



## DISCUSSION N°4 « ACHATS INSTITUTIONNELS » SYNTHÈSE

Lancée le 19 septembre 2016 et ouverte jusqu'au 31 octobre 2016.

« Que les OP puissent saisir les opportunités de marché institutionnel, c'est techniquement possible et humainement nécessaire. » Idrissa Nacambo (Fert)

En Afrique de l'Ouest, les achats institutionnels de produits locaux prennent de l'ampleur. On peut citer par exemple la modification des procédures d'achats du Programme alimentaire mondial (Pam) pour s'approvisionner en partie localement ; la constitution par certains États (Bénin, Mali, Niger, Togo) de stocks tampons pour les produits alimentaires de base ; et la création d'une réserve sous-régionale de la Cedeao, la nouvelle Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation (Araa) basée à Lomé.

Certains retours d'expériences de commandes institutionnelles honorées par les OP font état d'effets d'entraînements positifs (p.2), mais qui ne sont toutefois pas la norme (p.3) car les conditions pour que les exploitations familiales puissent en tirer parti sont rarement réunies (p.4). Le monde paysan ouest-africain se trouve donc face à un immense défi : faire en sorte que les commandes institutionnelles soient un outil réellement au service de l'agriculture familiale locale.

L'expérience montre qu'il est nécessaire que l'achat institutionnel : (i) s'inscrive dans un **cadre d'actions multiples de soutien au secteur agricole** (structuration des OP et outillage en particulier sur les procédures administratives et financières ainsi que sur la qualité, mise en place d'infrastructures de stockage), (ii) soit **prévisible**, accompagné d'un **cadre de concertation multiacteurs**, avec une **information et une expertise approfondies sur les marchés** (stocks, prix) **pour agir selon un calendrier précis et respecté**, favorable à la majorité des acteurs.

### Se regrouper pour le plaidoyer aux niveaux national et sous-régional

**De nombreuses évolutions législatives sont possibles** pour orienter les institutions vers l'achat local, réduire les barrières financières d'accès aux marchés institutionnels, et faciliter les démarches administratives des petits producteurs.

L'adoption de normes de qualité nutritionnelle (comme sur les bouillies infantiles fortifiées) est un exemple d'évolution législative utile pour faire évoluer les institutions vers l'achat local. Elles existent au Burkina Faso et elles sont en voie d'adoption par la Cedeao.

Les **opérations pilotes** sur des quantités restreintes qui démontrent les capacités des acteurs paysans sont des **références pour le plaidoyer**. Les contributeurs au forum appellent au **regroupement de toutes les forces** pour la sensibilisation des décideurs.

« Je suis d'accord avec la plupart d'entre vous qui suggérez plus de synergie d'actions entre nos organisations pour venir à bout des défis. [...]

Certaines opérations, notamment celles des partenaires (Pam, Catwell Relief Service) vont tôt ou tard s'arrêter. Il est important que l'ensemble des expériences soient capitalisées et valorisées pour une prise en charge dans les politiques nationales avec des mécanismes pérennes. »

Ousseini Ouedraogo (Roppa)

## DES POSSIBILITÉS...

### Débouchés importants et meilleurs revenus pour les agriculteurs

L'achat institutionnel peut constituer pour le paysan une bonne opportunité de vendre en gros sa récolte à un prix rémunérateur. Le nombre d'intermédiaires se trouve réduit et le conditionnement en vrac est moins coûteux.

C'est notamment le cas des achats du Pam au Burkina Faso, ou des agences nationales de sécurité alimentaire : Agence nationale de sécurité alimentaire du Togo (Ansat), Office des produits agricoles du Mali (Opam), Office des produits vivriers du Niger (Opvn).

« Au Niger, l'effet positif sur les revenus est par exemple décelé par l'augmentation du nombre de riziculteurs ayant des unités de culture attelées et des motos. » Fati Issoufou (Fucopri)

Même pour les producteurs qui ne participent pas à l'achat institutionnel, il peut y avoir un effet positif sur les prix, de manière indirecte grâce au soutien de la demande.

### Crédibilité des OP et structuration des filières

La collaboration des OP avec les institutions leur octroie une crédibilité supplémentaire vis-à-vis de leurs membres et vis-à-vis de l'extérieur. Ils peuvent ainsi bénéficier d'autres appuis et/ou de la confiance d'institutions de crédit et/ou d'autres possibilités de commercialisation.

Une interprofession stable peut se construire autour de ces marchés d'envergure.

- C'est par exemple le cas de la filière riz en Guinée : 9 unions d'éleveuses de riz se sont regroupées pour répondre à une commande du Pam de 400 000 euros, et tous les maillons de la filière se sont mobilisés (producteurs, décortiqueurs, éleveuses).
- La Plateforme nationale des producteurs de riz (PNPR) du Mali rapporte également un gain de légitimité auprès de ses membres et de l'institution cliente (l'Opam).
- Au Niger, grâce à la commande institutionnelle, la Fédération des unions des coopératives des producteurs de riz (Fucopri) a amélioré le taux de recouvrement de la redevance due par ses adhérents<sup>1</sup>. Elle a ainsi dégagé des ressources financières pour assurer des services à ses membres (fourniture d'intrants, entretien d'équipements hydroélectriques).
- Au Burkina Faso, plusieurs OP notent un gain de crédibilité vis-à-vis des institutions de crédit grâce aux commandes du Pam.

### Professionnalisation des acteurs

La commande institutionnelle peut constituer une première expérience de contractualisation pour les petits producteurs et leurs organisations. Ils peuvent aussi monter en compétences sur la négociation des contrats (prix,...), les procédés qualité, les opérations post-récoltes, etc.

### Effet levier sur les marchés domestiques classiques

Les acteurs institutionnels peuvent aider à développer les circuits de distribution classiques, par exemple en assurant une visibilité des produits locaux et en utilisant les points de vente locaux lors des distributions de vivres, voire en installant des habitudes de consommation de produits locaux.

<sup>1</sup> Les producteurs donnent une quantité de riz correspondant au montant de la redevance à la Fucopri. En échange du riz ainsi regroupé, la Fucopri est payé par l'Office des produits vivriers du Niger (OPVN).

## ... LARGEMENT SOUS-EXPLOITÉES

---

### Prédominance du recours aux produits importés

Cependant, les produits importés continuent de constituer la grande majorité des produits achetés par les États ouest-africains, par les institutions internationales comme le Pam et le HCR et, dans une moindre mesure, par les ONG.

Cela se vérifie avec le Pam dont le programme pilote d'achats locaux P4P (*Purchase for progress* ou Achats pour le progrès) s'intègre depuis 2014 à ses procédures générales avec l'objectif d'atteindre... (seulement !) 10 % d'approvisionnements venant de petits producteurs.

### Risques liés aux achats institutionnels

Les effets positifs cités plus hauts ne sont pas relevés pour tous les cas de commandes institutionnelles. Les participants au forum ont témoigné de situations inverses :

- prix peu intéressants, rémunérant à peine la qualité requise pour ce type de commande ;
- marchés cassés par les distributions et revente à bas prix ;
- commissions ponctionnées par des intermédiaires ;
- petits agriculteurs exclus des commandes institutionnelles car incapables d'attendre les paiements différés des institutions ;
- producteurs qui n'honorent pas leurs engagements car trouvant de meilleures opportunités ailleurs ;
- éclatement d'OP qui ne sont pas bien outillées pour répondre aux commandes ;
- endettement auprès des organismes de crédit car arriérés de paiement des institutions ;
- origine des produits invisible pour les consommateurs car les sacs de vivres sont aux couleurs de l'institution.

## LES CONDITIONS POUR QUE L'ACHAT INSTITUTIONNEL SOIT PROFITABLE À L'AGRICULTURE FAMILIALE

---

### Inciter les OP à se structurer pour répondre aux appels d'offre et les outiller

Les institutions peuvent susciter le rapprochement d'organisations paysannes :

« L'Union a été créée à l'initiative du ministère de l'Agriculture afin d'établir des contrats avec la Société nationale de gestion des stocks de sécurité alimentaires (Sonagess). Au cours des deux ans passés, l'UPFN-PFN a été en mesure de vendre respectivement 350 tonnes et 257 tonnes de niébé. » Union provinciale féminine Namanegbzanga pour la promotion de la filière niébé du Bam (Burkina Faso)

Elles doivent aussi investir dans le renforcement des capacités techniques et opérationnelles des OP : formations sur la maîtrise de la qualité et sur la commercialisation, réalisations d'infrastructures de stockage, réseautage, etc.

### Le prérequis de la qualité

Les marchés institutionnels requièrent généralement une garantie plus forte sur la qualité des produits et donc un accompagnement des producteurs et transformateurs. De plus, l'État peut

inciter, favoriser des habitudes mais il ne peut pas imposer les choix de consommation à la population si la qualité des produits locaux n'est pas satisfaisante.

Les institutions acheteuses doivent investir dans le renforcement de capacité des acteurs, en particulier sur les *process* qualité. Les OP doivent être à même de définir et former leurs membres sur des cahiers de charge, suivre la production et les opérations post-récolte, etc.

La création d'un label qualité est souhaitable pour rendre la relation commerciale durable.

### **Le financement des phases préliminaires à l'achat institutionnel**

La mobilisation de partenaires au développement pour les phases préliminaires à l'achat institutionnel n'est pas toujours mentionnée dans les contributions des participants au forum Roppa-Pafao. Elle prend surtout la forme d'une facilitation de tâches administratives et financières grâce à une ONG (et pose la question de la transmission des compétences aux OP)

Dans l'expérience de la Capad, une OP du Burundi (voir *Références utiles* p.6), des organisations d'appui ont pris en charge ces phases préliminaires cruciales que le Pam ne pouvait pas financer seul :

- la phase d'identification des OP pouvant prendre part à l'achat ;
- le programme d'accompagnement technique des OP ;
- l'assistance dans la négociation de contrats en minimisant les contraintes identifiées par les OP.

### **Concertation multiacteurs**

La capitalisation de l'ONG belge Collectif stratégies alimentaires (CSA) à partir de différentes expériences d'achats institutionnels (Philippines, Burundi, Sénégal, Brésil) montre que, pour être réellement profitable à l'agriculture familiale locale, les programmes doivent être élaborés en concertation avec les acteurs concernés et faire l'objet d'échanges constants. Un comité de pilotage doit réunir les différentes parties prenantes et l'information doit circuler jusqu'aux producteurs.

### **Mécanisme de fixation des prix contractuel**

Pour éviter les comportements de monopsonne des institutions (marché sur lequel un seul demandeur se trouve face à un nombre important d'offreurs) et les commissions versées (corruption) qui engendrent des prix bas pour les producteurs, la solution mise en avant est la structuration des filières avec des interprofessions capables de négocier les prix et d'assurer la transparence des transactions.

Pour être incitatif et rémunérer la qualité, il est crucial que le prix négocié soit légèrement supérieur au prix de marché et que le contrat prévoie une clause de renégociation du prix en fonction de l'évolution du prix au cours de l'année (il arrive souvent que le prix du marché augmente entre la négociation et l'enlèvement des marchandises, les producteurs se retournent alors vers d'autres acheteurs).

### **Respect des délais**

Des retards trop importants, en particulier sur l'enlèvement des stocks, peuvent entraîner divers frais lourds à assumer pour les OP : stockage, conditionnement, gardiennage, transfert de marchandises, etc.

## Prévisibilité des achats et stabilisation des marchés

Les achats institutionnels d'envergure, en particulier les achats pour les stocks de sécurité alimentaire, doivent être prévisibles : d'une part pour ne pas déstabiliser les marchés, d'autre part pour que les producteurs puissent investir dans l'amélioration de leur production avec des garanties de débouchés commerciaux.

Les dispositifs multiacteurs peuvent être un moyen de faire remonter et de croiser les informations sur les marchés. Ces informations sont indispensables car le pilotage des achats institutionnels demandent un haut niveau d'information et d'expertise économique. Pour être profitables au plus grand nombre, ils doivent respecter un calendrier précis d'achat et de remise sur le marché. Trop souvent, les institutions qui vendent à prix cassés font concurrence aux agriculteurs dans une période de l'année où la disponibilité est forte.

Les importations doivent être régulées en fonction des capacités productives nationales.

Les indicateurs de prix choisis pour le suivi de l'état des marchés pourraient être améliorés :

« Les acteurs sont focalisés sur les prix de détails qui fluctuent principalement en fonction de conditions très locales (prélèvement des taxes, retard d'arrivée d'un camion, dégradation de la qualité d'un stock chez un grossiste, etc.). [...] Les prix de gros au niveau des principaux marchés de regroupement et d'éclatement sont l'indicateur le plus fiable du niveau général de disponibilité sur un marché régional ou national et rares sont les organisations qui ont mis leur focus sur ces prix. » Pierre Ricau, Rongead

## Préfinancement de la collecte primaire

Trop souvent, les institutions se fournissent à une période éloignée des récoltes. En période de soudure, seuls les commerçants disposent de stocks importants.

Même en période de récolte, la question du financement de la collecte est la question centrale pour que l'achat institutionnel puisse bénéficier aux petits agriculteurs. D'autant plus que certaines institutions mettent un mois, voire plus, pour payer les OP après la livraison.

Les OP ont parfois recours au sentiment d'appartenance de leurs membres pour collecter les denrées mais cela reste insuffisant face aux besoins immédiats des producteurs, aux acheteurs concurrents et aux aléas climatiques.

« Le préfinancement est une condition nécessaire à l'inclusion des paysans pauvres aux achats locaux du Pam. [...] 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. » Capad (Burundi)

Les possibilités sont alors de :

- signer des contrats d'achats anticipés (avant la production) ce qui peut faciliter l'obtention de crédits auprès des banques pour financer la campagne ;
- disposer de possibilités de financement des activités d'achat, de collecte, de stockage, de transport des produits au niveau des OP dans les autres cas (mise en place d'un fond de garantie, offre bancaire à des taux inférieurs à 8 %, etc.)

Ce plaidoyer pour faciliter la collecte peut s'élargir aux grands contrats privés (acheteurs nationaux et internationaux). La question est la même : comment gérer une grosse commande sans argent ? Au-delà des marchés institutionnels, l'agriculture familiale pourra ainsi viser les marchés des grands commerçants/importateurs qui ne mettent pas leurs fournisseurs étrangers en concurrence avec les producteurs locaux pour le moment.

« Ainsi tous les achats institutionnels seront à la portée de nos OP, elles pourront aussi viser les marchés d'importation de céréales et denrées en Afrique de l'Ouest qui arrivent de plus en plus dans nos pays sans concurrence réelle grâce à nos chers grands commerçants et nos gouvernements. » Karfa Diallo, Enda Pronat

Nous remercions les 26 personnes qui ont contribué à la discussion #4 du forum Roppa-Pafao sur les achats institutionnels : Caroline Amrom (CSA), Némaoua Banaon (Gret), Biai Braima (QNCOCPA, Guinée Bissau), Kerfalla Camara (MGE), Patrick Chevalier, Amadou Diallo (Aprossa), Karfa Diallo (Enda Pronat), Malick Diallo (ICD), Pape Assane Diop (Fongs), Pascal Énard (CFSI), Fédération des unions de coopératives de producteurs de riz (Fucopri, Niger), Damien Fontaine (Pam), Émile N. Hougbo, Interprofession Table filière karité (Burkina Faso), Estelle Juré (Gret), Claire Kaboré (Gret), Seydou Keïta (PNPR-Mali), Joseph A. Koutchika (CCR Bénin), Mba Limbingo Ngakeu, Léopold Lokossou (Pnoppa), Augusto Mango (Congai), Idrissa Nacambo (Fert), Ousseini Ouédraogo (Roppa), Salifou A. Olou-Adara (CPC, Togo), Olivier Renard (Terracoopa), Pierre Ricau (Rongead), Papa Seck (Grdr), Jean Tadanlénga Yatombo (Gevapaf), Union provinciale féminine Namanegbzanga pour la promotion de la filière niébé du Bam (UPNF-PFN, Burkina Faso), Moumouni Zerbo (Aprossa).

H. Basquin avec les contributions de I. Duquesne et N. Ouattara – CFSI et Inter-réseaux – 20/12/2016

### Références utiles :

- Note de synthèse d'Inter-réseaux : La stratégie « Faim Zéro » au Brésil, 2012. [www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Note\\_FaimZero\\_Sept2012.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Note_FaimZero_Sept2012.pdf)
- Note d'Olivier De Schutter : Le pouvoir des politiques d'achat public, 2014. [www.alimenterre.org/ressource/pouvoir-politiques-dachats-publics](http://www.alimenterre.org/ressource/pouvoir-politiques-dachats-publics)
- Capitalisation CSA, Capad : Contractualisation entre le PAM et les OP dans le cadre du développement des initiatives d'achats locaux : Expérience de la CAPAD au Burundi, [www.csa-be.org/IMG/pdf/analyse\\_de\\_cas-capad-pam\\_achats\\_locaux\\_-2015.pdf](http://www.csa-be.org/IMG/pdf/analyse_de_cas-capad-pam_achats_locaux_-2015.pdf)
- Vidéo *Lèt Agogo* : réseau de plus de 36 minilaiteries qui alimentent les cantines scolaires en Haïti, 2010. [www.haitilibre.com/article-9382-haiti-agriculture-le-modele-de-production-haitien-let-agogo-a-l-honneur-au-chili.html](http://www.haitilibre.com/article-9382-haiti-agriculture-le-modele-de-production-haitien-let-agogo-a-l-honneur-au-chili.html)

### Voir aussi les synthèses précédentes du forum de discussion :

- [Approvisionnement des unités de transformation](#), juillet 2015
- [Conditionnement et emballage](#), janvier 2016
- [Quelle forme juridique pour les unités de l'aval ?](#), mai 2016