



WORKING PAPER

working paper **numéro 176**
décembre, 2018

ISSN 1812-108x

Publication de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et
le Programme des Nations Unies pour le développement

Approvisionner les marchés publics auprès des petits exploitants agricoles : examen de la littérature et pratiques optimales

Ana Miranda

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation
et l'agriculture



Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG) *Working Paper* No. 176
Approvisionner les marchés publics auprès des petits exploitants agricoles : examen de la littérature et pratiques optimales

Par Ana Miranda

La présente publication fait partie d'une série de *Working Papers* produits dans le cadre de l'Année internationale de l'agriculture familiale afin d'alimenter les débats régionaux sur ce phénomène à travers le monde.

Publication de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et le Programme des Nations Unies pour le développement

Tous droits réservés.

Élaboré au Brésil par le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG)

Le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive est conjointement appuyé par le Programme des Nations Unies pour le développement et le Gouvernement brésilien.

Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG)

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brésil
Téléphone : +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org ■ www.ipcig.org

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ou du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention d'entreprises ou de produits de fabricants spécifiques, qu'ils soient ou non brevetés, ne signifie pas que ceux-ci ont été avalisés ou recommandés par la FAO ou le PNUD de préférence à d'autres entreprises ou produits de nature similaire qui ne sont pas mentionnés. Les avis exprimés dans le présent produit d'information sont ceux de son ou ses auteur(s) et ne correspondent pas nécessairement à ceux de la FAO ou du PNUD.

La FAO et le PNUD encouragent l'utilisation, la reproduction et la diffusion du contenu du présent produit d'information. Sauf indication contraire, ce contenu peut être copié, téléchargé et imprimé à des fins d'étude privée, de recherche et d'enseignement, ou pour être utilisé par des produits ou services non commerciaux, à condition que la FAO et le PNUD soient dûment cités comme les sources et titulaires de droits et que les avis, produits ou services en résultant ne laissent en aucun cas entendre qu'ils ont été cautionnés par la FAO ou le PNUD.

Les demandes de droits relatifs à la traduction, l'adaptation, la revente ou tout autre usage commercial doivent être formulées via www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressées à copyright@fao.org.

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur son site internet (www.fao.org/publications) et peuvent être achetés sur publications-sales@fao.org.

Les publications de l'IPC-IG/PNUD peuvent être téléchargées gratuitement à l'adresse www.ipcig.org/publications

Print ISSN : 1812-108X

© FAO et PNUD, 2018

Les *Working Papers* de l'IPC-IG sont disponibles en ligne à l'adresse www.ipcig.org et les demandes d'abonnement peuvent être adressées par courriel à ipc@ipc-undp.org.

ACRONYMES ET ABBRÉVIATIONS

DAP	Déclaration d'admissibilité au PRONAF (<i>Declaração de Aptidão ao PRONAF</i>)
UE	Union européenne
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCI	<i>Food Corporation of India</i>
GSFP	Programme ghanéen d'alimentation scolaire (<i>Ghana School Feeding Programme</i>)
HGSF	Horticulture vivrière locale pour les repas scolaires (<i>Home Grown School Feeding</i>)
HLC	Comité de haut niveau (<i>High Level Committee</i>)
MSP	Aide au prix plancher (<i>Minimum support price</i>)
ONG	Organisation non gouvernementale
NSGR	Réserve nationale stratégique de céréales (<i>National Strategic Grain Reserve</i>)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PME	Petites et moyennes entreprises
MPD	Marchés publics durables
TPDS	Système de distribution publique ciblée (<i>Targeted Public Distribution System</i>)
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PAM	Programme alimentaire mondial
MDA	Ministère du Développement agricole
PAA	Programme brésilien d'acquisition d'aliments (<i>Programa de Aquisição de Alimentos</i>)
PNAE	Programme brésilien d'alimentation scolaire (<i>Programa Nacional de Alimentação Escolar</i>)

GLOSSAIRE

Déclaration d'offre : forme non monétaire de garantie d'offre. Une déclaration d'offre consiste généralement en une déclaration sur l'honneur faite chez un notaire par un soumissionnaire s'engageant à signer le contrat s'il est sélectionné avant le terme de la période de validité de l'offre.

Garantie d'offre : garantie monétaire destinée à dissuader les soumissionnaires de retirer leur offre avant la fin de la période de validité de l'offre. Les formes de garantie d'offre les plus courantes sont les garanties bancaires, les lettres de crédit, les cautions, les chèques et les espèces.

Entente directe : processus non concurrentiel où l'acheteur utilise un contrat pour s'approvisionner directement auprès d'un fournisseur.

Contrat à terme : contrat conclu entre deux parties pour acheter ou vendre un actif à un prix déterminé et à une date ultérieure.

Politiques horizontales : Politiques d'ordre économique, social, politique ou environnemental promues par la passation des marchés publics.

Capacité juridique : possibilité accordée par la loi aux personnes physiques ou morales de conclure des accords contraignants, de poursuivre et d'être poursuivies en justice.

Appel d'offres ouvert : processus d'appel d'offres concurrentiel où toute partie intéressée peut soumettre une offre et concourir pour remporter un contrat public.

Garantie d'exécution : garantie écrite émise par un garant tiers (généralement une banque ou une compagnie d'assurance) soumise à une entité adjudicatrice par un fournisseur ayant remporté une offre pour garantir la pleine et bonne exécution du contrat. Les formes les plus courantes de garanties d'exécution sont les chèques, les dépôts bancaires, les lettres de crédit, les garanties d'assurance et les cautions de bonne exécution.

Mécanisme de traitement de faveur : mécanisme favorisant certaines catégories de fournisseurs, biens ou services en leur accordant un avantage concurrentiel dans les processus de passation des marchés publics.

Présélection : phase préliminaire qu'il est possible d'intégrer au processus d'appel d'offres pour sélectionner les soumissionnaires susceptibles de remplir les critères spécifiques d'un contrat, et donc considérés comme capables d'exécuter le contrat de façon satisfaisante.

Méthodes de passation des marchés : méthodes de base adoptées par les gouvernements pour acheter des biens et des services. Les méthodes les plus courantes sont l'appel d'offres ouvert, la demande de devis et l'achat à une source unique.

Passation des marchés publics : processus par lequel les gouvernements achètent des biens, des services, des capitaux et des technologies destinés à un usage propre ou public.

Cadres de passation des marchés publics : lois, réglementations et procédures guidant la passation des marchés publics.

Appel d'offres souple : processus d'appel d'offres retreint à un groupe cible de fournisseurs et caractérisé par l'application de conditions de passation des marchés moins strictes.

Processus d'appel d'offres : Processus précédant un contrat de passation des marchés pour générer des offres concurrentes provenant de différents soumissionnaires cherchant à remporter un contrat.

APPROVISIONNER LES MARCHÉS PUBLICS AUPRÈS DES PETITS EXPLOITANTS AGRICOLES : EXAMEN DE LA LITTÉRATURE ET PRATIQUES OPTIMALES

Ana Miranda¹

RÉSUMÉ

Les gouvernements du monde entier utilisent leur pouvoir d'achat pour progresser vers la réalisation d'objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Dans cette même optique, la passation des marchés publics sert également à générer des effets positifs. Les pays et institutions internationales affichent en effet un intérêt croissant pour la possibilité d'utiliser les achats publics de produits alimentaires dans le but d'intégrer les petits exploitants aux marchés et de renforcer les moyens de subsistance des populations rurales. Malgré le développement de ces stratégies novatrices, peu de recherches leur sont encore consacrées. La présente étude se propose de combler quelques-unes des lacunes existantes en identifiant des pratiques optimales visant à promouvoir la participation des petits exploitants aux marchés publics. Elle propose pour ce faire un examen de la littérature disponible en la matière ainsi qu'un bilan des principaux enseignements tirés. Les résultats ainsi obtenus peuvent aider les décideurs politiques à concevoir et à mettre en œuvre des initiatives d'approvisionnement des marchés publics ciblant les petits exploitants.

1 INTRODUCTION

La capacité des achats publics d'aliments à générer des progrès économiques et sociaux suscite un intérêt croissant depuis quelques années. Le volume et le montant élevés des achats publics d'aliments peuvent en effet contribuer à la réalisation d'objectifs stratégiques en encourageant des régimes alimentaires plus sains, en promouvant le développement de l'agriculture et en favorisant la durabilité des systèmes alimentaires. On observe actuellement un recours croissant à une stratégie consistant à approvisionner les marchés publics auprès des petits exploitants dans le but d'accroître leur participation au marché et de consolider les

1. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La présente étude a été produite par la Division de l'alimentation et de la nutrition de la FAO en collaboration avec la Division de l'économie du développement agricole de la FAO et partiellement financée par le Gouvernement italien par le biais du projet de « Soutien aux politiques de passation des marchés publics pour les initiatives gouvernementales d'horticulture vivrière locale pour les repas scolaires » (*Policy Support on Public Food Procurement for Government-led Home-Grown School Food Initiatives*).

moyens de subsistance des populations rurales. Cette méthode n'en est pas moins récente et les recherches menées sur les effets produits, obstacles rencontrés et pratiques optimales restent donc relativement limitées. On ne recense à l'heure actuelle aucune entreprise systématique consistant à analyser les recherches disponibles sur ce type d'initiatives et à tirer des enseignements de leur conception et leur mise en œuvre.

Le présent examen vise à combler quelques-unes de ces lacunes en systématisant la littérature sur les achats publics de produits alimentaires auprès des petits exploitants et en recensant des pratiques optimales. Elle identifie quelques-uns des nombreux facteurs exerçant une influence directe sur la capacité des petits exploitants à participer aux marchés publics structurés, favorisant ou entravant leur intégration : existence de marchés fonctionnels d'intrants et d'extrants, d'infrastructures et de moyens de transport appropriés, de systèmes fiscaux progressifs et de politiques commerciales cohérentes. Vu l'impossibilité d'en examiner tous les aspects possibles, le présent examen se concentre sur les facteurs propres aux achats publics de produits alimentaires pour isoler les facteurs susceptibles d'être contrôlés ou façonnés par leurs processus et par les institutions compétentes.

Les résultats du présent examen reposent sur les recherches actuellement menées sur les stratégies d'achats publics d'aliments adoptées dans différents pays. Ils puisent également dans la littérature consacrée aux politiques horizontales de passation des marchés publics, dans le travail de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de la Banque mondiale sur les pratiques optimales de passation des marchés publics, et plus particulièrement dans le Cadre de passation des marchés de la Banque mondiale.² Cette analyse englobe également la littérature sur la passation des marchés publics et le développement des petites et moyennes entreprises (PME), le cas échéant.

La première section fournit un bref aperçu des débats sur l'intérêt d'utiliser la passation des marchés publics aux fins des politiques horizontales. La section suivante replace la passation des marchés de produits alimentaires dans son contexte et souligne qu'elle peut servir à progresser vers la réalisation d'objectifs stratégiques tels que la sécurité alimentaire, la nutrition, la réduction de la pauvreté, le développement agricole et la viabilité des systèmes alimentaires. La troisième section parcourt les pratiques optimales permettant aux petits exploitants d'accéder aux marchés publics tout en réduisant les risques susceptibles d'affecter l'intégrité des systèmes de passation des marchés publics ; elle aborde également des aspects liés au renforcement des capacités des petits exploitants, à la coordination des politiques et aux dispositifs multisectoriels, qui jouent également un rôle déterminant dans la participation des petits exploitants aux achats publics d'aliments. La dernière section fournit une liste des pratiques optimales recensées.

2 PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS ET POLITIQUES HORIZONTALES : UTILISER LES ACHATS PUBLICS POUR PROGRESSER VERS LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT NATIONAUX

Dans les passations de marchés privés comme publics, les entités cherchent à conclure le meilleur accord d'achat de biens et de services. Leurs points communs semblent toutefois s'arrêter là, car la passation des marchés publics est influencée par des demandes

supplémentaires auxquelles le secteur privé n'est normalement pas tenu de répondre (Telgen et al. 2007). L'État est en effet tenu de montrer l'exemple en matière de pratiques et de normes éthiques. Les gouvernements peuvent à la fois définir et contrôler les normes régissant les achats publics ; à la différence du secteur privé, ils jouent donc un double rôle d'acteurs et de décideurs sur les marchés. L'ampleur des achats publics leur confère en outre suffisamment de pouvoir pour influencer les marchés et en réglementer les acteurs, un constat qui a poussé à mettre la passation des marchés publics au service de différents objectifs de développement : création d'emplois, innovation, croissance industrielle, protection de l'environnement, inclusion sociale, etc. (McCrudden 2007 ; Arrowsmith 2010).

Si les procédures de passation des marchés publics sont en principe conçues pour permettre aux gouvernements d'acheter des biens et des services au meilleur rapport coût/bénéfice possible, les entités adjudicatrices prennent normalement d'autres aspects en considération (Arrowsmith 2010). Les gouvernements exigent par exemple en toute circonstance l'observation de normes et d'obligations juridiques telles que le paiement de taxes ou le respect du droit du travail et des réglementations en matière de santé et de sécurité pour éviter que la passation des marchés publics ne soit associée à des comportements illégaux.

L'État peut également faire appliquer ces règles en excluant certaines entreprises des processus de passation des marchés publics. Les gouvernements interdisent généralement à ces entreprises de participer à un appel d'offres pour sanctionner le non-respect d'une loi ou pour des raisons d'ordre éthique ou moral, comme on l'a par exemple vu en Irlande du Nord dans le cas d'entreprises pratiquant la discrimination religieuse ou politique (Erridge et Hennigan 2006). Cette stratégie a également été employée pour faire progresser le respect des droits fondamentaux à travers le monde en excluant des entreprises commerçant avec des pays entachés de graves violations des droits de l'homme (McCrudden 2007).

En plus de faire respecter la loi et de répondre aux besoins du secteur public, les politiques de passation des marchés peuvent permettre aux pouvoirs publics d'obtenir de meilleurs résultats économiques, sociaux, politiques et environnementaux. Les préoccupations socio-économiques et environnementales peuvent par exemple orienter les décisions des gouvernements quant aux biens et services à acheter. Les entités adjudicatrices peuvent ainsi décider de n'acheter que des biens issus du commerce équitable ou de n'investir que dans des produits respectueux de l'environnement (PNUE 2013).

Les gouvernements peuvent en outre instaurer des exigences contractuelles supplémentaires en vue de progresser vers les objectifs de développement, comme la création d'emplois pour les minorités, la sous-traitance auprès de PME, la garantie de salaires égaux ou le respect des normes environnementales (Arrowsmith 2010). Ces exigences peuvent dépasser la portée du contrat public en stipulant que les fournisseurs doivent les intégrer aux pratiques de leur entreprise pour pouvoir participer aux processus de passation des marchés. Ce faisant, l'État donne l'exemple et promeut le principe d'égalité, le respect des droits sociaux ainsi que des pratiques respectueuses de l'environnement au sein de l'économie. Les gouvernements peuvent également favoriser des catégories particulières de fournisseurs au moyen de mécanismes leur accordant un accès préférentiel aux marchés publics.

Les politiques promouvant le recours à la passation des marchés publics pour atteindre des objectifs sociaux, économiques, politiques et environnementaux ont été décrites comme des « politiques horizontales » (Arrowsmith 2010). Ce type de stratégie n'est pas récent et a

largement été traité dans la littérature sur la passation des marchés publics (Arrowsmith et al. 2000 ; McCrudden 2007). Arrowsmith (2010) fournit une typologie détaillée des politiques horizontales précisant neuf mécanismes sur lesquels peuvent reposer leur mise en œuvre.

En Europe, l'emploi des achats publics comme d'un instrument de politique remonte au XIXe siècle, lorsque le Royaume-Uni, la France et la Belgique cherchaient à accroître l'emploi et à garantir un revenu minimum aux travailleurs en inscrivant des exigences précises dans les contrats publics (McCrudden 2004). À travers l'histoire, ce type d'achats a clairement contribué à lutter contre la discrimination et à promouvoir l'inclusion sociale dans de nombreux pays (McCrudden 2007). Aux États-Unis, il a par exemple contribué à faire appliquer la législation sur l'égalité raciale. Pendant les années 1960, les mesures de discrimination positive imposées par le gouvernement se sont élargies à l'ensemble des entreprises, et non plus seulement aux divisions ou succursales concernées par les contrats. D'abord limitées aux Afro-Américains, les politiques de non-discrimination se sont ensuite étendues aux femmes et aux personnes handicapées ; le Gouvernement des États-Unis est allé encore plus loin en réservant une part des contrats publics à des entreprises détenues par des Afro-Américains, des femmes ou des minorités. Le Canada a quant à lui adopté une approche très similaire dans les années 1970 pour faire appliquer ses lois sur les droits fondamentaux et promouvoir l'inclusion des populations autochtones. Le cas de l'Afrique du Sud constitue également un édifiant exemple : après l'apartheid, le gouvernement a inscrit dans la Constitution un vaste régime d'approvisionnement préférentiel visant à promouvoir l'autonomisation sociale et économique des Sud-Africains noirs à travers le pays (Bolton 2006).

Actuellement régie par des formes de politiques horizontales dans la plupart des pays (OCDE 2017 ; Quinot 2013), la passation des marchés publics elle est largement utilisée pour faire progresser les politiques économiques, et notamment pour encourager le développement du secteur des PME. Une étude de l'OCDE (2017) sur la passation des marchés indique que la plupart des pays disposent d'une politique ou d'un programme visant à accroître l'accès des PME aux marchés publics. Les États-Unis se sont ainsi dotés en 1953 de l'un des régimes les plus complets en la matière : la loi sur les petites entreprises (*Small Business Act*). Des économies émergentes comme le Brésil, la Chine et l'Inde ont également mis en place des régimes de traitement de faveur destinés à ce secteur, y compris des systèmes d'attribution prioritaire ou de quotas (G20 2016). Ces stratégies sont également employées par plusieurs pays africains tels que le Sénégal, l'Éthiopie, la Zambie, le Kenya, la Sierra Leone et le Cameroun (Nyeck 2015).

Des politiques horizontales sont couramment mises en place pour promouvoir des produits et services écologiques (Commission européenne 2008 ; OCDE 2015), une stratégie dite de « marchés publics verts », ou MPV, adoptée par la plupart des pays de l'OCDE. Les gouvernements se servent également de la passation des marchés publics pour améliorer leurs résultats sociaux, en élargissant par exemple les perspectives d'emploi des groupes défavorisés ou en imposant des conditions de travail et des salaires décentes. Plusieurs pays d'Afrique utilisent ainsi des régimes de traitement de faveur pour accorder des avantages concurrentiels aux femmes, aux personnes handicapées et aux minorités ethniques (Quinot 2013). L'Union européenne a également défini des orientations précises pour pousser les États membres à appliquer des critères sociaux dans les processus de passation des marchés publics (Commission européenne 2010).

Les gouvernements cherchent depuis peu à employer les marchés publics pour répondre à des problèmes sociaux et environnementaux de façon mieux intégrée, au moyen d'une

méthode dite de « marchés publics durables », ou MPD (Brammer et Walker 2010), définie par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE 2010) comme « un processus permettant aux organisations de répondre à leurs besoins en fournitures, services, travaux et équipements publics de sorte à optimiser les ressources dans tous les domaines de la vie en générant des gains non seulement pour elles-mêmes, mais aussi pour la société et l'économie, tout en limitant la dégradation de l'environnement ». Selon le *Panorama mondial des achats publics durables 2017* du PNUE (*Global Review of Sustainable Public Procurement*), le cadre politique et/ou réglementaire de quarante et un pays contient des dispositions de MPD ; la plupart des pays de l'OCDE disposent désormais d'une politique nationale de MPD. La directive révisée de l'Union européenne (UE) sur la passation des marchés publics cherche elle aussi à intégrer des considérations sociales et environnementales (2014/24/UE). Des institutions internationales telles que l'OCDE, la Banque mondiale et les Nations Unies ont également élaboré des orientations et recueilli des pratiques optimales pour aider les pays à appliquer ces politiques (PNUE 2010 ; OCDE 2015 ; Banque mondiale 2016).

Le débat actuellement mené sur la passation des marchés publics a donc mis en évidence leur capacité à faire émerger ou à étendre des marchés de biens et de services contribuant à la réalisation d'objectifs sociaux, économiques et environnementaux. L'existence d'une vaste gamme de politiques horizontales à travers le monde est le signe que le strict critère du prix le plus bas a laissé la place à la recherche d'une combinaison optimale entre le prix, la qualité et les progrès sociaux et environnementaux.

3 UTILISER LES COMMANDES PUBLIQUES POUR PROMOUVOIR DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES PLUS VIABLES, SAINS ET INCLUSIFS

Pendant les dernières années, les commandes publiques de produits alimentaires ont également joué un rôle croissant dans la promotion des progrès économiques et sociaux. Les gouvernements passent généralement de volumineuses commandes de produits alimentaires pour les hôpitaux, les écoles, les maisons de repos, les prisons, l'armée, etc. Du fait de leur valeur élevée, ces commandes peuvent servir de moteur aux politiques horizontales relatives à la sécurité alimentaire, à la nutrition et au développement agricole. Si l'on ne dispose pas encore de chiffres sur la valeur mondiale de ces achats, on peut toutefois se faire une idée de leur ampleur : la Commission européenne évalue par exemple à 82 milliards d'euros par an les dépenses publiques totales consacrées par l'UE à l'alimentation (Caldeira et al. 2017), tandis que le Programme alimentaire mondial (PAM 2013) estime que les gouvernements consacrent chaque année entre 47 et 75 milliards de dollars à l'alimentation scolaire.

L'établissement de passerelles entre les commandes publiques et la production nationale de produits alimentaires peut s'avérer utile pour obtenir des résultats économiques comparables au développement des PME. Accroître les perspectives des producteurs et des entreprises rurales sur le marché peut en effet stimuler les économies et communautés rurales en promouvant la croissance et la création d'emplois dans le secteur alimentaire. Des pays du monde entier ont exploité cette possibilité, comme les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Italie, le Brésil et la Thaïlande (USDA 2015 ; Morgan et Sonnino 2008 ; IPC-IG 2013 ; Jabbar et Ahuja 2011).

Les commandes publiques de nombreux pays en développement ciblent expressément les petits exploitants dans le but de favoriser leur inclusion économique et de renforcer les

systèmes alimentaires locaux. Le raisonnement appliqué consiste ici à considérer que ces commandes peuvent réduire certains risques et incertitudes associés à la participation des exploitants au marché en leur fournissant un accès à la commercialisation et une source de revenus, deux facteurs susceptibles de produire des effets positifs : hausse de la consommation alimentaire des ménages, diversification du régime alimentaire et accroissement des investissements dans la production et la diversification des activités (Sumberg et Sabates-Wheeler 2011). L'amélioration des moyens de subsistance des petits exploitants peut par ailleurs entraîner des effets d'entraînement positifs sur l'économie locale.

Les commandes publiques de produits alimentaires peuvent également produire des résultats positifs en matière de santé et de nutrition, notamment parmi les enfants et les autres groupes vulnérables (Caldeira et al. 2017 ; Niebylski et al. 2014 ; NPLAN 2011), dans la mesure où elles peuvent favoriser la qualité et l'équilibre nutritionnel des repas, améliorant ainsi l'état nutritionnel de ces populations et encourageant l'adoption d'habitudes alimentaires plus saines. Des recherches menées en Angleterre, en Écosse, au Canada et aux États-Unis indiquent ainsi que l'apport alimentaire et nutritionnel s'est amélioré après l'introduction de fruits et de légumes dans les repas servis dans les écoles, hôpitaux et autres structures publiques (Niebylski et al. 2014 ; Cohen et al. 2014). La consommation accrue d'aliments sains a également fait progresser les indicateurs de santé tels que la tension artérielle ou l'indice de masse corporelle (IMC) parmi les bénéficiaires.

Si la plupart des études consacrées aux effets des achats publics d'aliments sur la santé et la nutrition portent sur les économies développées, ce lien a également été étudié dans des pays en développement, principalement à partir de l'alimentation scolaire. Les pays à faibles revenus se sont en effet largement servis de l'alimentation scolaire comme d'une stratégie de protection sociale (Devereux et al. 2010 ; Bundy et al. 2008), car les commandes publiques permettent de répondre aux besoins nutritionnels des écoliers en accroissant l'offre de produits alimentaires nutritifs. Certaines expériences pilotes conduites au Malawi, au Mozambique et en Éthiopie ont ainsi permis d'adopter des stratégies de commandes de produits alimentaires et d'introduire des fruits, des légumes et des légumineuses issus de la production locale dans les menus scolaires, diversifiant ainsi le régime alimentaire des enfants et améliorant leur accès à des produits alimentaires nutritifs (Gyori et al. 2016). Les Gouvernements salvadorien et tanzanien recourent également à des programmes de distribution de lait à l'école pour améliorer la teneur nutritionnelle des repas scolaires et renforcer le secteur laitier à travers le pays (FAO 2014 ; 2013a).

Il convient de souligner la conclusion tirée par la série du *Lancet* de 2013, à savoir que l'alimentation scolaire ne peut être considérée comme une stratégie efficace de lutte contre le retard de croissance chez l'enfant (Bhutta 2013), bien que d'autres recherches aient discuté ce rapport. Des données plus récentes indiquent en effet que le retard de croissance peut être réduit après l'âge de deux ans, notamment grâce à l'alimentation scolaire (*Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition* 2015 ; Singh et al. 2014). D'autres études systématiques ont démontré encore d'autres effets positifs des repas scolaires sur l'état nutritionnel et de santé des enfants (Ashe et Sonnino 2012 ; Jomaa et al. 2011).

Les achats publics d'aliments destinés à l'assistance alimentaire peuvent donc constituer un cadre intégré susceptible d'améliorer les moyens de subsistance, la sécurité alimentaire et la nutrition des petits exploitants (Drake et Woolnough 2016 ; De Schutter 2014). Ces commandes peuvent cibler des denrées répondant aux exigences nutritionnelles des populations vulnérables, qui peuvent être achetées auprès de petits exploitants et distribuées

via différentes stratégies d'assistance alimentaire, donnant ainsi accès à une plus vaste palette d'aliments tout en encourageant la diversification de la production (Drake et Woolnough 2016). Ce lien peut être exploité pour accroître les revenus des producteurs et promouvoir une meilleure nutrition au niveau des ménages et des communautés en améliorant la disponibilité et l'accès à des produits alimentaires plus sains et diversifiés.

On observe une tendance croissante à la création de synergies entre les systèmes alimentaires locaux, les petits exploitants et l'amélioration de la nutrition grâce aux marchés publics (Drake et Woolnough 2016 ; Caldeira et al. 2017). Le Brésil et les États-Unis disposent par exemple de programmes bien rodés en la matière. Au Brésil, le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE, *Programa Nacional de Alimentação Escolar*) et le Programme d'acquisition d'aliments (PAA, *Programa de Aquisição de Alimentos*) ont en effet été conçus comme des stratégies visant à accroître les revenus des exploitants, à stimuler les économies locales et à améliorer l'accès à des produits alimentaires nutritifs (IPC-IG 2013). Aux États-Unis, le programme « De la ferme à l'école » (*Farm to School*) consiste lui aussi à approvisionner les cantines scolaires auprès de producteurs et fournisseurs locaux afin d'appuyer le secteur agricole et d'accroître la consommation d'aliments frais (USDA 2015). Des pays d'Amérique latine tels que la Bolivie, le Paraguay, le Guatemala et le Honduras ont eux aussi mis en place des programmes d'horticulture vivrière locale pour les repas scolaires (HGFS, *Home Grown School Feeding*) institués par des lois précises. Des pays d'Afrique ont également testé des initiatives de ce type avec l'appui de partenaires de développement, tandis que des pays tels que le Kenya, le Ghana, le Sénégal et l'Éthiopie ont considérablement progressé vers l'appropriation nationale des programmes de HGFS (Drake et Woolnough 2016 ; Gyori et al. 2016).

Des institutions internationales ont également noté la capacité des initiatives de ces commandes publiques à générer des synergies positives entre les moyens de subsistance des petits exploitants d'une part et, de l'autre, la sécurité alimentaire et la nutrition. L'Union africaine promeut ainsi les programmes d'horticulture vivrière locale pour les repas scolaires via son Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA). Les gouvernements d'Amérique latine ont pour leur part renforcé leur engagement envers l'approvisionnement alimentaire auprès des petits exploitants en incluant des mesures précises au Plan 2015 pour la sécurité alimentaire, la nutrition et l'éradication de la faim de la Communauté des États latino-américains et des Caraïbes (CELAC). Les recommandations stratégiques du Comité sur la sécurité alimentaire mondiale (CSA) de la FAO comprennent également des mesures visant à resserrer les liens entre les petits exploitants et les commandes publiques de produits alimentaires, comme l'approvisionnement de l'assistance alimentaire auprès des exploitants, l'adaptation des procédures de passation des marchés pour faciliter leur participation aux marchés publics et l'encouragement de la recherche sur les initiatives de commandes publiques de produits alimentaires. En collaboration avec les gouvernements de différents pays, le PAM a également inscrit les programmes d'horticulture vivrière locale pour les repas scolaires dans ses stratégies d'assistance ; au total, 46 pays disposent actuellement d'un programme de ce type appuyé par le PAM.

Les gouvernements cherchent également à créer des synergies entre les marchés publics et les politiques de marchés publics durables (MPD) pour encourager des systèmes alimentaires plus durables. Dans l'UE, l'alimentation et la restauration constituent par exemple une importante catégorie de la politique des marchés publics « verts ». Les marchés publics peuvent en effet favoriser l'adoption de techniques de production plus respectueuses de l'environnement, comme la production de denrées biologiques. Cette

approche a largement été adoptée en Suède, en Finlande et au Danemark (Risku-Norja et Loes 2017 ; Sørensen et al. 2016 ; Smith et al. 2015). Les commandes de produits de saison et la préférence pour des filières courtes peuvent également réduire les émissions de gaz à effet de serre ; l'approvisionnement alimentaire auprès de producteurs/fournisseurs locaux constitue d'ailleurs une stratégie couramment employée pour promouvoir des marchés publics plus durables dans différents pays d'Europe, d'Asie, d'Amérique du Nord et d'Amérique latine (Brammer et Walker 2010). Le Royaume-Uni fournit un autre exemple édifiant : le Gouvernement britannique a adopté un Plan d'approvisionnement public expressément destiné à réduire l'impact de la consommation alimentaire sur l'environnement en augmentant l'approvisionnement public auprès de producteurs et de fournisseurs locaux (DEFRA 2014).

ENCADRÉ 1

Définition des commandes publiques de produits alimentaires

Les achats publics d'aliments renvoient aux initiatives visant à faciliter l'accès des petits exploitants aux marchés publics de produits alimentaires en levant les principaux obstacles entravant un tel accès.

4 APPROVISIONNER LES MARCHÉS PUBLICS AUPRÈS DES PETITS EXPLOITANTS AGRICOLES : PRATIQUES OPTIMALES

Malgré l'expansion des passations des marchés publics ciblant les petits exploitants, ces initiatives demeurent relativement récentes et les recherches sur leurs effets, difficultés et pratiques optimales restent limitées. Les recherches faisant l'objet d'un examen collégial sont encore rares et la plupart des données probantes disponibles proviennent d'évaluations largement fondées sur des enquêtes qualitatives et des études de cas. Il est toutefois possible d'identifier quelques enseignements tirés des initiatives actuellement mises en œuvre à travers le monde. La littérature générale sur la mise en œuvre de politiques horizontales visant à promouvoir l'inclusion économique des groupes défavorisés et des PME sur le marché peut également fournir d'utiles éclairages sur la passation des marchés publics de produits alimentaires.

4.1 RÉGLEMENTER LES MARCHÉS PUBLICS EN CRÉANT DES CADRES EXPRESSÉMENT CONSACRÉS AUX ACHATS AUPRÈS DES PETITS EXPLOITANTS

Les processus de passation des marchés publics sont strictement régis par des exigences financières et techniques qui génèrent souvent des coûts de transaction élevés pour les acheteurs ainsi qu'une forte concurrence susceptible d'ajouter des obstacles à ceux que rencontrent déjà les petits fournisseurs. La plupart des cadres régissant la passation des marchés peuvent donc représenter de considérables obstacles pour les petits exploitants et limiter leur capacité à profiter des avantages qu'offrent les marchés publics. La présente section expose les pratiques optimales permettant d'adapter les cadres de passation des marchés pour faciliter la participation des petits exploitants aux marchés publics. Aux fins du présent examen, ces cadres peuvent prendre la forme de lois, de réglementations, de procédures et d'institutions orientant les achats publics (Thai 2008).

La première partie identifie des régimes de traitement de faveur, c.-à-d. des stratégies accordant la priorité ou des avantages concurrentiels à des catégories précises de

fournisseurs, ainsi que leur application à l'approvisionnement public auprès des petits exploitants ; elle relève également les principales difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de tels régimes. La seconde partie porte sur les conditions techniques, financières et juridiques à remplir pour participer aux marchés publics, sur les obstacles que ces conditions peuvent représenter pour les petits exploitants et sur les pratiques optimales permettant éventuellement de les adapter. Les sections suivantes envisagent d'autres stratégies de réduction des coûts de transaction, passant notamment par l'accès à l'information, les délais de paiement ou l'ampleur des contrats. Les pratiques optimales fournies ici proviennent des expériences actuellement menées en matière de commandes publiques destinées à l'assistance alimentaire. Les PME rencontrent souvent des difficultés similaires pour participer aux processus de passation des marchés publics ; la présente section fournit donc des éclairages de la littérature en la matière.

4.1.1 Instauration des régimes de traitement de faveur pour surmonter les obstacles liés à la concurrence dans les processus de passation des marchés publics

Les gouvernements doivent veiller à ce que les fonds publics soient efficacement dépensés et servent à fournir des biens et des services de qualité à la société. Le volume des marchés publics suscite de nombreuses craintes de corruption et d'abus, face auxquelles les gouvernements déploient naturellement de sérieux efforts pour garantir l'intégrité de leur système (OCDE 2005). Les marchés publics sont en outre plafonnés par des budgets fixes dont les gouvernements doivent assurer une solide et responsable gestion financière. Les processus de passation des marchés publics sont donc strictement réglementés par la législation au niveau national, voire international. Guidés par les principes de transparence, de responsabilité, de non-discrimination et d'objectivité, ils ont pour principale mission de promouvoir la concurrence entre les fournisseurs pour garantir que les ressources soient efficacement allouées (OECD 2015 ; Arrowsmith et al. 2000).

Dans la plupart des systèmes de passation des marchés, les appels d'offres ouverts constituent la principale méthode employée par les entités adjudicatrices (UNCITRAL 2011 ; OCDE2015 ; Arrowsmith et al. 2000). Cette méthode permet à tout fournisseur intéressé de soumettre une offre et de rivaliser avec d'autres fournisseurs pour remporter un contrat public. Les gouvernements optent fréquemment pour cette modalité, dont le niveau élevé de transparence et de concurrence leur permet de se conformer aux principes et objectifs associés aux marchés publics (OCDE 2005). Les appels d'offres ouverts permettent en effet de mobiliser un maximum de soumissionnaires et donc d'optimiser la probabilité d'acquiescer le meilleur bien ou service au meilleur prix possible. La législation en la matière permet généralement d'employer d'autres méthodes, comme l'appel d'offres restreint, l'achat à une source unique et la demande de devis, dont le recours est toutefois limité à des circonstances déterminées et soumis à des sauvegardes (Arrowsmith et al. 2000).

Si les appels d'offres concurrentiels permettent effectivement de stimuler la concurrence et d'accroître l'efficacité des marchés publics, ils ne garantissent pas nécessairement que l'ensemble des acteurs du marché profitent également de l'accès au marché (*International Trade Centre* 2014). La concurrence et les exigences associées par nature à ces processus peuvent en effet entraver l'accès des petits fournisseurs et des groupes sociaux défavorisés aux marchés publics (Brookes et al. 2014 ; *International Trade Centre* 2014 ; FAO 2015 ; Kelly et Swensson 2017). Dans les économies en développement, de sérieuses défaillances du marché

empêchent souvent les petits exploitants et les organisations d'agriculteurs de rivaliser avec de plus gros fournisseurs. Les négociants et gros fournisseurs jouissent en effet de nombreux avantages face aux petits exploitants, dans la mesure où ils possèdent une plus grande expérience des marchés formels, jouissent d'un meilleur accès aux fonds de roulement et au financement, mais aussi aux informations relatives aux appels d'offres ouverts, et possèdent davantage de ressources et de compétences pour participer aux processus de passation des marchés publics. Pour y remédier, de nombreux gouvernements ont conçu des régimes de traitement de faveur destinés à faciliter leur accès aux marchés publics en levant les obstacles liés à la concurrence. Comme évoqué dans la première section du présent examen, ces stratégies ne sont pas nouvelles et ont déjà été largement employées pour atteindre différents objectifs, en particulier le développement des PME.

Il a été démontré que ce type de régimes a permis d'accroître la participation des PME aux marchés publics de certains pays (DCED 2017), bien que les études consacrées à leurs effets sur l'économie soient encore limitées. Au Mexique, la fourniture d'une assistance ciblée comprenant des régimes de traitement de faveur en faveur des PME a par exemple permis de multiplier par six le nombre de contrats remportés par des PME. Des recherches menées sur les effets des politiques de passation des marchés publics favorables aux PME au Brésil ont quant à elles constaté une hausse de la croissance et du taux d'activité (Ferraz et al. 2015). Les données concernant leurs effets sur la productivité, la concurrence, l'innovation ou la création d'emploi restent toutefois limitées, un constat qui ne témoigne pas de leur inefficacité, mais du besoin de mener de plus amples recherches en la matière (DCED 2017).

Il existe différents types de régimes de traitement de faveur que les pays peuvent adopter pour octroyer des avantages concurrentiels à leurs petits exploitants dans le cadre des processus de passation des marchés publics. Il peut s'agir de programmes interventionnistes consistant à établir des quotas ou d'une simple aide apportée aux groupes ciblés pour préparer leur offre ou répondre aux exigences. Dans les pays en développement et les pays émergents, les régimes de traitement de faveur les plus couramment adoptés sont l'établissement de marchés réservés et de traitement de faveur (Banque mondiale 2016 ; International Development Centre n.d. ; Quinot et Arrowsmith 2013).

La diversité des initiatives de passation des marchés publics empêche de recommander un régime de traitement de faveur plutôt qu'un autre : le choix de chaque pays doit se fonder sur son contexte et ses objectifs stratégiques propres. Il est également possible de conjuguer différents régimes de traitement de faveur. Le présent examen se concentre sur les stratégies les plus couramment employées dans le cadre des commandes publiques de produits alimentaires. Si toutes les options présentées comportent des inconvénients, l'expérience des différents pays peut aider à résoudre les principaux problèmes rencontrés.

a) Marchés réservés

Il s'agit d'une forme de commande ciblée réservant un certain pourcentage des marchés publics à une catégorie précise de fournisseurs remplissant des critères prédéfinis (Watermayer 2004). Les régimes de marchés réservés peuvent reposer sur trois méthodes différentes : 1) l'établissement de quotas, 2) la définition de critères de sélection et 3) la définition de conditions de sous-traitance. La présente section décrit leurs principales caractéristiques et leur application à des initiatives de passation des marchés.

Établissement de quotas

L'allocation d'un quota à un groupe cible a pour principal objectif de segmenter la concurrence, puisque les fournisseurs ciblés ne rivalisent qu'entre eux. Cette méthode a largement été utilisée pour promouvoir l'inclusion des PME et les groupes historiquement défavorisés dans les marchés publics (Quinot 2013 ; Banque asiatique de développement 2012 ; McCrudden 2007). Selon la Banque mondiale (2016), environ 17 pour cent des pays l'emploient en faveur des PME (par ex. : Inde, Chine, Afrique du Sud, Kenya, Namibie et Zambie). Les quotas réservés aux PME et aux entreprises dirigées par des groupes minoritaires existent depuis les années 1950 aux États-Unis (US Small Business Administration 2018), où les objectifs annuels sont fixés chaque année au niveau fédéral (pourcentage de la valeur totale des contrats publics réservé aux fournisseurs ciblés).

Les gouvernements nationaux ont adopté cette méthode pour améliorer l'accès des petits exploitants aux marchés publics. Parmi les pays ayant établi de tels quotas figurent le Brésil, le Burkina Faso, le Rwanda et l'Uruguay. Cette méthode s'applique généralement aux programmes d'assistance alimentaire tels que l'alimentation scolaire et les réserves alimentaires, à l'exception de l'Uruguay, où les quotas réservés aux petits exploitants s'appliquent à l'ensemble des achats publics de produits alimentaires (loi n° 19.299). Les recherches menées sur ce type de traitement de faveur indiquent que les commandes publiques de produits alimentaires réservées aux petits exploitants peuvent reposer sur des processus concurrentiels ou non concurrentiels.

Le PAM a lui aussi adopté des régimes de marchés réservés pour favoriser l'accès des petits exploitants au marché. Une partie des commandes alimentaires passées par le PAM au niveau local et régional est attribuée à des organisations agricoles et à des petits négociants ciblés. Si ces produits alimentaires étaient traditionnellement achetés auprès de gros fournisseurs présélectionnés par des appels d'offres concurrentiels, un pourcentage des achats effectués dans le cadre du programme de HGSP et de l'initiative P4P (*Purchase for Progress*) a récemment été réservé à des organisations agricoles afin d'accroître la participation des petits exploitants au marché et de renforcer leurs capacités de production et de commercialisation. La sélection des organisations d'agriculteurs repose sur des critères propres à chaque pays définis par le PAM (PAM 2016). Parmi les organisations sélectionnées peuvent figurer des groupes d'agriculteurs locaux, des groupes exclusivement féminins, des fédérations régionales ou des syndicats d'agriculteurs qui doivent au minimum pouvoir produire les quantités requises et bénéficier d'une hausse de la demande. Le PAM emploie des processus de passation des marchés concurrentiels ou non concurrentiels, selon les pays ; il fixe également les prix, qui doivent être alignés sur les prix du marché pour les denrées de haute qualité et ne pas dépasser les prix paritaires à l'importation.

Processus non concurrentiels

Au Brésil, la loi nationale relative à l'alimentation scolaire (loi n° 11947/2009) prévoit que 30 pour cent des commandes publiques de produits alimentaires destinés à l'alimentation scolaire doivent être réservés à l'agriculture familiale. Cette part obéit à une méthode spéciale de passation des marchés qui dispense les petits exploitants de remplir les conditions établies par la législation brésilienne : les fournisseurs admissibles ne sont pas tenus de soumettre une offre ni de proposer le meilleur prix ou la meilleure qualité. Les entités adjudicatrices émettent en effet un appel d'offres public définissant leurs attentes en matière de denrées, de quantité, de qualité

et de livraison ; les fournisseurs intéressés remplissant le critère d'appartenance à l'agriculture familiale soumettent alors une proposition indiquant les produits et quantités qu'ils souhaitent vendre au programme. Pour participer, les petits exploitants et organisations d'agriculteurs doivent obtenir une déclaration d'admissibilité (DAP, *Declaração de Aptidão ao PRONAF*) certifiant qu'ils relèvent bien de l'agriculture familiale, dont la définition les critères sont inscrits dans le droit brésilien (loi n° 11326/2006). Les prix de référence adoptés par le PNAE ont pour vocation de refléter les prix du marché local ; selon la législation, ils ne peuvent être ni inférieurs ni supérieurs aux prix régionaux et doivent tenir compte des coûts de transport, de transformation et d'imposition fiscale. Ils sont publiés dans l'appel d'offres public pour permettre aux agriculteurs de déterminer si les conditions fixées leur sont ou non favorables.

Le PAM emploie également des processus non concurrentiels dans le cadre de ses achats effectués auprès de petits exploitants dispensés des exigences régissant les appels d'offres. Ces processus prennent la forme d'ententes directes ou de contrats à terme (PAM n.d.). Dans le cas d'ententes directes, le PAM négocie l'achat de denrées au moment des récoltes auprès d'organisations agricoles et de petits négociants sélectionnés pour participer aux programmes de HGSF et/ou de P4P ; les contrats à terme sont quant à eux conclus avec des groupes cibles au moment des semailles et stipulent la quantité et la qualité du produit à livrer à une date ultérieure et à un prix convenu. Porte d'entrée vers les marchés publics du PAM, les processus non concurrentiels ciblent donc les organisations d'agriculteurs peu expérimentées sur les marchés structurés qui vendent collectivement leurs produits.

Processus concurrentiels

Les processus concurrentiels réservent des marchés aux petits exploitants ou organisations d'agriculteurs, qui doivent toutefois soumettre une offre et entrer en concurrence pour les remporter. Le Gouvernement rwandais a par exemple émis en 2011 une directive allouant un quota de 40 pour cent aux coopératives d'agriculteurs, actuellement appliquée par la Réserve nationale stratégique de céréales ; en 2014, le Gouvernement burkinabé a lui aussi alloué aux organisations d'agriculteurs un quota 30 pour cent de ses commandes destinées à l'approvisionnement des réserves alimentaires nationales. Pour pouvoir participer, les organisations d'agriculteurs doivent être inscrites auprès des institutions publiques compétentes. Dans ces deux cas, les organisations d'agriculteurs sont invitées à soumettre des offres indiquant les quantités, types de denrées et prix par tonne métrique (Amani 2014 ; NSGR 2013). Les réserves de céréales sélectionnent les offres en fonction de critères de prix et de qualité.

Dans le cas du PAM, les processus concurrentiels sont conduits selon la modalité de l'appel d'offres souple : seuls les organisations d'agriculteurs et les négociants remplissant les critères établis sont invités à soumettre des offres et à rivaliser avec d'autres pour remporter le marché. Pour favoriser la participation des petits exploitants, le PAM impose également des conditions moins strictes aux soumissionnaires (quantités inférieures, fourniture de sacs avec le logo du PAM et dispense de caution). Cette modalité a été employée dans la plupart des pays où le P4P a été mis en œuvre. Les offres sont évaluées en fonction des critères de prix et de qualité établis par le PAM.

Conditions de sous-traitance

L'établissement de marchés réservés peut également passer par la définition de conditions de sous-traitance exigeant aux fournisseurs d'acquiescer un certain pourcentage ou quota

de la valeur totale des produits alimentaires auprès de petits exploitants et d'organisations d'agriculteurs, ce que font en général les restaurateurs, les négociants ou les transformateurs. Dans ce cas de figure, les gouvernements ne s'approvisionnent pas directement auprès de petits exploitants, mais demandent à leurs fournisseurs de le faire à leur place ; cette méthode a largement servi à encourager de gros fournisseurs à sous-traiter auprès de PME. Les États-Unis disposent d'un programme bien rôdé de sous-traitance auprès de PME s'appliquant à tous les contrats supérieurs à 650 000 dollars (*International Trade Centre* 2014), pour lesquels les fournisseurs doivent soumettre des plans de sous-traitance ciblant des petites entreprises dirigées par des minorités ou par des femmes.

Des régimes de sous-traitance ont été appliqués aux achats publics auprès de petits exploitants dans le cadre du Programme thaïlandais de distribution de lait à l'école (SMP, *School Milk Programme*), du P4P et du Programme ghanéen d'alimentation scolaire (GSFP, *Ghana School Feeding Programme*). Le GSFP repose quant à lui sur un modèle d'approvisionnement auprès de tiers et confie à des restaurateurs le soin d'acheter, de préparer et de servir les repas scolaires. Les lignes directrices de ce programme établissent que les restaurateurs doivent acheter 80 pour cent des denrées auprès de petits exploitants vivant de préférence dans des communautés locales ou dans la région. Les restaurateurs sont sélectionnés par le biais d'un appel d'offres ouvert mené par des assemblées régionales. Ce programme bénéficie à environ 1,6 million d'écoliers fréquentant 4 952 écoles (*Home Grown School Feeding* 2018).

Le SMP thaïlandais a été instauré en 1992 pour améliorer l'état nutritionnel des écoliers et fournir un marché rémunérateur aux fabricants de produits laitiers. Les producteurs fournissant le lait au SMP sont tenus d'acheter une certaine quantité de lait cru aux producteurs et aux coopératives. Le quota est fixé par le biais de protocoles d'accord conclus entre des transformateurs individuels, le ministère de l'Agriculture et des coopératives. Le SMP couvre l'intégralité des établissements pré-primaires et primaires du pays, touchant ainsi un total de 7 millions d'écoliers (*Dairy Farming Promotion Organization of Thailand* n.d.).

Dans le cas du P4P, de petits et moyens négociants sélectionnés ont été tenus de s'approvisionner auprès d'organisations d'agriculteurs ciblées par le programme. Les contrats du P4P stipulaient les conditions de ces achats. Ce type de passation des marchés n'a été testé que dans quelques pays où il a représenté 3 pour cent des denrées achetées (PAM n.d.).

Critères de sélection

Les gouvernements réservent également leurs commandes à des petits exploitants et à des producteurs nationaux en établissant des critères de sélection. Dans ce type de régime, les vendeurs qui ne remplissent pas certains critères (c.-à-d. être un petit exploitant ou une organisation d'agriculteurs) ne sont pas admissibles aux processus de passation des marchés publics réservant l'intégralité de leurs achats d'aliments à une catégorie de fournisseurs. Les critères de sélection s'appliquent à des achats d'aliments destinés à des programmes d'assistance alimentaire précis ou confiés à des institutions publiques particulières. Au Paraguay, des critères de sélection garantissent toutefois l'attribution de l'intégralité des achats publics à l'agriculture familiale ; les autres vendeurs ne peuvent approvisionner les institutions publiques que lorsqu'il n'est pas possible de faire appel à des petits exploitants ou pour effectuer des achats résiduels (décret n° 1056/13).

Dans le cas du PAA brésilien, l'intégralité des commandes alimentaires est réservée à l'agriculture familiale et les producteurs n'en relevant pas sont exclus du processus de

passation des marchés. Au sein de l'agriculture familiale, le PAA accorde la priorité aux producteurs les plus vulnérables, tels que les femmes, les exploitants issus de la réforme agraire, les tribus autochtones et les communautés de descendants d'esclaves. Comme dans le PNAE, les exploitants doivent avoir obtenu la certification DAP pour être admissibles au programme. Le PAA emploie la même méthode que le PNAE et paie les denrées vendues par les agriculteurs au prix du marché.

Des critères de sélection sont souvent appliqués aux achats effectués par des offices de commercialisation ou des institutions publiques similaires. Le cas de l'Inde fournit un exemple intéressant : le principal organisme public chargé de l'achat et de la distribution des produits alimentaires (FCI, *Food Corporation of India*) a pour mission de garantir un prix équitable aux agriculteurs et d'assurer la sécurité sanitaire des aliments en stabilisant les prix et en distribuant des céréales subventionnées. Le FCI n'achète ses céréales (blé et riz paddy) qu'auprès de producteurs nationaux à un prix plancher et le vend à un prix subventionné aux consommateurs à travers le Système de distribution publique ciblée (TPDS, *Targeted Public Distribution System*). Les céréales du FCI sont également distribuées par d'autres programmes de protection sociale ciblant les pauvres. Le FCI distribue ses céréales dans le cadre des stratégies d'assistance alimentaire, mais aussi des stocks régulateurs sur les marchés nationaux lorsque les prix augmentent. Le prix des denrées est fixé par le Gouvernement à partir des recommandations formulées par la Commission des coûts et prix agricoles.

Il convient de noter que le TPDS est le principal programme de protection sociale de l'Inde et l'un des plus grands au monde (Bhattacharya et al. 2017). Son budget annuel représente environ 1 pour cent du PIB et cible environ 800 millions d'habitants (*ibid.*). Sa portée devrait encore s'étendre avec l'application de la loi nationale sur la sécurité alimentaire, adoptée en 2013, qui établit que 50 pour cent de la population urbaine et 75 pour cent de la population rurale ont le droit de recevoir des céréales subventionnées via le TPDS.

b) Régimes d'attribution prioritaire

Les régimes d'attribution prioritaire renvoient aux processus d'appel d'offres accordant des avantages concurrentiels aux soumissionnaires remplissant des critères précis d'ordre économique, social et/ou environnemental. La priorité ainsi accordée peut reposer sur : 1) le montant de l'offre ou 2) les critères d'attribution du marché.

Montant de l'offre

Dans ce type de régime, les entités adjudicatrices surévaluent d'un certain nombre de points de pourcentage les montants proposés par les fournisseurs non prioritaires et sous-évaluent à l'inverse le montant des offres soumises par les fournisseurs admissibles (par ex. : PME ou organisations d'agriculteurs) pour leur faire gagner en compétitivité. Consciente de l'impossibilité pour certaines catégories de proposer des prix constants, cette modalité confère un avantage à certains groupes cibles. Dans un processus d'appel d'offres ouvert, une entité adjudicatrice peut par exemple favoriser un groupe cible de fournisseurs en surévaluant de dix pour cent l'offre soumise par les fournisseurs non prioritaires pour la rendre plus chère et en sous-évaluant de cinq pour cent l'offre d'un fournisseur ciblé pour lui accorder un avantage concurrentiel.

Ce type de traitement de faveur a souvent été employé pour promouvoir l'accès des PME aux marchés publics. Selon la Banque mondiale (2016), 10 pour cent des pays accordent ce

type de préférences aux PME : la Chine sous-évalue par exemple leurs offres de 6 à 10 pour cent, tandis que l'Inde opte en priorité pour les offres des PME, des petites entreprises et des entreprises rurales jusqu'à 15 pour cent au-dessus des prix de la concurrence. Les entités adjudicatrices accordent également une marge de 15 pour cent aux petites entreprises et aux entreprises rurales. En Bolivie, la législation relative aux marchés publics accorde une marge de préférence de 20 pour cent aux PME, aux petits exploitants et aux organisations d'agriculteurs.

Il s'agit du principal régime de traitement de faveur adopté par le programme de nutrition des enfants (*Child Nutrition Programme*) des États-Unis pour accorder la priorité à aux aliments frais issus de la production locale, et non aux petits exploitants. En 2008, la loi agricole (*Farm Bill*) a introduit des critères de priorité géographique dans les commandes publiques de produits alimentaires, permettant ainsi aux entités adjudicatrices de favoriser les achats locaux. Le ministère de l'Agriculture a ensuite émis des réglementations (USDA 2015) introduisant les commandes de produits alimentaires locaux fondées sur des critères de priorité géographiques dans tous les programmes de nutrition des enfants, notamment dans l'alimentation scolaire.

Les académies scolaires sont responsables de leurs propres processus de passation des marchés et définissent elles-mêmes la portée de l'adjectif « local ». Les critères de priorité géographique n'ont toutefois pas vocation à fonctionner comme des marchés réservés, dans la mesure où ils s'appliquent à des denrées et non à des fournisseurs : la loi permet aux écoles de favoriser la production alimentaire locale et non de cibler directement des producteurs ou fournisseurs locaux. Ces préférences ne s'appliquent en outre qu'aux denrées agricoles non transformées.³ Il convient également de noter que cette méthode n'est utilisée que pour des achats d'aliments supérieurs à un seuil fixé par les gouvernements central et fédéraux en dessous duquel une demande de devis doit être adressée à un minimum de trois fournisseurs. Dans ce cas de figure, les académies scolaires sont toutefois autorisées à ne demander un devis qu'à des fournisseurs locaux ; les entités adjudicatrices sont alors libres de fixer le pourcentage de réduction qu'elles souhaitent accorder aux fournisseurs locaux en fonction de leur contexte.

Critères d'attribution des marchés

Ce régime accorde des points supplémentaires aux offres répondant à des critères économiques, sociaux et environnementaux à partir desquels les autorités adjudicatrices attribuent un contrat. Plus le nombre de critères remplis par une offre est élevé, plus cette offre recevra de points. Cette méthode est très éloignée de la méthode du prix le plus bas, qui attribue les contrats aux offres les moins chères ; elle diffère également des spécifications techniques, qui renvoient aux exigences de base que doivent satisfaire toutes les offres. En recourant à ces critères, les entités adjudicatrices accordent en effet des points supplémentaires aux offres dépassant ces exigences de base. Le fréquent recours à la pondération relative de chacun de ces critères témoigne de l'importance que revêtent les facteurs autres que le prix.

Cette modalité de passation des marchés a été adoptée en Afrique du Sud pour promouvoir l'inclusion économique des Sud-Africains noirs et au Pérou par le programme d'alimentation scolaire⁴ (Quinot 2013 ; MIDIS 2013). Au Ghana, certaines assemblées régionales ont également introduit ce type de critères pour sélectionner les restaurateurs du GSFP en accordant des points supplémentaires aux fournisseurs qui s'approvisionnent

auprès de petits exploitants locaux. Ce régime n'en est qu'à ses balbutiements et n'a encore été appliqué qu'à quelques régions, et les recherches menées sur l'application de tels critères aux achats d'aliments dans ces pays sont encore limitées ; le présent examen se trouve donc dans l'impossibilité de fournir une analyse détaillée en la matière. Ce type de critères a toutefois été largement utilisé dans les programmes de marchés publics des pays de l'UE pour promouvoir la réalisation de différents objectifs stratégiques tels que la nutrition, le développement des PME, le renforcement des économies locales et la promotion de chaînes logistiques alimentaires plus durables. Dans l'UE, près de 90 pour cent des contrats d'approvisionnement alimentaire reposent sur des appels d'offres concurrentiels et la plupart des États membres emploient ce type de critères dans leur processus de sélection des offres (Caldeira et al. 2017).

Les pays de l'UE constituent un cas très particulier, dans la mesure où leurs lois nationales en matière de passation des marchés publics sont guidées par la législation supranationale de l'UE. Le cadre européen en la matière se compose du Traité de Rome et des directives de l'UE en matière de passation des marchés (2014/24/UE, 2014/25/UE et 2014/23/UE). Le Traité de Rome établit quatre principes fondamentaux pour l'attribution de contrats publics : 1) l'interdiction des discriminations en raison de la nationalité, 2) la libre-circulation des produits, 3) la liberté de réaliser des prestations de services et 4) la liberté d'établissement. Les gouvernements ne peuvent en d'autres termes cibler les producteurs ou fournisseurs nationaux, car une telle mesure serait contraire aux termes du Traité. La Directive 2014/24/UE permet toutefois d'introduire des critères qualitatifs, environnementaux et/ou sociaux dans la passation des marchés publics. L'objectif est d'encourager la sélection de l'offre économiquement la plus avantageuse au vu de son rapport qualité/prix, mais aussi de considérations socio-économiques et environnementales.

L'approvisionnement alimentaire des marchés publics auprès des producteurs ou fournisseurs locaux est donc encadré par la législation européenne. Les gouvernements ne peuvent promouvoir cet objectif qu'à travers des critères favorisant les PME et agriculteurs locaux, comme la préférence pour des filières courtes, des aliments frais et de saison et des délais de livraison réduits. La législation européenne permet également aux pays d'acheter des produits régionaux bénéficiant d'une Appellation d'origine protégée (AOP) et d'une Indication géographique protégée (IGP). Les États membres ont également la possibilité de diviser les marchés en lots pour les rendre plus accessibles aux petits fournisseurs. Les entités adjudicatrices peuvent également recourir aux critères d'attribution des marchés pour favoriser des aliments répondant à des exigences précises en matière de nutrition, de normes de production et de protection de l'environnement. L'UE s'est fondée sur sa législation pour élaborer des orientations aidant ses États membres à transposer les politiques sanitaires et nutritionnelles en critères de passation des marchés de produits alimentaires (Caldeira et al. 2017). De nombreux États membres redoublent actuellement d'efforts pour s'approvisionner localement afin de renforcer leur propre économie et de promouvoir une alimentation saine, mais aussi d'appuyer leurs produits et méthodes de production traditionnels (Smith et al. 2015 ; Morgan et Sonnino 2010). Le soutien à l'économie et à l'agriculture locale constitue souvent l'objectif déclaré des politiques d'alimentation scolaire européennes (Commission européenne 2015a). L'Écosse et l'Italie sont parvenues à approvisionner leurs écoles en produits frais et de saison achetés auprès d'agriculteurs, de coopératives et de PME locales (Sonnino 2009 ; Morgan et Sonnino 2007).

4.1.2 Réduire les risques que peuvent comporter les régimes de traitement de faveur

La littérature sur la passation des marchés indique que les régimes de traitement de faveur sont susceptibles de comporter certains risques. L'une des plus fréquentes préoccupations consiste à considérer qu'une baisse de la concurrence entraîne une perte d'efficacité, et donc une hausse des coûts. L'octroi d'un accès prioritaire aux marchés publics et la transparence de ces décisions suscitent également des inquiétudes, tout comme les conséquences des achats publics de produits alimentaires sur les marchés et les prix nationaux. La prévention de la corruption et des abus constitue une priorité pour tous les pays. L'efficacité des régimes de traitement de faveur dépend de leur bonne conception et mise en œuvre (Linarelli 2011), bien que l'intégrité des systèmes de marchés publics dépende également de la qualité de leur environnement général, et notamment de l'existence de solides pratiques de passation des marchés et mécanismes de supervision et de vérification de la conformité, y compris de sanctions applicables. Les sections suivantes parcourent les stratégies adoptées par différents pays pour réduire les principaux risques que comportent les initiatives de passation des marchés publics de produits alimentaires.

a) Inquiétudes en matière de concurrence et d'efficacité

Tous les régimes de traitement de faveur limitent d'une façon ou d'une autre la concurrence dans les processus de passation des marchés ; le principal risque auquel s'expose alors le gouvernement consisterait à payer des biens et des services à un prix plus élevé que le secteur privé. Réduire la concurrence constitue donc une approche relativement interventionniste dont il convient de peser les avantages et les inconvénients.

Les régimes de marchés réservés peuvent rapidement et visiblement promouvoir l'accès aux marchés publics. En limitant la concurrence, ils réservent une certaine part de marché aux petits exploitants. Limiter la concurrence en faveur de certains groupes signifie par ailleurs exclure des processus de passation des marchés publics des fournisseurs compétitifs ne remplissant pas les critères établis. Les quotas peuvent être considérés comme une sorte de subvention permettant aux entreprises dont la survie dépend des aides publiques de rester sur le marché, les dissuadant de poursuivre la compétitivité et générant une dépendance aux aides publiques. Ces régimes peuvent donc menacer la concurrence et l'efficacité de l'économie. Des recherches menées sur les marchés réservés et les quotas ciblant les PME ont ainsi mis en doute leur capacité à accroître la compétitivité des entreprises et à promouvoir une plus grande intégration au marché (Nicholas et Fruhmann 2014 ; Banque asiatique de développement 2012 ; *International Trade Centre* n.d.).

Les régimes consistant à sous-évaluer le montant d'une offre peuvent également produire un effet de distorsion sur les prix en incitant les fournisseurs prioritaires à fixer des prix plus élevés, puisque les fournisseurs non prioritaires ne menacent pas de l'emporter. Les fournisseurs non prioritaires pourraient chercher à s'adapter et à être plus compétitifs en baissant leurs prix pour être plus compétitifs, réduisant ainsi leur marge de bénéfices, leur intérêt pour les contrats publics et donc la concurrence à venir (McCrudden 2007). Toute sous-évaluation des tarifs entraîne généralement une baisse de la concurrence affectant à son tour l'efficacité des prix (USDA 2011). Ses effets dépendent toutefois de son ampleur et des caractéristiques du marché : si la sous-évaluation est limitée, ses effets sur les prix et sur le marché le seront également, mais elle doit être suffisamment conséquente pour pouvoir

générer un avantage concurrentiel significatif permettant de favoriser les fournisseurs (*International Trade Centre* n.d). Le calcul du pourcentage optimal peut donc constituer un véritable casse-tête pour les gouvernements.

Pour minimiser les conséquences des régimes de traitement de faveur sur la concurrence, le programme de nutrition des enfants des États-Unis a décidé de cibler des denrées locales au lieu de catégories de fournisseurs. Les académies scolaires ont également pour instruction de définir l'adjectif « local » sans imposer de restriction déraisonnable à la concurrence pour permettre à tout fournisseur capable de vendre des produits locaux d'accéder au processus (USDA 2015). On peut toutefois s'interroger sur la signification des « restrictions déraisonnables à la concurrence » et sur le degré de liberté des académies dans la définition des « produits locaux ». De plus, l'instauration de traitements de faveur concernant certaines denrées (par ex. : produits locaux) plutôt que certaines catégories de fournisseurs (par ex. : petits exploitants et organisations d'agriculteurs) ne garantit pas nécessairement que le gouvernement s'approvisionnera directement auprès de petits exploitants, comme c'est au contraire le cas des quotas et des marchés réservés. Les tristement célèbres dysfonctionnements du marché de nombreux pays en développement pourraient également compromettre l'accès des petits exploitants aux marchés publics et leur intégration aux chaînes logistiques sur lesquels ils reposent.

La sous-traitance garantit au contraire l'efficacité des marchés publics, dans la mesure où elle ne limite pas la concurrence et présente à ce titre l'avantage d'augmenter les chances pour que les entités adjudicatrices obtiennent les meilleurs prix. L'approvisionnement alimentaire auprès de gros fournisseurs peut en effet permettre de surmonter certaines difficultés posées par les chaînes logistiques des petits exploitants en facilitant l'agrégation et la transformation. Cette stratégie ne permettra toutefois de fournir un marché aux petits exploitants que si les entités adjudicatrices sont en mesure de s'assurer que les fournisseurs respectent les quotas fixés.

Le GSFP illustre quelques-unes des difficultés rencontrées en la matière. Malgré le clair objectif de fournir un marché aux petits exploitants, les évaluations de ce programme ont montré que l'approvisionnement auprès de petits exploitants pose de sérieux problèmes aux restaurateurs (Drake et Woolnough 2016 ; Shaibu et Al-hassan 2014), souvent liés aux retards de paiement forçant les restaurateurs à n'acheter leurs produits alimentaires qu'à crédit. L'application des quotas accordés aux petits exploitants crée elle aussi de sérieuses difficultés : le quota de 80 pour cent établi dans les lignes directrices du programme n'a été traduit en aucune obligation contractuelle et les assemblées régionales n'ont établi aucune méthode permettant de superviser et de vérifier la conformité. La participation des petits exploitants locaux à la chaîne logistique de l'alimentation scolaire reste donc limitée.

Les résultats de l'évaluation du P4P soulèvent par ailleurs quelques questions concernant la capacité de la sous-traitance à établir des passerelles durables entre les petits exploitants et les négociants (PAM 2014). Cette évaluation n'est pas parvenue à déterminer si les négociants continueraient de s'approvisionner auprès des agriculteurs ciblés au-delà du terme des contrats signés avec le PAM, sans toutefois justifier ce résultat. L'analyse des achats du P4P indique par ailleurs que des taux de rupture élevés ont été détectés dans les contrats signés avec les négociants, principalement dus à des capacités d'agrégation limitées.

Dans les schémas de sous-traitance, la possibilité pour les petits exploitants d'accéder aux marchés publics dépend donc largement de la capacité des entités adjudicatrices à s'assurer que les fournisseurs respectent leurs obligations contractuelles (*International Trade Centre* 2014) en créant des mécanismes de supervision et de certification efficaces. Dans le cadre

du programme des États-Unis pour les PME, les fournisseurs doivent par exemple établir de clairs objectifs d'achats auprès des petites entreprises, mais aussi mettre en place un système de supervision de la conformité. Les administrateurs chargés de la passation des marchés confrontent ainsi les résultats obtenus aux objectifs de sous-traitance établis pour les PME et sanctionnent les sous-traitants n'ayant pas atteint les objectifs convenus.

Les systèmes de supervision et de certification peuvent toutefois s'avérer coûteux pour les entités adjudicatrices comme pour les fournisseurs. Il existe également de sérieuses préoccupations autour des différences de prix pratiqués par les fournisseurs et les agriculteurs, mais aussi de la distribution des bénéfices tout au long de la chaîne logistique permettant aux agriculteurs de recevoir une proportion équitable du prix du marché. Les difficultés associées à la sous-traitance ne doivent pas pousser à conclure que cette pratique ne permet jamais de promouvoir l'accès des petits exploitants au marché : comme d'autres régimes de traitement de faveur, la sous-traitance présente des difficultés qui lui sont propres et que chaque pays doit se demander comment résoudre.

L'attribution de points constitue peut-être l'option la plus à même de préserver la concurrence dans la passation des marchés publics. Fondée sur des appels d'offres ouverts et accessibles à tous les fournisseurs, cette méthode permet de promouvoir l'égalité de traitement, la non-discrimination et l'efficacité. Les prix des marchés publics peuvent toutefois flamber lorsque cette pratique accorde une grande importance à des critères autres que le prix. La difficulté réside également dans sa capacité à garantir la transparence et l'équité des processus d'appel d'offres fondés sur des critères autres que le rapport qualité/prix (OCDE 2011). Les critères d'attribution des marchés doivent être clairs et entièrement communiqués aux soumissionnaires et organismes de supervision des marchés publics ; ils doivent également être objectifs et, dans la mesure du possible, quantifiables ou mesurables pour garantir l'objectivité et la marge d'interprétation des entités adjudicatrices. Il est courant d'utiliser des grilles de résultats pour garantir la transparence et l'objectivité des critères d'attribution et du processus d'évaluation. Au sein du ministère britannique de l'Environnement, le département des affaires alimentaires et rurales a ainsi mis au point une grille de résultats permettant de convertir les objectifs du Plan des marchés publics en critères d'attribution (DEFRA 2015) et définissant la méthode à employer pour évaluer les offres en fonction de critères plus complexes tels que la nutrition, l'assurance agricole, la gestion des déchets alimentaires et la participation des PME. Ces grilles ont également été adoptées en Afrique du Sud pour évaluer le niveau de conformité aux exigences générales en matière d'intégration économique de la population noire (*B-BBEE, Broad-Based Black Economic Empowerment*).

L'une des plus grandes difficultés posées par cette modalité de passation des marchés consiste peut-être à intégrer de façon cohérente les différents objectifs stratégiques dans les critères établis pour s'assurer que les marchés publics produisent les résultats désirés (Morgan et Sonnino 2007). La plupart des pays poursuivent des objectifs de nutrition, de sécurité alimentaire et d'agriculture vers lesquels les marchés publics permettent de tendre. Ils doivent être clairement formulés dans les orientations et plans de marchés publics, qui doivent à leur tour se traduire dans des critères d'attribution réalistes. Pour ce faire et mettre en place un cadre intégré des marchés publics, les gouvernements doivent investir et déployer des efforts, mais aussi renforcer les capacités des entités adjudicatrices pour leur permettre d'appliquer des critères plus complexes. Il reste à déterminer si les critères d'attribution constituent une méthode efficace pour intégrer les petits exploitants sur

les marchés publics, notamment dans les pays à faibles revenus, compte tenu du niveau relativement élevé de concurrence des processus de passation des marchés.

La plupart des stratégies de traitement de faveur ont un coût et reposent sur un compromis entre le prix, l'efficacité et les résultats sociaux et économiques qu'elles permettent d'atteindre. Pour parvenir à un tel compromis, il importe de garder à l'esprit que les processus concurrentiels principalement fondés sur le critère du prix ne tiennent pas compte des externalités positives et négatives entraînées par la production et la consommation de produits alimentaires. En l'absence de dysfonctionnements, un marché libre et ouvert se caractérise toujours par son efficacité et sa tendance à l'équilibre des prix (Arrow et Debreu 1954), mais un marché parfait n'est au mieux qu'un phénomène rare (Greenwald et Stiglitz 1988 ; Stiglitz 1993) et son efficacité n'est pas nécessairement synonyme d'équité ni de justice (Stiglitz 1993). Si les processus de passation des marchés publics excluent des pans entiers de la société, ils ne peuvent guère être considérés comme étant efficaces, transparents ou justes.

Il est nécessaire de mieux comprendre la capacité des régimes de traitement de faveur à stimuler la production et la commercialisation des petits exploitants, mais aussi d'analyser ces avantages à la lumière des coûts associés (DCED 2017 ; G20 2016 ; *International Trade Centre* n.d). Si les coûts des subventions sont connus et convenus, les gouvernements seront plus à même de déterminer le point d'équilibre entre l'efficacité et la répartition. De plus amples recherches doivent être menées pour combler ces lacunes.

b) Prévenir la hausse des prix nationaux et les distorsions des marchés

La conception des initiatives de passation des marchés publics peut non seulement influencer sur les coûts des marchés publics, mais aussi entraîner des effets de distorsion sur les marchés alimentaires nationaux. Cette possibilité est parfaitement illustrée par le système public de distribution alimentaire de l'Inde. Le processus de passation des marchés adopté par le FCI et les organismes publics est à la fois non concurrentiel et ouvert ; avant les récoltes, le gouvernement annonce le prix plancher de la passation du marché en fonction des recommandations formulées par la Commission des coûts et prix agricoles, qui tient compte des coûts de production, des tendances du marché national et des prix des marchés mondiaux. Les agriculteurs intéressés apportent leurs céréales aux différents centres d'achats gérés par le FCI et les organismes publics. Le processus de passation des marchés ne comprend aucune forme d'appel d'offres et le gouvernement ne stipule aucune limite d'achat. Le FCI achète toutes les céréales apportées à ses centres d'approvisionnement, à condition qu'elles remplissent les spécifications techniques établies par le gouvernement. Tous les agriculteurs peuvent vendre au gouvernement, à condition d'être des producteurs locaux.

La création du TPDS et du FCI remonte aux années 1960 ; l'efficacité et l'efficience de leur fonctionnement a fait l'objet de vastes débats qui se sont particulièrement intéressés aux problèmes de fuites et d'erreurs d'exclusion commises par le mécanisme de ciblage. Les problèmes de fuites renvoient au volume de céréales qui n'atteint jamais ses bénéficiaires visés. La charge budgétaire que représentent les achats, le stockage et les subventions alimentaires a également fait l'objet de différentes études (Kozicka et al. 2015 ; Banque mondiale 2011 ; Umali-Deininger et Deininger 2001). Des recherches ont toutefois démontré une considérable amélioration de la mise en œuvre du TPDS au cours de la dernière décennie (Bhattacharya et al. 2017) : sa décentralisation à l'échelon étatique a fait varier les résultats du programme dans certains États, qui ont introduit des innovations et ainsi résolu des problèmes d'achats et de

distribution (PNUD 2015). Des études ont également démontré les effets positifs du TPDS sur la sécurité alimentaire des populations vulnérables (Bhattacharya et al. 2017 ; Kozicka et al. 2015).

En matière de pratiques de passation des marchés, le système public de distribution alimentaire de l'Inde fournit d'utiles éclairages sur le ciblage des commandes et les mécanismes de prix : la Commission des coûts et prix agricoles émet des avis sur le prix des denrées, mais le gouvernement central est libre de déterminer le prix plancher proposé aux producteurs. Les gouvernements central et étatiques ne se contentent pas d'assurer des prix planchers : ils revoient souvent les prix à la hausse pour verser des primes aux producteurs (HLC 2015 ; CSA 2015 ; Kozicka et al. 2015). Le volume des achats dépend du niveau de production et de la différence entre les prix planchers et les prix du marché (Kozicka et al. 2015). Le gouvernement central est chargé de réglementer les stocks régulateurs pour répondre aux besoins opérationnels et stratégiques, bien que les normes ainsi établies ne soient pas toujours observées par les entités adjudicatrices : entre 2011 et 2014, les stocks ont par exemple été deux fois plus élevés que les volumes fixés par le gouvernement (HLC 2015 ; Kozicka et al. 2015). La combinaison de prix planchers élevés et de passations des marchés ouvertes, où le FCI ne limite aucunement les achats, a directement influencé les marchés : dans de nombreux États, le gouvernement est devenu l'acheteur privilégié et pratiquement exclusif (ODI 2022). Les politiques de passation des marchés du FCI ont fait augmenter les prix nationaux et épuisé les investissements privés (HLC 2015 ; Kozicka et al. 2015). La hausse du niveau des achats (c.-à-d. le volume des stocks régulateurs) et des exigences de stockage a en outre fait exploser les coûts budgétaires (Kozicka et al. 2015 ; Umali-Deininger et Deininger 2001 ; Lalvani et Shome 2017).

Des recherches indiquent que la passation des marchés se concentre dans une poignée d'États : le Punjab, l'Haryana, certaines régions de l'Uttar Pradesh et l'Andhra Pradesh dans une moindre mesure (Banque mondiale 2011). Il s'agit d'États excédentaires considérés à de nombreux égards comme des modèles d'agriculture commerciale ; dans les États où prédomine l'agriculture familiale, la passation des marchés est à l'inverse très limitée. La grande majorité des producteurs du pays ne bénéficient pas de prix plancher. Le Comité de haut niveau (HLC, *High Level Committee*) a calculé en 2015 que sur les 5,5 et 13 millions de ménages ayant déclaré des ventes de riz et de blé en 2013, respectivement, seuls 10 et 16 pour cent en ont vendu au TPDS (HLC 2015), soit environ 5,8 pour cent des agriculteurs du pays. Dans les États où se concentrent les opérations du FCI, le gouvernement achète en revanche 70 à 90 pour cent des excédents commercialisés (*ibid.*). Le HLC (2015) et la Banque mondiale (2011) soulignent le besoin de partager les avantages de l'accès au marché avec les petits exploitants à travers le pays, mais aussi de mettre en place des systèmes de passation des marchés novateurs et adaptés à leurs besoins.

Les expériences d'autres pays suggèrent des méthodes permettant de réduire efficacement les risques susceptibles de menacer les marchés alimentaires nationaux. Les programmes brésiliens et le PAM se fondent sur les prix du marché pour fixer les prix qu'ils sont disposés à payer pour l'achat de denrées. Au Burkina Faso et au Rwanda, les prix du marché servent également de référence aux achats d'aliments que les agriculteurs bénéficiant de traitements de faveur acceptent les prix fixés. L'atténuation de la concurrence et l'absence de processus d'appel d'offres ne signifient pas nécessairement que le gouvernement paiera un prix plus élevé que le secteur privé. S'il n'est guère probable de voir des fournisseurs soumettre des offres inférieures aux prix du marché dans un processus concurrentiel, l'Inde fixe au contraire des prix planchers supérieurs au niveau du marché :

les gouvernements central et étatiques y accordent souvent des primes aux agriculteurs, maintenant ainsi les prix perçus par les producteurs au-dessus des valeurs du marché.

Malgré la volonté publique de protéger les producteurs en cas de chute des cours du marché à un niveau inférieur aux coûts de production, les prix ne devraient pas dépasser certains repères. Non seulement les primes font augmenter les prix des marchés publics, mais elles peuvent également entraîner des distorsions de prix sur les marchés nationaux, minant ainsi la capacité des régimes de traitement de faveur à s'aligner sur de solides pratiques de passation des marchés (viabilité et rapport coût/efficacité). Ces considérations revêtent une importance toute particulière lorsque les gouvernements décident d'effectuer de volumineux achats sur les marchés nationaux, car les effets produits sur le marché seront proportionnels à l'ampleur des achats publics.

Dans le domaine des passations des marchés, l'adaptation des prix de référence constitue une pratique courante. Certains pays (par ex. : Thaïlande, Mexique, Italie) établissent des prix de référence pour l'achat de tous les biens et services afin de contrôler les dépenses publiques et de garantir que les prix et les coûts restent dans les limites budgétaires. Ces prix de référence doivent toutefois correspondre aux prix du marché : des prix trop bas dissuaderaient les agriculteurs de participer aux marchés publics, tandis que des prix trop élevés contraindraient les entités adjudicatrices à payer des prix plus élevés que le secteur privé, menaçant ainsi le rapport coût/efficacité. Les mécanismes de prix doivent être conçus en fonction de leur contexte et leur efficacité repose sur une bonne connaissance du marché.

Il convient toutefois d'ajouter que les programmes brésiliens offrent une garantie de prix minimum aux producteurs (Graziano et al. 2010) mise en œuvre à travers le Programme de garantie des prix de l'agriculture familiale (PGPAF, *Programa de Garantia de Preços de la Agricultura Familiar*), géré par un groupe de travail multisectoriel spécialisé. Le PGPAF est lié au programme gouvernemental de crédit spécial pour l'agriculture familiale (PRONAF, *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*) et ne s'applique donc qu'aux petits exploitants qui y sont inscrits. Lorsque les prix tombent sous un certain seuil, le gouvernement accorde aux exploitants une réduction de leur dette envers le PRONAF, dont le montant correspond à la différence entre le prix plancher et le prix du marché. Le gouvernement n'achète donc pas la production excédentaire à un prix minimum : les exploitants reçoivent une compensation sous la forme d'une réduction de leur crédit PRONAF. Cette stratégie constitue une intéressante innovation, dans la mesure où elle protège les exploitants des baisses de prix sans pour autant affecter les prix des marchés publics.

L'Inde ne fixe pour sa part aucune limite d'achat auprès des agriculteurs individuels : les producteurs peuvent donc vendre autant de céréales qu'ils le souhaitent au gouvernement et la nature ouverte des marchés publics les incite fortement à se reposer sur le gouvernement. La concentration des achats dans quelques États signifie que seule une poignée de producteurs bénéficie effectivement des débouchés commerciaux fournis par le TPDS. L'agriculture commerciale repose principalement sur les exploitants de ces régions, laissant donc la plupart des petits exploitants du pays en marge des marchés publics. Les programmes brésiliens ont au contraire fixé un plafond d'achats auprès des producteurs individuels et des organisations d'agriculteurs, incitant les agriculteurs à s'insérer sur d'autres marchés. Les prix du marché offerts dans le cadre du PAA et du PNAE réduisent par ailleurs le risque de voir le gouvernement devenir l'acheteur privilégié. Ce plafond garantit également la répartition des avantages qu'offrent les marchés publics entre le plus

grand nombre possible d'agriculteurs. Le PAA cible expressément les petits exploitants les plus vulnérables ; il accorde en d'autres termes un traitement de faveur aux plus pauvres. L'efficacité du ciblage des achats publics s'avère d'autant plus importante que le budget des gouvernements est limité.

Le coût des passations des marchés varie également en fonction du cours des denrées et du volume des commandes publiques. Les marchés publics ne doivent pas uniquement se conformer à des exigences juridiques, mais gravitent principalement autour des questions de gestion financière et de responsabilité budgétaire (OCDE 2009, principe 3). L'établissement de prix supérieurs au marché peut entraver la réalisation des objectifs de passation des marchés en compromettant la viabilité budgétaire des achats publics. Les gouvernements doivent en effet accorder un soin particulier à la planification et à l'exécution du budget alloué aux marchés publics.

c) Définition des critères d'admissibilité

L'intégrité et la transparence des systèmes de passation des marchés publics reposent sur la définition de règles d'admissibilité claires. Lorsque la concurrence est limitée, une transparence accrue peut s'avérer nécessaire pour réduire les risques de corruption et d'abus (OCDE 2009 ; Kuhn et Sherman 2014). L'absence de critères d'admissibilité clairement définis confère une grande marge de manœuvre aux entités adjudicatrices et peut soulever des soupçons quant à l'accès aux régimes de traitement de faveur et aux décisions d'attribution des marchés (Quinot 2013). Les principes de l'OCDE visant à assurer l'intégrité dans les marchés publics établissent que les exceptions aux appels d'offres concurrentiels doivent être strictement définies et s'accompagner d'orientations et de critères précis concernant leur application (OCDE 2009, principe 2). Aux critères prédéfinis doit s'ajouter un processus de certification permettant de contrôler l'admissibilité des bénéficiaires, qui ne doit pas être déterminée au cas par cas par chaque entité adjudicatrice, mais reposer sur des critères systématiques, clairs, attestés et adoptés par l'ensemble des entités adjudicatrices (Quinot 2013).

L'exemple de l'Afrique du Sud illustre la difficulté d'établir des critères d'admissibilité clairs et d'attester de la conformité des bénéficiaires. La Constitution y établissait en effet que les traitements de faveur devaient être accordés à des individus historiquement défavorisés, dont elle fournissait une définition. Les entités adjudicatrices disposaient toutefois d'une liberté presque totale quant aux critères à appliquer (Quinot 2013) : chaque appel d'offres déterminait ses propres critères et sa propre méthode d'attribution des points aux fournisseurs. Les entités adjudicatrices devaient certifier que chaque fournisseur remplissait les critères prédéfinis. Face aux sérieux problèmes d'efficacité et de transparence rencontrés par ce système, le gouvernement a décidé de réformer les réglementations relatives aux marchés publics et entreprit de définir une série de critères de traitement de faveur applicables à tous les processus de passation des marchés publics, établissent également le système d'attribution des points. Cette nouvelle réglementation a donc supprimé la marge de manœuvre dont jouissaient les entités adjudicatrices pour instaurer des règles claires de traitement de faveur.

Il est donc essentiel que les gouvernements définissent des critères précis permettant d'identifier les petits exploitants et les organisations d'agriculteurs admissibles à un traitement de faveur dans le cadre des passations des marchés. Face à l'hétérogénéité des

petites exploitations, les gouvernements doivent en produire une définition explicite pour pouvoir identifier un groupe cible clair. Le présent examen n'a pas pour objectif de produire une définition unique des petits exploitants, autour de laquelle il n'existe pas encore de consensus, mais de souligner le besoin d'élaborer une telle définition en fonction du contexte national et des principales caractéristiques des petites exploitations agricoles pour ensuite fonder sur cette définition les critères d'admissibilité aux régimes de traitement de faveur.

La plupart des expériences nationales d'achats publics d'aliments ont utilisé des critères d'admissibilité pour identifier et cibler les petits exploitants et les organisations d'agriculteurs participants et de nombreux pays se sont dotés d'une législation définissant cette catégorie d'agriculteurs. Au Brésil, la définition et les critères de l'agriculture familiale ont été inscrits dans la loi et adoptés par toutes les politiques et tous les programmes de développement rural (loi n° 11326/2006). D'autres pays d'Amérique latine comme la Bolivie, le Paraguay et l'Uruguay ont adopté des textes législatifs établissant des définitions et critères officiels, qui se sont également accompagnés de systèmes d'enregistrement attestant de leur admissibilité, relevant généralement du ministère de l'Agriculture et dispensant les entités adjudicatrices de vérifier l'admissibilité des petits exploitants auprès desquels elles s'approvisionnent. Le système brésilien de registre DAP constitue incontestablement un exemple de pratique optimale, dans la mesure où il classe également les agriculteurs en fonction de leurs revenus, permettant ainsi aux institutions publiques d'identifier les groupes prioritaires. Il existe en outre un registre de DAP expressément destiné aux femmes et aux ménages dirigés par des femmes.

Les gouvernements peuvent également choisir de privilégier des sous-catégories de petits exploitants en accordant des préférences supplémentaires aux producteurs les plus vulnérables. Au Brésil par exemple, le PAA et le P4P accordaient respectivement la priorité aux agriculteurs les plus pauvres et aux organisations ne possédant qu'une expérience limitée en matière de commercialisation collective ainsi qu'un accès limité aux ressources. Ces deux programmes se sont heurtés à des difficultés, mais sont malgré tout parvenus à s'approvisionner régulièrement auprès de ces groupes (PAM 2014 ; PAA 2006). L'inclusion de ces agriculteurs dans les marchés publics exige de considérables investissements à long terme dans le renforcement de leurs capacités. Les critères d'admissibilité au P4P englobent également les petits et moyens négociants et les régimes de traitement de faveur peuvent aussi cibler les petits pêcheurs, les sylviculteurs, les transformateurs et d'autres petites entreprises rurales, puisque les petits exploitants exercent différentes activités génératrices de revenus (Kelly et Swensson 2017). Si les choix de ciblage doivent reposer et s'aligner sur des objectifs politiques, on peut néanmoins affirmer que l'octroi d'avantages aux femmes et aux organisations agricoles exclusivement féminines constitue toujours une bonne pratique ; le P4P cherche par exemple à atteindre 50 pour cent de femmes. L'importance de l'égalité hommes-femmes est clairement établie dans les stratégies de développement rural, dont les passations des marchés devraient suivre l'exemple (FAO 2013 ; 2011).

Les systèmes de certification doivent pouvoir identifier les petits exploitants, les organisations d'agriculteurs et les autres petites entreprises rurales et en dresser le profil. Les procédures de certification doivent être simples pour éviter d'accabler les groupes cibles de démarches bureaucratiques et de frais supplémentaires. S'il n'est pas toujours nécessaire d'adopter des textes législatifs définissant les petites exploitations, les gouvernements doivent quoi qu'il en soit établir des règles d'admissibilité et des processus de certification au moyen de réglementations, de politiques, etc.

4.1.3 Simplifier les exigences et réduire les coûts de transaction incombant aux petits exploitants et aux organisations d'agriculteurs

Les systèmes de passation des marchés publics peuvent constituer des processus relativement complexes, dans la mesure où ils se caractérisent par la concurrence entre les fournisseurs, mais aussi par des exigences techniques et financières conçues pour déterminer si les fournisseurs possèdent les moyens financiers et capacités techniques nécessaires pour honorer un contrat public. Même lorsqu'il existe des régimes de traitement de faveur, les lois et réglementations publiques relatives aux marchés publics peuvent exiger le respect de ces exigences. Le niveau de bureaucratie et les coûts financiers associés dépassent souvent les capacités des producteurs pauvres et des organisations d'agriculteurs. Les coûts de transaction élevés que ces exigences font peser sur les agriculteurs peuvent même annuler les avantages de la participation aux marchés publics. D'autres détails tels que l'accès à l'information, les délais de paiement et l'ampleur des contrats peuvent également entraver la participation des petits exploitants. La section suivante évoque la possibilité de lever ces obstacles à partir de la littérature sur la passation des marchés et des recherches actuellement consacrées aux initiatives de passation des marchés publics ciblant les petits exploitants.

a) Rationnaliser les exigences des passations des marchés publics de produits alimentaires

Si les conditions à remplir pour participer aux passations des marchés publics varient selon les pays, les entités adjudicatrices et les types de contrats, elles exigent généralement d'être immatriculé en tant qu'entité juridique, de payer des impôts et d'être titulaire d'un compte bancaire. Dans certains pays, les fournisseurs doivent également prouver qu'ils ne sont pas en faillite, n'ont pas été reconnus coupables d'infractions pénales et soumettre des états financiers vérifiés. Les exigences techniques consistent souvent à obtenir des licences et des permis. Les systèmes de marchés publics demandent souvent aux fournisseurs de se soumettre à une présélection et de s'inscrire sur des listes de fournisseurs agréés. Les garanties d'offres et les garanties d'exécution restent par ailleurs des exigences courantes (Banque mondiale 2017a).

Si la rigueur de ces exigences peut poser de sérieuses difficultés aux entreprises et fournisseurs de petite taille, elle s'avère particulièrement problématique pour les petits exploitants et les organisations d'agriculteurs (Commission européenne 2008 ; Brooks et al. 2014 ; *International Trade Centre* 2014 ; FAO 2015 ; DCED 2017 ; Kelly et Swensson 2017). La plupart des organisations d'agriculteurs exercent en effet à travers des groupes et des associations d'agriculteurs ne possédant pas la capacité juridique pour signer des contrats ou participer à des processus de passation des marchés. Les expériences de HGSF démontrent que les exigences à remplir pour participer aux marchés publics constituent l'un des principaux obstacles à l'établissement de liens entre les petits exploitants et l'alimentation scolaire (FAO 2013). Dans la grande majorité des cas, les organisations d'agriculteurs doivent opérer une transition et acquérir un statut juridique officiel satisfaisant ces exigences (par ex. : association, société, coopérative ou entreprise), ce qui revient à remplir des formulaires, fournir des documents, payer des impôts et des frais et accroître son capital. Ce processus peut s'avérer compliqué, notamment pour les producteurs pauvres vivant en milieu rural. Il convient également d'ajouter que l'inscription auprès du ministère de l'Agriculture ne dote pas nécessairement les organisations d'agriculteurs de la capacité juridique nécessaire pour participer à des passations de marchés publics. Les fournisseurs sont en outre généralement tenus de respecter les réglementations en matière de sécurité sanitaire des aliments et d'obtenir des permis et des licences en subissant des

inspections, payant des frais et investissant pour moderniser leurs sites de transformation. Les garanties d'exécution et d'offres sont pratiquement hors de portée des agriculteurs pauvres, souvent exclus des marchés financiers.

Le niveau d'exigence élevé stipulé par la législation sur la passation des marchés entrave souvent la capacité des régimes de traitement de faveur à fournir un marché sûr aux petits exploitants. La loi bolivienne relative à la restauration scolaire (loi n° 622/2014) instituée en 2014 établit que les repas scolaires doivent exclusivement être approvisionnés auprès d'organisations de petits exploitants, leur réservant ainsi l'intégralité de ces achats d'aliments. Il s'agit d'un avantage de taille, dans la mesure où le programme d'alimentation scolaire couvre environ 89 pour cent des écoles du pays. Le Gouvernement accorde par ailleurs d'importants avantages aux petits exploitants et aux organisations d'agriculteurs dans l'ensemble des processus d'appel d'offres. L'intégration des petits exploitants sur le marché de l'alimentation scolaire continue toutefois de poser problème, car la plupart des exigences établies dans la législation sont hors de portée des agriculteurs (PNACE 2015). La loi stipule que les organisations d'agriculteurs doivent s'inscrire auprès du ministère de l'Agriculture et obtenir une personnalité juridique pour pouvoir conclure des contrats. Les organisations d'agriculteurs doivent en outre posséder un numéro d'identification fiscale et être titulaires d'un compte bancaire. La rétention de sept pour cent des paiements initiaux par les entités adjudicatrices en guise de garantie de l'exécution du contrat constitue par ailleurs un puissant facteur de dissuasion pour les agriculteurs au capital limité.

Le programme péruvien d'alimentation scolaire se trouve dans une situation comparable, à la différence qu'il ne réserve pas ses commandes alimentaires aux petits exploitants, mais accorde la priorité aux organisations d'agriculteurs et aux PME locales. Pour satisfaire les exigences, les fournisseurs doivent au total fournir 21 documents différents (MIDIS 2013), dont des papiers d'identité et d'immatriculation commerciale, des documents de propriété foncière et immobilière et huit types de certificats et déclarations différents. Une étude menée par la FAO (2013) sur le HGSF dans huit pays d'Amérique latine conclut que le niveau d'exigence élevé des passations des marchés publics constitue un obstacle commun à l'ensemble des programmes de la région. L'approvisionnement public alimentaire auprès des petits exploitants au Mozambique et au Kenya se heurte à des problèmes similaires, en raison du statut informel des organisations d'agriculteurs et de leur faible capacité à respecter les règles de passation des marchés (Drake et Woolnough 2016 ; Milhorange et al. 2015).

Certaines expériences suggèrent toutefois que les gouvernements peuvent adapter leurs exigences pour faciliter l'accès des petits exploitants aux marchés publics. Le gouvernement paraguayen a ainsi conçu une modalité expressément destinée à l'approvisionnement alimentaire auprès de l'agriculture familiale et des organisations d'agriculteurs. Cette modalité a été instaurée par une loi qui réserve également l'intégralité de l'approvisionnement alimentaire à l'agriculture familiale, comme mentionné dans la section précédente (décret n° 1056/13). Les exigences établies pour participer aux passations de marchés publics ont été simplifiées et adaptées aux capacités des petits exploitants et aux organisations d'agriculteurs, que le décret dispense de garanties d'offre et d'exécution, d'immatriculation fiscale et de personnalité juridique. Les fournisseurs ne sont tenus que de remplir des exigences de base : 1) inscription auprès du ministère de l'Agriculture et de l'Élevage ou de l'Institut national des coopératives (INCOOP, *Instituto Nacional de Cooperativismo*) et 2) participation à des programmes d'assistance technique mis en œuvre par le gouvernement, des organisations non gouvernementales (ONG) ou des agences internationales de coopération. Les réglementations

guidant le programme national d'alimentation scolaire prévoient en outre que les achats doivent adopter cette modalité (résolution n° 15866/15).

Parmi les exigences associées à la passation des marchés publics figure l'instauration de régimes de traitement de faveur, mais aussi la capacité à lever les principaux obstacles à l'entrée des petits exploitants. La sous-section suivante énumère les obstacles les plus couramment rencontrés et les pratiques optimales recensées par la littérature pour les surmonter.

Normes de sécurité sanitaire des aliments et spécifications des passations des marchés

Les entités adjudicatrices doivent toujours garantir le respect des normes de qualité et de sécurité sanitaire dans leurs passations de marchés. Il importe toutefois de s'assurer que ces sauvegardes ne fassent pas émerger des exigences onéreuses exigeant l'obtention de différents types de certificats et de licences. Les gouvernements doivent veiller à dispenser certains fournisseurs de remplir les exigences dont l'effet sur la sécurité sanitaire et la qualité des aliments est faible ou nul (*International Trade Centre* 2014). Il convient de souligner que de nombreuses normes de sécurité sanitaire des aliments sont adaptées à des moyennes et grandes entreprises dotées d'un niveau élevé de capacités techniques et financières (*International Trade Centre* 2014 ; CSM 2016). Les normes de sécurité sanitaire des aliments et les systèmes de contrôle de qualité des aliments doivent correspondre à différents contextes, échelles et modes de production, ainsi qu'aux types et niveaux de risques associés à chaque groupe d'aliment (Roesel et Grace 2014 ; CSM 2016). Les dépenses engagées pour répondre à ces normes affectent disproportionnellement les petits exploitants, qui doivent considérablement investir dans la production et la transformation pour y parvenir. Les agriculteurs se trouvant dans l'impossibilité de respecter ces normes risquent d'être exclus des marchés publics de produits alimentaires, mais aussi des marchés privés à valeur plus élevée (Roesel et Grace 2014).

Bien que les démarches bureaucratiques et les coûts liés à l'acquisition de licences et de permis ne relèvent pas des cadres de passation des marchés publics, les gouvernements doivent envisager des interventions permettant de faciliter ces processus. Au Brésil, l'Agence nationale de surveillance sanitaire (ANVISA, *Agência Nacional de Vigilância Sanitária*) a simplifié les procédures bureaucratiques de certification sanitaires pour faciliter la conformité de l'agriculture familiale (Kelly et Swensson 2017). Les petits exploitants et les organisations d'agriculteurs doivent également recevoir l'appui dont ils ont besoin pour remplir les normes de sécurité sanitaire et de qualité des aliments et ainsi accéder aux marchés publics et à d'autres marchés structurés.

Les entités adjudicatrices devraient être en mesure d'adapter plus facilement les spécifications des passations des marchés publics. Les commandes alimentaires sont guidées par les politiques nutritionnelles ; certaines spécifications peuvent toutefois répondre aux besoins nutritionnels des populations vulnérables sans imposer d'exigences fiscales aux fournisseurs. Les spécifications des produits alimentaires peuvent établir des exigences minimales et autoriser des options alternatives correspondant à la même teneur nutritionnelle et aux préférences locales (Caldeira et al. 2017). Dans l'Union européenne, les fournisseurs peuvent proposer des variantes remplaçant un produit initial tout en maintenant ces exigences de base (Commission européenne 2008). Cette stratégie a notamment été adoptée pour faciliter la participation des PME aux processus de passation des marchés publics (*ibid.*). Dans le cas des marchés publics de produits alimentaires, les spécifications relatives aux fruits et légumes ne précisent pas de variétés ni de calibre, mais reposent sur les groupes d'aliments,

la saison de production, la diversité, la fréquence de service et la taille de la portion (Caldeira et al. 2017). De même, dans le cadre du PNAE brésilien, les spécifications relatives aux aliments se concentrent sur le type et le groupe d'aliment pour éviter l'adoption de normes restrictives (ministère de l'Éducation, gouvernement de l'État de Rio de Janeiro 2015).

Exigences d'immatriculation

La question de la capacité juridique est fondamentale et mérite une attention particulière dans le cas des programmes d'approvisionnement alimentaire ciblant les petits exploitants. La participation aux processus de passation des marchés publics repose naturellement sur une forme d'enregistrement. Certains pays, comme le Paraguay et le Brésil, ont opté pour une inscription auprès du ministère de l'Agriculture, mais beaucoup d'autres, comme le Ghana et le Kenya, exigent qu'elles se constituent en sociétés (Quinot et Arrowsmith 2013). Ces règles⁵ peuvent ajouter aux difficultés déjà rencontrées par les petits exploitants. Malgré les réformes adoptées en la matière par la plupart des gouvernements, la constitution d'une société reste un processus long et coûteux (Banque mondiale 2017b). La décision d'imposer l'immatriculation doit toujours tenir compte des démarches bureaucratiques et des coûts et privilégier des options plus accessibles aux petits exploitants et aux organisations d'agriculteurs. Ces exigences doivent également tenir compte des modèles d'association les plus couramment adoptés par les organisations d'agriculteurs dans les pays concernés (Kelly et Swensson 2017).

L'exemple du Rwanda illustre clairement cet enjeu : le NSGR exigeait initialement que les organisations d'agriculteurs constituent des coopératives et présentent un certificat d'immatriculation émis par l'Agence rwandaise de coopération. La plupart des organisations d'agriculteurs en étaient toutefois incapables, compte tenu de la complexité et du coût de constituer et d'immatriculer une coopérative (Nizeyimana 2015). Ce constat a poussé le NSGR à modifier les règles et à simplifier les procédures en permettant dorénavant aux organisations d'agriculteurs de ne s'inscrire qu'auprès des bureaux décentralisés du ministère de l'Agriculture. L'exemple de la Bolivie, où les petits exploitants sont tenus de disposer de deux types d'immatriculation, démontre quant à lui que ce type d'exigence peut créer des obstacles supplémentaires à la participation aux marchés publics. En plus de rationaliser les exigences d'inscription aux passations des marchés publics, les gouvernements devraient chercher à simplifier les procédures d'immatriculation des entreprises, permettant ainsi aux agriculteurs de participer aux processus de passation des marchés publics, mais aussi de vendre à d'autres acheteurs privés.

Les systèmes de passation des marchés fondés sur une pré-sélection (c.-à-d. l'inscription sur une liste ou une base de données de fournisseurs agréés) peuvent présenter des avantages comme des inconvénients pour les petits fournisseurs (*International Development Centre* 2014). La pré-sélection peut faciliter la sélection pour les entités adjudicatrices. Les bases de données de fournisseurs sont souvent utilisées dans les modalités de passation des marchés de plus faible valeur, comme les demandes de devis, ouvrant ainsi des débouchés pour les petits exploitants et les organisations d'agriculteurs, mais ce type d'inscription comporte souvent des démarches bureaucratiques et des frais. Des recherches menées sur la participation des PME dans les marchés publics indiquent que la pré-sélection exige souvent un tel investissement temporel et financier que les PME finissent par ne pas se présenter (*Development Centre* n.d.).

Dans de nombreux cas, les fournisseurs doivent en outre s'inscrire auprès de chaque entité adjudicatrice, un processus susceptible de s'avérer trop laborieux pour les petits

exploitants et les organisations d'agriculteurs. Les coûts et la paperasserie que représente ce processus peuvent annuler les avantages que représentent les ventes de produits alimentaires. Les gouvernements devraient dans l'idéal poursuivre la création d'un système unique d'inscription permettant aux fournisseurs de ne fournir qu'une seule fois les informations requises (Commission européenne 2014). En Inde par exemple, les PME inscrites auprès du Régime d'inscription à guichet unique (*Single Point Registration Scheme*) sont considérées comme des fournisseurs référencés pour les contrats publics et aucuns frais supplémentaires de pré-sélection par les entités adjudicatrices ne vient donc s'ajouter (*National Small Industries Corporation* 2018). Il convient toutefois de noter que l'inscription aux systèmes publics de fournisseurs repose sur la présentation par les agriculteurs de différents types d'enregistrement, ajoutant ainsi un niveau supplémentaire de bureaucratie et de coûts. En Uruguay, les organisations d'agriculteurs doivent se constituer en société, coopérative ou association et s'inscrire auprès du ministère de l'Agriculture et du système public central de fournisseurs (ministère de l'Élevage, de l'Agriculture et de la Pêche 2014). Si les entités adjudicatrices décident de conserver leur système de pré-sélection, elles devraient également actualiser leurs listes en permanence et non plus périodiquement, pour éviter d'exclure pendant de longues périodes des fournisseurs intéressés par des débouchés sur les marchés publics (*International Development Centre* 2014).

Garanties d'offres et d'exécution

Il convient également d'adopter des règles encadrant les garanties d'offres et les garanties d'exécution en cas d'adaptation des exigences d'accès aux marchés publics pour les petits exploitants. Ces exigences sont considérées comme une bonne pratique des marchés publics, car elles protègent les entités adjudicatrices d'une mauvaise exécution du contrat et prévient les retraits d'offres des fournisseurs au début du processus de passation des marchés. Les garanties d'offres sont obligatoires dans presque tous les pays du monde, tandis que les garanties d'exécution ne sont courantes que dans les pays en développement (Banque mondiale 2017a). La littérature sur les marchés publics s'accorde toutefois autour de la capacité de ces instruments à créer de sérieux obstacles pour les petits fournisseurs (Banque mondiale 2017a ; Commission européenne 2008), et plus particulièrement pour les petits exploitants dotés d'un capital limité et d'un accès faible ou nul aux services financiers. La plupart des pays ont établi des contrôles sur les montants des garanties d'offres pour s'assurer qu'ils ne représentent qu'un très faible pourcentage des contrats. Il n'existe au contraire aucune pratique optimale reconnue concernant les garanties d'exécution, abolies par la presque totalité des pays à revenus élevés (Banque mondiale 2017a).

S'il importe de reconnaître les risques associés à l'approvisionnement auprès de petits exploitants, les exigences financières ne devraient pas être fixées à un niveau susceptible d'entraver leur participation aux marchés alimentaires publics. De nombreux États membres de l'UE ont remplacé les garanties d'offres par des déclarations d'offres (notariées ou non) exigeant que les fournisseurs déclarent sur l'honneur qu'ils accepteront le contrat et honoreront toutes les conditions qu'il stipule. Cette formalité est destinée à alléger et à administrer la charge financière que représentent les garanties d'offres, tout en maintenant un certain niveau de protection pour les entités adjudicatrices (Commission européenne 2008). De nombreux pays, dont la Bolivie, l'Égypte, l'Inde et la Russie, ont par ailleurs dispensé les PME de garanties d'offres et d'exécution (Banque mondiale 2017b ; *International Trade Centre* n.d.). Ces mêmes stratégies devraient également être envisagées pour l'approvisionnement auprès de petits exploitants et d'organisations d'agriculteurs.

Si les entités adjudicatrices doivent s'assurer de la capacité des fournisseurs à honorer leurs contrats, les exigences des marchés publics devraient également être adaptées à l'ampleur et à la complexité des contrats (*International Trade Centre* 2014). Les entités adjudicatrices devraient réduire ces conditions à l'essentiel et les adapter pour réduire les démarches bureaucratiques et les coûts qu'elles représentent. La rationalisation des exigences techniques et financières constitue une pratique courante parmi les pays cherchant à améliorer l'accès des PME aux marchés publics (OCDE 2015 ; *International Trade Centre* 2014 ; Commission européenne 2008). Les gouvernements devraient chercher à établir des exigences simples et standardisées pour les achats effectués auprès de petits exploitants.

b) Garantir l'accès aux informations sur les achats publics de produits alimentaires

En règle générale, les petits fournisseurs et les petits exploitants ne possèdent guère d'informations sur les processus de passation des marchés publics, auxquels ils ne participent pas en temps normal. Dans les échanges commerciaux, l'obtention d'informations figure généralement parmi les principaux coûts de transaction. Il est donc possible que les agriculteurs n'aient pas connaissance des appels d'offres, des règles d'accès prioritaire ou des conditions de participation aux marchés publics ; les informer en leur exposant clairement les conditions des échanges permet de réduire leurs incertitudes. L'accès aux informations sur les marchés publics revêt une grande importance pour la participation des PME aux appels d'offres (Commission européenne 2008). Pour combler les lacunes d'information, certains gouvernements ont ouvert des centres d'information chargés de renseigner sur les appels d'offres, mais aussi de conseiller et d'appuyer les PME. De nombreux pays ont également développé des sites internet ou portails électroniques fournissant des informations sur les appels d'offres et permettant aux fournisseurs de télécharger des documents et de soumettre leur offre en ligne.

Plusieurs institutions considèrent l'existence de systèmes en ligne comme une pratique optimale permettant d'accroître la transparence et la concurrence entre les fournisseurs en diffusant largement et gratuitement des informations relatives aux passations des marchés (*International Trade Centre* 2014 ; Commission européenne 2008). L'opportunité des outils en ligne dépend toutefois du niveau d'utilisation d'internet dans les pays concernés ; l'accès à des informations en ligne peut ainsi s'avérer difficile pour les petits exploitants, notamment en milieu rural. Le PNAE brésilien établit dans ses réglementations qu'il convient de publier les appels d'offres publics sur le site internet du gouvernement, mais aussi dans la presse locale, sur les panneaux d'affichage de la voie publique et à la radio locale (Résolution n° 26/2013). L'utilisation des médias locaux peut contribuer à mettre les informations sur les processus d'appels d'offres et les régimes de traitement de faveur à la portée des petits exploitants. Il convient également de les leur fournir directement au travers d'organisations d'agriculteurs, de services de vulgarisation, d'ONG ou d'autres organisations travaillant à leur contact.

Les appels d'offres pour participer aux marchés publics doivent contenir toutes les informations nécessaires à la participation des petits exploitants. Les avis de marchés et appels d'offres doivent être clairs et fournir des informations détaillées sur les normes, la sécurité sanitaire et la qualité des aliments, mais aussi sur les prix, les calendriers et points de livraison. Les petits exploitants doivent également être au courant des critères d'admissibilité et des exigences de certification associées aux régimes de traitement de faveur. Les entités adjudicatrices doivent quant à elles accorder des délais suffisants pour permettre aux agriculteurs de préparer leur offre et de répondre aux appels d'offres. Les producteurs

intéressés doivent recevoir les informations suffisamment à l'avance pour pouvoir planifier leur participation aux processus de passation des marchés publics et faire des provisions à cet effet.

c) Dresser un calendrier de paiement approprié et respecter les délais

Le respect des délais de paiement est fondamental pour tous les types de fournisseurs, petits ou grands, et plus encore pour les petits exploitants dont l'accès aux liquidités est limité et dont les revenus agricoles leur servent non seulement à assurer le bien-être de leur ménage, mais aussi à investir dans leur production. Les retards de paiement entravent la capacité des agriculteurs à satisfaire leurs besoins immédiats et peuvent également entraîner d'importantes pertes de revenu liées à la hausse des prix au départ des exploitations après les récoltes. Les risques associés aux retards de paiement peuvent dissuader les agriculteurs de participer aux marchés publics. Une étude du P4P a conclu que les longs retards de paiement aux agriculteurs figuraient parmi les principaux facteurs expliquant les taux élevés de ruptures de contrat (Amani 2014). Le PAA et le PNAE se sont également efforcés de respecter leur calendrier de paiement aux petits exploitants participants (PAA 2006 ; Delgado et al. 2005). Dans le cas du GSFP, les retards de paiement aux restaurateurs figurent parmi les principales causes du faible lien unissant les repas scolaires, les restaurateurs et les agriculteurs (Shaibu et Al-hassan 2014). Les retards de paiement contraignent en effet les restaurateurs à ne s'approvisionner qu'auprès de fournisseurs capables de leur vendre à crédit, ce qui n'est clairement pas le cas des petits exploitants (Drake et Woolnough 2016).

Les recherches menées sur les marchés publics indiquent également que les retards de paiement figurent dans la plupart des pays du monde parmi les principaux facteurs de dissuasion à la participation aux marchés publics (Banque mondiale 2017b ; Commission européenne 2015 ; 2008). Malgré leurs répercussions néfastes sur les fournisseurs comme sur les entités adjudicatrices, les retards de paiement restent monnaie courante. Des recherches menées par la Banque mondiale (2017a) indiquent que 62 pour cent des pays enregistrent des retards de plus de 30 jours ; les plus longs retards concernent les pays à revenus intermédiaires supérieurs, où les fournisseurs doivent parfois attendre leur paiement de 91 à 180 jours, contre 30 jours ou moins en moyenne dans les pays à faibles revenus et 31 à 90 jours dans les pays à revenus intermédiaires.

La meilleure pratique reconnue en la matière consiste à régler les fournisseurs dans un délai maximum de 30 jours (Banque mondiale 2017a ; Commission européenne 2008). Des recherches indiquent que les pays respectant les plus courts délais de paiement enregistrent une plus forte participation des PME dans les marchés publics (DCED 2017). En Inde et au Mexique, les délais de paiement des PME ont respectivement baissé de 10 à 20 jours (*ibid.*). Un délai de paiement de 30 jours peut également s'avérer trop long pour les petits exploitants, en particulier pour les producteurs les plus vulnérables, comme l'ont notamment constaté les programmes brésiliens d'approvisionnement alimentaire et le P4P (Kelly et Swensson 2017). Le PAA cherchait à régler les agriculteurs dans les 10 jours et le PNAE dans les 15 à 30 jours. Le PAM a également apporté des modifications à ses procédures standard de paiement et réduit son délai à 15 jours.

Dans la plupart des cas, la législation relative aux marchés publics stipule des délais de paiement des fournisseurs que toutes les entités sont tenues de respecter. Ce type de sauvegarde existe par exemple en Angola, en Guinée Bissau, au Kenya, en Ouganda, au Bangladesh, au Kosovo et aux États-Unis. L'UE s'est également attelée à ce problème en instituant la Directive sur les retards de paiement, qui instaure des taux d'intérêts pour les retards de paiement ainsi qu'une compensation minimum de 40 euros pour les fournisseurs (Directive

2011/7/UE). Les États-Unis, l'Afrique du Sud et l'Inde ont également adopté des lois et des codes établissant des délais et des sanctions pour les retards de paiement aux fournisseurs.

Une évaluation de la directive de l'UE a toutefois relevé quelques enjeux dont les gouvernements doivent tenir compte pendant l'élaboration de politiques et de textes législatifs relatifs aux délais de paiement (Commission européenne 2015). Dans la plupart des pays, les fournisseurs ne reçoivent en effet de compensations qu'après avoir lancé des procédures de recours, qui peuvent représenter beaucoup de temps et d'argent. Les fournisseurs sont souvent réticents à revendiquer leurs droits face à des acheteurs publics puissants et importants, craignant de dégrader leurs relations avec les entités adjudicatrices et de compromettre leur participation à des passations de marchés ultérieures.

Pour être efficaces, les stratégies de paiement doivent éviter de reposer sur de longues procédures juridiques. Les entités adjudicatrices doivent dans l'idéal introduire des intérêts ou amendes sanctionnant automatiquement les retards de paiement, supprimant ainsi les processus de recours (Banque mondiale 2017a ; Commission européenne 2015). Les gouvernements doivent également superviser la conformité. Au Royaume-Uni par exemple, les ministères et les agences gouvernementales doivent publier leurs résultats en la matière dans leurs rapports annuels ensuite examinés par des organes de supervision (Commission européenne 2015). Si les stratégies abordées peuvent certainement contribuer à réduire les retards de paiement, des problèmes persisteront en cas de lenteur des virements provenant du gouvernement central, une difficulté susceptible d'exiger de plus larges améliorations au niveau de la gestion des finances publiques.

En plus de s'assurer du respect des délais par les entités adjudicatrices, il importe de définir des méthodes de paiement appropriées qui doivent éviter les longues périodes de transaction et être adaptées aux besoins des petits exploitants, à leur accès aux systèmes financiers et aux possibilités qui leur sont offertes par les systèmes bancaires nationaux. Une partie de la littérature souligne le potentiel des systèmes de paiement électronique, comme les cartes de débit spécialisées, pour faciliter les processus de paiement (Kelly et Swensson 2017). Ces méthodes ont été introduites pour les achats publics de produits alimentaires au Royaume-Uni et au Brésil. Le Ghana s'est également lancé dans la mise en place d'un système de paiement mobile destiné aux restaurateurs approvisionnant le programme HGSF. L'efficacité de ces innovations dépend toutefois du développement d'un système bancaire national et de l'intégration des petits exploitants à ce système.

d) Subdivision des contrats en lots

Le regroupement des marchés publics au sein d'un gros contrat constitue une pratique courante dans les systèmes de marchés publics pour en favoriser l'efficacité ; il est par ailleurs recommandé dans la législation de différents pays, comme en Zambie et au Ghana. Le regroupement des marchés dispense en effet les entités adjudicatrices de devoir gérer différents contrats et fournisseurs. Les économies d'échelle susceptibles d'en découler peuvent également profiter aux entités adjudicatrices. Des recherches menées sur les marchés publics ont toutefois remarqué que cette pratique entraînait de sérieuses conséquences négatives sur l'accès des petits fournisseurs aux marchés publics. Les PME se trouvent souvent exclues des passations de marchés pour la simple raison qu'elles ne possèdent pas les capacités requises pour honorer de gros contrats. La littérature s'accorde pour reconnaître que l'ampleur des contrats publics figure parmi les plus gros obstacles à la participation des PME

(Commission européenne 2014 ; *International Development Centre* 2014 ; Banque asiatique de développement 2012). Compte tenu de la nature des petites exploitations et des difficultés associées en matière de production et d'agrégation, le regroupement des marchés peut lui aussi entraver leur accès aux marchés publics.

Face à ce constat, la subdivision des contrats en lots figure parmi les principales méthodes employées pour faciliter l'accès des petits et moyens fournisseurs aux marchés publics (Commission européenne 2014 ; Thomassen et al. 2014 ; *International Development Centre* 2014 ; Banque asiatique de développement 2012). La ventilation des marchés bénéficie aux fournisseurs, mais peut aussi présenter des avantages pour les entités adjudicatrices. La subdivision des marchés peut stimuler la concurrence en faisant augmenter le nombre de fournisseurs participant aux processus de passation des marchés, améliorant ainsi les chances d'obtenir les meilleurs biens et services au meilleur prix.

Cette stratégie a largement été employée dans les pays européens pour promouvoir la participation des PME aux processus d'appels d'offres (Commission européenne 2014). La réforme de la législation de l'UE sur les marchés publics encourage précisément les autorités concernées à subdiviser les contrats en lots pour promouvoir l'accès des PME (Commission européenne 2016) ; les entités adjudicatrices choisissant de ne pas subdiviser leurs contrats doivent justifier cette décision. Des recherches menées sur l'inclusion des PME aux marchés publics en Europe indiquent que la subdivision des marchés a accru leur participation aux processus d'appels d'offres (Thomassen et al. 2014). Les lignes directrices de l'UE en matière de passation des marchés publics recommandent également de les subdiviser par type d'aliments (par ex. : pain, viande, légumes, etc.) et de permettre aux fournisseurs de soumettre des offres à différents contrats (Caldeira et al. 2017).

Les plus petits lots sont plus proches des capacités des petits exploitants à approvisionner les institutions publiques. Les données disponibles indiquent aux entités adjudicatrices désireuses de promouvoir la participation des petits exploitants aux marchés publics qu'elles devraient toujours chercher à subdiviser leurs marchés alimentaires. Il existe une littérature consacrée à la stratégie consistant à subdiviser les contrats en lots pour faciliter l'accès des petits exploitants, mais cette littérature reste limitée et les bonnes pratiques en la matière sont donc difficiles à identifier. On peut penser que les modalités de passation des marchés décentralisée reposeront toujours sur de plus petits contrats ; les achats décentralisés aux niveaux national et régional sont toutefois plus susceptibles de requérir une division des contrats en plus petits lots. Les gouvernements devraient se pencher sur les niveaux de décentralisation les plus efficaces et tenir également compte des coûts, du transport et du stockage. Le choix de subdiviser les marchés dépendra généralement du contexte local et des modèles de passation des marchés.

e) Définir les modalités des contrats : principaux enjeux liés aux contrats à terme et aux paiements anticipés

Dans certains régimes de traitement de faveur ciblant les petits exploitants et les organisations d'agriculteurs, les entités adjudicatrices emploient des contrats à terme pour faciliter leur accès aux marchés publics. Les contrats à terme sont des contrats conclus entre deux parties pour acheter ou vendre un actif à un prix déterminé et à une date ultérieure. Ce type d'accord peut réduire les risques et incertitudes liés à la commercialisation ; il protège également les fournisseurs et les entités adjudicatrices des fluctuations de prix.

Le PAA et le P4P ont tous deux adopté cette stratégie pour fournir des mesures d'incitation supplémentaires aux producteurs vulnérables. Dans le cas du P4P, les contrats à terme signés avant les récoltes ont affermi les certitudes des agriculteurs, leur permettant ainsi d'investir et de planifier leur production. Au Brésil, le PAA a également versé un paiement anticipé aux agriculteurs pour leur permettre de financer leur production. Les petits exploitants se sont vu offrir la possibilité de rembourser leurs prêts en liquide ou en livrant des produits agricoles aux entités adjudicatrices. Dans le cadre de cette modalité contractuelle, le PAA a demandé à tous les agriculteurs de souscrire à une assurance (PROAGRO), elle aussi fournie par le gouvernement, pour prévenir toute rupture de contrat.

Si cette modalité contractuelle bénéficie aux petits exploitants en supprimant certaines incertitudes liées à leur participation au marché, l'expérience du PAA et du P4P indique qu'il existe des risques dont le gouvernement devrait tenir compte au moment d'adopter une telle approche. Les contrats à terme du P4P ont enregistré le taux de rupture de contrat le plus élevé (21 pour cent) (PAM n.d.), principalement lié au manque de capacités des fournisseurs à produire et agréger des denrées alimentaires et à se conformer aux normes de qualité. Dans certains pays du P4P, l'instabilité des prix conjuguée aux retards de paiement ont poussé les agriculteurs participants à vendre leurs denrées à d'autres clients et à rompre leurs contrats, voyant les prix au départ de l'exploitation dépasser ceux des contrats à terme (Amani 2014).

Face aux problèmes similaires rencontrés par le PAA, l'évaluation a conclu que la plupart des difficultés de mise en œuvre étaient étroitement liées à ce type de contrat (PAA 2006). Le niveau de rupture de contrats à terme atteint en 2004 et 2005 (70 pour cent) a entraîné l'annulation de cette modalité contractuelle au sein du PAA (Graziano et al. 2010). Le manque de coordination entre le PAA et les programmes d'appui à la production (abordés dans la section suivante) ont exposé les agriculteurs aux conséquences des conditions climatiques défavorables sur les récoltes. De nombreux producteurs se sont trouvés dans l'impossibilité de satisfaire les normes de qualité ou de générer suffisamment d'excédents pour honorer leurs contrats. Les paiements du PROAGRO, auquel les petits exploitants ne savaient pas comment accéder ou dont il ne connaissaient tout simplement pas l'existence, ont souvent pris du retard. Les paiements anticipés versés par le PAA ont été calculés en fonction de la valeur de l'achat, tandis que le PROAGRO n'a couvert que les coûts de production ; le montant des indemnités d'assurance était donc inférieur à la dette contractée par les agriculteurs auprès du PAA, dont la situation s'est par conséquent détériorée malgré l'appui de l'assurance. D'autres études ont indiqué que la Compagnie nationale d'approvisionnement (CONAB, *Companhia Nacional de Abastecimento*) était exclusivement responsable des opérations relevant des contrats à terme, alors qu'elle n'avait aucune expérience ni compétence financière (*ibid.*).

Les résultats des évaluations du P4P et du PAA laissent penser que les gouvernements doivent accorder une attention particulière aux exigences établies par les contrats à terme, notamment aux paiements anticipés. L'accès à une assistance technique, à un financement et à une assurance est essentiel pour permettre aux agriculteurs d'honorer tout type de contrat, mais revêt une importance encore supérieure dans cette modalité contractuelle. Les entités adjudicatrices s'exposent à des risques considérables et, comme le montre le programme brésilien, les petits exploitants peuvent eux aussi être durement frappés par les ruptures de contrat. Des stratégies efficaces doivent donc être adoptées pour réduire ou répartir les risques liés aux contrats à terme et aux paiements anticipés. Il convient par ailleurs d'investir dans des initiatives de renforcement des capacités permettant aux agriculteurs d'augmenter leur niveau de production et de remplir les critères de qualité. La baisse des taux de rupture de contrat

observée sur les cinq années de la phase pilote du P4P a été attribuée à l'amélioration des capacités des petits exploitants. Dans le cas de paiements anticipés, il est essentiel d'instaurer des régimes d'assurance spéciaux, de les adapter aux besoins des agriculteurs et de les mettre à leur disposition. Les mécanismes institutionnels de gestion des contrats à terme et des paiements anticipés doivent faire participer des acteurs expérimentés et qualifiés dans les domaines du microcrédit et des régimes de crédit ciblant les petits exploitants.

Les contrats à terme présentent des risques commerciaux pour les petits exploitants comme pour les acheteurs publics (UNIDROIT/FAO/FIDA 2015). Les prix contractuels peuvent s'avérer inférieurs aux prix du marché ou ne pas couvrir la hausse des coûts de production ; les entités adjudicatrices s'exposent quant à elle au risque pour que les prix convenus soient plus élevés que les prix du marché, faisant ainsi augmenter les coûts des passations de marchés. Dans ces deux cas de figure, les parties peuvent être incitées à rompre leur contrat (les entités adjudicatrices peuvent par exemple limiter leur approvisionnement auprès des petits exploitants ou annuler complètement leurs achats). Plus les marchés des denrées alimentaires sont dynamiques, plus ces incitations sont puissantes.

Les risques commerciaux peuvent être atténués en concevant des mécanismes de prix efficaces et en stipulant leur utilisation dans les contrats à terme (*ibid.*). Ces mécanismes doivent permettre aux petits exploitants de générer un taux de retour sur investissement couvrant les coûts de production fixes et variables, assurant ainsi la rentabilité de leur activité. Des mécanismes de prix non adaptés peuvent être source d'incertitude parmi les agriculteurs quant aux revenus provenant des ventes aux institutions publiques, tandis que des mécanismes de prix efficaces garantissent la viabilité financière des passations des marchés publics en permettant notamment de renégocier les prix à l'approche du délai de livraison. Cette méthode a été adoptée par le P4P du Kenya (Amani 2014). Les conditions tarifaires doivent être clairement établies dans les clauses contractuelles pour affermir les certitudes des agriculteurs comme des entités adjudicatrices.

Les paiements anticipés jouent un rôle fondamental dans ces cas de figure en tenant lieu d'instrument de financement de la production. Les retards entravent assurément la capacité des agriculteurs à accroître leur production et à améliorer la qualité des aliments. Le succès de cette approche dépend des capacités des entités adjudicatrices, de l'efficacité des programmes d'appui à l'agriculture, de l'existence de mécanismes de prix efficaces et de la conception de régimes de financement appropriés.

4.2 COORDINATION INTERSECTORIELLE

Tous les pays du monde disposent d'un cadre national de politique destiné à promouvoir le développement économique, la réduction de la pauvreté et une croissance durable. Il s'agit de cadres complets composés de politiques macroéconomiques, sectorielles et multisectorielles. Comme évoqué plus haut, l'approvisionnement alimentaire auprès des petits exploitants constitue une stratégie à multiples facettes dont les résultats dépendent de différentes politiques. Il s'avérerait toutefois impossible d'isoler chaque aspect de ces cadres nationaux pour déterminer s'il constitue en lui-même un frein ou un moteur de la participation des petits exploitants aux marchés alimentaires. Les recherches actuellement menées sur l'expérience des différents pays permettent d'affirmer que l'approvisionnement alimentaire auprès des petits exploitants est étroitement lié aux politiques et programmes de sécurité alimentaire, de nutrition et d'assistance alimentaire, mais aussi au développement agricole,

qui consolide la production des petits exploitants et leur intégration aux marchés. Les stratégies d'approvisionnement alimentaire conjuguent généralement des objectifs de sécurité alimentaire et de nutrition au développement des systèmes agricoles.

Consacrée aux pratiques optimales en matière de cadre politique, la section suivante se concentre sur les stratégies de renforcement des capacités permettant aux agriculteurs d'accroître leur production et leur productivité et de satisfaire les exigences publiques en matière de passation des marchés. Le renforcement des capacités est fondamental, dans la mesure où il allège les contraintes pesant sur l'offre et permet aux agriculteurs de répondre aux augmentations de la demande et des exigences en matière de qualité et de sécurité sanitaire des aliments. L'approvisionnement alimentaire destiné à l'assistance alimentaire doit relever le défi consistant à répondre aux besoins nutritionnels des populations vulnérables en s'approvisionnant auprès de petits exploitants. C'est particulièrement important dans les interventions de nutrition visant à diversifier les régimes alimentaires et à fournir une plus vaste palette d'aliments. L'approvisionnement auprès de petits exploitants repose sur l'action concertée des différents acteurs responsables de l'assistance alimentaire, la passation des marchés publics et le renforcement des capacités, c'est pourquoi la section suivante aborde également l'importance des arrangements multipartites et souligne les besoins de coordination entre les secteurs et les acteurs jouant un rôle central dans les initiatives d'achats publics d'aliments.

4.2.1 Dispositifs multipartites : encourager la coordination des secteurs et acteurs clés

La plupart des marchés publics poursuivent une palette d'objectifs allant de la consolidation de l'agriculture familiale à la stimulation des économies locales en passant par la sécurité alimentaire et nutritionnelle. La nature multisectorielle de ces initiatives exige d'apporter des réponses coordonnées capables d'en démêler les difficultés (Swenson et Klug 2017 ; Kelly et Swenson 2017) sous la forme de dispositifs multisectoriels rassemblant différentes parties prenantes pour prendre des décisions concernant la conception et la mise en œuvre des programmes (FAO 2014).

Il convient donc d'instaurer des plateformes multisectorielles aux niveaux national, régional et local pour générer des synergies sur le terrain, là où les aliments sont produits, achetés et consommés. Les dispositifs de coordination doivent être clairement chargés de mettre en œuvre, coordonner et superviser la passation des marchés publics. La participation des différentes parties prenantes est fondamentale dans tous les processus stratégiques (Agenda 21 de l'ONU ; Hemmati 2002). La société civile et les organisations d'agriculteurs doivent donc être représentées au sein de ces dispositifs, mais aussi pouvoir participer aux processus de prise de décision (Hickey et Mohan 2005 ; Cornwall 2002), dans la mesure où ils peuvent apporter des informations et des contributions utiles à l'élaboration des politiques et contribuer à la supervision des résultats des programmes. La participation de la société civile contribue également à la légitimité et à la transparence des initiatives d'achats publics d'aliments.

La mise en œuvre du PAA au Brésil illustre l'importance de la coordination multisectorielle et des dispositifs correspondants. Le PAA a en effet institué un groupe de travail ministériel aux responsabilités relativement étroites, malgré sa composition multisectorielle (ministères du Développement social, du Développement agricole et des Finances) : sélectionner les denrées alimentaires, définir les modalités et prix contractuels, identifier les régions prioritaires et établir les accords de dons d'aliments. L'évaluation du PAA indique que la

majorité des décisions conjointement prises par le groupe de travail se concentraient sur les prix et modalités contractuelles (Delgado et al. 2005). La plupart des activités du programme faisaient l'objet d'une mise en œuvre sectorielle assurée par les différents ministères qui n'interagissaient guère entre eux (*ibid.*). Le manque de concertation au sein du groupe de travail conjugué à l'étroitesse de sa mission a fait surgir différents obstacles à la mise en œuvre du programme, en particulier au niveau de sa coordination avec les programmes de développement agricoles (PAA 2006 ; Delgado et al 2005).

Le type de dispositif multisectoriel adopté dépend largement du contexte national et des différents objectifs politiques poursuivis. Les recherches menées sur les initiatives d'achats publics d'aliments signalent toutefois des actions fondamentales dont le succès exige une coordination intersectorielle : 1) apporter le soutien agricole nécessaire pour permettre aux agriculteurs de remplir les exigences du marché, 2) mettre au point des mécanismes de ciblage coordonnés capables de recouper les agriculteurs bénéficiant des programmes de renforcement des capacités et les agriculteurs participant aux initiatives de marchés publics et 3) composer des paniers alimentaires/menus compatibles avec les objectifs de nutrition et la nature de la production des petits exploitants.

4.2.2 Stratégies de renforcement des capacités : combler les lacunes des petites exploitations agricoles

L'inclusion des petites exploitations sur les marchés publics dépend de l'adaptation des cadres de passation des marchés, mais aussi des capacités des agriculteurs à répondre aux augmentations de la demande. Les petites exploitations se caractérisent par leur hétérogénéité : leur niveau de production et d'intégration au marché varie d'un pays à l'autre. Dans la plupart des pays, les petits exploitants se trouvent toutefois confrontés à de sérieuses difficultés et l'agriculture reste une activité caractérisée par de faibles retours sur investissement et par des risques élevés (Gollin 2014 ; Poulton et al. 2006 ; Poole 2017).

Pour pouvoir participer aux marchés publics, les petits exploitants doivent afficher une production et une productivité élevées pour pouvoir répondre à la demande des institutions publiques, mais aussi développer leurs capacités pour pouvoir diversifier leur production et satisfaire des normes élevées de qualité et de sécurité sanitaire des aliments. Il est également essentiel de les aider à créer de la valeur ajoutée pour leur permettre de vendre sur des marchés structurés. Les initiatives de passation de marchés doivent être coordonnées avec les interventions agricoles destinées à alléger les contraintes de production, de gestion post-récolte, de transformation et de commercialisation. Des interventions doivent être menées au niveau des ménages pour étendre l'accès aux facteurs de production, au financement, aux compétences et aux technologies modernes, mais aussi aux infrastructures physiques telles que le transport, le stockage et l'irrigation (Barret 2008 ; Kydd et Dorward 2004). Les organisations d'agriculteurs doivent également renforcer leurs capacités d'agrégation et de commercialisation ainsi que leurs compétences commerciales ; elles doivent pour ce faire se constituer en sociétés formelles pour acquérir une capacité juridique. Les stratégies de renforcement des capacités doivent chercher à lever les obstacles d'immatriculation qui empêchent souvent les agriculteurs de formaliser leur activité.

Les initiatives de développement des capacités doivent commencer par identifier les principales difficultés à aborder, car la participation des petits exploitants aux marchés varie en fonction des ménages, des zones géographiques et des marchés (FAO 2013) ; l'efficacité

de ces stratégies est donc étroitement liée à leur contexte (AO 2013 ; Webber et Labaste 2010). Les évaluations du P4P démontrent que les stratégies ciblées d'appui agricole se sont avérées essentielles pour assurer l'accès des organisations d'agriculteurs aux marchés alimentaires du PAM (PAM 2014). Dans le cadre des stratégies du P4P, des organisations d'agriculteurs sélectionnées ont reçu des formations et des équipements destinés à améliorer leur production, leur gestion post-récolte ainsi que la qualité et la sécurité sanitaire des produits agricoles. L'appui du P4P est passé par des partenariats établis avec des organismes publics et des ONG qui travaillaient déjà étroitement avec les organisations d'agriculteurs. Le P4P a adapté ses interventions agricoles aux exigences des marchés alimentaires du PAM et ciblé les organisations d'agriculteurs participant au programme.

De nombreux gouvernements ont toutefois choisi de promouvoir le renforcement des capacités au travers de politiques et de programmes nationaux existants mis en œuvre par le ministère de l'Agriculture. Au Brésil par exemple, le PAA et le PNAE se sont appuyés sur les programmes nationaux menés par le MDA au lieu d'adopter des stratégies d'appui spécifique parmi leurs activités. Le MDA se consacrait entièrement au développement de l'agriculture familiale et à la mise en œuvre nationale de ses politiques et programmes (accès au crédit, assistance technique, services de vulgarisation, régimes d'assurance). Parmi ces initiatives, le gouvernement a également créé un programme expressément destiné à renforcer les capacités de commercialisation des organisations d'agriculteurs (*Ater Mais Gestão*). Le PAA et le PNAE ont donc cherché à générer des synergies avec la vaste palette d'initiatives publiques axées sur l'agriculture familiale.

Les gouvernements peuvent être tentés d'instaurer des programmes spécialement conçus pour favoriser la participation des petits exploitants aux marchés publics ; les évaluations du P4P ont toutefois conclu que l'utilisation de programmes de renforcement des capacités existants permet de simplifier la mise en œuvre et de réduire les coûts. L'adoption d'une approche globale du renforcement des capacités, comme celle adoptée au Brésil, peut assurer un développement durable des capacités des petits exploitants et stimuler les synergies avec les efforts nationaux de développement rural.

La coordination entre les initiatives d'achats publics d'aliments et les programmes nationaux de développement agricole exige des mécanismes de ciblage efficaces permettant de recouper les bénéficiaires des différents programmes. Pendant ses premières années, le PAA a rencontré des difficultés pour cibler les agriculteurs bénéficiant des interventions publiques d'appui agricole. De nombreux agriculteurs ont déclaré avoir choisi de ne pas participer au programme en raison de l'absence d'aide destinée à accroître la production et la productivité. L'insuffisante coordination entre le PAA et les services de vulgarisation agricole a contribué aux nombreuses ruptures de contrat enregistrées parmi les producteurs les plus pauvres, qui n'ont pas bénéficié d'un appui suffisant pour répondre à la demande alimentaire (PAA 2006). Seuls 57 pour cent des agriculteurs de l'échantillon évalué étaient inscrits au PRONAF, le programme gouvernemental de crédit spécial pour l'agriculture (*ibid.*). D'autres études indiquent que de nombreuses organisations d'agriculteurs vendant des denrées au PAA n'avaient pas été ciblées par le programme *Ater Mais Gestão* (Kelly et Swensson 2017). L'insuffisance des liens existants entre les initiatives de renforcement des capacités et l'accès aux achats publics d'aliments a involontairement favorisé des petits exploitants plus aisés qui recevaient déjà des aides publiques ou généraient déjà des excédents.

Les achats du PAA n'ont pas toujours coïncidé avec la saison des récoltes ; en d'autres termes, le programme n'était pas toujours prêt à acheter des produits agricoles lorsque les

agriculteurs étaient prêts à les vendre (PAA 2006). Dans d'autres cas, le PAA s'est heurté à un décalage entre les denrées qu'il recherchait et celles que les agriculteurs étaient habitués à produire, mais aussi à l'absence de stratégies spécialement conçues pour permettre aux agriculteurs de cultiver ces nouvelles variétés (*ibid.*). Un groupe de travail du PAA a été créé au niveau national, mais cet effort n'a pas toujours été suivi aux niveaux étatique ou municipal. La grande marge de manœuvre dont disposaient les gouvernements étatiques et locaux pour la mise en œuvre du programme ont fait émerger de nombreux dispositifs au succès variable. Les évaluations menées indiquent également l'absence de mécanisme formel de supervision du programme.

On a toutefois relevé des exemples de coordination efficace entre le PAA et les programmes agricoles du MDA (*ibid.*). Dans l'État de Bahia, les exploitants bénéficiaires du PRONAF et de l'assistance technique ont ainsi été expressément ciblés par le PAA ; dans l'État de Rio Grande do Norte, la décision de confier la mise en œuvre du programme à l'organisme EMATER a permis de promouvoir un ciblage coordonné entre le PAA et les services de vulgarisation. Ces deux succès présentent un point commun : la capacité à identifier les agriculteurs bénéficiant du renforcement des capacités et du PAA. L'évaluation a conclu que ces stratégies pouvaient être reproduites dans d'autres États.

Comme l'illustre le cas du Brésil, les initiatives d'achats publics d'aliments doivent coordonner leurs mécanismes de ciblage en déployant des efforts délibérément destinés à identifier et à sélectionner les bénéficiaires des interventions agricoles et des initiatives d'achats publics d'aliments (Cirillo et al. 2017) ; il doit exister une convergence entre les bénéficiaires du renforcement des capacités et les agriculteurs approvisionnant les institutions et programmes publics (Gyori et al. 2016). Comme l'indique la littérature, tous les mécanismes de ciblage présenteront une conception et une mise en œuvre imparfaites, mais devront s'appliquer autant que possible aux différents programmes en adoptant des critères de ciblage, des méthodes et des systèmes d'inscription similaires (Cirillo et al. 2017), en évitant de recourir à des mécanismes excessivement complexes et coûteux. Le succès du PAA et du PNAE souligne l'importance d'une étroite collaboration entre les entités adjudicatrices et les services de vulgarisation. Le ministère de l'Agriculture et ses organismes doivent par ailleurs jouer un rôle central dans la mise en œuvre des dispositifs d'achats publics d'aliments auprès des petits exploitants.

Au Paraguay, le gouvernement a entrepris de relier l'assistance technique et l'accès aux marchés publics par le biais des exigences de passation des marchés : pour être admissibles à la vente sur les marchés publics, les petits exploitants et les organisations d'agriculteurs doivent recevoir une assistance technique dispensée par le ministère de l'Agriculture et de l'Élevage ou par des partenaires de développement (décret n° 1054/13). Cette exigence a toutefois fait émerger des difficultés imprévues, dans la mesure où les services de vulgarisation ne possèdent pas les capacités suffisantes pour appuyer un si grand nombre d'agriculteurs, dont beaucoup se sont ainsi trouvés exclus des marchés publics (Swensson à paraître). Cette expérience souligne le besoin de procéder aux investissements nécessaires, non seulement pour renforcer les capacités des petits exploitants, mais aussi pour s'assurer que les institutions publiques sont capables d'apporter l'assistance suffisante aux agriculteurs. Compte tenu des exigences déjà considérables des marchés publics, la meilleure façon de promouvoir le développement des capacités résiderait probablement dans la mise au point de mécanismes de ciblage efficaces plutôt que dans le processus de passation des marchés en lui-même.

4.2.3 Adapter les paniers alimentaires/menus : répondre aux besoins des populations cibles au moyen de la production des petits exploitants

Tous les achats publics d'aliments sont susceptibles d'obéir aux politiques de sécurité alimentaire et de nutrition. Les politiques publiques en question peuvent consister à garantir la sécurité alimentaire en donnant accès aux aliments de base, à répondre aux besoins nutritionnels des populations cibles ou encore à promouvoir la diversification des régimes alimentaires. Les passations de marchés alimentaires ont donc pour effet d'accroître et de diversifier la demande en aliments. Pour que les petits exploitants puissent y répondre, les interventions agricoles doivent les aider à augmenter et à diversifier leur production. Il s'avère également nécessaire d'adapter les paniers alimentaires en y incluant des denrées normalement produites par les petits exploitants ou que les agriculteurs sont en mesure de produire. Les paniers alimentaires doivent poursuivre les objectifs de sécurité alimentaire et de nutrition et coïncider au maximum avec la production des petits exploitants.

La sélection des produits alimentaires doit reposer sur des critères précis visant à intégrer la production des petits exploitants. La composition des menus/paniers alimentaires est généralement placée sous la seule responsabilité de nutritionnistes et les orientations se concentrent souvent sur des considérations liées aux régimes alimentaires, aux calories et à la nutrition. L'élaboration de nouveaux critères et orientations compatibles avec la production des petits exploitants requiert une collaboration et un dialogue intersectoriels entre les parties prenantes relevant des marchés publics, de l'agriculture et de la nutrition, mais aussi une collecte de données et d'informations relatives au niveau de production vivrière et animale des petits exploitants.

Le recours à des critères et orientations visant dans l'idéal les cultures des petits exploitants et tenant compte des saisons agricoles, des zones agro-écologiques de production, des cultures locales, des habitudes et préférences alimentaires facilitera l'approvisionnement auprès des petits exploitants. Les orientations du PNAE préconisent par exemple d'accorder la priorité aux aliments de saison non transformés et de fonder les menus scolaires sur les systèmes de production locaux (résolution n° 26/2013). Les règles du PNAE sont donc clairement axées sur les produits locaux, traditionnels et de saison, mieux adaptés à la production des petits exploitants.

L'expérience du PNAE souligne également l'importance de faire participer différents acteurs à la composition de menus scolaires fondés sur les systèmes de production des petits exploitants. Le Guide du PNAE à l'attention des nutritionnistes invite ainsi les spécialistes de la nutrition à se renseigner sur les systèmes alimentaires locaux et à collaborer avec les services de vulgarisation, les secrétariats municipaux d'agriculture et les organisations d'agriculteurs (ministère de l'Éducation 2012). Dans cette même optique, de nombreuses municipalités ont mis en place des dispositifs multipartites chargés de promouvoir le dialogue entre les agriculteurs, les gouvernements locaux, les nutritionnistes et les écoles. Des groupes de travail rassemblant différentes parties prenantes ont parfois été créés pour réfléchir à des méthodes permettant d'adapter les menus scolaires à la production des petits exploitants (Triches et Schneider 2010). Parmi les autres stratégies courantes figure la cartographie participative de la production des petits exploitants, dont l'objectif consiste à fournir une base aux menus scolaires en identifiant les principaux produits agricoles par saison (Araujo et al. 2015 ; Toyoyoshi et al. 2013). Les petites exploitations locales ont pu répondre à la demande scolaire et les agriculteurs ont pu planifier leur production grâce à l'étroite collaboration des différents acteurs.

Le degré de succès de ce dialogue varie considérablement d'une municipalité à une autre, principalement en fonction des capacités et contextes locaux, mais la participation des services

de vulgarisation et des organisations d'agriculteurs à ces discussions s'est avérée fondamentale (Rodrigues et al. 2017 ; Araujo et al. 2015). Des recherches menées sur le PNAE ont démontré que la plupart des appels d'offres publics ciblant les petits exploitants concernaient des fruits, légumes et tubercules frais (Amorin et al. 2016). Dans l'ensemble, ce programme a pu se procurer une grande variété de produits alimentaires auprès des petits exploitants participants (Toyoyoshi et al. 2013). Des études indiquent toutefois que de nombreux appels d'offres recherchent des produits alimentaires à haute transformation généralement étrangers à la production des petits exploitants, soulignant ainsi le besoin de resserrer le dialogue entre les parties prenantes de l'agriculture et de la nutrition (Amorin et al. 2016).

L'existence de systèmes de production agricole diversifiés simplifie la tâche consistant à adapter les achats publics d'aliments à l'approvisionnement local. Lorsque l'agriculture de subsistance prédomine ou que les agriculteurs se spécialisent dans quelques cultures pluviales, il peut s'avérer plus difficile d'adapter les paniers alimentaires à la production locale et de diversifier les régimes alimentaires. Les initiatives de passation des marchés publics doivent se concentrer sur les principaux produits cultivés par les petits exploitants, auxquels peuvent s'ajouter de nouveaux produits à mesure que progresse l'initiative et que se renforcent les capacités des agriculteurs. Les gouvernements ne doivent pas nécessairement chercher à approvisionner l'intégralité de la demande auprès des petits exploitants. Les achats effectués auprès de ces derniers peuvent croître en volume à mesure que leurs capacités augmentent. La collaboration intersectorielle est essentielle pour y parvenir, puisqu'il faut adopter des stratégies de renforcement des capacités pour aider les agriculteurs à diversifier leur production et à répondre à la demande du gouvernement en produits alimentaires. Certaines expériences pilotes mises en œuvre dans des pays africains par le programme PAA Afrique (Purchase from Africans for Africa) sont parvenues à introduire des fruits et légumes frais dans les menus scolaires (Milhorance 2017 ; Gyori et al. 2016) en fournissant une assistance sur mesure aux petits exploitants, comprenant des formations et des distributions d'intrants et d'équipements (Milhorance 2017 ; Gyori et al. 2016).

5 CONCLUSION

L'existence d'une vaste palette de politiques horizontales à travers le monde témoigne de la capacité des marchés publics à soutenir la réalisation d'objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Les gouvernements ont écarté le strict critère du prix le plus bas pour rechercher la combinaison optimale entre le prix, la qualité et le développement. Dans ce contexte, de nombreux pays exploitent le potentiel des achats publics d'aliments pour consolider les moyens de subsistance des petits exploitants.

Comme tous les marchés structurés, les marchés publics de produits alimentaires peuvent comporter des obstacles ou des coûts de transaction élevés entravant l'accès des petits exploitants. Les plus lourdes contraintes sont toutefois liées au niveau élevé de concurrence et d'exigences des marchés publics. La capacité des petits exploitants à répondre à des niveaux accrus de demande, de diversification et de normes de qualité et de sécurité sanitaire des aliments peut également poser problème.

Les gouvernements doivent instaurer des cadres expressément destinés aux achats publics d'aliments permettant de lever les obstacles bureaucratiques, de réduire les coûts et d'accorder des avantages concurrentiels aux petits exploitants. Il convient également

d'assurer une étroite coordination entre l'approvisionnement alimentaire auprès des petits exploitants et les interventions relevant d'autres secteurs. Il est essentiel d'adopter des stratégies de renforcement des capacités pour augmenter la production agricole, appuyer la diversification et favoriser la conformité aux normes alimentaires. Les initiatives d'achats publics doivent mettre au point des mécanismes de ciblage coordonnés capables de recouper les agriculteurs bénéficiant des interventions agricoles et les agriculteurs approvisionnant les institutions publiques. Les demandes du gouvernement en produits alimentaires doivent également être compatibles avec la nature de la production des petits exploitants (produits de saison, diversité faible à moyenne de la production et cultures traditionnelles ou indigènes). La composition de paniers alimentaires ou de menus tenant compte des objectifs nutritionnels, de la production des petits exploitants et des produits de saison requiert une collaboration intersectorielle et un dialogue étroit entre les parties prenantes relevant des marchés publics, de l'agriculture et de la nutrition.

La passation des marchés publics de produits alimentaires repose sur l'adoption d'une stratégie multidimensionnelle recouvrant des interventions de marchés publics, d'agriculture, de sécurité alimentaire et de nutrition. La capacité des marchés publics à promouvoir l'accès des petits exploitants au marché et à consolider leurs moyens d'existence dépend donc de la prise de mesures concertées entre les différents acteurs et secteurs. Il est fondamental d'instaurer des dispositifs multisectoriels pour permettre le dialogue et la coordination.

Le tableau 1 fournit un récapitulatif des pratiques optimales puisées dans l'examen de la littérature.

TABLEAU 1

Récapitulatif des pratiques optimales

Domaine d'intervention	Pratique optimale
	La concurrence est une bonne pratique en matière de passation des marchés publics, qu'elle peut toutefois biaiser en faveur de plus gros fournisseurs capables de faire face à une plus forte concurrence et de remplir les exigences fixées. Les initiatives de passation des marchés publics doivent mettre au point des régimes de traitement de faveur accordant des avantages concurrentiels aux agriculteurs. Il convient d'accorder un degré de priorité supplémentaire aux femmes pour promouvoir leur inclusion sur les marchés publics d'aliments. Les traitements de faveur ne sont efficaces que si les gouvernements sont en mesure de superviser et de garantir la conformité aux règles de traitement de faveur.
Place de la concurrence dans les processus de passation des marchés publics	<p>Dans certains régimes de marchés réservés, la passation des marchés repose sur un processus non concurrentiel. Dans ces cas de figure, les marchés publics doivent plafonner les achats pour éviter que le gouvernement ne devienne l'acheteur exclusif, inciter les agriculteurs à s'insérer sur d'autres marchés et garantir la répartition des bénéfices du marché entre le plus grand nombre possible de petits exploitants.</p> <p>Les régimes de traitement de faveur doivent disposer de critères d'admissibilité clairs et de processus de certification. Les règles d'admissibilité réduisent les incertitudes et ambiguïtés planant autour des décisions de passation de marché, garantissant ainsi la transparence, la reddition de comptes et la justice des traitements de faveur.</p> <p>Les initiatives d'approvisionnement alimentaire devraient se fonder sur les prix du marché afin de promouvoir leur responsabilité financière et de réduire les risques de distorsion du marché. Les gouvernements doivent mettre en place des mécanismes de tarification efficaces permettant d'identifier les prix du marché et de mettre leurs tarifs à la disposition des fournisseurs et du public.</p>



Simplification
des exigences
et réduction
des coûts de
transaction

Pour réduire les incertitudes liées à la participation au marché, les conditions des transactions doivent être clairement exposées aux petits exploitants. L'obtention d'informations sur les marchés publics figure également parmi les principaux coûts de transaction. Les informations relatives aux débouchés sur les marchés publics, les traitements de faveur et les exigences à remplir doivent être diffusées via des canaux accessibles aux agriculteurs et être suffisamment complètes pour leur permettre de participer aux processus de passation des marchés publics.

Les exigences d'inscription/immatriculation figurent parmi les principaux coûts de transaction des marchés publics, dans la mesure où elles représentent généralement des démarches bureaucratiques et des coûts. Il convient dans l'idéal de ne demander aux exploitants ou organisations d'agriculteurs de n'en fournir qu'un seul type, le moins coûteux pour eux.

Si les garanties d'offre constituent une bonne pratique sur les marchés publics, elles peuvent également entraver la participation des petits exploitants, dont les liquidités et l'accès aux services financiers sont limités.

Les petits exploitants devraient pouvoir obtenir une dispense, une réduction ou la possibilité de remplacer la garantie d'offre par une déclaration d'offre.

Si les garanties d'exécution constituent elles aussi une bonne pratique sur les marchés publics, elles peuvent entraver la participation des petits exploitants, dont les liquidités et l'accès aux services financiers sont limités.

Les petits exploitants devraient pouvoir obtenir des dispenses ou des réductions de cette garantie.

Les gouvernements devraient toujours s'assurer de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments circulant sur les marchés publics. Les entités adjudicatrices devraient quant à elles veiller à assouplir et à simplifier au maximum les critères n'ayant aucune incidence sur la sécurité des consommateurs et la qualité des aliments, sans pour autant baisser ce niveau d'exigence ni compromettre la sécurité des consommateurs.

Il peut s'avérer difficile pour les petits exploitants de remplir des exigences alimentaires trop pointues. Les spécifications relatives aux achats alimentaires devraient en effet se concentrer sur les groupes d'aliments, la teneur nutritive et les exigences nutritionnelles de base plutôt que sur des exigences précises en matière de variété. Les entités adjudicatrices devraient se montrer ouvertes à l'achat d'autres variétés répondant aux exigences nutritionnelles et variant en fonction des saisons.

Dans le domaine de la passation des marchés publics, les retards de paiement sont monnaie courante partout dans le monde. La pratique optimale reconnue en la matière consiste à payer les fournisseurs dans les trente jours calendaires. Ce délai pourrait toutefois s'avérer trop long pour les petits exploitants en raison de leurs besoins immédiats de liquidités et de leur accès limité au crédit. Les gouvernements devraient également établir des amendes et des sanctions pour les retards de paiement.

Les contrats à terme réduisent l'incertitude et présentent à ce titre de nombreux avantages pour les petits exploitants comme pour les entités adjudicatrices. Ils comportent néanmoins des risques de rupture de contrat affectant les deux parties, que les gouvernements doivent protéger en établissant des mécanismes efficaces.

Le volume d'achats alimentaires stipulé dans les contrats peut représenter un obstacle pour les petits exploitants, dont les capacités limitées peuvent entraver la fourniture de volumes élevés. Des modèles de marchés publics plus décentralisés peuvent conduire à la conclusion de plus petits contrats. Les gouvernements devraient toujours veiller à fractionner les contrats pour s'assurer que les petits exploitants puissent répondre à la demande alimentaire.



Stratégies de développement des capacités	<p>Les gouvernements et les partenaires de développement devraient fournir une assistance aux petits exploitants pour les aider à remplir les exigences des marchés publics et participer à leur approvisionnement.</p> <p>Les agriculteurs devraient non seulement recevoir un appui spécifique, comme décrit plus haut, mais aussi une assistance leur permettant de renforcer leurs capacités de production, de gestion post-récolte, de transformation et de commercialisation. Les initiatives de passation des marchés publics doivent être bien coordonnées avec les interventions de développement agricole.</p> <p>La coordination entre les initiatives de passation des marchés publics et les programmes nationaux de développement agricole requière des mécanismes de ciblage efficaces capables de recouper les agriculteurs bénéficiant d'un appui agricole et les agriculteurs vendant des denrées alimentaires à des institutions publiques. Les mécanismes de ciblage devraient reposer sur des critères et méthodes similaires et sur des systèmes d'inscription communs, mais aussi viser à identifier les femmes et organisations agricoles exclusivement féminines.</p>
Adaptation des paniers alimentaires/menus	<p>Les paniers alimentaires/menus doivent être composés en fonction de la production des petits exploitants. Des lignes directrices doivent être expressément élaborées par les gouvernements pour intégrer les denrées alimentaires produites par les petits exploitants. Leur composition doit également reposer sur une étroite collaboration avec les secteurs de la nutrition, de l'agriculture et de la passation des marchés.</p>
Dispositifs multipartites	<p>Les initiatives d'approvisionnement des marchés alimentaires publics sont multidimensionnelles et requièrent à ce titre la concertation des différents secteurs. Les gouvernements devraient dans l'idéal mettre en place un dispositif multisectoriel chargé de concevoir et de mettre en œuvre les initiatives de passation des marchés publics ciblant les petits exploitants. Ces dispositifs doivent englober les secteurs des marchés publics, de la sécurité alimentaire, de la nutrition et du développement agricole, mais aussi la société civile et les organisations d'agriculteurs.</p>

RÉFÉRENCES

- Amani, S. 2014. « Supporting Public Procurement from Smallholder Farmers. » *P4P Global Learning Series*. Rome : Programme alimentaire mondial. <<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/WFP285381.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Amorin, A., V. Rosso, et D. Bandoni. 2016. « Aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar: análise das chamadas publicas de municípios do estado de São Paulo. » *Revista de Nutrição* 29(2) : 297–306.
- Araújo et al. 2015. « Cardápios e sustentabilidade: ensaio sobre as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar. » *Revista de Nutrição* 28(2) : 217–229.
- Arrow, K., et G. Debreu. 1954. « Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy. » *Econometrica* 22(3) : 265–290.
- Arrowsmith, S. 2010. « Horizontal policies in public procurement: a taxonomy. » *Journal of Public Procurement* 10(2) : 149.
- Arrowsmith, S., et G. Quinot. 2013. *Public Procurement Regulation in Africa*. Cambridge : Presses universitaires de Cambridge.
- Arrowsmith, S., J. Linarelli, et D. Wallace. 2000. *Regulation Public Procurement—National and International Perspectives*. Alphen aan den Rijn, Pays-Bas : Kluwer Law International.
- Arrowsmith, S., S. Treumer, J. Fejø, et L. Jiang. 2000. *Public Procurement Regulation: An Introduction*. Bruxelles: EU–Asia Inter-University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation. <<http://eprints.nottingham.ac.uk/1689/1/eprintspublicprocurementregulationintroduction.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Ashe, L.M., et R. Sonnino. 2013. « At the crossroads: new paradigms of food security, public health nutrition and school food. » *Public health nutrition* 16(6) : 1020–1027.
- Banque asiatique de développement. 2012. *SME Development—Government Procurement and Inclusive Growth*. Manille : Banque asiatique de développement. <<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/30070/sme-development.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Barret, C. 2008. « Smallholder market participation: Concepts and evidence from eastern and southern Africa. » *Food Policy* 33 : 299–317.
- Bolton, P. 2006. « Government procurement as a policy tool in South Africa. » *Journal of Public Procurement* 6(3) : 193–217.
- Bolton, P. 2008. « The public procurement system in South Africa: main characteristics. » *Public Contract Law Journal* 37(4) : 781–802.
- Bhattacharya, S., V. Falcao, et R. Puri. 2017. « The Public Distribution System in India—Policy Evolution and Program Delivery Trends » in *The 1.5 Billion People Question: Food, Vouchers, or Cash Transfers?*, publié sous la direction de H. Alderman, H. Gentillini, et R. Yemtsov, 43–101. Washington, DC : Banque mondiale.
- Bhutta, Z.A. et al. 2013. « Evidence-based interventions for improvement of maternal and child nutrition: What can be done and at what cost? » *The Lancet* 382(9890) : 452–477.
- Brammer, S., et H. Walker. 2011. « Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. » *International Journal of Operations & Production Management* 31(4) : 452–476.

- Brooks, J., D. Commandeur, et E. Vera. 2014. « Inclusive Procurement and Transparency—Connecting Smallholder Farmers to School Feeding. » *SNV Learning Series*, n°3. Bethesda, MD : SNV USA. <http://www.snv.org/public/cms/sites/default/files/explore/download/snv_pg-hgsf_learning_document_-_inclusive_procurement_and_transparency.pdf>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Bundy, D.A.P. et al. 2008. « Rethinking school feeding: social safety nets, child development, and the education sector. » *Health Policy and Planning* 23.
- Caldeira, S., S. Bonsmann, et I. Bakogianni. 2017. « Public Procurement of Food for Health—Technical Report on the School Setting. » Bruxelles : présidence de Malte et Commission européenne. <<https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/public-procurement-food-health-technical-report.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- CSA. 2015. *Committee on World Food Security High-Level Forum on Connecting Smallholders to Markets—Background Document*. Rome : Comité de la sécurité alimentaire mondiale. <<http://www.fao.org/3/a-av042e.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Cirillo, C., M. Gyori, et F. Soares. 2017. « Targeting social protection and agricultural interventions: The potential for synergies. » *Global Food Security* 12 : 67–72.
- Cohen, J.F.W. et al. 2014. « Impact of the New U.S. Department of Agriculture School Meal Standards on Food Selection, Consumption, and Waste. » *American Journal of Preventive Medicine* 46(4) : 388–394.
- Cornwall, A. 2002. « Making spaces, changing places: situating participation in development. » *IDS Working Paper*, n°170. Brighton, Royaume-Uni : Institute of Development Studies. <<https://goo.gl/QbNvLg>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- CSM. 2016. « Connecting Smallholders to Markets—An analytical guide. » Rome : Mécanisme de la Société Civile pour les relations avec le Comité des Nations Unies sur la sécurité alimentaire mondiale. <<http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/10/CONNECTING-SMALLHOLDERS-TO-MARKET.compressed.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Dairy Farming Promotion Organization of Thailand. n.d. *Dairy Farming Promotion Organization of Thailand (D.P.O.)*. Bangkok : Dairy Farming Promotion Organization of Thailand. <http://www.dpo.go.th/wp-content/uploads/2014/09/final_original.pdf>. Consulté le 10 septembre 2018.
- DCED. 2017. *Technical Report: Policies that promote SME Participation in Public Procurement*. Washington, DC: Donor Committee for Enterprise Development. <<https://www.enterprise-development.org/wp-content/uploads/DCED-BEWG-SME-Procurement-Report.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- DEFRA. 2014. « A Plan for Public Procurement—Enabling a healthy future for our people, farmers and food producers. » Londres : ministère de l'Environnement et des Affaires rurales. <<https://goo.gl/ZdY849>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Delgado, G.C., J.C. da Conceição, et J.J. Oliveira. 2005. « Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). » *IPEA Texto para Discussão*, n°1145. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Ministère de l'Éducation, Gouvernement de l'État de Rio de Janeiro. 2015. *Chamada Pública n° 001/2015*. Rio de Janeiro: Gouvernement de l'État de Rio de Janeiro. <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/chamadas/edital_chamada%20publica_001_2015_completo.pdf>. Consulté le 10 septembre 2018.

De Schutter, O. 2014. « The Power of Procurement—Public Purchasing in the Service of Realizing the Right to Food. » *Briefing Note 08*. Louvain-la-Neuve, Belgique : Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation. <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20140514_procurement_en.pdf>. Consulté le 10 septembre 2018.

Devereux, S., R. Sabates-Wheeler, et A. Pascual. 2010. « Home-Grown School Feeding & Social Protection ». *HGSF Working Paper Series*, n°5. Londres : Partnership for Child Development.

Drake, L.J., et A. Woolnough (eds). 2016. *Global school feeding sourcebook: lessons from 14 countries*. Londres : Imperial College Press.

Erridge, A., et S. Hennigan. 2006. « Public procurement and social policy in Northern Ireland: the unemployment pilot project » in *Advancing Public Procurement: Practices, Innovation and Knowledge-Sharing*, publié sous la direction de G. Piga et K.V. Thai, 280–303. Boca Raton, FL : International Public Procurement Conference.

Commission européenne. 2008a. *Public Procurement for a Better Environment*. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne. <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0400:FIN:EN:PDF>>. Consulté le 10 septembre 2018.

Commission européenne. 2008b. *European Code of Best Practices—Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts*. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne. <http://www.ecec.net/fileadmin/pdf/law/2/sme_code_of_best_practices_en1.pdf>. Consulté le 10 septembre 2018.

Commission européenne. 2010. *Buying social: a guide to taking account of social considerations in public procurement*. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne.

Commission européenne. 2014a. Evaluation of SMEs' Access to Public Procurement Markets in the EU. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31144-3-b1.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.

Commission européenne. 2014b. *SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU*. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne. <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c0681db7-e56e-11e5-8a50-01aa75ed71a1>>. Consulté le 10 septembre 2018.

Commission européenne. 2015a. « School food policy country factsheets. » Site internet de l'EU Science Hub. <<https://goo.gl/orS492>>. Consulté le 10 septembre 2018.

Commission européenne. 2015b. *Ex-post Evaluation of Late Payment Directive*. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne. <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/400ecc74-9a54-11e5-b3b7-01aa75ed71a1>>. Consulté le 10 septembre 2018.

Commission européenne. 2016. « New opportunities for SMEs under the reform of public procurement legislation. » Site internet de la Commission européenne. <http://ec.europa.eu/growth/content/8707-new-opportunities-smes-under-reform-public-procurement-legislation_en>. Consulté le 10 septembre 2018.

FAO. 2011. *The State of Food and Agriculture 2010-11: Women in Agriculture – Closing the gap for development*. Rome : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. <<http://www.fao.org/docrep/013/i2050e/i2050e.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.

- FAO. 2013a. *Alimentación Escolar y las Posibilidades de Compra Directa de la Agricultura Familiar—Estudio Nacional de El Salvador*. Rome : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. <<https://goo.gl/cqRfvn>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- FAO. 2013b. *Alimentación Escolar y las Posibilidades de Compra Directa de la Agricultura Familiar—Estudio de Caso en Ocho Países*. Rome : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. <<http://www.fao.org/3/a-i3413s.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- FAO. 2013c. *FAO Policy on Gender Equality Attaining Food Security Goals in Agriculture and Rural Development*. Rome : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. <<http://www.fao.org/docrep/017/i3205e/i3205e.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- FAO. 2013d. *Smallholder Integration in Changing Food Markets*. Rome : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. <<http://www.fao.org/docrep/018/i3292e/i3292e.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- FAO. 2014. « Enabling more inclusive and efficient food and agricultural systems in Africa. » Étude présentée au Forum mondial de l'IFAMA, le 18 juin au Cap, en Afrique du Sud. Rome : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.
- FAO. 2015. *The State of Food and Agriculture—Social protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty*. Rome : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.
- Ferraz, C., F. Finan, et D. Szerman. 2015. « Procuring Firm Growth: The Effects of Government Purchases on Firm Dynamics. » *NBER Working Paper Series*, n°21219. Cambridge, Massachusetts : National Bureau of Economic Research. <<http://www.nber.org/papers/w21219.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Gelli, A. et al. 2016. « Evaluation of alternative school feeding models on nutrition, education, agriculture and other social outcomes in Ghana: rationale, randomised design and baseline data. » *Trials* 17(1) : 37.
- Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition. 2015. « Healthy Meals in Schools: Policy Innovations Linking Agriculture, Food Systems and Nutrition. » *Policy Brief*, n°3. Londres : Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition. <<https://www.glopan.org/sites/default/files/HealthyMealsBrief.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Gollin, D. 2014. « Smallholder Agriculture in Africa An Overview and Implications for Policy. » *IIED Working Paper*. Londres : International Institute for Environment and Development. <<http://pubs.iied.org/14640IIED>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Graziano, J., M. Del Grossi, et C. Franca. 2010. *Fome Zero: A experiência brasileira*. Brasília : ministère du Développement agricole.
- Greenwald, B., et J. Stiglitz. 1988. « Examining Alternative Macroeconomic Theories. » *Brookings Papers on Economic Activity*, n°1. Washington, DC : Brookings Institution, 207–270.
- Gyori, M., A.C. Miranda, et V.F. Soares. 2016. « Linking vulnerable smallholder farmers to school feeding programmes: the experience of PAA Africa. » *Policy in Focus* 13(2) : 12–14. Brasília : Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive.
- G20. 2016. *Policy Case Studies on Inclusive Business*. Washington, DC : Banque mondiale. <<http://www.g20inclusivebusiness.org/reference/preferential-public-procurement-policy-case-study-inclusive-business>>. Consulté le 10 septembre 2018.

- Hemmati, M. 2002. *Multi-stakeholder processes for governance and sustainability*. Londres : Earthscan.
- Hickey, S., et G. Mohan. 2005. « Relocating Participation within the Radical Politics of Development. » *Development and Change* 36(2) : 237–262.
- HLC. 2015. *High Level Committee Report on Reorienting the Role and Restructuring of the Food Corporation of India*. New Delhi : Gouvernement indien. <<https://goo.gl/2nsmr3>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Home Grown School Feeding. 2018. « Ghana School Feeding Programme: Way Forward. » Site internet de Home Grown School Feeding. <<http://hgsf-global.org/ghana/en/news/268-ghana-school-feeding-programme-way-forward>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Iannotti, L., E. Muehlhoff, et D. McMahon. 2013. « Review of milk and dairy programmes affecting nutrition. » *Journal of Development Effectiveness* 5(1) : 82 –115.
- Centre du commerce international. 2014. *Empowering women through public procurement*. Genève : Centre du commerce international. <<https://goo.gl/ZFKqHQ>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Centre du commerce international. n.d. *SME and Export-Led Growth: Are there roles for public procurement programmes?* Genève : Centre du commerce international. <https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/wkshop_tanz_jan03/itcdemo3_e.pdf>. Consulté le 10 septembre 2018.
- IPC-IG. 2013. « Structured Demand and Smallholder Farmers in Brazil: The Case of PAA and PNAE. » *IPC-IG Technical Working Paper*, n°7. Brasília: Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive. <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCTechnicalPaper7.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Jabbar, M., et V. Ahuja. 2011. Linking school milk with smallholder dairy development strategy: Thai experience and design considerations for a pilot project in Bangladesh. Bangkok : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, bureau régional pour l'Asie et le Pacifique. <<https://goo.gl/zE6h7F>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Jomaa, L.H., E. McDonnell, et C. Probart. 2011. « School feeding programs in developing countries: impacts on children's health and educational outcomes. » *Nutrition Reviews* 69(2) : 83–98.
- Kanemasu, Y. 2007. *Thailand—A desk review of the school feeding programmes*. Rome : Programme alimentaire mondial Home Grown School Feeding Project. <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/newsroom/wfp207425.pdf?_ga=2.106524932.621013282.1511283586-1909898913.1511283586>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Kelly, S., et L. F. J. Swenson. 2017. « Leveraging institutional food procurement for linking small farmers to markets: Findings from WFP's Purchase for Progress initiative and Brazil's food procurement programmes ». *FAO Agricultural Development Economics Technical Study*, n°1. Rome : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.
- Kozicka, M. et al. 2015. « Modelling Indian Wheat and Rice Sector Policies. » *ZEF Discussion Papers on Development Policy*, n°197. Bonn : Zentrum für Entwicklungsforschung.
- Kuhn, S., et L. Sherman. 2014. *Curbing Corruption in Public Procurement—A Practical Guide*. Transparency International. Berlin : Transparency International. <<https://goo.gl/LGgYP8>>. Consulté le 10 septembre 2018.

- Kydd, J., et A. Dorward. 2004. « Implications of Market and Coordination Failures for Rural Development in Least Developed Countries. » *Journal of International Development* 16: 951–970.
- Lalvani, M., et S. Shome. 2017. « India's Burgeoning Food Subsidies: How much can we blame the Food Corporation of India. » *International Economics* 70(3) : 353–390.
- Linarelli, J. 2011. « The Limited Case for Permitting SME Procurement Preferences in the Agreement on Government Procurement » in *The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform*, publié sous la direction de S. Arrowsmith et R. Anderson, 444–459. Cambridge : Presses universitaires de Cambridge.
- McCrudden, C. 2004. « Using public procurement to achieve social outcomes. » *Natural Resources Forum* 28(4) : 257–267.
- McCrudden, C. 2007. *Buying social justice: Equality, government procurement, & legal change*. Oxford : Presses universitaires d'Oxford.
- MIDIS. 2013. *Manual de Compras del Modelo de Cogestión para la Atención del Servicio Alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma*. Rome : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. <<http://www.fao.org/docrep/019/as219s/as219s.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Milhorance, C. 2017. « PAA Africa's Contributions to the Consolidation of PRONAE in Mozambique. » *IPC-IG Working Paper*, n°170. Brasilia : Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive.
- Milhorance, C., E. Sabourin, et M. Bursztyn. 2015. « Potential and Limits to Diffusing Brazil's Zero Hunger Strategy in Sub-Saharan Africa: The Case of Mozambique. » Étude présentée à la Conférence internationale sur les politiques publiques, Milan, 1–4 juillet.
- MINEDU. 2015. Programa Nacional de Alimentación Complementaria Escolar (PNACE 2015–2020). La Paz : ministère de l'Éducation de l'État plurinationale de Bolivie. <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bol152754.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Ministère de l'Élevage, de l'Agriculture et de la Pêche. 2014. « ¿Qué implica la Ley 19.292 Producción Familiar Agropecuaria y Pesca Artesanal? » Montevideo : ministère de l'Élevage, de l'Agriculture et de la Pêche. <http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/procedimiento_compras_publicas_desde_la_af_002.pdf>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Ministère de l'Éducation. 2012. *Manual de Instruções Operacionais para Nutricionistas Vinculados ao PNAE*. Brasília : ministère de l'Éducation. <<https://goo.gl/uetUFj>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Morgan, K., et R. Sonnino. 2007. « Empowering consumers: the creative procurement of school meals in Italy and the UK. » *International Journal of Consumer Studies* 31(1) : 19–25.
- Morgan, K., et R. Sonnino. 2008. *The School Food Revolution: Public Food and the Challenge of Sustainable Development*. Londres : Routledge.
- Morgan, K., et R. Sonnino. 2010. « Rethinking School Food: The power of the public plate. » 2010 *State of the World—Transforming Cultures: From Consumerism to Sustainability*. Washington, DC : Worldwatch Institute, 69–74.
- National Small Industries Corporation. 2018. Site internet de National Small Industries Corporation. <<http://www.nsic.co.in/>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Nicholas, C., et M. Fruhmann. 2014. « Small and Medium-sized Enterprises Policies in Public Procurement: Time for a rethink? » *Journal of Public Procurement* 14(3) : 328–360.

Niebylski, M.L. et al. 2014. « Healthy food procurement policies and their impact. » *International Journal of Environmental Research and Public Health* 11(3) : 2608–2627.

Nizeyimana, E. 2015. Étude d'analyse des lois relatives à la passation des marchés publics pour les produits agricoles dans la région des Grands Lacs—Cas du Rwanda. Kigali : Organisation des Agriculteurs et Éleveurs du Rwanda (IMBARAGA). <http://www.csa-be.org/IMG/pdf/etude_acces_des_op_aux_marches_publics_alimentaires_-_rwanda.pdf>. Consulté le 10 septembre 2018.

NPLAN. 2011. *Using Government's Purchasing Power to Increase Access to Healthy Food*. Oakland, Californie : National Policy and Legal Analysis Network to Prevent Childhood Obesity (NPLAN). <<https://goo.gl/LkNei8>>. Consulté le 10 septembre 2018.

NSGR. 2013. *Rwanda National Strategic Grain Reserve Operations and Procedures Manual*. Kigali: Ministry of Agriculture and Animal Resources. <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00JFZ8.pdf>. Consulté le 10 septembre 2018.

Nyeck, S. 2015. « (Out) Bidding Women: Public Procurement Reform Diffusion and Gender Equality in Africa. » *Wagadu* 13: 13–54.

ODI. 2002. « Welfare policies and politics: A Study of three government interventions in Andhra Pradesh, India. » *Working Paper* d'ODI, n°181. Londres : Overseas Development Institute.

OCDE. 2007. *L'intégrité dans les marchés publics : Les bonnes pratiques de A à Z*. Paris : Publication de l'OCDE.

OCDE. 2009. *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*. Paris : Publication de l'OCDE. <<https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.

OCDE. 2011. « Setting Award Criteria. » *Public Procurement Brief*, n°8. Paris : Publication de l'OCDE. <http://www.sigmaxweb.org/publications/SettingtheAwardCriteria_Brief8_2011.pdf>. Consultée le 10 septembre 2018.

OCDE. 2015a. *Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement*. Paris : Publication de l'OCDE. <https://www.oecd.org/gov/ethics/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf>. Consulté le 10 septembre 2018.

OCDE. 2015b. *Recommandation du Conseil sur les marchés publics*. Paris : Publication de l'OCDE. <<http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.

OCDE. 2017. « Strategic public procurement. » *Government at a Glance*. Paris : Publication de l'OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-60-en>. Consulté le 10 septembre 2018.

PAA. 2006. *Estudo comparado sobre a efetividade das diferentes modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos—PAA Ne*. Brasília : ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim.

Pingali, P. 2005. « Agricultural Diversification: Opportunities and Constraints. » Étude présentée à la Conférence de la FAO sur le riz, Rome, 12–13 février. <<http://www.fao.org/rice2004/en/pdf/pingali.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.

PNACE. 2015. *Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNACE 2015–2020)*. La Paz : ministère de l'Éducation de l'État plurinationale de Bolivie. <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bol152754.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.

Poole, N. 2017. *Smallholder Agriculture and Market Participation*. Rome : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

- Poulton, C., J. Kydd, et A. Doward. 2006. « Overcoming Market Constraints on Pro-Poor Agricultural Growth in Sub-Saharan Africa. » *Development Policy Review* 24(3) : 243–277.
- Quinot, G. 2013. « Promotion of social policy through public procurement in Africa » in *Public Procurement Regulation in Africa*, publié sous la direction de S. Arrowsmith et G. Quinot, 370–404. Cambridge : presses universitaires de Cambridge.
- Rodrigues et al. 2017. « A aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE no município de Alegre –ES. » *DEMETRA: Alimentação, Nutrição e Saúde* 12(1) : 91–112.
- Roesel, K., et D. Grace. 2015. *Food Safety and Informal Markets—Animal products in sub-Saharan Africa*. Londres : Routledge.
- Risku-Norja, H., et A.-K. Løes. 2017. « Organic food in food policy and in public catering: lessons learned from Finland. » *Organic Agriculture* 7(2) : 111–124.
- Risku-Norja, H., et M. Mikkola. 2010. « Towards sustainable food systems through innovative networks in public catering. » Étude présentée au 9e Symposium européen de l'IFSA, 4–7 juillet, Vienne. <<http://orgprints.org/17563/1/riskunorja.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Shaibu, A.F., et R.M. Al-hassan. 2014. « Analysis of Factors Influencing Caterers of the Ghana School Feeding Programme to Purchase Rice from Local Farmers in the Tamale Metropolis, Tolon-Kumbungu and Karaga Districts. » *Agris on-line Papers in Economics and Informatics* 7(2) : 77–87.
- Singh, A., A. Park, et S. Dercon. 2014. « School meals as a safety net: An evaluation of the midday meal scheme in India. » *Economic Development and Cultural Change* 62(2) : 275–306.
- Smitasiri, S., et S. Chotiboriboon. 2003. « Experience with programs to increase animal source food intake in Thailand. » *The Journal of Nutrition* 133(11) : 4000S–4005S.
- Smith, J. et al. 2016. « Balancing competing policy demands: the case of sustainable public sector food procurement. » *Journal of Cleaner Production* 112(Part 1) : 249–256.
- Sonnino, R. 2009. « Quality Food, Public Procurement, and Sustainable Development: The School Meal Revolution in Rome. » *Environment and Planning* 41(2) : 425–440.
- Sørensen, N. et al. 2015. « The effectiveness of the Danish Organic Action Plan 2020 to increase the level of organic public procurement in Danish public kitchens. » *Public Health Nutrition* 19(18) : 3428–3435.
- Ssennoga, F. 2006. « Examining discriminatory procurement practices in developing countries. » *Journal of Public Procurement* 6(3) : 218–249.
- Stiglitz, J. 1991. « The Invisible Hand and Modern Welfare Economics. » *NBER Working Paper Series*, n°3641. Cambridge, Massachusetts : National Bureau of Economic Research.
- Sumberg, J., et R. Sabates-Wheeler. 2011. « Linking Agricultural Development to School Feeding in sub-Saharan Africa: Theoretical perspectives. » *Food Policy* 36(3) : 341–349.
- Swensson, L., à paraître. « Aligning policy and legal frameworks for supporting smallholder farming through public food procurement: The case of home-grown school feeding programmes. » *Working Paper* de l'IPC-IG. Brasília : Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive.
- Swensson, L., et I. Klug. 2017. « Implementation of decentralized food procurement programmes and the impact of the policy, institutional and legal enabling environment: the case of PRONAE and PAA Africa in Mozambique. » *Working Paper* de l'IPC-IG n°161. Brasília : Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive.

- Telgen, J., C. Harland, et L. Knight. 2007. « Public procurement in perspective. » in *Public Procurement: International Cases and Commentary*, publié sous la direction de L. Knight et al., 16–25. Londres : Routledge.
- Thai, K. 2008. *International Handbook of Public Procurement*. Abingdon, Royaume-Uni : Taylor and Francis.
- Toyoyoshi, J.Y. et al. 2013. « Avaliação da aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar para a alimentação escolar. » *O Mundo da Saúde* 37(3) : 329–335.
- Triches, R., et S. Schneider. 2010. « Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando consume a produção. » *Saúde e Sociedade* 19(4) : 933–945.
- Umali-Deininger, D., et K. Deininger. 2011. « Towards greater food security for India's poor: balancing government intervention and private competition. » *Agricultural Economics* 25: 321–335.
- CNUDCI. 2011. *UNCITRAL Model Law on Public Procurement*. New York : Nations Unies.
- PNUD. 2015. *Social Sector Service Delivery Good Practices Resource Book*. New York : Programme des Nations Unies pour le développement. <<http://www.in.undp.org/content/dam/india/docs/SSS-2015.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- PNUD. 2017. *Tackling Integrity Risks in Government Contracts—an opportunity to unlock resources for sustainable development in Asia and the Pacific*. New York : Programme des Nations Unies pour le développement. <<http://www.anti-corruption.org/wp-content/uploads/2017/07/RBAP-DG-2017-Tackling-integrity-risks-in-government-contracts.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- PNUE. 2010. *Sustainable Public Procurement: Introducing the UNEP's Approach*. Nairobi : Programme des Nations Unies pour l'environnement. <http://www.scpclearinghouse.org/sites/default/files/sustainable_public_procurement_implementation_guidelines.pdf>. Consulté le 10 septembre 2018.
- PNUE. 2013. *Sustainable Public Procurement: A Global Review*. Nairobi : Programme des Nations Unies pour l'environnement. <http://www.scpclearinghouse.org/sites/default/files/sustainable_public_procurement_a_global_review_2013.pdf>. Consulté le 10 septembre 2018.
- UNIDROIT, FAO et FIDA. 2015. *UNIDROIT/FAO/IFAD Legal Guide on Contract Farming*. Rome : UNIDROIT, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et Fonds international de développement agricole. <<http://www.fao.org/3/a-i4756e.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Ministère de l'Agriculture des États-Unis. 2011. *Procurement Geographic Preferences Q&As*. Washington, DC : ministère de l'Agriculture des États-Unis. <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/SP18-2011_os.pdf>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Ministère de l'Agriculture des États-Unis. 2015. *Procuring Local Foods for Child Nutrition Programs*. Washington, DC : ministère de l'Agriculture des États-Unis. <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/f2s/F2S_Procuring_Local_Foods_Child_Nutrition_Prog_Guide.pdf>. Consulté le 10 septembre 2018.
- US Small Business Administration. 2018. « About the SBA. » Site internet de l'*US Small Business Administration*. <<https://www.sba.gov/about-sba/what-we-do/history>>. Consulté le 10 septembre 2018.
- Watermayer, R.B. 2004. « Facilitating Sustainable Development through Public and Donor Regimes: Tools and Techniques. » *Public Procurement Law Review* 1: 30–55.

Webber, M., et P. Labaste. 2010. *Building Competitiveness in Africa's Agriculture: a guide to value chain concepts and applications*. Washington, DC : Banque mondiale.

PAM. 2013. *The State of School Feeding Worldwide*. Rome : Programme alimentaire mondial. <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp257481.pdf?_ga=2.41631458.1315194011.1506328116-304731427.1501072274>. Consulté le 10 septembre 2018.

PAM. 2014a. *WFP 2008–2013 Purchase for Progress Pilot Initiative: Evaluation Report, Volume I*. Rome : Programme alimentaire mondial. <<https://www.wfp.org/content/mid-term-evaluation-wfp-2008-2013-%E2%80%9Cpurchase-progress%E2%80%9D-pilot-project-terms-reference>>. Consulté le 10 septembre 2018.

PAM. 2014b. *Purchase for Progress (P4P)—Final Consolidated Procurement Report (September 2008 – December 2013)*. Rome : Programme alimentaire mondial. <<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp270609.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.

PAM. 2016. *Food Quality and Safety—P4P Experiences in Systemic Change*. Rome : Programme alimentaire mondial. <https://www.wfp.org/sites/default/files/P4P%20Systemic%20Change%20Fact%20Sheets-5-Food%20Quality_11%20October_Advance%20Draft.pdf>. Consulté le 10 septembre 2018.

PAM. n.d. *P4P Purchase for Progress*. Rome : Programme alimentaire mondial. <<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp223705.pdf>>. Consulté le 10 septembre 2018.

Banque mondiale. 2011. *Social protection for a Changing India, Volume I*. Banque mondiale : Washington, DC.

Banque mondiale. 2016. *Sustainable Procurement: An introduction for practitioners to sustainable procurement in Banque mondiale IPF projects*. Washington, DC : Banque mondiale.

Banque mondiale. 2017a. *Benchmarking Public Procurement 2017 Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 Economies*. Washington, DC : Banque mondiale.

Banque mondiale. 2017b. *Doing Business: Equal opportunity for all: A Banque mondiale Group flagship report*. Washington, DC : Banque mondiale.

NOTES

2. See: <<http://bpp.worldbank.org/>>.

3. The USDA (2015) has defined unprocessed products as locally grown or raised products that retain their inherent character.

4. Government guidelines in Peru award 15 extra points to farmer organisations and suppliers that purchase food from smallholders (MIDIS 2013). In South Africa, a maximum of 20 points are awarded to the BBBE criteria for contracts between R30,000 and R1 million, and a maximum of 10 points for contracts over R1 million (Quinot 2013).

5. This refers to the most common forms of enterprises found in the great majority countries—i.e. sole proprietorship, partnership, corporation, cooperative or company.



Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brésil
Téléphone: +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org ■ www.ipcig.org