

**Politique relative aux achats locaux
de produits alimentaires**



Deuxième consultation informelle

3 octobre 2019

**Programme alimentaire mondial
Rome, Italie**

Résumé

Le PAM peut, par l'intermédiaire de sa demande en produits et services des systèmes alimentaires, contribuer directement ou indirectement à l'élimination de la faim en favorisant une croissance agricole inclusive ainsi que des transformations sociales et économiques durables et une sécurité alimentaire généralisée. Au fil des ans, le PAM a régulièrement augmenté la proportion des achats de vivres qu'il effectue localement, laquelle représente aujourd'hui la moitié de l'ensemble de ses achats. En injectant des liquidités dans l'économie locale, les achats locaux, notamment les achats favorables aux petits exploitants, peuvent permettre de renforcer considérablement les moyens d'existence des petits producteurs et la durabilité des systèmes alimentaires, notamment lorsqu'on y associe des activités appuyant les acteurs des filières si nécessaire.

La présente politique permet au PAM de donner un nouvel élan à ses achats locaux et à ses achats favorables aux petits producteurs en complétant les considérations relatives au rapport coût-efficacité qui sous-tendent ses décisions en matière d'achat par des principes et des paramètres supplémentaires, notamment les objectifs des programmes et l'analyse des filières locales. Le PAM sera ainsi progressivement mieux à même de rattacher les achats aux éléments de ses programmes, en particulier les activités relatives à la nutrition, à la résilience et à l'amélioration des revenus et des moyens d'existence des petits exploitants ainsi qu'à la promotion de l'égalité femmes-hommes. L'application de la politique suppose la mise au point de nouveaux outils, à l'appui des achats de vivres effectués par le PAM, et la réalisation d'investissements essentiels dans des approches novatrices, dans le but d'optimiser la contribution que le PAM peut fournir à la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 au moyen de l'accroissement de ses achats locaux.

Harmonisée avec le Plan stratégique du PAM pour 2017–2021 et diverses initiatives institutionnelles établies en lien avec les engagements pris à l'échelle mondiale d'éliminer la faim, la politique facilite et sous-tend l'amélioration des achats locaux. À cet effet, elle:

- précise les contextes, les définitions, les concepts et les dispositifs liés aux achats locaux;
- définit l'intérêt potentiel que présentent les achats locaux de vivres par le PAM (notamment les achats favorables aux petits exploitants) et le renforcement des filières locales;
- donne des indications sur les principes à appliquer et les paramètres à utiliser pour sélectionner la meilleure approche en matière d'achat de produits alimentaires et l'adapter à des contextes particuliers en vue d'obtenir les effets directs souhaités; et
- établit un cadre favorable à la prise de mesures et à la réalisation d'investissements à moyen et à long termes visant à pérenniser les résultats.

L'intérêt potentiel présenté par la politique repose sur la capacité du PAM à tirer profit de trois avantages comparatifs:

- son pouvoir d'achat et son aptitude à influencer sur l'évolution des marchés de produits alimentaires, en particulier au niveau local;
- sa connaissance approfondie du commerce de produits alimentaires, qui fait de lui un partenaire de choix pour les entités tant publiques que privées souhaitant contribuer au développement de marchés plus intégrés et plus efficaces ayant des liens plus solides et plus équitables avec les petits producteurs; et

- ses capacités de catalyseur, qui lui permettent de mobiliser des partenaires externes à l'appui de la réalisation d'objectifs communs et de promouvoir une meilleure intégration entre ses programmes axés sur le marché et ses autres initiatives (programmes à dimension nutritionnelle, transferts de type monétaire, filets de sécurité, etc.).

La marche à suivre au cours des trois prochaines années sera explicitée dans le plan de mise en œuvre qui sera élaboré après l'approbation de la politique.

Projet de décision

Le Conseil d'administration approuve le document intitulé "Politique relative aux achats locaux de produits alimentaires" (WFP/EB.2/2019/XX/X) et encourage le PAM à tirer parti des achats locaux de vivres et des partenariats connexes comme des outils contribuant à la réalisation des objectifs de développement durable, notamment l'objectif de développement durable 2.

Introduction

Contexte général

1. Partout dans le monde, les gouvernements ont tiré parti de leur pouvoir d'achat pour favoriser les progrès sociaux, économiques et environnementaux. Depuis le début des années 2000, les pays et les institutions internationales sont de plus en plus conscients de l'intérêt que revêt l'utilisation des achats institutionnels du secteur public pour promouvoir l'intégration des petits exploitants dans les marchés et renforcer leurs moyens d'existence. Les grandes recommandations formulées en 2015 par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale portent notamment sur les mesures à prendre pour renforcer les liens entre les petits producteurs et les achats alimentaires institutionnels du secteur public, notamment par les moyens suivants: achat chez les petits exploitants des vivres utilisés dans les activités d'assistance alimentaire, adaptation des procédures d'achat afin de faciliter l'accès des agriculteurs aux marchés publics concernant des produits alimentaires et promotion des activités de recherche consacrées aux initiatives d'achat alimentaire institutionnel du secteur public.
2. La politique est harmonisée avec les engagements pris à l'échelle mondiale au titre des objectifs de développement durable (ODD), en particulier l'ODD 2 (Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable) qui est assorti de deux cibles auxquelles l'accélération des achats locaux de produits alimentaires et des achats favorables aux petits exploitants contribuera:
 - Cible 3 de l'ODD 2: D'ici à 2030, doubler la productivité agricole et les revenus des petits producteurs alimentaires, en particulier des femmes, des autochtones, des exploitants familiaux, des éleveurs et des pêcheurs, y compris en assurant l'égalité d'accès aux terres, aux autres ressources productives et intrants, au savoir, aux services financiers, aux marchés et aux possibilités d'ajout de valeur et d'emplois autres qu'agricoles.
 - Cible 4 de l'ODD 2: D'ici à 2030, assurer la viabilité des systèmes de production alimentaire et mettre en œuvre des pratiques agricoles résilientes qui permettent d'accroître la productivité et la production, contribuent à la préservation des écosystèmes, renforcent les capacités d'adaptation aux changements climatiques, aux phénomènes météorologiques extrêmes, à la sécheresse, aux inondations et à d'autres catastrophes et améliorent progressivement la qualité des terres et des sols.
3. La résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies A/RES/72/239 proclamant la période 2019–2028 Décennie des Nations Unies pour l'agriculture familiale, reconnaît les exploitants agricoles familiaux, dont la majorité sont de petits agriculteurs, comme des acteurs essentiels de la réalisation des ODD, en particulier s'agissant de contribuer "à la sécurité alimentaire mondiale, à l'élimination de la pauvreté et de la faim, à la préservation de la diversité biologique, à l'instauration d'une viabilité environnementale, et au règlement des problèmes liés aux migrations".
4. La mise en œuvre de la présente politique s'inscrit dans le droit fil de ces initiatives mondiales et contribuera directement à la réalisation de l'ODD 2, à l'application des grandes recommandations du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, à la réalisation des objectifs de la Décennie pour l'agriculture familiale et à la mise en place d'un environnement favorable à l'établissement de systèmes alimentaires inclusifs et résilients.

Contexte stratégique du PAM

5. La politique du PAM en matière d'achat de produits alimentaires, qui a été publiée en 1996, indique que le principal objectif des achats de produits alimentaires par le PAM est de veiller à ce que des denrées alimentaires appropriées soient mises à la disposition des bénéficiaires de façon économique et efficace et au moment opportun. Conformément à cet objectif, les achats du PAM doivent être équitables et transparents. L'une des prescriptions est également qu'à conditions égales et en fonction des critères de financement des donateurs, la préférence soit donnée aux fournisseurs de pays en développement¹. Le document intitulé "Achats de produits alimentaires dans les pays en développement" élaboré en 2006 fait le point sur les réglementations et les tendances des achats de produits alimentaires effectués par le PAM, notamment dans les pays en développement, et conclut que "les achats locaux et les achats triangulaires de produits alimentaires par le PAM peuvent avoir et ont fréquemment un impact positif significatif sur les marchés, sur les agro-industries et, dans quelques pays, sur la production agricole locale"².
6. Plusieurs autres stratégies du PAM entrent en ligne de compte et contribuent à l'actualisation de la politique du PAM relative aux achats locaux de produits alimentaires:
 - Les cibles 3 et 4 de l'ODD 2 trouvent clairement un écho dans le Plan stratégique du PAM pour 2017–2021, en particulier dans les résultats stratégiques 3³ et 4⁴ et les indicateurs connexes figurant dans le Cadre révisé de résultats institutionnels pour 2017–2021⁵. Le Plan stratégique fait valoir que le PAM peut mettre à profit son important pouvoir d'achat et sa grande expérience pour accroître l'accès des petits exploitants aux marchés, soit directement soit en généralisant l'apprentissage et les meilleures pratiques dans toute l'organisation. De plus, opérant à la croisée des chemins avec d'un côté les marchés commerciaux de produits alimentaires et de l'autre l'intérêt général revêtu par l'assistance alimentaire, le PAM peut, par l'intermédiaire de sa demande en produits et services des systèmes alimentaires, contribuer directement ou indirectement à renforcer la performance de ces systèmes et, partant, favoriser une croissance agricole inclusive ainsi que des transformations sociales et économiques durables et une sécurité alimentaire généralisée.
 - Un document établi en 2017 sur l'assistance alimentaire favorable aux petits producteurs présente une analyse du contexte de la stratégie du PAM visant à appuyer les petits exploitants, lesquels sont touchés par une insécurité alimentaire chronique et sont vulnérables en cas de chocs⁶. Ces petits agriculteurs sont largement représentés dans les programmes d'assistance alimentaire du PAM, notamment les suivants:
 - les programmes d'assistance alimentaire pour la création d'actifs, qui utilisent l'approche à trois niveaux pour rattacher les transferts de produits alimentaires ou les transferts de type monétaire en faveur des ménages souffrant d'insécurité

¹ PAM. 1996. Circulaire de la Directrice exécutive ED96/009. <https://docs.wfp.org/api/documents/PAM-0000010397/download/>.

