

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 18 - 21 mai 1998

QUESTIONS D'ADMINISTRATION ET DE GESTION

**Point 8 de l'ordre du
jour**

ACHATS LOCAUX DE PRODUITS ALIMENTAIRES ET D'ARTICLES NON ALIMENTAIRES



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.A/98/8-B

15 avril 1998

ORIGINAL: ANGLAIS

Le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à apporter leur exemplaire personnel en séance et à ne pas demander d'exemplaires supplémentaires.

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

Conformément aux décisions relatives aux méthodes de travail prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1996, le Secrétariat s'est efforcé de préparer à l'intention du Conseil une documentation concise et orientée vers la décision. Les réunions du Conseil d'administration seront conduites avec efficacité, dans le cadre d'un dialogue et d'échanges de vues plus larges entre les délégations et le Secrétariat. Le Secrétariat poursuivra ses efforts afin de promouvoir ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite par conséquent les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en plénière par le Conseil.

Les fonctionnaires du PAM chargés du présent document sont les suivants:

Directeur de la Division des services de gestion:	A. Toh	tel.: 6513-2500
---	--------	-----------------

Chef de la Sous-division des achats et des contrats:	P. Miller	tel.: 6513-2811
--	-----------	-----------------

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 6513-2641).



INTRODUCTION

1. La passation des marchés occupe désormais une place importante dans les activités du PAM. Les biens et services qu'il se procure représentent traditionnellement 25 pour cent environ du total des achats des Nations Unies, ce qui fait du PAM la principale organisation d'achats du système des Nations Unies. Au sein du PAM, la responsabilité des achats incombe à la Division du transport pour ce qui est des services de transport terrestre, maritime et aérien, y compris les services accessoires de manutention et d'assurance des marchandises, ainsi qu'à la Sous-division des achats de la Division des services de gestion pour les vivres, articles non alimentaires et services généraux. Toutefois, les articles non alimentaires occupent une part relativement restreinte (équivalant à 11,9 millions de dollars¹ des achats effectués par le siège du PAM en 1997) quoique importante dans les activités d'achat du PAM, et se composent principalement de véhicules à moteur, de générateurs, d'ordinateurs et de matériel de communication provenant de fabricants et fournisseurs de pays développés, de sorte que le présent rapport sera principalement axé sur les achats de denrées alimentaires du PAM dans des pays en développement.
2. Dans le passé, les approvisionnements alimentaires du PAM provenaient en général des contributions en nature des pays donateurs. Ces dernières années toutefois, une part croissante des ressources a été versée en espèces. En 1997, le PAM a acheté 50 pour cent environ des 2,7 millions de tonnes qu'il a fournies à titre d'aide alimentaire. Cette tendance est notamment attribuable aux nouveaux facteurs suivants:
 - a) **Evolution des priorités en matière d'aide alimentaire.** Dans les années 90, la part de l'aide alimentaire utilisée dans les situations d'urgence a nettement augmenté. En général, dans les opérations de secours, la part des contributions en espèces est plus importante que celle des contributions en nature. Les ressources en espèces servent normalement à couvrir les frais de transport et de manutention de l'aide alimentaire fournie en nature mais elles sont aussi de plus en plus utilisées pour acheter les produits sur place et accélérer ainsi les livraisons.
 - b) **Evolution des politiques des donateurs.** Un certain nombre de donateurs ont adopté des politiques qu'ont permis un financement plus souple des programmes d'aide alimentaire. Il faut notamment citer à cet égard les achats locaux effectués les années où les récoltes sont exceptionnellement bonnes dans les pays bénéficiaires ou le recours à des opérations triangulaires lorsque cette formule se révèle plus rentable et plus pratique.
3. Plus de 90 pour cent des achats alimentaires du PAM se composent de céréales - grains et produits transformés (voir graphique III de l'annexe). Le reste consiste en légumes secs, huiles alimentaires, sucre, sel et lait en poudre.
4. Pour assurer une certaine cohérence dans l'application des principes régissant les achats dans l'ensemble du système des Nations Unies - même si cela intéresse principalement les articles non alimentaires - le PAM collabore étroitement avec toutes les autres institutions des Nations Unies et participe régulièrement à des réunions interinstitutions consacrées aux achats. Le cas échéant, le PAM applique également des normes communes, telles que celles qui ont été fixées par le Bureau des services d'achats interorganisations pour les

¹ Toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis.



véhicules officiels. A plusieurs reprises, le PAM a effectué des achats pour le compte d'autres organismes des Nations Unies et a lui-même fait appel aux services d'achats d'organismes apparentés pour subvenir à ses propres besoins. Dans tous les cas, le principe fondamental est la rentabilité globale.

5. En général, les achats du PAM se font sur appel d'offres. Pour les achats importants, des appels d'offres officiels sont publiés et des procédures strictes de réception et d'ouverture des soumissions sont appliquées sous la surveillance étroite du Bureau de la vérification interne des comptes. Ces dernières années, des pouvoirs limités en matière d'achats ont été confiés aux bureaux de pays dans le cadre de l'effort de décentralisation et dans un souci de mieux répondre aux situations d'urgence. Néanmoins, les bureaux de pays sont tenus de respecter les procédures établies pour assurer un niveau approprié de vérification et de contrôle.

DEFINITIONS

6. On entend par *achats locaux* de produits alimentaires les achats effectués dans un pays en développement pour utilisation ou consommation dans ce même pays.
7. On entend par *achats triangulaires* de produits alimentaires les achats réalisés dans un pays en développement pour utilisation ou consommation dans un autre pays.

Achats locaux et triangulaires

8. Le PAM a commencé à réaliser des achats locaux et triangulaires à grande échelle en Asie dans les années 70 pour faire face à l'afflux des réfugiés cambodgiens en Thaïlande. Cette méthode a été introduite en Afrique au début des années 80 avec l'achat d'excédents de maïs en provenance du Zimbabwe. Depuis, dans le cadre de différentes initiatives telles que "Les achats triangulaires", "Les opérations Sud-Sud" et "L'Afrique pour l'Afrique", les achats effectués par le PAM dans des pays en développement ont beaucoup augmenté. En Asie et en Amérique latine, les achats réalisés par le PAM dans des pays en développement sont destinés non seulement à des pays voisins mais aussi à d'autres régions du monde. L'intervention humanitaire du PAM en République populaire démocratique de Corée (RPDC) a contribué à gonfler les quantités, en particulier de riz, achetées en Asie du Sud-Est.
9. Comme l'illustre le graphique I à l'annexe, les achats de vivres réalisés par le PAM dans des pays en développement se sont stabilisés en termes monétaires depuis le début de la présente décennie à quelque 60 à 70 pour cent du total des achats mondiaux (voir graphique IV). En 1997, les achats de vivres du PAM ont atteint en valeur le record absolu de 323 millions de dollars (équivalant à 1,367 million de tonnes) mais la part des achats réalisés dans des pays en développement est tombée de 69,9 pour cent en 1996 à 62,5 pour cent en 1997. La forte progression des achats totaux et le recul du pourcentage des achats effectués dans les pays en développement sont essentiellement dus à un changement fondamental dans les modalités de versement de la contribution du Canada au PAM. Traditionnellement, le Gouvernement canadien achetait les céréales à l'Office canadien du blé pour honorer ses contributions en nature au PAM. Or, depuis 1997, le PAM a été prié d'effectuer les achats auprès de l'Office canadien du blé pour le compte du Gouvernement canadien. En conséquence, la part en pourcentage des achats provenant de pays en développement dans les chiffres de 1997 est en réalité moins étonnante que ne semblerait l'indiquer une lecture superficielle du graphique.



10. Parmi les pays en développement, c'est l'Afrique qui représente la plus grande part des achats, l'Afrique australe à elle seule comptant pour 25 pour cent environ de ces derniers, tant en volume qu'en valeur. Une évolution intéressante pour le PAM dans ce domaine a été la progression spectaculaire des achats céréaliers en Ethiopie où les récoltes de blé ont été exceptionnelles. Les achats effectués par le PAM dans ce pays sont passés d'environ trois millions de dollars au cours des deux années précédentes à près de 28 millions de dollars (représentant 92 400 tonnes de céréales) en 1997.
11. En Asie, le Viet Nam (11,7 millions de dollars) et la Thaïlande (15,4 millions de dollars) continuent de vendre des quantités importantes au PAM, du fait essentiellement d'importants achats de riz pour la RPDC. La Chine a également bénéficié du programme exécuté par le PAM dans la RPDC. Les achats réalisés par le PAM en Chine sont passés de 7,2 millions de dollars en 1996 à 11,6 millions de dollars en 1997.
12. Les autres pays en développement qui ont été ajoutés à la liste des fournisseurs du PAM en 1997 ont été le Guyana et la Palestine. En 1997, le PAM a acheté des denrées alimentaires à 53 pays en développement.
13. Pour faciliter les achats locaux et triangulaires, le PAM accroît régulièrement le nombre de spécialistes des achats dans les bureaux de pays. En 1996, le PAM avait nommé des fonctionnaires chargés des achats au Kenya, en Ouganda, en Tanzanie, en Turquie et au Zimbabwe. Le spécialiste des achats en Tanzanie a été transféré en Ethiopie en 1997. En 1998, des spécialistes des achats seront nommés en Inde et en Côte d'Ivoire.

ENSEIGNEMENTS TIRES DES OPERATIONS D'ACHATS TRIANGULAIRES ET LOCAUX

14. Au fil des ans, le PAM a tiré de nombreux enseignements de l'expérience qu'il a acquise en matière d'achats dans des pays en développement du monde entier. Les échanges et les approvisionnements dans les pays en développement, en particulier sur les "marchés naissants", sont plus sensibles à certains facteurs variables qu'ils ne le sont sur les marchés établis des pays développés. Cette sensibilité s'étend souvent à des facteurs qui ne jouent pas normalement de rôle dans les opérations commerciales sur des marchés établis. Il faut notamment citer les interventions gouvernementales qui perturbent parfois les pratiques commerciales habituelles.
15. Les achats effectués dans des pays en développement exigent donc beaucoup plus d'efforts et de ressources en personnel que des achats analogues sur des marchés internationaux ou établis. En outre, le PAM a appris que les considérations ci-après sont essentielles lorsque les achats sont réalisés sur des marchés naissants:

Coordination

16. Le marché local a dans certains cas été désorganisé et les achats locaux effectués par des organisations d'aide alimentaire ont été compromis car les acheteurs n'ont pas coordonné leurs achats. On peut citer par exemple le cas de l'Ouganda où, en 1994 et 1995, différentes organisations ont essayé d'acheter des vivres qui n'étaient pas disponibles dans les quantités demandées. Il en est résulté des prix élevés et de nombreux cas de non exécution, les fournisseurs se disputant des stocks insuffisants pour honorer leurs engagements. Par contre la coordination a été très efficace dans le cas du vaste programme d'achats locaux entrepris en Ethiopie en 1996.



Suivi des facteurs influençant l'offre

17. Une surveillance constante des facteurs du marché pertinents est nécessaire pour savoir si les achats proposés sont faisables et pour évaluer et faciliter l'exécution des contrats. La vérification des stocks avant, pendant et après la procédure d'appel d'offres est essentielle pour accroître la fiabilité des livraisons (en réduisant le risque de non-exécution des contrats). En même temps, la rentabilité est meilleure puisqu'il est possible de déterminer ou de prévoir assez sûrement les prix au départ de l'exploitation et les coûts de stockage, de nettoyage et de transport grâce aux informations recueillies. Ces mêmes renseignements peuvent servir de point de départ des décisions concernant l'opportunité d'acheter et les procédures d'achat les plus appropriées.
18. Les analyses de marché réalisées au cours des visites sur le terrain sont importantes pour déterminer si les prix proposés sont le résultat de facteurs naturels sur un marché compétitif ou s'il se peut qu'ils découlent de monopoles ou d'actions collusoires entraînant pour les fournisseurs des marges bénéficiaires qui pourraient être considérées comme excessives et portant préjudice à l'évolution naturelle des marchés. Elles sont aussi utiles pour déterminer si les consommateurs locaux sont pénalisés par une hausse anormale des prix au départ de l'exploitation du fait des activités d'achat des organismes d'aide alimentaire.
19. Le PAM a appris à ses dépens que les contractants ne respectent souvent pas leurs engagements lorsqu'il ne prend pas les mesures de précaution nécessaires pour s'assurer que les fournisseurs disposent effectivement du stock avant la signature des contrats. Ainsi, début 1997, le PAM a signé des contrats avec huit fournisseurs éthiopiens, portant sur la livraison de 32 000 tonnes de céréales. Les contrats ont été signés sous réserve que les fournisseurs dont la soumission aurait été retenue présenteraient une caution d'offre/exécution évaluée à six pour cent de la valeur totale du contrat. Les stocks n'ont pas été vérifiés et, sur ces contrats, 11 000 tonnes seulement ont été livrées (34 pour cent de la quantité prévue). La plupart des fournisseurs qui ont signé des contrats au cours de cette période ne disposaient pas de stocks suffisants pour honorer les engagements qu'ils avaient pris au moment de la signature du contrat.
20. La situation s'est améliorée de manière spectaculaire à partir d'avril 1997, lorsque le PAM a mis en place un système de vérification des stocks avant la signature des contrats. Durant le restant de l'année 1997, des contrats portant sur 69 000 tonnes de céréales et 4 000 tonnes de haricots ont été signés, le taux de non-exécution s'élevant au total à 1,3 pour cent, soit moins de 1 000 tonnes. Les fournisseurs étaient invités à ne soumissionner qu'à hauteur des stocks disponibles, les stocks étant vérifiés avant la signature des contrats. La vérification des stocks décourage la spéculation et encourage les fournisseurs à ne s'engager que sur des quantités correspondant à leurs capacités financières.

Rapidité des paiements

21. La trésorerie est souvent un problème majeur pour les négociants et fournisseurs des pays en développement et est l'une des causes principales de non-exécution. La rapidité du règlement permet de garantir que les fournisseurs ont les fonds nécessaires pour transporter leurs stocks et effectuer des achats supplémentaires.

AVANTAGES DES ACHATS TRIANGULAIRES ET LOCAUX

22. Les achats triangulaires et locaux effectués dans des pays en développement présentent des avantages immenses, qui sont notamment les suivants:



- a) **Ils contribuent à développer l'infrastructure locale.** Les achats dans les pays en développement sont essentiels pour la transition de l'aide au commerce, en fournissant une base solide de développement durable. Le développement des échanges profite souvent à une multitude d'autres industries satellites ou complémentaires allant de l'agriculture au commerce (y compris le commerce de produits accessoires tels qu'engrais et sacs en jute ou en plastique) et aux transports.
- b) **Ils accroissent l'acceptabilité des produits.** Une denrée alimentaire de base achetée dans le pays ou dans la région peut souvent convenir mieux qu'un produit de provenance lointaine acheté ou fourni à titre de don. Cette démarche est non seulement plus acceptable du point de vue des habitudes alimentaires des bénéficiaires mais elle supprime aussi le risque de dépendance à l'égard des denrées alimentaires non locales.
- c) **Ils améliorent la rapidité d'approvisionnement.** Les denrées alimentaires achetées localement ou dans des régions voisines peuvent souvent être livrées plus rapidement que les importations de l'étranger qui nécessitent de longs voyages par mer. Cependant, cet avantage est contrebalancé par le fait que les négociants sont fiables sur les marchés en développement. L'inclusion de clauses de pénalité peut éliminer une partie de ces problèmes de livraison.

CE QUE LES DONATEURS PEUVENT FAIRE

23. Les avantages supplémentaires tirés des achats locaux et triangulaires en termes de développement durable sont manifestes. Les donateurs peuvent y contribuer en fournissant plus de dons en espèces assortis de la plus grande souplesse possible d'utilisation de manière à tirer parti de l'évolution de la situation de l'offre dans les pays en développement. Cependant, comme la rentabilité dépend de considérations saisonnières, il est également essentiel que ces contributions en espèces soient versées à temps.

CE QUE LES GOUVERNEMENTS DES PAYS FOURNISSEURS PEUVENT FAIRE

24. **Les activités de promotion** du commerce font souvent défaut dans de nombreux pays en développement. Sur ces marchés, les fournisseurs sont en général de petites entreprises qui n'ont pas de liens internationaux ou qui ne peuvent se permettre d'exécuter de vastes programmes de commercialisation. D'autre part, les acheteurs acquièrent ce qu'ils connaissent. Les gouvernements, en général par l'intermédiaire de leurs organismes ou associations de commerce, peuvent jouer un rôle en organisant des séminaires ou des expositions; les ambassades peuvent envoyer régulièrement des renseignements sur les produits disponibles et leurs spécifications.

25. **L'élaboration de réglementations commerciales conformes aux pratiques internationales** est essentielle à tout effort d'amélioration des échanges. D'après l'expérience du PAM, l'absence de telles réglementations encourage souvent les gouvernements à s'immiscer dans les opérations commerciales, ce qui nuit à la confiance des acheteurs. Un arbitrage libre et équitable est nécessaire pour assurer un règlement rapide des litiges commerciaux.

26. **La fourniture d'infrastructure de base et de services d'appui** est un autre domaine dans lequel les gouvernements des pays fournisseurs peuvent aider leurs agriculteurs et leurs négociants. Il arrive trop souvent que les excédents agricoles ne puissent être achetés faute



de routes d'accès, d'entrepôts ou de mécanismes de contrôle qualitatif et quantitatif. Il faut considérer les fonds consacrés à résoudre ces problèmes comme des investissements qui auront un rendement proportionnel plutôt que comme de simples dépenses.

27. **La fourniture de crédit** est une aide très importante que les gouvernements peuvent accorder aux entrepreneurs locaux. Dans de nombreux pays en développement, le domaine des affaires reste réservé à des maisons de commerce internationales plutôt qu'aux négociants locaux; cela s'explique par le fait qu'en l'absence de financement local, les grands conglomérats offrent les possibilités de crédit nécessaires. C'est ce qui s'est produit en Ouganda jusqu'à ce que le marché soit libéralisé au début des années 90 et que des établissements de crédit locaux soient créés. Aujourd'hui, le PAM achète directement aux négociants ougandais locaux.

ENREGISTREMENT DES FOURNISSEURS POTENTIELS AUPRES DU PAM

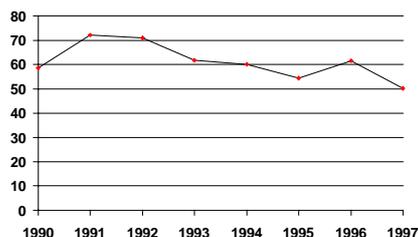
28. Les fournisseurs ayant les marchandises voulues sont invités à communiquer leur intérêt au PAM en remplissant un formulaire d'enregistrement disponible auprès de la Sous-division des achats de la Division des services de gestion. Après sélection, les candidats retenus seront inscrits sur une liste qui permettra de les inviter à envoyer leurs soumissions lorsque les biens ou services pertinents seront nécessaires.



ANNEXE

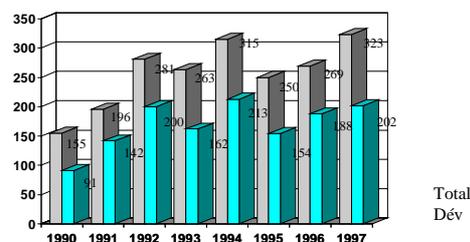
GRAPHIQUE I

Pourcentage acheté dans des pays en développement



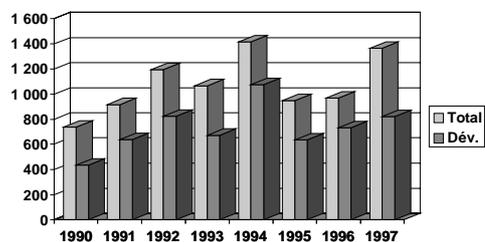
GRAPHIQUE II

Statistiques des achats alimentaires en millions de dollars (total et pays en développement seulement)



GRAPHIQUE III

Statistiques des achats alimentaires en volume (tonnes) (total et pays en développement seulement)



GRAPHIQUE IV

Produits 1997
Total 1 367 000 tonnes

