

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Rome, 14–17 novembre 2011**

## **RAPPORTS D'ÉVALUATION**

**Point 6 de l'ordre du  
jour**

*Pour examen*



Distribution: GÉNÉRALE

**WFP/EB.2/2011/6-B**

17 octobre 2011

ORIGINAL: ANGLAIS

## **RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION STRATÉGIQUE À MI-PARCOURS DE L'INITIATIVE ACHATS AU SERVICE DU PROGRÈS DU PAM (2008–2013)**

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

## NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

**Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.**

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnées ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice, p.i., OE\*: Mme S. Burrows tél.: 066513-2519

Chargée de l'évaluation, OE: Mme C. Conan tél.: 066513-3480

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme I. Carpitella, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

\* Bureau de l'évaluation

## RÉSUMÉ

L'initiative pilote "Achats au service du progrès" vise à utiliser la demande créée par le PAM comme tremplin pour favoriser le développement de l'agriculture et des marchés dans 21 pays, moyennant des réformes des chaînes d'approvisionnement. La présente évaluation a pour objet de rendre compte du rôle joué par cette initiative et de ses limites, afin d'en tirer des leçons et d'améliorer les pratiques adoptées.

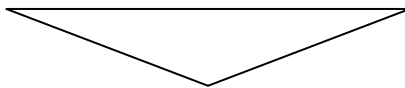
L'ampleur et la diversité de l'initiative Achats au service du progrès, lancée en 2008, sont remarquables: des activités sont en cours d'exécution dans 20 pays; l'objectif visé concernant le volume d'achats a presque été atteint; un large éventail de partenariats avec le côté de l'offre a été établi; et un système complet de suivi et d'évaluation est actuellement mis en place. À ce jour, pour ce qui est de l'accroissement des revenus, les avantages tirés par les petits exploitants semblent assez limités, mais l'évaluation remet en question la validité de cet indicateur et note que l'initiative a permis, dans une certaine mesure, d'accroître la productivité et d'améliorer la gouvernance des organisations paysannes.

Certains liens directs "traditionnels" avec des organisations paysannes relativement faibles semblent avoir un moins bon rapport coût-efficacité, ainsi qu'un impact et une durabilité moindres, que des solutions axées sur le marché. Toutefois, continuer d'appliquer des modalités diverses aux fins d'acquérir des connaissances, qui pourraient être très utiles pour de nombreux intéressés, est plus important pour l'initiative Achats au service du progrès qu'obtenir l'impact socio-économique direct le plus fort sur le terrain. En mettant en évidence la rentabilité, l'impact et la durabilité des diverses modalités d'appui aux petits exploitants, le PAM sera plus à même de déterminer quel est le point d'entrée le plus approprié entre la sortie de l'exploitation et les structures commerciales, compte tenu des équilibres existants entre l'attribution de l'impact sur les petits exploitants et la rentabilité et la durabilité des différentes modalités. Il faudra pour ce faire adapter le système de suivi et d'évaluation, afin de recueillir des données qui apportent la preuve de l'impact obtenu, et améliorer encore les méthodes de recherche qualitative.

L'évaluation a fait apparaître des carences dans la conception de l'initiative Achats au service du progrès à l'échelle mondiale, mais la mise à l'essai et l'examen des hypothèses sous-tendant la logique de l'intervention, selon une approche itérative de la mise en œuvre fondée sur la recherche-action, rentrent entièrement dans le cadre de l'initiative. Les Achats au service du progrès donnent aussi au PAM l'occasion de contribuer plus efficacement aux débats actuels sur le développement et de mettre à profit sa position institutionnelle unique pour conseiller aux gouvernements des divers pays d'adopter des politiques plus novatrices en matière de céréales vivrières.

Dans les recommandations proposées, le PAM est engagé à: maintenir le caractère expérimental de l'initiative jusqu'en 2013 et revoir la conception des projets locaux s'il y a lieu; donner la priorité aux objectifs de développement des marchés; et adapter le système de suivi et d'évaluation de manière à encourager la recherche-développement.

## PROJET DE DÉCISION\*



Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation stratégique à mi-parcours de l'initiative Achats au service du progrès du PAM (2008–2013)" (WFP/EB.2/2011/6-B) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2011/6-B/Add.1, et invite le PAM à donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours de ses débats.

---

\* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

## APERÇU GÉNÉRAL

### Caractéristiques de l'évaluation

1. La présente évaluation a pour objectifs d'évaluer les réalisations de l'initiative Achats au service du progrès à ce jour (obligation redditionnelle) et de déterminer les raisons sous-tendant ces résultats, afin de tirer des enseignements permettant de définir les meilleures pratiques (apprentissage). Elle vise essentiellement à évaluer: i) la pertinence de l'initiative et le bien-fondé de sa conception; ii) sa performance et ses résultats, notamment son efficacité, son efficacité et la pérennité de l'approche appliquée; et iii) les facteurs qui ont contribué à ces résultats et les expliquent.
2. L'Institut britannique de développement outre-mer (ODI) a mené cette évaluation de janvier à août 2011, avec une équipe composée de ses propres spécialistes dans les domaines du développement rural, de la sécurité alimentaire, des achats, de la problématique hommes-femmes et de l'évaluation. Des chercheurs locaux spécialisés dans les filières céréalières et les techniques de recherche qualitative ont participé aux travaux dans les pays étudiés.
3. Parmi les méthodes de travail adoptées figurent des études préliminaires de documents et des enquêtes qualitatives, ainsi qu'une analyse quantitative des filières et des moyens de subsistance des agriculteurs. Des informations ont été obtenues auprès de la direction et du personnel du PAM ainsi qu'auprès de parties prenantes externes, notamment des donateurs de l'initiative Achats au service du progrès, des représentants des gouvernements et des organisations partenaires, des petits exploitants et des négociants.
4. Les visites sur le terrain se sont déroulées de mars à mai 2011 dans les sept pays ci-après, où l'initiative est mise en œuvre depuis 18 à 30 mois: El Salvador, Guatemala, Kenya, Libéria, Mali, Ouganda et Zambie. Le Bureau de l'évaluation du PAM a sélectionné ces pays en se fondant sur des critères transparents; ce choix a été validé par l'équipe d'évaluation. Les visites dans les pays se sont achevées par des ateliers de fin de mission réunissant le personnel du PAM et les parties prenantes nationales. Un atelier de deux jours a été organisé au Siège du PAM en mai, afin de présenter les constatations et d'examiner les recommandations.
5. La qualité a été garantie moyennant un examen par les pairs de tous les produits de l'évaluation, mené par le groupe de l'ODI chargé de l'assurance qualité et par deux groupes de référence constitués par le Bureau de l'évaluation, l'un composé des principales parties prenantes du PAM et l'autre de spécialistes et de chercheurs externes, offrant un échantillon représentatif des compétences spécialisées et des perspectives se rapportant à cette question.

### Contexte de l'initiative Achats au service du progrès du PAM

6. Le PAM est le plus gros acheteur individuel d'aide alimentaire au monde, et il est doté d'un dispositif d'achat important en pleine expansion; en 2010, il a dépensé 1,25 milliard de dollars É.-U. pour acheter 3,2 millions de tonnes de produits alimentaires, soit dix fois plus que dans les années 90. Dans les années 80, le PAM effectuait moins de 10 pour cent de ses achats auprès de sources autres que les pays donateurs. En 2010, il a acheté des produits dans 76 pays en développement, dépensant 66 pour cent de son budget consacré aux denrées alimentaires dans des pays parmi les moins avancés, à faible revenu ou à revenu intermédiaire (tranche inférieure).
7. Au cours de la dernière décennie, les bureaux de pays du PAM ont aussi commencé à étudier des options consistant à effectuer leurs achats auprès de petits négociants et de

groupes d'agriculteurs, afin d'essayer de changer leur impact socio-économique sur le plan local. Un document d'orientation fondamental de 2006 sur les achats de vivres dans les pays en développement a repris le principe du PAM en matière d'achats, "à conditions égales, la préférence est donnée à l'achat dans les pays en développement", en raison des effets bénéfiques potentiels sur le développement. Toutefois, ce document mettait en garde contre les achats directs aux groupes d'agriculteurs et contre les effets potentiellement néfastes des achats locaux à des prix majorés sur la répartition des ressources; ils risquent en effet de se traduire par un transfert des ressources des bénéficiaires de l'aide alimentaire aux agriculteurs producteurs d'excédents, qui sont plus aisés. Le Plan stratégique du PAM pour 2008–2013 a pleinement intégré les achats locaux dans la stratégie fondamentale du Programme; l'Objectif stratégique 5 vise à: "Renforcer la capacité des pays de lutter contre la faim, notamment grâce à une stratégie de transfert des responsabilités et aux achats locaux". L'initiative Achats au service du progrès est une approche nouvelle, mais elle reprend un concept appliqué depuis longtemps par le PAM.

8. L'initiative Achats au service du progrès est un projet pilote d'une durée de cinq ans, qui a été lancé en septembre 2008 et qui vise à utiliser la demande créée par le PAM comme tremplin pour favoriser la croissance de la petite agriculture dans certains pays parmi les plus pauvres du monde, moyennant des réformes des chaînes d'approvisionnement. Elle a pour finalité de tirer des enseignements des activités novatrices relatives aux programmes et à l'achat de vivres qui sont le plus susceptibles de stimuler le développement de l'agriculture et des marchés, d'une manière qui maximise les avantages pour les petits exploitants à faible revenu.
9. Au titre de l'initiative, il est prévu d'acheter 500 000 tonnes de vivres en cinq ans et de permettre à 500 000 petits exploitants d'accroître leur revenu annuel de 50 dollars, les femmes représentant la moitié des membres des organisations paysannes bénéficiant d'un appui.
10. Les objectifs de l'initiative sont les suivants:
  - recenser et mettre en commun les pratiques optimales qui permettront aux petits exploitants d'avoir un impact positif sur les marchés;
  - renforcer les capacités des petits exploitants en matière de production agricole et de participation aux marchés, afin d'augmenter les revenus qu'ils tirent des marchés agricoles;
  - recenser et appliquer les pratiques optimales qui permettent d'accroître les ventes au PAM et à d'autres intervenants, en mettant particulièrement l'accent sur les petits exploitants;
  - transformer les programmes d'achat de vivres du PAM de façon à soutenir de manière plus efficace la petite production durable et à lutter contre les causes profondes de la faim.
11. La boîte à outils de l'initiative Achats au service du progrès compte sept activités regroupées en trois volets. Le volet Achats (récemment rebaptisé "Demande") comprend: i) les appels à la concurrence; ii) les achats directs à des groupes de petits exploitants; iii) les contrats à terme; et iv) la transformation des produits alimentaires. Les volets Partenariats et Apprentissage/partage comprennent: v) les partenariats et la formation; vi) le suivi et l'évaluation; et vii) les conseils d'orientation stratégique et les activités de plaidoyer. L'initiative est mise en œuvre à titre expérimental dans 21 pays.
12. Neuf donateurs (une intéressante combinaison de donateurs privés, bilatéraux et multilatéraux) ont versé 140 millions de dollars aux fonds d'affectation spéciale de

l'initiative. Trois d'entre eux ont contribué à hauteur de 87 pour cent du total: la Fondation Bill et Melinda Gates (BMGF) (48 pour cent); le Canada (21 pour cent); et la Fondation Howard G. Buffett (HGBF) (19 pour cent). Ces contributions extrabudgétaires servent à financer l'assistance technique, notamment le renforcement des capacités, le suivi et l'évaluation et les dons destinés aux partenariats avec le côté de l'offre. Plusieurs autres donateurs financent les achats de vivres proprement dits moyennant des contributions en espèces – réservées parfois aux achats de l'initiative – en faveur des opérations du PAM pour lesquelles les vivres sont achetés.

<b>TABLEAU 1: FINANCEMENT DES FONDS D'AFFECTATION SPÉCIALE DE L'INITIATIVE ACHATS AU SERVICE DU PROGRÈS JUSQU'EN DÉCEMBRE 2010</b>			
<b>Donateur</b>	<b>Annonces de contribution confirmées (en dollars)</b>	<b>% du total des annonces</b>	<b>Pays visés</b>
BMGF	67,1 millions	48	Burkina Faso, Éthiopie, Kenya, Malawi, Mozambique, Rwanda, République-Unie de Tanzanie, Ouganda, Zambie
Canada	29,3 millions	21	Afghanistan, Ghana
HGBF	26,7 millions	19	El Salvador, Guatemala, Honduras, Libéria, Nicaragua, Sierra Leone, Soudan
Commission européenne	9,7 millions	7	Guatemala, Honduras, Mozambique
Agency for International Development (État-Unis) USAID	3,5 millions	2	Financement de l'assistance technique en faveur de l'Éthiopie, du Ghana, du Kenya, du Libéria, du Malawi, du Mali, du Mozambique, du Rwanda, de la République-Unie de Tanzanie, de l'Ouganda et de la Zambie
Belgique	1,9 million	1	République démocratique du Congo
France	858 690	1	Sud-Soudan
Irlande	753 012	1	Libéria, Sierra Leone
Luxembourg	118 370	0	République démocratique populaire lao
<b>TOTAL</b>	<b>140,0 millions</b>	<b>100</b>	

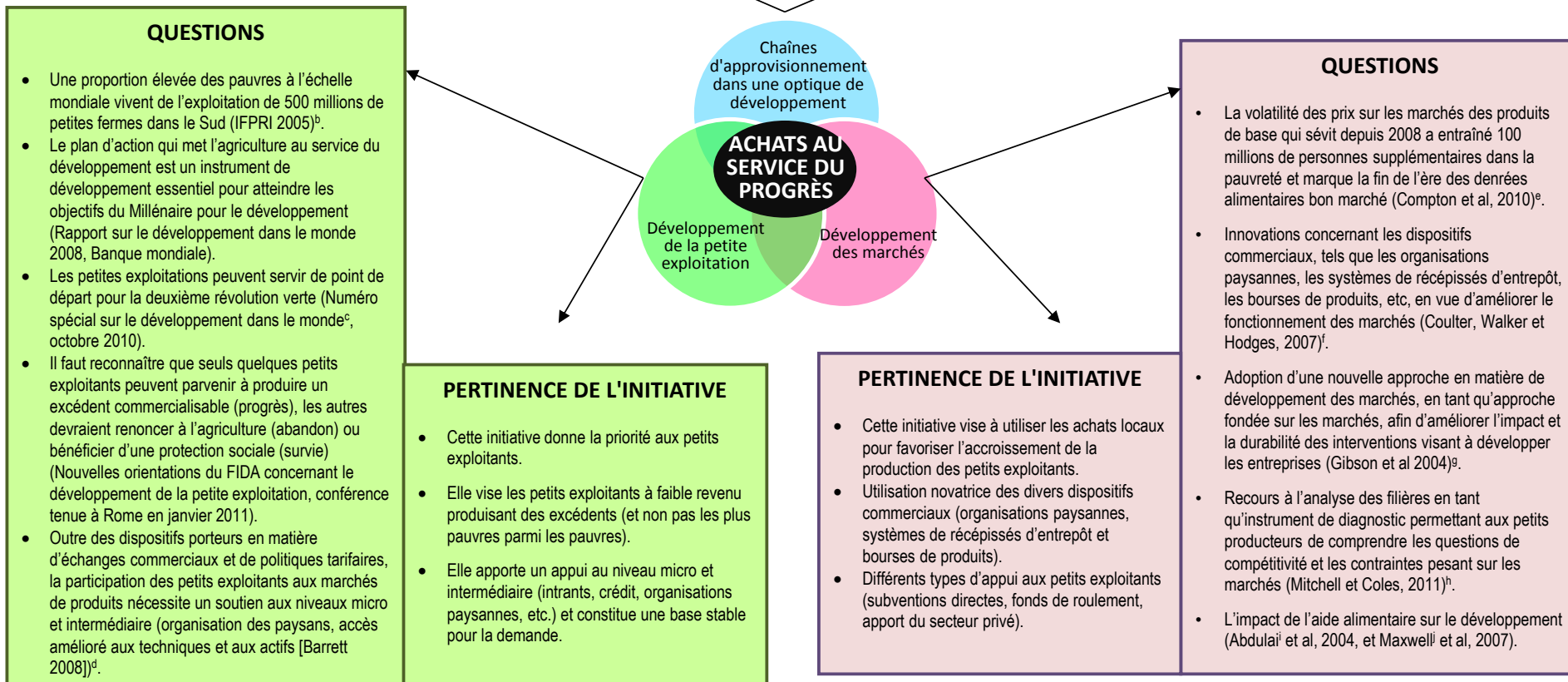
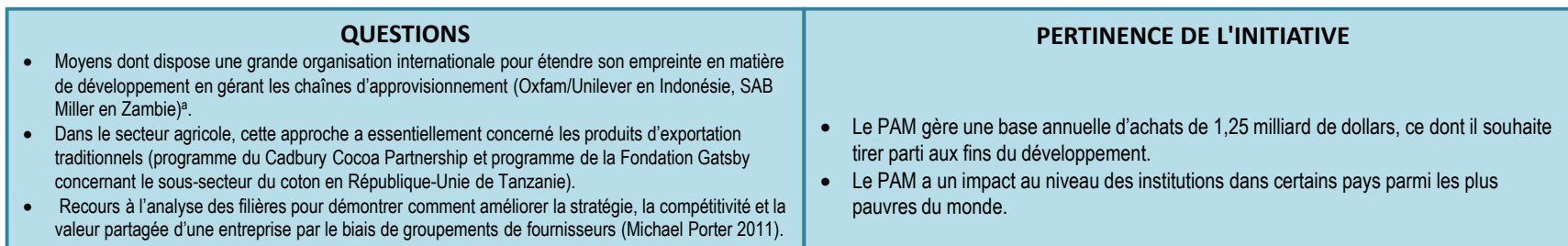
## CONSTATATIONS ISSUES DE L'ÉVALUATION

### Pertinence et conception

#### ⇒ *Pertinence*

13. L'initiative Achats au service du progrès présente un grand intérêt en ce qui concerne les débats actuels sur le développement. Elle se situe à l'interface des débats sur: le développement de la petite exploitation – mettant l'accent sur le meilleur moyen d'encourager une révolution verte en Afrique; le développement des marchés – comment encourager l'établissement de liens durables entre les petits exploitants et des marchés agricoles viables; et les chaînes d'approvisionnement axées sur le développement – les organisations cherchant à améliorer l'impact de leurs chaînes d'approvisionnement. Elle est également conforme aux politiques nationales des pays où elle est mise en œuvre.

Figure 1: l'initiative Achats au service du progrès à l'intersection des grands débats sur le développement



Note: Les références figurent en page suivante.



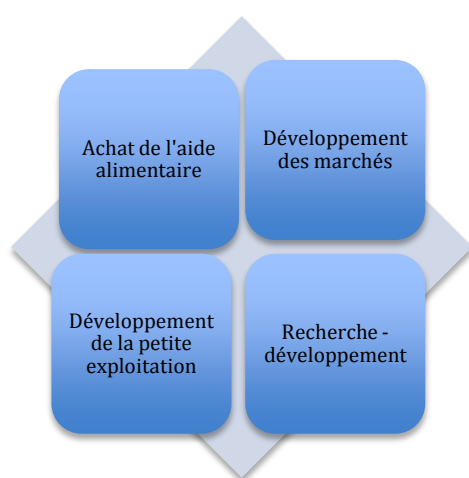


- <sup>a</sup> Clay, J. 2005. Exploring the Links Between International Business and Poverty Reduction: A Case Study of Unilever in Indonesia. Oxfam GB, Novib, Unilever and Unilever Indonesia. Oxford, Royaume-Uni.
- <sup>b</sup> Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI). 2005. The future of small farms: Proceedings of a research workshop. Washington.
- <sup>c</sup> Wiggins, S. et al. 2010. The future of small farms. *World Dev.* 38, (10): 1341–1526.
- <sup>d</sup> Barrett, C.B. 2008. Smallholder market participation: Concepts and evidence from eastern and southern Africa. *Food Policy*, 33:299–317.
- <sup>e</sup> Compton, J., Wiggins, S. et Keats, S. 2010. Impact of the Global Food Crisis on the Poor: What is the Evidence? Londres, Institut britannique de développement outre-mer. Disponible, en anglais seulement, à l'adresse: [www.odi.org.uk/resources/download/5187.pdf](http://www.odi.org.uk/resources/download/5187.pdf)
- <sup>f</sup> Coulter, J., Walker, D.J. et Hodges, R. 2007. Local and regional procurement of food aid in Africa: impact and policy issues. *Jour. of Hum. Ass.*, Online : <http://jha.ac/2007/10/28/local-and-regional-procurement-of-food-aid-in-africa-impact-and-policy-issues/>.
- <sup>g</sup> Gibson, A. et al. 2004. *The Operational Guide for Making Markets Work for the Poor (M4P) Approach*. The Springfield Centre. [www.springfieldcentre.com](http://www.springfieldcentre.com)
- <sup>h</sup> Mitchel, J. et Coles, C. 2011. *Markets and Rural Poverty: Upgrading in Value Chains*. Londres et Virginia, Earthscan.
- <sup>i</sup> Abdulai, A., Barrett, C.B. et Hazell, P. 2004. Food Aid for Market Development in Sub-Saharan Africa. IFPRI DSGD document de travail n° 5. Washington.
- <sup>j</sup> Maxwell, J., Lentz, E. et Barrett, C.B. 2007. A Market Analysis and Decision Tree Tool for Response Analysis: Cash, Local Purchase and/or Imported Food Aid? The Decision Tree Tool. Document d'information pour CARE et USAID. Disponible, en anglais seulement, à l'adresse: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1141992](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1141992)

⇒ *Bien-fondé de la conception*

14. La conception à l'échelle mondiale de l'initiative Achats au service du progrès a fait l'objet d'un traitement accéléré, ce qui a permis à la direction du PAM et de la BMGF de bien la maîtriser, et a facilité sa mise en œuvre rapide. Cette conception met en évidence un net intérêt pour la recherche-développement – 5 millions de dollars environ étant consacrés au système de suivi et d'évaluation – et la conviction que les partenariats sont importants, en tant que mécanisme permettant de réunir les compétences dont le PAM ne dispose pas en interne et qui sont nécessaires pour favoriser le développement de la petite exploitation grâce à la demande créée.

**Figure 2: les quatre volets de l'initiative Achats au service du progrès**



15. D'après l'équipe d'évaluation, l'initiative Achats au service du progrès comporte quatre volets: i) l'achat de l'aide alimentaire; ii) le développement de la petite exploitation; iii) le développement des marchés; et iv) la recherche-développement. Cette interprétation est contestée, quelques parties prenantes donnant la priorité à certains volets par rapport à d'autres, mais l'équipe d'évaluation soutient que l'initiative a un caractère multidimensionnel. Chaque volet se justifie en lui-même, et leur association est un atout pour l'intervention; elle permet en fait la coexistence de différents modèles, ce qui est

propice à une analyse comparative. À titre d'exemple, sans négliger les autres volets, les projets pilotes exécutés en Amérique centrale insistent sur l'accroissement de la production vivrière et sur l'établissement de liens entre les petites exploitations et les entreprises acheteuses, tandis qu'en Zambie, le projet pilote donne la priorité au développement des marchés et à l'achat de l'aide alimentaire.

16. D'autre part, la conception à l'échelle mondiale comporte quelques points faibles. Il apparaît avec le recul que le raisonnement sous-tendant l'intervention, qui est énoncé dans le cadre logique de l'initiative, aurait pu être renforcé si davantage de ressources avaient été investies au moment de la conception dans une analyse approfondie des problèmes, notamment de ceux auxquels se heurtent actuellement les petits exploitants, les femmes en particulier, dans le cadre de la filière. En réalité, l'initiative offre une solution, qui intuitivement semble excellente, pour mettre les vendeurs – des petits exploitants à la recherche d'une demande stable pour leurs produits de base – en contact avec un acheteur important et responsable – le PAM –, mais les filières viables ne sont pas composées uniquement des producteurs et des sources d'où émane la demande finale; les marchés d'intrants, les institutions d'appui et les intermédiaires sont également essentiels.
17. Le cadre logique est utile dans la mesure où il signale les éléments communs aux 21 projets pilotes financés par diverses sources, mais il est peu maniable - 8 effets directs, 20 indicateurs d'effet direct, 20 produits et 36 indicateurs de produit - et sa chaîne implicite de résultats pourrait être compromise par plusieurs hypothèses qui n'ont pas été reconnues (méta-hypothèses) ou mises à l'essai (hypothèses fatales), contrairement aux bonnes

pratiques de conception des projets (tableau 2). Bien que le succès de l'initiative ne dépende pas toujours de la validité de ces hypothèses, il existe le risque que, si celles-ci ne sont pas valables, les activités relevant des Achats au service du progrès ne permettent pas vraiment d'obtenir les effets directs souhaités. L'équipe d'évaluation ne s'est pas exprimée au sujet de la validité des hypothèses sur lesquelles est fondée la logique de l'initiative. Toutefois, il est tout à fait évident, d'après la propre analyse du PAM, que ces hypothèses pourraient ne pas être valables dans des contextes spécifiques.

<b>TABLEAU 2: HYPOTHÈSES FONDAMENTALES AUX FINS DE LA CONCEPTION DU PROJET</b>	
<b>Hypothèses fatales<sup>1</sup></b> (Dans le cadre logique relatif à l'initiative mondiale, celles-ci étaient répertoriées comme des risques plutôt que comme des hypothèses fatales)	1. Les achats locaux sont un moyen efficace de réaliser les objectifs de développement sans risque excessif pour les objectifs de base du PAM et des autres parties prenantes.
	2. L'initiative Achats au service du progrès est parvenue à assurer aux petits exploitants/agriculteurs à faible revenu un accès durable aux marchés, à des prix qui correspondent au coût de la production.
	3. Les petits exploitants ont accru leur production d'aliments de base et décident de vendre une plus grande partie de leurs excédents par le biais des organisations paysannes.
	4. Il existe des marchés pour les produits de qualité supérieure.
<b>Méta-hypothèses</b> (Dans le cadre logique relatif à l'initiative mondiale, elles n'étaient pas répertoriées parmi les hypothèses)	1. La participation aux organisations paysannes peut favoriser l'autonomisation des femmes.
	2. La production céréalière offre la possibilité d'aider les petits exploitants à accroître leurs revenus, et de contribuer à lutter contre la pauvreté.
	3. Les marchés, inaccessibles et inefficaces, exploitent les petits agriculteurs et, par conséquent, ne leur permettent pas de réaliser pleinement leur potentiel.
	4. Une action collective, par le biais des organisations paysannes, est un moyen efficace de remédier aux carences des marchés.

18. Dans le cadre logique, les risques ne sont pas suffisamment pris en compte. Travailler avec des petits exploitants dont les actifs financiers ou autres sont limités et qui vivent dans des environnements où une agriculture pluviale est pratiquée, dans des régions exposées à de graves pénuries d'eau et où les conditions socio-économiques sont parfois précaires, comporte de nombreux risques, tels que les mauvaises récoltes et l'effondrement des cours. En outre, la fiabilité du PAM en tant qu'acheteur est mise à l'épreuve, du fait en partie des difficultés opérationnelles qu'il rencontre pour acheter des céréales conformément aux attentes des petits exploitants, et également parce qu'il abandonne sa fonction de fournisseur d'aide alimentaire. Ces risques, ainsi qu'un plan d'atténuation des effets, auraient dû être intégrés à la conception de l'initiative.

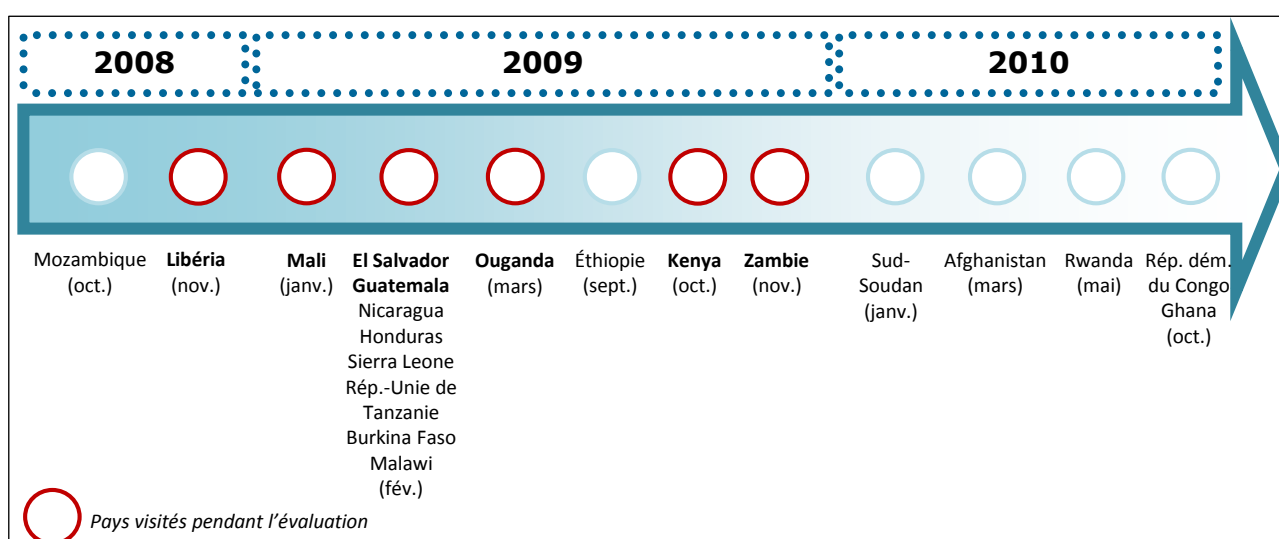
19. Les objectifs de cette initiative, qui ont été établis initialement à l'issue d'une négociation entre le PAM, guidé par une prudence légitime, et un donateur ambitieux (la BMGF), sont contestables pour plusieurs raisons. L'objectif fixé pour les revenus – un accroissement annuel de 50 dollars par ménage – est discutable, étant donné que la nature de l'indicateur rend la mesure et l'attribution de l'impact difficiles. En outre, le bien-fondé

<sup>1</sup> Cette épithète inquiétante est appliquée aux hypothèses fatales pour souligner le fait que, si l'hypothèse n'est pas valable, la possibilité que le projet obtienne le résultat souhaité est gravement compromise. Les hypothèses fatales devraient donc faire l'objet d'un examen rigoureux au stade de la conception.

de l'extrapolation de cet objectif, au-delà des pays d'Afrique parrainés par la BMGF, aux projets pilotes exécutés en Amérique centrale et en Asie est contestable, car en raison des énormes variations des revenus nationaux par habitant, l'impact de l'accroissement annuel de 50 dollars est variable. L'objectif fixé pour le nombre des petits exploitants visés est également trop ambitieux et arbitraire, car il découle de calculs fondés sur des conjectures relatives au volume des ventes et à la rentabilité des agriculteurs. Enfin, le critère retenu pour l'objectif relatif à l'égalité entre les sexes est vague et l'on ne sait s'il s'agit de la participation des femmes aux organisations paysannes en tant que fin en soi, de leur influence au sein de ces organisations, ou des avantages qu'elles tireraient de la vente de leurs produits.

20. Il est avéré qu'une conception des projets plus rigoureuse à l'échelon des pays est nécessaire, tout comme une analyse plus minutieuse. Une évaluation a été réalisée dans chaque pays pilote et a fait l'objet d'un rapport d'évaluation. Les rapports d'évaluation pour l'Amérique centrale sont intéressants car ils incorporent des analyses des problèmes et des cadres logiques. En outre, si les méta-hypothèses sont prises en compte dans la plupart des rapports d'évaluation des pays – un progrès important au niveau mondial – leur validité n'a pas été rigoureusement mise à l'épreuve. Lorsqu'elles ont été testées, les hypothèses ont été jugées valables dans la moitié des cas seulement; l'hypothèse relative à l'égalité entre les sexes est celle qui a été la plus minutieusement examinée, et l'hypothèse selon laquelle la production céréalière pourrait permettre aux petits exploitants d'accroître leurs revenus et contribuer à réduire la pauvreté est celle qui l'a été le moins.
21. Les rapports d'évaluation des pays servent de point de départ aux plans de mise en œuvre dans les pays, qui sont passés en revue par l'Unité de coordination des Achats au service du progrès et par le Comité d'examen des programmes du PAM, avant leur approbation par la Directrice exécutive. La figure 3 indique les dates auxquelles les plans de mise en œuvre ont été signés pour chaque pays. Les pays en gras sont ceux dans lesquels l'équipe d'évaluation s'est rendue.

**Figure 3: calendrier de mise en œuvre de l'initiative  
Achats au service du progrès**

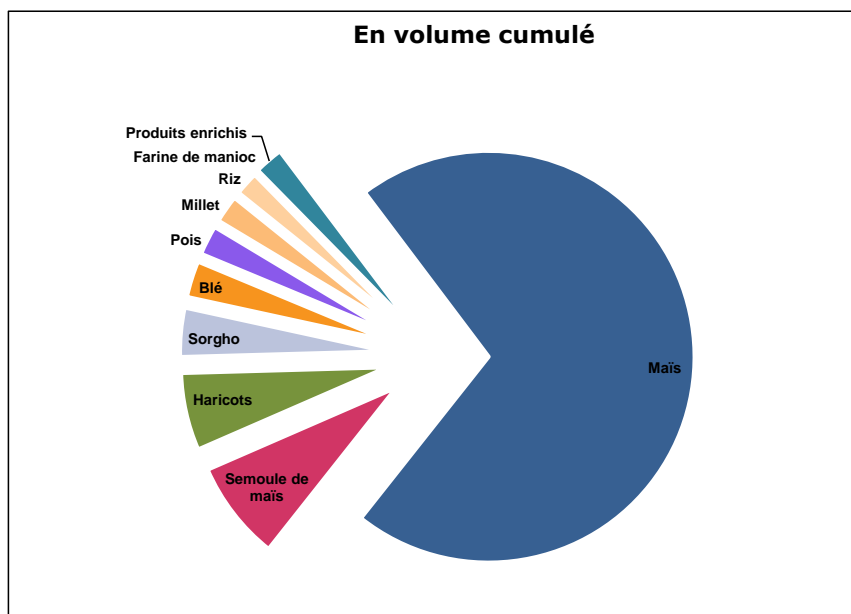


## PERFORMANCE ET RÉSULTATS OBTENUS

### Volet Achat de l'aide alimentaire

22. Au mois de mars 2011, l'initiative Achats au service du progrès avait permis de passer des marchés avec 20 pays pour l'achat de plus de 160 000 tonnes de produits alimentaires – dont plus de 100 000 tonnes ont déjà été livrées. Le maïs ou la semoule de maïs représentent près de 80 pour cent des achats, la majeure partie des 20 pour cent restants portant sur d'autres céréales. Les légumineuses sont le seul produit non céréalier important (figure 4). Bien que ces achats soient légèrement inférieurs à l'objectif fixé, il est probable que les volumes visés seront atteints, car la passation de marchés s'est récemment accélérée et, en 2010, près de 10 pour cent des achats locaux dans les pays pilotes ont été effectués au titre de l'initiative.

**Figure 4: produits achetés par l'initiative Achats au service du progrès (septembre 2008–mars 2011)**

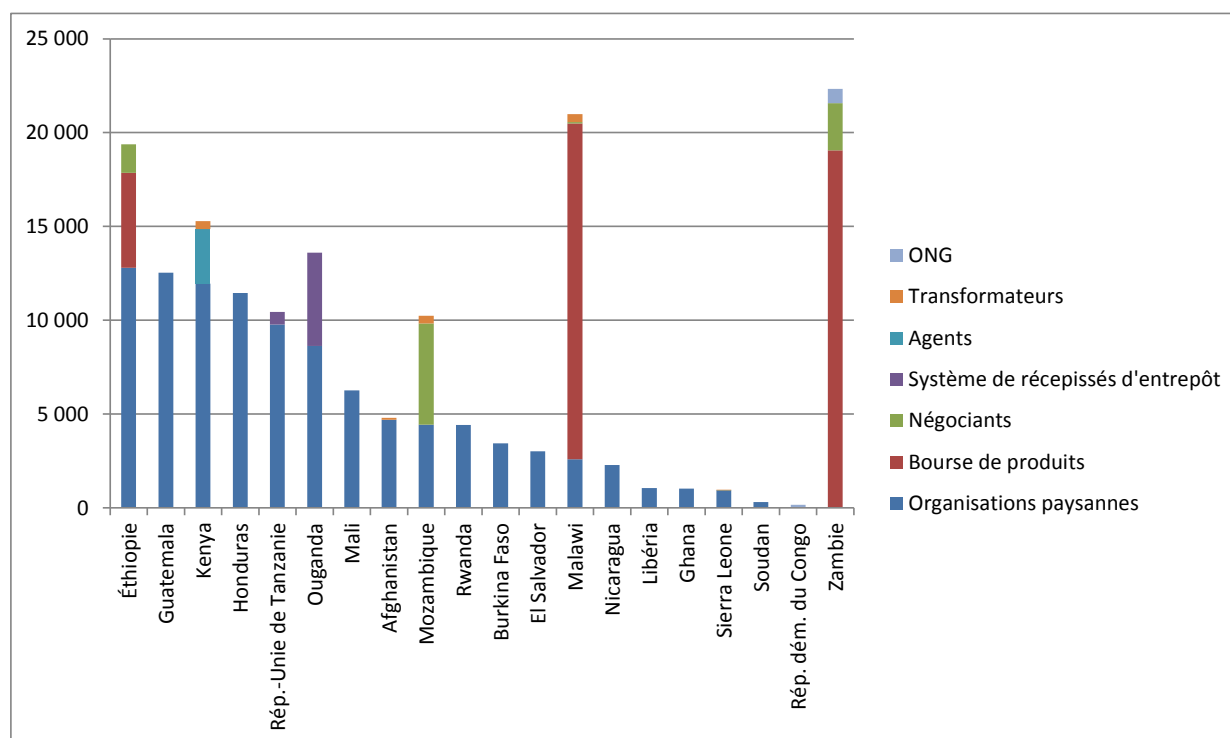


Source: données extraites de la base de données sur les achats (4 mai 2011).

La quantité de farine de manioc (5 tonnes) est proportionnellement trop faible pour apparaître dans le graphique.

23. Près des deux tiers des produits alimentaires ont fait l'objet de contrats passés avec des organisations paysannes, dont les capacités varient fortement. Ces achats ont été effectués directement ou, lorsque les organisations avaient la capacité requise, par appel à la concurrence. Plus d'un quart des produits ont été acquis dans le cadre de contrats passés par le biais de nouveaux dispositifs commerciaux: bourses de produits en Éthiopie, au Malawi et en Zambie, et système de récépissés d'entrepôt en Ouganda. Le reste a fait l'objet de contrats conclus par l'intermédiaire de négociants, d'agents, de transformateurs ou d'organisations non gouvernementales (ONG). Cinquante-six pour cent des produits alimentaires ont été achetés dans cinq pays: Zambie, Malawi, Éthiopie, Kenya et Ouganda, par ordre décroissant du point de vue du volume. Il existe des liens étroits entre l'ampleur de l'achat, les modalités appliquées pour se procurer des produits alimentaires, et les ressources disponibles à cet effet (figure 5).

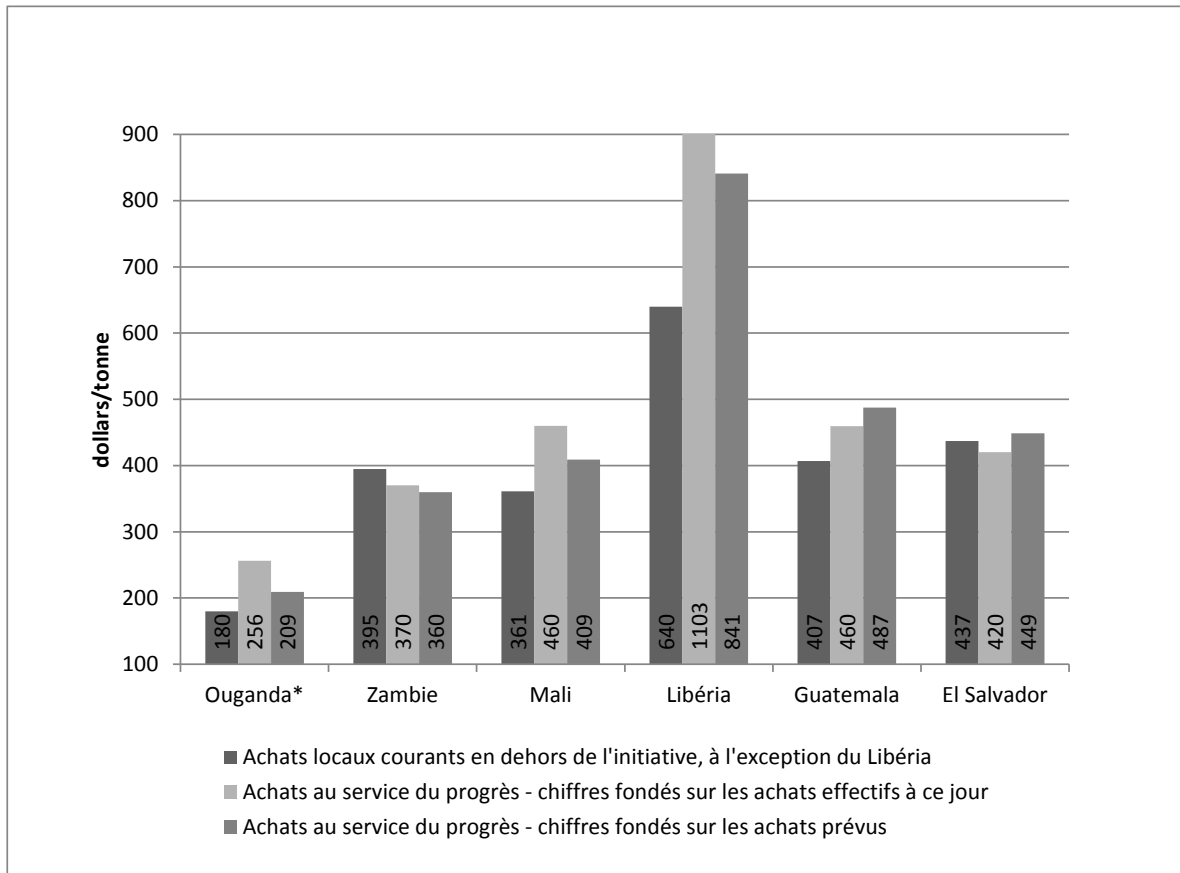
**Figure 5: volume cumulé des contrats passés au titre de l'initiative Achats au service du progrès, par type de vendeur (septembre 2008–mars 2011)**



Source: données extraites de la base de données sur les achats (4 mai 2011).

24. L'initiative Achats au service du progrès applique en matière d'achats le principe du PAM relatif au rapport coût-efficience, en s'assurant que les achats effectués au titre des projets correspondants sont avantageux par rapport aux produits importés et locaux. Cela est important et justifié, car des prix exagérés auraient pour effet de réduire l'aide alimentaire destinée aux bénéficiaires du PAM, risqueraient d'exercer une pression à la hausse sur les prix des vivres au niveau local et compromettraient la durabilité de l'initiative.
25. Lorsque l'on prend en compte non seulement le coût des vivres mais aussi les dépenses totales liées aux achats, y compris les frais de gestion et l'amortissement des investissements réalisés du côté de l'offre, le rapport coût-efficience est jugé généralement moins bon pour les achats effectués au titre de l'initiative que pour les autres. Toutefois, différents profils de coûts assortis de modalités différentes se dégagent, de même qu'un lien, qui semble intuitivement plausible, entre l'importance de l'appui à apporter au côté de l'offre et le coût total des céréales achetées. Ainsi, le rapport coût-efficience de l'initiative semble satisfaisant en Zambie, où de gros volumes ont été achetés par le biais de la bourse de produits, sans coûts importants du côté de l'offre; ce rapport est légèrement moins bon que pour les achats locaux traditionnels dans des pays tels que le Guatemala et le Mali, où les céréales sont achetées par appel à la concurrence, les organisations paysannes commençant à agir en qualité de négociants; et il est encore moins bon là où le PAM apporte un appui aux organisations paysannes (infrastructures et autres investissements) dans des contextes difficiles, comme après un conflit. La figure 6, qui présente à titre indicatif une comparaison des coûts, met en évidence ces constatations; l'équipe d'évaluation n'a pas eu accès aux informations nécessaires pour procéder à une estimation plus fiable.

**Figure 6: analyse complète indicative du coût économique des achats de céréales effectués dans le cadre de l'initiative Achats au service du progrès et en dehors**



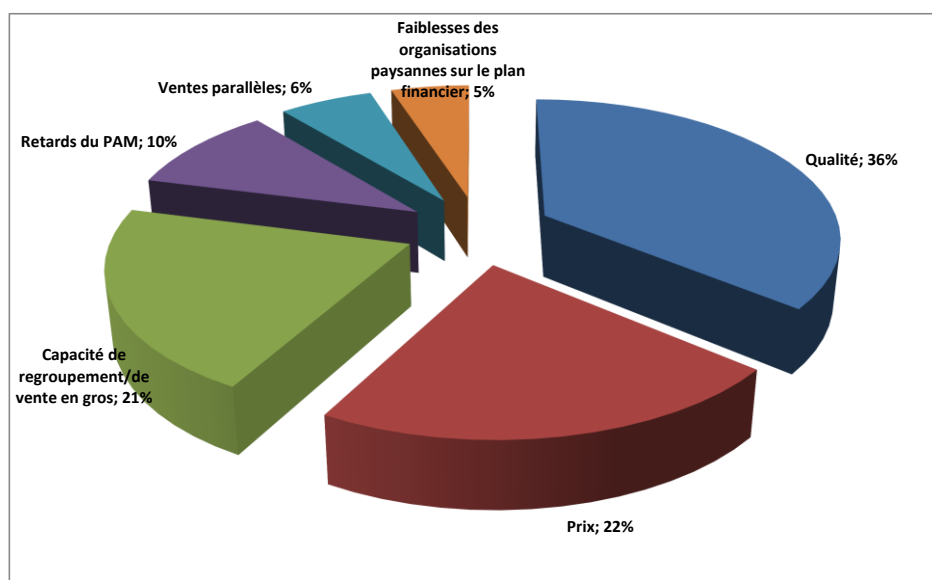
Sources: registres des achats des pays (avril 2011); rapport sur les dépenses au titre de l'initiative Achats au service du progrès (avril 2011).

Notes: les prix des denrées alimentaires se réfèrent aux achats pour lesquels des comparaisons ont été possibles entre les achats dans le cadre de l'initiative et les achats courants en dehors de celle-ci (avec un calendrier et une estimation des livraisons analogues). *Personnel*: 25 pour cent des dépenses de personnel dans le cadre de l'initiative sont liées à l'achat de produits alimentaires aux petits exploitants; les dépenses restantes sont supposées correspondre aux frais ponctuels afférents à la gestion d'un projet pilote et ne sont pas prises en compte dans la figure. *Fournitures*: il est admis que 10 pour cent de ces coûts sont directement proportionnels aux achats (conditionnement, transport, contrôle de la qualité, etc.); le reste est amorti sur dix ans. *Formation et équipement*: ces coûts sont amortis sur dix ans. La durée de vie économique des investissements en faveur de l'infrastructure est de 20 ans. *Activités de conseil et services sous-traités*: en principe, il s'agit de dépenses ponctuelles, qui ne sont pas prises en compte dans la figure. *Logistique*: les dépenses supplémentaires au titre du soutien logistique qui ne sont pas inscrites au budget de l'initiative ne sont pas prises en compte dans la figure (au Libéria, par exemple, le montant des dépenses logistiques ne relevant pas de l'initiative sont comparables au budget total de celle-ci).

26. Les défaillances n'ont pas provoqué de graves perturbations dans l'approvisionnement des bénéficiaires de l'aide alimentaire du PAM. Plus des trois quarts des produits achetés aux petits exploitants dans le cadre de contrats passés dans certains pays parmi les plus pauvres ont été livrés selon les délais, les prix et les critères de qualité convenus, ce qui est un résultat remarquable. Toutefois, le taux de défaillance de l'initiative Achats au service du progrès – 24 pour cent du volume d'achats livrés – n'est tolérable que parce que cette initiative représente une très faible part du total des achats locaux du PAM. Ce taux élevé s'explique essentiellement par le fait que l'initiative contrôle de façon responsable la qualité de ses produits, mais aussi par le fait que les agriculteurs vendent à d'autres acheteurs lorsque, compte tenu des risques et des avantages, la balance ne penche pas en faveur de la fourniture de vivres au PAM (figure 7). Cette dernière constatation indique: i) que les méta-hypothèses relatives aux avantages du marché et à l'action collective ne sont pas toujours valables; et ii) que les prix offerts par le PAM ne sont pas toujours

intéressants pour les agriculteurs si l'on tient compte des coûts supplémentaires que comportent les échanges avec le Programme – négociations prolongées au sujet des prix, importance accordée à la qualité, paiements tardifs et paiements effectués par l'intermédiaire des organisations paysannes – par rapport aux négociants, qui règlent comptant au moment de l'enlèvement des marchandises et sont moins pointilleux sur la qualité. Comme indiqué ci-dessus, les méta-hypothèses relatives aux avantages du marché et à l'action collective peuvent ne pas être toujours valables.

**Figure 7: principaux motifs de défaillance**



Source: rapport de synthèse du PAM sur les achats au titre de l'initiative Achats au service du progrès, 2011.

27. Il a été pris note des efforts déployés récemment pour rationaliser les procédures opératoires: de nouvelles directives en matière d'achats ont été publiées et des essais ont été entrepris pour tenter d'accélérer les paiements, au Mali par exemple. Le PAM doit encore approfondir sa connaissance des bénéficiaires et de leurs besoins afin d'entreprendre des réformes favorables aux petits exploitants.
28. À l'origine, l'initiative Achats au service du progrès a été conçue en vue de réorganiser la chaîne d'approvisionnement du PAM et de la rendre accessible à un plus grand nombre de petits exploitants – une démarche qui rend les agriculteurs à faible revenu plus dépendants de la demande du PAM. Le Programme a acheté une quantité croissante de denrées alimentaires produites localement au cours des 20 dernières années, mais cette tendance pourrait ne pas se maintenir s'il se tourne vers des solutions au problème de la faim qui reposent davantage sur les transferts monétaires. Il faut donc se réjouir du fait que l'initiative vise à développer les liens entre les petits exploitants et les marchés commerciaux au-delà de ses propres besoins en matière d'achats, en particulier en Amérique centrale et en Ouganda, prouvant ainsi que les modalités qu'elle applique peuvent aider à renforcer les capacités des organisations paysannes.

### Volet Développement de la petite exploitation

29. Des milliers de petits exploitants ont été associés à l'initiative Achats au service du progrès. Même s'il est difficile de dénombrer les agriculteurs qui mènent à bien leurs opérations de vente au PAM, ces données sont indispensables si l'on veut effectuer une analyse du rapport coûts-avantages par agriculteur et par modalité de vente (encadré 1). Le dénombrement devient plus difficile encore lorsqu'il existe des intermédiaires entre le

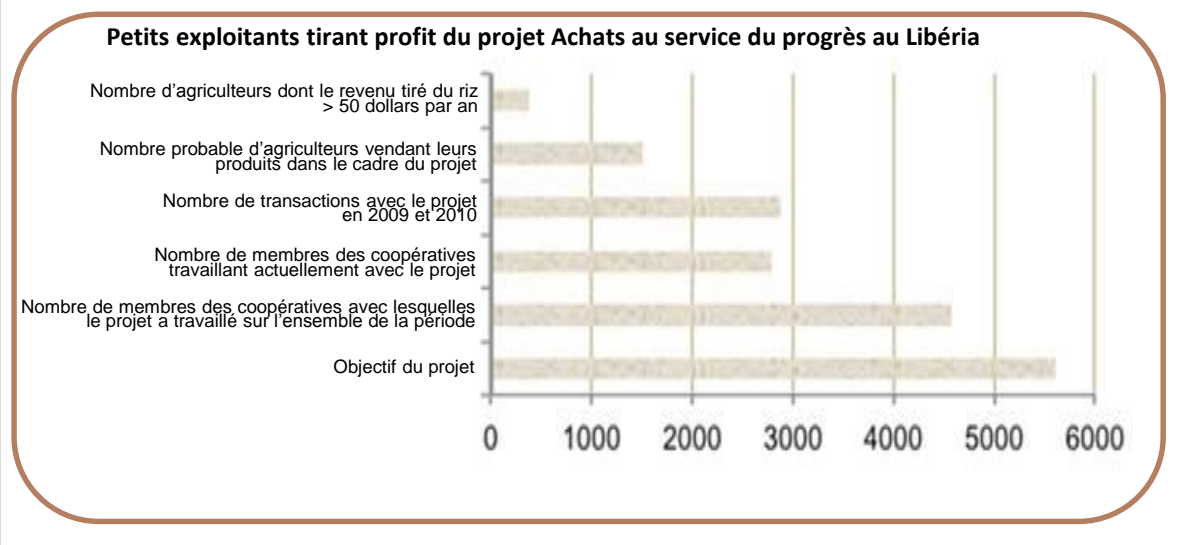


PAM et les agriculteurs. Les nouveaux dispositifs commerciaux en particulier ne favorisent guère la traçabilité des fournisseurs, et donc du nombre de petits exploitants parmi eux, bien que ces derniers soient probablement plus nombreux à avoir recours à ces dispositifs plutôt qu'à des organisations paysannes.

### **Encadré 1: dénombrer les paysans associés à l'initiative Achats au service du progrès au Libéria**

L'objectif fixé pour le projet au Libéria est d'atteindre 5 600 petits exploitants en deux ans (de novembre 2008 à novembre 2010). Les huit coopératives avec lesquelles le projet collabore comptent quelque 4 600 membres. Toutefois, le projet travaille actuellement avec cinq organisations paysannes qui comptent 2 789 membres. Du fait du mode de paiement (selon lequel les agriculteurs sont payés directement, sans passer par les organisations paysannes), nous savons que le nombre total d'agriculteurs ayant vendu du riz paddy au projet à un moment donné au cours des deux dernières années s'élève à 2 878. Il est évident que la plupart des paysans ont vendu leurs produits au PAM plus d'une fois depuis le début de l'initiative (trois cycles de cultures) et nous estimons, en collaboration avec le personnel du projet, que 1 501 agriculteurs ont conclu une vente avec le projet à un moment donné.

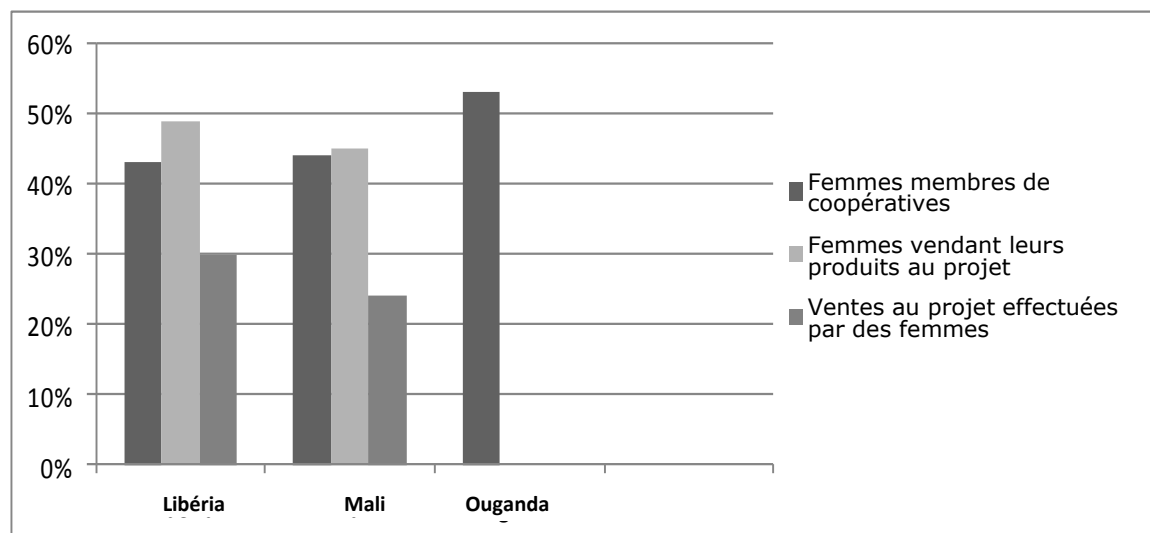
Il est difficile d'estimer combien de paysans ont vendu suffisamment de riz paddy pour accroître le produit de leurs ventes de riz de 50 dollars par an (soit quelque 18 sacs de riz de 50 kg – environ 900 kg – au prix plus élevé octroyé dans le cadre du projet, soit 2,8 dollars par sac), car nous ne disposons pas d'informations sur le volume des livraisons correspondant plus ou moins à cette quantité. Toutefois, le volume moyen des livraisons de riz étant d'environ 325 kg par agriculteur (pour toutes les coopératives et pour les deux années), il semblerait que seul un quart du nombre total de paysans vendant leurs produits au projet (soit 375) lui livrent assez de riz pour atteindre l'objectif des 50 dollars de gain.



Source: données sur les achats au titre de l'initiative Achats au service du progrès au Libéria.

30. La vente de céréales par des femmes est un progrès notable, car les organisations paysannes sont habituellement patriarcales, et l'initiative Achats au service du progrès achète principalement des produits cultivés par des hommes. Toutefois, la part du volume payée aux femmes est nettement inférieure aux taux de participation de celles-ci aux organisations paysannes (figure 8).

**Figure 8: taux de participation des femmes à l'initiative  
Achats au service du progrès**



Source: données sur les achats du PAM au niveau des pays. Certaines informations sur les femmes ne sont pas disponibles pour l'Ouganda.

31. Il semble de plus en plus évident que la plupart des ventes au titre de l'initiative Achats au service du progrès sont le fait d'un petit nombre d'agriculteurs plus productifs. Comme il a été observé lors des révolutions vertes, ceux qui possèdent des avoirs et un capital social et humain réagissent plus rapidement lorsqu'un processus de développement est engagé, et ont plus de chances de progresser dans le cadre des structures rurales. Ainsi, au Mali, environ la moitié des ventes sont assurées par les 10 pour cent d'agriculteurs les plus productifs, dont la plupart vivent pourtant au-dessous du seuil de pauvreté. Au Libéria, le nombre des agriculteurs vendant leurs produits au projet Achats au service du progrès semble diminuer à chaque récolte, moins d'exploitants livrant plus de riz. Cette évolution pourrait indiquer l'apparition d'une classe d'entrepreneurs agricoles, notamment en Afrique, ce qui est encourageant. Certains vendeurs de l'initiative Achats au service du progrès parmi les plus pauvres ne produisent pas d'excédents, mais vendent leurs produits après la récolte car ils ont besoin de liquidités; ils doivent ensuite acheter des vivres pendant au moins trois mois de l'année. Il convient donc de se demander si l'initiative devrait chercher à leur acheter leurs produits.
32. Il est difficile d'apporter la preuve des effets du projet sur les petits exploitants, car l'initiative ne recueille pas de données sur les prix à la production pour les achats locaux ou les achats relevant de l'initiative dans tous les pays, renseignements qui sont essentiels pour mettre en évidence l'impact. D'après les premières constatations, les gains bruts de revenu des agriculteurs découlant de l'initiative Achats au service du progrès en Afrique s'élèvent environ à la moitié de l'objectif des 50 dollars (encadré 2). Cela s'explique par le fait que le volume moyen des ventes de produits agricoles est très limité, et que les coûts imposés aux agriculteurs par les organisations paysannes ainsi que les conditions de paiement du PAM annulent parfois en partie le gain lié à la majoration appliquée au prix pratiqué, qui est modique – supérieur de moins de 10 pour cent aux prix du marché (voir le paragraphe 26).

## Encadré 2: effets estimatifs de l'initiative Achats au service du progrès sur le revenu net des agriculteurs

<b>Mali</b>	Un fournisseur moyen qui vend au PAM du millet ou du sorgho au Mali livre environ 400 kg par ménage et par an. La prime accordée par l'initiative en plus du prix courant du marché est comprise entre 0,04 et 0,10 dollar par kilo, selon que l'agriculteur fait partie d'une petite organisation paysanne ou de la grande Union de Faso Jigi; la prime est habituellement de 44 dollars par tonne. Sans augmentation de la production, un agriculteur qui produit en moyenne 400 kg, avec des intrants subventionnés, réalisera un gain de 18 à 22 dollars par an. Seul le quart des plus gros fournisseurs du PAM, soit ceux qui vendent 900 kg par an, auraient une chance d'atteindre l'objectif fixé, soit un accroissement de 50 dollars de leur revenu net.
<b>Kenya</b>	L'initiative Achats au service du progrès peut octroyer une prime de 20 dollars par tonne qui s'ajoute au prix courant du marché, mais qui sera en partie absorbée par les coûts supportés par les agriculteurs pour regrouper leurs produits et en améliorer la qualité. L'équipe d'évaluation estime le gain de revenu net à 24 dollars par ménage et par an.

### Volet Développement des marchés

33. L'initiative Achats au service du progrès emprunte deux voies pour lutter contre la pauvreté moyennant une participation aux marchés: i) la fourniture directe d'intrants, de services et d'infrastructures subventionnés aux agriculteurs pauvres; et ii) un appui en faveur d'une réforme durable des marchés produisant des impacts directs et indirects qui sont bénéfiques aux populations les plus démunies. L'application de cette deuxième approche se justifie par le fait qu'il est plus probable que des améliorations durables soient obtenues en faisant fond sur la dynamique et l'appropriation locales, plutôt qu'en octroyant des subventions temporaires.
34. Dans quelques pays pilotes et dans certains contextes – les situations d'après-conflit en particulier – les intrants, l'équipement et les services bénéficient de subventions généralisées. Mais certains indices semblent indiquer que l'approche plus lente et plus difficile de l'appui aux marchés, qui implique de demander aux agriculteurs de payer les biens et les services qu'ils reçoivent, a au bout du compte un impact plus fort et plus durable.
35. Grâce aux partenariats avec le côté de l'offre et aux mesures prises en faveur du renforcement des capacités, qui visent à accroître la productivité au niveau des exploitations et à améliorer l'aptitude des organisations paysannes à servir de circuit de commercialisation pour les petits exploitants, l'initiative Achats au service du progrès prévoit que les agriculteurs tireront d'autres avantages que ceux résultant des prix plus élevés pratiqués. Les premiers éléments recueillis au Kenya et au Mali semblent indiquer une certaine augmentation de la productivité, ce qui au Mali serait lié à l'amélioration de l'accès au crédit et aux intrants découlant des contrats à terme. Certaines banques commerciales (dans le cadre de l'initiative et au-delà) ont commencé à accorder aux agriculteurs et aux organisations paysannes des crédits garantis par les contrats à terme ou les récépissés d'entrepôt, ce qui pourrait générer une demande d'intrants agricoles à laquelle le marché pourrait répondre.
36. Un facteur essentiel de durabilité est la stratégie de l'initiative qui consiste à collaborer avec les organisations paysannes, à la faveur de la formation et du renforcement des capacités, afin d'aider les plus fragiles d'entre elles à passer dans la catégorie des organisations bien établies, qui peuvent participer aux appels à la concurrence et devenir des acteurs du marché. Au bout de deux ans seulement, cette stratégie remporte quelques succès – s'agissant principalement de l'amélioration de la gouvernance officielle – ce qui

est inattendu, car il est généralement admis que les organisations paysannes évoluent beaucoup plus lentement sur le plan structurel. Il semble également que de bons résultats aient été obtenus pour ce qui est d'encourager la participation des femmes à ces organisations: elle atteint en moyenne 30 pour cent, et plus de 50 pour cent au Burkina Faso, au Kenya, en Sierra Leone et en Ouganda. Bien qu'en El Salvador, les femmes soient reconnaissantes à l'initiative Achats au service du progrès de les aider à réaliser leur potentiel au sein des organisations paysannes et de leur redonner confiance en elles-mêmes, leur participation ne leur a pas toujours permis d'avoir réellement voix au chapitre.

37. Dans le cadre des achats effectués par le biais des nouveaux dispositifs commerciaux, il est plus difficile d'exclure les agriculteurs qui n'appartiennent pas au groupe cible et de contrôler directement le prix payé aux paysans. Toutefois, ces modalités semblent être moins coûteuses (voir le paragraphe 25) et plus durables qu'une collaboration directe avec les organisations paysannes, car elles mettent en jeu des ressources et des institutions qui créent des incitations pour les acteurs locaux des marchés et présentent peut-être des avantages qui vont au-delà des mécanismes ordinaires du marché, même si elles sont peut-être moins satisfaisantes sur le plan de la traçabilité, de l'imputabilité et de la transparence. Les avantages théoriques des nouveaux dispositifs commerciaux n'ayant pas encore été établis, et étant donné que ceux-ci nécessitent un cadre d'action porteur – qui n'existe pas toujours, comme en Zambie, où les politiques gouvernementales en vigueur compromettent les perspectives de succès – l'initiative a raison de limiter cette expérience pendant la phase pilote à un petit nombre de pays présentant des conditions propices.
38. En maintenant l'application de plusieurs modalités dans différents pays, l'initiative devrait être à même de déterminer, d'ici à 2013, leur efficacité, leur impact et leur durabilité respectifs en matière d'appui aux petits exploitants. Cette démarche devrait aider le PAM à déterminer quel est le point d'entrée le plus approprié entre la sortie de l'exploitation et les dispositifs commerciaux, compte tenu des équilibres existants entre l'attribution de l'impact sur les petits exploitants, et la rentabilité et la durabilité. Par ailleurs, les coûts supplémentaires de l'initiative étant imputables aux dépenses encourues par le PAM pour la gérer – plutôt qu'aux prix à la production plus élevés payés aux agriculteurs – il sera essentiel pour le Programme de déterminer quelle proportion de ces coûts supplémentaires constitue des investissements ponctuels justifiés en faveur des organisations paysannes, et quels sont les coûts supplémentaires liés aux activités du PAM et de ses partenaires sur le terrain.

## Volet Recherche-développement

39. Le cadre de suivi et d'évaluation est à juste titre centré sur deux grandes questions de recherche-développement, afin de pouvoir comparer les modalités de l'initiative Achats au service du progrès entre elles et avec les achats locaux, au regard de plusieurs critères cohérents et spécifiques. Toutefois, le système de suivi et d'évaluation ne traite pas convenablement la question de la validité des hypothèses ou des modèles, et ne saisit pas non plus correctement les données sur les achats, qui sont utiles à terme pour évaluer l'efficacité du projet. Il est par ailleurs lourd et excessivement axé sur les enquêtes quantitatives, qui ne permettent pas de tirer rapidement des enseignements, consomment beaucoup de ressources et présentent des risques sur le plan de la qualité, ainsi que le montre le fait que la plupart des 18 études de référence conduites à ce jour n'ont toujours pas été validées en raison de problèmes de qualité, qui sont en train d'être résolus.

40. Le contrat passé récemment avec le Consortium pour la recherche économique en Afrique qui, en tant que centre de données, contrôlera la qualité des données, unifiera les données de base et effectuera des analyses, est un moyen de relever ces défis, qui pourrait atténuer l'incidence des problèmes de qualité. Par ailleurs, on s'intéresse davantage aux produits de la recherche qualitative. Des études de cas sont entreprises ainsi qu'il était prévu initialement, et des ateliers de rédaction (c'est-à-dire des sessions de recherche qualitative axées sur un même thème dans plusieurs pays) sont en train d'être mis en place.
41. La plupart des enseignements ont été tirés des examens annuels menés à l'échelle locale et mondiale ou des tribunes organisées ponctuellement avec des partenaires essentiellement gouvernementaux et opérationnels. L'apprentissage et la communication par le biais des deux principaux outils de diffusion des connaissances – le site Web de l'initiative Achats au service du progrès et les mises à jour mensuelles – ont été principalement axés sur la gestion du projet. Cette démarche est importante, car elle permet au PAM de mettre au point de nouvelles approches et de les intégrer avant la fin du projet pilote, et elle a déjà débouché sur des changements positifs au niveau des centres d'intérêt du projet et des dispositifs des organisations. Toutefois, le succès du volet Recherche-développement de l'initiative dépendra des aspirations qu'il suscitera en matière d'acquisition et de diffusion de connaissances plus approfondies découlant des enseignements tirés, sans se limiter à la gestion du projet.

---

## FACTEURS EXPLICATIFS

42. L'évolution du contexte extérieur a été favorable à l'initiative Achats au service du progrès, notamment la hausse des prix des denrées alimentaires, dans la mesure où il est plus facile d'intégrer les producteurs à un marché en développement qu'à un marché stagnant ou en recul. En outre, l'apparition de dispositifs commerciaux novateurs et de nouveaux moyens de collaborer avec les petits exploitants, tels que les banques, a permis de diversifier les options en matière de partenariats. Toutefois, les interventions des gouvernements sont parfois allées à l'encontre des objectifs de l'initiative. À titre d'exemple, en Zambie, les achats importants de maïs par le Gouvernement à des prix excessifs empêchent le projet Achats au service du progrès d'acheter des produits aux petits exploitants bénéficiant d'un soutien, et n'encouragent pas ceux-ci à devenir des acteurs du marché compétitifs.
43. Une large place a été faite aux partenariats; 250 partenaires ont été trouvés dans 20 pays. Certains ont apporté une réelle valeur ajoutée à l'initiative, mais d'autres ne disposaient pas d'une capacité technique adéquate. L'aptitude des gouvernements à apporter un appui concret a été insuffisante, et certaines interventions sur les marchés ont été peu constructives. De manière générale, les liens du projet Achats au service du progrès avec les intermédiaires commerciaux existants sont insuffisants pour une initiative de développement des marchés.
44. Le personnel du PAM est enthousiaste au sujet de l'initiative; il en connaît parfaitement les objectifs, auxquels il adhère sans réserve. Cette initiative le met au défi de changer sa manière de travailler, notamment en ce qui concerne les achats et le financement. Elle contribue aussi à susciter des débats sur l'adaptation du système de financement du PAM aux activités qui ne sont pas directement liées à l'aide alimentaire.
45. L'Unité de coordination des Achats au service du progrès met tout en œuvre pour promouvoir une culture de l'apprentissage, et la plupart des partenaires de cette initiative ont salué l'effort d'innovation du PAM et son empressement à tirer des enseignements. Toutefois, l'élargissement du projet pilote à 21 pays – soit 28 pour cent des bureaux de

pays du PAM – a impliqué de consacrer des efforts disproportionnés à la poursuite de la mise en œuvre, au lieu d'en tirer des enseignements. Il aurait été plus facile de maintenir un équilibre entre apprentissage et exécution si l'on avait limité le nombre de pays pilotes.

46. L'initiative est bien mise en relief et elle retient l'attention du public. L'appui de la direction est important et bienvenu, mais le fait que cette initiative soit une vitrine du PAM empêche le personnel opérationnel de s'exprimer ouvertement au sujet des enseignements tirés, aussi bien négatifs que positifs, et complique la communication externe, pour laquelle l'équilibre entre diffusion de l'information, promotion du projet et génération d'attentes reste à trouver.

## CONCLUSIONS

47. L'ampleur et la diversité de l'initiative Achats au service du progrès, lancée en septembre 2008, sont remarquables: des activités sont en cours dans 20 pays; des marchés ont été passés pour l'achat de plus de 160 000 tonnes de produits alimentaires; quelque 250 partenaires du côté de l'offre collaborent avec les organisations paysannes ciblées; et un système de suivi et d'évaluation très complet est mis en place et adapté.
48. L'initiative a manifestement contribué à faire évoluer la vision à long terme du PAM quant à son rôle et son impact potentiel sur le développement. À l'une des extrémités du spectre des solutions possibles se situe l'option consistant à poursuivre l'approche actuelle, en vertu de laquelle environ 97 pour cent des achats locaux dans le Sud se font par les moyens les plus courants – l'impact devrait toutefois faire l'objet d'un suivi. Dans ce cas, la réflexion, en termes de développement, porterait sur les 3 pour cent d'achats locaux du PAM effectués dans le cadre de l'initiative ou d'autres approches "favorables aux petits exploitants". À l'autre extrémité du spectre se situe l'engagement total du PAM en faveur du développement rural: en collaboration avec ses partenaires, le PAM assurerait une gamme complète de services, de la mise en place d'infrastructures à l'appui à la production et aux services de commercialisation. Entre ces deux points, il existe une multitude d'options selon lesquelles le PAM mettrait à profit les enseignements tirés de l'initiative Achats au service du progrès concernant l'impact tant de celle-ci que des chaînes d'approvisionnement locales et régionales courantes, et appliquerait progressivement les innovations favorables aux pauvres dans ses activités principales.
49. Toutefois, la conception de l'initiative comporte des points faibles, et il est nécessaire de mettre à l'essai et d'examiner les hypothèses sous-tendant la logique de l'intervention, ainsi que de revoir certains aspects de la conception à mesure que la mise en œuvre se poursuit. Une approche itérative de la mise en œuvre fondée sur la recherche-action est justifiée et rentre entièrement dans le cadre de l'initiative.
50. Certains liens directs "traditionnels" avec des organisations paysannes relativement faibles semblent avoir un moins bon rapport coût-efficacité, ainsi qu'un impact et une durabilité moindres, que des solutions davantage axées sur le marché. Toutefois, continuer d'appliquer des modalités diverses aux fins d'acquérir des connaissances, qui pourraient être très utiles pour de nombreux intéressés, est plus important pour l'initiative Achats au service du progrès qu'obtenir l'impact socio-économique direct le plus fort sur le terrain. Cette initiative donne aussi au PAM l'occasion de contribuer plus efficacement aux débats actuels sur le développement et de mettre à profit sa position institutionnelle unique pour inciter les gouvernements à adopter des politiques plus novatrices en matière de céréales vivrières.

51. Les aspects relatifs au développement des marchés et à l'apprentissage ont jusqu'à présent reçu moins d'attention que les autres volets de l'initiative. Maintenant que l'on se trouve à mi-parcours du projet, le moment est opportun pour les mettre en relief.

## RECOMMANDATIONS

52. Des enseignements importants ont déjà été tirés de l'initiative à mi-parcours, et des risques sont apparus. L'équipe d'évaluation a classé ses recommandations dans trois catégories.

### Recommandations applicables dès à présent: l'initiative Achats au service du progrès doit rester un projet pilote jusqu'à la fin de la cinquième année

53. **Recommandation 1:** Ne pas élargir l'initiative. La direction devrait veiller à ce que le nombre de pays pilotes n'augmente pas, ni dans le cadre de l'initiative elle-même, ni à la faveur d'activités du type du projet touchant l'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles mené en Ouganda, qui pourraient être un moyen déguisé d'élargir l'initiative. Il conviendrait de bien réfléchir avant d'entreprendre de nouvelles activités qui obligeraient le PAM à continuer d'apporter un appui après septembre 2013.
54. **Recommandation 2:** Tester les hypothèses et adapter la conception au niveau des pays. Dans certains cas, cela suppose simplement d'étudier la documentation existante ou de procéder à des échanges de vues dans le cadre des partenariats dans les pays; dans d'autres, il pourrait être nécessaire de mener des travaux de recherche qualitative spécifiques.
55. **Recommandation 3:** Appliquer le principe de précaution consistant à "ne pas nuire". L'initiative devrait surveiller attentivement les risques que prennent les bénéficiaires et proposer des moyens de les atténuer. On pourrait par exemple verser une partie des paiements correspondant aux récoltes des agriculteurs dans un fonds constitué au niveau de l'organisation paysanne, afin d'aider les exploitants en cas de mauvaise récolte.
56. **Recommandation 4:** Revoir les cibles définies pour les projets et renégocier celles qui ne sont pas réalisables, pays par pays, avec les bailleurs de fonds.
57. **Recommandation 5:** Faire connaître les succès et les difficultés. L'initiative devrait continuer de s'employer à tirer des enseignements de l'expérience acquise pendant l'exécution, et les communiquer aux parties prenantes externes. Parallèlement, la haute direction du PAM devrait laisser suffisamment le champ libre à l'initiative pour lui permettre de faire des erreurs, et encourager la diffusion publique des enseignements qui en sont tirés.
58. **Recommandation 6:** Soigneusement gérer les attentes. Il ne faut pas laisser entendre aux agriculteurs que le PAM est un acheteur généreux; il convient de veiller à ce que les partenaires du projet en fassent autant. Enfin, il faut parler ouvertement des risques, de l'impact et de la durabilité.

### Recommandations touchant les orientations futures: l'initiative devrait donner la priorité aux objectifs relatifs au développement des marchés

59. Il s'agit là de la recommandation stratégique la plus importante; le PAM devrait en effet s'attacher à promouvoir des dispositifs commerciaux efficaces et à travailler avec des négociants ou des organisations paysannes structurées, ou par leur intermédiaire, plutôt qu'à entrer en concurrence avec les négociants pour s'attacher les services des petits exploitants, et adapter pour cela ses procédures d'achat et de financement.

60. **Recommandation 7:** Ne pas intervenir dans des contextes où les avantages potentiels du développement des marchés liés à l'initiative sont vagues, et envisager sérieusement un retrait lorsque ces avantages sont inexistant – en particulier lorsque les mesures prises par le gouvernement sur le marché céréalier compromettent les avantages potentiels de l'initiative, car certaines politiques gouvernementales peuvent porter atteinte aux moyens de subsistance des petits exploitants. Des critères devraient être définis pour évaluer le bien-fondé d'un engagement ou d'un retrait, et ils devraient comprendre les méthodes analytiques suivantes et prendre en considération les questions ci-après.
61. **Recommandation 8:** Analyser les dispositifs commerciaux. Une analyse détaillée des dispositifs commerciaux devrait être réalisée pour repérer les goulets d'étranglement et les points de blocage, et évaluer si le pouvoir d'achat du PAM peut réellement contribuer à les surmonter et de quelle manière. L'idéal serait que ces évaluations soient entreprises avant le lancement des interventions même si souvent, dans le cas de l'initiative, l'analyse devra être réalisée pendant les interventions.
62. **Recommandation 9:** Repenser la stratégie en matière de problématique hommes-femmes. L'initiative devrait rendre compte de la mesure dans laquelle l'égalité entre les sexes est un objectif stratégique. Si elle en est bien un, alors la conception de l'initiative devrait être revue, ce qui dans la plupart des contextes impliquera probablement de mettre davantage l'accent sur d'autres cultures et d'autres maillons des filières. L'étude sur l'égalité entre les sexes de l'Institute of Development Studies devrait fournir des indications utiles pour éclairer ces choix stratégiques.
63. **Recommandation 10:** Donner la priorité aux modalités qui peuvent être prises en charge par des intermédiaires commerciaux. Le PAM devrait s'efforcer de collaborer avec les intermédiaires commerciaux actuels, et de promouvoir de nouveaux dispositifs commerciaux dans les quelques situations où ils sont appropriés – plutôt que de chercher à assurer des services commerciaux internes. Un projet de développement des marchés ne devrait pas risquer de porter atteinte au marché qu'il est censé soutenir. Une bonne stratégie, conforme au cadre actuel de suivi et d'évaluation, consisterait à aider les petits exploitants à accéder au marché.
- Les organisations paysannes devraient être classées par catégories et l'initiative devrait collaborer uniquement avec celles qui appliquent une stratégie de développement crédible et peuvent effectivement remporter des appels d'offres d'ici à septembre 2013.
  - Pour garantir un bon rapport coût-efficacité, les coûts de l'initiative et ses avantages pour les petits exploitants et en matière d'efficacité des marchés devraient être analysés et comparés à ceux des achats locaux ordinaires et des autres approches en matière de développement des marchés.

### **Recommandations visant à faciliter la mise en œuvre: l'initiative Achats au service du progrès devrait adapter son système de suivi et d'évaluation afin d'encourager la recherche-développement**

64. **Recommandation 11:** Ne pas procéder à la deuxième série d'enquêtes sur les ménages et laisser au Consortium pour la recherche économique en Afrique le temps d'examiner et d'analyser la première série. La prochaine et dernière série de données provenant des enquêtes sur les ménages devrait être recueillie au cours de la quatrième année, afin de laisser suffisamment de temps pour l'analyse des données et l'apprentissage avant la fin du projet. Cela permettra de réaliser des économies qui pourraient être utilisées aux fins évoquées ci-dessous.



65. **Recommandation 12:** Mettre en application un système pratique pour recueillir et analyser rapidement différents indicateurs, tels que les prix à la sortie de l'exploitation, les marges le long de la filière, les retards dans les paiements et le degré de satisfaction des agriculteurs. Recueillir ces données chaque année et les comparer aux achats locaux et régionaux ordinaires. Uniformiser cette approche dans tous les pays et pour toutes les modalités d'achat.
66. **Recommandation 13:** Élargir les approches fondées sur les ateliers de rédaction: dresser la liste des dix thèmes d'apprentissage prioritaires dans les 21 pays et organiser des ateliers dès que possible. Une fois ce travail terminé, organiser une conférence pour partager les enseignements, suivie d'un examen du plan d'action.
67. **Recommandation 14:** Effectuer un suivi complet des coûts, de façon continue, dans tous les pays pilotes, et les ventiler par produit et par modalité d'achat. Il faudra utiliser pour ce faire des systèmes permettant d'enregistrer le temps passé et la répartition des coûts, afin que les dépenses de personnel et les autres coûts ne relevant pas de l'initiative puissent être comptabilisés comme il convient et répartis en conséquence.

---

## LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

BMGF	Fondation Bill et Melinda Gates
FIDA	Fonds international de développement agricole
HGBF	Fondation Howard G. Buffett
ODI	Institut britannique de développement outre-mer
ONG	organisation non gouvernementale
USAID	Agency for International Development (État-Unis)