² WFP/EB.1/2006/5C.

³ La sécurité alimentaire et la nutrition des petits exploitants s'améliorent grâce à l'augmentation de la productivité et des revenus.

⁴ Les systèmes alimentaires sont durables.

⁵ WFP/EB.2/2018/5-B/Rev.1.

⁶ PAM. 2017. *Pro-Smallholder Food Assistance: A Background Paper for WFP's Strategy for Boosting Smallholder Resilience and Market Access Worldwide*. <https://docs.wfp.org/api/documents/PAM-0000023124/download/>.

alimentaire à des activités de développement communautaires ciblées contribuant à améliorer la résilience des moyens d'existence des petits producteurs⁷;

- l'initiative Achats au service du progrès et les programmes d'appui aux marchés agricoles au profit des petits exploitants, qui visent à intégrer les petits agriculteurs dans des marchés stables en tirant parti de la demande du PAM et d'autres acheteurs institutionnels en produits alimentaires;
 - les initiatives d'alimentation scolaire utilisant la production locale, qui établissent des liens entre les programmes d'alimentation scolaire appuyés par le PAM et la production alimentaire locale des petits exploitants;
 - l'initiative en faveur de la résilience des communautés rurales, qui facilite l'accès des ménages ruraux vulnérables aux dispositifs d'assurance récolte, à l'épargne, au crédit et à d'autres techniques de gestion des risques;
 - l'initiative sur les pertes après récolte, qui promeut des technologies et des pratiques de gestion après récolte, à la fois d'un coût abordable et fondées sur des données factuelles, de nature à limiter sensiblement ces pertes; et
 - l'Alliance pour le rapprochement entre les exploitations agricoles et les marchés, qui est un partenariat mondial d'organisations du secteur privé et du secteur public visant à intégrer les petits agriculteurs dans les marchés en améliorant l'accès des exploitants aux semences améliorées, aux nouvelles technologies et au crédit, notamment dans le cadre de contrats à long terme associés à un appui aux services essentiels des filières.
- Un nombre non négligeable de plans stratégiques de pays (PSP) approuvés entre 2017 et 2019 comportent des effets directs stratégiques, des produits et des activités liés au renforcement des moyens d'existence et de la résilience des petits exploitants, en particulier grâce à l'établissement de liens avec les marchés, comme un moyen de mettre en place des systèmes alimentaires durables et de libérer le monde de la faim. La demande découlant des achats du PAM s'adresse souvent aux marchés avec lesquels ces agriculteurs ont des liens.
- La politique du PAM en matière de nutrition⁸ a renouvelé l'accent placé sur la qualité nutritionnelle, exigeant du PAM qu'il remanie ses programmes pour mieux tenir compte de la dimension nutritionnelle et contribuer à l'augmentation de la demande et de la consommation de denrées variées et nutritives par les ménages. Le fait de travailler avec des partenaires pour favoriser le renforcement des systèmes alimentaires à dimension nutritionnelle contribuera à faire en sorte que davantage d'aliments nutritifs soient disponibles sur les marchés et appuiera la promotion de régimes alimentaires sains.

⁷ L'approche à trois niveaux est une approche programmatique novatrice comprenant des processus menés à trois niveaux: l'analyse intégrée du contexte au niveau national permet de définir les stratégies programmatiques les plus adaptées à une zone géographique donnée; la programmation saisonnière fondée sur les moyens d'existence est un processus consultatif visant la conception d'interventions multisectorielles pluriannuelles; et la planification communautaire participative est un outil facilitant l'élaboration de plans opérationnels multisectoriels adaptés aux priorités locales.

⁸ Politique en matière de nutrition (WFP/EB.1/2017/4-C) <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000037270/download/>

- La politique du PAM en matière de problématique femmes-hommes⁹ vise à aider le PAM à intégrer l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes dans l'ensemble de ses travaux et de ses activités, notamment en veillant à ce que les différents besoins des femmes, des hommes, des filles et des garçons du point de vue de la sécurité alimentaire et de la nutrition soient satisfaits. Dans de nombreux contextes, les petites agricultrices sont encore plus marginalisées que leurs collègues masculins en raison de leur accès limité à la terre, au crédit, aux intrants et aux services de vulgarisation.
- La politique environnementale du PAM¹⁰ a pour objectif d'aider le PAM et ses partenaires à limiter autant que possible l'empreinte carbone des opérations. L'accroissement des achats locaux contribuera à la réalisation de cet objectif du fait du raccourcissement des chaînes d'approvisionnement.

Définitions

7. Les définitions ci-après s'appliquent aux achats effectués par le PAM:

- L'expression *achats internationaux* se rapporte aux achats de produits alimentaires effectués en dehors de la région géographique du PAM où les produits sont destinés à être utilisés et s'applique également aux achats de produits effectués dans une région du PAM en vue de leur utilisation dans une autre région du PAM. Les achats de ce type sont essentiellement administrés par le Service des achats de produits alimentaires au Siège mais il peut également être demandé à des bureaux régionaux de procéder à des achats internationaux.
- Les *achats locaux* et les *achats régionaux* désignent les achats de produits alimentaires effectués dans un pays, en vue de leur utilisation dans le même pays ou dans un autre pays situé dans la même région géographique. Les achats de ce type peuvent être administrés par les bureaux régionaux ou les bureaux de pays.
- Les *produits locaux* constituent un sous-groupe des produits concernés par les catégories précédentes (achats locaux et achats régionaux), qui correspond aux produits agricoles achetés dans le pays où ils ont été produits.
- L'expression *achats favorables aux petits exploitants* se rapporte à une stratégie ou à une approche suivie par un acheteur du secteur public ou du secteur privé, qui effectue délibérément ses achats chez des petits producteurs dans le but d'améliorer l'accès des agriculteurs aux marchés formels¹¹. Les achats de ce type peuvent être effectués à tous niveaux – international, régional ou local.
- *Petits exploitants*. Il n'en existe pas de définition sans ambiguïté universellement acceptée. Les définitions propres aux pays reposent souvent sur des critères de classement des agriculteurs comme l'échelle de production, mesurée par la taille de l'exploitation. Par exemple, "les petits exploitants" sont souvent des agriculteurs qui exploitent moins de 2 hectares de terres. Cependant, la production agricole est généralement caractérisée par de nombreux facteurs et il est possible d'utiliser d'autres paramètres, comme le volume de la production et la source, la quantité ou la valeur de la main-d'œuvre, des capitaux et des intrants mobilisés. Lorsqu'un pays hôte dispose

⁹ Politique en matière de problématique hommes-femmes (2015–2020) (WFP/EB.A/2015/5-A) <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000024450/download/>

¹⁰ Politique environnementale (WFP/EB.1/2017/4-B/Rev.1) <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000037328/download/>

¹¹ PAM. Manuel pour l'achat de produits alimentaires. *Food Procurement Manual*. <https://foodprocurement.manuals.wfp.org/en/>

d'une définition acceptée des petits exploitants et l'utilise pour collecter les données agricoles et connexes et établir les rapports à ce sujet, le PAM emploiera cette définition le cas échéant¹².

- Par *prix paritaire à l'importation*, on entend le coût total associé au fait de se procurer des produits alimentaires dans un autre pays et de les acheminer jusqu'au pays bénéficiaire où ils sont destinés à être utilisés. Le prix paritaire à l'importation désigne le coût de l'achat de produits alimentaires à l'échelle locale, régionale ou internationale, et tient compte non seulement du prix des produits mais également de l'ensemble des coûts connexes, notamment les frais d'expédition et les frais logistiques.
- *Responsable des achats*. Comme indiqué dans le manuel du PAM sur les passations de marchés, le pouvoir de procéder à des achats, d'autoriser des achats et de contracter des obligations pour l'acquisition de produits alimentaires appartient au Directeur exécutif et est délégué au personnel à différents niveaux en vue de faciliter les opérations du PAM¹³.

Expérience du PAM relative aux achats locaux de produits alimentaires

8. Les achats effectués par le PAM sont régis par les conventions, directives et politiques du système des Nations Unies, notamment la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, le Code de conduite des fournisseurs des Nations Unies et le dispositif relatif à la promotion de la durabilité environnementale et sociale dans le système des Nations Unies. Les principes communs applicables aux achats de l'Organisation des Nations Unies¹⁴ mettent l'accent sur les aspects suivants: intérêt de l'Organisation; équité, intégrité et transparence; rapport qualité-prix optimal; et économie et efficacité. La procédure relative aux achats durables établie par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)¹⁵ est articulée autour d'un axe économique, d'un axe environnemental et d'un axe social (ce dernier se rapporte à la promotion des marchés locaux) et précise qu'il faut procéder à des arbitrages entre les axes.
9. Au PAM, les achats de produits alimentaires sont effectués par le Siège, les bureaux régionaux et les bureaux de pays. Le manuel du PAM sur les achats de produits alimentaires décrit les procédures que tous les bureaux procédant aux achats sont tenus de suivre. Selon le manuel, le principal objectif des achats de produits alimentaires par le PAM est de veiller à ce que des denrées alimentaires appropriées soient mises à la disposition des bénéficiaires de façon économique et efficace et au moment opportun et à ce que les achats du PAM soient toujours équitables et transparents. Les achats dans des pays en développement sont préférés si ce choix optimise l'utilisation des ressources et est plus

¹² Pour en savoir plus, voir le document établi par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), intitulé: *A data portrait of smallholder farmers*. http://www.fao.org/fileadmin/templates/esa/smallholders/Concept_Smallholder_Dataportrait_web.pdf; et PAM. 2017. *Pro-Smallholder Food Assistance: A Background Paper for PAM's Strategy for Boosting Smallholder Resilience and Market Access Worldwide*. <https://docs.wfp.org/api/documents/PAM-0000023124/download/>.

¹³ Circulaire du Directeur exécutif. OED 2018/006. *Delegation of Authority for Procurement and Contracting in Supply Chain Functions*. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000104514/download/>

¹⁴ Organisation des Nations Unies. 2013. *Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies*. Bulletin du Secrétaire général ST/SGB/2013/4. <https://undocs.org/fr/ST/SGB/2013/4>

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/408/58/pdf/N1340858.pdf?OpenElement>

¹⁵ UNICEF. 2018. *UNICEF Procedure on Sustainable Procurement*. https://www.unicef.org/supply/files/UNICEF_Procedure_on_Sustainable_Procurement.pdf.

intéressant pour le PAM au regard de la comparaison des prix locaux et des prix paritaires à l'importation.

10. En 2018, 50 pour cent (1,8 millions de tonnes) de la quantité totale de produits alimentaires achetés par le PAM (3,6 millions de tonnes) ont fait l'objet de processus d'achats locaux, avec 33 pour cent (1,2 million de tonnes) entrant dans la catégorie des "produits locaux". Le PAM a effectué 79 pour cent de ses achats de produits alimentaires dans des pays en développement¹⁶.

TABLEAU 1: PRINCIPAUX PRODUITS LOCAUX ACHETÉS EN 2018	
Produit	Quantité (en tonnes)
Maïs	428 258
Sorgho et mil	405 181
Riz	191 550
Haricots	169 134
Lentilles	16 250
Pois	11 350
Pois chiches	2 996
Tubercules (frais)	360
Orge	346
Épices	114
Total	1 226 418

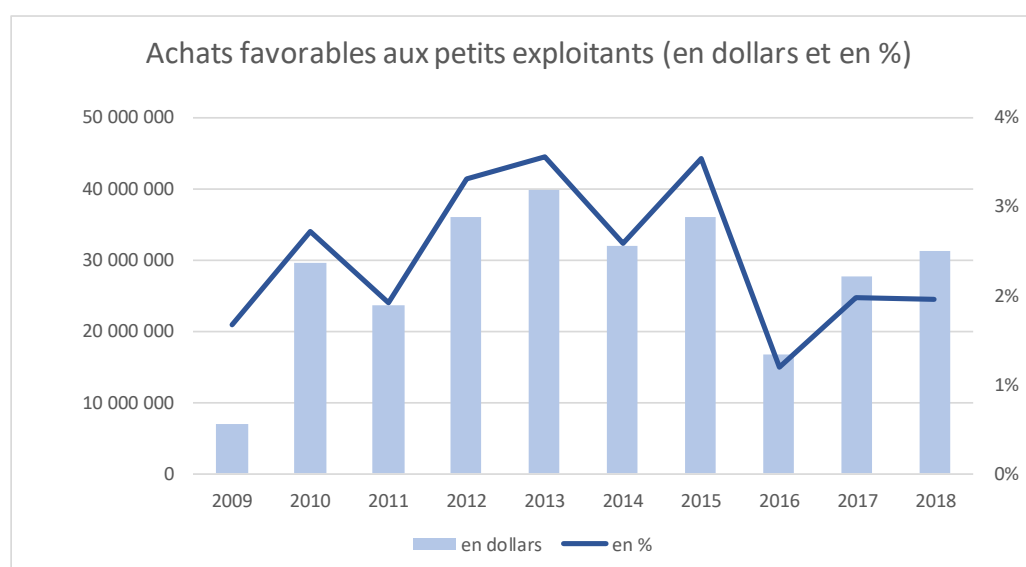
TABLEAU 2: 15 PRINCIPAUX PAYS AYANT FOURNI DES PRODUITS LOCAUX EN 2018	
Pays d'origine	Quantité (en tonnes)
Ouganda	188 663
République-Unie de Tanzanie	171 100
Éthiopie	158 903
Soudan	120 170
Nigéria	92 950
Inde	81 610
Pakistan	65 451
Myanmar	45 877
Bangladesh	39 112
Malawi	27 646

¹⁶ Tels que définis par l'Organisation de coopération et de développement économiques.

TABLEAU 2: 15 PRINCIPAUX PAYS AYANT FOURNI DES PRODUITS LOCAUX EN 2018	
Pays d'origine	Quantité (en tonnes)
Niger	27 361
Cameroun	27 282
Burkina Faso	20 350
Rwanda	18 503
Tchad	17 568
Autres	123 872
Total	1 226 418

11. Concernant les achats locaux effectués auprès de petits exploitants, le PAM a créé une base de données documentant l'expérience et les enseignements issus d'années de pratique en matière d'achat dans les pays en développement, notamment dans le cadre de l'initiative Achats au service du progrès. Lors de la phase pilote de cette initiative (2008–2013), le PAM a acheté directement des produits alimentaires à de petits agriculteurs, essentiellement par l'intermédiaire d'organisations paysannes, à hauteur de 148 millions de dollars É.-U. Les achats effectués directement par le PAM auprès de petits exploitants ont atteint un pic de 39 millions de dollars (soit 3,5 pour cent de la quantité totale de vivres achetés) vers la fin de la période pilote, puis ont baissé pour passer à 16 millions de dollars en 2016¹⁷ avant de rebondir pour atteindre 31 millions de dollars en 2018¹⁸.

Figure 1: Achats favorables aux petits exploitants, 2009–2018



¹⁷ L'une des raisons du déclin a été l'achat de produits alimentaires à grande échelle sur les marchés internationaux et régionaux pour faire face à des crises majeures.

¹⁸ La hausse récente s'explique partiellement par l'introduction progressive des modalités contractuelles indirectes, associée à une meilleure communication d'informations sur les achats effectués auprès des petits exploitants, grâce à des processus améliorés d'enregistrement interne. Voir PAM. 2019. Point sur l'achat de produits alimentaires (WFP/EB.A/2019/10-D) <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000104900/download/>

12. Un enseignement essentiel tiré de l'initiative Achats au service du progrès est que les produits tels que le maïs, le sorgho et les légumes secs, peuvent être achetés à des petits producteurs à des prix équivalents voire inférieurs aux prix paritaires à l'importation. Une analyse réalisée en interne sur les cinq principaux pays où le PAM a procédé à des achats favorables aux petits exploitants en 2017 – la République démocratique du Congo, le Niger, le Burundi, la Zambie et le Myanmar – a montré que les achats locaux favorables aux petits exploitants revenaient en moyenne 13 pour cent moins cher que les prix paritaires à l'importation; durant la phase pilote, quasiment tous les contrats relevant de l'initiative Achats au service du progrès ont affiché des coûts inférieurs aux prix paritaires à l'importation¹⁹. Globalement pendant la phase pilote, les achats locaux effectués selon des modalités favorables aux petits exploitants ont permis au PAM d'économiser plus de 42 millions de dollars par rapport à ce qu'auraient coûté l'achat et l'importation des mêmes produits, ce qui montre que les achats favorables aux petits exploitants peuvent être conformes au principe du PAM relatif à l'optimisation de l'utilisation des ressources et peuvent même (à quelques exceptions près) permettre de réaliser des économies par rapport à l'importation²⁰.
13. Un autre enseignement important tiré de la phase pilote de l'initiative Achats au service du progrès a été que l'établissement de relations de longue durée entre les agriculteurs et les commerçants est extrêmement important, avec les commerçants qui jouent un rôle précieux en injectant des liquidités dans les marchés locaux, en assurant le transport et l'entreposage, en regroupant les récoltes et en veillant à l'amélioration de la qualité des produits. Dans certains cas, comme au Mozambique, les achats effectués dans le cadre de l'initiative Achats au service du progrès auprès de commerçants locaux travaillant à petite ou à moyenne échelle ont contribué à renforcer l'aptitude de ces derniers à opérer dans des marchés dominés par les gros négociants et, en intensifiant la concurrence, à faire baisser les prix sur le long terme. Dans d'autres pays, comme la Zambie, la République démocratique du Congo et, dans une certaine mesure, le Kenya, le fait de travailler avec des commerçants opérant à petite ou à moyenne échelle a permis à des groupements paysans pourtant modestes et n'ayant qu'un accès limité au PAM et aux marchés formels de renforcer leur aptitude à regrouper des produits de meilleure qualité pour parvenir à des quantités commercialisables²¹. D'un autre côté, même lorsqu'ils sont les principaux fournisseurs, les petits exploitants ne reçoivent pas toujours l'intégralité de la valeur de leur contribution, ce qui souligne l'importance que revêtent les modalités d'achat favorables aux petits producteurs.
14. En 2017, le PAM a apporté des changements à ses processus d'achats internes en vue de développer les achats indirects favorables aux petits exploitants grâce au recours aux contrats indirects, qui lui permettent d'acheter à des commerçants tout en veillant à ce que des prix équitables soient payés aux agriculteurs et en garantissant la transparence et le contrôle des transactions réalisées entre les négociants et les exploitants ou les organisations paysannes. Ces modalités contractuelles indirectes²² sont très prometteuses

