



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Conseil d'administration
Deuxième session ordinaire
Rome, 18-21 novembre 2019

Distribution: générale	Point 4 de l'ordre du jour
Date: 4 novembre 2019	WFP/EB.2/2019/4-C
Original: anglais	Questions de politique générale
	Pour approbation

Les documents du Conseil d'administration sont disponibles sur le site Web du PAM (<https://executiveboard.wfp.org/fr>).

Politique relative aux achats locaux et régionaux de produits alimentaires

Résumé

Le PAM peut, par l'intermédiaire de sa demande en produits et services des systèmes alimentaires, contribuer directement ou indirectement à l'élimination de la faim en favorisant une croissance agricole inclusive et des transformations sociales et économiques durables. Au fil des ans, le PAM a régulièrement augmenté la proportion des achats de vivres qu'il effectue localement, laquelle représente aujourd'hui la moitié de l'ensemble de ses achats. En injectant des liquidités dans l'économie locale, les achats locaux et régionaux de produits alimentaires, notamment les achats favorables aux petits exploitants, peuvent permettre de renforcer considérablement les moyens d'existence des petits producteurs et la durabilité des systèmes alimentaires, notamment lorsqu'on y associe des activités appuyant les acteurs des filières, en particulier les agriculteurs, les organisations paysannes, les groupements d'opérateurs du secteur de la transformation, les coopératives et, si nécessaire, les commerçants.

La présente politique doit permettre au PAM de donner un nouvel élan à ses achats locaux et régionaux ainsi qu'à ses achats favorables aux petits producteurs en complétant les considérations relatives au rapport coût-efficacité qui sous-tendent ses décisions en matière d'achat et en mettant en place des principes et des paramètres supplémentaires, notamment les objectifs des programmes et l'analyse des filières locales. Le PAM sera ainsi progressivement mieux à même de rattacher les achats aux éléments de ses programmes, en particulier les activités relatives à la nutrition, à la résilience et à l'amélioration des revenus et des moyens d'existence des petits exploitants ainsi qu'à la promotion de l'égalité femmes-hommes. L'application de la politique suppose la mise au point de nouveaux systèmes et outils, à l'appui des achats de vivres effectués par le PAM, et la réalisation d'investissements essentiels dans des approches novatrices, dans le but d'optimiser la contribution que les achats locaux et régionaux de produits alimentaires

Coordonnateurs responsables:

Mme V. Guarnieri Sous-Directrice exécutive Département de l'élaboration des programmes et des politiques tél.: 066513-2200	M. D. Kaatrud Directeur Division des programmes – action humanitaire et développement tél.: 066513-2203
---	--

effectués par le PAM apportent à la réalisation des objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Harmonisée avec le Plan stratégique du PAM pour 2017–2021 et diverses initiatives institutionnelles établies en lien avec les engagements pris à l'échelle mondiale d'éliminer la faim, la politique établira un cadre de nature à renforcer la contribution des achats locaux et régionaux de produits alimentaires effectués par le PAM au développement durable. À cet effet, la politique:

- précise les contextes, les définitions, les concepts et les dispositifs liés aux achats locaux et régionaux de produits alimentaires;
- définit l'intérêt potentiel que présentent les achats locaux et régionaux de vivres par le PAM (notamment les achats favorables aux petits exploitants) et le renforcement des filières locales;
- donne des indications sur les principes à appliquer et les paramètres à utiliser pour sélectionner la meilleure approche en matière d'achat de produits alimentaires et l'adapter à des contextes particuliers en vue d'obtenir les effets directs souhaités; et
- établit un cadre favorable à la prise de mesures et à la réalisation d'investissements à moyen et à long termes visant à pérenniser les résultats.

L'intérêt potentiel présenté par la politique découle du fait que le PAM tirera profit de trois avantages comparatifs:

- pouvoir d'achat et aptitude à influencer sur l'évolution des marchés de produits alimentaires, la transformation du monde rural et la création d'emplois, en particulier au niveau local;
- connaissance des marchés de produits alimentaires, qui fait du PAM un partenaire de choix pour les entités tant publiques que privées souhaitant contribuer au développement de marchés plus intégrés et plus efficaces ayant des liens plus solides et plus équitables avec les petits exploitants et les producteurs locaux; et
- capacités de mobilisation, qui permettent au PAM de rassembler des partenaires externes à l'appui de la réalisation d'objectifs communs et de promouvoir une meilleure intégration entre ses programmes axés sur le marché et les initiatives de ses partenaires. La marche à suivre sera explicitée dans le plan de mise en œuvre qui sera élaboré après l'approbation de la politique.

Projet de décision*

Le Conseil approuve le document intitulé "Politique relative aux achats locaux et régionaux de produits alimentaires" (WFP/EB.2/2019/4-C) et encourage le PAM à tirer parti des achats locaux et régionaux de vivres et des partenariats connexes comme des outils contribuant à la réalisation des objectifs de développement durable, notamment l'objectif de développement durable 2.

* 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.

Introduction

Contexte général

1. Partout dans le monde, les gouvernements ont tiré parti de leur pouvoir d'achat pour favoriser les progrès sociaux, économiques et environnementaux. Depuis le début des années 2000, les pays et les institutions internationales sont de plus en plus conscients de l'intérêt que revêt l'utilisation des achats institutionnels du secteur public pour promouvoir l'intégration des petits exploitants dans les marchés et renforcer leurs moyens d'existence. Les grandes recommandations formulées en 2015 par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale portent en particulier sur les mesures à prendre pour renforcer les liens entre les petits producteurs et les achats alimentaires du secteur public et du secteur privé, notamment par les moyens suivants: achat auprès de petits exploitants des vivres utilisés dans les activités d'assistance alimentaire, adaptation des procédures d'achat afin de faciliter l'accès des agriculteurs aux marchés publics et privés concernant des produits alimentaires et promotion des activités de recherche consacrées aux initiatives d'achat alimentaire institutionnel du secteur public, y compris les achats locaux et régionaux d'aliments nutritifs spécialisés s'il y a lieu.
2. La politique est harmonisée avec les engagements pris à l'échelle mondiale au titre des objectifs de développement durable (ODD), en particulier l'ODD 2 (Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable) qui est assorti de deux cibles à la réalisation desquelles l'accélération des achats locaux et régionaux de produits alimentaires et des achats favorables aux petits exploitants contribuera:
 - *Cible 3 de l'ODD 2*: D'ici à 2030, doubler la productivité agricole et les revenus des petits producteurs alimentaires, en particulier des femmes, des autochtones, des exploitants familiaux, des éleveurs et des pêcheurs, y compris en assurant l'égalité d'accès aux terres, aux autres ressources productives et intrants, au savoir, aux services financiers, aux marchés et aux possibilités d'ajout de valeur et d'emplois autres qu'agricoles.
 - *Cible 4 de l'ODD 2*: D'ici à 2030, assurer la viabilité des systèmes de production alimentaire et mettre en œuvre des pratiques agricoles résilientes qui permettent d'accroître la productivité et la production, contribuent à la préservation des écosystèmes, renforcent les capacités d'adaptation aux changements climatiques, aux phénomènes météorologiques extrêmes, à la sécheresse, aux inondations et à d'autres catastrophes et améliorent progressivement la qualité des terres et des sols.
3. La résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies A/RES/72/239 proclamant la période 2019–2028 Décennie des Nations Unies pour l'agriculture familiale, reconnaît les exploitants agricoles familiaux, dont la majorité sont de petits agriculteurs, comme des acteurs essentiels de la réalisation des ODD, en particulier s'agissant de contribuer "à la sécurité alimentaire mondiale, à l'élimination de la pauvreté et de la faim, à la préservation de la diversité biologique, à l'instauration d'une viabilité environnementale, et au règlement des problèmes liés aux migrations".
4. La présente politique s'inscrit dans le droit fil de ces initiatives mondiales et contribuera directement à la réalisation de l'ODD 2, à l'application des grandes recommandations du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, à la réalisation des objectifs de la Décennie pour l'agriculture familiale et à la mise en place d'un environnement favorable à l'établissement de systèmes alimentaires inclusifs et résilients.

Contexte stratégique du PAM

5. La politique du PAM en matière d'achat de produits alimentaires, qui a été publiée en 1996, indique que le principal objectif des achats de produits alimentaires par le PAM est de veiller à ce que des denrées alimentaires appropriées soient mises à la disposition des bénéficiaires de façon économique et efficace et au moment opportun. Conformément à cet objectif, les achats du PAM doivent être équitables et transparents. L'une des prescriptions est également qu'à conditions égales et en fonction des critères de financement des donateurs, la préférence soit donnée aux fournisseurs de pays en développement¹. Le document intitulé "Achats de produits alimentaires dans les pays en développement" élaboré en 2006 fait le point sur les réglementations et les tendances des achats de produits alimentaires effectués par le PAM, notamment les achats locaux et régionaux de vivres effectués dans un pays en développement à l'intention d'un autre pays en développement, et conclut que les achats locaux et régionaux de produits alimentaires par le PAM peuvent avoir un impact positif sur les marchés locaux.
6. Plusieurs autres stratégies du PAM entrent en ligne de compte et contribuent à l'actualisation de la politique du PAM relative aux achats locaux et régionaux de produits alimentaires:
 - Les cibles 3 et 4 de l'ODD 2 trouvent clairement un écho dans le Plan stratégique du PAM pour 2017–2021, en particulier dans les résultats stratégiques 3² et 4³ et les indicateurs connexes figurant dans le Cadre révisé de résultats institutionnels pour 2017–2021⁴. Le Plan stratégique fait valoir que le PAM peut mettre à profit son important pouvoir d'achat et sa grande expérience pour accroître l'accès des petits exploitants aux marchés, soit directement soit en généralisant l'apprentissage et les meilleures pratiques dans toute l'organisation. De plus, opérant à la croisée des chemins avec d'un côté les marchés commerciaux de produits alimentaires et de l'autre l'intérêt général revêtu par l'assistance alimentaire, le PAM peut, par l'intermédiaire de sa demande en produits et services des systèmes alimentaires, contribuer directement ou indirectement à renforcer la performance de ces systèmes et, partant, favoriser une croissance agricole inclusive ainsi que des transformations sociales et économiques durables et la sécurité alimentaire et nutritionnelle.
 - Un document établi en 2017 sur l'assistance alimentaire favorable aux petits producteurs présente une analyse du contexte de la stratégie du PAM visant à appuyer les petits exploitants, lesquels sont touchés par une insécurité alimentaire chronique et sont vulnérables en cas de chocs⁵. Ces petits agriculteurs sont largement représentés dans les programmes d'assistance alimentaire du PAM, notamment les suivants:
 - les programmes d'assistance alimentaire pour la création d'actifs, qui consistent en activités de développement communautaires ciblées contribuant à améliorer la résilience des moyens d'existence des petits producteurs;

¹ PAM. 1996. Circulaire de la Directrice exécutive ED96/009. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000010397/download/>.

² La sécurité alimentaire et la nutrition des petits exploitants s'améliorent grâce à l'augmentation de la productivité et des revenus.

³ Les systèmes alimentaires sont durables.

⁴ WFP/EB.2/2018/5-B/Rev.1.

⁵ PAM. 2017. *Pro-Smallholder Food Assistance: A Background Paper for WFP's Strategy for Boosting Smallholder Resilience and Market Access Worldwide*. <https://docs.wfp.org/api/documents/PAM-0000023124/download/>.

- l’initiative Achats au service du progrès et les programmes d’appui aux marchés agricoles au profit des petits exploitants, qui visent à intégrer les petits agriculteurs dans des marchés stables en tirant parti de la demande du PAM et d’autres acheteurs institutionnels en produits alimentaires;
 - les initiatives d’alimentation scolaire utilisant la production locale, qui établissent des liens entre les programmes d’alimentation scolaire et la production alimentaire locale des petits exploitants;
 - l’initiative en faveur de la résilience des communautés rurales, qui facilite l’accès des ménages ruraux vulnérables aux dispositifs d’assurance récolte, à l’épargne, au crédit et à d’autres techniques de gestion des risques;
 - l’initiative sur les pertes après récolte, qui promeut des technologies et des pratiques de gestion après récolte à la fois d’un coût abordable et fondées sur des données factuelles, de nature à limiter sensiblement les pertes; et
 - l’Alliance pour le rapprochement entre les exploitations agricoles et les marchés, qui est un partenariat mondial d’organisations du secteur privé et du secteur public visant à intégrer les petits agriculteurs dans les marchés en améliorant l’accès des exploitants aux semences améliorées, aux nouvelles technologies et au crédit, notamment dans le cadre de contrats à long terme associés à un appui aux services essentiels des filières.
- Un nombre non négligeable de plans stratégiques de pays (PSP) approuvés entre 2017 et 2019 comportent des effets directs stratégiques, des produits et des activités liés au renforcement des moyens d’existence et de la résilience des petits exploitants, en particulier grâce à l’établissement de liens avec les marchés, comme un moyen de mettre en place des systèmes alimentaires durables, de favoriser la transformation du monde rural et la création d’emplois et de libérer le monde de la faim. Dans de nombreux pays, les achats locaux et régionaux de vivres effectués par le PAM peuvent créer une demande prévisible sur les marchés avec lesquels ces agriculteurs ont des liens.
- La politique du PAM en matière de nutrition⁶ réaffirme que le PAM est déterminé à promouvoir l’emploi des aliments nutritifs spécialisés dans les programmes spécifiquement axés sur la nutrition. Elle renouvelle aussi l’accent placé sur la qualité nutritionnelle, exigeant du PAM qu’il remanie ses programmes pour mieux tenir compte de la dimension nutritionnelle et contribuer à l’augmentation de la demande et de la consommation de denrées variées et nutritives par les ménages. Le fait de travailler avec des partenaires pour favoriser le renforcement des systèmes alimentaires à dimension nutritionnelle contribuera à faire en sorte que davantage d’aliments nutritifs soient disponibles sur les marchés locaux et ce, à des prix plus abordables.

⁶ Politique en matière de nutrition (WFP/EB.1/2017/4-C) <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000037270/download/>.

- La politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes⁷ vise à aider le PAM à intégrer l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes dans l'ensemble de ses travaux et de ses activités, notamment en veillant à ce que les différents besoins des femmes, des hommes, des filles et des garçons du point de vue de la sécurité alimentaire et de la nutrition soient satisfaits. Dans de nombreux contextes, les petites agricultrices sont encore plus marginalisées que leurs collègues masculins en raison de leur accès limité à la terre, au crédit, aux intrants et aux services de vulgarisation.
- La politique environnementale du PAM⁸ a notamment pour objectif d'aider le PAM et ses partenaires à limiter autant que possible l'empreinte carbone et l'impact environnemental des opérations et elle prévoit la mise en place de garanties environnementales et sociales pour les opérations du PAM. L'accroissement des achats locaux et régionaux de produits alimentaires contribuera dans la plupart des cas à la réalisation de cet objectif du fait du fort raccourcissement des chaînes d'approvisionnement. Au titre de sa politique en matière de changement climatique, le PAM met à profit des outils, approches et partenariats novateurs pour renforcer la résilience et la capacité de résistance des populations vulnérables, notamment les petits exploitants, et améliorer la disponibilité des produits sur les marchés alimentaires locaux ainsi que la viabilité de ces derniers⁹.

Définitions

7. Les définitions ci-après s'appliquent aux achats effectués par le PAM:

- L'expression *achats internationaux* se rapporte aux achats de produits alimentaires effectués en dehors de la région géographique du PAM où les produits sont destinés à être utilisés et s'applique également aux achats de produits effectués dans une autre région.
- Les *achats locaux et régionaux* désignent les achats de produits alimentaires effectués dans un pays, en vue d'une utilisation dans le même pays ou dans un autre pays situé dans la même région géographique.
- Les *produits locaux* correspondent aux produits agricoles achetés dans le pays où ils ont été produits et où le PAM mène une opération.
- L'expression *achats favorables aux petits exploitants* se rapporte à une stratégie ou à une approche suivie par un acheteur du secteur public ou du secteur privé, qui effectue délibérément ses achats chez des petits producteurs dans le but d'améliorer l'accès des agriculteurs aux marchés formels. Les achats de ce type peuvent être effectués à tous niveaux – international, régional ou local.

⁷ Politique en matière de problématique hommes-femmes (2015–2020) (WFP/EB.A/2015/5-A) <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000024450/download/>.

⁸ Politique environnementale (WFP/EB.1/2017/4-B/Rev.1) <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000037328/download/>.

⁹ Politique en matière de changement climatique (WFP/EB.1/2017/4-A/Rev.1) <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000037269/download/>.

- *Petits exploitants*. Il n'en existe pas de définition sans ambiguïté universellement acceptée. Les définitions propres aux pays reposent souvent sur des critères de classement des agriculteurs comme l'échelle de production, mesurée par la taille de l'exploitation. Par exemple, "les petits exploitants" sont souvent des agriculteurs qui exploitent moins de 2 hectares de terres. Cependant, la production agricole est généralement caractérisée par de nombreux facteurs et il est possible d'utiliser d'autres paramètres, comme le volume de la production et la source, la quantité ou la valeur de la main-d'œuvre, des capitaux, des intrants, etc. mobilisés. Lorsqu'un pays hôte dispose d'une définition acceptée des petits exploitants et l'utilise pour collecter les données agricoles et connexes et établir des rapports à ce sujet, le PAM emploiera cette définition le cas échéant¹⁰.
- Par *prix paritaire à l'importation*, on entend le prix à la frontière d'un bien importé, y compris le coût des transports internationaux et les tarifs douaniers. Le prix paritaire à l'importation désigne le coût de l'achat de produits alimentaires à l'échelle locale, régionale ou internationale, et tient compte non seulement du prix des produits mais également de l'ensemble des coûts connexes, notamment les frais d'expédition et les frais logistiques.
- *Responsable des achats*. Le pouvoir de procéder à des achats, d'autoriser des achats et de contracter des obligations pour l'acquisition de produits alimentaires appartient au Directeur exécutif et est délégué à des gestionnaires à différents niveaux en vue de faciliter les opérations du PAM¹¹.

Expérience du PAM relative aux achats locaux et régionaux de produits alimentaires

8. Les achats effectués par le PAM sont régis par les conventions, directives et politiques du système des Nations Unies, notamment la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, le Code de conduite des fournisseurs des Nations Unies et le dispositif relatif à la promotion de la durabilité environnementale et sociale dans le système des Nations Unies. Les principes généraux applicables aux achats de l'Organisation des Nations Unies¹² mettent l'accent sur les aspects suivants: rapport qualité-prix optimal; équité, intégrité et transparence; mise en concurrence internationale effective et intérêt de l'Organisation. La procédure relative aux achats durables établie par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)¹³ est articulée autour d'un axe économique, d'un axe environnemental et d'un axe social (ce dernier se rapporte à la promotion des marchés locaux) et précise qu'il faut procéder à des arbitrages entre les axes.

¹⁰ Pour en savoir plus, voir le document établi par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), intitulé: *A data portrait of smallholder farmers*. http://www.fao.org/fileadmin/templates/esa/smallholders/Concept_Smallholder_Dataportrait_web.pdf; et PAM. 2017. *Pro-Smallholder Food Assistance: A Background Paper for WFP's Strategy for Boosting Smallholder Resilience and Market Access Worldwide*. <https://docs.wfp.org/api/documents/PAM-000023124/download/>.

¹¹ Circulaire du Directeur exécutif. OED 2018/006. *Delegation of Authority for Procurement and Contracting in Supply Chain Functions*. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000104514/download/>

¹² Organisation des Nations Unies. 2013. *Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies*. Bulletin du Secrétaire général ST/SGB/2013/4. <https://undocs.org/fr/ST/SGB/2013/4>

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/408/58/pdf/N1340858.pdf?OpenElement>

¹³ Fonds des Nations Unies pour l'enfance. 2018. *UNICEF Procedure on Sustainable Procurement*. https://www.unicef.org/supply/files/UNICEF_Procedure_on_Sustainable_Procurement.pdf.

9. En 2018, 50 pour cent (1,8 million de tonnes) de la quantité totale de produits alimentaires achetés par le PAM (3,6 millions de tonnes) ont fait l'objet de processus d'achats locaux de vivres, avec 33 pour cent (1,2 million de tonnes) entrant dans la catégorie des "produits locaux". Le PAM a effectué 79 pour cent de ses achats de produits alimentaires dans des pays en développement¹⁴.

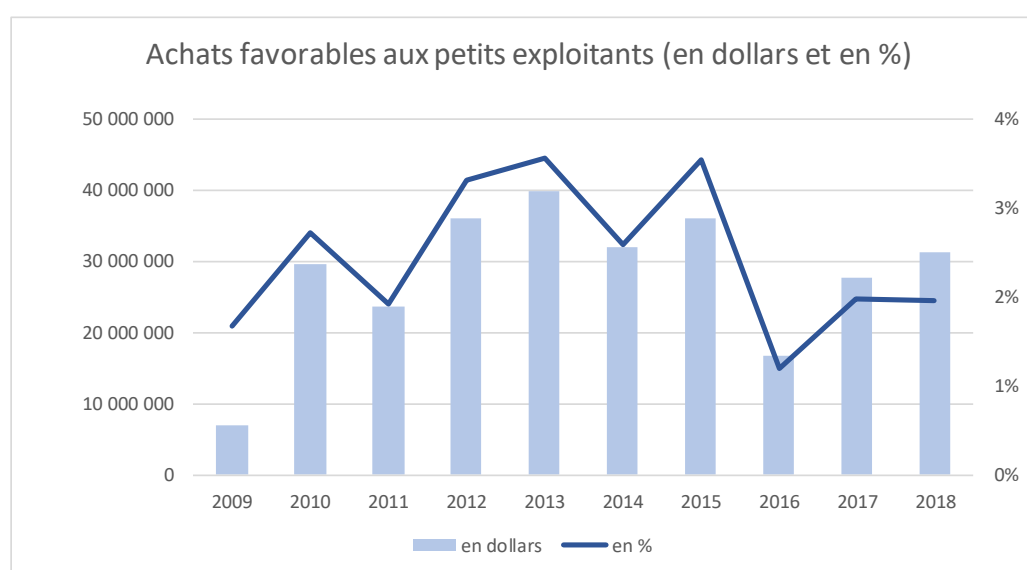
TABLEAU 1: PRINCIPAUX PRODUITS LOCAUX ACHETÉS EN 2018	
Produit	Quantité (en tonnes)
Maïs	428 258
Sorgho et mil	405 181
Riz	191 550
Haricots	169 134
Lentilles	16 250
Pois	11 350
Pois chiches	2 996
Tubercules (frais)	360
Orge	346
Épices	114
Total	1 226 418

TABLEAU 2: 15 PRINCIPAUX PAYS AYANT FOURNI DES PRODUITS LOCAUX EN 2018	
Pays d'origine	Quantité (en tonnes)
Ouganda	188 663
République-Unie de Tanzanie	171 100
Éthiopie	158 903
Soudan	120 170
Nigéria	92 950
Inde	81 610
Pakistan	65 451
Myanmar	45 877
Bangladesh	39 112
Malawi	27 646
Niger	27 361
Cameroun	27 282
Burkina Faso	20 350
Rwanda	18 503
Tchad	17 568
Autres	123 872
Total	1 226 418

¹⁴ Tels que définis par l'Organisation de coopération et de développement économiques.

10. Concernant les achats locaux de vivres effectués auprès de petits exploitants, le PAM a créé une base de données documentant l'expérience et les enseignements issus d'années de pratique en matière d'achat dans les pays en développement, notamment dans le cadre de l'initiative Achats au service du progrès. Lors de la phase pilote de cette initiative (2008-2013), le PAM a acheté directement des produits alimentaires à de petits agriculteurs, essentiellement par l'intermédiaire d'organisations paysannes, à hauteur de 148 millions de dollars É.-U. Les achats effectués directement par le PAM auprès de petits exploitants ont atteint un pic de 39 millions de dollars (soit 4 pour cent de la quantité totale de vivres achetés) vers la fin de la période pilote, puis ont baissé pour passer à 16 millions de dollars en 2016¹⁵ avant de remonter à 31 millions de dollars en 2018¹⁶. Les enseignements tirés de l'évaluation et les recommandations correspondantes figurent dans le rapport succinct de l'évaluation stratégique menée en 2015 de la phase pilote de l'initiative Achats au service du progrès¹⁷.

Figure 1: Achats favorables aux petits exploitants, 2009–2018



11. Un enseignement essentiel tiré de l'initiative Achats au service du progrès est que les produits tels que le maïs, le sorgho et les légumes secs, peuvent être achetés à des petits producteurs à des prix équivalents voire inférieurs aux prix paritaires à l'importation. Au cours de la phase pilote, quasiment tous les contrats relevant de l'initiative Achats au service du progrès ont affiché des prix inférieurs aux prix paritaires à l'importation dans les pays concernés. Cette tendance a été confirmée par une analyse ciblée réalisée en interne en 2017 sur les cinq principaux pays où le PAM avait procédé à des achats favorables aux petits exploitants – la République démocratique du Congo, le Niger, le Burundi, la Zambie et le Myanmar – qui a montré que les achats locaux favorables aux petits exploitants revenaient

¹⁵ L'une des raisons du déclin a été l'achat de produits alimentaires à grande échelle sur les marchés internationaux et régionaux pour faire face à des crises majeures.

¹⁶ La hausse récente s'explique partiellement par l'introduction progressive des modalités contractuelles indirectes, associée à une meilleure communication d'informations sur les achats effectués auprès des petits exploitants, grâce à des processus améliorés d'enregistrement interne. Voir PAM. 2019. Point sur l'achat de produits alimentaires (WFP/EB.A/2019/10-D) <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000104900/download/>.

¹⁷ Bureau de l'évaluation. 2013. *Strategic Evaluation: WFP 2008–2013 Purchase for Progress Pilot Initiative: Evaluation Report – Volume I*. <https://newgo.wfp.org/documents/strategic-evaluation-of-wfps-pilot-purchase-for-progress-initiative>.

en moyenne 13 pour cent moins cher que les prix paritaires à l'importation respectifs¹⁸. Globalement pendant la phase pilote, les achats locaux de vivres effectués selon des modalités favorables aux petits exploitants ont permis au PAM d'économiser plus de 42 millions de dollars par rapport à ce qu'auraient coûté l'achat et l'importation des mêmes produits, ce qui montre que les achats favorables aux petits exploitants peuvent contribuer à l'optimisation de l'utilisation des ressources et même permettre de réaliser des économies par rapport à l'importation¹⁹.

12. Un autre enseignement important tiré de la phase pilote de l'initiative Achats au service du progrès a été que l'établissement de relations de longue durée entre les agriculteurs et les commerçants est extrêmement important, les commerçants jouant un rôle précieux en injectant des liquidités dans les marchés locaux, en assurant le transport et l'entreposage, en regroupant les récoltes et en veillant à l'amélioration de la qualité des produits. Dans certains cas, comme au Mozambique, les achats effectués dans le cadre de l'initiative Achats au service du progrès auprès de commerçants locaux travaillant à petite ou à moyenne échelle ont contribué à renforcer l'aptitude de ces derniers à opérer dans des marchés dominés par de gros négociants et, en intensifiant la concurrence, à faire baisser les prix sur le long terme. Dans d'autres pays, comme la Zambie, la République démocratique du Congo et, dans une certaine mesure, le Kenya, le fait de travailler avec des commerçants opérant à petite ou à moyenne échelle a permis à des organisations paysannes pourtant modestes et n'ayant qu'un accès limité au PAM et aux marchés formels de renforcer leur aptitude à regrouper des produits de meilleure qualité pour parvenir à des quantités commercialisables²⁰. D'un autre côté, même lorsqu'ils sont les principaux fournisseurs, les petits exploitants ne reçoivent pas toujours l'intégralité de la valeur de leur contribution, ce qui souligne l'importance que revêtent les modalités d'achat favorables aux petits producteurs.
13. En 2017, le PAM a apporté des changements à ses processus d'achats internes en vue de développer les achats indirects favorables aux petits exploitants grâce au recours aux contrats indirects qui, outre les achats directement effectués auprès de petits producteurs, lui permettent d'acheter à des commerçants tout en veillant à ce que des prix équitables soient payés aux agriculteurs et en garantissant la transparence et le contrôle des transactions réalisées entre les négociants et les exploitants ou les organisations paysannes. Ces modalités contractuelles indirectes sont très prometteuses s'agissant de donner un nouvel élan aux achats favorables aux petits exploitants tout en permettant au PAM de continuer à acheter à l'échelle requise à des négociants qui veillent à la qualité des produits alimentaires. Ces modalités contractuelles ont été expérimentées avec succès dans quatre pays – Honduras, Malawi, République-Unie de Tanzanie et Zambie – pendant la campagne agricole 2017/18, avec plus de 15 000 tonnes de céréales et de légumes secs achetées.

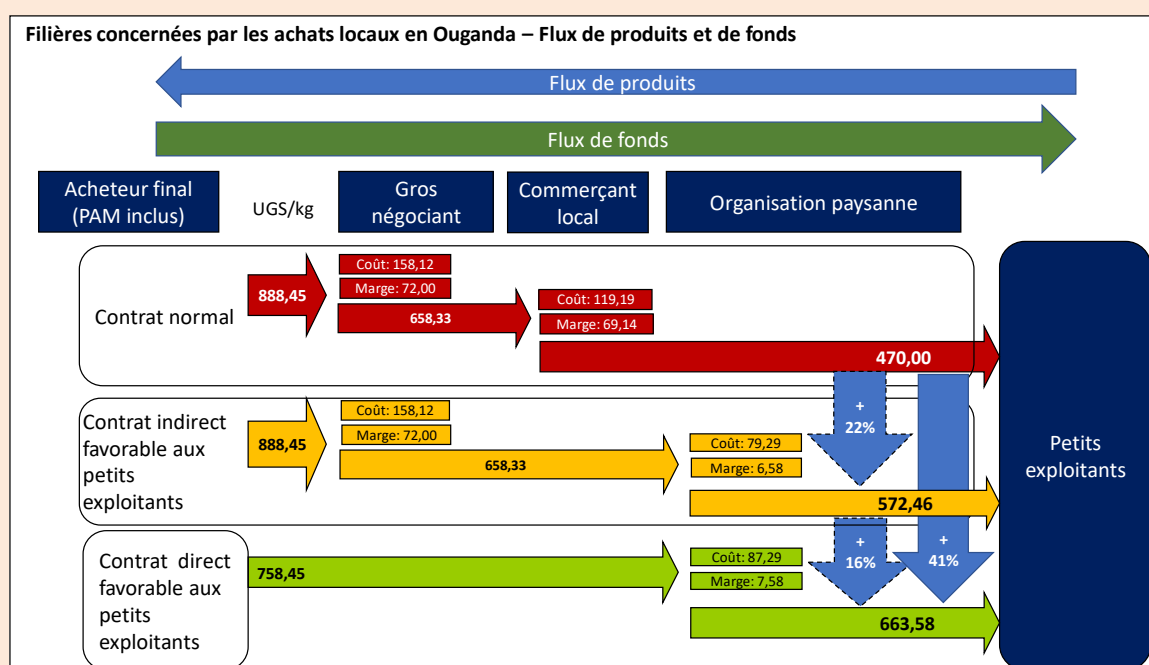
¹⁸ Pendant la phase pilote de l'initiative Achats au service du progrès, des haricots ont parfois été achetés en Amérique centrale à des prix supérieurs aux prix paritaires à l'importation. En El Salvador et au Honduras, le Gouvernement avait explicitement demandé au PAM d'acheter localement les haricots destinés au programme national d'alimentation scolaire, sans tenir compte de la comparaison avec les prix paritaires à l'importation, étant entendu que les achats étaient effectués avec des fonds publics. Plus récemment, des achats à des prix supérieurs aux prix paritaires à l'importation ont été effectués en République démocratique du Congo, au Kenya et au Lesotho.

¹⁹ PAM. 2014. *P4P Final Consolidated Procurement Report (September 2008-December 2013)*. <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp270609.pdf>.

²⁰ Management Systems International. 2014. *Experience Buying from Small and Medium Traders, P4P Global Learning Series*.

Étude de cas en Ouganda

Le PAM achète plus de produits alimentaires en Ouganda que dans n'importe quel autre pays en développement. Les vivres sont utilisés dans des opérations menées non seulement en Ouganda mais également dans d'autres pays d'Afrique de l'Est. En 2018, le PAM a acheté plus de 188 000 tonnes de vivres en Ouganda (essentiellement du maïs, mais aussi des haricots et du sorgho), injectant environ 50 millions de dollars dans l'économie locale. Quatre-vingts à 90 pour cent des aliments achetés étaient produits par des petits exploitants, mais le PAM a acheté seulement 1 000 tonnes directement à des agriculteurs par l'intermédiaire d'organisations paysannes. La majeure partie des vivres a été achetée à de gros négociants dans le cadre d'appels d'offres ouverts auxquels des fournisseurs présélectionnés ont été invités à participer. En juin 2019, une mission du PAM a analysé la filière du maïs et a dégagé des éclairages sur la façon dont des liquidités injectées par le PAM étaient réparties entre les acteurs de la filière et dont les agriculteurs en tiraient profit. En Ouganda, la filière du maïs est "floue", avec plusieurs flux de produits existant en parallèle et une faible intégration entre les différents acteurs. Les principaux problèmes que rencontrent les exploitants lorsqu'ils essaient de remonter vers le haut de la filière ont trait à l'accès au crédit et au transport.



La poignée de grosses sociétés qui dominent le commerce n'ont guère de contacts directs avec les agriculteurs, de sorte que les commerçants locaux opérant à petite échelle jouent un rôle important en regroupant la production – jusqu'à 90 pour cent du maïs produit en Ouganda passe par ces commerçants locaux avant de parvenir aux gros négociants.

Lorsque le PAM recourt aux contrats normaux et aux appels d'offres ouverts pour procéder aux achats auprès de gros négociants – qui achètent ensuite aux commerçants locaux –, environ 50 pour cent du prix payé par le PAM parvient aux petits exploitants. Le reste est absorbé par les intermédiaires de la filière (flèche rouge).

Cette analyse montre que l'emploi de modalités contractuelles indirectes et directes favorables aux petits exploitants aurait pu permettre de corriger les déséquilibres dans la filière du maïs et d'accroître sensiblement les gains des petits agriculteurs sans qu'il en coûte davantage au PAM (flèches jaune et verte).

14. Dans d'autres situations, les achats directs auprès d'organisations paysannes constituent une meilleure option. Par exemple, les programmes d'alimentation scolaire utilisant la production locale sont conçus pour fournir aux écoliers des aliments nutritifs variés et sains achetés localement à des petits exploitants²¹. L'alimentation scolaire utilisant la production locale permet aux agriculteurs d'accéder à un marché local prévisible et stable et d'en retirer un bénéfice maximal. Elle est mise en œuvre dans certains des plus importants programmes d'alimentation scolaire au monde, notamment ceux qui sont menés au Nigéria et au Brésil. Dans ce dernier pays, au moins 30 pour cent des produits alimentaires doivent être achetés à des petits exploitants locaux. Les modalités d'achat local de vivres employées dans ce type de programme illustrent parfaitement la façon dont les circuits courts – dans lesquels, par exemple, le produit passe directement de l'agriculteur ou de l'organisation paysanne à l'école – comportant aussi peu d'intermédiaires que possible contribuent à améliorer l'accès des agriculteurs à des marchés rentables et stables et l'accès des écoles à des aliments locaux variés peu onéreux.

Intérêt potentiel

15. Le PAM s'efforce d'améliorer l'efficacité et l'efficacé de ses achats locaux et régionaux de vivres afin de garantir pour les opérations qu'il appuie un approvisionnement fiable en produits alimentaires tout en contribuant aux objectifs des programmes consistant à aider les petits exploitants et à renforcer les systèmes alimentaires. Grâce à l'accroissement des achats locaux et des achats favorables aux petits exploitants, le PAM peut tirer parti de trois de ses grands avantages comparatifs:
- a) Le pouvoir d'achat, dont l'ampleur donne au PAM la possibilité d'influer sur l'évolution des marchés locaux de produits alimentaires. Comme indiqué dans le Plan stratégique du PAM pour 2017–2021, "Les programmes du PAM relatifs à la demande qui visent à faciliter l'accès des petits exploitants aux marchés agricoles tirent parti de l'impact de ses achats et de ses compétences techniques dans le domaine des marchés agricoles, ainsi que de celles d'autres acheteurs publics et privés, contribuant ainsi à mettre en place des systèmes alimentaires résilients, à produire et traiter des aliments diversifiés sur le plan nutritionnel, à établir des systèmes de regroupement de la production favorables aux petits exploitants, à améliorer la gestion après récolte, et à promouvoir durablement le développement de filières commerciales et institutionnelles au profit des petits exploitants."²²
 - b) La connaissance des marchés de produits alimentaires, qui fait du PAM un partenaire de choix pour les entités tant publiques que privées souhaitant le développement de marchés plus intégrés et plus efficaces et l'établissement de liens plus solides et plus équitables entre les petits producteurs et les marchés.
 - c) Les capacités de mobilisation, qui permettent au PAM de rassembler des partenaires externes à l'appui de la réalisation d'objectifs communs et de promouvoir une meilleure intégration interne entre ses achats de vivres et d'autres initiatives, notamment l'appui aux marchés agricoles au profit des petits exploitants, les activités d'assistance alimentaire pour la création d'actifs, l'alimentation scolaire utilisant la production locale, la protection sociale spécifiquement axée sur la nutrition ou à dimension nutritionnelle, les transferts de type monétaire et les initiatives d'adaptation au changement climatique, comme la gestion intégrée des risques au profit des petits exploitants.

²¹ FAO, PAM, Fonds international de développement agricole, Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, Partenariat pour le développement de l'enfant et Fondation mondiale pour la nutrition des enfants. 2018. *Home Grown School Feeding Resource Framework*, <https://www.wfp.org/publications/home-grown-school-feeding-resource-framework>.

