



Contractualisation entre le PAM et les OP dans le cadre du développement des initiatives d'achats locaux (P4P-like)

Expérience de la CAPAD au Burundi

Rapport publié en Février 2015

Avec
le soutien de la



Wallonie

AGRICORD



Collectif Stratégies Alimentaires

Boulevard Léopold II, 184 D, 1080 Bruxelles - Belgique

Tél. 02/412 06 60 - secretariat@csa-be.org

Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	La CAPAD, une alliée naturelle du PAM pour ses achats locaux.....	4
III.	Mise en place d'un partenariat « gagnant-gagnant » entre le PAM et les OP au Burundi	6
	1. Identification des coopératives potentielles fournisseurs du PAM	6
	2. Programme d'appui à la production et à l'amélioration technique.....	7
	3. Négociations et innovations sur les conditions de contractualisation du PAM.....	8
IV.	Analyse des contraintes et proposition d'innovation à apporter	10
	1. Caution exigée.....	10
	2. Exigence sanitaire et de qualité	10
	3. Prix.....	10
	4. Modalités de livraison	11
	5. Procédures de paiement plus adaptées (délais, préfinancement,...) ;.....	12
	6. Un préfinancement de type warrantage.....	12
	7. Aucune garantie d'achats de produits d'une année à l'autre.....	15
V.	Qualité du dialogue et de la concertation.....	16
	1. L'importance de négocier avec les bons interlocuteurs	16
	2. L'importance de négocier avec la CAPAD les conditions générales de la contractualisation 16	
	3. Opportunité d'un dialogue constructif avec le PAM Rome	17
	4. Recommandations pour améliorer les achats locaux du PAM	19
	5. Les différentes propositions d'adaptation	20
	Annexe 1.....	21
	Annexe 2.....	23
	Annexe 3.....	27

I. Introduction

Le présent document s'attache à capitaliser l'expérience de la confédération des associations de producteurs Agricoles pour le développement (CAPAD) à collaborer avec le Programme Alimentaire Mondial (PAM) pour le développement des initiatives d'achats locaux (P4P-like) menées par le PAM au Burundi.

Le but de cette capitalisation est/doit être d'identifier les pratiques innovantes ayant permis de dépasser certaines contraintes rencontrées par les producteurs et leurs organisations mais aussi d'identifier celles qu'il reste encore à lever.

Cette identification des innovations et contraintes doit permettre à la CAPAD et au Collectif Stratégies Alimentaires (CSA)¹ qui l'accompagne dans cette démarche, de partager avec les autres OP faitières de la région² l'expérience de collaboration en cours avec le PAM. Ce partage d'expériences s'inscrit dans un programme de gestion des connaissances sur la professionnalisation de l'agriculture entre organisations agricoles faitières du Rwanda, du Burundi et de l'Est du Congo. Une des thématiques retenues pour ces échanges est la question des achats institutionnels ; un atelier est d'ailleurs prévu sur le sujet en 2015 auquel le PAM Burundi et les autres organisations impliquées seront associées.

L'étude de cas de la CAPAD sur la contractualisation entre le PAM et les Organisations de Producteurs (OP) au Burundi est bien entendu destinée à nourrir le dialogue au niveau national entre la CAPAD, le PAM et les autres institutions intéressées. Consécutivement à ce travail mené au niveau national, cette étude de cas sera également utilisée dans le cadre du plaidoyer mené par le CSA et le réseau AgriCord³ vis-à-vis du PAM et de la coopération belge (DGD) sur les achats locaux⁴.

Ce dialogue avec les décideurs sur les achats du PAM passe surtout par un échange avec l'équipe P4P du PAM et l'équipe en charge de l'aide humanitaire à la DGD. Le CSA associe dans ce travail d'autres agri-agences membres du réseau AgriCord⁵ ainsi que les OP faitières et leurs réseaux régionaux⁶.

¹ Le CSA est une ONG belge qui a tissé de longue date un partenariat serré avec la CAPAD dont elle soutient le plan d'action ainsi que plusieurs programmes. Une présentation du CSA est reprise en annexe 3.

² Il existe un programme de Coopération des OP de la Région des Grands Lacs sur la professionnalisation de l'agriculture dont la coordination est assurée par la CAPAD. C'est un programme d'échange sur les innovations et la gestion des connaissances entre organisations agricoles faitières du Rwanda, du Burundi et de l'Est du Congo. Une des thématiques qui doit être traitée prochainement dans les rencontres entre ces OP est la question des achats institutionnels par le PAM et par les états.

³ AgriCord est un réseau d'« agri-agences » : il s'agit d'ONG impliquées dans la coopération au développement et ayant des liens structurels avec des organisations de producteurs de leur pays d'origine. 10 agri-agences composent actuellement le réseau AgriCord.

⁴ Le CSA coordonne au sein d'AgriCord un programme visant à faciliter le plaidoyer des OP auprès des décideurs des institutions de développement bilatéral et multilatéral pour obtenir des politiques et des programmes de coopération plus adaptées aux besoins des agriculteurs et prenant en compte le rôle des organisations paysannes. Dans ce programme l'institution PAM et la question des achats institutionnels a été jugé prioritaire.

⁵ Parmi les agri-agences qui ont marqué leur intérêt à la question du travail sur les achats locaux avec le PAM on retrouve Afdi (France), Agriterra (Pays-Bas), Asiaddhrra (Philippines), Asprodeb (Sénégal), UPA-DI (Canada).

⁶ Parmi les OP qui comme la CAPAD sont impliquées avec le CSA dans le travail de plaidoyer sur les achats locaux on trouve le ROPPA (Afrique de l'Ouest), la Fetraf (Brésil), Pakisama (Philippines), Coocengi et Lofepaco (RDC).

II. La CAPAD, une alliée naturelle du PAM pour ses achats locaux

La CAPAD qui regroupe actuellement 108 coopératives agricoles s'est attelée récemment à l'organisation des producteurs autour d'unités de transformation mises en place au sein de ses coopératives pour valoriser la production des exploitations familiales et assurer un meilleur revenu aux producteurs (voir encadré 1 sur la CAPAD).

Encadré 1 : La CAPAD

La CAPAD est une organisation de groupements paysans ayant la forme juridique d'association sans but lucratif (ASBL). Elle est opérationnelle depuis les années 2000 et agréée depuis le 31 Décembre 2003. Les groupements membres sont regroupés en coopératives de production sur base de filières agricoles. Actuellement la CAPAD regroupe 108 coopératives membres et est devenue après 10 ans d'expérience, une structure paysanne œuvrant pour le développement d'un leadership paysan et la réconciliation des burundais autour d'activités agricoles pour lutter contre la pauvreté.

La CAPAD s'est plus récemment orientée avec l'appui du CSA⁷ sur l'organisation des producteurs autour d'unités de transformation. Cette orientation a notamment bénéficié d'un accord avec le PNUD qui a permis à la CAPAD de récupérer des unités de transformation afin de les mettre à la disposition de coopératives membres et non membres de la CAPAD.

Cette démarche s'inscrit dans la mission que la CAPAD s'est fixée de rendre des services économiques à ses coopératives membres et de développer avec elles les filières agricoles. Cette mission concourt à différents objectifs tels que la valorisation de la production des exploitations familiales et l'amélioration des revenus aux producteurs mais également au besoin d'assurer un certain niveau d'autofinancement aux coopératives et à la CAPAD nationale.

L'appui à ses coopératives membres pour la mise en place d'unités de transformation s'est notamment opéré via la structuration et le renforcement des capacités humaines et fonctionnelles des producteurs afin qu'ils parviennent à alimenter ces mêmes unités en quantité et qualité suffisantes afin de gagner de nouveaux marchés et s'assurer des revenus stables et connus.

Dès lors, de par sa mission et l'acquisition récente des différentes unités de transformation, la CAPAD s'est intéressée aux initiatives d'achats locaux du PAM au Burundi, et plus particulièrement au programme « cantines scolaires » (voir encadré 2).

⁷ Dans le cadre de son appui à la CAPAD, le CSA a mis à sa disposition Jacques Strebelle un expert en développement de chaînes de valeur et d'analyse des marchés, cadre à la retraite du centre d'investissement de la FAO. Jacques Strebelle a pu appuyer la CAPAD sur divers thèmes dont sa collaboration avec le PNUD au développement de « Stratégies de gestion des équipements et infrastructures ruraux », et d'« Etudes de rentabilité de trois unités de transformations (Riz, manioc et tomate) ».

Au vu des rôles économique et social que ce programme, et plus largement les achats locaux de cette organisation, peuvent effectivement représenter pour ses coopératives, la CAPAD a entamé dès mars 2013 une série d'échanges avec la représentation nationale du PAM. Ces rencontres devaient permettre d'envisager la mise en place de collaborations concrètes « gagnant-gagnant » dans le cadre du développement d'initiatives d'achats locaux (P4P-like).

De ces échanges est finalement né un projet de collaboration offrant aux deux parties des perspectives intéressantes.

Programme « Cantines Scolaires » du PAM au Burundi (encadré 2)

Inspiré par des expériences similaires, le gouvernement burundais a cherché à développer sur son territoire un programme pilote de « Cantines Scolaires » du PAM. Ce programme implique l'achat de produits alimentaires locaux (par le gouvernement ?) et la redistribution de ceux-ci au niveau des cantines de différentes écoles à l'Ouest du pays. A court et long terme ce type de programme contribue à améliorer et assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des enfants dont les impacts positifs sur l'assiduité et les résultats scolaires ont été diverses fois documentés. D'autre part, ce type de programme représente potentiellement un important levier de développement de la production agricole du pays et des organisations de producteurs (OP), tant en augmentant le niveau de qualité exigée des produits agricoles qu'en garantissant des marchés à prix fixés.

III. Mise en place d'un partenariat « gagnant-gagnant » entre le PAM et les OP au Burundi

Bien que le PAM ne soit pas engagé au Burundi dans la mise en place du programme *Purchase for progress* (P4P)⁸ et ne soit donc pas contraint d'investir dans des activités de renforcement organisationnel et de production en parallèle à ses activités d'achats, le bureau PAM-Burundi a tout de même opté pour cette approche et une collaboration avec la CAPAD a été initiée afin que celle-ci assure l'accompagnement technique des coopératives qui seraient identifiées comme potentielles fournisseurs du PAM.

Afin qu'elles accèdent aux marchés du PAM, il est essentiel d'appuyer les coopératives dans les aspects de quantité et de qualité de produits demandés et sur les aspects administratifs de dépôts de dossiers et de contrats.

S'il allait de soi pour le PAM de s'appuyer sur un partenariat avec des tiers pour ses prospections et l'identification des coopératives fournisseurs ainsi que pour l'accompagnement technique et administratif de celles-ci, il est important de remarquer dans le cas présent que cette responsabilité a été confiée à une organisation paysanne plutôt qu'à une ONG, un prestataire de service ou à l'équipe d'un projet. Et, comme on le verra, le choix d'une OP pour assurer ces différentes fonctions fait toute la différence.

La CAPAD s'est donc engagée sur 3 fronts dans ses négociations et échanges avec le PAM : a) aider le PAM à identifier les coopératives, b) mettre en place un programme d'accompagnement technique de ces coopératives, c) assister les coopératives dans la négociation collective des contrats d'achat de leurs produits (à des fins d'approvisionnement des cantines scolaires).

1. Identification des coopératives potentielles fournisseurs du PAM

Une première collaboration avec la CAPAD a consisté à l'associer à une mission d'identification des potentielles associations dans les provinces cibles. Cette mission fut menée par des représentants de la CAPAD, du PAM-Burundi et du programme PAIOSA (Programme d'appui institutionnel et opérationnel du secteur agricole ; ce programme a été mis en place par le MINAGRI et est soutenu par la coopération technique belge) en mars 2013. A l'issue de celle-ci, 15 coopératives productrices de riz et de maïs ont été identifiées comme potentielles fournisseurs du PAM et dès lors comme bénéficiaires d'un « programme d'appui à la production et à l'amélioration technique », mis en œuvre par la CAPAD.

Au sein de ces 15 coopératives, 4 coopératives productrices de riz avaient déjà un niveau suffisant de production et de qualité pour être reprises comme fournisseurs du PAM pour la première

⁸ Le programme P4P implique de faciliter l'accès des marchés publics du PAM aux petits producteurs et de favoriser l'achat de produits locaux pour ces programmes d'alimentation. En plus de cet engagement d'achats locaux, le P4P prévoit l'investissement dans des activités de renforcement organisationnel et de production parallèlement à ses activités d'achats. Le PAM aspirant à devenir non plus un outil humanitaire mais bien de sécurité alimentaire avec un objectif de développement technique via le renforcement des OP. (www.wfp.org/purchase-progress).

livraison de l'année 2014. Après plusieurs mois de négociation des termes du contrat, elles ont été à-même d'assurer les premières livraisons de l'année 2014.

2. Programme d'appui à la production et à l'amélioration technique

Si pendant longtemps, hors P4P, le PAM avait surtout pour intérêt la bonne livraison du produit, et non des enjeux d'accompagnement à la production ou à la transformation, il faut noter au cours des dernières années, la volonté affichée du PAM d'intégrer progressivement l'approche P4P à l'entièreté de ses actions. C'est bien dans ce cadre que se situe l'intervention du PAM Burundi dans une opération « *P4P-like* » encouragée par le financeur principal du programme de cantines scolaires : la coopération des Pays Bas.

Le PAM a donc été en mesure de négocier avec la CAPAD un programme d'appui à la production et à l'amélioration technique. La CAPAD a élaboré, avec l'appui d'un expert⁹ mis à disposition par le CSA, un programme intitulé « *Projet de structuration et d'organisation des systèmes de production et des marchés locaux pour l'approvisionnement des écoles à cantines avec des produits locaux* » (voir annexe 1). Ce programme reprend l'ensemble des opérations d'accompagnement technique nécessaires pour appuyer les 15 coopératives identifiées, depuis la maîtrise de la production jusqu'au traitement post-récolte et la transformation.

Cependant, pour des raisons de budget disponible, le PAM n'était pas en mesure de couvrir les coûts de l'ensemble des interventions nécessaires. La CAPAD a, elle, pu mobiliser une série d'organisations d'appui, en particulier le CSA, OXFAM NOVIB et l'IFDC, afin d'offrir un accompagnement complet devant permettre aux producteurs membres de renforcer leurs productions et de répondre in fine, aux exigences du PAM (voir annexe2).

Pour un budget d'environ 293.000 dollars la première année, le programme sera finalement financé pour un montant de 81.895 \$ par le PAM, 87.000\$ par le CSA, 35.992 \$ par OXFAM NOVIB et 59.367 \$ par l'IFDC. On peut déjà voir l'intérêt pour le PAM d'une collaboration avec un partenaire tel que la CAPAD qui complète l'appui reçu grâce à sa capacité de mobilisation d'autres partenaires et de ressources. La complémentarité entre partenaires s'est organisée de la façon suivante :

L'IFDC a plus particulièrement pris en charge tous les aspects d'amélioration de la production (notamment en matière de maîtrise de la production des semences de qualité) pour augmenter le rendement pour le riz et le maïs.

OXFAM NOVIB a pris en charge les aspects de gestion post récolte et renforcement des capacités pour les 15 coopératives initialement présélectionnées.

Le PAM et le CSA prennent en charge l'organisation de la collecte et du stockage à la coopérative pour la livraison au PAM et la consolidation des coopératives agricoles existantes dans la zone du programme. Le financement du CSA étant cependant plus spécifiquement centré sur les quatre

⁹ Cette élaboration se fait notamment par la mise à disposition de Jacques Strebelle qui au cours de différentes missions en janvier et février 2014 a appuyé la Capad à rédiger le projet du PAM et un projet pour le CSA.

(04) coopératives directement concernées par l'approvisionnement des cantines scolaires. Cette concentration vise la structuration et le renforcement des capacités humaines et organisationnelles des producteurs et de leurs organisations afin qu'ils parviennent à alimenter les unités de transformation en quantité et qualité suffisante pour gagner des marchés et s'assurer des revenus stables et connus. Ce financement a aussi servi à acheter une partie des équipements permettant d'atteindre la qualité répondant aux normes exigées dans un premier temps par le PAM.

Il est aussi important de remarquer que la synergie qu'il y a eu entre les différents acteurs, même en l'absence de concertation directe, a été obtenue du fait que toutes ces structures, PAM inclus, ont donné mandat à la CAPAD d'accompagner et de renforcer les coopératives sélectionnées depuis la production jusqu'à la livraison et commercialisation des produits. Cette intégration de tous les maillons au niveau de la CAPAD lui a permis d'offrir un bon accompagnement technique à ces coopératives.

3. Négociations et innovations sur les conditions de contractualisation du PAM

Pour la CAPAD, la contractualisation avec le PAM est vue comme une opportunité à plusieurs niveaux. D'une part, cela permet d'assurer pour ses producteurs et leurs unités de transformation des marchés garantis à prix fixés. D'autre part, cela permet aussi l'amélioration de la qualité de la production, depuis la planification de la production jusqu'à sa transformation et sa commercialisation, ce qui à moyen terme ouvre de nouvelles opportunités de marché en dehors du PAM.

Il est également important de noter qu'au-delà des enjeux de marché, la collaboration des coopératives avec le PAM leur amènera une reconnaissance particulière, une sorte de label de qualité, vis-à-vis des acteurs nationaux et internationaux.

Cependant ces opportunités potentielles risquent aussi d'être compromises si, pour diverses raisons, la mise en œuvre de la contractualisation est un échec. Ces raisons sont de diverses natures et la possibilité qu'elles viennent menacer la durabilité de la contractualisation peut être lié tant à la responsabilité du PAM que de la CAPAD ou des coopératives elles-mêmes. L'important est d'essayer d'identifier ces contraintes et de proposer des modalités de contractualisation et d'accompagnement du processus qui puissent fournir des résultats satisfaisant pour toutes les parties prenantes.

La CAPAD a essayé d'identifier les contraintes dès le début des négociations de contractualisation avec le PAM en mars 2013. Avant tout engagement contractuel, il apparaissait crucial à la CAPAD, afin de mieux protéger ses membres, de prêter une attention particulière aux conditions arrêtées (prix, quantité, qualité et délai de livraison) et aux clauses reprises dans les contrats et ce notamment sur les aspects de prise en charge des risques ou de rupture de contrat.¹⁰

¹⁰See Caterina Pultrone, "An Overview of Contrat Farming: Legal Issues and Challenges", , 2012, p.278

La CAPAD a entrepris de négocier ces différentes contraintes afin d'identifier une série d'innovations ou de dispositions permettant aux deux parties impliquées de travailler de la manière la plus équilibrée possible. L'important pour la CAPAD n'étant ni d'obtenir une « rente de situation » ni des « privilèges exorbitants » pour les coopératives et pour les producteurs mais étant tout au moins de s'assurer que l'opération serait profitable à leur niveau et ne se tournerait pas en une banqueroute financière qui risquerait non seulement de mettre en danger le revenu des producteurs mais aussi de remettre en cause leur volonté de poursuivre ce type d'opérations.

Les contraintes clés qui ont fait l'objet des négociations sont les suivantes :

- Caution exigée par le PAM ;
- Exigences sanitaire et de qualité du PAM ;
- Prix proposé par le PAM¹¹ ;
- Modalités de livraison ;
- Procédures de paiement plus adaptées (délais, préfinancement,...) ;
- Aucune garantie d'achats de produits d'une année à l'autre.

Le tableau en Annexe 2 reprend pour ces contraintes clés : a) les conditions proposé par le PAM en début de négociations, b) les améliorations promises suite au premier round de négociations, c) les conditions effectivement appliquées par le PAM à la première campagne de livraison; viennent ensuite d) les commentaires et constats ; et enfin e) les recommandations pour les différentes parties prenantes visant l'amélioration des procédures.

L'analyse de chacune des contraintes et les propositions de recommandations seront développées ci-dessous.

¹¹Notion de « in a timely and cost-effective way»), The Policy procurement of WFP, *Report of the external auditor on food procurement in WFP*, p.4

IV. Analyse des contraintes et proposition d'innovation à apporter

Du tableau repris en Annexe 2

1. Caution exigée

Le PAM demande 15% du montant contractualisé (déposés sur un compte) en guise de caution aux commerçants. Mais le fait d'acheter directement aux coopératives dans le cadre du « P4P-like » et non pas à des intermédiaires de ne pas avoir à payer cette caution. Par ailleurs, le programme P4P a supprimé dans ses modalités d'achats le paiement de cette caution.

2. Exigence sanitaire et de qualité

La façon dont a été négociée la question de qualité illustre sans doute bien les difficultés rencontrées en début de projet mais qui semblent être résolues à présent (voir chapitre sur la « Qualité du dialogue et de la concertation »).

Lors de la phase de prospection et d'identification des coopératives, le PAM avait mis l'accent sur l'importance de la qualité du riz à fournir pour ses achats selon les critères qualité requis par le PAM. Cette orientation avait écarté différentes coopératives et fortement dirigé orienté le choix des coopératives à accompagner et le type d'accompagnement que la CAPAD devrait mettre en place¹². Cette amélioration de qualité se trouvait motivée par un prix d'achat plus intéressant (premium) qui était promis par le PAM au cours des premières négociations.

Le niveau de qualité initialement exigé par le PAM a pu cependant être atteint grâce à un accompagnement de la CAPAD tant auprès des producteurs sur les techniques post-récolte que sur la transformation au niveau de la mini-rizerie. Malheureusement une fois que les négociations ont commencé à se concrétiser, c'est le service « Achats/Procurement » du PAM qui a été aux commandes et qui a revu les critères d'exigence du PAM à la baisse et n'a plus été intéressé à acheter du riz de qualité avec un premium mais à acheter le riz standard au prix standard.

Le bilan est donc mitigé : un travail additionnel, finalement non récompensé financièrement, a été demandé aux coopératives mais l'accompagnement fourni par la CAPAD sur le financement d'autres partenaires tels que le CSA, OXFAM NOVIB ou l'IFDC a tout de même permis aux producteurs et techniciens d'améliorer leurs compétences sur les aspects de transformation agricole. Bien que cet effort ait été initialement initié pour répondre aux exigences du PAM, cet objectif d'amélioration figurait également dans les objectifs de la CAPAD et a pu amener des retombées positives. La production d'un riz de qualité devrait permettre la vente à un prix plus élevé que le riz normalement produit.

3. Prix

En suite directe avec le point précédent, les engagements des coopératives et de leurs membres à fournir un produit de qualité avaient été négociés avec une promesse d'un prix d'achat plus élevé que sur les marchés : à savoir un prix de 15% supérieur au prix du marché établi à 1100 Fbu/kg,

¹² Un accompagnement qui a d'ailleurs largement été financé par d'autres partenaires, en particulier le CSA.

menant à un prix d'achat de 1265 Fbu/kg. Comme mentionné ci-dessus, cette négociation de prix s'est faite avec l'équipe programme sur le terrain, or la décision finale sur les prix s'est prise au niveau du « Service Achats/Procurement », qui établit ses prix d'achats sur base d'autres critères (prise en compte des prix riz importé et riz local). Le prix finalement payé a été de 1200 Fbu/kg, à priori toujours légèrement supérieur au marché.

Cependant entre le moment de discussion du contrat et la date d'achat final (le PAM ayant d'ailleurs accusé un certain retard par rapport à ses premiers engagements), le prix sur le marché a évolué passant de 1100 à 1200Fbu/kg, réduisant fortement l'intérêt pour les producteurs de privilégier la vente de leurs produits au PAM.

Dès lors, il semble crucial de souligner l'importance d'un prix légèrement plus élevé que le prix au champ ou au marché afin d'encourager les producteurs à augmenter les quantités et qualité de leur production. D'autre part, l'inclusion d'une clause spécifiant la possibilité de renégocier le prix en fonction de l'évolution du marché au cours de l'année semble essentielle si la démarche vise à fidéliser les producteurs et à construire des contrats équilibrés et durables.

4. Modalités de livraison

La CAPAD était contente du résultat des négociations pour ce point clé de la contractualisation. Dans les faits, pour cette première campagne, il a cependant fallu déchanter.

Le PAM s'est engagé à récupérer les produits sur les sites de livraison et à se charger de la distribution dans les écoles. Les coûts de livraison s'avéraient donc réduits voire absents pour la CAPAD. Le PAM devait aussi garantir la récupération de la production, l'évaluation de la qualité, la pesée des sacs ainsi que le transport, le déchargement et finalement la livraison. La couture des sacs et le traitement des produits sont toujours à charge des coopératives.

La distribution des sacs et leur récupération a été faite, mais les deux étapes se sont cependant déroulées sans respect des délais arrêtés.

Un manque de respect des délais par le PAM qui entraîne des frais aux coopératives (encadré 5)

Dans les exemples rencontrés au Burundi, une variabilité trop importante dans les services promis a entraîné des dépenses supplémentaires pour les coopératives. Les sacs par exemple furent livrés avec un certain retard, or le produit fini devait tout de même être stocké. Les coopératives ont donc dû engager de la main d'œuvre pour ensacher une première fois le produit fini (frais prévus) mais a dû à nouveau assumer le coût de personnes nécessaires pour transférer le produit de ces premiers sacs vers ceux du PAM une fois qu'ils furent livrés (frais non prévus). D'autre part, la qualité devant être vérifiée par une personne du PAM les sacs devaient rester ouverts jusqu'à la validation de la part de l'expert. Ce dernier a également tardé pour venir valider la qualité, entraînant des frais supplémentaires pour le stockage de ces multiples sacs qui, non-fermés, ne pouvaient être simplement empilés et occupaient une surface dès lors nettement plus importante. Les frais de gardiennage pour surveiller ces différents espaces de stockage sont encore venus s'ajouter à ces différents frais annexes non prévus lors de la signature de contrats.

Ainsi l'engagement du PAM à distribuer les sacs d'emballage et à assurer le contrôle qualité et la récolte de ceux-ci une fois le produit fini apparaît comme un véritable atout pour les coopératives en terme d'économie de temps et économie d'investissements en matériel (sacs) et main d'œuvre (déplacement et livraisons). Il faut cependant pour cela que la coordination de ces actions soient mieux réalisées et n'entraînent pas de coûts supplémentaires pour/à la coopérative.

A nouveau, et de façon plus générale, il est bon de s'interroger sur le possible ajout d'une clause qui permettrait de protéger la coopérative (et/ou l'OP) par rapport à ces multiples coûts non prévus et pouvant être imputés à l'autre partie prenante du contrat.

5. Procédures de paiement plus adaptées (délais, préfinancement,...) ;

Dès les premières négociations, la CAPAD avait fortement insisté sur l'importance des modalités de paiement. Il ne s'agissait pas uniquement pour le PAM de payer le plus rapidement à la livraison du produit, il s'agissait aussi pour les coopératives de donner une avance à leurs membres qui devait leur permettre de subvenir à leurs besoins en attendant le paiement par le PAM. Or, ces coopératives ne disposent pas d'un fond de roulement suffisant pour garantir un préfinancement à leurs membres. Après échanges entre la CAPAD et l'équipe technique à Bujumbura mais aussi l'équipe du P4P à Rome la nécessité de préfinancement des livraisons avait pu être bien comprise par l'équipe technique du PAM Bujumbura.

6. Un préfinancement de type warrantage

Un modèle de préfinancement sur base des quantités de produits bruts livrés permettant à la coopérative de payer en partie les membres livrant leurs produits a été élaboré. Ce premier paiement permettait d'une part de garantir l'apport de produits au niveau de la coopérative et surtout représentait un véritable levier financier pour les producteurs qui bénéficiaient d'une avance leur permettant d'assumer les coûts liés à la période de récolte. Plus précisément : *« A la réception d'un volume x de produit brut, l'équivalent de 50% de la valeur de ce stock constitué serait versé, via l'institution financière, à la coopérative lui permettant d'assurer les préfinancements aux exploitants agricoles membres ».*

Ce montage financier de paiement était le résultat d'un travail de réflexion et de prospection mené par la CAPAD de concert avec un expert en marchés et filières agricoles. Anciennement collaborateur à la FAO, Jacques Strebelle¹³ a réalisé plusieurs missions pour appuyer la CAPAD dans le travail d'analyse des programmes du PAM et de proposition d'innovations à mettre en place pour rendre ces derniers plus adaptés aux OP. Par exemple, ce mécanisme de paiement/warrantage avait été discuté et négocié avec la banque de Tanzanie, la CRD. Le montage impliquait alors que l'ensemble des informations de livraison et de fonds disponibles circulent via cette institution,

¹³ Jacques Strebelle collabore avec la CAPAD depuis plusieurs années dans le cadre de divers projets que celle-ci mène avec le Collectif Stratégies Alimentaires.

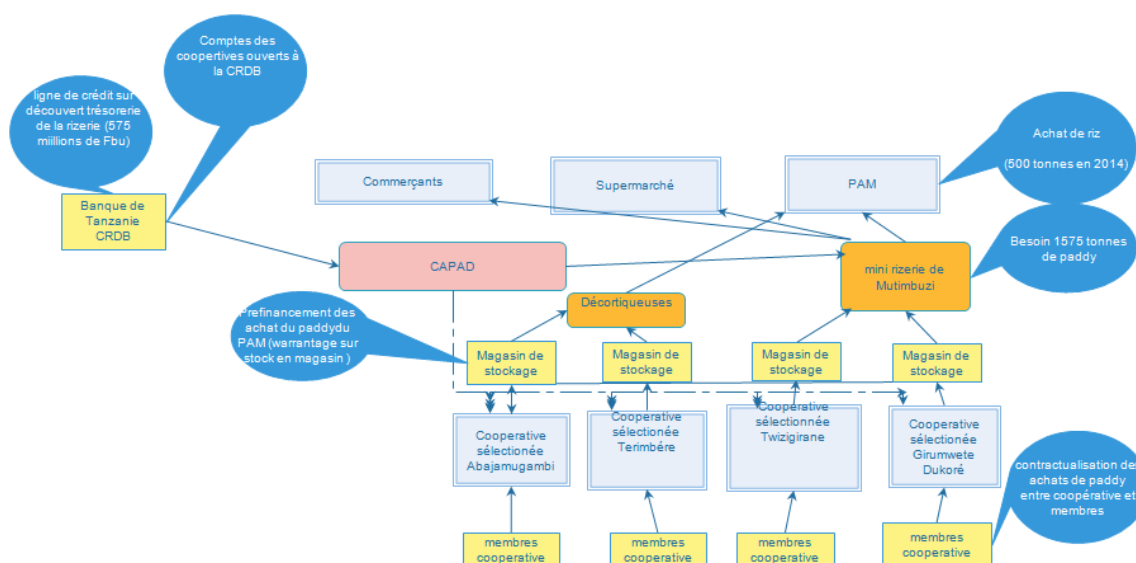


Figure 1 : Schéma des approvisionnements et livraisons entre les coopératives et le PAM

La décision finale du service « Achats/procurement » de ne pas réaliser ces paiements à l’avance a donc mis en difficulté les coopératives par rapport aux engagements qu’elles avaient pris par rapport à leurs membres et dévalorisé tout un travail de prospection et de réflexions mené sur les possibles montages financiers.

Le préfinancement est une condition nécessaire à l’inclusion des paysans pauvres aux achats locaux du PAM

Ce qui est sans doute plus problématique encore c’est que l’absence de préfinancement a privilégié les producteurs « les plus riches¹⁴ » à bénéficier des marchés du PAM. En effet, si le PAM ne garantit pas un paiement à l’avance (ou à la réception de la matière première), certains producteurs ayant les moyens financiers de stocker leurs produits durant plusieurs mois pourraient être privilégiés, comme le souligne le tableau ci-dessous. Dans l’exemple vécu par la CAPAD, certains producteurs ont acheté aux plus petits producteurs qui ne pouvaient pas se permettre d’attendre le paiement durant un à trois mois. Le pourcentage de producteurs par OP ayant effectivement livré à la coopérative met bien en évidence les risques de ce type de pratiques de non paiement à l’avance.

Le tableau suivant montre les quantités de riz livrées par coopérative et le nombre de personnes ayant participé à la première livraison (2014)

¹⁴ Cette notion est bien sur très relative dans ce contexte, car s’ils sont les plus riches de la coopérative, ils ne sont pas si riches dans l’absolu.

Nom de la coopérative	Volume livré en T	Valeur des produits livrés en Fbu	Nombre de producteurs ayant contribué au stock			Nombre de membres	% des membres participants aux achats
			Femmes	Hommes	Total		
ABAJAMUGAMBI	150	180 000 000	27	7	34	350	9,71
TWIZIGIRANE	200	240 000 000	20	13	33	170	19,41
GIRUMWETE DUKORE	50	60 000 000	25	18	43	328	13,11
TERIMBERE	100 (riz)	120 000 000	16	6	22	150	14,67
	100 (maïs)	70 000 000	23	12	35	150	23,33
TOTAL	600	600 000 000	111	56	167	1148	14,55

Tableau: Quantités livrées par coopérative et nombre de personnes ayant livré du riz

En deuxième livraison, 6 coopératives (Les trois premières et deux nouvelles coopératives) ont signé des contrats avec le PAM pour fournir 812 tonnes de maïs. Le tableau suivant montre les quantités livrées par coopérative et le nombre de personnes ayant participé à la livraison.

Nom de l'OP	Volume livré (T)	Valeur (Fbu)	Nbre de producteurs contribuant au stock de maïs vendu au PAM			Nbre de membres	% de membres participant aux achats du PAM
			Femmes	Hommes	Total		
Girumwete dukore	262	165 060 000	139	119	258	328	78,66
Twizigirane	200	126 000 000	89	72	161	170	94,71
Terimbere	100	63 000 000	67	58	125	150	83,33
Kaze	50	31 500 000	97	75	172	238	72,27
Umuco	100	63 000 000	77	86	163	387	42,12
Duhurikire hamwe	100	63 000 000	82	64	146	191	76,44
Total	812	511 560 000	551	474	1025	1464	70,01

Tableau: Quantités de maïs et le nombre de personnes ayant livré par coopérative (deuxième livraison)

A la première livraison, sur un nombre total de 998 producteurs répartis entre quatre OP, seuls 16,90 % (les producteurs ayant les moyens financiers de stocker sur plusieurs mois leurs produits

et ceux qui ont acheté aux autres) ont pu effectivement vendre des produits au niveau de la coopérative de transformation.

A la deuxième livraison, le maïs a fait objet de signature des contrats de fournitures et trois coopératives supplémentaires ont satisfait aux conditions exigées par le PAM et ont fournis du maïs. Ce sont donc 1025 producteurs répartis dans 6 coopératives qui ont fourni 812 tonnes. Par rapport au nombre de membres des six coopératives (1464 membres), le nombre de producteurs ayant livrés du maïs, constitue une proportion relativement importante, en moyenne de 70%. Cette augmentation du nombre de membres s'explique par le fait que certaines coopératives ont obtenu un fonds de roulement soit de la part de la FENACOBU soit de la part des coopératives elles-mêmes. Ce fonds leur a servi de préfinancement pour leurs membres et a permis d'organiser les activités de collecte, de conditionnement, de stockage et de traitements phytosanitaires des denrées à livrer au PAM.

Dans les opérations du projet P4P, le PAM place beaucoup d'énergie à choisir comme fournisseurs des coopératives qui ont un membership avec beaucoup de petits agriculteurs. Mais en n'assurant pas de préfinancement, on limite fortement les possibilités pour ces agriculteurs à tirer parti des achats du PAM, laissant plutôt cette possibilité aux seuls membres qui peuvent assurer le préfinancement de leur production voire celle qu'ils ont racheté aux autres.

7. Aucune garantie d'achats de produits d'une année à l'autre.

Comme le PAM est jusqu'à présent satisfait des produits déjà récupérés cette première saison, les coopératives ayant déjà livré ont la garantie d'être reprises dans la base de données de « vendeurs » de l'organisation. Cette liste ne donne cependant droit à aucune promesse d'achat ou engagement de la part du PAM.

Or pour les producteurs et leurs coopératives, il est crucial d'avoir des garanties d'écoulement d'une partie de leur production. Une garantie de vente est une information clé pour un producteur qui vise l'amélioration de sa production et envisage certains investissements à cette même fin.

Cependant le PAM s'est toujours tenu à un engagement oral sur une approximation de quantités de trois produits (maïs, riz et haricot) sans donner de véritables engagements sur des quantités précises. Ainsi, il n'y a toujours pas eu d'achat de haricots malgré les différentes négociations. Les achats ont concerné le riz (500 T), le maïs (100 T) pour la période de juillet à août 2014 et 812 tonnes de maïs pour la période Décembre 2014 à Janvier 2015.

Au final et contrairement aux promesses faites, le PAM ne s'est plus engagé sur des quantités et a annoncé ne prendre que « les quantités restantes » une fois la production terminée et calculée.

V. Qualité du dialogue et de la concertation

Comme il a été signalé, le choix que le PAM Burundi a fait de travailler avec une OP faitière pour encadrer les associations de producteurs fournisseurs est à saluer et montre leur ouverture. Cela ne signifie pas pour autant que la concertation, surtout dans cette phase de démarrage, s'est faite sans difficulté.

1. L'importance de négocier avec les bons interlocuteurs

Comme cela a été déjà souligné à plusieurs reprises précédemment, les premières négociations se sont faites avec l'équipe technique du PAM Burundi. Les contraintes avancées par la CAPAD avaient été résolues par des modalités de livraison, de paiement et de prix pour certaines qualités. La plupart de ces avancées ont cependant été remises en cause une fois qu'il a fallu signer les contrats avec cette fois-ci le service *achat/procurement* du PAM Burundi qui s'est avéré au final être l'entité en charge de ces procédures.

Lors de la réunion de débriefing sur la première phase d'achat et de collaboration qui s'est tenue en octobre 2014 entre l'équipe du PAM Burundi, la CAPAD et le CSA, ces aspects ont été abordés et le PAM a reconnu que le démarrage n'avait pas été facile notamment faute de personnel du PAM mais aussi de la CAPAD spécifiquement affecté au projet. C'est à présent chose résolue tant au niveau du PAM que de la CAPAD.

2. L'importance de négocier avec la CAPAD les conditions générales de la contractualisation

Dans le cadre des achats P4P ou P4P-like, le PAM achète directement auprès des coopératives plutôt que sous forme de vente groupée à la CAPAD. Le PAM négocie également les termes de contrat directement avec les coopératives concernées. Cela ne pose pas non plus un problème tant que la CAPAD est en mesure de jouer un rôle de facilitation entre le PAM et les coopératives. La CAPAD a ainsi pu, durant tout le processus, aider les coopératives à calculer leurs coûts de production et leur expliquer quand leurs demandes vis-à-vis du PAM n'étaient pas raisonnables. Elle a aussi pu expliquer au PAM qu'en dessous de certaines conditions les paysans allaient perdre dans l'opération.

Si l'on souhaite une opération gagnant-gagnant, il est important que les coopératives ne s'engagent pas dans des opérations qui ne seraient pas rentables pour leurs membres. Cela va également dans l'intérêt du PAM qui ne souhaite pas que les coopératives et leurs producteurs se retrouvent au final appauvris par une opération de contractualisation. Il s'agit également d'éviter que les coopératives ne s'approvisionnent ailleurs qu'auprès de leurs membres.

Lors de la réunion de concertation d'octobre 2014 ces aspects ont été reconnus par le PAM qui va dès lors s'appuyer sur la facilitation de la CAPAD pour poursuivre les négociations sur les conditions de contractualisation.

3. Opportunité d'un dialogue constructif avec le PAM Rome

Le CSA est en charge au sein du réseau AgriCord¹⁵ de faciliter le plaidoyer des OP auprès des institutions multilatérales de développement pour obtenir des politiques et des programmes de coopération plus adaptés aux besoins des agriculteurs et prenant en compte le rôle des organisations paysannes. Dans ce cadre, le CSA s'est notamment fortement intéressé au PAM, à son programme P4P et de façon plus générale à la question des achats institutionnels. Le CSA, comme les autres agri-agences du réseau AgriCord, appuie les OP à développer leur capacité d'accès à des marchés rémunérateurs, de ce point de vue les achats locaux du PAM comme les achats institutionnels en général constituent une opportunité à approfondir. L'appui au renforcement des capacités des OP pour permettre à ces dernières d'accéder aux marchés du PAM est également ce que demande le PAM à ses partenaires. La dimension « Win Win » d'une collaboration entre les agri-agences du réseau AgriCord et le PAM semble aller de soi pour peu que les conditions de ces marchés soient réellement favorables aux producteurs et à leurs coopératives.

C'est dans ce sens que le CSA, a pris part en janvier 2014 à la Consultation Annuelle du programme P4P du PAM qui se déroulait à Rome. Pour préparer cette consultation, un rapide relevé de l'engagement existant des agri-agences et des OP qu'elles soutenaient vis-à-vis du PAM a été mené. Il est apparu que de nombreux partenaires OP des agri-agences étaient déjà engagés dans des opérations de contractualisation avec le PAM. Il est aussi apparu que comme le CSA avec la CAPAD, plusieurs agri-agences soutenaient leurs OP partenaires pour leurs opérations de vente vis à vis du PAM. Mais si tant au niveau des OP que des agri-agences, un fort intérêt a été marqué pour développer des collaborations avec le PAM, de nombreuses contraintes ont aussi été signalées.

En marge de la Consultation Annuelle du programme P4P du PAM et lors de plusieurs autres rencontres au siège du PAM en 2014, le CSA accompagné de différents représentants d'OP, a eu l'occasion d'échanger de façon extrêmement constructive avec l'équipe P4P du PAM. Ces échanges ont porté sur les points suivants :

- Informer le PAM de la réflexion qui va être animé par le CSA au sein du réseau AgriCord sur les achats institutionnels et envisager ensemble comment ce travail avec les agri-agences et les réseaux d'OP partenaires pourrait contribuer au travail d'évaluation du P4P.
- Informer le PAM du dialogue mené par le CSA avec la coopération belge (DGD et Cabinet) sur la question des achats institutionnels, la Belgique étant un des pays appuyant le programme P4P depuis son lancement¹⁶.

¹⁵ AgriCord est un réseau d'"agri-agences" qui sont des ONG de développement ayant des liens structurels avec des organisations agricoles dans leur pays d'origine. Le CSA est l'agri-agence de la Fédération Wallonne de l'Agriculture (FWA) : ils participent ensemble au réseau AgriCord.

¹⁶ Il est à remarquer que c'est la coopération belge qui a demandé au PAM d'inviter le CSA et Mamadou Cissokho à participer à la consultation annuelle du programme P4P en janvier 2014. C'est aussi la DGD qui a fortement mis en avant la CAPAD lors de sa propre consultation annuelle avec le PAM en décembre 2013.

- Envisager une collaboration avec le PAM et la coopération belge lors d'un atelier sur les achats institutionnels qui serait organisé avec les OP faitières du Rwanda, Burundi et des deux Kivu (RDC) dans le cadre d'un programme de gestion des connaissances que ces OP mènent ensemble sur la professionnalisation de l'agriculture.
- Informer le PAM du travail de longue date mené par le CSA pour faciliter les échanges entre les OP du Brésil fortement impliquées dans leur pays sur la question des achats institutionnels (FETRAF Sud et FETRAF Brésil) et les OP d'autres régions du monde qui commencent à être impliquées sur ces questions (Pakisama au Philippines, Roppa et certains de ces membres en Afrique de l'Ouest, et la CAPAD au Burundi).
- Enfin une série d'échanges ont été menées à partir de l'expérience en cours d'achats locaux au Burundi pour essayer de trouver des solutions sur des contraintes pour lesquels les marges de manœuvre du PAM Burundi étaient limitées.

Pour tous ces points l'équipe P4P du PAM a été particulièrement disponible et constructive. En particulier, Ken Davis a été fort intéressé par une collaboration avec le réseau AgriCord en commençant par une série de collaborations concrètes avec les agri-agences comme la collaboration avec le CSA autour des opérations de la CAPAD au Burundi. Il a également été intéressé par la facilitation que le CSA se proposait de faire pour renforcer le dialogue du PAM avec les OP et réseau d'OP faitières tels que le ROPPA. Un dialogue important a également été mené avec Edouard Nizeyimana sur la question du préfinancement des opérations d'achat comme condition nécessaire à l'inclusion des paysans pauvres aux achats locaux du PAM.

Les échanges avec l'équipe du PAM à Rome, même s'il s'agissait de mettre en lumière des difficultés quant aux procédures du PAM, furent compris par tous comme une contribution à rendre les achats locaux du PAM plus performants quant à leur contribution au revenu des producteurs, de la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire.

4. Recommandations pour améliorer les achats locaux du PAM

Les recommandations ci-après sont essentiellement basées sur l'analyse faite par la CAPAD avec l'appui du CSA sur la première année d'expérience de contractualisation des coopératives de la CAPAD avec le PAM. Les recommandations s'appuient aussi sur les échanges avec d'autres OP qui ont participé au séminaire organisé en avril 2014 à Bruxelles sur " Les achats institutionnels au service de l'agriculture familiale "¹⁷. Ces éléments, ainsi que les différentes propositions d'adaptations qui sont reprises ci-dessous, s'adressent d'une part aux OP elles-mêmes et d'autre part au PAM Burundi, au PAM en général et même aux bailleurs en fonction des différents niveaux de responsabilité de chacun. Certaines demandes dépassent sans doute les possibilités actuelles de réponse du PAM mais pourraient être rendues possibles par les bailleurs du PAM tels que la Coopération belge, hollandaise ou la Fondation Bill et Melinda Gates.

La CAPAD a déjà présenté une partie de ces recommandations au PAM Burundi lors d'une réunion organisé fin octobre 2014 à l'occasion de la venue d'une équipe du CSA comprenant notamment Jacques Strebelle. Une partie importante des demandes faites par la CAPAD ressortant de la responsabilité du PAM Burundi ont été rencontrées (voir encadré 6). A l'occasion de cette même réunion, des propositions d'amélioration ont aussi été faites par le PAM Burundi à la CAPAD et à ses coopératives qui ont de leur côté également souhaité faire les adaptations nécessaires par rapport à leur niveau de responsabilité.

Propositions d'améliorations sur lesquelles se sont accordé le PAM Burundi et la CAPAD lors de la réunion de concertation fin octobre 2014 : (encadré 6)

- Améliorer la communication ;
- Mettre en place d'un comité de pilotage composé de différentes parties prenantes ;
- Organiser une réunion avec tous les partenaires du projet pour l'appropriation des actions du projet ;
- Impliquer davantage la CAPAD dans les négociations des contrats d'achat avec les coopératives ;
- Privilégier les contrats à terme ;
- Analyser comment impliquer les institutions financières notamment la CRD Banque qui semble intéressée ;
- Organiser régulièrement des réunions de travail entre le PAM et la CAPAD sur le management du projet, harmoniser les outils et support d'échanges d'information pour améliorer la collaboration.

¹⁷Le séminaire a rassemblé des organisations agricoles du Sud et du Nord, ONG et agri-agences, chercheurs et décideurs. Cela a été l'occasion d'envisager les possibilités de soutenir l'agriculture familiale par les achats institutionnels, les difficultés que rencontrent les collectivités pour acheter effectivement auprès de petites producteurs via leurs procédures de marché public, confrontées à leurs obligations de respect du jeu de la concurrence, de transparence et au risque de clientélisme. Les contraintes qui se posent aux producteurs et à leurs organisations pour pouvoir répondre à la demande institutionnelle ont été discutées. Celles-ci sont nombreuses, tout particulièrement dans les pays où l'accès aux marchés des producteurs familiaux pose de nombreuses difficultés. Les orientations politiques et leurs incidences possibles sur le soutien à l'agriculture familiale, sur le ciblage des producteurs et sur les mesures d'accompagnement souhaitables ont également été discutées. http://csa-be.org/spip.php?page=seminaire&id_rubrique=12&id_mot=199#974

Les autres propositions non résolues vont continuer à faire l'objet d'un plaidoyer des OP et du CSA vis-à-vis des différentes parties concernées et notamment auprès du PAM Burundi , ainsi qu'auprès du PAM Central pour les décisions qui ne peuvent se prendre qu'à ce niveau. Un dialogue très constructif est mené à ce niveau avec l'équipe en charge du P4P et notamment les personnes en charge du M&E.

Enfin certaines propositions dépassent aussi les marges de manœuvre des équipes du PAM Rome et ne peuvent être résolues qu'au niveau de son Conseil. C'est dans ce sens que le CSA est en contact avec la DGD en Belgique mais souhaite également pouvoir interpellier notamment les Pays Bas et la France via les membres d'AgriCord.

5. Les différentes propositions d'adaptation

- Un engagement clair sur les quantités voulues et les délais de livraison est souhaité ;
- Un paiement à l'avance ou en plusieurs temps durant les activités de collecte et transformation : les producteurs ne peuvent attendre trois mois avant d'être payés, faire le warrantage sur les stocks constitués semble donc être la meilleure solution.
 - Une garantie de paiement à l'avance et une attention particulière à l'achat auprès d'un grand nombre de membres (afin que tout type de producteur puisse bénéficier du programme) sont des éléments à inclure au contrat ;
 - Ce préfinancement peut se faire soit par le PAM soit par une institution financière¹⁸. Si les contrats servent effectivement de garantie au niveau des institutions financières, il est crucial que ceux-ci soient maintenus et honorés afin de ne pas mettre en péril les organisations de producteurs engagées envers ces mêmes institutions financières.
- Une possibilité pour les producteurs et OP d'obtenir un conseil extérieur au PAM sur les contrats réalisés afin qu'ils puissent obtenir une appréciation de l'équilibre entre les deux parties contractantes et ce pendant plusieurs jours après signature avec possibilité d'annulation durant ce laps de temps;
- Un calendrier précis de rencontres entre le PAM et les OP est à planifier et respecter ;
- Les contrats saisonniers ne sont pas des engagements suffisants pour les OP/coopératives qui désirent développer et investir dans leurs activités et leurs infrastructures. Des contrats annuels apparaissent comme une garantie idéale pour les différents acteurs concernés, notamment dans le cadre des programmes cantines scolaires.
- D'autre part, une stratégie d'achats consistant en l'achat des produits « restant au niveau du producteur » ne donne que peu de perspectives ou « incentives » de progression pour les producteurs et leurs organisations : les contrats doivent contenir des informations claires sur les quantités et la qualité désirées

¹⁸La CAPAD, avec l'appui du CSA, est en négociation avec plusieurs institutions financières au niveau national et international, dont Alterfin, pour obtenir des fonds de roulement qui seraient mis à disposition des coopératives afin de permettre l'achat du paddy aux producteurs, voire même d'assurer un certain préfinancement des campagnes agricoles via un crédit intrants.

Annexe 1

Projet présenté au PAM par la CAPAD, dont seule une partie sera finalement financée par le PAM

« Projet de structuration et d'organisation des systèmes de production et des marchés locaux pour l'approvisionnement des cantines scolaires avec des produits locaux »

L'**objectif général** du projet est de structurer et renforcer les capacités humaines et organisationnelles des producteurs, puis d'organiser la chaîne d'approvisionnement et développer les marchés locaux afin d'approvisionner le programme des cantines scolaires en denrées alimentaires locales dans les provinces rurales de Bujumbura, Cibitoke et Bubanza. Plus particulièrement, **ce projet vise à :**

- Accroître la production agricole des petits exploitants des provinces ciblées à travers le renforcement de leurs capacités techniques et organisationnelles;
- Contribuer à l'augmentation des revenus des petits exploitants agricoles par l'approvisionnement des cantines scolaires ;
- Augmenter leurs revenus en leur facilitant l'accès à la demande du programme des cantines scolaires et l'approvisionnement des unités de production de farine de maïs et de manioc enrichies.

Avec comme principaux résultats attendus:

- Accroître la production agricole des petits exploitants des provinces ciblées à travers le renforcement des capacités organisationnelles de ces exploitants.
- Augmenter les revenus des exploitants à travers la vente de leurs produits aux cantines scolaires et aux unités de production de farine enrichie de maïs et de manioc.

En effet, l'accès au marché des cantines scolaires va renforcer le capital productif des agriculteurs. Ceci devrait leur permettre d'investir davantage dans le secteur et ipso facto, d'augmenter la production de façon durable. Le projet va aussi contribuer à la professionnalisation des agriculteurs et de leurs organisations sur les aspects de structuration, planification et organisation mais aussi de commercialisation, valorisation et qualité des produits.

Projets des partenaires de la CAPAD venant compléter l'appui du PAM

A côté de l'appui du PAM, la CAPAD a su mobiliser différents partenaires pour lui permettre d'assurer l'accompagnement technique des coopératives qui seraient identifiées comme potentielles fournisseurs du PAM

Le CSA élabore avec la CAPAD un projet intitulé « Structuration de l'accompagnement des petits producteurs et leurs coopératives autour d'unités coopératives de transformation » devant permettre à la CAPAD d'offrir un accompagnement technique à ses coopératives membres, en prévision de la collaboration avec le PAM pour l'approvisionnement des cantines scolaires. Ce projet a pour objectifs de structurer et renforcer les capacités organisationnelles des producteurs et de leurs organisations afin qu'ils parviennent à alimenter des unités de transformation en quantité et qualité suffisante pour gagner des marchés et s'assurer des revenus stables et connus.

Ce financement a aussi servi à acheter une partie des équipements pour respecter la qualité et les normes exigées.

Les résultats attendus du projet étant:

- Les unités coopératives de transformation semi industrielles de riz et manioc (+Huile de palme et maïs) sont fonctionnelles et reconnues comme fournisseurs de produits de qualité.
- Le riz et manioc sont produits en quantité et qualité suffisante pour alimenter les unités de transformation.
- Les organisations de producteurs se professionnalisent et honorent leurs engagements contractuels.

Ces résultats seront atteints via le renforcement des unités coopératives de transformation semi-industrielles (ancrage dans les marchés, renforcement des compétences de gestion économique) et le renforcement des groupements pré-coopératifs dans le travail de collecte qu'ils feront auprès des producteurs qui eux-mêmes auront bénéficié de formation à de meilleures techniques post-récolte et de stockage entre autres.

D'autres financements du CSA à la CAPAD, non spécifiques aux coopératives visées par le PAM servent à renforcer les capacités de gestion et de bonne gouvernance des coopératives de la CAPAD, à planifier leur saison agricole pour répondre aux différents besoins en intrants, à permettre les négociations d'accès au financement, la gestion post-récolte à travers le warrantage, la vente groupée et la transformation, et finalement les études et analyses des marchés autour de certaines filières.

Un autre projet de la CAPAD a été financé par l'IFDC qui prend en les activités liées à la multiplication de semences, mise en place des champs de démonstration pour la multiplication des semences, connexion des multiplicateurs-vendeurs de semences aux producteurs agricoles qui en ont besoin, encadrement techniques des producteurs agricoles, etc. IFDC prend aussi en charge le staff de terrain à raison d'un agronome de terrain par commune pour six communes qui prend en charge les aspects d'amélioration de production et de labélisation des produits de qualité. Ce projet doit permettre de renforcer les producteurs et les coopératives dans la maîtrise de la production des semences de qualité pour augmenter le rendement. Il doit aussi les familiariser avec la notion de calcul des rentabilités pour pouvoir comparer les données de coût et de bénéfices des produits. Ce projet a mis en place une équipe d'agronomes de terrain pour accompagner et maîtriser toute la filière riz. Le projet a également permis de maîtriser des techniques de valorisation de sous-produits du riz, la mise en relation avec les IMF et d'autres acteurs de la chaîne de valeur.

Le financement **d'OXFAM NOVIB** a permis de compléter les équipements d'amélioration de qualité et d'étendre la formation sur la qualité sur toutes les quinze coopératives

Les **autres ONG et PTF** devraient accompagner les producteurs par la mise à leur disposition d'infrastructures de stockage, de transformation et autres équipements pour bien assurer la gestion post-récolte et se préparer à avoir une quantité de bonne qualité à livrer à PAM. Elle devrait accompagner les coopératives à préfinancer les producteurs pour qu'ils puissent organiser la collecte et le stockage de leurs produits mais également le renforcement des capacités sur les normes d'hygiène et de qualité.

Annexe 2

Négociations et innovations sur les conditions de contractualisation pour la première livraison (Tableau 1)

Conditions proposées en début de négociations	Innovations promises suite aux négociations	Conditions effectivement appliquées à la première saison ¹⁹	Commentaires	Recommandations pour l'avenir
<p><u>Caution exigée par le PAM</u> Le PAM demande 15% du montant contractualisé (déposés sur un compte) en guise de caution aux commerçants. Mais le fait d'acheter directement aux coopératives et non pas à des intermédiaires permet de ne pas devoir payer cette caution.</p>		Cette caution n'a pas été demandée aux coopératives sélectionnées	<p>Cette caution est uniquement demandée aux commerçants et pas aux OP dans le cadre des achats auprès des coopératives.</p> <p>Il faudrait vérifier si ces conditions s'appliqueraient aussi à la CAPAD si elle organisait la vente groupée au PAM de produits provenant de ses coopératives.</p>	
<p><u>Exigence sanitaire et de qualité du PAM</u> Les exigences sanitaires et de qualité du PAM (pour le riz en tout cas) étaient fort élevées</p>	Dans un premier temps, ce seront les normes du bureau burundais de normalisation qui seront prises en compte pour les critères de qualité : elles sont plus accessibles pour les producteurs que les critères du PAM.	Les critères de qualité demandée sont finalement assez bas (mais sont aussi payés à un prix moins élevé) et il n'y a pas de demande pour un riz de haute qualité (avec un premium de prix) contrairement à ce qui avait été annoncé.	<p>Des critères stricts étaient exigés au départ et un travail superflu a été demandé aux coopératives et financé par le CSA, sans que cela ne se traduise par l'achat avec premium de riz de haute qualité.</p> <p>Les coopératives ont été formées sur les normes et les qualités exigées par le PAM et les produits livrés par les coopératives ont été fortement appréciés.</p>	<p>Les appuis aux producteurs et coopératives pour l'amélioration de la qualité de leurs produits devrait continuer à être assurée par les OP et cela nécessite une collaboration entre le PAM et la CAPAD ainsi que les organisations d'appui telles que CSA, IFDC, Oxfam, PAIOSA, etc.</p> <p>Si le PAM souhaite une qualité supérieure à la qualité standard, il faut que les prix soient proposés en conséquence.</p>
<p><u>Prix</u> Le PAM cherche à acheter des produits au prix</p>	Le prix payé à la livraison devait être de 15% supérieur au prix du marché en reconnaissance du travail	Le prix négocié pour le riz est supérieur au marché : à 1200Fbu/kg contre 1100Fbu sur	Les OP s'attendaient à l'augmentation du prix jusqu'à 15% comme convenu avec les	Un prix supérieur au prix du marché est nécessaire pour encourager les efforts des OP dans leurs engagements pour une

¹⁹ Au final, et dans les derniers mois avant achat des produits pour la deuxième livraison une série d'innovations et acquis de la négociation ont été revus et ont fait l'objet de modifications

minimum	complémentaire qui est demandé aux producteurs.	le marché. Cependant au moment de la livraison (retard du PAM par rapport à ses engagements), le prix du marché est monté à 1200Fbu/kg. La promesse d'un prix supérieur n'a donc pas été remplie.	services techniques du PAM mais c'est au final le service « Achats/procurement » qui a pris pour référence du le prix du riz importé et celui du riz sur le marché sans appliquer un correctif de 15%. Le paiement à un prix équivalent au prix du marché a créé un mécontentement au niveau des membres de coopératives : finalement ils n'ont rien gagné de plus qu'avec une vente sur marché.	amélioration de la qualité. Besoin de pouvoir réévaluer les prix fixés dans le contrat si la période entre les bons de commandes et la livraison dépasse un mois.
<u>Modalités de livraison</u> Le seul intérêt du PAM était dans la bonne livraison du produit Engagement sur les sacs et la couseuse	Le PAM s'engage à récupérer les produits sur les sites de livraison et se charge de la distribution. Le PAM avait effectivement promis la livraison des sacs vides à l'avance et d'assurer les frais de couture des sacs après un contrôle de qualité.	La distribution des sacs et leur récupération a été faite. Les deux étapes se sont cependant déroulées sans respect des délais arrêtés. La livraison des sacs vides fut tardive causant ainsi le doublement des prix de main d'œuvre pour l'ensachage puisqu'il a fallu ensacher dans des sacs de manière temporaire avant d'avoir les sacs du PAM; Le contrôle de qualité s'est également fait tardivement.	Le PAM a récupéré ses sacs avec le produit. Les sacs non fermés en attente du contrôle qualité demandent beaucoup plus d'espace de stockage (frais supportés par la coopérative) Le PAM dispose de balances de précision qui ont montré des différences lors des livraisons	Nécessité de continuer à impliquer d'autres organisations pour renforcer les compétences de couture et d'emballage au niveau des OP pour diminuer les coûts en cas de retard du « contracteur ». Importance du respect des engagements de livraison (repris dans les bons de commande) et de livrer les sacs à ce moment-là : tout retard entraîne des coûts supplémentaires à l'OP. Le PAM devrait mettre ses balances de précision à disposition au moment de l'ensachage pour limiter les coûts de main d'œuvre.
<u>Procédures de paiement plus adaptées (délais, préfinancement,...)</u> Les délais de paiement de 1	Le PAM s'est engagé à payer 50% sur	Aucun paiement à l'avance n'a été perçu, les producteurs seront payés plus tard sans engagement sur le délai de	- Le service de « Achats/procurement » est revenu sur la négociation de l'avance. Cette modification de	Garder cette proposition de faire du warrantage sur les stocks parce que cela garantit la participation des petits agriculteurs (via le PAM et/ ou des

<p>à 3 mois sont très longs pour les OP ;</p>	<p>le stock constitué après la récolte (système de warrantage) ;</p>	<p>paiement.</p>	<p>décision est survenue tardivement dans la négociation (un mois avant le bon de commande).</p> <p>-« C'est vraiment dommage, nous sommes dans une période de rentrée scolaire, de démarrage de la saison A, mais le PAM n'a pas encore payé les quantités des produits que les coopératives leur ont données : situation très difficile pour les coopératives.</p> <p>-De plus, les producteurs membres de certaines coopératives ont contracté des crédits dans les IMFS (Ex. coopératives GIRUMWETE DUKORE de MUTIMBUZI qui a un crédit impayé à la Fédération Nationale de Coopératives d'Epargne et de Crédits du BURUNDI - FENACOBU). Cela fait que les pénalités de retard augmentent encore les montants à rembourser</p>	<p>institutions de micro finance).</p> <p>Dans ce cas-ci, on a pu observer que le non-paiement à l'avance a favorisé les grands producteurs : les producteurs ayants des moyens financiers ont racheté aux producteurs moins nantis pour aller vendre de grandes quantités à la coopérative.</p> <p>L'objectif du programme d'impliquer les petits agriculteurs n'est alors pas vraiment atteint.</p>
<p><u>Garantie d'achats de produits d'une année à l'autre</u> Peu de planification annuelle des achats²⁰</p>	<p>Les quantités sont fixées à l'avance.</p>	<p>Le PAM ne s'engage plus sur des quantités et affirme ne prendre que « les quantités restantes » une fois la production terminée et annoncée.</p>	<p>Le PAM renforce les coopératives pour qu'elles deviennent compétitrices sur le marché mais les coopératives ne sont pas tenues à vendre uniquement au PAM</p>	<p>Le PAM devrait planifier avec les coopératives fournisseurs de manière anticipative les livraisons (contrats à terme) et les paiements pour éviter des incompréhensions et difficultés et veiller ensuite à fixer ensemble les délais de</p>

²⁰ Report of the external Auditor on Food procurement in WFP, may 2014, p.4

		<p>Les achats en riz sont finalement faibles (500T) alors que les achats de maïs se font eux en plusieurs étapes sur des volumes également différents. Pas d'achat de haricots malgré les différentes négociations.</p>	<p>- La communication sur le calendrier d'embarquement des denrées par les camions du PAM a parfois du retard. Cela a un impact négatif sur le temps matériel pour préparer et décortiquer le riz à livrer. Les membres des coopératives aimeraient connaître le jour de la livraison au moins 4 jours avant pour se préparer en conséquence.</p>	<p>paiement.</p>
--	--	---	---	------------------

Annexe 3

Le CSA a été créé en 1985. Son objectif est de promouvoir l'agriculture durable et la sécurité alimentaire par le renforcement des organisations paysannes et la promotion de la souveraineté alimentaire dans différentes régions du monde.

Les actions du CSA visent à réorienter en ce sens les politiques agricoles et commerciales et à renforcer les associations paysannes, identifiées comme moteurs d'une agriculture familiale viable et durable ? Le renforcement des organisations paysannes revêt une importance capitale pour le développement des pays pauvres. Les organisations paysannes assurent un rôle de représentation politique et professionnelle, interviennent dans le système de production et sont actives dans le domaine social (caisses mutuelles, solidarités...). Mais leur structuration, leurs ressources (humaines et autres) et leur reconnaissance externe demeurent insuffisantes.

Le CSA table aussi sur la mise en place de solidarités entre acteurs concernés par l'agriculture et l'alimentation, en particulier entre producteurs agricoles familiaux au Nord et au Sud. Cette solidarité passe par une reconnaissance de la diversité des situations et une compréhension des enjeux communs.

Le CSA est l'agri-agence de la Fédération Wallonne de l'Agriculture (FWA).

CSA, Collectif Stratégies Alimentaires, Boulevard Léopold II 184-D, B-1080 Bruxelles, Belgique
Tél: 0032 (0)2 412 06 60
Fax: 0032 (0)2 412 06 66
Email: secretariat@csa-be.org

www.csa-be.org