¹⁹ Pendant la phase pilote de l'initiative Achats au service du progrès, les haricots ont parfois été achetés en Amérique centrale à des prix supérieurs aux prix paritaires à l'importation. En El Salvador et au Honduras, le Gouvernement avait explicitement demandé au PAM d'acheter localement les haricots destinés au programme national d'alimentation scolaire, sans tenir compte de la comparaison avec les prix paritaires à l'importation, étant entendu que les achats étaient effectués avec des fonds publics. Plus récemment, des achats à des prix supérieurs aux prix paritaires à l'importation ont été effectués en République démocratique du Congo, au Kenya et au Lesotho.

²⁰ PAM. 2014. *P4P Final Consolidated Procurement Report (September 2008-December 2013)*. <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp270609.pdf>.

²¹ Management Systems International. 2014. *Experience Buying from Small and Medium Traders, P4P Global Learning Series*.

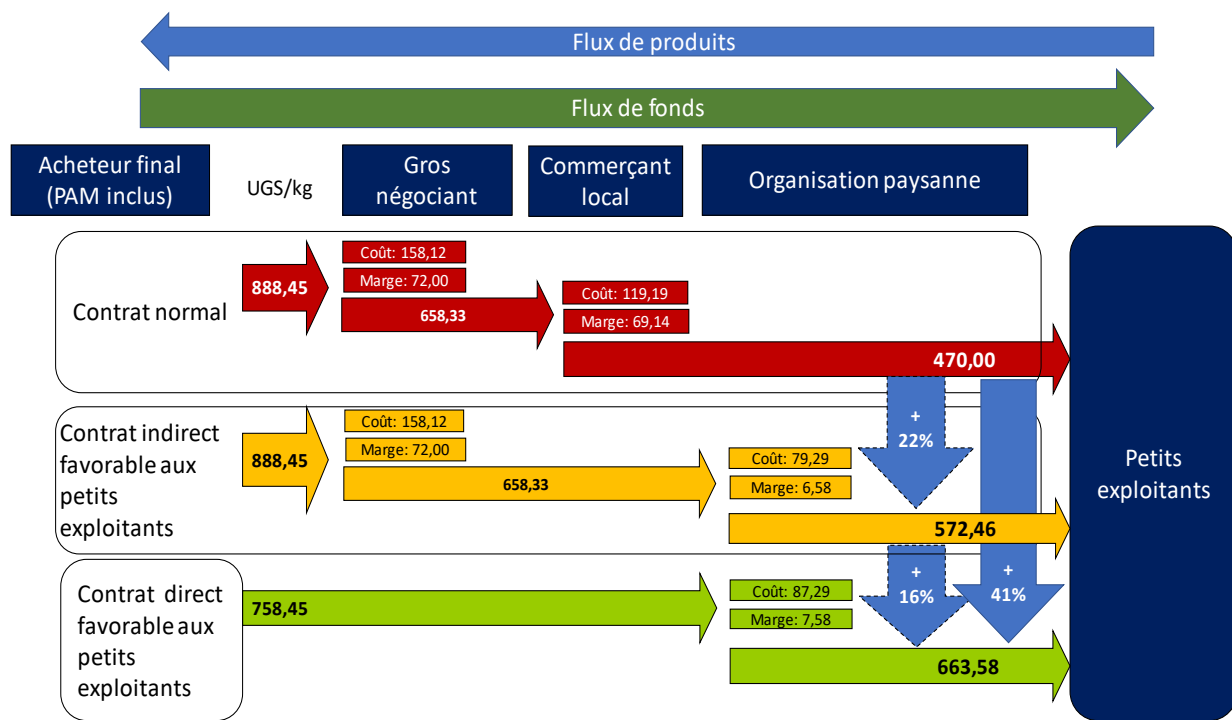
²² En particulier les contrats conditionnels indirects et les contrats de mandat indirects, voir l'annexe II.

s'agissant de donner un nouvel élan aux achats favorables aux petits exploitants tout en permettant au PAM de continuer à acheter à l'échelle requise à des négociants qui veillent à la qualité des produits alimentaires. Ces modalités contractuelles ont été expérimentées avec succès dans quatre pays – Honduras, Malawi, République-Unie de Tanzanie et Zambie – pendant la campagne agricole 2017/18, avec plus de 15 000 tonnes de céréales et de légumes secs achetés.

Étude de cas en Ouganda

Le PAM achète plus de produits alimentaires en Ouganda que dans n'importe quel autre pays en développement. Les vivres sont utilisés dans des opérations menées non seulement en Ouganda mais également dans d'autres pays d'Afrique de l'Est. En 2018, le PAM a acheté plus de 188 000 tonnes de vivres en Ouganda (essentiellement du maïs, mais aussi des haricots et du sorgho), injectant environ 50 millions de dollars dans l'économie locale. Quatre-vingts à 90 pour cent des aliments achetés étaient produits par des petits exploitants, mais le PAM a acheté seulement 1 000 tonnes directement à des agriculteurs par l'intermédiaire d'organisations paysannes. La majeure partie des vivres a été achetée à de gros négociants dans le cadre d'appels d'offres ouverts auxquels des fournisseurs présélectionnés ont été invités à participer. En juin 2019, une mission du PAM a analysé la filière du maïs et a dégagé des éclairages sur la façon dont des liquidités injectées par le PAM étaient réparties entre les acteurs de la filière et dont les agriculteurs en tiraient profit. En Ouganda, la filière du maïs est "floue", avec plusieurs flux de produits existant en parallèle et une faible intégration entre les différents acteurs. Les principaux problèmes rencontrés par les exploitants qui évoluent dans la filière sont l'accès au crédit et au transport.

Filières concernées par les achats locaux en Ouganda – Flux de produits et de fonds



La poignée de grosses sociétés qui dominent le commerce n'ont guère de contacts directs avec les agriculteurs, de sorte que les commerçants locaux opérant à petite échelle jouent un rôle important en regroupant la production – jusqu'à 90 pour cent du maïs produit en Ouganda passe par ces petits commerçants avant de parvenir aux gros négociants.

Lorsque le PAM recourt aux contrats normaux et aux appels d'offres ouverts pour procéder aux achats auprès de gros négociants – qui achètent ensuite aux commerçants locaux –, environ 50 pour cent du prix payé par le PAM parvient aux petits exploitants. Le reste est absorbé par les intermédiaires de la filière (flèche rouge).

Cette analyse montre que l'emploi de modalités contractuelles indirectes et directes favorables aux petits exploitants aurait pu permettre de corriger les déséquilibres dans la filière du maïs et d'accroître sensiblement les gains des petits agriculteurs sans qu'il en coûte davantage au PAM (flèches orange et verte).

15. Dans d'autres situations, les achats directs auprès d'organisations paysannes constituent la meilleure option. Par exemple, les programmes d'alimentation scolaire utilisant la production locale sont conçus pour fournir aux écoliers des aliments nutritifs variés et sains achetés localement à des petits exploitants²³. L'alimentation scolaire utilisant la production locale permet aux agriculteurs d'accéder à un marché local prévisible et stable et d'en retirer un bénéfice maximal. Les modalités d'achat local employées dans ce type de programme illustrent parfaitement la façon dont les circuits courts – dans lesquels, par exemple, le produit passe directement de l'agriculteur ou de l'organisation paysanne à l'école – comportant aussi peu d'intermédiaires que possible contribuent à améliorer l'accès des agriculteurs à des marchés rentables et stables et l'accès des écoles à des aliments locaux variés peu onéreux. Le PAM appuie la mise en place et le développement des programmes nationaux d'alimentation scolaire utilisant la production locale, qui contribuent au développement économique et renforcent et stimulent les systèmes alimentaires locaux.

Intérêt potentiel

16. Le PAM s'efforce d'améliorer l'efficacité et l'efficacé de ses achats locaux afin de garantir pour les opérations qu'il appuie un approvisionnement fiable en produits alimentaires tout en contribuant aux objectifs des programmes consistant à aider les petits exploitants et à renforcer les systèmes alimentaires. Grâce à l'accroissement des achats locaux et des achats favorables aux petits exploitants, le PAM peut tirer parti de trois de ses grands avantages comparatifs:
 - *Son pouvoir d'achat*, dont l'ampleur lui donne la possibilité d'influer sur l'évolution des marchés locaux de produits alimentaires. Comme indiqué dans le Plan stratégique du PAM pour 2017–2021, "Les programmes du PAM relatifs à la demande qui visent à faciliter l'accès des petits exploitants aux marchés agricoles tirent parti de l'impact de ses achats et de ses compétences techniques dans le domaine des marchés agricoles, ainsi que de celles d'autres acheteurs publics et privés, contribuant ainsi à mettre en place des systèmes alimentaires résilients, à produire et traiter des aliments diversifiés sur le plan nutritionnel, à établir des systèmes de regroupement de la production favorables aux petits exploitants, à améliorer la gestion après récolte, et à promouvoir durablement le développement de filières commerciales et institutionnelles au profit des petits exploitants."²⁴

²³ FAO, PAM. 2018. *Home Grown School Feeding Resource Framework*, https://docs.wfp.org/api/documents/PAM-0000074274/download/?_ga=2.141709426.1779017524.1566804150-1294151148.1541749204.

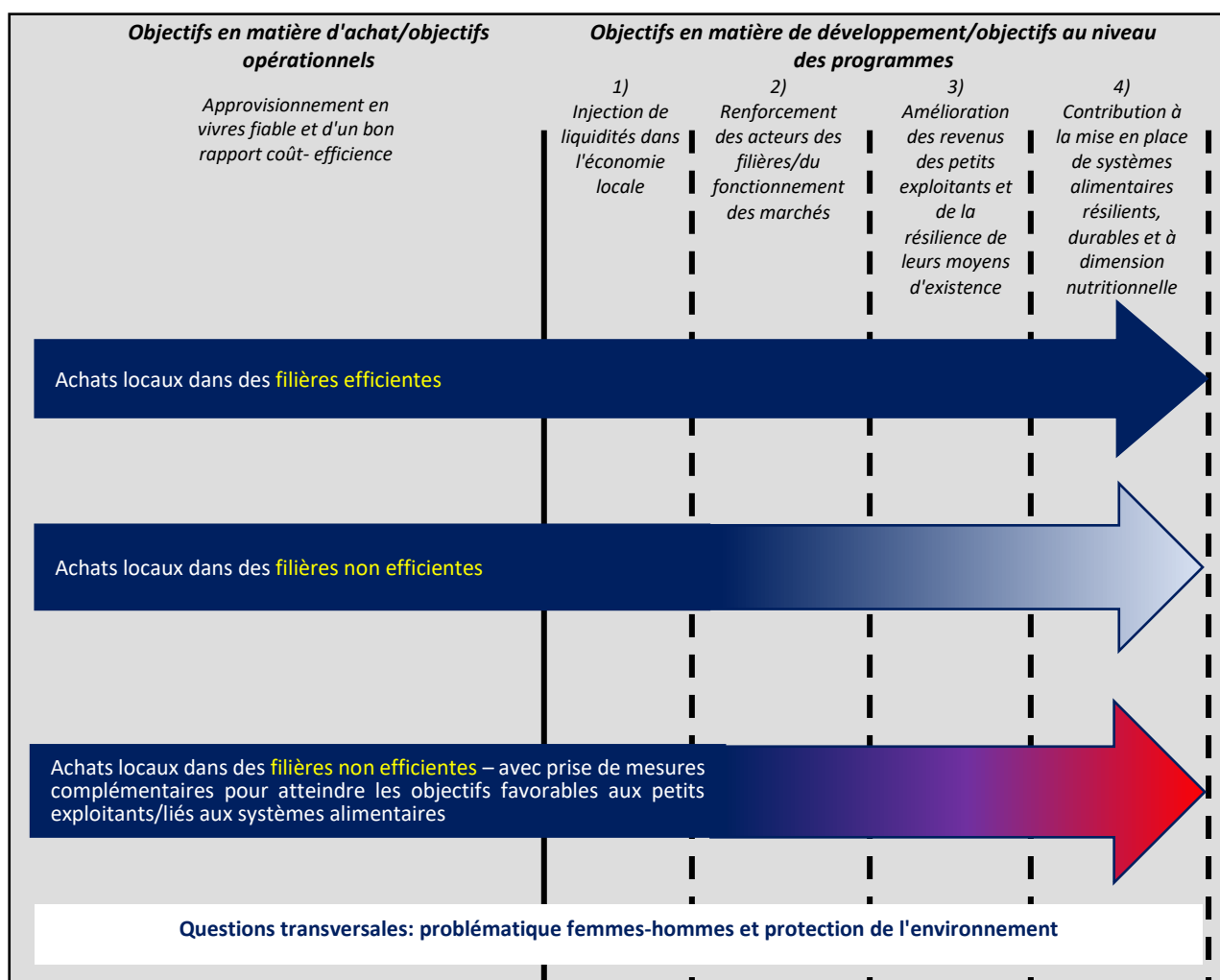
²⁴ Plan stratégique du PAM pour 2017-2021 (WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2*) <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfp287001.pdf>

- *Sa connaissance approfondie du commerce de produits alimentaires*, qui fait de lui un partenaire de choix pour les entités tant publiques que privées souhaitant le développement de marchés plus intégrés et plus efficaces et l'établissement de liens plus solides et plus équitables entre les petits producteurs et les marchés.
 - *Ses capacités de catalyseur*, qui lui permettent de mobiliser des partenaires externes à l'appui de la réalisation d'objectifs communs et de promouvoir une meilleure intégration interne entre ses propres programmes axés sur le marché et ses autres initiatives, notamment l'appui aux marchés agricoles au profit des petits exploitants, les activités d'assistance alimentaire pour la création d'actifs, l'alimentation scolaire utilisant la production locale, la protection sociale à dimension nutritionnelle, les transferts de type monétaire, les filets de sécurité, etc.
17. Les achats locaux contribuent directement à la réalisation de l'objectif opérationnel consistant à assurer pour les opérations du PAM un approvisionnement alimentaire fiable et d'un bon rapport coût-efficience. De plus, en fonction de la qualité des filières concernées, les achats locaux peuvent également promouvoir certains objectifs, au niveau des programmes ou en matière de développement, en particulier:
- des injections de liquidités dans l'économie locale, qui peuvent contribuer à renforcer les marchés locaux, encourager les petits exploitants à être plus productifs et avoir des effets multiplicateurs positifs dans l'économie locale, aboutissant à l'amélioration de la sécurité alimentaire et des moyens d'existence. Sur le long terme, elles peuvent aussi doper la performance des indicateurs macroéconomiques;
 - des acteurs des filières plus forts du fait de leur collaboration plus étroite avec le secteur privé et de la participation plus importante de commerçants locaux plus variés, ce qui favorise le bon fonctionnement des marchés locaux et contribue potentiellement à la baisse des prix et à la progression du pouvoir d'achat des bénéficiaires des transferts de type monétaire;
 - des relations commerciales plus solides et plus stables entre le PAM, les commerçants et les petits exploitants, qui améliorent l'accès des agriculteurs au crédit et aux intrants et leur aptitude à respecter les normes de qualité et à collaborer avec d'autres partenaires du développement, ce qui favorise l'augmentation de la production et de la productivité agricoles des exploitants et l'amélioration de la qualité de leurs produits, et partant, leur offre davantage de possibilités de se procurer des revenus et de nouveaux moyens d'existence; et
 - une meilleure performance de tous les acteurs du marché au sein des filières de produits alimentaires nutritifs, qui rend les systèmes alimentaires à dimension nutritionnelle plus résilients, plus durables et plus inclusifs.
18. La réalisation de ces objectifs des programmes peut également favoriser la participation des femmes et des filles aux organisations paysannes et aux filières, de même que la création d'emplois, notamment au profit des jeunes.

19. Les achats locaux de produits alimentaires peuvent également contribuer d'une manière non négligeable à l'atténuation des effets d'une crise sur l'économie générale d'un pays, grâce à l'achat de vivres dans des zones du pays où il existe des excédents de production aux fins de leur utilisation dans le cadre de l'intervention d'urgence. Les achats locaux peuvent aussi constituer un moyen de réduire les tensions et d'établir un lien de coopération entre des communautés en conflit. Au lendemain d'une situation d'urgence, les achats locaux peuvent permettre aux petits exploitants vulnérables touchés par la crise d'accéder au marché et les encourager ainsi à relancer la production et à rétablir leurs moyens d'existence dans le cadre d'activités intégrées relatives aux moyens d'existence et à la résilience, notamment l'assistance alimentaire pour la création d'actifs et l'alimentation scolaire utilisant la production locale.
20. Dans la plupart des environnements où le PAM intervient, les filières ne sont souvent ni efficaces ni équilibrées, et les petits exploitants et leurs organisations sont exposés à des risques plus importants que les autres fournisseurs ou ne reçoivent pas un prix équitable qui soit proportionnel à la valeur qu'ils apportent²⁵. Les achats effectués en vue de contribuer à la réalisation des objectifs des programmes, en renforçant les moyens d'existence et la résilience des petits exploitants et en améliorant les systèmes alimentaires, devront donc souvent être associés à des mesures supplémentaires permettant d'éliminer les goulets d'étranglement observés dans les filières. Les agriculteurs vulnérables en seront les principaux bénéficiaires.
21. Il est donc indispensable d'analyser les filières pour déterminer les goulets d'étranglement existants et détecter les défauts d'efficacité et les déséquilibres susceptibles d'empêcher les exploitants et les autres acteurs de tirer tous les avantages possibles des achats locaux, et pour dégager des éclairages utiles à la conception de stratégies visant à s'attaquer aux problèmes constatés.
22. La figure 2 illustre les divers objectifs des achats locaux et la façon dont leur réalisation est tributaire du fonctionnement des filières concernées:
 - dans les filières efficaces (première flèche), un approvisionnement alimentaire fiable et d'un bon rapport coût-efficacité est assuré en même temps que les objectifs plus larges des programmes sont réalisés.
 - Dans les filières non efficaces (deuxième flèche), un approvisionnement alimentaire fiable et d'un bon rapport coût-efficacité peut être assuré mais il ne conduit pas à la réalisation des objectifs des programmes ni à celle des objectifs en matière de développement. Dans ce contexte, il convient de prendre des mesures complémentaires (troisième flèche) pour parvenir à la réalisation des objectifs plus larges des programmes.

²⁵ On trouvera à l'annexe I une explication détaillée de l'analyse des filières.

Figure 2: Objectif des achats locaux



23. En sa qualité d'acheteur, le PAM choisit le niveau auquel il entre en rapport avec une filière. Jusqu'à présent, il a essentiellement choisi le niveau des marchands de gros. La promotion d'effets directs supplémentaires ayant davantage de liens avec les programmes suppose, soit le déplacement des activités d'achat du PAM vers l'amont des filières, c'est-à-dire les commerçants intermédiaires ou les organisations paysannes, soit le recours à des contrats indirects aux termes desquels les marchands de gros achètent les produits aux agriculteurs à des conditions équitables (aux prix du marché).
24. Le PAM a défini les mesures complémentaires suivantes pour remédier aux défaillances des filières:
 - Mettre en place certaines modalités contractuelles favorables aux petits exploitants pour faire en sorte que ces derniers profitent de la demande stable du PAM. Ces modalités peuvent consister en achats directs effectués auprès des petits exploitants ou de leurs organisations ou en achats indirects effectués dans le cadre de contrats passés avec des commerçants qui achètent les produits à des petits exploitants à des prix équitables. Le choix de la modalité contractuelle la plus adaptée dépend du contexte et tient compte des conclusions des analyses des marchés et des filières ainsi que des objectifs en matière de développement.

- Rattacher les activités d'achat du PAM à ses propres activités programmatiques (paragraphe 6) ou à des activités conduites par des partenaires spécifiques en vue de renforcer les capacités des acteurs des filières pertinents et ainsi de corriger les faiblesses structurelles. Les activités concernées peuvent notamment viser à accroître la qualité et la quantité des récoltes des exploitants, à renforcer les capacités d'organisation et de commercialisation des agriculteurs, à appuyer la lutte contre les pertes après récolte et à promouvoir l'amélioration des infrastructures. Cette approche plus globale des achats requiert une collaboration interne (programmes-achats) plus étroite et un renforcement du partenariat avec les acteurs du secteur privé, les organisations paysannes, les autres organismes ayant leur siège à Rome, les organisations non gouvernementales et les pouvoirs publics.

Transferts de type monétaire et économie locale

Le Plan stratégique du PAM pour 2017–2021 fait valoir que les transferts de type monétaire du PAM "offrent la possibilité non seulement de s'attaquer aux problèmes touchant la sécurité alimentaire et la nutrition, mais aussi de favoriser l'intégration de la population cible dans le tissu financier et commercial local."

Selon les études et les analyses d'impact, outre qu'ils aident leurs bénéficiaires directs, les transferts de type monétaire génèrent des avantages indirects pour l'économie locale. En donnant un coup de fouet à la demande locale de produits alimentaires, les transferts de type monétaire sont susceptibles de créer des débouchés commerciaux pour les petits exploitants et les commerçants locaux et de stimuler l'agriculture locale ainsi que les activités de vente au détail. Les transferts de type monétaire peuvent donner de nouveaux moyens d'améliorer l'accès au marché en reliant les petits exploitants aux marchés où les bénéficiaires achètent leurs aliments. À cet effet, on peut recourir à des modalités contractuelles conditionnelles qui garantissent que les détaillants sélectionnés se procurent un certain pourcentage de leurs stocks chez des petits exploitants. Les contrats de vente au détail et certaines innovations telles que la technologie de la chaîne de bloc sont également utilisés pour surveiller et assurer la traçabilité afin que les aliments achetés soient effectivement d'origine locale.

Approche proposée

25. Sur la base de la longue expérience du PAM relative aux achats locaux, notamment auprès des petits exploitants, la politique présente des principes, des paramètres, des considérations liées aux programmes et des éléments relatifs aux partenariats, qui permettront au PAM de renouveler son approche des achats locaux. Les éléments novateurs sont l'emploi de principes et de paramètres supplémentaires dans les processus de prise de décisions, la prise en compte des objectifs des programmes et des partenariats lors de la planification des achats de vivres et l'intégration des achats dans les objectifs des programmes. Globalement, les achats locaux effectués par le PAM continueront à garantir que des denrées alimentaires appropriées sont mises à la disposition des bénéficiaires de façon économique et efficace et au moment opportun et, parallèlement, que les effets directs des programmes sont obtenus sur la base d'une analyse spécifique du contexte. En outre, l'intégration plus marquée des achats dans la planification des programmes et des partenariats permettra de contribuer à la réalisation des objectifs plus larges des programmes, en accord avec l'intérêt potentiel des achats locaux.

Principes

26. Les principes directeurs suivants compléteront les principes du PAM existants en matière de passation de marchés²⁶ lors de la sélection des modalités d'achat local:
- *Sauver des vies et changer la vie.* Le PAM achètera la quantité maximale de produits alimentaires sûrs et nutritifs avec les ressources disponibles (sauver des vies) tout en tenant compte des effets directs des programmes lorsqu'il choisit les modalités d'achat (changer la vie).
 - *Ne pas nuire.* Le PAM examinera avec soin la nature multidimensionnelle des incidences négatives potentielles des achats locaux sur les marchés et les filières – interruptions, effets inflationnistes, etc. – ainsi que sur la protection, les moyens d'existence et l'environnement, qui sont susceptibles d'avoir des conséquences néfastes pour les personnes vulnérables et les consommateurs pauvres.
 - *Durabilité.* Le PAM encouragera l'adoption de pratiques durables dans les filières et favorisera les améliorations pérennes des systèmes alimentaires entraînant des changements systémiques.
 - *Transparence et équité.* Le PAM s'efforcera de veiller à ce que tous les acteurs du marché accèdent à l'information sur un pied d'égalité et reçoivent une part équitable du prix final, qui corresponde à la valeur qu'ils ont apportée.

Paramètres

27. Les responsables des achats utiliseront les paramètres suivants pour sélectionner la meilleure méthode d'achat et les modalités contractuelles connexes, tout en tenant compte de l'intérêt potentiel que présentent les achats locaux:
- *Le contexte des achats* désigne tous les éléments – notamment la nécessité de répondre rapidement aux besoins humanitaires, les cadres réglementaires existants, les financements disponibles, l'analyse de la chaîne d'approvisionnement et divers risques propres au contexte –, susceptibles d'influer sur la sélection des modalités et des conditions d'achat, y compris le type de contrat employé. Le PAM examinera le contexte avec soin lorsqu'il décidera de recourir ou non aux achats locaux et qu'il choisira les modalités contractuelles à appliquer.
 - *Les effets directs* désignent les buts escomptés, au niveau mondial (Mécanisme de gestion globale des vivres) ou au niveau du pays, que le PAM souhaite atteindre au moyen de la modalité d'achat choisie, par exemple l'amélioration des moyens d'existence et des revenus des petits exploitants, la mise en place de systèmes alimentaires résilients et inclusifs, ou une programmation à dimension nutritionnelle. Dans ces situations, les avantages découlant de la réalisation des objectifs des programmes devront être évalués et décrits afin d'éclairer le processus de prise de décisions relatif au choix de la modalité d'achat.
 - *L'analyse des filières* comprend une analyse des filières de certains produits aux fins de la détermination des possibilités et des problèmes et une évaluation des défauts d'efficacité susceptibles d'empêcher les exploitants de tirer profit de l'accès aux marchés. Le PAM réalisera systématiquement une analyse des filières (en particulier lorsqu'il achète des produits en grandes quantités) comme une étape essentielle permettant de dégager des informations sur les points d'entrée, d'évaluer la fiabilité des modalités d'approvisionnement et d'achat qui contribuent le mieux à l'obtention

²⁶ Les principes du PAM en matière d'achat sont énumérés dans son manuel en ligne pour l'achat de produits alimentaires. <https://foodprocurement.manuals.wfp.org/en/1introduction/>

des effets directs souhaités et de définir les mesures de renforcement des capacités susceptibles d'être prises à l'intention des différents acteurs concernés (exploitants, commerçants, etc.).