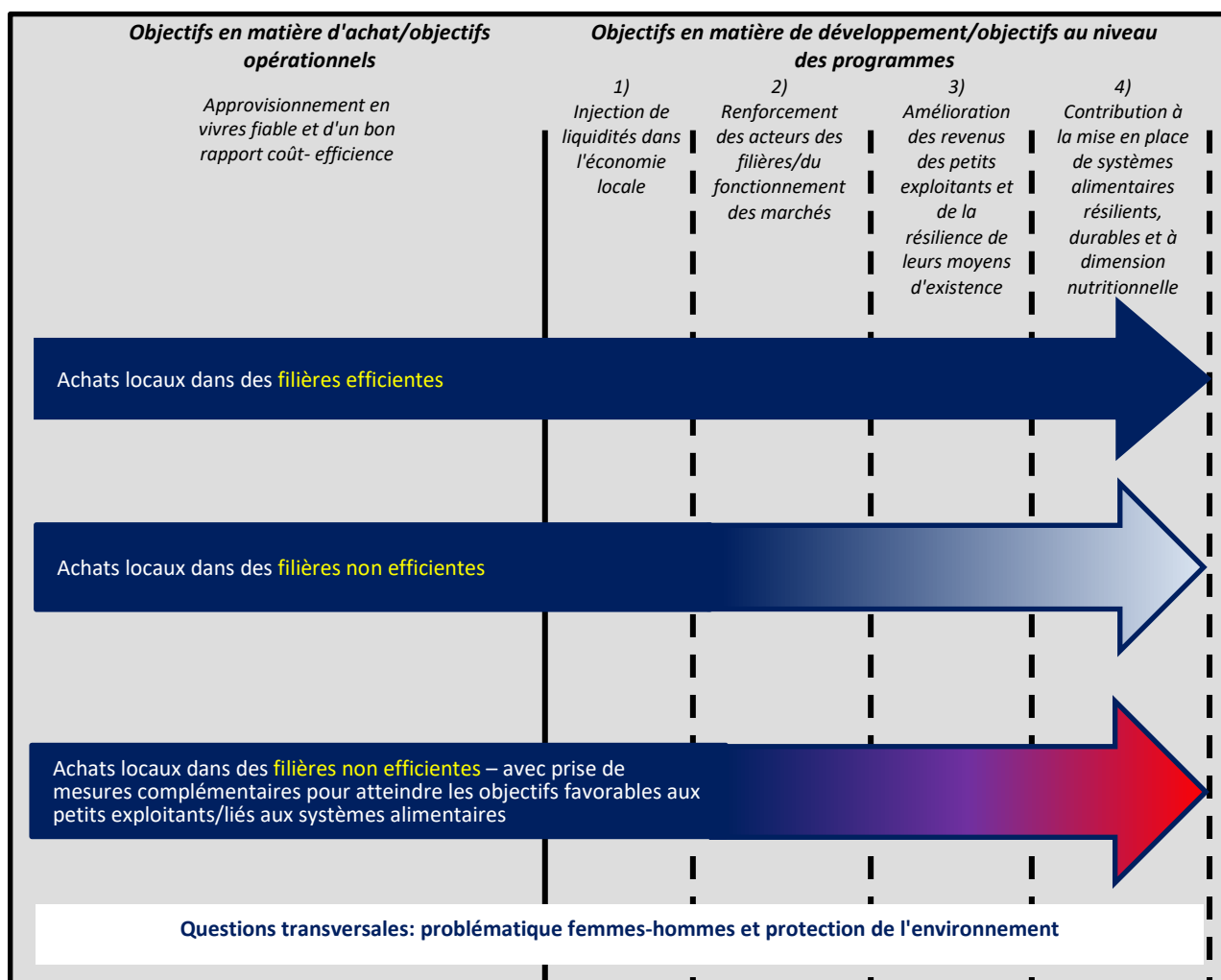
²² Plan stratégique du PAM pour 2017-2021 (WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2*) <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfp287001.pdf>.

16. Les achats locaux et régionaux de produits alimentaires contribuent directement à la réalisation de l'objectif opérationnel consistant à assurer pour les opérations du PAM un approvisionnement alimentaire fiable et d'un bon rapport coût-efficacité. D'un autre côté, ce type d'achat peut également contribuer à promouvoir la réalisation de certains objectifs, au niveau des programmes ou en matière de développement, en particulier:
- a) l'injection de liquidités dans l'économie locale, qui peut contribuer à renforcer les marchés locaux, encourager les petits exploitants à être plus productifs et avoir des effets multiplicateurs positifs dans l'économie locale, aboutissant à l'amélioration de la sécurité alimentaire et des moyens d'existence, à la transformation du monde rural et à la création d'emplois. Sur le long terme, elle peut doper la performance des indicateurs macroéconomiques. De plus, selon les produits achetés, les achats locaux et régionaux sont aussi susceptibles de favoriser la diversification des cultures et d'inciter les consommateurs à préférer des aliments plus variés et plus nutritifs.
 - b) des acteurs plus forts au sein des filières, grâce à une collaboration plus étroite avec le secteur privé (essentiellement local) et à l'augmentation du chiffre d'affaires et de l'activité des commerçants locaux, ce qui favorise le bon fonctionnement des marchés locaux et contribue potentiellement à la baisse des prix et à la progression du pouvoir d'achat des bénéficiaires des transferts de type monétaire;
 - c) des relations commerciales plus solides et plus stables entre le PAM, les commerçants et les petits exploitants, qui améliorent l'accès des agriculteurs au crédit et aux intrants et leur aptitude à respecter les normes de qualité et à collaborer avec d'autres partenaires du développement, ce qui favorise l'augmentation de la production et de la productivité agricoles des exploitants et l'amélioration de la qualité de leurs produits, et partant, leur offre davantage de possibilités de se procurer des revenus et de nouveaux moyens d'existence; et
 - d) une meilleure performance de tous les acteurs du marché au sein des filières de produits alimentaires, qui rend les systèmes alimentaires plus résilients (en particulier grâce à une diversification plus importante des cultures), plus durables (par exemple, en permettant aux petits exploitants d'utiliser les ressources naturelles d'une manière durable) et plus inclusifs et se traduit par l'offre d'aliments plus nutritifs et leur consommation par d'autres personnes que les bénéficiaires directs du PAM, facilitant en dernier ressort la transition du PAM.

Ces objectifs des programmes favorisent également la participation des femmes et des filles aux organisations paysannes et aux filières, la création d'emplois, en particulier au profit des femmes et des jeunes résidant en milieu rural, et la durabilité du point de vue de l'environnement.

17. Les achats locaux et régionaux de produits alimentaires peuvent également contribuer d'une manière non négligeable à l'atténuation des effets d'une crise sur l'économie générale d'un pays, grâce à l'achat de vivres dans des zones du pays où il existe des excédents de production aux fins de leur utilisation dans le cadre de l'intervention d'urgence. Au lendemain d'une situation d'urgence, les achats locaux peuvent permettre aux petits exploitants vulnérables touchés par la crise d'accéder au marché et les encourager ainsi à relancer la production et à rétablir leurs moyens d'existence dans le cadre d'activités intégrées relatives aux moyens d'existence et à la résilience, notamment l'assistance alimentaire pour la création d'actifs et l'alimentation scolaire utilisant la production locale. Dans certains contextes, les achats locaux peuvent aussi constituer un moyen de réduire les tensions et d'établir un lien de coopération entre des communautés en conflit.
18. Dans la plupart des environnements où le PAM intervient, les filières ne sont souvent ni efficaces ni équilibrées, et les petits exploitants et leurs organisations sont exposés à des risques plus importants que les autres fournisseurs ou ne reçoivent pas un prix équitable qui soit proportionnel à la valeur qu'ils apportent. Associés à des interventions de programme (menées par le PAM ou des partenaires), les achats locaux et régionaux de vivres effectués par le PAM offrent un cadre propice à l'élimination des goulets d'étranglement observés dans les filières, au renforcement des moyens d'existence et de la résilience des petits exploitants et à l'amélioration des systèmes alimentaires. Les agriculteurs vulnérables en seront les principaux bénéficiaires.
19. Il est donc indispensable de procéder à une analyse de la chaîne de valeur pour déterminer les goulets d'étranglement existants et détecter les défauts d'efficacité et les déséquilibres susceptibles d'empêcher les exploitants et les autres acteurs de tirer tous les avantages possibles des achats locaux de produits alimentaires, et pour dégager des éclairages utiles à la conception de stratégies visant à s'attaquer aux problèmes constatés.
20. La figure 2 illustre les divers objectifs des achats locaux de produits alimentaires et la façon dont leur réalisation est tributaire du fonctionnement des filières concernées:
 - Dans les filières efficaces (première flèche), un approvisionnement alimentaire fiable et d'un bon rapport coût-efficacité est assuré en même temps que les objectifs plus larges des programmes sont réalisés.
 - Dans les filières non efficaces (deuxième flèche), un approvisionnement alimentaire fiable et d'un bon rapport coût-efficacité peut être assuré mais il ne conduit pas à la réalisation des objectifs des programmes ni à celle des objectifs en matière de développement. Dans ce contexte, il convient de prendre des mesures complémentaires (troisième flèche) pour parvenir à la réalisation des objectifs plus larges des programmes.

Figure 2: Objectifs des achats locaux



21. En sa qualité d'acheteur, le PAM choisit le point auquel il se connecte à une filière. Jusqu'à présent, il a essentiellement choisi le niveau des marchands de gros. La promotion d'effets directs supplémentaires ayant davantage de liens avec les programmes suppose, soit le déplacement des activités d'achat du PAM vers l'aval des filières, c'est-à-dire au niveau des commerçants intermédiaires ou des organisations paysannes, soit le recours à des contrats indirects aux termes desquels les marchands de gros achètent les produits aux agriculteurs à des conditions équitables (aux prix du marché).
22. Le PAM a défini les mesures complémentaires suivantes pour remédier aux défaillances des filières:
 - Mettre en place certaines modalités contractuelles favorables aux petits exploitants pour faire en sorte que ces derniers profitent de la demande stable du PAM. Ces modalités peuvent consister en achats directs effectués auprès des petits exploitants ou de leurs organisations ou en achats indirects effectués dans le cadre de contrats passés avec des commerçants qui achètent les produits à des petits exploitants à des prix équitables. Le choix de la modalité contractuelle la plus adaptée dépend du contexte et tient compte des conclusions des analyses des marchés et des filières ainsi que des objectifs en matière de développement.

- Rattacher ses achats locaux et régionaux à ses activités programmatiques ou aux activités que mènent les gouvernements ou les partenaires locaux ou internationaux du secteur privé ou de la société civile pour renforcer les capacités des acteurs pertinents au sein des filières et ainsi corriger les faiblesses structurelles. Les activités concernées peuvent notamment viser à accroître la qualité et la quantité des récoltes des exploitants, à renforcer les capacités d'organisation et de commercialisation des agriculteurs, à appuyer la lutte contre les pertes après récolte et à promouvoir l'amélioration des infrastructures. Le PAM peut aussi favoriser l'accroissement de la demande d'aliments frais et nutritifs en mettant en œuvre des programmes de distribution de bons ou en encourageant la production d'aliments de base enrichis ou bioenrichis et d'aliments nutritifs spécialisés. Cette approche plus globale des achats requiert une collaboration interne (programmes-achats) plus étroite et un renforcement des partenariats avec le secteur privé, les organisations paysannes, les autres organismes ayant leur siège à Rome, les organisations non gouvernementales et les pouvoirs publics.

Transferts de type monétaire et économie locale

Le Plan stratégique du PAM pour 2017–2021 fait valoir que les transferts de type monétaire du PAM "offrent la possibilité non seulement de s'attaquer aux problèmes touchant la sécurité alimentaire et la nutrition, mais aussi de favoriser l'intégration de la population cible dans le tissu financier et commercial local."

Selon les études et les analyses d'impact, outre qu'ils aident leurs bénéficiaires directs, les transferts de type monétaire génèrent des avantages indirects pour l'économie locale. En donnant un coup de fouet à la demande locale de produits alimentaires, les transferts de type monétaire sont susceptibles de créer des débouchés commerciaux pour les petits exploitants et les commerçants locaux et de stimuler l'agriculture locale ainsi que les activités de vente au détail. Les transferts de type monétaire soumis à conditions peuvent donner de nouveaux moyens d'améliorer l'accès au marché en reliant les petits exploitants aux marchés où les bénéficiaires achètent leurs aliments. À cet effet, on peut recourir à des modalités contractuelles indirectes (conditionnelles ou de mandat) qui garantissent que les détaillants sélectionnés se procurent un certain pourcentage de leurs stocks chez des petits exploitants. Les contrats de vente au détail et certaines innovations telles que la technologie de la chaîne de bloc sont également utilisés pour surveiller et assurer la traçabilité afin que les aliments achetés soient effectivement d'origine locale.

Approche proposée

23. Sur la base de la longue expérience du PAM relative aux achats locaux et régionaux de produits alimentaires, notamment auprès des petits exploitants, la politique présente des principes, des paramètres, des considérations liées aux programmes et des éléments relatifs aux partenariats, qui permettront au PAM d'adopter une approche nuancée et intégrée des achats locaux et régionaux de vivres. Les éléments novateurs sont l'emploi de principes et de paramètres supplémentaires dans les processus de prise de décisions, la prise en compte des objectifs des programmes et des partenariats lors de la planification des achats de vivres et l'intégration des achats dans les objectifs des programmes. Globalement, les achats locaux et régionaux effectués par le PAM continueront à garantir que des denrées alimentaires appropriées sont mises à la disposition des bénéficiaires de façon économique et efficace et au moment opportun et, parallèlement, à faire en sorte que les effets directs des programmes soient obtenus sur la base d'une analyse spécifique du contexte. En outre, l'intégration plus marquée des achats dans la planification des

programmes et des partenariats permettra de contribuer à la réalisation des objectifs plus larges des programmes, comme indiqué dans la description de l'intérêt potentiel des achats locaux et régionaux.

Principes

24. Le PAM appliquera les principes directeurs ci-après à ses stratégies et modalités d'achat local et régional de produits alimentaires:
- *Sauver des vies et changer la vie.* Le PAM achètera la quantité maximale de produits alimentaires sûrs et nutritifs avec les ressources disponibles (sauver des vies) tout en tenant compte des effets directs des programmes lorsqu'il choisit les modalités d'achat (changer la vie).
 - *Ne pas nuire.* Le PAM examinera avec soin la nature multidimensionnelle des incidences négatives potentielles des achats locaux et autres sur les marchés et les filières – interruptions, effets inflationnistes, etc. – ainsi que sur la protection, les moyens d'existence et l'environnement, qui sont susceptibles d'avoir des répercussions sur les personnes vulnérables et les consommateurs pauvres. Il sera tenu compte des normes environnementales et sociales susceptibles d'influer sur les achats locaux et régionaux de vivres.
 - *Durabilité.* Le PAM encouragera l'adoption de pratiques durables dans les filières et favorisera les améliorations pérennes des systèmes alimentaires entraînant des changements systémiques.
 - *Transparence et équité.* Le PAM s'efforcera de veiller à ce que tous les acteurs du marché accèdent à l'information sur un pied d'égalité et reçoivent une part équitable du prix final, qui corresponde à la valeur qu'ils ont apportée. Il faudra à cet effet acquérir des connaissances approfondies concernant les forces en jeu sur le marché et les mécanismes d'établissement des prix.

Paramètres

25. Les responsables des achats utiliseront les paramètres suivants pour sélectionner la meilleure méthode d'achat et les modalités contractuelles connexes, tout en tenant compte de l'intérêt potentiel que présentent les achats locaux et régionaux:
- Le contexte des achats désigne tous les éléments – notamment la nécessité de répondre rapidement aux besoins humanitaires, les cadres réglementaires existants, les financements disponibles, les restrictions éventuellement imposées par les donateurs, l'analyse de la chaîne d'approvisionnement, la sécurité sanitaire des aliments et divers risques propres au contexte –, susceptibles d'influer sur la sélection des modalités et des conditions d'achat, y compris le type de contrat employé. Le PAM examinera le contexte avec soin lorsqu'il décidera de recourir ou non aux achats locaux et qu'il choisira les modalités contractuelles à appliquer.
 - Les effets directs désignent les buts escomptés, au niveau institutionnel ou au niveau du pays, que le PAM souhaite atteindre au moyen de la modalité d'achat choisie, par exemple l'amélioration des moyens d'existence et des revenus des petits exploitants, la mise en place de systèmes alimentaires résilients et inclusifs, ou une programmation soit spécifiquement axée sur la nutrition soit à dimension nutritionnelle. Dans ces situations, les avantages découlant de la réalisation des objectifs des programmes devront être évalués et décrits afin d'éclairer le processus de prise de décisions relatif au choix de la modalité d'achat.

- L'analyse de la chaîne de valeur comprend une analyse des filières de certains produits aux fins de la détermination des possibilités et des problèmes et une évaluation des défauts d'efficacité susceptibles d'empêcher les exploitants de tirer profit de l'accès aux marchés. Le PAM réalisera systématiquement une analyse de la chaîne de valeur (en particulier là où il achète des produits en grandes quantités) comme une étape essentielle permettant de dégager des informations sur les points d'entrée, d'évaluer la fiabilité des modalités d'approvisionnement et d'achat qui contribuent le mieux à l'obtention des effets directs souhaités et de définir les mesures de renforcement des capacités susceptibles d'être prises à l'intention des différents acteurs concernés (exploitants, commerçants, etc.). Il faut aussi évaluer les possibilités d'utiliser et de renforcer les plateformes de commerce en ligne et les diverses initiatives relatives à l'accès des petits agriculteurs aux marchés qui existent dans le pays et établir des liens entre elles et les petits exploitants.
- Les prix paritaires à l'importation: dans la nouvelle approche, l'analyse des coûts consistant à comparer pour un produit donné le rapport coût-efficacité de son importation à celui de son achat dans le pays, demeure essentielle. Le prix paritaire à l'importation continue à être un paramètre du processus de prise de décisions en matière d'achat, mais il est proposé dans la politique de conférer suffisamment de souplesse pour que le responsable des achats puisse envisager de procéder à des achats locaux à des prix qui dépassent les prix paritaires à l'importation dans une proportion pouvant aller jusqu'à 20 pour cent. Dans une situation de ce type, il sera nécessaire de présenter une justification solidement argumentée exposant en détail en quoi certains objectifs des programmes peuvent être atteints au moyen de ce type d'achat, compte tenu du compromis à trouver entre l'acquisition de la quantité maximale de vivres au profit des populations vulnérables et la contribution à la réalisation d'autres objectifs des programmes, consistant notamment à renforcer les moyens d'existence, à assurer une bonne nutrition et à accroître l'efficacité des systèmes alimentaires. De plus, le dossier devra comporter un examen de l'existence potentielle d'incidences négatives sur les marchés et les filières, conformément au principe consistant à "ne pas nuire", et des risques éventuels comme les effets inflationnistes. En outre, le PAM se penche actuellement sur sa méthode de calcul du prix paritaire à l'importation et il étudiera la faisabilité de la prise en compte de l'empreinte carbone et d'autres impacts environnementaux.

Achats locaux au Rwanda: Africa Improved Foods

En 2015, le PAM a signé un accord avec Africa Improved Foods (AIF) – une entreprise conjointe de Royal DSM, de la Société financière internationale, des banques de développement des Pays-Bas et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et du Gouvernement rwandais – pour la construction d'une usine de fabrication d'aliments nutritifs spécialisés à Kigali susceptible de fournir à un coût abordable des aliments transformés hautement nutritifs destinés au marché rwandais et à la région. Les matières premières sont achetées à de petits agriculteurs afin d'améliorer la vie des producteurs locaux et de stimuler l'économie locale. L'usine fournit des produits alimentaires nutritifs qui, sinon, devraient être importés. Dès le démarrage des activités d'AIF, les entreprises locales de transport, d'agriculture et de commerce ont été renforcées et un savoir-faire a été transféré aux acteurs économiques rwandais, ce qui a entraîné la création et le développement d'une main-d'œuvre qualifiée dotée d'une solide formation, travaillant avec AIF ou lui fournissant des services. Parallèlement, la demande prévisible d'aliments nutritifs spécialisés produits localement, notamment le SuperCereal Plus à base de maïs et de soja, a contribué à améliorer les filières des cultures produites par les petits exploitants.

Après avoir signé un accord relatif à l'achat de 25 000 tonnes de SuperCereal Plus par an à AIF, à des prix fixés une fois par semestre sur la base des prix paritaires à l'importation, le PAM en a acheté jusqu'ici 75 000 tonnes pour le traitement de la malnutrition aiguë modérée et la prévention de la malnutrition aiguë ou chronique au Kenya, en Ouganda, en République-Unie de Tanzanie, au Rwanda et au Soudan du Sud. De plus, le Gouvernement rwandais achète des aliments nutritifs transformés produits par AIF pour les programmes nutritionnels nationaux.

Malgré les efforts déployés par AIF pour diversifier ses flux de recettes et réduire le coût des matériaux et des opérations, le prix du SuperCereal Plus produit à partir de matières premières rwandaises (et ougandaises) est systématiquement plus élevé que celui des aliments européens équivalents, ce qui signifie que le SuperCereal Plus d'AIF ne peut pas encore être manufacturé à un coût inférieur aux prix paritaires à l'importation. Néanmoins, face aux problèmes d'approvisionnement urgents rencontrés pour fournir des aliments nutritifs spécialisés aux programmes nutritionnels en Afrique de l'Est, et compte tenu des objectifs plus larges de l'initiative menée avec AIF, le PAM a accepté en 2019 de payer les produits d'AIF à un prix supérieur aux prix paritaires à l'importation.

Intégration des programmes

26. Il faut que les stratégies et les modalités relatives aux achats locaux et régionaux de vivres soient intégrées dans la conception et la mise en œuvre des PSP s'il y a lieu, en particulier dans les pays où le PAM achète ou prévoit d'acheter de grandes quantités de produits alimentaires au fil du temps. Cela facilitera l'harmonisation entre les achats et les programmes et favorisera aussi l'intégration de diverses initiatives du PAM qui contribuent à l'amélioration des moyens d'existence des petits exploitants et au renforcement des systèmes alimentaires. En tirant parti des avantages comparatifs de ces initiatives et du savoir-faire et des connaissances qu'elles créent, cette intégration des programmes permet au PAM de fournir une contribution plus importante à la réalisation de l'objectif Faim zéro.
27. En particulier, l'intégration peut être renforcée dans les domaines programmatiques suivants:
 - *Nutrition.* Des liens fructueux peuvent être établis avec toute une gamme d'interventions soit spécifiquement axées sur la nutrition soit à dimension nutritionnelle, notamment les activités locales d'enrichissement et de biofortification des aliments et l'augmentation de la production et de la demande d'aliments nutritifs dans le cadre de la promotion d'une alimentation saine. Les possibilités d'intégration découlent également de l'utilisation des achats pour accroître la demande en produits

alimentaires locaux plus diversifiés grâce à une collaboration avec des opérateurs locaux du secteur de la transformation agroalimentaire aux fins de la production d'aliments plus nutritifs. On améliorera ainsi la disponibilité d'aliments nutritifs sur le marché et on facilitera l'accès à ces produits et, si nécessaire, on favorisera la production d'aliments nutritifs spécialisés destinés aux programmes nutritionnels.

- *Résilience.* Les interventions qui permettent aux petits exploitants de créer des avoirs productifs, tels que des routes pour se rendre sur les marchés et des systèmes d'irrigation, comme un moyen de promouvoir l'agriculture "intelligente" face aux aléas climatiques et la gestion intégrée des risques²³ peuvent être complétées par des achats locaux de vivres pour stimuler la demande de produits fournis par les petits exploitants et ainsi rendre le travail de ces derniers plus rentable et plus résistant en cas de choc et renforcer leur aptitude à fournir des produits de qualité en quantités suffisantes.
- *Revenus et moyens d'existence.* La demande stable découlant des achats effectués par le PAM conjuguée aux contrats novateurs d'achat local de produits alimentaires offrent aux petits exploitants la possibilité d'accroître leurs revenus. Ces outils peuvent être rattachés à des interventions complémentaires menées par le PAM et par des partenaires, qui contribuent à améliorer les moyens d'existence ainsi que les systèmes alimentaires.
- *Problématique femmes-hommes.* L'adoption, lors de la planification des activités complémentaires, d'une approche de nature à transformer les relations entre les sexes contribue à encourager la participation des agricultrices et à favoriser leur autonomisation, notamment en s'attaquant aux causes profondes des inégalités qui brident le potentiel des femmes. L'amélioration de l'accès à un crédit abordable constitue un exemple d'activité de nature à transformer les relations entre les sexes.

Partenariats

28. Le développement à plus grande échelle des achats locaux et régionaux de produits alimentaires suppose un degré élevé de collaboration avec les partenaires susceptibles de donner accès aux informations nécessaires à une planification efficace et de contribuer à la promotion de conditions favorables et de solutions globales et à l'appui apporté à celles-ci. Il est donc indispensable d'établir des partenariats solides avec les acteurs ci-après, tant au niveau mondial qu'au niveau local:

- *Les gouvernements.* Les partenariats avec le gouvernement central et les gouvernements locaux peuvent être utiles pour faire en sorte que les agriculteurs et le secteur privé local reçoivent l'appui qui convient. Le PAM peut renforcer la capacité des pouvoirs publics (notamment les organismes publics en charge de la gestion des réserves alimentaires et les programmes d'achat institutionnels comme l'alimentation scolaire utilisant la production locale) à procéder à des achats auprès des petits exploitants et à élaborer des normes relatives à la qualité et à la sécurité sanitaire des aliments à l'intention des entités du secteur privé qui assurent localement l'enrichissement des aliments ou la production d'aliments nutritifs spécialisés. D'un autre côté, la stratégie du PAM en matière d'achat peut tirer parti de l'accès aux informations dont disposent les pouvoirs publics sur les fournisseurs et les agriculteurs.

²³ Réduction des risques, transfert des risques, constitution de réserves pour faire face aux risques et prise de risques prudente.

- *Les parties prenantes locales – agriculteurs et commerçants.* Outre la relation commerciale, les agriculteurs et les commerçants comptent sur leur collaboration avec le PAM pour améliorer leurs pratiques et renforcer leurs capacités. Les représentants locaux et les organisations fédératrices, notamment celles qui conduisent des activités de vente au détail, de commercialisation et de gestion après récolte, doivent aussi être associés à la planification et à la mise en œuvre des initiatives d'achats locaux de produits alimentaires.
- *Les institutions universitaires, les centres de recherche et les laboratoires nationaux* sont des sources importantes de connaissances locales et d'informations susceptibles de compléter les compétences spécialisées du PAM.
- *Les organisations nationales et internationales de la société civile.* Le PAM peut tirer profit des connaissances, de l'expérience et des approches éprouvées des organisations de la société civile, notamment celles qui travaillent du côté de l'offre et dans les domaines du renforcement des capacités ou du suivi.
- *Les organismes ayant leur siège à Rome.* La collaboration avec les autres organismes ayant leur siège à Rome est essentielle si l'on veut optimiser les actions en s'appuyant sur les avantages comparatifs et les atouts distincts de chacune de ces organismes. Un modèle de ce type de collaboration a été appliqué avec succès pendant la phase pilote de l'initiative Achats au service du progrès, l'expérience du PAM relative aux achats locaux de vivres et à l'appui aux petits exploitants étant complétée par l'assistance technique assurée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture dans le domaine de la production, et par des interventions visant à améliorer l'accès des agriculteurs au crédit menées avec l'appui du Fonds international de développement agricole. Il existe d'autres exemples de collaboration étroite fructueuse, en particulier l'alimentation scolaire utilisant la production locale. La promotion et l'examen de ce type de collaboration contribuent d'une manière essentielle à l'intégration des programmes et au développement des achats locaux et régionaux de produits alimentaires.
- *Les autres organismes des Nations Unies.* Le fait d'intervenir conjointement avec d'autres organismes des Nations Unies, en particulier l'UNICEF, l'Organisation mondiale de la Santé, le Programme des Nations Unies pour le développement et l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, peut permettre d'amplifier les effets obtenus en combinant le pouvoir d'achat, le renforcement des acteurs des filières concernés par la biofortification, les innovations et la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes.
- *Le secteur privé*²⁴. Les acteurs du secteur privé, tant locaux qu'internationaux, sont de précieux partenaires qui complètent le PAM et ses compétences spécialisées. Les sociétés de transformation agroalimentaire, les entreprises agricoles et les sociétés de technologies et d'innovation jouent un rôle crucial s'agissant de venir en aide aux petits exploitants et au secteur privé local, en fournissant des connaissances, un savoir-faire, des outils et un appui. Les partenariats avec les acteurs du secteur privé local peuvent stimuler la croissance et la résilience du marché, la génération de revenus, l'adoption d'une démarche inclusive, et la diversification. Le secteur privé joue par ailleurs un rôle déterminant en contribuant à assurer la sécurité sanitaire et la qualité de la production locale. Le PAM s'emploie actuellement à élaborer une stratégie relative au secteur privé,

²⁴ Dans le cadre de sa collaboration avec des partenaires du secteur privé, il est prévu que le PAM se conforme à la "Stratégie en matière de partenariat et de mobilisation de fonds auprès du secteur privé pour 2020-2025" qu'il vient d'établir et qui sera présentée au Conseil d'administration pour approbation à sa deuxième session ordinaire de 2019.

qui ouvre de nombreuses perspectives de partenariat potentiel avec le secteur privé à l'appui de la mise en œuvre de la présente politique.

- *Les donateurs.* La collaboration avec les donateurs et les partenaires du développement est essentielle pour un véritable développement des achats locaux et régionaux et une intégration des programmes à part entière. Lorsque le PAM procède à des achats locaux, il faut que les donateurs lui accordent la souplesse nécessaire, du point de vue de l'origine des produits et de leur prix, d'autant plus que le rapport coût-efficacité peut justifier ce type d'achat. L'augmentation des financements pluriannuels faciliterait considérablement la mise en œuvre de la politique pour ce qui est des aspects suivants: horizon de planification, contrats à long terme susceptibles d'améliorer l'accès des acteurs des filières aux financements, et renforcement des capacités des acteurs des filières. Les programmes de développement des donateurs présents dans le pays offrent des possibilités de complémentarité avec les stratégies d'achat du PAM.

Risques

29. Le PAM examinera avec attention les risques associés aux stratégies et aux modalités choisies pour procéder aux achats locaux et régionaux de produits alimentaires et définira des mesures d'atténuation, comme suit:
 - L'achat de grandes quantités de produits alimentaires dans un pays peut avoir des effets inflationnistes ayant des incidences néfastes sur les ménages, en particulier les plus pauvres. Le PAM analysera donc la dynamique des achats et des marchés, comme la période où les achats sont effectués et les fluctuations habituelles des prix du marché, afin d'anticiper toute incidence négative potentielle sur les prix.
 - La saisonnalité, les modifications du nombre et de la nature des principaux acteurs des filières et les tendances des marchés mondiaux ont des répercussions imprévisibles et permanentes sur les prix et les marchés locaux. Les stratégies et les plans en matière d'achat doivent faire l'objet d'un examen régulier et doivent pouvoir être adaptés à l'évolution des conditions.
 - Lorsque des produits alimentaires sont achetés à des petits exploitants, il existe un risque inhérent que ces derniers ne soient pas en mesure de fournir en temps voulu des marchandises dont la qualité et la quantité correspondent aux termes du contrat. Les stratégies du PAM en matière d'achat doivent prévoir des plans de secours au cas où de telles situations se produiraient et garantir effectivement la sécurité sanitaire et la qualité des aliments.
 - Les achats effectués auprès des petits exploitants présentent aussi des risques liés aux pratiques agricoles locales, notamment les techniques non durables, la dégradation des terres, l'appauvrissement de la biodiversité et les effets des pesticides ou des engrais. Le PAM et ses partenaires doivent donc s'efforcer de promouvoir des interventions de programme telles que des activités d'assistance alimentaire pour la création d'actifs, qui favorisent les pratiques agricoles durables, la conservation des sols, la récupération de l'eau, etc.

Suivi et évaluation

30. Les avantages supplémentaires du point de vue des programmes, en particulier lorsqu'ils servent à justifier des achats effectués à des prix supérieurs aux prix paritaires à l'importation, doivent être décrits en détail et communiqués dans des documents. La présente politique fera l'objet d'un suivi effectué de multiples façons:
- Un suivi quantitatif – permis par la mise en place de systèmes de traçabilité et le renforcement des capacités du personnel qui contribueront à corriger l'insuffisance des informations transmises sur les achats locaux – enregistrera en permanence des données sur les achats locaux et régionaux de produits alimentaires et sur la proportion d'achats favorables aux petits exploitants, notamment la quantité et la valeur des achats effectués auprès des petits exploitants, des coopératives de producteurs et des commerçants.
 - L'analyse de la chaîne de valeur permettra de déterminer les avantages retirés par les agriculteurs lorsque des filières inefficaces ou déséquilibrées sont améliorées grâce à l'emploi de modalités contractuelles favorables aux petits exploitants et à des interventions de programme du PAM. Ces avantages qui représentent la contribution du PAM à l'amélioration des revenus et de la productivité des agriculteurs (cible 3 de l'ODD 2), seront surveillés dans le système de suivi et d'évaluation. Le PAM ne mesurera pas l'augmentation des revenus des petits exploitants, car celle-ci est tributaire de nombreux facteurs qui échappent à son contrôle, mais il peut suivre l'augmentation de la quantité et de la valeur des ventes effectuées par les petits exploitants, qui contribue à l'accroissement des possibilités de revenus résultant des achats locaux et régionaux de produits alimentaires effectués par le PAM.
31. Un dispositif détaillé de suivi et d'évaluation sera décrit dans le plan de mise en œuvre. Il est prévu de mener une évaluation de la mise en œuvre de la politique et de ses résultats en 2024, soit cinq ans après l'adoption attendue de la politique.

Domaines d'investissement

32. La mise en œuvre de la politique exigera du PAM qu'il renforce ses capacités, ses systèmes, ses processus et ses procédures et se procure les ressources nécessaires à la réalisation des investissements immédiats. Il faudra également développer les capacités des membres du personnel à tous les niveaux afin qu'ils soient en mesure de comprendre et d'appliquer la politique dans leur environnement de travail respectif dans le cadre d'une programmation intégrée et de partenariats.
33. Il conviendra de réaliser des investissements immédiats dans les domaines thématiques suivants:
- *Analyse et capacités.* Une analyse approfondie des filières existantes fournirait les éléments de base de stratégies d'achat axées sur les approvisionnements locaux et les petits exploitants, et soucieuses de promouvoir l'autonomisation des femmes rurales. En conséquence, il faudrait procéder à des investissements à l'échelle institutionnelle pour:
 - élaborer des méthodes et des outils d'analyse des filières et fournir un appui supplémentaire, notamment des outils de suivi et d'évaluation et des indicateurs pour la collecte de données aux niveaux des bureaux de pays, des bureaux régionaux et du Siège; et
 - renforcer les capacités des bureaux de pays, des bureaux régionaux et des unités du Siège concernant l'analyse des filières et des tendances du marché, pour être en mesure de dégager des éclairages utiles à la prise de décisions en matière d'achat, en particulier dans les situations de distorsion du marché.

Il faudra également mettre en place des mécanismes de garantie renforcés permettant de procéder rapidement à l'examen détaillé des propositions relatives aux achats à des prix supérieurs aux prix paritaires à l'importation. À cet effet, il sera nécessaire de réviser le modèle opératoire, ce qui nécessitera la réalisation d'investissements dans le développement des capacités et la mise au point d'outils, afin que les différentes divisions fonctionnelles participent au processus des achats au moment voulu. Des directives et des outils visant à faciliter la justification des achats à des prix supérieurs aux prix paritaires à l'importation seront mis à la disposition des bureaux de pays et des bureaux régionaux. Dans la chaîne d'approvisionnement, la mise en service d'un système de parité à l'importation assorti de nouveaux outils est en cours.

- *Traçabilité.* Au niveau institutionnel, le PAM devra investir dans l'établissement d'un système de traçabilité pour assurer un suivi efficace, fiable et transparent des produits alimentaires et des prix que les commerçants paient aux organisations et aux groupements de petits exploitants, comme une condition préalable au développement à plus grande échelle des modalités contractuelles indirectes (conditionnelles ou de mandat). Pour que les bureaux de pays soient en mesure de gérer et de suivre efficacement leurs contrats d'achat, ces investissements demanderont l'établissement de liens de coopération avec des sociétés du secteur privé; la mise au point de systèmes, y compris des innovations technologiques, sous la houlette du Siège; et la réalisation d'investissements dans le matériel informatique, les logiciels et la formation des acteurs qui utiliseront le système de traçabilité. D'autres modèles de traçabilité (fondés sur l'utilisation de documents) devront être mis au point en attendant l'entrée en service des outils numériques.

Marche à suivre

34. Une fois approuvée, la politique sera mise en œuvre en deux phases:
 - i) La première phase sera décrite dans le plan de mise en œuvre détaillé qui sera élaboré dès l'approbation de la politique. Le plan portera sur une période de deux ans et comprendra des activités et un budget connexe relatifs à: la conception et l'expérimentation des procédures et des directives pour le développement à plus grande échelle des nouvelles modalités contractuelles indirectes, la mise au point et l'expérimentation d'un système numérique de traçabilité, le renforcement des capacités du personnel et des partenaires du PAM aux fins de l'adoption des nouveaux systèmes et procédures, et l'amélioration de la collaboration avec les partenaires locaux. Pendant cette phase, les activités menées en parallèle consisteront notamment en un examen de la méthode de calcul du prix paritaire à l'importation et en un examen potentiel des directives et manuels pertinents au regard de la présente politique.
 - ii) La deuxième phase sera consacrée à la diffusion et à la consolidation des procédures, des outils et des systèmes expérimentés pendant la première phase, de manière à améliorer l'efficacité et l'efficacé de tous les achats locaux et régionaux de produits alimentaires effectués par le PAM.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

AIF	Africa Improved Foods
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
ODD	objectif de développement durable
PSP	plan stratégique de pays
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance