

Mettre en place un environnement favorable aux programmes d'achats publics d'aliments : les contributions du Mozambique

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

Les programmes d'achats publics d'aliments se sont fixé l'objectif de mettre les petits exploitants en relation avec les marchés publics et la demande qui en émane (par ex. : cantines scolaires). Or, leur capacité à atteindre un tel objectif repose sur une série de conditions interdépendantes : l'existence d'une volonté politique et d'une demande publique, la mise en œuvre de changements institutionnels et l'étroite coordination entre les politiques et le cadre juridique.

Deux initiatives pilotes menées au Mozambique, à savoir le projet pilote du programme national d'alimentation scolaire (PRONAE) et le programme PAA Afrique (*Purchase from Africans for Africa*, « Acheter aux Africains pour l'Afrique »), ont mis en lumière les effets d'un manque de cohérence entre les différents cadres existants (politique, juridique et institutionnel) sur la mise en œuvre de programmes d'achats publics d'aliments. À titre d'essai, ces initiatives ont appliqué différents modèles d'achats décentralisés de denrées alimentaires produites par de petits exploitants et destinées à approvisionner des cantines scolaires.

Malgré les grandes avancées opérées par ces initiatives pilotes, la perspective de mettre en œuvre ce type d'achats auprès de petits exploitants et de procéder à leur expansion se trouve encore entravée par les sérieuses lacunes qui minent les différents cadres (politique, institutionnel et juridique) et par des difficultés de fonctionnement, telles que le décalage qui existe entre le texte des politiques et la façon dont elles sont appliquées, l'absence d'une approche multisectorielle efficace, le manque d'alignement des réglementations en matière d'achats publics, la faiblesse des capacités humaines et institutionnelles au niveau décentralisé (qui entrave la mise en œuvre de modalités d'achats décentralisés), les incohérences au sein des systèmes existants de contrôle de la qualité et de la sûreté des aliments et les différentes entraves opérationnelles intrinsèquement liées à ces cadres.

À titre d'exemple, le PRONAE s'est notamment fixé l'objectif d'appuyer les petits exploitants locaux, mais les réglementations existantes en matière d'achats publics ne fournissent pas les instruments appropriés pour le faire.

En raison de leur complexité, de leur coût et de la rigidité de leurs conditions, les procédures standard d'approvisionnement telles qu'elles sont définies dans le cadre juridique existant s'avèrent incompatibles avec les caractéristiques et les capacités des fournisseurs (Swensson et Klug 2017). Si on y ajoute des contrats privilégiant les prix les plus bas, ces procédures favorisent en réalité les gros fournisseurs spécialisés. Ce manque d'alignement a conduit le projet pilote du PRONAE à s'approvisionner presque exclusivement auprès de négociants locaux plutôt qu'auprès de petits exploitants locaux.

L'hypothèse selon laquelle il suffirait de se concentrer sur l'objectif de réformer les politiques existantes ou d'en instaurer de nouvelles pour pouvoir jeter les bases d'un nouveau programme d'alimentation scolaire exhaustif et exclusivement approvisionné par de petits exploitants se trouve remise en question au Mozambique, où les institutions et les différents cadres juridiques n'ont pas encore été mis en adéquation avec ces nouveaux objectifs en matière de politiques. Pour être efficaces, de telles réformes doivent nécessairement s'accompagner d'une révision des institutions et des cadres administratifs et juridiques existants.

Pour appuyer ce processus, il peut être utile de faire appel à des groupes de coordination multisectoriels chargés d'évaluer les goulets d'étranglement et de sensibiliser au besoin de changements et de réalignements. Le succès de ces nouvelles politiques dépend toutefois de l'efficacité de leur mise en œuvre, qui repose à son tour sur la participation et l'engagement des différentes parties prenantes. Dans le cas des initiatives pilotes



menées au Mozambique, la participation active des ministères sectoriels en charge de l'approvisionnement public, de l'agriculture, de la sûreté alimentaire et du développement rural n'a pas été pleinement obtenue.

Les différents cadres (politique, institutionnel et juridique) ont ainsi eu un impact direct sur la mise en œuvre des initiatives pilotes ; à l'inverse, ces initiatives pilotes ont quant à elle joué un rôle fondamental en révélant les ajustements qui doivent être apportés à ces mêmes cadres.

La possibilité de tester différents modèles d'approvisionnement offre aux gouvernements l'occasion de promouvoir des débats réalistes fondés sur le contexte propre à leur pays, mais aussi d'envisager les principales difficultés de mise en œuvre que ces différents modèles sont susceptibles de poser en matière d'élaboration et d'expansion d'un programme national.

Ces différents modèles peuvent être classés selon différentes caractéristiques : la centralisation/décentralisation de l'approvisionnement et d'autres activités, les modalités des contrats et de la possibilité ou non de mener ces activités en interne ou de les externaliser. Chaque modèle présente des avantages et inconvénients qui lui sont propres et sont directement liés au contexte de mise en œuvre ; il n'existe pas de formule unique et parfaite (Gelli et al. 2012).

Les initiatives pilotes testées au Mozambique ont apporté d'intéressantes contributions au débat en révélant notamment le besoin d'ajuster les réglementations relatives aux achats publics et la possibilité de mettre en place différents niveaux de décentralisation selon les denrées à acheter et le domaine de mise en œuvre des programmes. Les résultats de ces initiatives pilotes ont par exemple indiqué qu'il pouvait être bon de combiner un modèle plus centralisé pour l'acquisition de céréales (comme celui adopté par le PAA Afrique) à un modèle plus décentralisé pour l'acquisition de produits frais (au niveau du district ou de l'établissement scolaire), alors que cette solution n'avait pas été envisagée au départ.

Références :

Gelli, A., A. Kretschmer, L. Molinas, et M. De la Mothe. 2012. "A comparison of supply chains for school food : Exploring operational trade-offs across implementation models." *HGSF Working Paper Series*, No. 7. Londres : Partnership for Child Development.

Swensson, L.F.J., et I. Klug. 2017. "Implementation of decentralised 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* No. 161. Rome : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), et Brasília : Centre international de politiques pour la croissance inclusive (IPC-IG).