

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 14–17 novembre 2011

RAPPORTS D'ÉVALUATION

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

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2011/6-A
19 octobre 2011
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION STRATÉGIQUE À MI-PARCOURS DE L'AIDE À L'AGRICULTURE ET À LA COMMERCIALISATION DES PRODUITS AGRICOLES APPORTÉE PAR LE PAM EN OUGANDA

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

Directrice, p.i., OE* Mme S. Burrows tél.: 066513-2319

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

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

* Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

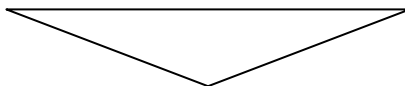
Le projet d'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles s'inscrit dans le prolongement logique de deux décennies d'achats locaux effectués par le PAM en Ouganda. Il constitue l'une des trois priorités stratégiques du bureau de pays pour la période 2009–2014, l'objectif étant de mettre les agriculteurs et les négociants en mesure de vendre chaque année au PAM pour plus de 100 millions de dollars É.-U. de denrées alimentaires produites localement. Les activités visent à développer les infrastructures de marché, à améliorer les opérations après récolte, à accroître et diversifier les achats locaux, et à favoriser la productivité et la diversification de l'agriculture dans le nord de l'Ouganda. La présente évaluation a pour finalité d'analyser l'utilité et les limites de l'intervention pour en assimiler les leçons et améliorer les pratiques.

Le volume total des achats n'atteint pas l'objectif fixé. La part des achats effectués directement auprès des organisations paysannes – sous forme d'achats directs et de contrats à terme – a diminué, contrairement à la proportion d'achats effectués dans le cadre du système de récépissés d'entrepôt, qui a progressé. Au demeurant, le volume de produits alimentaires acquis selon les modalités de l'initiative Achats au service du progrès ne représente qu'une petite part du volume total, contrairement à l'objectif initial.

Des efforts considérables ont été consacrés à l'amélioration des opérations après récolte, notamment sous forme d'activités de formation et de distribution de matériel aux organisations paysannes. D'importants progrès ont également été accomplis sur le plan du développement des infrastructures de marché; plus de 7 millions de dollars ont été consacrés à cet aspect, mais il n'est pas certain que l'approche retenue soit viable. Enfin, le projet a indéniablement favorisé l'essor du système de récépissés d'entrepôt en Ouganda, et le PAM, en qualité de principal acquéreur, a favorisé le décollage des ventes de céréales sèches et propres.

Les recommandations issues de l'évaluation incitent le PAM à poursuivre les investissements dans le système de récépissés d'entrepôt, qui constitue une stratégie de développement des marchés, à améliorer la communication en évoquant les difficultés et les faiblesses afin de gérer les attentes, à tirer les enseignements de la première phase du développement des infrastructures et du renforcement des capacités des organisations paysannes, à adapter le dispositif de suivi et d'évaluation afin de le rendre plus réactif et de faciliter le suivi des effets directs, et à continuer de s'employer à renforcer les capacités techniques d'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles dans les secteurs essentiels.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation stratégique à mi-parcours de l'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles apportée par le PAM en Ouganda" (WFP/EB.2/2011/6-A) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2011/6-A/Add.1, et il engage le PAM à donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des débats.

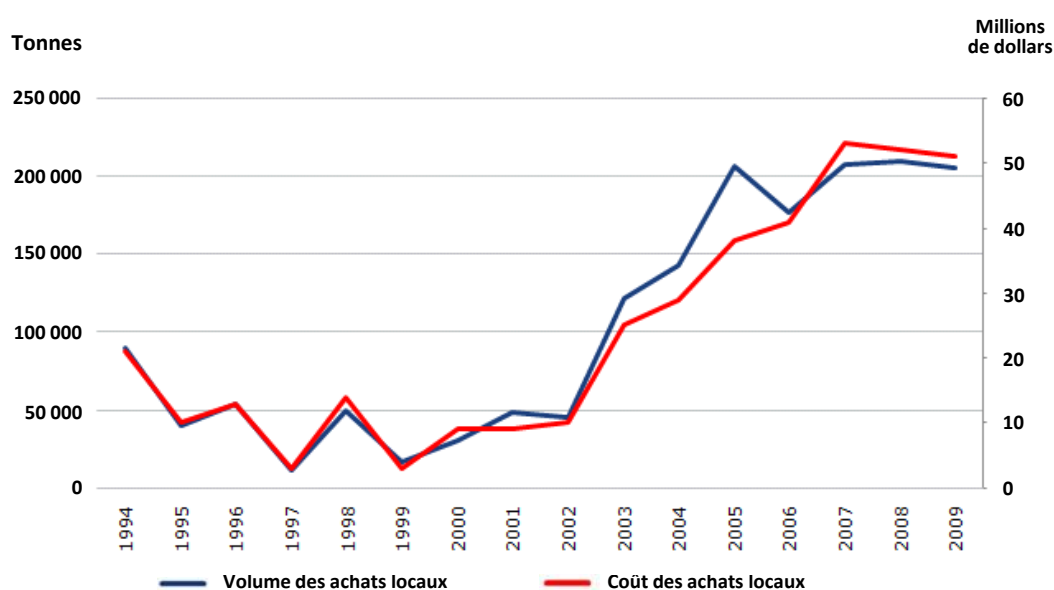
* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

APERÇU GÉNÉRAL

Contexte

1. Initialement, le PAM se procurait tous ses produits alimentaires auprès des pays donateurs. Cependant, depuis le début des années 90, il achète des volumes de plus en plus importants dans les zones de production excédentaire des pays ou régions auxquels les vivres sont destinés. La possibilité de décupler grâce aux achats locaux les effets obtenus en matière de développement a suscité un intérêt croissant, ce qui a conduit le PAM à lancer en septembre 2008 l'initiative Achats au service du progrès. Cette initiative pilote, d'une durée de cinq ans, a pour but de faire participer les petits exploitants au marché sous une forme qui leur garantisse la possibilité d'obtenir durablement des revenus. La finalité affichée est d'accroître la production agricole et de développer durablement la participation aux marchés, de manière à accroître les revenus et les moyens de subsistance des petits exploitants concernés.
2. Le PAM a commencé à acheter des céréales et des légumes secs en Ouganda en 1991, et ce pays se classe depuis régulièrement parmi les dix premiers pays en développement auprès desquels le Programme se fournit. Le bureau de pays a progressivement accru le volume de produits alimentaires qu'il se procure sur le marché local; il en achète aujourd'hui en règle générale jusqu'à 200 000 tonnes par an, soit une valeur de 50 millions de dollars (figure 1). Les achats du PAM représentent des quantités considérables, en particulier dans le cas du maïs, qui, en Ouganda, est dans une large mesure produit pour être commercialisé. La demande émanant du PAM joue un rôle très important sur les marchés, et les modalités d'achat que le Programme applique ont façonné la chaîne d'approvisionnement qui permet de répondre à cette demande. Si, au départ, la plus grande part des produits alimentaires achetés dans le pays servait à des activités de secours menées en Ouganda, plus de 60 pour cent des vivres sont aujourd'hui destinés à des opérations du PAM dans des pays voisins.

Figure 1: Volume et coût des achats locaux en Ouganda de 1994 à 2010



3. Depuis la fin des années 80, la libéralisation et les privatisations sont un élément essentiel de la politique économique ougandaise. Le commerce des cultures de rapport et des cultures vivrières a été en grande partie libéralisé, et les offices publics de commercialisation ont été soit supprimés, soit privatisés. En 2000, l'Ouganda a lancé un Plan de modernisation de l'agriculture. Ce programme sur 20 ans expose les grandes lignes de la perspective à moyen et long terme retenue par le Gouvernement pour transformer une agriculture essentiellement vivrière en secteur commercial dont le moteur soit l'essor du secteur privé. La part du budget de l'État consacrée à l'agriculture était de 4,0 pour cent pour l'exercice budgétaire 2005/06; dans le cadre du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine, l'engagement a été pris de porter cette proportion à 10 pour cent.

Caractéristiques de l'évaluation

4. La présente évaluation poursuit deux grands objectifs: d'une part, dresser un premier bilan de l'exécution et de l'efficacité du projet d'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles (AAC), à des fins d'obligation redditionnelle, et, d'autre part, chercher à établir les facteurs qui expliquent ces résultats, de manière à tirer des enseignements permettant de définir des pratiques optimales, dans une optique d'apprentissage. Les évaluateurs se sont attachés à apprécier: i) la pertinence de cette initiative et le bien-fondé de sa conception; ii) la qualité de son exécution et des résultats obtenus, notamment l'efficacité, l'efficacité, le rapport coûts-avantages et la viabilité de la démarche retenue; et iii) les facteurs qui ont contribué à ces résultats et permettent de les expliquer.
5. L'Institut britannique de développement outre-mer (ODI) a conduit cette évaluation entre janvier et août 2011, avec une équipe composée de salariés de l'Institut spécialistes du développement rural, de la sécurité alimentaire, des achats, du développement des filières, de la problématique hommes-femmes et de l'évaluation. L'Institut a également fait appel à des chercheurs ougandais qui collaborent depuis longtemps avec lui. Ce groupe d'évaluateurs faisait partie d'une équipe d'évaluation de l'ODI plus étoffée, chargée de réaliser en parallèle l'évaluation à mi-parcours de l'initiative Achats au service du progrès.
6. La démarche retenue comprenait une étude sur documents et des enquêtes qualitatives, ainsi qu'une analyse quantitative des filières et des moyens de subsistance des exploitants agricoles. Les évaluateurs ont demandé des informations à la direction et au personnel du PAM ainsi qu'à des intervenants extérieurs, parmi lesquels un certain nombre de donateurs, des représentants des pouvoirs publics et des organisations partenaires, des petits exploitants agricoles et des négociants.
7. La visite sur le terrain de 17 jours effectuée en mars 2011 s'est conclue par un atelier-bilan réunissant le personnel du PAM et les parties prenantes en Ouganda. L'assurance qualité a reposé sur un examen par les pairs de tous les produits de l'évaluation effectué par le groupe d'assurance qualité de l'ODI, ainsi que sur l'application du système d'assurance qualité des évaluations établi par le Bureau de l'évaluation.

Le projet AAC

8. Le projet AAC s'inscrit dans le prolongement logique de deux décennies d'achats locaux effectués par le PAM en Ouganda et du nouveau positionnement adopté par le Programme, qui privilégie désormais la fourniture d'une assistance alimentaire. L'AAC constitue l'une des trois priorités stratégiques du bureau de pays pour la période 2009–2014, aux côtés de l'action humanitaire d'urgence et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. L'AAC a pour finalité de mettre les agriculteurs et les négociants en mesure de vendre chaque année au PAM pour plus de 100 millions de dollars de denrées alimentaires produites localement. À cet effet, l'AAC comprend un large éventail d'activités visant à:
- i) développer les infrastructures de marché de manière à mieux associer les agriculteurs à l'essor du marché agricole;
 - ii) améliorer les opérations après récolte afin de réduire les pertes, de garantir le respect des normes de qualité, d'assurer une productivité satisfaisante et de valoriser un certain nombre de produits;
 - iii) accroître et diversifier les achats locaux afin de contribuer à stimuler la croissance du secteur agricole en créant sur les marchés une demande supplémentaire de produits ougandais; et
 - iv) favoriser la productivité et la diversification de l'agriculture dans le nord de l'Ouganda.
9. L'Ouganda est l'un des 21 pays pilotes participant à l'initiative Achats au service du progrès, qui est considérée sur place comme un élément appuyant un projet de plus grande ampleur, à savoir l'AAC. L'initiative Achats au service du progrès vise en particulier à contribuer à des améliorations du secteur agricole dont les petits paysans tireront avantage, et à acheter la production des petits exploitants afin d'accroître leurs revenus et de favoriser l'assimilation des meilleures pratiques. Les effets spécifiques escomptés de cette initiative et ses objectifs ont trait à l'accroissement des excédents de production des organisations paysannes susceptibles d'être mis sur le marché et des volumes que celles-ci vendent au PAM, à la production d'un maïs de meilleure qualité, à l'amélioration des compétences des paysans en matière de gestion d'entreprise et au développement de leur participation aux marchés. Les initiatives pilotes diffèrent d'un pays à l'autre; la formule mise en œuvre en Ouganda est unique en son genre pour trois raisons: elle intègre les petits négociants, elle a appuyé le système de récépissés d'entrepôt (SRE) et elle comporte un important volet de développement des infrastructures.
10. Le coût total de l'AAC s'élève à 101 millions de dollars, dont 14 millions de dollars ont été mobilisés jusqu'ici. Les fonds destinés à financer l'achat des produits alimentaires ne sont pas compris dans ce budget, car ils proviennent de contributions en espèces versées dans le cadre des opérations du PAM auxquelles les vivres sont destinés, y compris celles des bureaux de pays voisins. Les crédits du projet AAC doivent servir à financer des investissements dans les infrastructures, les subventions appuyant les partenariats avec le côté de l'offre, l'assistance technique, le renforcement des capacités, et le suivi et l'évaluation. Bien que le budget de l'AAC ne serve pas à financer les achats de produits alimentaires, le projet s'inscrit dans le cadre d'une opération ordinaire du PAM – le programme de pays pour l'Ouganda – et il fait œuvre de précurseur pour ce qui est des interventions du PAM ne reposant pas sur l'aide alimentaire.

CONSTATATIONS ISSUES DE L'ÉVALUATION

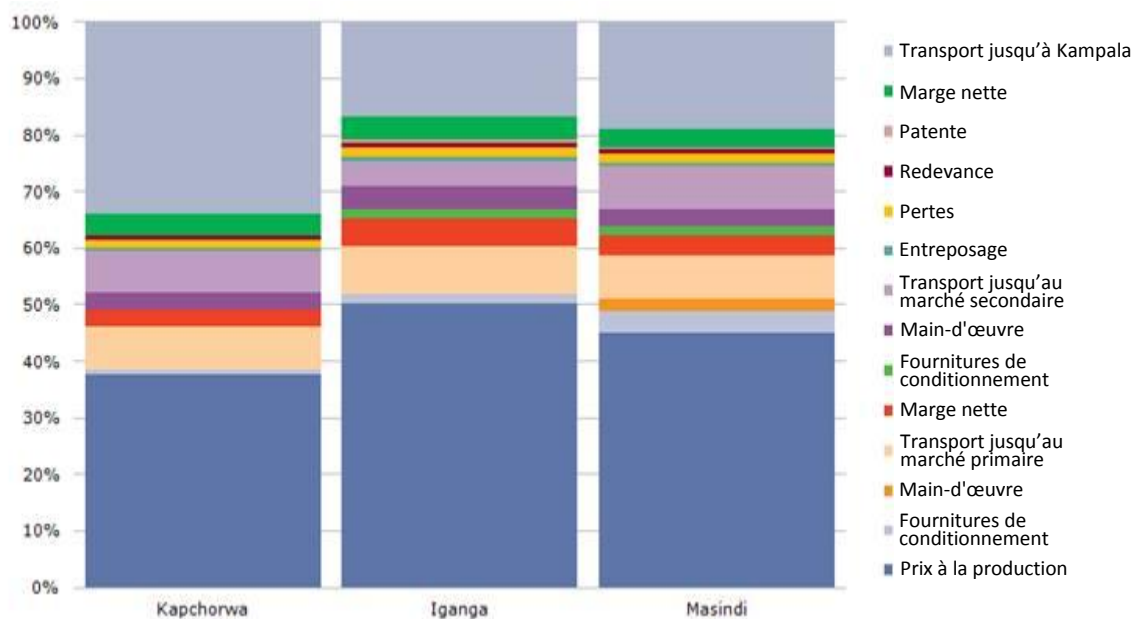
Pertinence

11. Le projet AAC est particulièrement pertinent, tant pour l'Ouganda que pour le PAM, car il tient compte de plusieurs atouts, à savoir l'avantage dont dispose l'Ouganda par rapport à ses concurrents de la région pour la production céréalière, l'existence d'un cadre relativement porteur, la portée des achats locaux du PAM pour le marché et l'intérêt de l'utilisation d'une plate-forme d'achats pour favoriser le développement d'un pays. Par ailleurs, cette initiative permet d'appuyer les mesures prises par les pouvoirs publics et aide le PAM à tempérer les répercussions défavorables de la stimulation de l'offre qu'entraîne sa présence sur le marché d'un certain nombre de produits, notamment le maïs. Toutefois, compte tenu du passage de l'aide alimentaire aux transferts monétaires et aux bons, il se pourrait que le rôle de principal acquéreur de denrées alimentaires joué par le PAM en Ouganda soit de courte durée; dans l'intervalle, il pourra utiliser les achats de produits alimentaires pour contribuer à remodeler le marché.

Validité de la conception

12. Le projet AAC est dépourvu de cadre logique présentant les objectifs et la chaîne de résultats. Il faut donc déduire les objectifs et les cibles du programme de pays, du plan d'exécution de l'initiative Achats au service du progrès en Ouganda et de l'accord d'action conjointe conclu avec le Gouvernement pour l'AAC, trois documents qui divergent parfois. Le bureau de pays a entrepris d'élaborer un cadre logique plus cohérent à partir des objectifs mentionnés dans l'accord d'action conjointe.
13. Cependant, l'innovation en matière d'achats locaux n'étant pas une nouveauté en Ouganda, bien au contraire, le projet repose sur une analyse relativement solide. Il a été conçu sur la foi d'éléments attestant de l'impact des achats locaux effectués par le PAM sur l'émergence de marchés céréaliers structurés et de leur efficacité, point qui n'avait pas fait l'objet d'un examen attentif pour les activités pilotes menées dans les autres pays au titre de l'initiative Achats au service du progrès. Comme le montre la figure 2, les prix au départ de l'exploitation sont bas, ce qui s'explique généralement par les insuffisances dues à la médiocrité des infrastructures de marché et les caractéristiques des agriculteurs plutôt que l'exploitation de ces derniers par les négociants. La faiblesse des marges dégagées par les intermédiaires entre les agriculteurs et le marché de gros de Kampala et les écarts de prix relativement peu importants entre les différentes localités laissent penser que le marché fonctionne bien. Cette situation explique pourquoi le Bureau du PAM en Ouganda a adopté une démarche différente et plus concrète pour travailler avec les négociants – y compris dans le cadre de la composante Achats au service du progrès – en encourageant le SRE et en mettant l'accent sur l'accroissement de la capacité d'entreposage et l'amélioration de la qualité du maïs.

Figure 2: Coûts de commercialisation entre le départ de l'exploitation et Kampala (2002)



Source: Wandschneider et Hodges. 2005. *Local Food Aid Procurement in Uganda*. Chatham, Royaume-Uni, Natural Resources Institute.

14. Cependant, les évaluateurs se demandent dans quelle mesure le projet s'est appuyé sur la collaboration déjà engagée par le PAM et d'autres acteurs avec les organisations paysannes. Il s'agit d'un aspect important, puisque ces dernières jouent un rôle de premier plan dans l'AAC, projet qui vise à apporter aux agriculteurs un appui sur le plan des intrants et des produits et dans le cadre duquel il est envisagé de confier la gestion des infrastructures de marché à des structures collectives. Comme le montre l'évaluation à mi-parcours de l'initiative Achats au service du progrès, la logique de l'AAC repose également sur un certain nombre de méta-hypothèses qui n'ont pas été dûment répertoriées ou suffisamment testées durant la phase de conception. Ces hypothèses sont les suivantes: i) l'action collective par le biais des organisations paysannes est un moyen efficace de remédier aux carences des marchés d'intrants et de produits; ii) la production céréalière est susceptible d'aider les petits exploitants à accroître leurs revenus et de contribuer à l'atténuation de la pauvreté; et iii) la participation des femmes aux organisations paysannes peut favoriser leur autonomisation. Par ailleurs, les risques n'ont pas été suffisamment pris en considération lors de la conception de l'AAC; or les marchés sont par essence risqués, en particulier les marchés ougandais d'exportation de céréales, qui sont soumis aux influences politiques et subissent les effets de l'action arbitraire de l'État. Cette situation aggrave les risques spécifiques que courent les paysans des zones marginales qui pratiquent l'agriculture pluviale dans des régions où les infrastructures économiques sont très insuffisantes.
15. Les multiples objectifs chiffrés sont parfois audacieux, puisqu'il est notamment prévu de multiplier par deux le montant des achats pour le porter à 100 millions de dollars par an. Bien que cet objectif s'appuie sur la vaste expérience du PAM en matière d'achats locaux, il représente une progression spectaculaire de ces achats, même si l'on tient compte de l'ampleur des aides prévues pour dynamiser l'offre. Les objectifs concernant les petits exploitants sont également extrêmement ambitieux, en particulier la hausse de 50 dollars du revenu annuel et les objectifs concernant le volume des achats effectués auprès des organisations paysannes, censées représenter la moitié de ces achats d'ici à 2014. La

problématique hommes-femmes est une question fondamentale, aussi bien pour l'AAC que pour l'initiative Achats au service du progrès, mais l'objectif fixé en la matière concerne la participation – les femmes devant représenter la moitié des membres des organisations paysannes – plutôt que l'influence des femmes au sein de ces organisations ou même les avantages qu'elles retirent de leur participation. Le bureau de pays admet qu'il est très ambitieux de vouloir faire évoluer les relations entre les sexes dans le laps de temps correspondant à la durée du projet.

16. Le cadre et le dispositif de suivi et d'évaluation sont plus axés sur la mesure de la réalisation des objectifs chiffrés que sur l'apprentissage. Or l'AAC constitue une innovation pour le bureau de pays, qui doit être en mesure de tirer les enseignements de cette expérience. Le projet aurait donc gagné à être conçu comme une intervention de recherche-action et doté d'un dispositif de suivi et d'évaluation permettant un retour d'informations plus rapide afin de pouvoir plus facilement tirer les leçons de l'expérience et réfléchir au bien-fondé des activités mises en place.

Résultats obtenus

⇒ *Achats locaux*

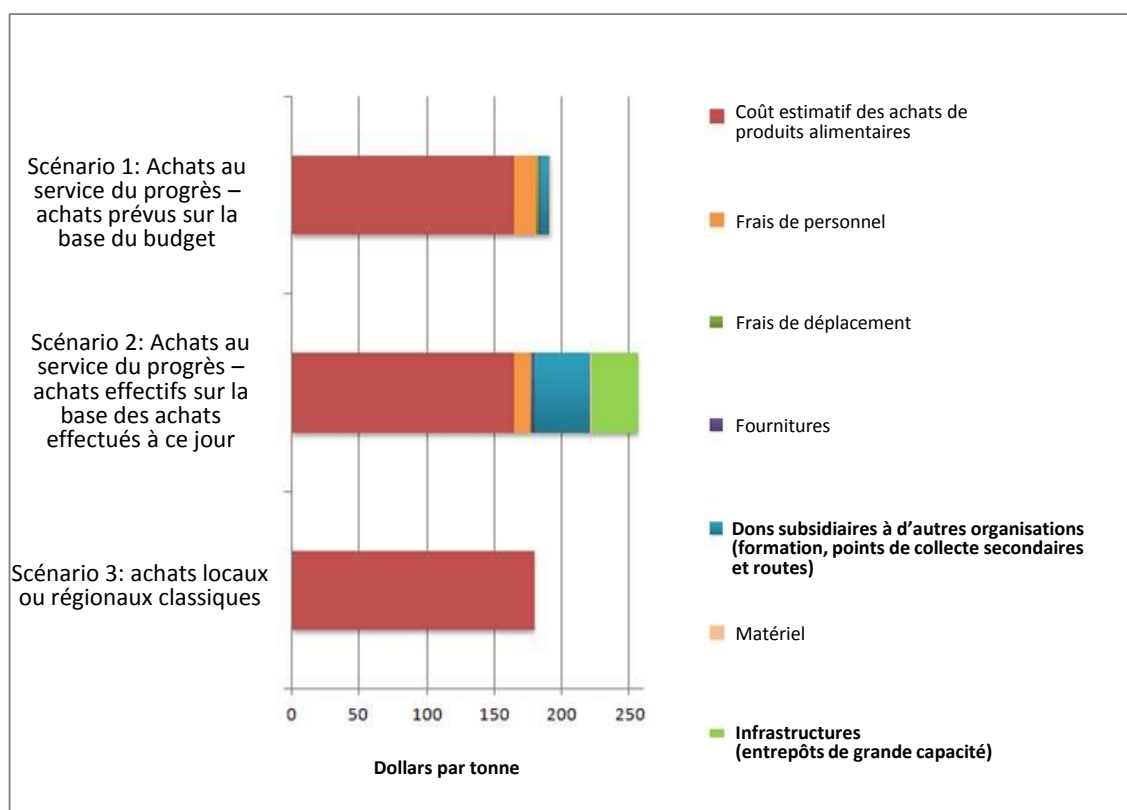
17. En 2010, le volume total des achats effectués par le PAM en Ouganda s'est établi à 125 700 tonnes, ce qui représente une valeur de 33 millions de dollars, soit un montant très inférieur à l'objectif de 100 millions de dollars initialement prévu. Cet écart n'est pas surprenant compte tenu des facteurs imprévisibles qui jouent sur les achats du PAM, tels que les volumes de production et les prix pratiqués sur le marché national et régional, ainsi que le montant des ressources financières disponibles. Le maïs reste le principal produit alimentaire acheté, et les prévisions d'augmentation des volumes d'achat de sorgho, de cossettes de manioc, de millet, de sésame et de poisson ne se sont pas encore concrétisées.
18. Alors que dans le cadre du projet AAC, l'objectif était de porter à 35 pour cent d'ici à 2012 la proportion du volume de produits alimentaires acheté selon les modalités de l'initiative Achats au service du progrès, les proportions atteintes étaient de 6,1 pour cent des achats locaux et régionaux en 2009 et de 3,2 pour cent en 2010. La proportion d'achats directs auprès des organisations paysannes – y compris les contrats à terme – a diminué, de même que le nombre d'organisations d'agriculteurs ayant bénéficié de contrats directs, qui est passé de 14 en 2009 à 5 en 2010. En revanche, la proportion d'achats effectués dans le cadre du SRE a progressé pour atteindre près de 60 pour cent des 3 800 tonnes achetées selon les modalités de l'initiative Achats au service du progrès en 2010 (tableau 1).

TABLEAU 1: RÉCAPITULATIF DES ACHATS EFFECTUÉS SELON LES MODALITÉS DE L'INITIATIVE ACHATS AU SERVICE DU PROGRÈS				
	2007	2008	2009	2010
Volume total effectif (en tonnes)	7 101	3 807	7 107	3 848
Appels d'offres (%)	–	90	48	36
Achats directs (%)	–	10	52	64
Pourcentage du total des achats locaux ou régionaux	3,4	–	6,1	3,2
Denrée achetée				
Maïs (en tonnes)	7 101	3 473	6 426	3 793
Haricots (en tonnes)	–	335	681	55
Achats directs auprès d'organisations paysannes				
Nombre d'organisations paysannes fournissant des produits	18	8	14	5
Volume vendu au PAM (en tonnes)	7 101	3 759	5 331	1 608
Achats auprès d'entrepôts (SRE)				
Nombre de SRE fournissant des produits	–	1	3	3
Volume vendu au PAM (en tonnes)	–	48	1 796	2 240

Source: rapport sur les achats effectués par le PAM dans le cadre de l'initiative Achats au service du progrès.

19. Les ambitieux plans concernant l'AAC ont été largement diffusés, ce qui a suscité une attente chez les partenaires et les paysans qui a parfois entravé les achats effectués par le PAM selon les modalités de l'initiative Achats au service du progrès. Les avancées sur la voie de la réalisation des objectifs étant décevants, il convient de prêter attention à la gestion de la communication de manière à éviter que les attentes grandissantes ne cèdent le pas à la désillusion.
20. Une forte proportion de fournisseurs n'honorent pas leurs engagements, que ce soit pour les achats locaux ordinaires ou pour ceux effectués dans le cadre de l'initiative Achats au service du progrès, pour lesquels le taux de défaillance a atteint 29 pour cent pour la période 2008–2010. Plusieurs facteurs expliquent cette situation: la qualité est plus difficile à garantir pour le maïs que pour d'autres céréales; la hausse des prix du marché enregistrée en 2010 a encouragé les ventes parallèles puisque les contrats établis sur la base de prix convenus en début d'année avaient perdu de leur intérêt; et les organisations paysannes et les fournisseurs des entrepôts trouvent les procédures d'achat et de paiement du PAM excessivement lourdes.
21. Les données disponibles n'ont pas permis de comparer avec précision le rapport coût-efficacité des achats effectués dans le cadre de l'initiative Achats au service du progrès et des achats locaux classiques, qui constitueraient la solution de rechange si le PAM ne parvenait pas à se procurer des produits alimentaires en Ouganda dans le cadre de cette initiative. Par conséquent, la figure 3 n'a qu'une valeur indicative.

Figure 3: Comparaison de coûts selon différents scénarios



Sources: rapport sur les achats effectués en Ouganda et rapport de synthèse sur les dépenses au titre de l'initiative Achats au service du progrès.

22. Quoi qu'il en soit, la figure 3 laisse penser que, si l'achat des aliments proprement dits est moins onéreux dans le cadre de l'initiative Achats au service du progrès qu'auprès d'autres sources, son coût total est environ 50 pour cent plus élevé en raison des subventions versées aux organisations partenaires et des frais de transport des céréales, qui sont gonflés du fait des volumes limités achetés jusqu'à présent dans le cadre de l'initiative Achats au service du progrès. Le premier scénario fait apparaître ce que serait le coût total à la tonne des achats relevant de l'initiative Achats au service du progrès si les objectifs de volume prévus étaient atteints. Le montant des frais fixes étant divisé par un nombre de tonnes beaucoup plus élevé, le prix à la tonne des céréales achetées selon les modalités de l'initiative est dans cette hypothèse beaucoup plus proche du prix de revient pour les achats classiques.
23. Il ressort de cette analyse qu'un certain nombre d'équilibres sont à trouver. Si les activités relevant de l'initiative Achats au service du progrès prennent l'ampleur prévue à la conception, les coûts considérables qu'entraîne le renforcement des capacités des agriculteurs se répartiront sur un volume d'achats important, ce qui entraînerait un surcoût unitaire modeste par rapport aux achats locaux classiques. Si, en termes de développement, les effets sur les petits exploitants d'un surcoût à la tonne peu élevé et temporaire sont supérieurs à ceux des achats locaux ou régionaux classiques, alors la formule des Achats au service du progrès est incontestablement valable. Si, au contraire, les surcoûts qui accompagnent les achats relevant de l'initiative sont élevés et persistants, ou si les effets de l'initiative ne sont pas nettement supérieurs pour les petits exploitants à ceux des achats locaux ou régionaux, alors les ratios coûts-avantages ne plaident pas en faveur de l'initiative.

24. En ce qui concerne les perspectives, les achats directs vont vraisemblablement demeurer plus onéreux que les procédures d'appel d'offres classiques, à moins que le PAM ne mette en place des services d'inspection et de logistique moins coûteux. Ce constat laisse penser que la recherche de formules de collaboration directe avec les paysans doit constituer une priorité. Le SRE peut permettre de réaliser des économies sur la logistique et les marges des intermédiaires par rapport aux appels d'offres classiques, tandis que les coûts de financement plus élevés supportés dans le cadre de ce système sont susceptibles d'être compensés par l'avantage que présente l'élimination des livraisons non assurées, l'accroissement du nombre d'intermédiaires sur le marché et la réduction de la volatilité des prix. Toutefois, le coût du reconditionnement des céréales – afin de respecter les règles de marquage des sacs imposées par les donateurs – n'est pas négligeable.

⇒ *Aide à la productivité de l'agriculture*

25. Plusieurs des activités prévues concernant la production de manioc, de riz et de fruits et légumes dans le nord de l'Ouganda avaient débuté lorsque la présente évaluation a été menée, mais cette évaluation est axée sur les cultures qui présentent un intérêt au regard de l'initiative Achats au service du progrès, c'est-à-dire le maïs et les haricots. La plupart des partenaires opérationnels de l'AAC s'efforcent d'améliorer la productivité au moyen d'activités de formation ou en facilitant l'accès aux intrants. Bien que cet appui au côté de l'offre ne puisse être mis directement au crédit de l'AAC, la volonté de faire coïncider les activités d'appui au marché avec des perspectives d'amélioration des pratiques agricoles est un élément important de la stratégie de partenariat mise en œuvre dans le cadre du projet.

26. Les stratégies utilisées pour améliorer la productivité prévoient souvent des contrats à terme, qui assurent aux producteurs un prix garanti à l'avance; cela devrait inciter les agriculteurs à investir dans l'amélioration des techniques de production. Cependant, les ambitieux plans de contrats à terme prévus au titre de l'AAC n'ont jusqu'ici pas été mis en tête des priorités – en raison d'inquiétudes ayant trait à la nécessité d'engager des fonds bien avant d'avoir à acheter les vivres, ainsi qu'aux ventes parallèles – d'où un sentiment de frustration chez un certain nombre de parties extérieures.

⇒ *Aide à la valorisation des produits*

27. Des efforts considérables ont été consacrés à l'amélioration des opérations après récolte, en particulier grâce à des sessions de formation à ces opérations et à la commercialisation des céréales, tandis que certains partenaires ont de leur côté assuré la formation des organisations paysannes en matière de gouvernance, d'administration et de gestion. En décembre 2010, environ 15 700 petits exploitants, techniciens agricoles, négociants de petite et moyenne dimension et exploitants d'entrepôts avaient suivi une formation, principalement dans le cadre d'un réseau de fermes-écoles et de coopératives locales. Ce chiffre représente 63 pour cent de l'objectif fixé pour la première phase, qui s'est achevée en juin 2011. Agriculteurs et agricultrices se sont déclarés satisfaits des activités de renforcement des capacités, qui ont un effet perceptible sur les connaissances en matière d'opérations après récolte.

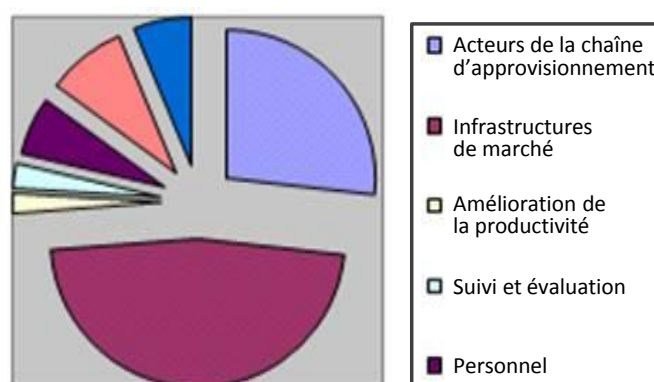
28. Dans le cadre du projet AAC, les organisations paysannes ont également reçu toute une gamme de matériel – généralement mis à disposition à titre gratuit mais parfois aussi financé grâce à un fonds renouvelable – notamment des bâches, hygromètres, sondes d'échantillonnage, balances et palettes et, dans certains cas, des cribles métalliques et des abris mobiles. Il est trop tôt pour évaluer l'impact de ces activités sur les méthodes employées, mais il conviendrait de le mesurer avec soin au moyen du dispositif de suivi et d'évaluation.

29. Jusqu'ici, l'aide aux activités de mouture et d'enrichissement de la production locale a été limitée, mais le bureau de pays a mis en route un plan visant à appuyer les minoteries privées.

⇒ *Développement de mécanismes de marché viables*

30. Des progrès considérables ont été accomplis sur le plan du développement des infrastructures de marché, un aspect qui a bénéficié de financements à hauteur de 7 millions de dollars. La figure 4 montre la place qu'occupent les infrastructures et les partenariats avec les acteurs de la chaîne d'approvisionnement dans les activités relevant de l'AAC et des Achats au service du progrès déployés en Ouganda.

Figure 4: Répartition des 14,2 millions de dollars de crédits relevant de l'AAC et des Achats au service du progrès déployés à ce jour



31. Deux grands entrepôts ont été remis en état à Gulu et Tororo et fonctionnent aujourd'hui en tant qu'entrepôts agréés par la bourse ougandaise des marchandises. En mars 2011, l'aménagement de 63 pour cent des 58 points de collecte secondaires initialement prévus avait débuté. Alors que les travaux devaient s'achever au plus tard au mois de juin, au moment de l'évaluation seulement 15 pour cent du nombre total de points de collecte prévus étaient prêts, ce qui signifie que peu d'installations sont opérationnelles pour l'instant: 17 pour cent des aménagements ont été annulés, et dans 20 pour cent des cas, le calendrier a été revu.

32. La stratégie arrêtée pour la planification des infrastructures de marché suscite un certain nombre d'interrogations en ce qui concerne la viabilité. Certains des partenaires avec lesquels le PAM a signé des contrats ont une expérience limitée de la commercialisation de produits agricoles. Dans le cadre de contrats de courte durée (12 à 15 mois), les partenaires doivent recenser les organisations paysannes, renforcer leurs capacités d'organisation, planifier et construire les points de collecte secondaires et les routes et former les organisations d'agriculteurs à l'utilisation des points de collecte. En dépit de l'adoption d'une approche participative de la recherche des sites, les intermédiaires censés utiliser les installations – en particulier les négociants et les transporteurs – ont rarement été consultés au sujet de leur implantation, de leur gestion et de leur entretien.

33. Le taux d'utilisation des infrastructures, qui dépend de leur implantation et de la qualité de leur gestion, en déterminera la viabilité. L'équipe d'évaluation s'interroge sur ces deux éléments. En particulier, la gestion de la capacité d'entreposage et l'entretien des routes supposent une forte implication des structures collectives. Cet aspect nécessite un examen attentif puisqu'au titre de l'AAC sont prévues des infrastructures marchandes de commercialisation de beaucoup plus grande envergure pour la période 2011–2014:

22 équipements de séchage et de nettoyage des céréales, 27 entrepôts, 101 points de collecte secondaires et une unité de transformation et d'enrichissement des produits alimentaires de grande capacité. Si cet ambitieux plan est mené à bien et que les installations sont utilisées comme prévu à hauteur de 40 000 tonnes d'ici à 2014 – soit quelque 10 fois plus qu'en 2010 – le coût des infrastructures sera d'environ 17 dollars par tonne de céréales. Si le taux d'utilisation des capacités est faible, il est probable que les coûts seront très supérieurs aux avantages du projet. Il est suggéré que, pour fournir les infrastructures nécessaires, il pourrait être plus efficace de proposer une incitation sous forme de majoration de prix pour les céréales achetées dans le cadre de l'initiative Achats au service du progrès, en laissant le secteur privé mettre en place directement les infrastructures de marché nécessaires pour atteindre les objectifs d'achat ambitieux arrêtés dans le cadre de l'AAC et de l'initiative Achats au service du progrès. Le SRE constitue d'ailleurs un premier pas en ce sens.

34. Le PAM a apporté son concours à la Fondation Grameen pour proposer à 90 000 agriculteurs des informations sur les marchés par l'intermédiaire d'un réseau d'agents communautaires. Les résultats d'un contrôle ponctuel des informations fournies réalisé à l'improviste ont suscité des interrogations sur la fiabilité des sources utilisées par la Fondation.
35. Il ne fait aucun doute que le projet AAC a contribué à favoriser le développement du SRE en Ouganda: en effet, une part croissante de ses achats au titre du volet Achats au service du progrès provient du SRE; il apporte aujourd'hui son concours à l'installation de nouveaux entrepôts agréés; et il est engagé aux côtés de la bourse ougandaise des marchandises aux termes d'un accord officiel de partenariat. Bien qu'il ne soit pas possible de porter les réalisations de la bourse ougandaise des marchandises et du SRE au crédit exclusif de l'AAC, la demande émanant du PAM a exercé un puissant effet d'entraînement. Les achats que le Programme a effectués ont stimulé la demande de céréales sèches et propres, ce qui a permis aux entrepôts de drainer la demande existante ou potentielle d'une partie du secteur privé qui recherche du maïs de meilleure qualité. Par exemple, le volume total déposé dans les entrepôts agréés a atteint 8 133 tonnes en 2010, dont l'essentiel a été vendu à des acquéreurs autres que le PAM.
36. Cette évolution représente une amélioration non négligeable par rapport au système qui s'était mis en place pour répondre aux activités d'achats locaux du PAM en Ouganda; ce système était aux mains d'un petit nombre de gros négociants qui détenaient des stocks très limités et utilisaient les contrats du PAM pour obtenir des financements privés afin d'acheter des céréales destinées à alimenter leurs entrepôts de Kampala. Un système qui suppose le stockage de volumes de céréales plus importants dans des entrepôts décentralisés et qui peut aider les agriculteurs à obtenir des financements lorsqu'ils déposent leurs céréales et à les vendre lorsque les cours sont élevés, présente plusieurs avantages importants. On constate que les banques commencent à accorder des prêts aux détenteurs de récépissés d'entrepôt, ces récépissés servant de garantie, et que les paysans commencent à ne pas craindre de laisser leurs stocks à l'entrepôt. Toutefois, selon les données disponibles, il semble que jusqu'ici le volume de céréales déposé par les organisations paysannes dans les entrepôts agréés soit limité par rapport au volume entreposé par les agriculteurs et négociants de moyenne envergure.
37. Les principaux inconvénients sont que le prix des céréales a tendance à être plus élevé parce qu'il intègre les frais d'entreposage, et qu'il existe un risque de fraude de la part des exploitants des entrepôts agréés.

⇒ *Avantages pour les petits exploitants agricoles*

38. Les dispositifs de suivi et d'évaluation n'ont pas encore permis d'estimer les avantages pour les petits agriculteurs; en effet, à la date de l'évaluation à mi-parcours, l'enquête de référence n'avait pas été publiée. Toutefois, il est clair que le fait de ne pas atteindre les objectifs fixés en matière de volume des achats limite les avantages potentiels à un nombre d'agriculteurs moins élevé que prévu. Pour estimer les hausses de revenus que peuvent espérer les petits exploitants qui vendent directement leur production au PAM, l'équipe d'évaluation a envisagé deux cas de figure: i) aucune majoration de prix n'est proposée par le PAM, comme c'était le cas en 2010, mais pas les années précédentes; et ii) une prime de 20 shillings ougandais au kilogramme est offerte, ce qui correspond à la marge réalisée par les petits négociants rencontrés sur le terrain.
39. Le tableau 2 illustre plusieurs scénarios. Les colonnes A à C représentent différents systèmes de production, tandis que les lignes 1 à 3 représentent différents canaux de commercialisation. On part du principe que le point de départ est le scénario B1, les hausses de revenus correspondant à l'écart avec ce scénario. À brève échéance, l'effet le plus probable de l'AAC est d'aider les ménages à atteindre le scénario B2, dans lequel ils gagnent environ 20 dollars de plus pour avoir regroupé leur production, et B3, qui rapporte 20 à 40 dollars supplémentaires par ménage grâce à l'amélioration de la qualité. Toutefois, les scénarios les plus intéressants sont les scénarios C2, soit 55 dollars de plus par ménage, et C3, qui rapporte 55 à 85 dollars de plus, mais ces scénarios supposent une forte intensité d'intrants.

TABLEAU 2: HAUSSE POTENTIELLE DES REVENUS DES PETITS AGRICULTEURS					
		Scénario relatif au système de production			
		Semences domestiques	Semences améliorées – faible intensité d'intrants	Semences améliorées – forte intensité d'intrants	Semences hybrides – forte intensité d'intrants
Scénario relatif au mode de commercialisation		A	B	C	D
Rendement pour 0,5 hectare (en kg)		625	1 250	1 900	2 500
Revenu pour 0,5 hectare (en dollars et par ménage)	1	0	25	50	90
Revenu supplémentaire — prime de regroupement de 0 à 20 dollars par kg	2	+ 10 dollars/A1	+ 20 dollars/B1	+ 30 dollars/C1	+ 40 dollars/D1
Prime de qualité éventuellement versée par le PAM	3	-	+ 0 à 20 dollars/B2	+ 0 à 30 dollars/C2	+ 0 à 40 dollars/D2

Source: Étude de la chaîne de valeur du maïs réalisée en collaboration par plusieurs organismes des Nations Unies (chiffres relatifs à la production et au revenu selon le système de production), et entretiens (ordre de grandeur des majorations de prix).

40. Il ressort de cette analyse qu'il est peu probable que beaucoup de ménages cultivant une exploitation de taille moyenne bénéficient d'une hausse de 50 dollars de leur revenu annuel net. Les stratégies les plus susceptibles d'accroître les revenus sont l'amélioration de la productivité et le regroupement des récoltes, deux activités qui occupent une place importante dans le projet AAC, comme il a déjà été indiqué.
41. Les entretiens avec les agriculteurs et les échanges au sein des groupes de concertation ont permis de savoir comment les agriculteurs perçoivent les avantages et les difficultés liés à l'AAC. Ces perceptions sont récapitulées au tableau 3.

TABLEAU 3: AAC – FORCES, FAIBLESSES, POSSIBILITÉS ET MENACES	
Forces	Faiblesses
<p>Un projet bien compris par les agriculteurs</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Les dirigeants des organisations paysannes semblent avoir compris les exigences en matière de qualité. ➤ Les organisations paysannes ont assimilé un certain nombre de connaissances en matière d'opérations après récolte et d'entreposage, comme en atteste le fait que les agriculteurs sont satisfaits de la formation dispensée. <p>Perception des avantages potentiels</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Les agriculteurs se souviennent que le PAM a majoré les prix lors de récoltes exceptionnelles (avant 2010). <p>Conscience du caractère global de l'AAC</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Les agriculteurs apprécient le fait que l'AAC ne concerne pas seulement la production ou la commercialisation, mais l'ensemble de la filière. 	<p>Des procédures de transaction inadaptées</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ La procédure de paiement du PAM est trop longue, ce qui décourage certains agriculteurs. ➤ Les entrepôts du SRE sont loin des exploitations – il est difficile d'organiser et de payer le transport. ➤ Les paiements à terme posent plus de problèmes lorsque le marché est orienté à la hausse. En 2010, à la date de versement, les prix payés par le PAM avaient rarement été aussi intéressants que les prix pratiqués par les négociants. <p>Méconnaissance des avantages du SRE</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Les agriculteurs ont encore du mal à comprendre le fonctionnement du SRE. ➤ Le SRE n'a que très faiblement amélioré l'accès au crédit. Les coopératives d'épargne et de crédit de Massindi font exception, de même que le démarrage d'activités de prêts du secteur privé garantis par des récépissés d'entrepôt. <p>Problématique hommes-femmes</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Les femmes sont très peu nombreuses à exercer une activité de commercialisation des céréales; par conséquent, la stratégie qui consiste à faire participer les femmes aux organisations paysannes est-elle adaptée?
Possibilités	Menaces
<p>Accès au crédit</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ L'AAC pourrait aider les agriculteurs à améliorer leur accès au crédit, dont ils estiment avoir grand besoin. <p>Prévisibilité du marché</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Le marché du maïs est généralement soumis à des fluctuations particulièrement fortes; un marché plus prévisible pourrait contribuer à stabiliser les prix. <p>Besoin d'informations</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Les agriculteurs et les organisations paysannes souhaitent obtenir plus d'informations sur le SRE. 	<p>Méconnaissance des risques et avantages potentiels</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Le non-respect des normes de qualité se traduit par un accroissement spectaculaire des coûts de transaction, ce qui constitue un risque pour les agriculteurs. ➤ Au final, le prix acquitté par le PAM est parfois supérieur à celui pratiqué sur le marché local, mais le coût du respect des normes de qualité n'est pas estimé avec suffisamment de soin. ➤ Les agriculteurs rechignent à payer pour regrouper leurs récoltes sans connaître les avantages potentiels. <p>Attentes des agriculteurs</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ La lourdeur du processus d'agrément des organisations paysannes induit des coûts de transaction élevés et retarde la mise en place d'une relation commerciale avec le PAM. Jusqu'ici, seule une très faible proportion d'organisations paysannes agréées ont commencé à fournir des denrées au PAM.

TABLEAU 3: AAC – FORCES, FAIBLESSES, POSSIBILITÉS ET MENACES	
Forces	Faiblesses
	<p>Instauration d'un climat de confiance</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ La confiance à l'égard des animateurs de groupes et des exploitants du SRE est limitée. ➤ Tous les agriculteurs ne souhaitent pas tirer parti des débouchés pour des produits de qualité offerts par le PAM ou ne sont pas en mesure de le faire.

Source: Entretiens avec les agriculteurs.

FACTEURS EXPLICATIFS

42. L'exécution de l'AAC a tiré profit de la politique libérale appliquée par l'Ouganda en matière de commerce des céréales, mais les prix, déjà élevés, n'ont cessé d'augmenter, ce qui a aggravé le handicap que représente la lenteur des procédures d'achat et de paiement et beaucoup compliqué la tâche du PAM en ce qui concerne les achats de vivres dans le cadre de l'initiative Achats au service du progrès.
43. Le PAM a été en mesure de constituer un important réseau de partenaires auxquels sous-traiter un certain nombre d'activités. La coordination sur le terrain donne pleine satisfaction, et les activités de diffusion suscitent chez les partenaires des réactions favorables et contribuent à donner de l'AAC une bonne image. Cependant, la gestion et la mise en œuvre des activités d'AAC ont été ardues en raison de la complexité du projet, du caractère ambitieux de ses objectifs et de l'inexpérience du PAM et de la plupart de ses partenaires pour ce qui concerne certaines activités.
44. L'AAC en Ouganda étant une initiative-phare, l'équipe qui en est chargée est très vivement incitée à obtenir des résultats – notamment par la direction dans le bureau de pays et au Siège. Cette pression a suscité une très forte volonté d'innover et de passer à l'action. Des interprétations divergentes de la stratégie d'exécution ont entraîné une certaine tension entre l'unité chargée des achats et l'unité responsable de l'AAC.
45. Un certain nombre d'activités d'apprentissage ont été organisées en Ouganda, notamment une réunion mondiale du Comité technique de l'initiative Achats au service du progrès, au cours de laquelle celui-ci s'est penché sur les institutions de marché novatrices et, dernièrement, une réunion organisée à Gulu à l'intention des parties prenantes de l'AAC. Ces activités ont été très utiles, mais l'éclairage apporté par le dispositif de suivi et d'évaluation n'a pas été à la hauteur; ce dispositif, dont la mise en place a été très tardive, n'apporte pas une contribution suffisante au processus d'apprentissage.

CONCLUSION

46. L'AAC est un projet novateur qui recouvre un éventail d'activités particulièrement large et diversifié intéressant tous les maillons de la filière de commercialisation, et qui bénéficie de l'appui vigoureux du Gouvernement ougandais et de la direction du PAM, tant au niveau du pays qu'au Siège. Ces atouts non négligeables risquent d'être hypothéqués en raison des problèmes que soulève la gestion d'un projet de grande ampleur fort complexe, et il serait très regrettable que la mise en place tardive du dispositif de suivi et d'évaluation ne permette de tirer que très peu d'enseignements de la mise en œuvre du projet.

47. Il importe que l'intervention se déroule de manière cohérente, de l'approche conceptuelle à la mise en œuvre et au suivi et à l'évaluation, afin d'éviter une juxtaposition d'éléments hétéroclites qui ne s'appuient pas l'un l'autre. Par exemple, les décisions concernant l'implantation, la gestion et l'entretien des infrastructures de marché dans le cadre d'un programme de développement des marchés supposent une concertation avec les acteurs de la filière commerciale qui devraient utiliser les installations.
48. La viabilité de la formule d'achats directs du PAM auprès des organisations paysannes est discutable. Jusqu'ici, cette méthode a coûté cher et s'est avérée peu fiable, et il faut s'attendre à ce que ses effets bénéfiques sur les moyens d'existence des agriculteurs soient limités. Bien qu'il soit important de conserver plusieurs formules, les évaluateurs considèrent qu'il convient de privilégier davantage le SRE, afin que celui-ci puisse fonctionner sur une échelle qui en assure la stabilité. L'Ouganda est quasiment le seul pays dont la géographie soit adaptée à un SRE, mais celui-ci doit être exploité sur une échelle beaucoup plus large qu'à présent pour en garantir la viabilité financière. L'enveloppe dont dispose le PAM pour financer ses achats pourrait contribuer à lui assurer un développement suffisant.

RECOMMANDATIONS

49. **Recommandation 1: Accroître les investissements dans le système de récépissés d'entrepôt, qui constitue une stratégie de développement du marché.** Le PAM a apporté un soutien remarquable au démarrage du système de récépissés d'entrepôt ougandais, mais il faut que ce système fonctionne avec des volumes beaucoup plus importants pour pouvoir monter en puissance. Le projet d'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles serait susceptible d'apporter une contribution non négligeable au système de commercialisation des céréales en Ouganda, en faisant de manière progressive et planifiée du système de récépissés d'entrepôt le principal mécanisme d'achats locaux.
- Il faudrait privilégier une transition progressive de manière à ce que le recours quasi exclusif aux appels d'offres classiques cède le pas à une proportion plus équilibrée d'achats locaux effectués selon la formule associant système de récépissés d'entrepôt et bourse de marchandises, afin d'inciter les fournisseurs actuels à sauter le pas et à investir dans le matériel et les procédures nécessaires. Ces deux formules se caractérisant par des coûts et des avantages différents, il conviendrait de procéder à une analyse approfondie des coûts et avantages de chacune.
 - Le PAM devrait définir clairement avec le Gouvernement, les membres de la bourse ougandaise des marchandises et les autres parties prenantes la stratégie de développement de la formule associant système de récépissés d'entrepôt et bourse des marchandises ainsi que la structure, les modalités d'administration et le degré d'autonomie de la bourse ougandaise des marchandises.
 - Le bureau de pays devrait céder progressivement les activités d'entreposage à des exploitants d'entrepôts agréés par la bourse ougandaise des marchandises, de manière à mettre en place un groupe d'exploitants ougandais compétents capables de répondre aux besoins de la clientèle, publique comme privée. Le PAM devrait surveiller la gestion des entrepôts agréés et cesser immédiatement les achats auprès d'exploitants qui ne respectent pas les règles de bonne gestion. Si le PAM décide de cesser d'assurer lui-même l'entreposage des vivres, il lui faudra gérer la transition avec précaution afin d'éviter de déstabiliser les activités commerciales d'entreposage existantes.

50. **Recommandation 2: Améliorer la communication en évoquant les difficultés et les faiblesses afin de gérer les attentes.** Le projet d'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles a suscité de nombreuses attentes auxquelles il devient difficile de répondre et qu'il faudrait modérer.

- Il conviendrait de s'assurer que l'ensemble des partenaires, y compris le Gouvernement, comprennent que le projet d'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles est une initiative pilote, particulièrement en ce qui concerne les activités autres que les achats, qui sont un domaine nouveau pour le PAM et nombre de ses partenaires coopérants.
- Il faudrait veiller à ce que les objectifs soient réalistes, en particulier ceux qui figurent dans l'accord de partenariat conclu avec le Gouvernement.
- Il faudrait faire le nécessaire pour modérer les attentes des organisations paysannes à l'égard du PAM dans son rôle d'acqureur. Le regroupement des petits exploitants doit être encouragé pour son intérêt intrinsèque; il faudrait accorder moins d'importance à l'inscription des organisations paysannes sur les listes de fournisseurs potentiels du PAM. Les agriculteurs doivent considérer le PAM comme un client parmi d'autres, dont les procédures et les exigences ne leur conviennent pas nécessairement. L'agrément devrait être principalement réservé aux organisations paysannes qui disposent d'une expérience du regroupement des récoltes et qui sont préparées à relever les défis de la collaboration avec le PAM.

51. **Recommandation 3: Tirer les enseignements de la première phase du développement des infrastructures et du renforcement des capacités des organisations paysannes.**

- Il faudrait réaliser en 2012, soit un an après l'achèvement de toutes les infrastructures prévues à la phase 1, une analyse coûts–avantages des activités relatives aux infrastructures et au renforcement des capacités, comprenant une comparaison du projet d'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles avec d'autres projets qui poursuivent des objectifs analogues.

52. **Recommandation 4: Adapter le dispositif de suivi et d'évaluation afin de le rendre plus réactif et de faciliter le suivi des effets directs.**

- Le PAM devrait élaborer un cadre logique complet et cohérent pour le projet d'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles, afin de gérer et de suivre les activités jusqu'au terme du projet; ce cadre logique devrait comporter une analyse détaillée des hypothèses et des risques qui pèsent sur les agriculteurs, les négociants et le PAM.
- Il conviendrait de commencer à enregistrer des informations concernant les achats effectifs et ceux qui n'ont pas abouti, l'objectif étant de diagnostiquer avec plus de précision les failles du système d'achat et de pouvoir calculer avec exactitude le coût total des achats effectués au titre de l'initiative Achats au service du progrès. Il faudrait recueillir des informations sur l'ensemble du processus, depuis le début des négociations jusqu'au paiement final. Le bureau de pays devrait aussi mettre en place un système de rapports annuels rendant compte du coût des achats pour chacune des formules de l'initiative Achats au service du progrès et établissant des projections sur les répercussions que les nouvelles formules sont susceptibles d'avoir sur les coûts dans les prochaines années.

- Il est urgent d'établir une liste d'indicateurs de substitution permettant de mesurer les effets directs, et de les recueillir aux fins d'analyse. Le dispositif de suivi des effets directs devrait comprendre des entretiens qualitatifs avec les agriculteurs afin d'évaluer leur perception des avantages qu'ils peuvent retirer du projet d'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles.
53. **Recommandation 5: Continuer de s'employer à renforcer les capacités techniques en matière d'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles dans les secteurs essentiels.**
- La direction devrait continuer à doter l'équipe chargée du projet d'aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles de compétences spécialisées. Le renforcement des capacités des organisations paysannes et le développement de structures de marché devraient figurer en tête des priorités. Dans le cadre du projet, le PAM devrait chercher à renforcer et à officialiser les liens avec les partenaires techniques, de préférence ceux qui ont une expérience de l'exécution de projets.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

AAC	Aide à l'agriculture et à la commercialisation des produits agricoles
ODI	Institut britannique de développement outre-mer
SRE	système de récépissés d'entrepôt