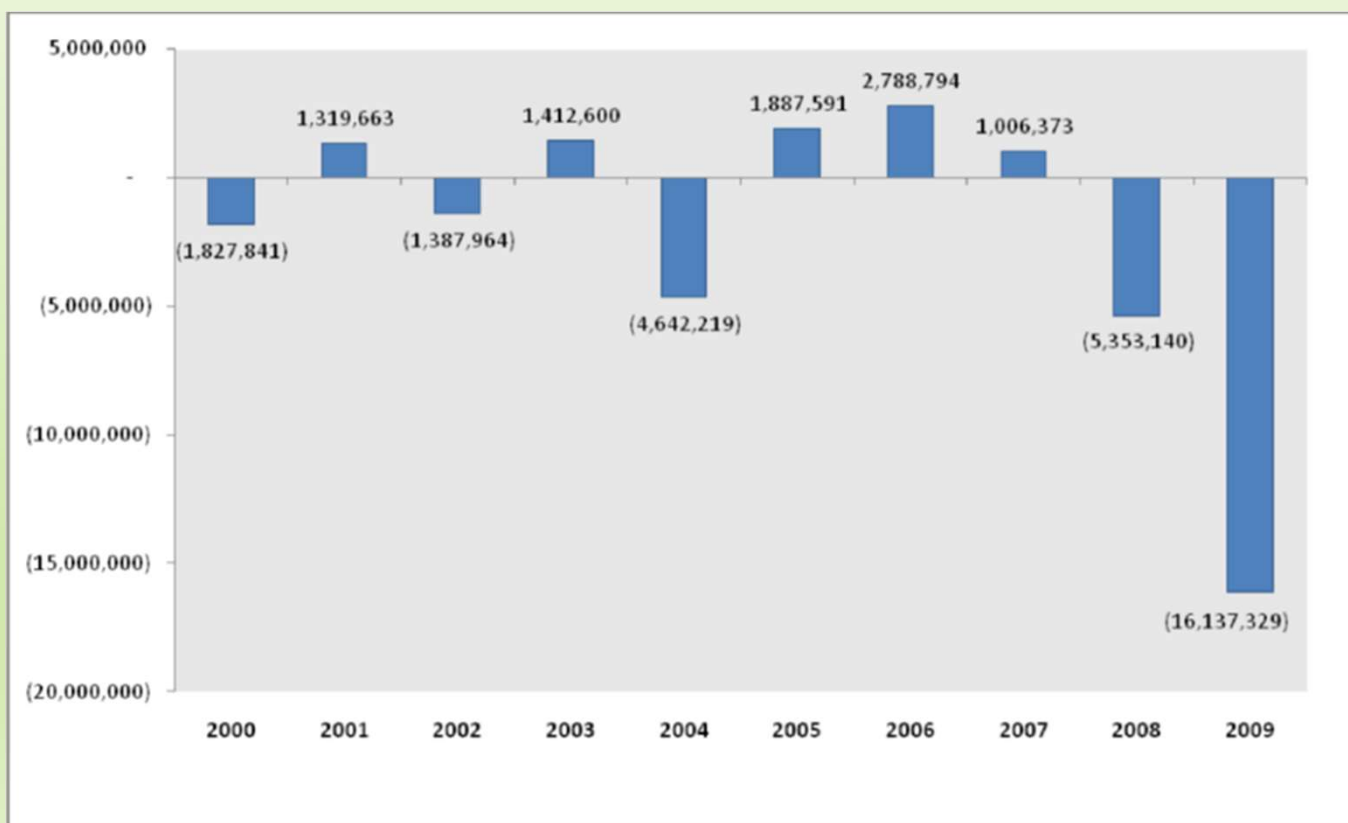
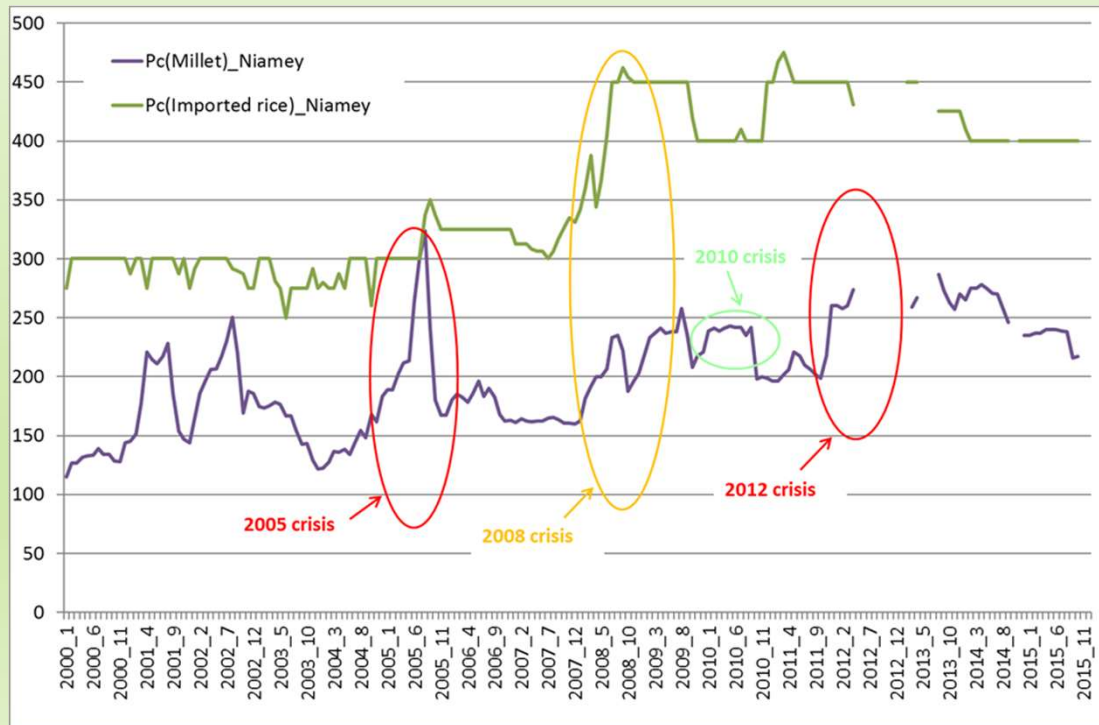


Fig. 4: Dynamics of the pasture balance in Niger (in Mt of equivalent dry matter)
Source: Ministère du développement agricole (cited by Michiels et al. 2011b, p. 31)

RESULTATS

La crise de 2005 (Niger, Sahel) (2)

- **Dimension régionale**
 - ⇒ inversion du flux commercial avec le Nigeria
 - prohibition d'exporter (Mali, BF)
- **Forte augmentation (inattendue) des prix**



RESULTATS

La crise de 2005 (Niger, Sahel) (2)

- Forte augmentation des taux de malnutrition (MSF)
- Gouvernement et PAM pris par surprise
- Gouvernement réticent à faire appel au PAM (période électorale) et faible RA nationale

⇒ Réponse faible, tardive, surtout en cash:

février – août : 25 000 t (gouvernement) + 6 500 t (PAM)

août – septembre: 81 500 t

- Longs délais pour mettre en place l'aide internationale (manque de stocks: M de la RA du Nigeria, d'Inde...)
- Mise en place d'un système parallèle à celui des institutions du Niger (par ex OCHA met en place son propre SI // au SAP du Niger, Egg et al., 2006)

RESULTATS

La crise de 2005 (Niger, Sahel) (2)

Ce que la RR aurait pu changer:

- **Meilleur diagnostic ('think regional')**
- **Incitation à une réponse plus précoce du gouvernement du Niger s'il avait eu les moyens d'agir (comme en 2010)**
- **Réponse plus adaptée du gouvernement du Niger et du PAM (mil et sorgho au lieu de cash ou de céréales importées)**
- **Aurait contribué à décourager les mesures de prohibition des exportations (Mali, BF...)**

REMARQUES CONCLUSIVES

Capacité de la RR à améliorer le gouvernement des crises alimentaires

	Objectifs politiques	Objectif de SAN
Vis-à-vis des pays-membres	<p>Solidarité entre pays</p> <p>Induite par les règles concernant le financement et l'utilisation de la RR (pays du Sahel : 89.6% des quotas et moins de 5% du coût)</p> <p>Contribue à décourager les mesures de prohibition d'exporter</p>	<p>Améliorer la SAN en complétant les instruments de politique nationaux et internationaux</p> <p><u>Meilleurs diagnostic et alerte précoce ('think regional', développement du <i>Cadre Harmonisé Bonifié</i>)</u></p> <p><u>Réponses plus rapides:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Réponse nationale plus forte en attendant l'aide internationale (RA + élevées) • Mobilisation + rapide de l'aide international (les gouvernements sont moins réticents à admettre l'existence d'une crise s'ils ont les moyens d'agir) • Mise en œuvre plus rapide de l'aide international grâce à l'existence de stocks physiques
Vis-à-vis de l'aide internationale	<p>Améliorer la souveraineté de la CEDEAO et des pays-membres</p> <p>Capacité accrue des gouvernements</p> <ul style="list-style-type: none"> • à gérer les crises avant l'arrivée de l'aide internationale • à cogérer l'aide internationale <p>Poids accru des céréales locales dans l'aide (producteurs, préférence des consommateurs)</p>	<p><u>Meilleures réponses:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Agir + tôt permet de réduire le recours à la récupération nutritionnelle (> 60% des coûts pendant la crise de 2010 au Niger) • Plus de céréales locales dans les interventions : réduit les délais et les coûts et induit un effet plus marqué sur les prix des céréales. • Plus de coordination entre politiques nationales (ex: utilisations simultanées des RA).

REMARQUES CONCLUSIVES

Défis

Développement de la capacité de la réserve

- Réserve physique (30 000 t → 140 000 t)
- Réserve financière (0 t → 270 000 t)

Mécanisme de financement pérenne (pour le renouvellement de la RR)

Enseignements + généraux

RA particulièrement utiles quand:

Céréales non échangeables

dont la production est instable

stockables

Pays enclavés

RR utiles pour aspect mutualisé mais aussi pour « penser régional »

Merci pour votre attention