

**Document d'information sur
la politique de 2019 relative aux achats locaux de
produits alimentaires**



Consultation informelle

23 juillet 2019

**Programme alimentaire mondial
Rome, Italie**

Politique de 2019 relative aux achats locaux de produits alimentaires: document d'information

Le présent document décrit les grands axes proposés pour la politique, ses objectifs et les principales propositions qui seront soumises au Conseil afin que celui-ci les examine et donne des orientations. Il ne s'agit pas d'un projet de politique.

1. La politique a pour objectif d'aider le PAM à intensifier ses achats de produits alimentaires à l'échelle locale et à renforcer leur impact de diverses façons:
 - en exposant clairement le contexte, les définitions, les concepts et les cadres correspondants;
 - en définissant la proposition de valeur pour les achats locaux de produits alimentaires (y compris les achats favorables aux petits exploitants) et en renforçant le secteur privé local;
 - en fournissant des indications claires sur le processus et les principes permettant de sélectionner les modalités d'achats locaux les mieux adaptées à un contexte spécifique; et
 - en établissant un cadre d'action et d'investissement pour la prochaine décennie.
2. Le présent document comporte trois parties: i) l'introduction évoque le contexte dans lequel le PAM effectue pour l'heure ses achats locaux de produits alimentaires; ii) un volet descriptif fait ensuite le point sur la stratégie du PAM en matière d'achats locaux de produits alimentaires; et iii) la partie finale décrit la marche à suivre pour transposer ces achats à plus grande échelle à court et à moyen terme.

Propositions clés de la politique pour examen et orientations

Définitions de base

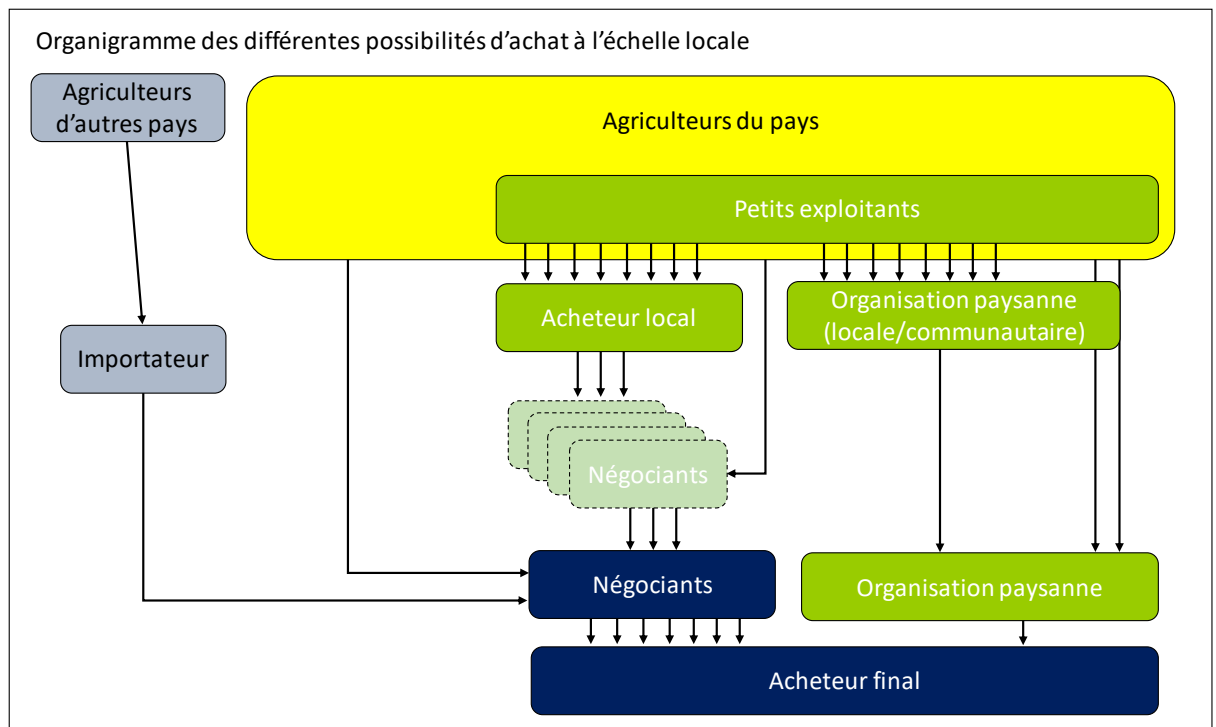
3. La présente partie définit les achats locaux, régionaux, internationaux et favorables aux petits exploitants, afin de préciser les concepts et de jeter les bases de la nouvelle politique. Les achats du PAM sont organisés de façon décentralisée. Les achats de produits alimentaires sont effectués par le Siège, les bureaux régionaux et les bureaux de pays, de préférence auprès de pays en développement si cette offre est la plus avantageuse et sert les intérêts du PAM.
4. Les achats internationaux, régionaux et locaux sont définis comme tels selon la zone géographique dans laquelle ils sont effectués, et non en fonction du bureau du PAM qui les réalise.
 - **Achats internationaux:** ils concernent tous types de produits et sont effectués sur le marché mondial, compte tenu des restrictions imposées par les donateurs ou par les pays.
 - **Achats régionaux:** ils sont principalement effectués dans l'une des six régions du PAM et sont destinés à être livrés dans la même région. Lorsque les produits ne sont pas disponibles, il est possible de procéder à des achats interrégionaux.
 - **Achats locaux:** ils sont effectués dans un pays donné lorsque des produits spécifiques sont disponibles sur le marché local et sont destinés à être utilisés dans le cadre des opérations du PAM.
 - **Produits locaux:** ces produits peuvent faire l'objet d'achats internationaux/régionaux/locaux; généralement, il s'agit uniquement de produits

agricoles/non transformés provenant d'un pays dans lequel le PAM mène des opérations.

- **Petits exploitants:** il n'existe pas de définition communément acceptée et dénuée d'ambiguïté¹. En général, le PAM utilise le critère des 2 hectares pour qualifier les petites exploitations, sauf si le pays concerné retient une autre définition.
- **Achats favorables aux petits exploitants:** ce terme désigne la stratégie ou la démarche délibérée d'un acheteur public ou privé qui choisit de s'approvisionner auprès de petits exploitants agricoles dans le but de favoriser leur accès aux marchés formels². Ces achats sont souvent effectués au niveau local, mais ils peuvent en principe aussi intervenir à l'échelle régionale, voire internationale³.

Présentation et analyse des chaînes de valeur

5. La présente partie donne un aperçu des chaînes de valeur applicables aux achats de produits alimentaires par le PAM. Le graphique ci-dessous présente une chaîne de valeur générique pour différentes formes d'achats locaux:



6. L'analyse d'une chaîne de valeur permet de relever les ruptures d'équilibre ou les défauts d'efficacité potentiels qui obligeraient le PAM à adopter une autre approche.

Proposition de valeur

7. La proposition de valeur associée à la politique consiste à promouvoir une augmentation importante des achats locaux du PAM. En développant les achats locaux de produits alimentaires et les achats favorables aux petits exploitants, le PAM peut tirer parti de trois

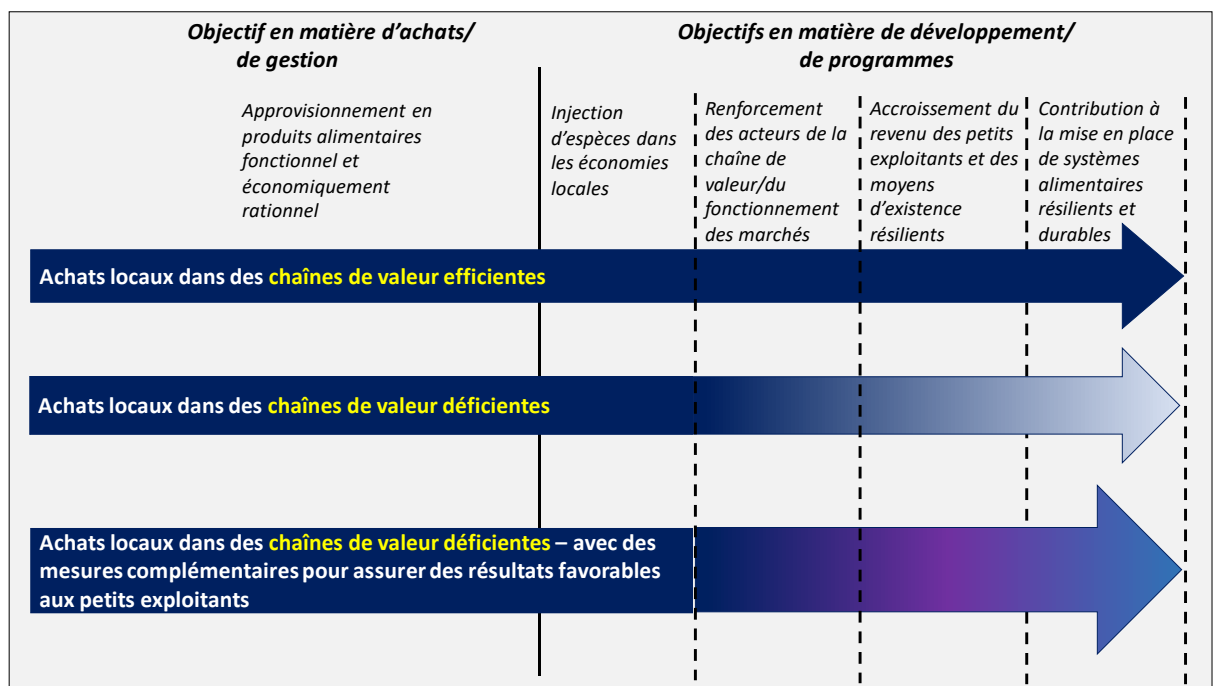
¹ Pro-Smallholder Food Assistance - A background paper for WFP's Strategy for Boosting Smallholder Resilience and Market Access Worldwide. PAM 2017. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000023124/download/>.

² Ibid.

³ Toutefois, ces cas sont moins pertinents eu égard à la présente politique et ils poseront des problèmes de traçabilité d'autant plus grands que la distance sera importante entre le pays pour lequel est conclu le contrat d'approvisionnement et le pays d'origine des produits alimentaires.

avantages comparatifs de taille: i) son pouvoir d'achat; ii) ses connaissances spécialisées en matière de commercialisation de denrées alimentaires; et iii) son pouvoir de facilitation.

8. Les achats locaux peuvent répondre à l'objectif de gestion global qui consiste à garantir un approvisionnement en produits alimentaires fiable et économiquement rationnel pour les opérations du PAM. En outre, ils peuvent contribuer à promouvoir des objectifs davantage axés sur les programmes et le développement, à savoir: i) l'injection d'espèces dans les économies locales; ii) la hausse du volume des ventes et de la participation des négociants locaux, qui renforcent les marchés locaux (avec la possibilité d'une baisse des prix et d'une hausse du pouvoir d'achat des bénéficiaires de transferts de type monétaire); iii) le renforcement de la collaboration avec le secteur privé; iv) la création de nouvelles possibilités de revenus encourageant les petits exploitants à accroître leur production, leur productivité et la qualité; v) l'amélioration du respect des normes de qualité par tous les acteurs contribuant aux chaînes de valeur, d'où des systèmes alimentaires plus résilients et plus durables (et des effets positifs potentiels permettant une nutrition plus diversifiée et plus saine), et vi) une hausse de la participation des femmes grâce à la mobilisation de groupements organisés d'agricultrices.
9. Le graphique ci-dessous présente la stratification de ces objectifs et montre de quelle façon leur réalisation dépend du bon fonctionnement des chaînes de valeur concernées:



Stratégie du PAM en matière d'achats locaux de produits alimentaires

Achats locaux de produits alimentaires

10. Si l'on prend en compte les définitions ci-dessus des achats locaux, en 2018, le PAM a acheté localement 50 pour cent des vivres (1,8 million de tonnes sur un total de 3,6 millions de tonnes), et 33 pour cent (1,2 million de tonnes) sont considérés comme des produits cultivés localement, c'est-à-dire dans le pays où l'achat a été effectué et où le PAM a des opérations

en cours. Par ailleurs, 79 pour cent de tous les achats de produits alimentaires (en tonnes) ont été réalisés dans un pays en développement⁴.

Expérience récente et enseignements tirés

11. L'élaboration de la politique relative aux achats locaux est éclairée et guidée par une mine de connaissances et d'enseignements tirés des nombreuses années d'expérience du PAM en matière d'achats auprès de pays en développement, de l'initiative Achats au service du progrès et des efforts déployés pour favoriser l'accès des petits exploitants agricoles aux marchés (y compris des projets pilotes destinés à tester des modalités contractuelles favorables aux petits producteurs) et des missions sur le terrain. Ces travaux aident également le PAM à déterminer de façon réaliste dans quelle mesure les achats peuvent être réalisés au plus près du cultivateur, tout en assurant une utilisation optimale des ressources.

Modalités contractuelles

12. Les contrats d'achats locaux peuvent être passés par les bureaux de pays, les bureaux régionaux et le Siège, et sont soumis aux procédures standard de passation de marché avec appels d'offres (sauf si une dérogation à la règle de recours à la concurrence est justifiable). Il existe deux procédures courantes de passation de marché: i) les contrats au comptant; et ii) les accords de fourniture de produits alimentaires.
13. Les modalités des contrats d'achat du PAM comportant des dispositions favorables aux petits exploitants peuvent être directes ou indirectes, selon que les achats sont faits directement auprès d'organisations paysannes ou par l'intermédiaire de négociants: i) le contrat au comptant direct; ii) l'accord de fourniture de produits alimentaires direct; iii) l'accord conditionnel indirect; et iv) le contrat de mandat indirect.

Paramètres décisionnels pour les achats locaux

14. Pour choisir la meilleure stratégie en matière d'achats locaux et de modalités contractuelles dans un pays ou une région donnée, le PAM doit tenir compte des quatre paramètres suivants (outre la parité à l'importation): i) le **contexte** des achats; ii) les **résultats/l'impact** escomptés; iii) une **analyse de la chaîne de valeur** des produits concernés; et iv) la **capacité** des acteurs de la chaîne de valeur.
15. S'agissant des achats du PAM en cours, l'efficacité d'une opération d'achat est déterminée par divers facteurs, notamment le rapport coût-efficacité, le délai de livraison, l'adéquation du produit avec les besoins alimentaires des bénéficiaires, l'impact sur les marchés locaux/régionaux, les restrictions imposées par les donateurs ou le pays, et d'autres considérations propres à l'opération pour laquelle les produits sont achetés.
16. Pour maximiser le rapport coût-efficacité, il convient de comparer les prix sur les marchés locaux ou régionaux avec ceux en vigueur sur les marchés internationaux. Les achats locaux ne sont d'un bon rapport coût-efficacité que si les prix locaux sont inférieurs au prix international franco à bord, auquel sont ajoutés les frais de transport maritime, les frais portuaires et les coûts de manutention, de transport terrestre et autres coûts associés. La parité à l'importation est le coût de la fourniture de produits alimentaires à l'échelle locale, régionale ou internationale pour un même lieu de livraison dans le pays bénéficiaire; il s'agit généralement du facteur déterminant pour les achats du PAM.

⁴ Selon la définition donnée par l'Organisation de coopération et de développement économiques.

Principes directeurs

17. Les principes ci-dessous éclairent les décisions prises concernant les achats.
 - Sauver des vies – changer les vies – c'est-à-dire acheter pour les bénéficiaires autant d'aliments que le permettent les fonds disponibles;
 - Durabilité – ne pas créer de distorsion au niveau des marchés et des prix existants; et favoriser des améliorations durables des marchés et des systèmes alimentaires, s'il y a lieu;
 - Pratiques commerciales équitables – veiller à ce que chaque acteur de la chaîne de valeur reçoive la part du prix final correspondant à sa valeur ajoutée;
 - Ne pas nuire – éviter les effets inflationnistes, les dépendances, etc.;
 - Innovation – par exemple, trouver des moyens efficaces de retracer l'origine des produits alimentaires et des prix acquittés entre les acteurs de la chaîne de valeur; améliorer la capacité de ces acteurs à participer au commerce électronique, etc.;
 - Partenariats (voir ci-après);
 - Adaptation au contexte – adapter les stratégies d'achat aux possibilités, besoins et risques spécifiques.

Initiatives en cours

18. Les initiatives axées sur l'alimentation scolaire utilisant la production locale relient les petits exploitants aux programmes de repas scolaires. Elles sont très appréciées par les gouvernements et les autorités régionales du monde entier.
19. L'initiative Achats au service du progrès et le programme d'appui aux marchés agricoles au profit des petits exploitants tirent parti de la demande en produits alimentaires du PAM et d'autres acheteurs institutionnels pour appuyer les petits exploitants.
20. L'Initiative en faveur de la résilience des communautés rurales permet aux ménages ruraux vulnérables de renforcer leur sécurité alimentaire et la stabilité de leurs revenus face à l'accentuation des risques climatiques. Cela passe par une gestion des risques complète, fondée sur l'adoption de nouvelles technologies favorisant l'accès à l'assurance des récoltes, à l'épargne et au crédit.
21. L'initiative de réduction des pertes après récolte promeut l'utilisation de techniques de gestion après récolte d'un coût abordable et la mise en œuvre de pratiques permettant de réduire considérablement les pertes de ce type.
22. L'Alliance pour le rapprochement entre les exploitations agricoles et les marchés repose sur un partenariat mondial avec de grandes entreprises privées. Elle vise à accroître les revenus des petits exploitants par l'intermédiaire de contrats officiels de longue durée soutenus par la facilitation de services essentiels ayant trait à la chaîne de valeur.

Partenariats

23. La transposition des achats locaux à plus grande échelle requiert un degré élevé d'implication des partenaires qui jouent un rôle essentiel pour que l'on dispose des informations nécessaires pendant la phase de planification et pour promouvoir des conditions favorables pendant la phase d'exécution. Des partenariats solides doivent donc être établis au niveau mondial comme local, notamment avec les acteurs suivants:
 - les gouvernements (autorités nationales et locales);
 - les parties prenantes locales (agriculteurs et négociants);

- des universités et des centres de recherche nationaux;
- la société civile nationale et internationale;
- des institutions des Nations Unies (par exemple l'Organisation mondiale de la santé et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance) et les organismes ayant leur siège à Rome;
- le secteur privé.

Marche à suivre

Domaines d'investissement

24. Pour mettre en œuvre cette politique, le PAM devra renforcer ses propres capacités, systèmes, processus et procédures, et mobiliser des ressources en amont en vue de pouvoir procéder aux investissements nécessaires. Il devra également disposer d'effectifs suffisants à tous les niveaux (des directeurs au personnel chargé de la chaîne d'approvisionnement et des programmes) pour développer les capacités voulues en vue de comprendre la politique et de l'appliquer dans les différents environnements par la voie de programmes intégrés. Il conviendra plus précisément d'investir en amont dans les domaines thématiques suivants:
- Mettre au point des outils novateurs pour assurer la traçabilité ou déterminer l'origine des aliments et vérifier les prix acquittés à différents niveaux de la chaîne de valeur;
 - Analyse de la chaîne de valeur – se doter des outils nécessaires (au niveau du Siège) et faire en sorte que les bureaux de pays soient en mesure de procéder à cette analyse (avec l'appui du Siège et des bureaux régionaux);
 - Redimensionner les bureaux qui réaliseront davantage d'achats locaux;
 - Faire concorder la stratégie d'achats locaux/régionaux et les renseignements concernant les marchés avec les priorités stratégiques de la Division chargée de la chaîne d'approvisionnement et, dans la mesure du possible, avec les priorités de développement telles qu'elles ressortent des différents plans stratégiques de pays;
 - Définir des critères pour mesurer le degré de réalisation des objectifs d'achat pour les petits exploitants (mise en œuvre, transition, état d'avancement, processus d'amélioration/ateliers, etc.);
 - Renforcer les capacités des gouvernements;
 - Renforcer les capacités des acteurs de la chaîne de valeur;
 - Resserrer les liens avec les achats institutionnels nationaux et les transferts de type monétaire;
 - Resserrer les liens avec la nutrition.

Risques

25. Lorsque l'on transpose à plus grande échelle les achats locaux et favorables aux petits producteurs, un certain nombre de risques doivent être pris en considération:
- Les achats locaux peuvent augmenter les risques de rupture d'approvisionnement, selon le degré d'exposition des chaînes de valeur locales aux fluctuations saisonnières, ou accroître les risques d'autres interruptions de l'approvisionnement;
 - L'achat d'importantes quantités d'aliments dans un pays peut avoir des effets inflationnistes qui se répercuteraient en particulier sur les ménages les plus démunis;

- Les marchés et les prix évoluent constamment, en fonction des fluctuations saisonnières, de l'arrivée et du départ de différents acteurs de la chaîne de valeur, d'influences d'ordre international, etc.;
- Plus le PAM procède à ses achats au plus près des producteurs, plus il s'expose au risque que les aliments soient de mauvaise qualité.

Étapes suivantes

26. La politique sera mise en œuvre en deux phases:

- La première phase sera décrite dans un plan de mise en œuvre détaillé qui sera établi dès que la politique aura été approuvée. Ce plan couvrira une période de deux à trois ans, et comprendra un ensemble d'activités concrètes (chacune dotée d'un budget qui devra être financé).
- Après cette période initiale, des procédures et des systèmes consolidés seront parachevés et diffusés de manière à promouvoir la généralisation de la transposition à plus grande échelle des achats locaux.