- *Les prix paritaires à l'importation*: dans la nouvelle approche, l'analyse des coûts consistant à comparer pour un produit donné le rapport coût-efficacité de son importation à celui de son achat dans le pays, demeure essentielle. Le prix paritaire à l'importation conserve son importance centrale s'agissant de prendre une décision en matière d'achat, mais il est proposé dans la politique de conférer suffisamment de souplesse pour que le responsable des achats puisse envisager de procéder à des achats locaux à des prix qui dépassent les prix paritaires à l'importation dans une proportion pouvant aller jusqu'à 20 pour cent. Dans une situation de ce type, il sera nécessaire de présenter une justification solidement argumentée exposant en détail en quoi certains objectifs des programmes peuvent être atteints au moyen de ce type d'achat, compte tenu du compromis trouvé entre l'acquisition de la quantité maximale de vivres au profit des populations vulnérables et la contribution à la réalisation des objectifs des programmes, notamment le renforcement des moyens d'existence et des systèmes alimentaires. De plus, le dossier devra comporter un examen de l'existence potentielle d'incidences négatives sur les marchés et les filières, conformément au principe consistant à "ne pas nuire", et des risques éventuels comme les effets inflationnistes. En outre, le PAM se penche actuellement sur sa méthode de calcul du prix paritaire à l'importation et prévoit d'étudier, en consultation avec des experts, la faisabilité de la prise en compte de l'empreinte carbone.

Achats locaux au Rwanda: Africa Improved Foods

En 2015, le PAM a signé un accord avec Africa Improved Foods (AIF) – une entreprise conjointe de Royal DSM, de la Société financière internationale, des banques de développement des Pays-Bas et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et du Gouvernement rwandais – pour la construction d'une usine de transformation alimentaire à Kigali susceptible de fournir à un coût abordable des aliments transformés hautement nutritifs destinés au marché rwandais et à la région. Les matières premières sont achetées aux petits agriculteurs afin d'améliorer la vie des producteurs locaux et de stimuler l'économie locale. L'usine fournit des produits alimentaires nutritifs qui, sinon, devraient être importés. Dès le démarrage des activités d'AIF, les entreprises locales de transport, d'agriculture et de commerce ont été renforcées et un savoir-faire a été transféré aux acteurs économiques rwandais, ce qui a entraîné la création et le développement d'une main-d'œuvre qualifiée dotée d'une solide formation, travaillant avec AIF ou lui fournissant des services. Parallèlement, la demande prévisible en produits locaux tels que le maïs et le soja a contribué à améliorer les filières des cultures produites par les petits exploitants.

Après avoir signé un accord relatif à l'achat de 25 000 tonnes de SuperCereal Plus par an à AIF, à des prix fixés une fois par semestre sur la base des prix paritaires à l'importation, le PAM en a acheté jusqu'ici 75 000 tonnes destinées à des programmes de traitement et de prévention de la malnutrition infantile menés au Kenya, en Ouganda, en République-Unie de Tanzanie, au Rwanda et au Soudan du Sud. De plus, le Gouvernement rwandais achète des aliments nutritifs transformés produits par AIF pour les programmes nutritionnels nationaux.

Malgré les efforts déployés par AIF pour diversifier ses flux de recettes et réduire le coût des matériaux et des opérations, le prix du SuperCereal Plus confectionné à partir de matières premières rwandaises (et ougandaises) est systématiquement plus élevé que celui des produits équivalents européens, ce qui signifie que le SuperCereal Plus d'AIF ne peut pas encore être

manufacturé à un coût inférieur aux prix paritaires à l'importation. Néanmoins, face aux problèmes d'approvisionnement urgents rencontrés pour fournir des produits aux programmes nutritionnels en Afrique de l'Est, et compte tenu des objectifs plus larges de l'initiative menée avec AIF, le PAM a accepté en 2019 de payer les produits d'AIF à un prix supérieur aux prix paritaires à l'importation.

Intégration des programmes

28. Il faut que les stratégies et les modalités relatives aux achats locaux soient intégrées dans la conception et la mise en œuvre de tout PSP, en particulier dans les pays pour lesquels le PAM achète de grandes quantités de produits alimentaires. Cela facilitera l'harmonisation entre les achats et les programmes et favorisera aussi l'intégration des diverses initiatives du PAM qui contribuent à l'amélioration des moyens d'existence des petits exploitants et au renforcement des systèmes alimentaires (par exemple, l'appui aux marchés agricoles au profit des petits exploitants, les programmes de lutte contre les pertes après récolte, l'alimentation scolaire utilisant la production locale et les activités d'assistance alimentaire pour la création d'actifs). En tirant parti des avantages comparatifs de ces initiatives et du savoir-faire et des connaissances qu'elles créent, cette intégration des programmes permet au PAM de fournir une contribution plus importante à la réalisation de l'objectif Faim zéro.
29. En particulier, l'intégration peut être renforcée dans les domaines programmatiques suivants:
- *Nutrition.* Des liens fructueux peuvent être établis avec toute une gamme d'interventions à dimension nutritionnelle, liées notamment aux activités locales d'enrichissement des aliments (y compris la biofortification) visant à élargir les débouchés commerciaux des produits locaux tout en encourageant la diversité du régime alimentaire. Les possibilités d'intégration découlent également de l'utilisation des achats pour accroître la demande en produits alimentaires locaux plus variés et de la collaboration avec des opérateurs locaux du secteur de la transformation agroalimentaire aux fins de la production d'aliments plus nutritifs.
 - *Résilience.* Les interventions complémentaires qui établissent des liens entre, d'une part, les activités visant à permettre aux petits exploitants de créer des avoirs productifs, comme des routes pour aller au marché et des systèmes d'irrigation, et, d'autre part, les activités visant à stimuler la demande de produits fournis par les petits exploitants, rendent le travail de ces derniers plus rentable et plus résistant en cas de choc et renforcent leur aptitude à fournir des produits de qualité en quantités suffisantes.
 - *Revenus et moyens d'existence.* La demande stable découlant des achats effectués par le PAM conjuguée aux contrats d'achat local novateurs offrent aux petits exploitants la possibilité d'accroître leurs revenus. Ces outils peuvent être rattachés à des interventions complémentaires menées par le PAM et par des partenaires, qui contribuent à améliorer les moyens d'existence ainsi que les systèmes alimentaires.
 - *Problématique femmes-hommes.* L'adoption, lors de la planification des activités complémentaires, d'une approche de nature à transformer les relations entre les sexes contribue à encourager la participation des agricultrices et à favoriser leur autonomisation, notamment en s'attaquant aux causes profondes des inégalités qui brident le potentiel des femmes. L'amélioration de l'accès à un crédit abordable constitue un exemple d'activité de nature à transformer les relations entre les sexes.

Partenariats

30. Le développement à grande échelle des achats locaux suppose un degré élevé de collaboration avec les partenaires susceptibles de donner accès aux informations nécessaires à une planification efficace et de contribuer à la promotion de conditions favorables et de solutions globales et à l'appui apporté à celles-ci. Il est donc indispensable d'établir des partenariats solides avec les acteurs ci-après, tant au niveau mondial qu'au niveau local:
- *Les gouvernements.* Les partenariats avec le gouvernement central et les gouvernements locaux peuvent être utiles pour faire en sorte que les agriculteurs reçoivent l'appui qui convient. Le PAM peut renforcer la capacité des gouvernements à procéder à des achats auprès des petits exploitants et la stratégie du PAM en matière d'achat peut tirer parti de l'accès aux informations dont disposent les pouvoirs publics sur les fournisseurs et les agriculteurs.
 - *Les parties prenantes locales – agriculteurs et commerçants.* Outre la relation commerciale, les agriculteurs et les commerçants comptent sur leur collaboration avec le PAM pour améliorer leurs pratiques et renforcer leurs capacités. Les représentants locaux et les organisations fédératrices, notamment celles qui conduisent des activités de vente au détail, de commercialisation et de gestion après récolte, doivent aussi être associés à la planification et à la mise en œuvre des initiatives d'achats locaux.
 - *Les institutions universitaires, les centres de recherche et les laboratoires nationaux* sont des sources importantes de connaissances locales et d'informations susceptibles de compléter les connaissances spécialisées du PAM.
 - *Les organisations nationales et internationales de la société civile.* Le PAM peut tirer profit des connaissances, de l'expérience et des approches éprouvées des organisations de la société civile, notamment celles qui travaillent du côté de l'offre et dans les domaines du renforcement des capacités ou du suivi.
 - *Les organismes ayant leur siège à Rome.* La collaboration avec les autres organismes ayant leur siège à Rome est essentielle si l'on veut optimiser les actions en s'appuyant sur les avantages comparatifs et les atouts distincts de chacune de ces organismes. Un modèle de ce type de collaboration a été appliqué avec succès pendant la phase pilote de l'initiative Achats au service du progrès, l'expérience du PAM relative aux achats locaux et à l'appui aux petits exploitants étant complétée par l'assistance technique assurée par la FAO dans le domaine de la production, et par des interventions visant à améliorer l'accès des agriculteurs au crédit menées par le Fonds international de développement agricole. La promotion et l'examen de ce type de collaboration contribuent d'une manière essentielle à l'intégration des programmes et au développement des achats locaux.
 - *Les autres organismes des Nations Unies.* Le fait d'intervenir conjointement avec d'autres organismes des Nations Unies, en particulier l'UNICEF, l'Organisation mondiale de la Santé, le Programme des Nations Unies pour le développement et l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, peut permettre d'amplifier les effets obtenus en combinant le pouvoir d'achat, le renforcement des acteurs des filières concernés par la biofortification, les innovations et la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes.

- *Le secteur privé*²⁷. Les acteurs du secteur privé, tant locaux qu'internationaux, sont de précieux partenaires qui complètent le PAM et ses connaissances spécialisées. Les sociétés de transformation agroalimentaire, de technologies et d'innovation jouent un rôle crucial s'agissant de venir en aide aux petits exploitants, en fournissant des connaissances, un savoir-faire, des outils tels que la traçabilité, et un appui financier.
- *Les donateurs*. La collaboration avec les donateurs et les partenaires du développement est essentielle pour un véritable développement des achats locaux et une intégration des programmes à part entière. Lorsque le PAM procède à des achats locaux, il faut que les donateurs lui accordent la souplesse nécessaire, du point de vue de l'origine des produits et de leur prix, d'autant plus que le rapport coût-efficacité peut justifier ce type d'achat. Les programmes de développement des donateurs présents dans le pays offrent des possibilités de complémentarité avec les stratégies d'achat du PAM.

Risques

31. Le PAM examinera avec attention les risques associés aux stratégies et aux modalités choisies pour procéder aux achats locaux et définira des mesures d'atténuation, comme suit:
- L'achat de grandes quantités de produits alimentaires dans un pays peut avoir des effets inflationnistes ayant des incidences néfastes sur les ménages, en particulier les plus pauvres. Le PAM analysera donc la dynamique des achats et des marchés, comme la période où les achats sont effectués et les fluctuations habituelles des prix du marché, afin d'anticiper toute incidence négative potentielle sur les prix.
 - La saisonnalité, les modifications du nombre et de la nature des principaux acteurs des filières et les tendances des marchés mondiaux ont des répercussions imprévisibles et permanentes sur les prix et les marchés locaux. Les stratégies et les plans en matière d'achat doivent faire l'objet d'un examen régulier et doivent pouvoir être adaptés à l'évolution des conditions.
 - Lorsque des produits alimentaires sont achetés à des petits exploitants, il existe un risque inhérent que ces derniers ne soient pas en mesure de fournir en temps voulu des marchandises dont la qualité et la quantité correspondent aux termes du contrat. Les stratégies du PAM en matière d'achat doivent prévoir des plans de secours au cas où de telles situations se produiraient.
 - Les achats effectués auprès des petits exploitants présentent aussi des risques liés aux pratiques agricoles locales, notamment les techniques non durables, la dégradation des terres et les effets des pesticides ou des engrais. Le PAM et ses partenaires doivent donc s'efforcer de promouvoir des interventions de programme telles que des activités d'assistance alimentaire pour la création d'actifs, qui favorisent les pratiques agricoles durables et "intelligentes face aux aléas climatiques", la conservation des sols et la récupération de l'eau.

²⁷ Dans le cadre de sa collaboration avec des partenaires du secteur privé, il est prévu que le PAM se conforme à sa stratégie en matière de partenariat et de mobilisation de fonds auprès du secteur privé, qui sera présentée au Conseil d'administration pour approbation à sa deuxième session ordinaire de 2019.

Suivi et évaluation

32. La politique fera l'objet d'un suivi effectué de multiples façons:
- Un suivi quantitatif – permis par l'introduction de systèmes de traçabilité et le renforcement des capacités du personnel qui contribueront à corriger l'insuffisance des informations transmises sur les achats locaux – enregistrera en permanence des données sur les achats locaux et sur la proportion d'achats favorables aux petits exploitants, notamment la quantité et la valeur des achats effectués auprès des petits exploitants, des coopératives de producteurs et des commerçants.
 - L'analyse des filières permettra de déterminer les avantages retirés par les agriculteurs lorsque des filières inefficaces ou déséquilibrées sont améliorées grâce à l'emploi de modalités contractuelles favorables aux petits exploitants et à des interventions de programme du PAM. Ces avantages qui représentent la contribution du PAM à l'amélioration des revenus et de la productivité des agriculteurs (cible 3 de l'ODD 2), seront surveillés dans le système de suivi et d'évaluation. Le PAM ne mesurera pas l'augmentation des revenus des petits exploitants, car celle-ci est tributaire de nombreux facteurs qui échappent à son contrôle, mais il peut suivre l'augmentation de la quantité et de la valeur des ventes effectuées par les petits exploitants, qui contribue à l'accroissement de leurs sources de revenus et qui résulte des achats locaux effectués par le PAM.
33. Un dispositif détaillé de suivi et évaluation sera décrit dans le plan de mise en œuvre. Il est prévu de mener une évaluation de la mise en œuvre de la politique et de ses résultats en 2024, soit cinq ans après l'adoption attendue de la politique.

Domaines d'investissement

34. La mise en œuvre de la politique exigera du PAM qu'il renforce ses capacités, ses systèmes, ses processus et ses procédures et se procure les ressources nécessaires à la réalisation des investissements immédiats. Il faudra également développer les capacités des membres du personnel à tous les niveaux afin qu'ils soient en mesure de comprendre et d'appliquer la politique dans leur environnement de travail respectif dans le cadre d'une programmation intégrée et de partenariats.
35. Il conviendra de réaliser des investissements immédiats dans les domaines thématiques suivants:
- *Analyse et capacités.* L'analyse approfondie des filières existantes fournit les éléments de base des stratégies en matière d'achat qui visent à accroître les achats locaux et les achats favorables aux petits exploitants et favorisent plus particulièrement l'autonomisation des femmes rurales. En conséquence, il faudra procéder à des investissements à l'échelle institutionnelle pour:
 - élaborer des méthodes et des outils d'analyse des filières et fournir un appui supplémentaire, notamment des outils de suivi et d'évaluation et des indicateurs pour la collecte de données aux niveaux des bureaux de pays, des bureaux régionaux et du Siège; et
 - renforcer les capacités des bureaux de pays, des bureaux régionaux et des unités du Siège concernant l'analyse des filières et des tendances du marché, pour être en mesure de dégager des éclairages utiles à la prise de décisions en matière d'achat, en particulier dans les situations de distorsion du marché.

36. Il faudra également mettre en place des mécanismes de garantie renforcés permettant de procéder rapidement à l'examen détaillé des propositions relatives aux achats à des prix supérieurs aux prix paritaires à l'importation. À cet effet, il sera nécessaire de réviser le modèle opératoire, ce qui nécessitera la réalisation d'investissements dans le développement des capacités et la mise au point d'outils, afin que les différentes divisions fonctionnelles participent au processus des achats au moment voulu. Des directives et des outils visant à faciliter la justification des achats à des prix supérieurs aux prix paritaires à l'importation seront mis à la disposition des bureaux de pays et des bureaux régionaux. Dans la chaîne d'approvisionnement, la mise en service d'un système de parité à l'importation assorti de nouveaux outils est en cours.

Traçabilité

37. Au niveau institutionnel, le PAM devra investir dans l'établissement d'un système de traçabilité pour assurer un suivi efficace, fiable et transparent des produits alimentaires et des prix que les commerçants paient aux organisations et aux groupements de petits exploitants, comme une condition préalable au développement à plus grande échelle des modalités contractuelles indirectes (conditionnelles ou de mandat). Pour que les bureaux de pays soient en mesure de gérer et de suivre efficacement leurs contrats d'achat, ces investissements demanderont l'établissement de liens de coopération avec des sociétés du secteur privé; la mise au point de systèmes, y compris des innovations technologiques, sous la houlette du Siège; et la réalisation d'investissements dans le matériel informatique, les logiciels et la formation des acteurs qui utiliseront le système de traçabilité. D'autres modèles de traçabilité (fondés sur l'utilisation de documents) devront être mis au point en attendant l'entrée en service des outils numériques.

Marche à suivre

38. Une fois approuvée, la politique sera mise en œuvre en deux phases:
- La première phase sera décrite dans le plan de mise en œuvre détaillé qui sera élaboré dès l'approbation de la politique. Le plan portera sur une période de deux à trois ans et comprendra des activités et un budget connexe relatifs à: la conception et l'expérimentation des procédures et des directives pour le développement à grande échelle des nouvelles modalités contractuelles indirectes, la mise au point et l'expérimentation d'un système numérique de traçabilité, le renforcement des capacités du personnel et des partenaires du PAM aux fins de l'adoption des nouveaux systèmes et procédures, et l'amélioration de la collaboration avec les partenaires locaux.
 - La deuxième phase sera consacrée à la diffusion et à la consolidation des procédures, des outils et des systèmes expérimentés pendant la première phase, de manière à rendre les achats locaux plus efficaces et plus fructueux au sein du PAM.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

AIF	Africa Improved Foods
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
ODD	objectif de développement durable
PSP	plan stratégique de pays
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance