

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 20–23 février 2006

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

**Point 5 de l'ordre du
jour**

Pour examen

F

Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2006/5-C
30 janvier 2006
ORIGINAL: ANGLAIS

ACHATS DE PRODUITS ALIMENTAIRES DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

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 de caractère technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

| | | |
|--|-----------------|-------------------|
| Directeur, PDP: | M. S. Samkange | tél.: 066513-2767 |
| Chef, ODTP | Mme N. Ménage | tél.: 066513-3597 |
| Conseillère pour les politiques, PDP: | Mme S. Wickrema | tél.: 066513-2355 |

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



TABLE DES MATIÈRES

| | Pages |
|---|--------------------|
| RÉSUMÉ | 4 |
| PROJET DE DÉCISION | 6 |
| | Paragraphes |
| I. APERÇU GÉNÉRAL | 1-6 |
| Statut et Règlement général du PAM | 1-2 |
| Contexte | 3-4 |
| Portée et définition | 5-6 |
| II. TENDANCES DES ACHATS | 7-13 |
| III. EXAMEN DES OUVRAGES CONSACRÉS À LA QUESTION | 14-21 |
| IV. ACTIVITÉS DU PAM EN MATIÈRE D'ACHATS DE PRODUITS ALIMENTAIRES | 22-39 |
| Planification des achats locaux | 23 |
| Portée et structure des achats du PAM | 24-25 |
| Procédures applicables aux achats de produits alimentaires | 26-31 |
| Prix paritaire à l'importation | 32-34 |
| Information sur les marchés | 35-37 |
| Dotation en effectifs des services d'achats des bureaux de pays et des bureaux régionaux | 38-39 |
| V. EFFICACITÉ DES ACHATS DE PRODUITS ALIMENTAIRES | 40-53 |
| Ponctualité des contributions en espèces | 40-41 |
| Restrictions imposées par les donateurs | 42-44 |
| Restrictions imposées par les pays bénéficiaires | 45 |
| Fiabilité et compétitivité des fournisseurs | 46-48 |
| Dépenses d'administration | 49 |
| Choix du moment des achats sur le marché | 50-52 |
| Contrats à terme | 53 |
| VI. IMPACT SUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT | 54-83 |
| Développement des marchés céréaliers | 58-63 |
| Investissements dans les industries alimentaires locales | 64-68 |
| Assistance aux petits négociants et aux groupes d'agriculteurs | 69-72 |
| Achats directs auprès d'agriculteurs et de groupes d'agriculteurs | 73-75 |
| Primes d'achat | 76-78 |
| Stimulation du commerce régional | 79-80 |
| Appui à un système de récépissés d'entrepôt | 81-82 |
| Risque de dépendance excessive à l'égard du PAM | 83 |
| VII. PRINCIPAUX PROBLÈMES ET RECOMMANDATIONS | 84-87 |
| | Pages |
| ANNEXE | 32 |
| Liste des sigles utilisés dans le présent document | 33 |



RÉSUMÉ

La politique du PAM consiste à acheter de façon efficace et économique des produits alimentaires correspondant aux besoins des bénéficiaires, en encourageant les achats dans les pays en développement chaque fois que cela est possible. Les procédures suivies par le PAM lorsqu'il achète des produits alimentaires sur les marchés des pays en développement tendent à éviter que l'opération ait un impact négatif sur ces marchés et, en particulier, n'entraîne une augmentation des prix qui affecterait la sécurité alimentaire des pauvres. Le présent document passe en revue les modalités d'achat de produits alimentaires dans les pays en développement, examine les conséquences positives et négatives que les achats du PAM produisent sur les marchés et propose des moyens de renforcer l'impact positif du PAM sur les marchés et les industries des pays en développement.

Actuellement, les produits alimentaires achetés dans les pays en développement représentent environ 20 pour cent de l'aide alimentaire mondiale. Le PAM a toujours été le plus gros fournisseur mondial d'aide alimentaire. Entre 2001 et 2004, il a acheté dans les pays en développement quelque 1,25 million de tonnes de produits alimentaires en moyenne par an, pour une valeur de 263 millions de dollars. Les achats locaux du Programme ont également beaucoup augmenté, bien qu'ils ne représentent encore qu'un tiers seulement du total, et habituellement moins de la moitié des achats réalisés dans les pays en développement.

Les achats locaux et les achats triangulaires de produits alimentaires sont une question qui n'a guère fait l'objet d'analyses approfondies jusqu'à présent. Les conclusions des études qui ont été réalisées par le passé n'ont porté que sur quelques aspects de l'impact de ces achats sur les économies locales. Comme les indications factuelles disponibles étaient limitées, six études de cas ont été réalisées à la demande du PAM sur les achats locaux et régionaux du Programme en Afrique du Sud, en Bolivie, au Burkina Faso, en Éthiopie, au Népal et en Ouganda.

Comme la grande majorité des opérations du PAM sont mises sur pied pour faire face à des situations d'urgence. Les quantités de produits achetés par le PAM peuvent grandement varier d'année en année en fonction de l'évolution des besoins et de la disponibilité des ressources en espèces. Les procédures suivies par le PAM en matière d'achats sont fondées sur la longue expérience qu'il a acquise de ces opérations et sont conçues de manière à pouvoir acheter rapidement les produits requis de la manière la plus économique possible. Le fait que le PAM n'est pas un acheteur régulier sur de nombreux marchés limite sérieusement sa capacité de contribuer à leur développement.

Toutes les études des achats de produits alimentaires s'accordent à reconnaître que, lorsque des liquidités ont été reçues et peuvent être utilisées de façon souple et sans restrictions, les achats locaux et régionaux permettent de se procurer des produits alimentaires plus économiquement et plus rapidement qu'en ayant recours à d'autres sources d'aide alimentaire. Cependant, des achats sur des marchés peu développés accroissent les risques et les dépenses d'administration. Comme il est un acheteur irrégulier et souvent imprévisible, le PAM doit veiller à ne pas créer, lorsqu'il intervient sur les marchés, des attentes auxquelles il ne pourrait pas répondre.



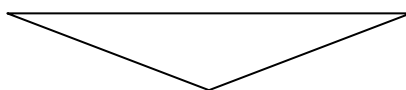
Les études montrent qu'en suivant ses procédures normales, le PAM a eu par ses achats un impact marqué sur le développement des marchés dans beaucoup de pays, encouragé la concurrence, relevé les normes suivies dans le commerce et amélioré la qualité des produits alimentaires livrés par les négociants. Dans quelques pays, le PAM a également appuyé le développement du secteur local des agro-industries. Cependant, ses achats directs auprès des agriculteurs et des groupes d'agriculteurs n'ont pas réussi à promouvoir le développement des marchés.

Dans ses activités d'achat, le PAM s'efforce de concilier l'objectif consistant à acheter des produits alimentaires appropriés aux meilleures conditions et dans des délais adéquats et les objectifs de ses programmes, qui sont d'assurer le bon fonctionnement des marchés des produits alimentaires dans les pays en développement tout en garantissant la sécurité alimentaire dans les pays qui reçoivent une assistance. Les conclusions que l'on peut tirer de l'analyse sont les suivantes:

- *Le développement des marchés en tant qu'objectif implicite.* Le PAM s'emploie activement à renforcer les marchés des pays en développement dans tous les cas où il peut le faire sans compromettre l'efficacité de ses achats et l'utilisation optimale de ses maigres liquidités. L'objectif No 1 du PAM est de satisfaire les besoins alimentaires de ses bénéficiaires.
- *Souplesse et ponctualité des contributions en espèces.* En versant des contributions non liées, les donateurs permettraient au PAM de procéder à des achats sur les marchés locaux, régionaux ou internationaux tout en encourageant la concurrence sur les marchés et en veillant à ce que les liquidités disponibles puissent être utilisées de manière à obtenir les produits nécessaires aussi rapidement et aussi efficacement que possible.
- *Encouragement des petits exploitants et des groupes d'agriculteurs.* Lorsque les besoins alimentaires ne sont pas pressants, le PAM pourrait encourager davantage les petits exploitants et les groupes d'agriculteurs pouvant offrir leur production à des conditions compétitives sur les marchés structurés. Pour renforcer cet appui, cependant, un plus grand nombre de fonctionnaires des achats devraient être affectés sur le terrain.
- *Traitement préférentiel des agriculteurs et des groupes d'agriculteurs.* Le PAM est mal placé pour utiliser ses achats pour aider les agriculteurs et groupes d'agriculteurs à s'implanter sur les marchés. Une stratégie plus large menée par des partenaires pourrait peut-être offrir quelques perspectives d'appui.
- *Développement des capacités de l'agro-industrie artisanale.* Le PAM devrait continuer d'appuyer la création d'agro-industries artisanales afin de fabriquer des aliments composés enrichis et des biscuits à haute valeur énergétique dans les pays où les fabricants locaux sont en mesure de devenir compétitifs sur le marché.
- *Capacités des services des achats dans les pays et les régions.* Pour encourager davantage les achats aux plans régional et local, particulièrement dans les pays où les marchés sont peu développés. Le PAM devrait envisager d'étoffer ses effectifs de fonctionnaires spécialisés dans les achats en fonction du potentiel offert par les marchés locaux, des économies pouvant être réalisées grâce aux achats locaux et régionaux et en tenant compte de l'ensemble de ses besoins.



PROJET DE DÉCISION*



Ayant examiné le document intitulé "Achats de produits alimentaires dans les pays en développement", le Conseil prend note des problèmes soulevés par les achats locaux et régionaux de denrées alimentaires, en particulier lorsque les marchés ne sont guère développés, et est conscient des effets positifs et négatifs que les achats du PAM peuvent avoir sur ces marchés. Le Conseil demande donc au secrétariat de poursuivre et d'approfondir son analyse de l'impact que peut avoir l'achat de denrées alimentaires sur le développement, en l'inscrivant dans sa réflexion plus générale sur les interventions du PAM.

En outre, le Conseil

réaffirme que le PAM continuera d'effectuer des achats de produits alimentaires de manière efficiente, qui répondent en temps voulu aux besoins des bénéficiaires;

prie instamment les donateurs de consentir davantage de financements non assortis de restrictions et plus aisément prévisibles, afin que le PAM puisse organiser et effectuer ses achats de produits alimentaires sur les marchés locaux et régionaux de manière plus efficace; et

demande au PAM de s'efforcer de maximiser l'impact bénéfique que ses achats peuvent avoir sur le développement:

- en travaillant étroitement avec les gouvernements, la FAO et le FIDA et d'autres intervenants pour évaluer la capacité des marchés locaux et régionaux de participer aux opérations d'achat du PAM et pour soutenir les efforts déployés par les partenaires du Programme afin de renforcer cette capacité;
- en fournissant au Conseil, à l'occasion de l'examen des opérations du PAM et des situations de pays, davantage d'informations sur la situation des marchés locaux et, plus généralement, les tendances et les questions associées aux achats locaux et régionaux de produits alimentaires, ce qui contribue à la transparence exigée par les États membres; et
- en veillant à ce que les bureaux de pays ou les bureaux régionaux du PAM disposent, là où les besoins du Programme l'exigent, du personnel nécessaire pour effectuer des achats de produits alimentaires fondés sur une connaissance et une analyse suffisantes des marchés locaux et régionaux.

Le Conseil demande au secrétariat de le tenir au courant de ses activités d'achats de produits alimentaires à sa session annuelle de 2006, et régulièrement par la suite.

* 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.



I. APERÇU GÉNÉRAL

Statut et Règlement général du PAM

1. Les activités du PAM en matière d'achats de produits alimentaires sont régies par les dispositions de l'Article XII du Règlement général du PAM.

Article XII.4: Responsabilité de l'utilisation optimale des ressources

Le Directeur exécutif veille à l'utilisation optimale des ressources disponibles en produits, en espèces et en services acceptables. À cet effet, il peut utiliser des ressources en espèces sans restriction pour acheter des produits, dans toute la mesure possible, dans les pays en développement; il rend compte de ces achats au Conseil.

Article XII.6: Sauvegarde des exportations, du commerce international et de la production des pays bénéficiaires

Lors de l'étude des programmes et des projets de développement économique et social envisagés, ainsi que lors de leur exécution et de leur évaluation ultérieure, il est pleinement tenu compte de l'incidence prévisible et réelle du programme ou du projet sur la production vivrière locale, notamment des moyens d'accroître cette production, ainsi que sur les marchés des denrées agricoles produites dans le pays.

2. La politique du PAM en matière d'achats, qui est fondée sur ces dispositions du Règlement général, stipule 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 également être équitables et transparents"¹. En outre, les Règles de gestion financière du PAM stipulent que "à conditions égales, la préférence est donnée à l'achat dans les pays en développement"².

Contexte

3. À sa session annuelle de mai 1998, le Conseil d'administration a examiné un document qui lui avait été présenté au sujet des "Achats locaux de produits alimentaires et d'articles non alimentaires" (WFP/EB.A/98/8-B). Ce document mettait en relief l'importance accrue que revêtaient les achats locaux de produits alimentaires et d'articles non alimentaires dans le contexte des activités du PAM. Le Conseil d'administration a demandé un complément d'information sur les procédures suivies par le PAM pour éviter que ses achats de produits alimentaires aient des conséquences négatives sur les marchés locaux, et un document intitulé "Étude de la méthodologie concernant les achats locaux" (WFP/EB.3/99/10-A) a été soumis au Conseil en octobre 1999.
4. Récemment, le Conseil d'administration a demandé un complément d'information au sujet des achats de produits alimentaires effectués par le PAM dans les pays en développement ainsi que de la mesure dans laquelle ces activités peuvent avoir un impact

¹ Politique du PAM en matière d'achats de produits alimentaires, circulaire du Directeur exécutif ED96/009, 11 avril 1996.

² Règle de gestion financière 112.14 f) du PAM: Pour l'achat de produits alimentaires et les dispositions connexes concernant l'emballage, voir le Manuel des finances du PAM, Appendice A.1.4.13.



positif sur le développement. Le PAM a actuellement pour politique d'acheter les produits alimentaires de façon efficace et économique de sorte qu'ils soient mis à la disposition des bénéficiaires en temps opportun et répondent à leurs besoins, en encourageant les achats dans les pays en développement dans toute la mesure possible. Les procédures suivies par le PAM lorsqu'il achète des produits alimentaires sur les marchés des pays en développement tendent à éviter que l'opération ait un impact négatif sur ces marchés et en particulier n'entraîne une augmentation des prix qui affecterait la sécurité alimentaire des pauvres. Le présent document passe en revue les modalités d'achat de produits alimentaires dans les pays en développement, examine les conséquences positives et négatives que les achats du PAM produisent sur les marchés et propose des moyens de renforcer l'impact positif du PAM sur les marchés et les industries des pays en développement.

Portée et définition

5. Le présent document est consacré aux achats de *produits alimentaires*. Bien que le PAM achète aussi une large gamme d'autres articles et de services, et notamment des services de transport, ces formes d'achat soulèvent des questions autres que celles qui se posent dans le contexte des achats de produits alimentaires. Les questions liées aux achats d'articles non alimentaires sortent par conséquent du champ du présent document.
6. Quatre types d'achats de produits alimentaires sont envisagés dans le présent document, à savoir:
 - *Opérations sur les marchés mondiaux*: il s'agit d'acheter des produits alimentaires à un pays pour les utiliser dans un pays en développement. De tels achats sont effectués aussi bien dans des pays développés que dans des pays en développement.
 - *Opérations triangulaires*: il s'agit d'acheter des produits alimentaires dans un pays en développement pour les utiliser dans un autre pays en développement.
 - *Achats régionaux*: sous-type des opérations triangulaires, cette opération fait intervenir des pays en développement de la même région ou de la même sous-région géographique.
 - *Achats locaux*: achats de produits alimentaires dans le pays bénéficiaire de l'aide alimentaire en vue de leur utilisation dans ce pays.

II. TENDANCES DES ACHATS

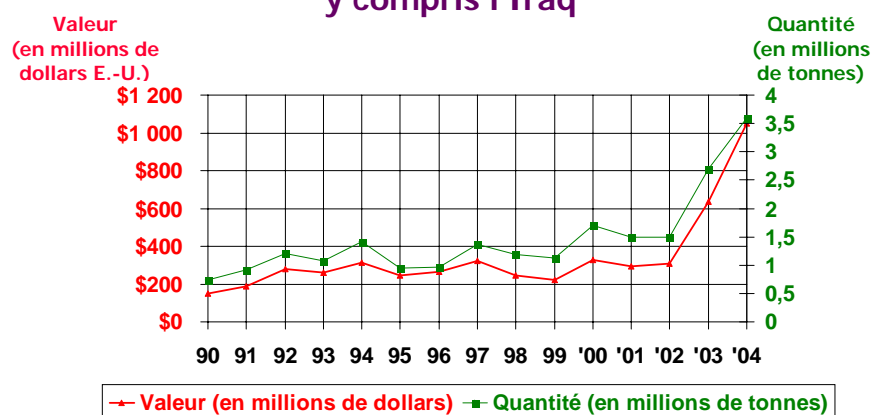
7. Les achats de produits alimentaires dans les pays en développement ont été encouragés pour la première fois lors de la Conférence mondiale sur l'alimentation, en 1974, lorsque la conférence a demandé une "amélioration des politiques d'aide alimentaire" et a instamment engagé les pays donateurs à fournir des contributions en espèces pour l'achat de produits dans les pays en développement. En 1979, le Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire a adopté des principes directeurs et des critères concernant les programmes d'aide alimentaire dans lesquels il a recommandé des achats triangulaires en vue diversifier la composition de l'aide alimentaire pour mieux répondre aux habitudes de consommation des bénéficiaires. La Convention relative à l'aide alimentaire encourage également les donateurs à verser des ressources en espèces pour permettre des achats locaux et des achats triangulaires.
8. Les achats de denrées alimentaires effectués pour le compte de l'aide alimentaire sont demeurés relativement marginaux jusqu'à une date récente. Dans les années 80, les produits achetés en dehors des pays donateurs représentaient moins de 10 pour cent de l'aide alimentaire totale. Aujourd'hui, les denrées alimentaires achetées dans les pays en



développement représentent environ 20 pour cent de l'aide alimentaire, contre 5 pour cent dans les années 80.

9. Le PAM a toujours été le plus gros fournisseur mondial d'aide alimentaire et, par le passé, il a constamment acheté dans les pays en développement³ de 50 à 70 pour cent en moyenne du total des produits achetés. Les produits achetés dans les pays développés sont essentiellement des produits transformés, comme de l'huile végétale, tandis que les céréales et les légumineuses sont achetées surtout dans les pays en développement.
10. Le volume total des achats de produits alimentaires effectués par le PAM est en hausse depuis 2000 et a atteint des niveaux particulièrement élevés en 2003–2004 à la suite de l'accroissement des contributions en espèces reçues pour l'opération en Iraq. Sur les 5,4 millions de tonnes de produits livrées en 2004, 3,6 millions avaient été achetées —dont 1,5 million de tonnes pour l'opération en Iraq. En 2004, les achats de produits alimentaires effectués par le PAM ont représenté une valeur de 1,1 milliard de dollars, dont 310 millions de dollars pour l'opération en Iraq. Le nombre de pays où le PAM a acheté des produits a lui aussi augmenté, passant de 78 en 2001 à 91 en 2004. Sur le volume total des achats, un peu plus d'un tiers a été acheté par le siège et les deux tiers restants par les bureaux régionaux et les bureaux de pays.

Figure 1: Tendances du volume total des achats de produits alimentaires par le PAM, 1990-2004: tous pays, y compris l'Iraq



11. Pendant les années 70, le PAM a procédé à des achats locaux et à des achats triangulaires de produits alimentaires à grande échelle en Asie, et cette pratique a été introduite en Afrique au début des années 80⁴. Depuis lors, les achats de produits alimentaires effectués par le PAM dans les pays en développement sont passés d'une valeur moyenne de 63,4 millions de dollars au début des années 80 à 90,6 millions de dollars en 1990 pour atteindre 683,7 millions de dollars en 2004. Ce chiffre élevé est imputable à l'opération en Iraq, la majeure partie des produits alimentaires destinés à cette opération étant achetés dans des pays en développement voisins.

³ Pays figurant sur la liste des pays et territoires en développement et en transition établie par le CAD de l'OCDE.

⁴ Achats locaux de produits alimentaires et d'articles non alimentaires (WFP/EB.A/98/8-B).



Figure 2: Achats de produits alimentaires du PAM dans les pays en développement: total et à l'exclusion de l'opération en Iraq (en 2003/2004 seulement)

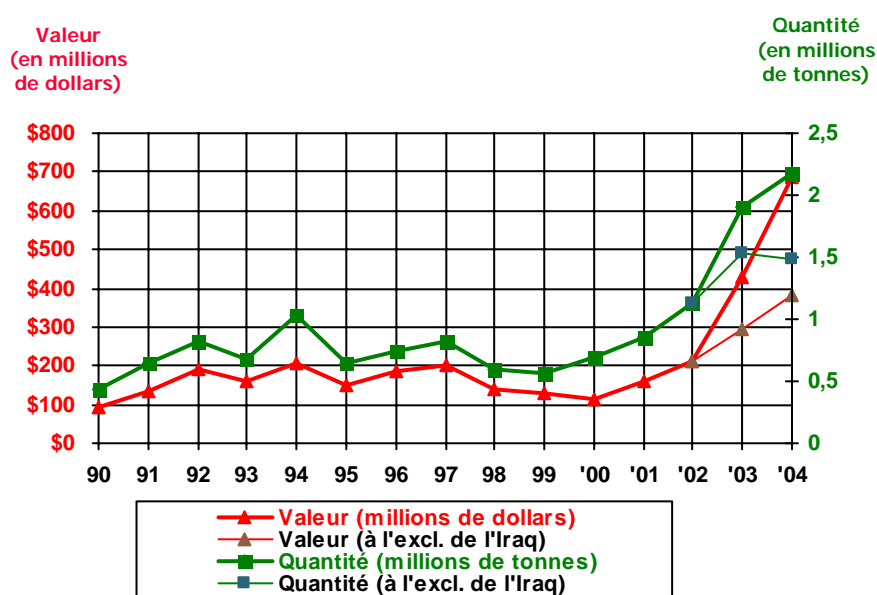


TABLEAU 1: QUANTITÉS TOTALES DE PRODUITS ALIMENTAIRES ACHETÉS, PAR CATÉGORIE DE PAYS DU CAD, 2001–2004 (Y COMPRIS LES ACHATS DE PRODUITS DESTINÉS À L'OPÉRATION EN IRAQ)

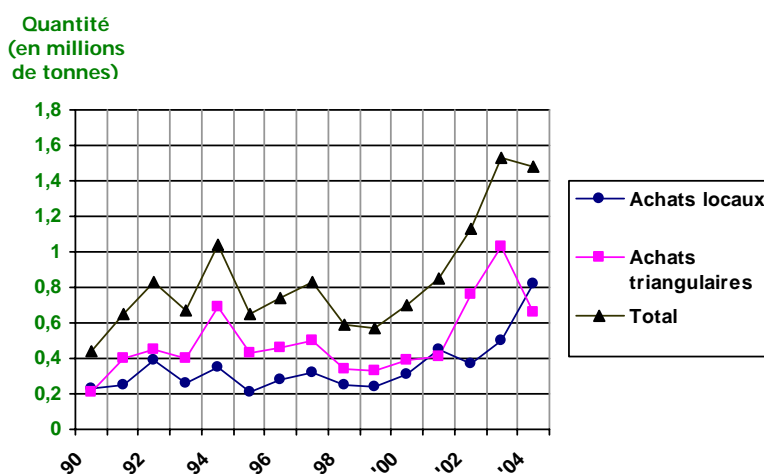
| Catégorie du CAD | Quantité (en tonnes) | % de la quantité totale | Valeur (en dollars E.-U.) | % de la valeur totale |
|-----------------------------|----------------------|-------------------------|---------------------------|-----------------------|
| Pays à faible revenu | 3 195 681 | 35% | 678 515 138 | 29% |
| Pays à revenu intermédiaire | 2 990 500 | 32% | 844 767 483 | 37% |
| Pays en transition | 190 674 | 2% | 35 719 873 | 2% |
| Pays développés | 2 841 083 | 31% | 727 517 596 | 32% |
| Total | 9 217 937 | 100% | 2 286 520 090 | 100% |

12. Les chiffres concernant les quantités de produits alimentaires achetés pendant la période 2001-2004 dans les pays de toutes les catégories montrent que les plus grandes quantités – 738 015 tonnes – ont été achetées en Afrique du Sud. L'Éthiopie (au huitième rang), l'Inde (au quatrième rang), l'Ouganda (au onzième rang), le Pakistan (au sixième rang) et la Turquie (au neuvième rang) figurent également au nombre des 15 pays dans lesquels le PAM a acheté les plus grandes quantités de produits alimentaires pendant cette période, ce qui montre que les achats ont été effectués dans des pays en développement extrêmement divers, allant de pays au nombre des moins avancés à des pays appartenant à la catégorie des pays aux revenus intermédiaires. L'on trouvera en annexe la liste complète des 15 pays où ont été achetées les plus grandes quantités de produits alimentaires. Elle comprend quatre pays développés.



13. Même si l'on fait abstraction de l'opération en Iraq, le volume des achats effectués dans les pays en développement a considérablement augmenté depuis 2000. Entre 2001 et 2004, le PAM a acheté dans les pays en développement, en moyenne, 1,25 million de tonnes de produits par an, pour une valeur de 263 millions de dollars, soit environ 62 pour cent du total des achats effectués par le PAM⁵. Les achats locaux du PAM ont considérablement augmenté aussi, bien qu'ils ne représentent encore qu'un tiers environ du total et habituellement moins de la moitié des achats effectués dans des pays en développement.

Figure 3: Tendances des achats locaux et des achats triangulaires du PAM dans les pays en développement (à l'exclusion des achats destinés à l'opération en Iraq)



III. EXAMEN DES OUVRAGES CONSACRÉS À LA QUESTION

14. Les achats locaux et les achats triangulaires de produits alimentaires sont une question qui n'a guère fait l'objet d'analyses approfondies jusqu'à présent. Les conclusions des études qui ont été réalisées par le passé n'ont porté que sur des aspects limités de l'impact de ces achats sur les économies locales.
15. Une étude réalisée par le passé par le *Relief and Development Institute* de Londres a noté que, en matière d'achat de produits alimentaires, il importait de faire la différence entre les pays en développement qui exportaient régulièrement leurs produits et ceux dont les structures commerciales étaient moins développées. L'étude a confirmé que l'achat de produits sur les marchés moins développés exigeait une gestion avisée et était plus facile à réaliser lorsque les gouvernements investissaient dans le développement des marchés⁶. Dans leur analyse des achats locaux et des achats triangulaires dans les pays en développement de produits destinés à l'aide alimentaire pendant les années 80, Clay et Benson ont constaté que ces opérations étaient généralement plus économiques, pour ce qui était du coût des produits et dépenses connexes, que les produits destinés à l'aide

⁵ À l'exclusion des achats effectués dans le cadre de l'opération en Iraq.

⁶ Relief and Development Institute, 1987. A study of Triangular Transactions and Local Purchases in Food Aid. WFP Occasional Papers Series, No 11 (document hors série, non traduit), Londres.



alimentaire classique prélevés sur les stocks de pays développés⁷. Au moment de leur analyse, les achats locaux et les achats triangulaires de quantités significatives de produits destinés à l'aide alimentaire étaient une nouveauté relative, les produits étant achetés principalement pour des opérations d'urgence, ce qui signifiait que de tels achats avaient tendance à être intermittents et imprévisibles. Clay et Benson ont considéré leurs conclusions comme provisoires pour, entre autres, se ménager plus de temps pour observer les résultats des mesures de libéralisation du commerce agricole qui étaient alors introduites peu à peu en Afrique subsaharienne. Les auteurs ont proposé que si des opérations d'achat de produits alimentaires dans les pays en développement devaient jouer un rôle important durable dans les opérations d'aide alimentaire, la planification et la gestion des opérations devaient être améliorées. Selon eux, il fallait s'attacher particulièrement à améliorer les informations sur les marchés et éliminer les barrières non tarifaires dans les pays bénéficiaires.

16. Une étude des systèmes de réserves de sécurité alimentaire réalisée en 2004 sous l'égide du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) avec un soutien du PAM et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a également permis de rassembler des informations précieuses au sujet des systèmes de commercialisation en Afrique et évoque le rôle que les achats peuvent jouer dans le contexte des stratégies nationales et régionales de sécurité alimentaire.
17. Le *Natural Resources Institute* (NRI) du Royaume-Uni a également étudié l'impact sur le développement des achats locaux⁸. Il ressort de son étude de cas sur les achats locaux de produits alimentaires effectués par le PAM en Ouganda que cette pratique a beaucoup contribué au développement du sous-secteur du maïs dans le pays, a créé un nombre significatif d'emplois et de sources de revenu dans les secteurs agricole et du commerce et a bénéficié à une large gamme d'autres prestataires de services. L'étude est parvenue à la conclusion que les achats locaux avaient également eu pour effet de stimuler la production et la commercialisation de haricots et avaient contribué à l'apparition d'un secteur encore réduit de fabrication d'aliments composés⁹.
18. Deux études concernant l'efficacité de l'aide alimentaire ont également passé en revue des questions de caractère plus général liées aux achats locaux et aux achats triangulaires: la récente étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur "Les effets sur le développement de l'aide alimentaire et l'impact d'un déliement de l'aide", et l'évaluation indépendante de la politique du PAM visant à favoriser le développement. L'évaluation indépendante est parvenue à la conclusion que, dans la pratique, l'efficacité de l'aide alimentaire dépend essentiellement des modalités d'achat, les achats triangulaires ou les achats locaux étant les plus efficaces lorsque des ressources en espèces sont disponibles¹⁰.

⁷ Edward Clay et Charlotte Benson 1990: *Aid for Food, Acquisition of commodities in developing countries for food aid in the 1980s*. Londres, Butterworth.

⁸ T. Wandschneider and R. Hodges. 2005. *Local food procurement in Uganda: A case study report for EC PREP (DFID)*. Londres, NRI et University of Greenwich. D. Walker et T. Wandschneider. 2005. *Local food procurement in Ethiopia: A case study report for EC PREP (DFID)*. Londres, NRI et University of Greenwich. D. Walker et R. Boxall. 2004. *Contributions to rural development by local and regional procurement of food aid, paper on behalf of Euronaid*. Londres, NRI et University of Greenwich.

⁹ Wandschneider et Hodges, 2005.

¹⁰ Ministère fédéral de la coopération économique et du développement de l'Allemagne; évaluation conjointe de l'efficacité et de l'impact de la politique du PAM visant à favoriser le développement, mai 2005, Bonn.



19. Les études disponibles concernant les achats locaux ont toutes mis en relief le fait que, le plus souvent, l'idée que l'on s'en fait est fondée sur des anecdotes plutôt que sur une analyse systématique de l'impact des achats locaux et régionaux sur les marchés locaux et sur le développement rural. Étant donné le caractère limité des indications factuelles disponibles, six études de cas ont été réalisées à la demande du PAM sur les achats locaux et régionaux du Programme en Afrique du Sud, en Bolivie, au Burkina Faso, en Éthiopie, au Népal et en Ouganda. Les pays ont été sélectionnés sur la base de leur représentativité de la situation dans la région ainsi que du volume et de l'importance stratégique des achats locaux de produits alimentaires réalisés dans le contexte des programmes de pays du PAM. Ces études ont été réalisées par des instituts locaux, des cabinets de conseil, des instituts universitaires et un institut régional de recherche¹¹.
20. Une autre étude, entreprise par le Service de la nutrition et le Service des achats de produits alimentaires du PAM, a analysé la question de la fabrication locale d'aliments composés enrichis dans la région de l'Afrique australe¹². Les considérations liées aux aliments transformés soulèvent des questions connexes mais distinctes de celles qui concernent les achats en vrac de céréales.
21. Les résultats des études de cas et des analyses externes ainsi que l'expérience acquise par le PAM lui-même sont reflétés dans les sections ci-après.

IV. ACTIVITÉS DU PAM EN MATIÈRE D'ACHATS DE PRODUITS ALIMENTAIRES

22. Parmi tous les moyens dont dispose le PAM pour faire parvenir une assistance à ceux qui en ont le plus besoin aussi rapidement et aussi efficacement que possible, les achats de produits alimentaires sont d'une importance primordiale. Les achats de produits alimentaires constituent un maillon critique dans la chaîne d'approvisionnement établie pour parvenir l'assistance à ceux qui en ont le plus besoin aussi rapidement et aussi efficacement que possible. Fréquemment, des achats locaux ou régionaux présentent comparativement l'avantage considérable de rapprocher les produits des bénéficiaires, ce qui, normalement, réduit le coût des transports ainsi que les délais à prévoir pour faire parvenir les produits aux bénéficiaires. Des produits achetés localement correspondent en outre mieux, en général, aux préférences des consommateurs locaux. Les achats locaux de produits alimentaires, lorsqu'ils sont possibles, permettent de réaliser méthodiquement les principaux objectifs du PAM en matière d'achats et de livraison tout en constituant un transfert de ressources à l'économie des pays bénéficiaires.

Planification des achats locaux

23. Comme la grande majorité des opérations du PAM sont mises sur pied pour faire face à des situations d'urgence, la planification des achats de produits dans un pays sur une année tout entière soulève de sérieuses difficultés. Certains des éléments qui sont essentiels au processus de planification sont imprévisibles, comme le volume précis des besoins et le

¹¹ Achats locaux et régionaux – étude analytique: Bolivie: *Centro de Estudios y Proyectos*, Bolivie; Burkina Faso: Institut du Sahel, Comité permanent interÉtats pour la lutte contre la sécheresse dans le Sahel, Mali; Éthiopie: *AgriDev Consult*; Népal: *NARMA Consultancy*; Afrique du Sud: N. Vink et T. Mkhabela, Université de Stellenbosch, et F. Meyer et J. Kirsten, Université de Pretoria; Ouganda: D. Sserunkuuma, Sserunkuuma et Associates Consult Ltd. Les études de cas ont été réalisées avec un soutien financier des Gouvernements de la Belgique et de la Suède.

¹² Étude réalisée avec un financement du Gouvernement canadien.



niveau du financement qui sera disponible. De ce fait, les plans annuels d'achats sont fondés sur des estimations des besoins, des excédents qui pourront être commercialisés après la récolte et de la disponibilité de ressources en espèces. Toutefois, les variations des besoins et du montant des revenus disponibles peuvent entraîner des écarts substantiels par rapport à ce plan initial.

Portée et structure des achats du PAM

24. Les activités d'achat de produits alimentaires du PAM sont menées à trois niveaux de l'Organisation, à savoir le siège, les bureaux régionaux et les bureaux de pays. À chacun de ces niveaux, les types de marchés sur lesquels sont effectués les achats sont généralement différents. Le Service des achats de produits alimentaires du siège du PAM procède à ces achats à la suite d'appels d'offres concernant des quantités diverses de produits devant être livrés à de multiples destinations. De ce fait, ces achats ont souvent une large portée géographique et attirent des soumissions de l'ensemble des marchés mondiaux, de pays développés aussi bien que de pays en développement. Les bureaux régionaux du PAM lancent des appels d'offres à l'intérieur d'une région spécifique qui suscitent des soumissions de différents pays, mais habituellement de ceux qui se trouvent à proximité du pays bénéficiaires. Les bureaux de pays du PAM, quant à eux, achètent des produits dans le pays même, principalement pour des bénéficiaires se trouvant sur place.
25. Le PAM achète des produits dans les pays en développement à ces trois niveaux. Les opérations d'achat du siège débouchent sur des marchés plus fréquemment conclus avec de grandes sociétés, fréquemment multinationales, pour l'achat de stocks provenant principalement de pays en développement à revenu intermédiaire. Ces pays sont intégrés au marché mondial et les achats du PAM ne représentent qu'une opération parmi bien d'autres. Les achats locaux font intervenir principalement les négociants nationaux des pays les moins avancés et des pays à faible revenu. Dans le cas des achats régionaux, l'on trouve les uns comme les autres.

Procédures applicables aux achats de produits alimentaires

26. Lorsqu'il faut acheter des produits alimentaires pour un programme ou pour une opération du PAM, le bureau de pays du PAM détermine, lorsqu'il planifie ses projets, quels sont les produits qui peuvent être achetés localement. Pendant l'exécution des projets, le bureau de pays établit une demande de fonds pour acheter des produits alimentaires sur la base de ses projections des besoins. Cette demande de fonds est adressée au Département des opérations (OD), qui s'assure auprès de la Division des relations avec les donateurs que des contributions sont disponibles à cette fin. Il n'est entrepris aucune opération d'achat avant que la disponibilité de fonds ne soit confirmée. Une fois qu'il est établi que des fonds sont disponibles, le bureau de pays et le Service des achats de produits alimentaires d'OD s'entendent sur la formule la plus appropriée – achats locaux, régionaux ou internationaux – en fonction de la disponibilité locale de produits, de la situation de la filière de produits de l'opération et de considérations de coûts.
27. Conformément aux directives du PAM concernant les achats de produits alimentaires, les bureaux de pays sont tenus:
- de rassembler des informations sur les marchés avant qu'une décision d'achat ne soit prise;
 - de communiquer régulièrement cette information au Groupe des achats du siège, lequel doit lui aussi communiquer les informations disponibles aux bureaux de pays, de manière à optimiser l'efficacité des achats du PAM;



- de coordonner la planification des achats locaux avec les autres donateurs qui procèdent eux aussi à des achats locaux de produits alimentaires; et
 - d'établir une liste de fournisseurs fiables et de suivre la procédure d'appel à soumission plutôt que d'appels d'offre publics, sauf lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir au moins trois soumissions, auquel cas des achats peuvent être effectués de gré à gré.
28. Les normes techniques et financières appliquées par le PAM aux processus d'appels d'offres concernent notamment la qualité, la quantité, le prix, l'emballage, le marquage, la fumigation, les conditions de livraison, les délais de livraison, les garanties de bonne exécution, le contrôle de la qualité, du poids et de l'emballage et les modalités de paiement.
29. Pour superviser le processus, le PAM a constitué trois comités dont les attributions sont distinctes de celles des services d'achats mentionnés ci-dessus:
- le Comité des achats de produits alimentaires, chargé d'évaluer et de conseiller les personnes qui sont habilitées à prendre des décisions et qui en sont responsables;
 - les Jurys d'ouverture des plis, chargés de veiller à l'intégrité du processus d'appels d'offres; et
 - le Comité des produits, du transport et des assurances (CCTI), qui examine à posteriori les décisions d'achat de produits alimentaires.
30. Le Directeur de la Division du transport et des achats est responsable devant le CCTI et doit porter à la connaissance de celui-ci tous les marchés d'une valeur supérieure à 100 000 dollars. Des enquêteurs indépendants sont recrutés pour inspecter tous les produits achetés afin de veiller à ce que la qualité, la quantité et l'emballage des produits correspondent aux spécifications requises.
31. Les procédures du PAM concernant les achats ont évolué avec le temps et sont fondées sur la longue expérience que le Programme a acquise des achats de produits alimentaires aux échelons international, régional et local. Les produits sont achetés à des fournisseurs préalablement agréés à la suite d'appels d'offres. Les critères de sélection des fournisseurs sont notamment leur capacité juridique de conclure un contrat, leur spécialisation dans le produit dont il s'agit, leur capacité financière d'honorer le contrat et la qualité de leurs performances antérieures.

Prix paritaire à l'importation

32. Le principal critère utilisé pour évaluer la possibilité d'un achat local de produits alimentaires, du point de vue des ressources, est le "prix paritaire à l'importation". Le prix paritaire, pour tout produit disponible localement et pour toute destination, est le coût que supposerait l'importation de ce produit à partir d'un marché régional ou international. La comparaison est faite au cas par cas et porte à la fois sur le coût d'achat du produit auprès du fournisseur le moins cher et les dépenses connexes, comme les frais de transport jusqu'au point de destination finale. Les informations nécessaires à cette comparaison des coûts sont rassemblées par le groupe chargé des achats internationaux de produits alimentaires du Service des achats et par les Services du transport maritime et de la logistique du PAM.
33. Sauf lorsqu'il doit se procurer de petites quantités de produits dès le début d'une situation d'urgence —lorsqu'il est indispensable d'intervenir rapidement— le PAM évite d'acheter des produits à un prix supérieur au prix paritaire à l'importation afin de veiller à ce que les ressources soient utilisées au mieux pour satisfaire les besoins alimentaires des bénéficiaires. Le prix paritaire à l'importation peut être un indicateur essentiel, dans le cas de beaucoup de marchés locaux, pour déterminer si les stocks commercialisables baissent



dans le pays et si la demande commence à dépasser l'offre par suite, par exemple, de l'imminence d'une sécheresse. Il existe cependant certains marchés locaux sur lesquels les prix, même des aliments de grande consommation, sont toujours plus élevés que le prix paritaire à l'importation. Cela dénote l'existence sur le marché local d'un problème dans la mesure où le secteur privé n'est pas en mesure d'importer les produits nécessaires pour satisfaire la demande. Une telle situation peut s'expliquer par différents facteurs, par exemple un commerce essentiellement informel qui ne touche que des marchés ruraux de faible envergure. La fréquence des fluctuations monétaires, et en particulier des dévaluations, peut également contribuer à faire augmenter les prix dans certaines régions. Sur les marchés où existent de tels problèmes, le PAM n'achète à un prix supérieur au prix paritaire à l'importation que lorsque les donateurs stipulent que leurs contributions en espèces ne peuvent être utilisées que pour des achats locaux.

34. L'achat de grandes quantités de produits à un prix supérieur au prix paritaire à l'importation pourrait faire monter les prix et affecter l'accès aux produits alimentaires des ménages pauvres qui doivent acheter leur nourriture sur le marché. Dans certains cas, le simple fait de savoir que le PAM serait disposé à acheter à des prix plus élevés pourrait conduire les gros négociants à attendre, pour commercialiser leurs stocks, que les prix montent. Dans les deux cas, la sécurité alimentaire des ménages pauvres qui sont tributaires du marché, particulièrement en ville, se trouverait compromise.

Information sur les marchés

35. Lorsqu'il envisage d'acheter des produits dans les pays bénéficiaires, le PAM s'emploie tout particulièrement à analyser les marchés locaux et régionaux. C'est en effet en s'attachant à bien comprendre la situation de l'agriculture et de la sécurité alimentaire dans le pays que l'on peut définir le profil d'un marché. Le réseau des services d'achats du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) entreprend des analyses structurelles d'un grand nombre d'éléments qui influent directement sur les marchés, comme les cultures principales, les zones agro-écologiques, les niveaux de production, les campagnes agricoles, les derniers bilans alimentaires, l'envergure, l'emplacement et l'importance des marchés de produits alimentaires, les principales exportations et importations, les principaux obstacles à la libre circulation des produits alimentaires et les schémas des échanges et des transports au plan interrégional. Des informations sont rassemblées également sur les prévisions des récoltes, la qualité des produits alimentaires qui seront vraisemblablement disponibles, les achats de produits importants, y compris les achats effectués par les institutions locales, les exportations commerciales, les estimations des stocks détenus par les négociants, les risques de perturbation des réseaux de transport et les courants escomptés de produits alimentaires à l'intérieur de la région.
36. La disponibilité et la fiabilité de cette information influent directement sur la capacité du PAM d'analyser la conjoncture sur les marchés. Dans beaucoup de pays où le Programme opère, certaines des principales sources d'information sont les ministères de l'agriculture et des finances, d'autres institutions des Nations Unies comme la FAO, des partenaires bilatéraux comme le Système d'alerte rapide aux risques de famine, les organisations non gouvernementales (ONG) et les réseaux de négociants. Dans beaucoup de pays à faible revenu, toutefois, les systèmes nationaux d'information sur les marchés sont peu développés et peu fiables et des données récentes ne sont pas disponibles, de sorte que les efforts faits par le PAM pour se renseigner sur la situation des marchés sont parfois vains.
37. Les fonctionnaires chargés des achats de produits alimentaires sont pleinement intégrés à l'équipe des bureaux de pays. Ils échangent périodiquement les informations avec les contrôleurs de l'aide alimentaire du PAM, les fonctionnaires des services d'analyse et de cartographique de la vulnérabilité (ACV) et, depuis une date plus récente, les évaluateurs



des besoins d'urgence du projet sur le Renforcement des capacités d'évaluation des besoins d'urgence. Il est parfaitement entendu que tous les facteurs susmentionnés doivent être suivis de près pour veiller à ce que le PAM ne suscite pas de tensions sur un marché, particulièrement au moment délicat où les prix s'approchent du prix paritaire à l'importation, ce qui reflète souvent une aggravation de l'insécurité alimentaire dans un pays. C'est souvent à de telles périodes que le PAM doit se procurer des quantités accrues de produits alimentaires pour pouvoir faire face à cette insécurité alimentaire croissante. Il peut être difficile de concilier ces deux pressions simultanées et des décisions rapides doivent être prises pour passer d'achats locaux à des achats régionaux ou internationaux si ceux-ci apparaissent comme mieux appropriés.

Dotation en effectifs des services d'achats des bureaux de pays et des bureaux régionaux

38. Le PAM n'a actuellement que 18 fonctionnaires des achats recrutés sur le plan international, au siège et sur le terrain; il dispose également d'un petit nombre d'administrateurs nationaux et d'un réseau d'agents d'appui extrêmement qualifiés. La plupart des responsables sur le terrain sont également chargés de l'achat de biens et de services et/ou d'autres attributions. Il existe manifestement une corrélation entre l'affectation dans un pays d'un fonctionnaire recruté sur le plan international et la quantité des produits alimentaires achetés ainsi que la qualité des activités connexes, mais le nombre de ces fonctionnaires demeure très réduit par rapport aux quantités énormes de produits qui sont achetées partout dans le monde. Étant donné l'infrastructure défectueuse et la faiblesse des réseaux commerciaux qui existent dans nombre des pays où le PAM achète des produits, parvenir à acheter les quantités actuelles de produits a déjà constitué un défi redoutable.
39. Des fonctionnaires recrutés sur le plan international spécialisés dans les achats de produits alimentaires ne sont affectés que dans les pays et les régions où le PAM réalise des achats importants. Dans ceux où il n'achète actuellement que de petites quantités de produits alimentaires, le réseau existant de fonctionnaires non spécialisés (qui s'occupent des achats de produits alimentaires parmi leurs différentes autres tâches) peuvent garantir la réalisation de l'objectif principal des achats de produits pour le PAM, à savoir acheter rapidement et au meilleur prix. Pour promouvoir les achats locaux et régionaux, particulièrement dans les pays où les marchés sont peu développés et où les achats exigent d'importantes analyses de marché et un travail administratif considérable, le PAM devra étoffer son réseau de fonctionnaires spécialisés dans les achats de produits alimentaires et à cette fin affecter un fonctionnaire recruté sur le plan international à un plus grand nombre de bureaux de pays, ce qui aura pour effet d'accroître les coûts opérationnels d'appui.

V. EFFICACITÉ DES ACHATS DE PRODUITS ALIMENTAIRES

Ponctualité des contributions en espèces

40. Lorsque des liquidités ont été reçues et peuvent être utilisées de façon souple et sans restriction, les achats locaux et régionaux permettent de se procurer des produits alimentaires plus économiquement et plus rapidement qu'en ayant recours à d'autres sources d'aide alimentaire. Pour le PAM, le processus consistant à demander, obtenir et confirmer des contributions en espèces se heurte parfois à des retards qui peuvent sérieusement affecter l'efficacité des contributions (bien que pas nécessairement leur impact potentiel sur le développement). Dans le cas récent du Darfour, les contributions en



espèces sont arrivées trop tard pour que des produits puissent être achetés dans d'autres régions du Soudan et être transportés avant que les itinéraires terrestres ne deviennent impraticables. Il ressort également de l'Examen des procédures de l'Organisation que la méthode consistant à attendre confirmation d'une contribution avant d'entreprendre des achats peut beaucoup retarder l'arrivée des produits alimentaires. Le nouveau projet de préfinancement a déjà aidé certains bureaux de pays à surmonter cet obstacle.

41. Dans le cas des opérations caractérisées par des besoins récurrents, la confirmation des contributions en espèces bien avant les périodes pendant lesquelles les besoins sont les plus pressants (habituellement la période de soudure) permet de mieux planifier les achats et d'acheter des produits pendant la saison des récoltes, lorsque les prix sont au plus bas. Lorsque des liquidités ne deviennent disponibles que vers la fin de la campagne, il se peut que des achats locaux ne soient plus possibles, auquel cas le PAM a recours à des achats régionaux ou internationaux.

Restrictions imposées par les donateurs

42. Les études externes de cas ont relevé que la flexibilité avec laquelle les ressources en espèces pouvaient être utilisées contribuait beaucoup à optimiser l'efficacité des achats de produits. En réalité, le PAM ne peut pas toujours décider où il procèdera à ses achats. Certaines contributions sont assorties de conditions, imposées par le donateur, concernant les modalités des achats, la région où ils peuvent être effectués ou leur destination, ce qui oblige le PAM à acheter les produits comme demandé. En 2004, 23 pour cent des achats du PAM ont été effectués dans des pays développés, cette formule étant considérée comme la mieux appropriée et la plus économique. Cependant, 8 pour cent de plus, par rapport au total des achats du PAM, ont été effectués dans des pays développés, les donateurs ayant lié leurs dons à des achats dans leurs propres pays.
43. Les restrictions imposées à l'utilisation des liquidités peuvent entraîner des retards dans la livraison des produits alimentaires et affecter le rapport coût-efficacité, surtout lorsque les liquidités ne peuvent être utilisées que pour des achats locaux, des excédents n'étant pas toujours disponibles sur ces marchés et les achats risquant d'entraîner une hausse des prix des denrées alimentaires et d'affecter ainsi l'accès des ménages pauvres à l'alimentation. En pareilles situations, par conséquent, il se peut que le PAM doive attendre l'apparition de nouveaux approvisionnements sur les marchés¹³.
44. Lorsque les ressources fournies par les donateurs ne sont pas liées, le PAM dispose de la flexibilité nécessaire pour acheter des produits alimentaires aux échelons local, régional ou international de manière à optimiser le rapport coût-efficacité des achats et veiller à ce que les produits parviennent à temps aux bénéficiaires et répondent à leurs besoins¹⁴.

Restrictions imposées par les pays bénéficiaires

45. Si le donateur ne subordonne pas sa contribution à des conditions, la décision en ce qui concerne les marchés sur lesquels les produits seront achetés est dictée par l'objectif primordial des achats de produits alimentaires, qui est de faire parvenir des aliments

¹³ En outre, dans certains pays, particulièrement en Afrique, les défaillances de l'infrastructure et l'insécurité débouchent sur des structures d'échanges caractérisées par une plus grande intégration régionale qu'interne. C'est ainsi par exemple que le sorgho en provenance du nord de l'Éthiopie peut être acheminé à des conditions compétitives jusqu'au sud du Soudan alors que son transport jusqu'au sud de l'Éthiopie serait trop coûteux. Ainsi, les liaisons régionales sont parfois plus importantes pour le développement des marchés et la sécurité alimentaire que le développement des marchés locaux des produits.

¹⁴ Ministère fédéral de la coopération économique et du développement de l'Allemagne, mai 2005.



appropriés aux bénéficiaires, rapidement, efficacement et économiquement. À ce propos, le PAM doit respecter les décisions des pays bénéficiaires, notamment pour ce qui est des normes de qualité et d'emballage. Chaque pays applique ses propres restrictions à l'importation et ses propres règles phytosanitaires.

Fiabilité et compétitivité des fournisseurs

46. Comme le PAM doit, pour répondre aux besoins des bénéficiaires, se procurer régulièrement des produits alimentaires de bonne qualité, il doit pouvoir compter sur des fournisseurs réguliers capables de livrer rapidement de grosses quantités de produits de qualité appropriée. L'un des principaux éléments d'un système efficace d'achats locaux de produits est par conséquent la mise en place d'un réseau de fournisseurs fiables opérant dans un environnement compétitif. La pratique du PAM consistant à organiser des appels d'offres restreints a beaucoup contribué à réduire le nombre de cas d'inexécution des contrats par les fournisseurs, à maintenir un fichier de fournisseurs fiables et ayant fait leurs preuves et à réduire les dépenses d'administration. Il importe au plus haut point de veiller à ce que les fournisseurs aient la possibilité d'exécuter les contrats conclus et s'acquittent de leurs obligations. Les risques d'inexécution des contrats peuvent en effet compromettre la filière de produits alimentaires du PAM et ses capacités de répondre aux besoins alimentaires des bénéficiaires.
47. Les études de cas réalisées dans divers pays ont confirmé que, lorsqu'un marché est dominé par une poignée de gros négociants, le PAM s'est activement employé à encourager de plus petites entreprises à participer au processus de soumission pour améliorer la concurrence et élargir sa base de fournisseurs, tout en accordant l'importance voulue aux critères de fiabilité, de compétitivité et de risque.
48. En dépit des efforts déployés par le PAM pour traiter avec des fournisseurs fiables, les achats sur des marchés peu développés présentent inévitablement des risques. La crise récente au Niger a mis en relief les risques auxquels est exposé le PAM lorsqu'il achète des produits sur de tels marchés. Malgré les soumissions communiquées par les négociants à la suite de l'appel d'offres lancé par le PAM en février 2005, tous les négociants ont retiré leurs offres lorsque le PAM a voulu signer des contrats. En quelques semaines, les prix avaient augmenté, les stocks commerciaux de produits alimentaires avaient baissé et aucun fournisseur n'était disposé à livrer des produits au PAM à des prix inférieurs au prix paritaire à l'importation. Le PAM a ainsi dû modifier sa stratégie et commencer à acheter des produits prélevés sur la réserve stratégique constituée par le Gouvernement nigérian et importer des produits provenant des stocks commerciaux de la région.

Dépenses d'administration

49. Quelques études seulement ont pris en considération les dépenses d'administration et les risques que suppose l'achat de produits alimentaires, bien qu'ils soient parfois considérables¹⁵. Comme indiqué dans l'étude du NEPAD: "ce sont souvent les frais de gestion liés aux achats locaux dans les régions dont la production est excédentaire et où il n'existe guère d'infrastructure de commercialisation, voire aucune, qui sont prohibitifs, et non les prix des produits alimentaires eux-mêmes."¹⁶ Les dépenses d'administration que supposent les achats locaux ont trait à la recherche de négociants fiables, au suivi et au soutien de l'exécution des contrats, aux coûts et aux risques très sérieux liés à l'inexécution

¹⁵ Études de cas concernant la Bolivie, le Burkina Faso et l'Ouganda; Wandschneider et Hodges (2005).

¹⁶ NEPAD, 2004. Les systèmes de réserves pour la sécurité alimentaire en Afrique.

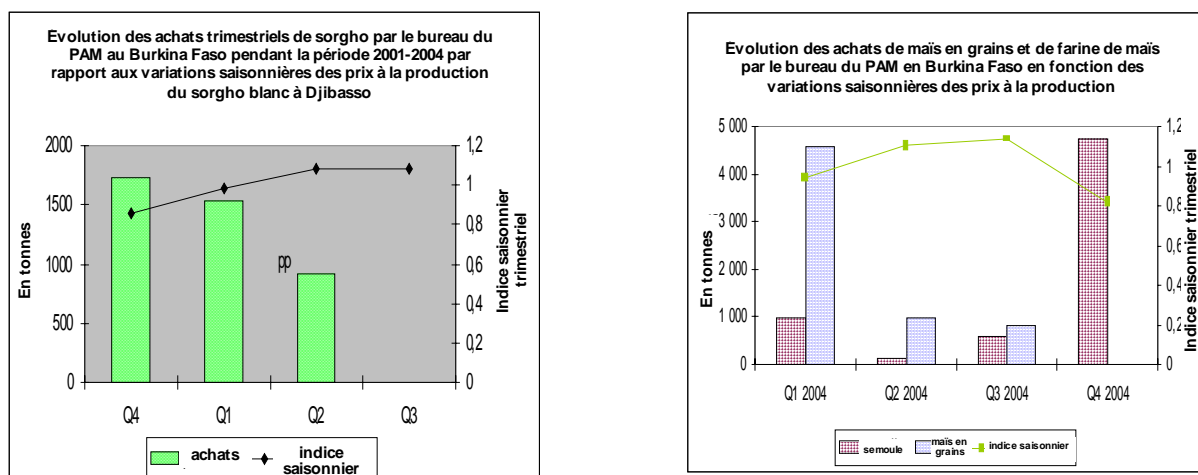


des contrats et partant à la nécessité de trouver d'autres fournisseurs pour répondre aux besoins opérationnels. Le risque que les produits ne répondent pas aux normes de qualité requises ainsi que le risque d'inexécution du contrat menacent également la filière de produits alimentaires du PAM et ses capacités de répondre aux besoins alimentaires de ses bénéficiaires. Les études ont constaté que les dépenses d'administration et les risques augmentent lorsqu'il existe un petit nombre de négociants de grande envergure qui opèrent sur les marchés structurés et que les normes de qualité sont généralement peu élevées sur les marchés locaux.

Choix du moment des achats sur le marché

50. L'efficacité de l'utilisation qui est faite des ressources disponibles dépend également du moment où les produits sont achetés sur les marchés locaux et régionaux. Or, pour pouvoir acheter aux meilleures conditions, plusieurs conditions doivent être réunies, et il faut notamment bien connaître la situation locale et disposer d'informations sur les marchés. Il peut être difficile d'acheter au meilleur moment lorsque les ressources se font attendre.
51. Au Burkina Faso, comme l'indique la figure 4, le bureau de pays avait prévu de procéder à ses achats au moment où les produits pourraient être obtenus aux meilleurs prix (il ressort des graphiques que les plus grandes quantités de produits étaient achetées lorsque les prix étaient inférieurs à la moyenne saisonnière et qu'ils étaient réduits dès lors que les prix dépassaient la moyenne).

Figure 4: Tendances des achats locaux du PAM et fluctuations saisonnières des prix à la production au Burkina Faso



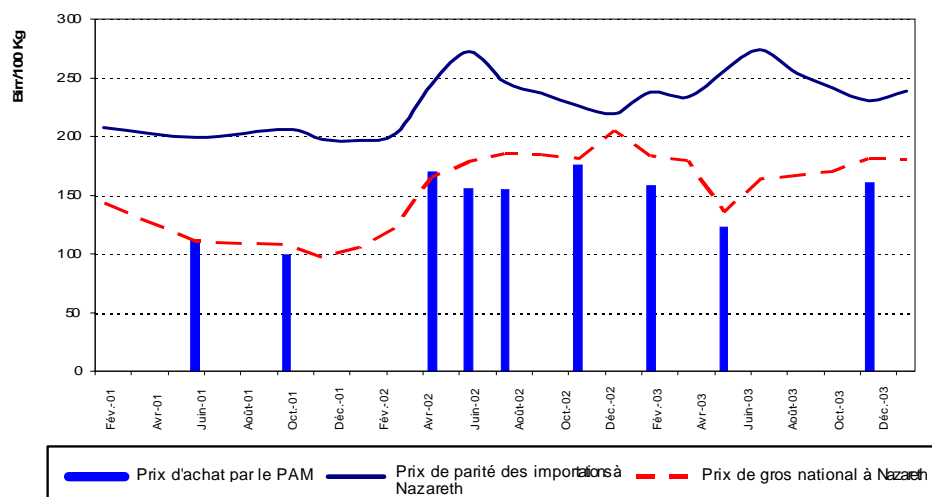
Source: PAM, Impact des achats locaux et des achats triangulaires des produits alimentaires par le PAM: étude du cas du Burkina Faso, juillet 2005

52. L'étude du cas de l'Éthiopie a analysé les efforts qu'a déployés le PAM pour acheter au moment le mieux approprié malgré l'arrivée tardive des ressources en espèces (voir figure 5). Habituellement, les besoins d'urgence ne peuvent être évalués qu'au moment de la récolte, et les contributions en espèces arrivent trop tard pour pouvoir organiser les achats à cette époque. L'existence en Éthiopie d'une Réserve de sécurité alimentaire d'urgence a beaucoup contribué à permettre au PAM d'intervenir rapidement pour faire face à des besoins immédiats tout en remettant à plus tard certains achats pour attendre une baisse des prix. Bien que certaines quantités de produits aient dû être achetées en fin de saison, le PAM a réussi à maintenir ses prix d'achat à l'intérieur de la fourchette des prix de gros



pratiqués dans le pays, soit des prix bien inférieurs au prix paritaire à l'importation, pour optimiser le rapport coût-efficacité de ses achats de produits. Selon les conclusions de l'étude, le bureau de pays a économisé en moyenne environ 78 dollars par tonne de blé et de sorgho achetée sur les marchés locaux entre 2001 et 2004.

Figure 5: Rapport coût-efficacité des achats locaux de blé blanc parle PAM à Nazareth (Éthiopie), 2001-2004



Source: PAM (PDPE), 2005.

Encadré 1: Les réserves stratégiques nationales de produits alimentaires en Éthiopie, clé d'une intervention rapide

En Éthiopie, la Commission pour la préparation aux catastrophes a établi une réserve de sécurité alimentaire d'urgence qui permet aux partenaires du pays d'emprunter des produits alimentaires pour faire face aux besoins immédiats lorsque des annonces de contributions ont été confirmées et qu'il a été reçu une garantie de remboursement du donateur. Sauf à de rares exceptions près, lorsque les aliments achetés sont livrés directement aux bénéficiaires, les produits achetés sur les marchés locaux sont utilisés pour rembourser les emprunts à la Réserve d'urgence pour le compte de la Commission ou de l'institution intéressée. Les produits alimentaires sont achetés par l'institution qui reçoit les annonces de contributions, c'est-à-dire la Commission pour la préparation aux catastrophes dans le cas des dons bilatéraux, le PAM pour l'aide alimentaire acheminée par son intermédiaire et les ONG pour l'assistance qu'elles fournissent directement.

Source: AgriDev Consult, juin 2005. *Local and Regional Procurement in Ethiopia – An Analytical Review*, juin 2005, pp 29, et 41-42.



Contrats à terme

53. Une possibilité qui mériterait d'être explorée plus avant est le recours à des contrats à terme pour se prémunir contre les risques de hausse des prix et pour améliorer le rapport coût-efficacité des achats locaux et des achats triangulaires de produits alimentaires dans les pays en développement. En Afrique du Sud, par exemple, les prix du maïs pour les contrats à terme et les options sont cotés sur le marché à terme, le SAFEX, qui permet aux acheteurs de négocier avec les vendeurs le meilleur prix dans le cadre d'un contrat à exécuter à une date future. Lorsque cela est possible, le PAM devrait envisager d'avoir recours aux possibilités offertes par les bourses locales des produits, en particulier pour bénéficier des prix à la récolte. Des mécanismes de préfinancement des projets, comme des prêts de préfinancement, pourraient permettre de disposer à l'avance des ressources nécessaires pour opérer sur le marché à terme. Les opérations sur ces marchés exposent néanmoins à certains risques, qui devraient être évalués comme il convient avant que le PAM puisse s'orienter dans cette direction.

VI. IMPACT SUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

54. Les diverses études de cas montrent 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. Cet impact n'est pas uniforme dans tous les pays où opère le PAM. Dans les pays les moins avancés et les pays à faible revenu, les marchés sont plus ou moins développés et plus ou moins intégrés aux marchés régionaux et mondiaux. C'est généralement dans les pays où les marchés ne sont guère développés et où le PAM peut régulièrement acheter des quantités importantes de produits que les achats locaux et les achats régionaux du PAM ont l'impact le plus marqué sur le développement.

55. Les programmes et les activités d'achat du PAM ont pour objet de répondre rapidement, efficacement et de manière appropriée aux besoins alimentaires des populations les plus vulnérables d'un pays. Les achats de produits alimentaires dans les pays en développement ont implicitement pour objectif de soutenir le secteur agricole et l'économie de ces pays. L'aide alimentaire fournie par le PAM dans les pays bénéficiaires a pour objectif de réduire l'insécurité alimentaire des ruraux pauvres et le soutien apporté au développement du marché par le biais des achats effectués aux échelons local et régional complète les efforts entrepris directement pour améliorer la sécurité alimentaire au moyen de programmes d'aide alimentaire. Il ressort des différentes études réalisées que, normalement, les procédures suivies par le PAM en matière d'achats répondent à cet objectif tout en permettant de garantir que l'aide alimentaire parvienne rapidement, efficacement, économiquement et de manière appropriée aux bénéficiaires.

56. Le PAM opère dans un contexte unique. La majeure partie des produits alimentaires achetés dans les pays en développement sont destinés à des opérations d'urgence. Comme les décisions prises par le PAM en matière d'achats locaux sont fondées sur le volume effectif des besoins dans un pays au cours d'une année déterminée et sur la disponibilité de ressources en espèces, qui peuvent l'un et l'autre beaucoup varier d'année en année, le PAM n'est généralement pas un acheteur régulier sur les marchés locaux même s'il est présent dans le pays depuis de nombreuses années. Cela signifie que, fréquemment, les interventions du PAM sur les marchés locaux apparaissent comme venant s'ajouter à la demande usuelle et comme absorbant les excédents disponibles détenus par les négociants plutôt que comme stimulant les investissements dans les capacités commerciales. Ce n'est que dans un petit nombre de pays que le PAM opère régulièrement sur les marchés locaux



et que les négociants prennent ainsi en considération la demande du PAM dans leurs décisions stratégiques d'investissement. Le fait que le PAM n'intervienne pas régulièrement sur les marchés dans beaucoup de pays limite beaucoup sa capacité de contribuer au développement des marchés.

57. Quoi qu'il en soit, il ne faudrait pas surestimer les bienfaits potentiels des achats effectués au titre de l'aide alimentaire. La production céréalière totale des pays en développement s'élève actuellement à 1,25 milliard de tonnes, soit 58 pour cent de la production mondiale. Généralement, 14 pour cent de la production céréalière est commercialisée au niveau international. Les pays en développement exportent 68 millions de tonnes et en importent 167 millions¹⁷. On estime les besoins annuels d'aide alimentaire du PAM à environ 5 millions de tonnes de produits. Aussi les politiques agricoles et commerciales nationales, ainsi que les investissements dans ces domaines, demeurent-elles les principaux facteurs de développement de l'agriculture et des marchés.

Développement des marchés céréaliers

58. En améliorant la concurrence sur les marchés, les achats du PAM auront beaucoup contribué à promouvoir le développement dans de nombreux de pays en encourageant des pratiques compétitives, en introduisant des normes plus rigoureuses et en améliorant la qualité des produits fournis par les négociants. Toutefois, étant un acheteur peu régulier et fréquemment imprévisible, le PAM doit veiller à ce que ses interventions sur les marchés ne créent pas de fausses attentes.
59. Les études de cas réalisées à la demande du PAM et les autres analyses concordent sur un point: lorsque les achats du PAM sont réguliers, ils contribuent à:
- relever les normes commerciales appliquées entre négociants;
 - accroître des investissements dans l'infrastructure d'entreposage et l'amélioration de la qualité;
 - relever les normes de qualité des produits alimentaires disponibles sur les marchés; et
 - dans certains pays, accroître les capacités de traitement des denrées alimentaires.
60. Il ressort des résultats de l'étude de cas réalisée par le NRI en Ouganda que le PAM a beaucoup contribué au développement du sous-secteur du maïs dans ce pays, ce qui a bénéficié à une large gamme d'autres prestataires de services. L'étude a relevé que les achats du PAM "ont eu pour effet de mettre les négociants en présence d'arrangements contractuels rigoureux et d'intensifier leur interaction avec le secteur bancaire. Pour livrer au PAM les produits achetés, les négociants ont dû améliorer leurs stratégies d'approvisionnement et leurs systèmes d'entreposage et de gestion de la qualité." L'étude est parvenue à la conclusion que les achats locaux avaient également pour effet d'encourager la production et la commercialisation de haricots et avaient contribué à l'apparition d'un petit secteur de fabrication d'aliments composés¹⁸.
61. Au Népal et en Ouganda, l'on avait craint que les conditions contractuelles rigoureuses imposées par le PAM ne privilégient les gros négociants aux dépens des petits. Toutefois, étant donné les investissements dans les immobilisations qu'exigent le nettoyage, l'entreposage et le transport de grandes quantités de céréales, les gros négociants peuvent généralement répondre plus économiquement que les entreprises de moindre envergure aux

¹⁷ FAOSTAT, 2005.

¹⁸ Wandschneider et Hodges, 2005.



normes de qualité et aux exigences de volume du PAM. Cependant, la liste de "fournisseurs fiables" établie par le PAM a pour but d'élargir sa base de fournisseurs, et pas seulement de gros négociants. Les études sont parvenues à la conclusion que la majorité des fournisseurs figurant sur la liste du PAM se voyaient régulièrement attribuer des marchés à la suite du processus d'appels d'offres, ce qui avait encouragé la concurrence entre négociants.

62. Les mécanismes auxquels a recours le PAM pour élargir sa base de fournisseurs et encourager une plus grande concurrence sur les marchés des produits alimentaires consistent notamment à lancer des appels d'offres pour des quantités de produits que peuvent livrer des négociants d'envergure moyenne et à stipuler dans les contrats des conditions de livraison à proximité de l'endroit où se trouvent les bénéficiaires, ce qui bénéficie aux négociants éloignés des marchés centraux. En outre, les responsables des achats consacrent une bonne part de leur temps à fournir des conseils et des indications aux négociants. Les études de cas réalisées en Bolivie, au Burkina Faso et au Népal ont constaté que de telles innovations, tout en exigeant beaucoup de temps et beaucoup d'efforts de la part du personnel, s'étaient traduites par un processus d'appel d'offres plus compétitif et par une moindre concentration sur les marchés. Dans tous les cas, il importe de garantir l'efficacité, l'économie et la rapidité des achats et la qualité des produits.
63. Les études de cas ont également constaté que, lorsque le système bancaire était de nature à favoriser le commerce, les négociants pouvaient utiliser les contrats du PAM comme garantie pour obtenir des crédits de roulement, de sorte que des négociants de dimensions moyennes ont pu devenir des fournisseurs réguliers du PAM et que les investissements dans l'infrastructure de la commercialisation ont été encouragés. Lorsqu'il est difficile d'avoir accès à un financement, le développement des marchés et la compétitivité en souffrent.

Investissements dans les industries alimentaires locales

64. Le PAM investit depuis de nombreuses années dans les industries alimentaires locales des pays en développement pour pouvoir trouver des sources locales d'aliments composés et enrichis. Ainsi, différents aliments composés ont été mis au point dans divers pays bénéficiaires pour distribuer des aliments de sevrage dans le cadre de programmes de santé maternelle et infantile, à des fins aussi bien de nutrition que d'éducation. Avec le temps, la valeur nutritionnelle des aliments composés d'origine locale a été améliorée grâce à un enrichissement en vitamines et en minéraux, et ces produits ont commencé à faire partie de l'assortiment alimentaire pour une gamme plus large d'opérations. Plus récemment, la fabrication de biscuits à forte teneur énergétique dans les pays bénéficiaires a également été élargie, ce produit étant de plus en plus demandé, parallèlement à l'intensification des opérations d'urgence du PAM.
65. Bien que les aliments composés enrichis n'aient représenté que 5 pour cent des produits achetés par le PAM dans les pays en développement au cours de la période 2001-2004, la demande de ces produits ne cesse de croître. Grâce aux premiers investissements réalisés dans ce secteur, 70 pour cent des produits achetés par le PAM le sont dans des pays en développement. Les études de cas réalisées en Éthiopie, au Népal et en Ouganda ont montré que les investissements du PAM ont débouché sur une intensification de l'activité du secteur privé et sur de modestes exportations vers les pays voisins. Cependant, ces exportations sont surtout le fait des pays d'Afrique australe ainsi que de l'Inde.
66. Les indications disponibles montrent que l'appui du PAM aux industries alimentaires locales peut avoir un impact positif. C'est ainsi par exemple qu'en Afrique australe, pour garantir la qualité des produits alimentaires, le PAM a décidé en 2004 que les agro-



industries locales devraient se conformer aux principes directeurs et aux bonnes pratiques de fabrication élaborés dans le cadre du Codex Alimentarius et adopter les principes de l'analyse des risques aux points critiques, système international de normes de contrôle de la qualité pendant l'ensemble du processus de fabrication. Grâce à un don du Gouvernement canadien, une vaste étude a été lancée pour aider les fournisseurs du PAM à se conformer à ces normes. Cette étude a constaté que les principes de l'analyse des risques aux points critiques étaient déjà obligatoires conformément aux législations nationales de ces pays et que l'appui apporté par le PAM à l'industrie locale avait pour effet de renforcer les capacités des agro-industries locales de se conformer à ces systèmes de normes.

67. Un autre type d'impact sur le développement des marchés constaté dans certains pays a été les investissements dans le secteur de la meunerie. L'achat d'aliments usinés (riz, farine de blé, farine de maïs) a stimulé l'activité dans le secteur privé de l'agro-industrie. Néanmoins, l'on a constaté que l'achat de farine de blé et de farine de maïs tendait à privilégier les grandes entreprises aux dépens des petites meuneries situées dans les régions bénéficiaires, ce qui n'était pas le cas de l'achat de riz, le paddy brut devant être usiné pour être transformé en riz avant d'être commercialisé. En outre, plusieurs études ont lancé une mise en garde: distribuer des céréales aux bénéficiaires a souvent pour effet de stimuler l'activité des petites meuneries locales (spécialement lorsqu'il s'agit de blé et de maïs), mais ces avantages disparaissent lorsque le PAM achète des quantités substantielles de farine de blé ou de maïs.
68. Les différentes études des achats locaux n'entrent pas dans le détail des coûts et des avantages que l'appui du PAM représente pour les agro-industries et le secteur de la transformation alimentaire. Malgré les importants résultats positifs qui ont été obtenus, appuyer les industries locales de transformation alimentaire suppose également toute une série de risques pour le PAM, dont la nécessité de veiller à ce que des normes spécifiques de qualité soient respectées pour garantir l'innocuité des produits pour les bénéficiaires. Comme le PAM ne peut pas garantir des débouchés pour les aliments transformés, les investissements dans les immobilisations constituent également un risque pour les entreprises qui pourraient être appelées à transformer des denrées alimentaires. Le PAM a collaboré avec le secteur privé pour apporter un appui au développement du secteur des agro-industries dans certains pays, mais des recherches plus approfondies sont nécessaires pour bien comprendre le rôle joué par le PAM dans ce processus.

Assistance aux petits négociants et aux groupes d'agriculteurs

69. Dans certains pays, les fonctionnaires du PAM responsables des achats ont, de leur propre initiative, travaillé avec des petits négociants, y compris des groupes d'agriculteurs, pour les aider à participer aux appels d'offres, par exemple en assouplissant les conditions contractuelles et en renonçant à exiger une caution de bonne exécution, sans pour autant affecter le rapport coût-efficacité, la qualité et la ponctualité des livraisons, et en prévoyant que le PAM se chargerait du transport au départ des entrepôts des fournisseurs. Comme les volumes sont réduits, la filière de produits du PAM ne risque pas d'être affectée par l'inexécution des contrats.
70. Dans quelques pays, lorsqu'un partenaire du PAM ayant l'expérience du développement agricole a appuyé la création et la gestion de groupes d'agriculteurs, le PAM s'est montré disposé à prendre à sa charge les dépenses d'administration à prévoir pour aider ces groupes à participer aux processus d'appels d'offres. Cependant, tel n'est habituellement le cas que lorsqu'il ne s'agit pas de situations d'urgence et lorsque des produits alimentaires ne sont pas immédiatement nécessaires. L'étendue de l'assistance que peut fournir le PAM dépend du temps habituellement limité dont disposent les fonctionnaires chargés des achats pour apporter un tel concours.



71. L'appui aux petits négociants est fonction non seulement de ce que le PAM peut faire mais aussi de l'existence d'un environnement propice, de la possibilité pour les négociants d'avoir accès aux crédits, ainsi que d'une réglementation qui permette de reconnaître leur personnalité morale. Dans certains pays, la réglementation gouvernementale et le régime fiscal applicables aux entreprises découragent les petits négociants d'opérer dans le secteur structuré et de faire reconnaître leur personnalité juridique.
72. Il convient de noter enfin que si le PAM peut encourager et appuyer la participation des petits fournisseurs au processus d'appels d'offres, celui-ci présuppose que le marché est attribué aux fournisseurs le moins disant. Rien ne garantit, par conséquent, qu'une fois qu'un fournisseur est inscrit sur la liste du PAM, il se verra attribuer un marché.

Achats directs auprès d'agriculteurs et de groupes d'agriculteurs

73. Il est arrivé parfois que le PAM ait été engagé à appuyer les petits agriculteurs en traitant directement avec eux et avec leurs associations en dehors du processus d'appels d'offres de manière à promouvoir ainsi la réalisation des programmes de développement agricole. Conformément à ses procédures de passation des marchés, toutefois, le PAM ne conclut normalement de contrats de gré à gré que lorsqu'il y a moins de trois fournisseurs pour un produit, ou bien lorsqu'une situation d'urgence éclate soudainement et que des quantités très réduites seulement de produits peuvent être achetées pour faire face aux besoins immédiats. Ces restrictions contribuent à préserver la concurrence et atténuent le risque que le PAM ne puisse pas efficacement faire face aux besoins des bénéficiaires.
74. Les études de cas réalisées au Burkina Faso et en Ouganda et l'étude menée par le NRI en Ouganda ont constaté que, lorsque le PAM avait essayé d'appuyer les agriculteurs et les groupes d'agriculteurs, les résultats avaient été mitigés. Les agriculteurs participant à ces groupes avaient vu leurs revenus s'accroître et beaucoup d'entre eux avaient investi pour améliorer leur production. En outre, certains des groupes avaient pu investir dans du matériel d'entreposage et de nettoyage, ce qui avait amélioré la qualité des produits alimentaires et ainsi les bénéfices des négociants. Pour le PAM, cependant, les résultats ont généralement été négatifs, à savoir des prix plus élevés, une augmentation des dépenses d'administration due au nombre accru de contrats à suivre et une aggravation des risques d'inexécution des contrats. Les achats de gré à gré se sont habituellement traduits par un transfert des bénéficiaires du PAM (par suite des prix plus élevés qui ont dû être payés) aux agriculteurs qui ont livré les produits, qui sont habituellement plus aisés que les premiers¹⁹.
75. Il y a lieu de noter en outre que le PAM, étant donné que ses achats dépendent des besoins d'aide alimentaire ainsi que du niveau des contributions en espèces qu'il reçoit, n'est pas un acheteur fiable sur les marchés, de sorte qu'un soutien artificiel des groupes d'agriculteurs pourrait conduire ceux-ci à faire des investissements qui ne seraient plus viables lorsque le PAM met fin à ses achats. Par conséquent, si le PAM peut contribuer à renforcer les capacités de ces groupes et les aider à nouer des liens avec le secteur commercial informel, il est tout aussi clair que des contrats de gré à gré et l'octroi de conditions préférentielles qui ne correspondent pas aux réalités qui prévalent sur les marchés peuvent déboucher sur une utilisation peu efficace des ressources.

¹⁹ Étude de cas réalisée au Burkina Faso, étude du NRI.



Primes d'achat

76. Quelques donateurs ont demandé au PAM d'acheter localement des produits à des groupes spécifiques, même lorsque de tels achats coûtent plus cher que ceux qui pourraient être effectués ailleurs. Les donateurs, lorsqu'ils ont voulu privilégier les achats auprès d'associations d'agriculteurs, par exemple, se sont fréquemment montrés disposés à payer une prime par rapport aux prix marchands pour aider les ménages d'agriculteurs membres de ces associations et faciliter la commercialisation de leur production. Dans d'autres cas, les donateurs ont demandé au PAM d'acheter localement les produits alimentaires alors même que ceux-ci auraient pu être achetés à moindres frais sur les marchés régionaux ou internationaux.
77. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, les achats locaux du PAM à des prix supérieurs au prix paritaire à l'importation peuvent avoir de sérieuses incidences négatives sur la disponibilité et l'utilisation de ressources ainsi que d'importantes incidences structurelles pour les marchés locaux et la compétitivité. Dans quelques pays, le PAM a procédé à de tels achats à la demande des donateurs, mais les achats ont habituellement porté sur de petites quantités de manière à ne pas perturber la filière de produits alimentaires du PAM ou le rapport global coût-efficacité de ses opérations. Il en est résulté une augmentation de l'utilisation d'intrants et de la production par les groupes d'agriculteurs qui ont bénéficié des prix plus élevés offerts par le PAM. Néanmoins, le fait qu'il a fallu payer des prix plus élevés a réduit la quantité totale de produits alimentaires pouvant être achetés au moyen des ressources disponibles, ce qui a de ce fait réduit la quantité de produits que le PAM a pu distribuer aux bénéficiaires.
78. Lorsque le PAM, pendant une ou deux campagnes, offre un prix plus élevé aux groupes d'agriculteurs, ces derniers peuvent être encouragés à accroître leur production, mais pas durablement. En l'absence d'investissement dans les installations d'entreposage après la récolte et de liens avec les circuits de commercialisation, le surcroît de revenu ainsi produit entraîne pour certains agriculteurs un bénéfice inattendu qui ne s'accompagne pas d'un développement des marchés. Lorsque le PAM cesse d'acheter des produits ou revient à la procédure de mise au concours, les agriculteurs et leurs associations ne sont plus compétitifs s'ils n'ont pas investi leurs nouveaux gains dans des moyens d'entreposage et de contrôle de la qualité. De plus, lorsqu'il peut offrir des incitations limitées par le biais de ses activités d'achat, le PAM assume davantage de dépenses d'administration et fait face à des risques accrus d'inexécution des contrats.

Stimulation du commerce régional

79. Le PAM a déjà beaucoup contribué, dans bien des cas, à stimuler le commerce régional. L'étude du NEPAD a également encouragé le PAM à avoir recours à des achats au plan régional pour stimuler ce commerce. Toutefois, les études qui ont analysé l'impact des achats réalisés au plan régional²⁰ ont également confirmé que les achats du PAM avaient stimulé l'activité commerciale dans tous les cas où l'infrastructure et la sécurité l'avaient permis.
80. Le PAM doit également tenir compte des courants informels d'échanges. Ses achats peuvent accroître le commerce régional dans le secteur structuré, mais aussi perturber les courants d'échanges dans le secteur non structuré, une quantité accrue de produits alimentaires étant absorbée à l'intérieur du pays même. Qu'il s'agisse d'achats locaux ou

²⁰ Études de cas réalisées en Afrique du Sud, au Burkina Faso et en Ouganda et étude du NRI.



d'achats triangulaires, par conséquent, le PAM doit continuer de placer ses opérations d'achat dans une perspective régionale.

Appui à un système de récépissés d'entrepôt

81. Un système de récépissés d'entrepôt est un mécanisme privé, appuyé par le secteur public et les banques commerciales, visant à accroître la disponibilité de crédits en utilisant les stocks comme garantie. En déposant des céréales dans un entrepôt sous douane, un agriculteur ou négociant peut utiliser le "récépissé" qui lui est remis comme titre de propriété des céréales entreposées et le présenter comme garantie pour obtenir un crédit d'une banque commerciale. Les pouvoirs publics appuient le système en mettant en place le cadre législatif et réglementaire nécessaire. Ce système peut beaucoup contribuer à atténuer les difficultés d'accès aux crédits qui empêchent souvent les agriculteurs et les négociants d'exploiter les possibilités qui s'offrent sur les marchés, comme la participation aux appels d'offres du PAM.
82. Le système de récépissé d'entrepôt reflète une initiative du système privé visant à gérer les risques et à faciliter l'accès aux crédits. Son efficacité dépend de l'existence d'un cadre législatif et réglementaire approprié, de la mesure dans laquelle le secteur bancaire se montre disposé à appuyer un tel système et de la disponibilité d'un marché des assurances propre à couvrir les risques assumés par les institutions financières²¹. Le PAM n'intervient pas directement dans la création de tels systèmes, mais il peut encourager le secteur privé et les pouvoirs publics à en mettre en place, d'autant qu'il pourrait ensuite utiliser les récépissés d'entrepôt pour se procurer des approvisionnements alimentaires.

Encadré 2: Le système des récépissés d'entrepôt en Ouganda

Un système pilote de récépissés d'entrepôt a été établi en Ouganda en janvier 2005 à la suite de l'accord intervenu entre *Uganda Grain Traders Limited* et le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche. Une fois que ce système sera solidement établi, le PAM en bénéficiera grâce à la réduction des risques d'inexécution des contrats, par exemple de livraisons tardives ou de livraison de produits de mauvaise qualité. Un système de récépissés d'entrepôt peut faciliter la participation des associations d'agriculteurs et de petits négociants aux appels d'offre locaux et peut réduire les coûts que représenterait pour le PAM une série d'achats individuels. Ce système pourrait également permettre aux négociants nationaux de céréales de s'implanter sur les marchés régionaux.

Les négociants qui traitent avec le PAM pourraient utiliser les entrepôts agréés comme points de livraison, et si ces entrepôts étaient situés en dehors de Kampala, dans les régions où la production est excédentaire, le problème actuellement posé par l'insuffisance des installations d'entreposage se trouverait en partie réglé. Le PAM pourrait également participer au système des récépissés d'entrepôt comme acheteur et utiliser les entrepôts dont il dispose dans l'arrière-pays pour recevoir les produits provenant des associations d'agriculteurs et des négociants et les inviter à soumissionner pour ses contrats d'approvisionnement sur la base des stocks dont ils disposent dans les entrepôts du PAM.

Source: Sserunkuuma & Associates Consult Ltd, juin 2005; Wandschneider et Hodges, 2005.

²¹ NEPAD, 2004.



Risque de dépendance excessive à l'égard du PAM

83. Les études réalisées en Ouganda ont mis en relief le fait que le PAM doit se comporter en acheteur responsable sur les marchés locaux des produits alimentaires. Le PAM est en Ouganda l'un des plus gros acheteurs institutionnels et il occupe actuellement une place prédominante sur le marché des exportations commerciales de maïs. À mesure que l'aide alimentaire deviendra moins nécessaire, le PAM devra s'attacher à cesser méthodiquement d'intervenir sur ces marchés. Le retrait soudain du PAM pourrait avoir de graves conséquences pour les gros négociants et peut-être même causer un effondrement des exportations commerciales de maïs. Il existe certains débouchés pour ces exportations, mais les négociants ougandais ne les ont pas encore pleinement développés étant donné que le PAM absorbe la majeure partie des excédents exportables. Étant donné la place qu'il occupe sur les marchés ougandais du maïs, le PAM devra déterminer comment il peut au mieux cesser progressivement d'intervenir sur les marchés.

VII. PRINCIPAUX PROBLÈMES ET RECOMMANDATIONS

84. Le présent document a passé en revue comment, à différents égards, les achats de produits alimentaires du PAM peuvent contribuer et contribuent effectivement au développement. La contribution du PAM, pour importante qu'elle soit, intervient à l'intérieur d'un cadre de politique nationale qui est et qui peut être le principal support des priorités nationales en matière de développement. Les politiques nationales concernant les marchés et les produits alimentaires ont un impact significatif sur les activités d'achat du PAM. Lorsque les politiques nationales permettent la libre circulation des produits alimentaires, le PAM peut habituellement acheter des produits à des prix compétitifs sur les marchés locaux ou régionaux sans que cela ait d'impact négatif sur les marchés. Dans les pays exposés à des crises récurrentes, l'existence de réserves stratégiques de céréales facilite à la fois les achats, grâce à la rotation des céréales de qualité qui sont stockées, et une livraison rapide de l'aide alimentaire grâce à la possibilité que ces réserves offrent d'emprunter des produits en attendant que les contributions annoncées par les donateurs soient reçues.

85. Les politiques nationales peuvent encourager le développement des marchés en facilitant l'investissement dans l'infrastructure physique, en mettant en place un cadre juridique et réglementaire approprié, en élargissant les marchés du crédit et en facilitant l'accès à l'information sur les marchés. Les politiques alimentaires nationales, surtout lorsqu'elles sont pour effet d'harmoniser les normes de qualité au plan régional et de faciliter les échanges, peuvent aussi encourager le commerce ainsi que des investissements accrus dans le secteur structuré. Des mécanismes novateurs comme les systèmes de récépissés d'entrepôt peuvent également encourager les activités de commercialisation dans le secteur structuré et appuyer le développement des échanges régionaux.

86. En sa qualité d'acheteur sur les marchés des produits alimentaires, le PAM doit jouer un rôle de plaidoyer pour encourager l'adoption de politiques nationales de nature à promouvoir un bon fonctionnement des marchés. En particulier, il peut collaborer avec les partenaires qui s'emploient à promouvoir le développement de l'agriculture et du secteur des agro-industries en échangeant des données d'expérience sur les mécanismes d'achat et les obstacles à surmonter.

87. Les activités du PAM en matière d'achats doivent concilier plusieurs objectifs importants et parfois concurrents. Cette analyse de l'expérience acquise par le PAM en matière d'achats locaux et d'achats triangulaires de produits alimentaires a pour but d'éclairer la discussion concernant les principales questions, les principaux choix et les principaux



arbitrages auxquels le PAM est confronté dans ses activités d'achats afin d'optimiser leur impact sur le développement. Ces questions sont les principaux éléments qui influent sur l'équilibre que le PAM cherche à établir entre l'objectif consistant à acheter des produits alimentaires appropriés aux meilleures conditions et dans des délais adéquats et les objectifs de ses programmes, qui sont d'assurer le bon fonctionnement des marchés des produits alimentaires dans les pays en développement tout en garantissant la sécurité alimentaire dans les pays qui reçoivent une assistance. Les conclusions que l'on peut tirer de cette analyse sont résumées ci-après:

- *Le développement des marchés en tant qu'objectif implicite.* Le PAM s'emploie à renforcer les marchés des pays en développement dans tous les cas où il peut le faire sans compromettre l'efficacité de ses achats et l'utilisation optimale de ses maigres liquidités. Faire de la sécurité alimentaire ou du développement des marchés l'objectif explicite des achats risquerait, dans certains cas, d'empêcher le PAM d'atteindre son objectif No 1: satisfaire les besoins alimentaires de ses bénéficiaires. L'analyse a néanmoins fait apparaître plusieurs enseignements importants en ce qui concerne l'impact que les achats du PAM peuvent avoir sur le développement. Le PAM devrait envisager d'accorder une plus large place au développement des marchés dans ses activités d'achat et de programmation. En particulier, il devrait évaluer le potentiel représenté par les achats locaux et régionaux dans le cadre plus large de sa stratégie de pays.
- *Souplesse et ponctualité des contributions en espèces.* En versant des contributions non liées, les donateurs permettraient au PAM de procéder à des achats sur les marchés locaux, régionaux ou internationaux en encourageant la concurrence sur les marchés et en veillant à ce que les liquidités disponibles puissent être utilisées de manière à obtenir les produits nécessaires aussi rapidement et aussi efficacement que possible. En confirmant sans tarder leurs contributions en espèces, les donateurs permettent également au PAM de mieux planifier ses achats, surtout sur les marchés locaux, où des économies substantielles peuvent être réalisées si les produits sont achetés au moment de la récolte.
- *Encouragement des petits négociants et des groupes d'agriculteurs.* Lorsque les besoins alimentaires ne sont pas pressants, le PAM pourrait mieux encourager les petits négociants et les groupes d'agriculteurs pouvant offrir leur production à des conditions compétitives sur les marchés structurés. Cependant, les quantités de produits que le PAM peut acheter de cette façon sont limitées dans la mesure où il lui faut mesurer les avantages au regard des dépenses d'administration que suppose le suivi d'un grand nombre de contrats portant sur de petites quantités de produits.
- *Traitement préférentiel des agriculteurs et des groupes d'agriculteurs.* Le PAM est mal placé pour utiliser ses achats pour aider les agriculteurs et groupes d'agriculteurs à s'implanter sur les marchés. Il reste sans doute possible, dans une mesure limitée, de fournir un appui dans le cadre d'une stratégie de partenariat plus large visant à faciliter l'établissement de liens entre les groupes d'agriculteurs et les gros négociants ou les réserves nationales de céréales. Un tel appui suppose néanmoins pour le PAM des coûts administratifs et des risques élevés, tandis que de tels achats profitent aux agriculteurs qui ont des excédents plutôt qu'aux ménages touchés par l'insécurité alimentaire. En outre, les primes d'achat se traduisent par un transfert des ressources des bénéficiaires du PAM aux agriculteurs dont la production est excédentaire, qui sont relativement plus aisés que les premiers.



- *Développement des capacités de l'agro-industrie artisanale.* Le PAM devrait continuer d'appuyer la création d'agro-industries artisanales afin de fabriquer des aliments composés enrichis dans les pays où les fabricants locaux sont en mesure de devenir compétitifs sur le marché. Il convient d'évaluer l'impact sur le développement des marchés eu regard des coûts et des risques associés à l'appui fourni par le PAM.
- *Capacités des services des achats aux niveaux des pays et des régions.* Le PAM peut actuellement organiser ses achats de produits alimentaires de manière à réaliser son objectif primordial, qui est de se procurer des produits efficacement, économiquement et rapidement. Pour encourager davantage les achats aux plans régional et local, particulièrement dans les pays où les marchés sont peu développés et où les achats exigent des études de marché détaillées et un sérieux travail administratif, le PAM devrait envisager d'étoffer ses effectifs de fonctionnaires spécialisés dans les achats en fonction du potentiel offert par les marchés locaux, des économies pouvant être réalisées grâce aux achats locaux et régionaux et en tenant compte de l'ensemble de ses besoins.



ANNEXE

Quantités totales de produits alimentaires achetés dans les 15 pays où ont été achetées les plus grandes quantités de produits, 2001–2004 (y compris les achats de produits destinés à l'opération en Iraq)

| Pays | Quantité (en tonnes) | Valeur (en dollars E.-U.) | Ordre |
|-------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|--------------|
| Afrique du Sud | 738 015 | 143 278 478,31 | 1 |
| *Canada | 618 057 | 133 444 438,34 | 2 |
| **Australie | 547 044 | 96 743 319,50 | 3 |
| Inde | 472 819 | 83 817 454,69 | 4 |
| **États-Unis d'Amérique | 442 897 | 81 381 290,30 | 5 |
| Pakistan | 430 491 | 70 901 170,81 | 6 |
| *Japon | 404 868 | 99 899 552,08 | 7 |
| Éthiopie | 352 963 | 68 976 547,02 | 8 |
| Turquie | 335 480 | 113 364 334,52 | 9 |
| Thaïlande | 325 329 | 72 641 994,83 | 10 |
| Ouganda | 313 041 | 69 255 180,88 | 11 |
| Kazakhstan | 311 009 | 43 310 735,48 | 12 |
| Chine | 299 486 | 63 520 723,46 | 13 |
| Argentine | 266 768 | 79 887 003,33 | 14 |
| Soudan | 200 717 | 34 882 898,28 | 15 |

* Les contributions en espèces du Canada et du Japon comprennent une composante partielle pour l'achat de produits alimentaires dans le pays donateur.

** Les achats de grandes quantités de produits destinés à l'opération en Iraq ont été effectués en Australie et aux États-Unis en 2003/2004.



LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

| | |
|-------|--|
| ACV | analyse et cartographie de la vulnérabilité |
| CAD | Comité d'aide au développement (OCDE) |
| CCTI | Comité des produits, du transport et des assurances |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| NEPAD | Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique |
| NRI | Natural Resources Institute (Royaume-Uni) |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| OD | Département des opérations (PAM) |
| ODTP | Service des achats de produits alimentaires |
| ONG | organisation non gouvernementale |
| PDP | Division des stratégies, des politiques et de l'appui aux programmes |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |

