

# Achats publics de produits alimentaires et appui aux petits exploitants : l'importance d'un cadre réglementaire favorable

*Luana F. Swensson, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)*

**Les initiatives inclusives d'achats publics** de produits alimentaires constituent des instruments utiles pour appuyer les petits exploitants et favoriser leur intégration aux marchés formels. Elles reposent sur le postulat suivant : en plus de répondre aux besoins immédiats de l'État, les institutions publiques habilitées à attribuer des contrats peuvent utiliser cette compétence pour atteindre des objectifs sociaux, environnementaux ou économiques à plus long terme. Pour être mises en œuvre, elles dépendent toutefois d'un cadre réglementaire qui leur soit favorable.

Pour acheter des biens et des services, les gouvernements doivent observer des règles précises qui constituent l'un des principaux traits distinctifs de la passation des marchés publics. Dans la plupart des pays, des règlements en régissent les différentes étapes et imposent des instruments pour répondre aux objectifs et principes traditionnels de la passation des marchés : une méthode de passation des marchés par défaut (par ex. : appels d'offres ouverts) et des critères d'attribution des contrats. Ces cadres imposent et/ou déterminent également des pratiques administratives précises, comme les procédures de publication des appels d'offres, la taille des contrats, les délais de paiement et les critères d'éligibilité.

Incompatibles avec les caractéristiques et capacités des petits producteurs, la plupart de ces règles et pratiques standard peuvent même entraver leur accès aux marchés publics, compromettant du même coup la mise en œuvre des initiatives d'achats publics de produits alimentaires ciblant ces populations (Swensson 2018).

D'après l'analyse de la littérature et des expériences nationales en matière de passation des marchés, différents mécanismes peuvent servir à définir un cadre réglementaire favorable à la participation des petits exploitants aux achats publics de produits alimentaires. Si la littérature juridique étudie abondamment ces mécanismes (comme Watermeyer 2004), elle dialogue encore trop peu avec les débats consacrés aux achats publics de produits alimentaires dans le cadre du développement rural.

Le tableau ci-dessous fournit une brève description des principaux mécanismes juridiques et de leur utilisation dans le cadre de programmes d'achats de produits alimentaires et d'alimentation scolaire.

L'analyse en question indique que ces mécanismes juridiques (notamment les systèmes de traitement préférentiel) jouent un rôle majeur dans l'intégration de plus vastes objectifs aux règles de passation des marchés publics, comme l'appui aux petits exploitants agricoles. D'après cette analyse, ces mécanismes peuvent entrer en conflit avec la vocation traditionnelle de la passation des marchés publics, dont les objectifs peuvent s'avérer contradictoires (*ibid*).

Malgré leurs différences, les mécanismes juridiques des différents pays présentent un point commun : tous reconnaissent que l'objectif d'appuyer les petits exploitants par le biais des achats publics de produits alimentaires ne peut simplement se substituer, à n'importe quel prix, à tous les objectifs et principes de la passation des marchés publics. Les systèmes de traitement préférentiel doivent faire des compromis et fixer des conditions et garanties pour parvenir à un juste équilibre. Une réglementation doit donc avoir été soigneusement conçue.



L'analyse de différentes expériences nationales démontre la possibilité de recourir au traitement préférentiel pour appuyer l'agriculture familiale tout en maintenant un juste équilibre avec les principes traditionnels de la passation des marchés publics. Elle démontre également l'importance de disposer d'un cadre réglementaire bien conçu, qui joue un rôle fondamental dans la mise en œuvre des initiatives d'achats publics de produits alimentaires ciblant les petits exploitants.

#### Utilisation des mécanismes juridiques dans le cadre de programmes d'achats publics de produits alimentaires et d'alimentation scolaire

Mécanisme juridique	Description	Exemples d'utilisation dans les pays
Réserves	Les contrats sont entièrement ou en partie réservés à une certaine catégorie de soumissionnaires (bénéficiaires ciblés) répondant à des critères prédéfinis.	Programmes d'achats alimentaires du Brésil (PAA) (loi n° 11.947/2009).
Préférences	Bien que l'ensemble des soumissionnaires admissibles pour conclure un contrat puissent participer à l'appel d'offres, des avantages concurrentiels sont accordés aux candidats répondant aux critères prédéfinis ou s'engageant à atteindre des objectifs précis dans l'exécution de leur contrat.	Programmes de nutrition infantile du ministère de l'Agriculture des États-Unis (droit public, loi n° 110-246 du 18 juin 2008).
Indirect	Bien que les institutions publiques ne s'approvisionnent pas directement auprès des bénéficiaires ciblés, des exigences de passation des marchés sont posées pour promouvoir des objectifs précis en contraignant les soumissionnaires à les atteindre (en leur exigeant par exemple d'acheter un pourcentage minimum de produits auprès des bénéficiaires ciblés).	Programme national d'alimentation scolaire du Paraguay (décret n° 3000/2015 et résolution DNCP 2915/2015).

Source : Tableau élaboré par les auteurs à partir de Watermeyer 2004.

#### Références :

- Watermeyer, R. B. 2004. « Facilitating sustainable development through public and donor regimes: Tools and techniques. » *Public Procurement Law Review*, 1, 30–55.
- Swensson, L.F.J. 2018. « Aligning policy and legal frameworks for supporting smallholder farming through public food procurement: The case of school feeding programmes. » *Working Paper N° 177*. Rome : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et Brasília : Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive.