



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

GCP/GLO/775/ITA

« Soutien stratégique à l'approvisionnement alimentaire mené par les gouvernements pour les initiatives d'alimentation scolaire à base de produits locaux »

# HARMONISATION DES RÈGLES ET DES PRATIQUES DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS POUR LA MISE EN ŒUVRE DES INITIATIVES D'ALIMENTATION SCOLAIRE LIÉES À LA PRODUCTION LOCALE: LE CAS DU SÉNÉGAL

Luana F. J. Swensson

Les appellations employées dans ce produit d'information 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) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Le fait qu'une société ou qu'un produit manufacturé, breveté ou non, soit mentionné ne signifie pas que la FAO approuve ou recommande ladite société ou ledit produit de préférence à d'autres sociétés ou produits analogues qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

## Contenu

INTRODUCTION .....	5
1. DES INITIATIVES D'ALIMENTATION SCOLAIRE LIÉES À LA PRODUCTION LOCALE DES PETITS PRODUCTEURS .....	6
1.1. Pourquoi lier les programmes d'alimentation scolaire à la production locale des petits exploitants? .....	6
1.2. L'importance d'un cadre réglementaire favorable .....	10
2. LES MARCHÉS PUBLICS ET LES INITIATIVES D'ALIMENTATION SCOLAIRE LIÉES À LA PRODUCTION LOCALE AU SÉNÉGAL: RÈGLES, PRATIQUES ET DÉFIS À RELEVER .....	11
2.1. Règles et pratiques en matière de marchés publics au Sénégal .....	11
2.1.1. Procédures de passation des marchés et critères d'évaluation .....	12
2.1.2. Volume du contrat .....	18
2.1.3. Conditions de participation .....	18
2.1.4. Accès à l'information .....	19
2.1.5. Délai de paiement .....	19
2.2. Des initiatives d'alimentation scolaire liées à la production locale au Sénégal .....	20
2.2.1. L'initiative gouvernementale .....	20
2.2.2. L'initiative du PAM .....	23
2.2.3. Autres initiatives .....	24
2.3. Difficultés liées aux règles et pratiques en matière de marchés publics pour la mise en œuvre des initiatives d'alimentation scolaire liées à la production locale au Sénégal .....	26
3. L'HARMONISATION DES RÈGLES ET PRATIQUES EN MATIÈRE DE MARCHÉS PUBLICS POUR LA MISE EN ŒUVRE DES INITIATIVES D'ALIMENTATION SCOLAIRE LIÉES À LA PRODUCTION LOCALE .....	32
3.1. Meilleures pratiques au niveau international .....	32
3.1.1. Les régimes préférentiels .....	33
3.1.2. Autres instruments juridiques .....	35
3.1.3. Ajustements administratifs .....	37
3.2. Instruments en place au Sénégal .....	38
3.2.1. Régimes préférentiels .....	38
3.2.2. Autres instruments juridiques .....	40
3.2.3. L'arrêté n° 863/2015: Procédures spéciales pour les communes dont le budget annuel ne dépasse pas 300 millions francs CFA .....	41
3.2.4. Ajustements administratifs .....	42
4. RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS .....	42
BIBLIOGRAPHIE .....	46

## ACRONYMES

ARMP	Autorité de régulation des marchés publics
ASPRODEB	Association des producteurs pour le développement à la base
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international
CGE	Comité de gestion d'école
CMP	Code des marchés publics
CNCR	Conseil national de concertation et coopération des ruraux
CSA	Commissariat à la sécurité alimentaire
DAO	Dossier d'appel d'offres
DCaS	Division des cantines scolaires
DCMP	Direction centrale des marchés publics
DRP	Procédure de demande de renseignements et de prix
ERASAN	Enquête rurale sur la sécurité alimentaire et la nutrition
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
HGSF	Alimentation scolaire liée à la production locale
HLPE	Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition
IIAG	Indice Ibrahim de la gouvernance africaine
IPC-IG	Centre international de politiques pour la croissance inclusive
MAER	Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
ONG	Organisation non gouvernementale
PAA	Acheter aux Africains pour l'Afrique
PAM	Programme alimentaire mondial
PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine
PG-HGSF	Gouvernance des achats pour l'alimentation scolaire à l'aide de produits locaux
PNAE	Programme national d'alimentation scolaire
PNDN	Politique nationale de développement de la nutrition
PRACAS	Programme d'accélération de la cadence de l'agriculture sénégalaise
PRONAF	Programme d'appui à l'agriculture familiale
PSE	Plan Sénégal émergent
PSMN	Plan stratégique multisectoriel de nutrition
SABER	Systèmes d'approche pour de meilleurs résultats de l'éducation
SNSAR	Stratégie nationale de sécurité alimentaire et de résilience
UA	Union africaine
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
USDA	Département de l'agriculture des États-Unis
UNSCN	Comité permanent de la nutrition

# HARMONISATION DES RÈGLES ET DES PRATIQUES DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS POUR LA MISE EN ŒUVRE DES INITIATIVES D'ALIMENTATION SCOLAIRE LIÉES À LA PRODUCTION LOCALE :

## Le cas du Sénégal<sup>1</sup>

Luana F. J. Swensson<sup>2</sup>

### INTRODUCTION

Ce rapport vise à informer sur l'harmonisation des règles et pratiques en matière de marchés publics afin de soutenir la mise en œuvre des initiatives gouvernementales d'alimentation scolaire liées à la production locale. Cette approche (connue sous le nom de «Home-Grown School Feeding» en anglais) peut être comprise comme un modèle d'alimentation scolaire conçu pour fournir aux enfants des aliments sains, variés et nutritifs provenant de petits exploitants locaux<sup>3</sup> (FAO et PAM, 2018).

Le rapport s'appuie sur l'expérience de divers pays et se fonde sur l'observation que la création d'un lien entre les programmes d'alimentation scolaire et la production agricole locale des petits producteurs nécessite des ajustements et des réformes aux niveaux institutionnel, politique et réglementaire. Il s'agit notamment de l'harmonisation des lois, règlements et pratiques en matière de marchés publics.

Le rapport fait partie du projet GCP/GLO/775/IT « *Soutien stratégique à l'approvisionnement alimentaire mené par les gouvernements pour les initiatives d'alimentation scolaire à base de produits locaux* » qui comprend une étude similaire réalisée en Éthiopie (Swensson, 2019). Il est organisé en quatre grandes sections:

La **première section** donne un aperçu des multiples avantages potentiels de l'établissement de liens entre les programmes d'alimentation scolaire et la production agricole locale des petits producteurs, ainsi que de l'ensemble des conditions que ce lien exige, notamment un cadre juridique favorable. S'appuyant sur les différentes expériences nationales, elle souligne l'importance d'un cadre réglementaire favorable et identifie les principaux défis que les règles et pratiques standard en matière de marchés publics imposent à la mise en œuvre d'initiatives d'alimentation scolaire liées à la production locale.

---

<sup>1</sup> La version anglaise de ce rapport est disponible à l'adresse suivante:

<http://www.fao.org/3/cb1204en/cb1204en.pdf>

<sup>2</sup> Le rapport a bénéficié des contributions de Florence Tartanac (fonctionnaire principal, ESN); Cristina Scarpocchi (coordonnatrice du projet GCP/GLO/775/ITA), et Thiam Abdoulaye (consultante nationale FAOSN).

<sup>3</sup> Même si une partie seulement de la nourriture est achetée localement aux petits exploitants agricoles, un programme d'alimentation scolaire peut quand même être considéré comme «local», à condition que les achats locaux soient conçus pour soutenir et encourager l'agriculture et les marchés alimentaires locaux, et que ces objectifs soient pris en compte lors de la conception et de l'exécution du programme et institutionnalisés dans les politiques et réglementations applicables (FAO et PAM, 2018).

La **deuxième section** porte sur l'expérience du Sénégal. Elle offre une évaluation des règles et pratiques standard du Sénégal en matière de marchés publics et des initiatives actuelles d'alimentation scolaire liées à la production locale. Elle analyse les principaux défis que les règles et pratiques standard en matière de marchés publics peuvent présenter pour la participation des petits producteurs et de leurs organisations aux marchés publics de produits alimentaires.

La **troisième section** examine les divers outils et instruments qui peuvent être utilisés pour harmoniser les règles et pratiques en matière de marchés publics et surmonter les difficultés identifiées. Premièrement, elle présente les meilleures pratiques au niveau international, en explorant les divers mécanismes adoptés dans certains pays pour soutenir les petits exploitants agricoles et leurs organisations par le biais des programmes d'alimentation scolaire à trois niveaux différents: (i) les régimes préférentiels, (ii) d'autres types d'intervention législative, et (iii) les adaptations au niveau administratif. Deuxièmement, elle analyse la disponibilité d'instruments similaires au Sénégal et la possibilité de leur mise en œuvre dans le contexte de l'alimentation scolaire.

Sur la base de ces analyses, la **quatrième section** présente des recommandations spécifiques pour l'harmonisation des règles et pratiques en matière de marchés publics pour la mise en œuvre d'initiatives d'alimentation scolaire liées à la production locale au Sénégal.

Le rapport utilise des données provenant de sources primaires et secondaires. Il combine une étude documentaire de la littérature, des rapports et des études de cas pertinents sur le sujet avec des données primaires et des avis d'experts tirés des expériences nationales. Les opinions ont été recueillies principalement lors d'entretiens semi-structurés menés au Sénégal en novembre 2018 ainsi que lors d'un atelier de discussion avec les principales parties prenantes organisé à Dakar pendant la même période<sup>4</sup>.

## 1. DES INITIATIVES D'ALIMENTATION SCOLAIRE LIÉES À LA PRODUCTION LOCALE DES PETITS PRODUCTEURS

### 1.1. Pourquoi lier les programmes d'alimentation scolaire à la production locale des petits exploitants ?

Lier l'alimentation scolaire à la production locale des petits producteurs constitue une occasion de multiplier les avantages des programmes d'alimentation scolaire. Comme l'ont montré différentes expériences nationales, outre les avantages en matière d'éducation et de sécurité alimentaire pour les écoliers, ce lien a le potentiel d'améliorer les moyens de subsistance des petits exploitants agricoles et des communautés locales et de renforcer le lien entre nutrition, agriculture et protection sociale (FAO et PAM, 2018).

L'une des principales caractéristiques des initiatives d'alimentation scolaire liées à la production locale réside dans le fait qu'elles peuvent influencer tant sur la consommation que sur les modes de production alimentaire selon les décisions prises concernant : i) les aliments à acheter (locaux, variés, nutritifs, sains et culturellement appropriés); ii) les fournisseurs (ex. les aliments peuvent être achetés auprès de petits exploitants agricoles locaux et/ou de petites et micro-entreprises alimentaires, de femmes, de jeunes et/ou d'autres groupes vulnérables); et iii) les types de pratiques de production dont sont issues les

---

<sup>4</sup> Atelier technique sur l'alignement des règles et des pratiques de passation des marchés publics pour l'alimentation scolaire à travers l'offre des petits producteurs locaux: stratégies et bonnes pratiques. Dakar, les 14 et 15 novembre 2018.

denrées (ex. des pratiques de production agricole qui assurent la durabilité environnementale et protègent la biodiversité). Il est ainsi possible d'accroître les bénéfices et le nombre de bénéficiaires des initiatives d'alimentation scolaire, non seulement ceux qui reçoivent et consomment des aliments, mais également ceux qui les produisent et la communauté locale (FAO et PAM, 2018; Global Panel, 2015; 2016; Tartanace et al., 2019; Swensson and Tartanac, 2020; UNSCN, 2017).

Cette approche a été reconnue dans le document de politique des cantines scolaires au Sénégal (2012). Dans celui-ci, l'alimentation scolaire est explicitement reconnue comme une opportunité pour valoriser et développer la production locale. Elle est aussi reconnue comme un instrument de lutte contre la pauvreté à travers la création d'une opportunité de marché et l'augmentation des revenus des petits producteurs. L'établissement d'un lien entre les cantines scolaires et la production locale des petits exploitants fait également partie des recommandations du rapport du SABER-Sénégal (2014).

L'approche est également cohérente avec les cadres politiques internationaux et régionaux, y compris l'accent particulier qui y est mis dans les cadres africains, qui comprennent le Sénégal. Il s'agit notamment du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) du NEPAD reconnaît le lien entre les programmes d'alimentation scolaire et la production locale des petits exploitants comme une initiative «gagnant-gagnant» pour les enfants et les agriculteurs, capable de promouvoir la sécurité alimentaire et le développement rural. Cela inclut également la Déclaration de Malabo de l'Union africaine (UA) sur «l'accélération de la croissance et de la transformation de l'agriculture pour une prospérité partagée et des moyens de subsistance améliorés», dans laquelle les initiatives d'alimentation scolaire liées à la production locale sont reconnues comme une stratégie clé pour atteindre son objectif global d'éradication de la faim en Afrique d'ici 2025 (Déclaration de Malabo, 2014). Il s'agit notamment du cadre de la FAO sur l'alimentation et la nutrition scolaires (FAO, 2019).

Les principaux avantages du concept d'alimentation scolaire liée à la production locale particulièrement pertinents dans le contexte sénégalais sont les suivants:

**i) Soutenir l'agriculture locale et les petits exploitants agricoles.** En fonction des décisions prises relatives aux fournisseurs auprès desquels les aliments doivent être achetés, les programmes publics d'approvisionnement alimentaire - y compris les cantines scolaires - peuvent devenir des instruments pour soutenir la production agricole locale et les petits exploitants et stimuler le développement économique local. Plusieurs études démontrent qu'une demande régulière et prévisible de produits des petits exploitants agricoles de la part des écoles et d'autres institutions publiques peut encourager les agriculteurs à accroître et à diversifier leur production agricole tout en réduisant les risques liés aux investissements. Cela peut contribuer à augmenter leurs revenus et leur accès aux marchés formels (Drake et al., 2016; FAO, 2015b; FAO et PAM, 2018; Global Panel, 2015b; IPC-IG et PAM, 2013; Kelly et Swensson, 2017; Sumberg et Sabates-Wheeler, 2010; UNSCN, 2017). Ceci est très pertinent dans le contexte sénégalais compte tenu de la forte dépendance du Sénégal à l'égard d'aliments importés, avec environ 70 pour cent de la consommation de céréales provenant des importations, d'une part, et du pourcentage élevé de ménages impliqués dans l'agriculture (environ 65 %), d'autre part (PAM, 2018; PAM et FAO, 2017). Ce potentiel des programmes d'alimentation scolaire liés à la production locale est non seulement explicitement reconnu par le document de politique des cantines scolaires (2012), mais il est également en ligne avec le Plan Sénégal émergent (PSE) qui aborde les défis liés au développement social et économique du pays et fait de l'agriculture un secteur clé pour promouvoir une croissance inclusive.

L'alimentation scolaire liée à la production locale est également susceptible de **(ii) générer des bénéfices pour une série d'acteurs tout au long de la chaîne de valeur**. Les programmes d'alimentation scolaire liés à la production locale peuvent constituer un débouché important pour les petits commerçants, les transformateurs et les micro, petites et moyennes entreprises alimentaires, qui peuvent fournir aux écoles des produits alimentaires transformés nutritifs tels que du pain, de la gelée de fruits et des mélanges de céréales enrichis, comme dans le cas du Brésil et de l'Inde (FAO et PAM, 2018; Global Panel, 2015). Comme les femmes et/ou les jeunes sont souvent propriétaires de ces entreprises, l'alimentation scolaire liée à la production locale peut également contribuer à l'autonomisation des jeunes et à l'équité entre les sexes. Compte tenu de la forte contribution des femmes à la production alimentaire dans le pays, l'alimentation scolaire liée à la production locale peut être un instrument important pour soutenir ces acteurs vulnérables (PAM et FAO, 2017). Les bénéfices pour les communautés locales peuvent également inclure la création d'emplois locaux pour la livraison de nourriture et la préparation des repas scolaires (FAO et PAM, 2018).

L'alimentation scolaire liée à la production locale peut également **(iii) promouvoir les coopératives ou les associations d'agriculteurs**, ce qui peut améliorer la capacité des agriculteurs à se connecter aux marchés. Les données des initiatives pilotes de la Zambie, du Brésil et de l'Éthiopie, par exemple, montrent que le nombre de membres et la capacité de coopération ont augmenté grâce à la participation des organisations paysannes aux programmes d'alimentation scolaire liés à la production locale et à leur impact positif sur l'accès au marché (Kelly et Swensson, 2017; PAM et al., 2016). Des résultats similaires ont également été obtenus au Sénégal dans le cadre de l'initiative Acheter aux Africains pour l'Afrique (PAA Afrique) (FAO, 2017).<sup>5</sup> L'encadré n. 3 de la section 2.2.2 donne un aperçu de la mise en œuvre du programme PAA Afrique au Sénégal. Cet avantage potentiel est particulièrement pertinent dans le contexte national du Sénégal, compte tenu des défis concernant l'organisation de la production et des agriculteurs dans ce pays et les efforts du gouvernement pour les surmonter (comme indiqué à la section 2.3).

Les initiatives d'alimentation scolaire liées à la production locale ont également la possibilité **(iv) d'améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition des écoliers ainsi que des petits exploitants agricoles et de leurs communautés**. En définissant les aliments à acheter (tels que des aliments sûrs, nutritifs, variés et produits localement), les initiatives d'alimentation scolaire peuvent devenir de puissants instruments pour améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition des enfants ainsi que des petits exploitants agricoles et de leurs communautés, grâce à une production, une consommation et des revenus accrus et diversifiés. La diversification de la demande des programmes d'alimentation scolaire peut, en effet, avoir un effet direct sur la consommation alimentaire, la diversité alimentaire et l'état nutritionnel des écoliers (FAO et PAM, 2018). Des études menées dans des pays comme le Brésil, le Kenya et le Ghana montrent qu'une alimentation scolaire bien conçue peut entraîner une augmentation de la variété et de la quantité d'aliments sains servis dans les écoles et une amélioration de la diversité alimentaire des élèves (Niebylski et al., 2014; Sidaner et al., 2012; UNSCN, 2017).

Compte tenu de l'ampleur des contrats du secteur public, une diversification de la demande - en particulier lorsqu'elle est liée aux achats auprès des petits producteurs locaux - peut également stimuler

---

<sup>5</sup> Selon le rapport de suivi à mi-parcours du PAA Afrique, il a été observé au Sénégal «une amélioration substantielle de la structure organisationnelle des organisations paysannes participantes, qui ont démontré une vie organisationnelle plus active» (FAO, 2017).



la diversification de la production par ces acteurs<sup>6</sup>. Cela peut conduire - selon le contexte - à une augmentation de la consommation d'aliments locaux, diversifiés et nutritifs par les petits exploitants (Biodiversity International, 2016; HLPE, 2017; IPES, 2016; Niebylski et al., 2014). La diversification de la production peut également aboutir à une augmentation de la disponibilité de produits locaux et diversifiés sur les marchés locaux, contribuant ainsi à la sécurité nutritionnelle de la population non agricole (Valencia et al., 2019). Ainsi, selon le choix des produits à acheter, les programmes d'alimentation scolaire ont la possibilité de diversifier l'alimentation des enfants, des agriculteurs et des communautés locales tout en favorisant la production et l'accès à une plus grande variété alimentaire. Ceci est très pertinent au Sénégal, compte tenu de la nécessité d'améliorer la diversité alimentaire du pays et de réduire la dépendance à l'égard des aliments importés (USAID, 2018)<sup>7</sup>. Comme le reconnaît la politique nationale d'alimentation scolaire (2012), les cantines scolaires peuvent jouer un rôle clé dans la promotion de la campagne nationale pour la production et la consommation locale de céréales, au détriment des céréales importées. Ceci est particulièrement important compte tenu de la forte dépendance du Sénégal à l'égard des aliments importés, y compris les aliments servis dans les écoles.

Les initiatives d'alimentation scolaire liées à la production locale peuvent également cibler les aliments qui sont produits d'une manière spécifique et donc utiliser leur pouvoir d'achat pour **(v) soutenir et promouvoir des pratiques de production agricole qui assurent la durabilité environnementale** (Foodlinks, 2013). Il s'agit, par exemple, d'utiliser également la demande des cantines scolaires pour appuyer des pratiques adaptées à l'agroécologie et à la biodiversité (Valencia et al., 2019)<sup>8</sup>.

Compte tenu de tous ces avantages du lien entre les cantines scolaires et la production agricole locale, il est possible d'affirmer que les programmes d'alimentation scolaire liés à la production locale peuvent contribuer directement à la mise en œuvre de divers objectifs politiques gouvernementaux, liés non seulement au secteur de l'éducation mais aussi à l'agriculture, à la santé, au travail et aux affaires sociales.

Ils peuvent donc constituer un instrument important pour appuyer la mise en œuvre du Plan Sénégal émergent (PSE), - le cadre des politiques économiques et sociales du Sénégal, conçu pour accélérer les progrès du pays vers les marchés émergents et placer l'agriculture au centre de sa stratégie - et ses politiques sectorielles connexes. Il s'agit notamment de la Politique nationale de développement de la nutrition (PNDN, 2015-2025) et de son Plan stratégique multisectoriel de nutrition (PSMN, 2017-2021) visant à améliorer l'état nutritionnel des populations vulnérables; de la Stratégie nationale de sécurité alimentaire et de résilience (SNSAR, 2015-2035), ainsi que du Programme d'accélération de la cadence de l'agriculture sénégalaise (PRACAS) du Sénégal. Le PRACAS est le volet agricole du PSE, il vise à (i) renforcer la sécurité alimentaire du Sénégal et rééquilibrer une balance commerciale perturbée par les importations

---

<sup>6</sup> En Éthiopie, par exemple, une augmentation de la diversification des produits de base plantés et offerts localement a été évaluée à la suite de l'approche HGSF dans le pays (PAM, PCD et Dubai Cares, 2016; PAM, 2018). Une étude du programme pilote menée dans la région des nations, nationalités et peuples du Sud en Éthiopie (RNNPS) montre que cette augmentation est due à la forte demande des écoles, qui a servi de garantie pour les agriculteurs qui seraient autrement réticents à planter de nouveaux types de cultures (PAM, 2018).

<sup>7</sup> Selon l'Enquête rurale sur la sécurité alimentaire et la nutrition (ERASAN-2014) au Sénégal, 43,2 % des ménages ont une faible diversité alimentaire et 46,4 % en ont une moyenne. Dans les départements du sud du Sénégal, plus de 60 % des ménages consomment moins de trois groupes alimentaires par semaine (Tine et al., 2018).

<sup>8</sup> Au Brésil, par exemple, ces produits prennent le pas sur les produits conventionnels dans le cadre de son Programme national d'alimentation scolaire (PNAE) dans le but de promouvoir la production écologique et biologique. Ils peuvent également obtenir des prix plus élevés (jusqu'à 30 % de plus) que les produits conventionnels.

de produits alimentaires, (ii) développer des filières intégrées compétitives à haute valeur ajoutée, et (iii) préserver les équilibres socioéconomiques et dynamiser l'économie rurale.

## 1.2. L'importance d'un cadre réglementaire favorable

Malgré son grand potentiel, l'établissement d'un lien entre les cantines scolaires et la production agricole locale des petits exploitants n'est pas un processus simple. Il exige une série de conditions qui doivent être coordonnées et cohérentes les unes avec les autres. Ces conditions dépendent de la volonté du gouvernement et de la demande à un temps donné, mais également d'autres facteurs. Elles sont liées à des facteurs relatifs à la demande et à l'offre ainsi qu'à l'environnement politique, juridique et institutionnel favorable (Kelly et Swensson, 2017; Smith et al., 2016; Swensson et Klug, 2017). Surtout, elles prennent en compte, avec une attention particulière, un cadre réglementaire favorable (Swensson, 2018).

Il existe plusieurs lois et règlements pertinents pour le développement et la mise en œuvre des initiatives d'alimentation scolaire liées à la production locale. Il s'agit par exemple des lois sur le commerce et l'agriculture, de la législation sur l'éducation, de la législation et des normes en matière de sécurité sanitaire des aliments, des lois sur la protection sociale, des lois sur les droits de l'homme, des normes nutritionnelles et des lois sanitaires (FAO, 2020). Elles se focalisent aussi particulièrement sur le cadre réglementaire<sup>9</sup> des marchés publics, qui fait l'objet du présent rapport.

En effet, l'une des principales caractéristiques des initiatives d'approvisionnement alimentaire public (y compris celles des cantines scolaires) est que, comme tout type d'achat public, elles sont mises en œuvre et réglementées par des règles spécifiques et détaillées. Ces règles (de passation de marchés publics) régissent l'ensemble du processus de passation des marchés, façonnant et limitant les choix qui s'offrent aux gouvernements en ce qui concerne (i) les denrées alimentaires à acheter, (ii) la manière de les acheter et (iii) à qui les acheter. Par conséquent, les objectifs et la mise en œuvre de toute initiative gouvernementale d'alimentation scolaire sont intrinsèquement liés à un cadre réglementaire harmonisé en matière de marchés publics (Swensson, 2018).

Diverses études et expériences nationales démontrent les défis que les règles et pratiques standard et non harmonisées en matière de marchés publics peuvent poser à la mise en œuvre des initiatives d'alimentation scolaire liées à la production locale visant à utiliser également les marchés publics alimentaires<sup>9</sup> comme instrument de soutien à la production agricole locale et aux petits exploitants (Brooks et al., 2014; De Schutter, 2014; 2015; FAO, 2015a; b; Kelly et Swensson, 2017; Swensson, 2018; Swensson et Klug, 2017). Parmi les exemples venant du continent africain figure le projet de l'organisation non gouvernementale (ONG) SNV sur la gouvernance des achats pour l'alimentation scolaire locale (PG-HGSF), qui a été mis en œuvre au Mali, au Kenya et au Ghana. Selon les conclusions de ce projet, les réglementations et pratiques en matière de marchés publics qui ne tenaient pas compte de la situation des petits exploitants agricoles de la région constituaient l'une des principales raisons pour lesquelles ces pays ne parvenaient pas à s'approvisionner pleinement en produits obtenus auprès des petits exploitants locaux dans leurs programmes de repas scolaires (Brooks et al., 2014). Des conclusions similaires ont également été présentées pour le Mozambique dans une étude sur l'impact de l'environnement politique, institutionnel et juridique favorable à la mise en œuvre de programmes décentralisés d'achat d'aliments

---

<sup>9</sup> Le terme «cadre réglementaire» utilisé dans cette publication comprend toutes les lois et réglementations relatives aux marchés publics, les textes juridiques d'application générale et les décisions administratives prises dans le cadre des marchés publics.

pour les cantines scolaires élaborés dans le cadre du projet Acheter aux Africains pour l'Afrique (PAA) (Swensson et Klug, 2017).

Les principaux obstacles identifiés liés au cadre réglementaire des marchés publics sont notamment les suivants: (i) procédures des passations trop complexes et trop lourdes; (ii) le fait de se baser sur le «prix» comme principal critère d'attribution (au détriment de la qualité et d'autres valeurs socioéconomiques); (iii) conditions de participation disproportionnées et onéreuses; (iv) volume du contrat incompatible avec la capacité d'approvisionnement des petits producteurs locaux; (v) accès limité aux informations (sur les possibilités d'affaires et sur les avis d'attribution de marché); (vi) retards et conditions de paiement défavorables aux petits producteurs. Bien que certains de ces aspects du processus de passation des marchés publics puissent également affecter les grands fournisseurs, il est largement attesté qu'ils affectent plus particulièrement les petits fournisseurs (Brooks et al., 2014; Trybus, 2014; Groupe de la Banque mondiale, 2017).

Étant donné que la capacité financière et d'autres facteurs de production, y compris la capacité d'obtenir des informations sur les prix du marché et les possibilités de marchés publics, limitent généralement la participation des petits exploitants agricoles et des organisations paysannes aux marchés publics ou à tout autre marché aussi rigoureux, il est peu probable que les petits exploitants et les organisations d'agriculteurs puissent participer à ces marchés si certaines des contraintes ne sont pas levées.

La pertinence d'un cadre réglementaire favorable et des défis pour lier les cantines scolaires et l'agriculture locale peut également être vue au Sénégal. Celles-ci seront analysées dans la deuxième partie.

## 2. LES MARCHÉS PUBLICS ET LES INITIATIVES D'ALIMENTATION SCOLAIRE LIÉES À LA PRODUCTION LOCALE AU SÉNÉGAL: RÈGLES, PRATIQUES ET DÉFIS À RELEVÉ

### 2.1. Règles et pratiques en matière de marchés publics au Sénégal

Les marchés publics sont réglementés au Sénégal par une série de lois, décrets et arrêtés élaborés sous l'égide des directives de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) sur les marchés publics<sup>10</sup>. Ces directives fournissent des orientations sur la manière dont le secteur des marchés publics devrait être organisé aux niveaux institutionnel, juridique et technique, réduisant ainsi l'autonomie du législateur national. Les principaux documents juridiques qui transposent ces directives au niveau national comprennent le décret 2014-1212 (Code des marchés publics) qui régit le processus de passation des marchés; les décrets n° 2007-546 et n° 2007-547 qui définissent l'organisation, la composition, le fonctionnement, les rôles, les responsabilités et les mandats de l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) et de la Direction centrale des marchés publics (DCMP) et plusieurs arrêtés qui prévoient une réglementation spécifique pour l'application du Code des marchés publics.

L'ARMP, la DCMP, et les autorités contractantes (gouvernement central, autorités locales, etc.) sont les acteurs clés du système des marchés publics du Sénégal. Leur rôle consiste, respectivement, à réguler le système d'approvisionnement, à contrôler le processus d'approvisionnement et à effectuer les achats.

---

<sup>10</sup> Directive n° 04/2005/CM/UEMOA et n° 05/2005/CM/UEMOA.

Cette multiplicité de textes est compilée dans un «Recueil des textes juridiques sur les marchés publics» publié par l'ARMP. Le compendium représente également un effort pour répondre aux critiques concernant la complexité et les difficultés - en particulier pour les petits fournisseurs - à comprendre le système et leurs règles à travers la multiplicité des documents juridiques. D'autres mesures comprennent la traduction des textes juridiques en wolof (la principale langue locale sénégalaise) et la préparation de documents simplifiés et de listes de contrôle préparées par l'ARMP (CNUCED, 2013; Gateway International et Open Contract Partnership, 2017).

Conformément aux directives de l'UEMOA et à l'instar de la plupart des systèmes de marchés publics dans le monde, la réglementation des marchés publics est conçue sur la base d'une série d'objectifs et de principes. Ceux-ci sont: i) l'économie et l'efficacité du processus d'acquisition («acquérir les biens, travaux ou services dans les meilleures conditions possibles et que le processus lui-même se déroule sans retards inutiles ni gaspillage de ressources»); ii) l'égalité de traitement des candidats (c'est-à-dire pas de discrimination entre candidats, sauf conformément à la règle de préférence prévue dans le cadre réglementaire); iii) l'ouverture et le libre accès à la commande publique (avec possibilité de marchés publics ouverts à tout fournisseur potentiel et garantissant une concurrence réelle avec autant de candidats que possible), v) la transparence; et vi) l'obligation de rendre des comptes. (Décret n° 2014-1212; directive UEMOA n° 04/2005; présentation ARMP).

Le Sénégal (ainsi que les directives de l'UEMOA) ne reconnaît pas explicitement comme l'un des objectifs du système de passation des marchés la poursuite de résultats sociaux, économiques et/ou environnementaux (c'est-à-dire des objectifs politiques horizontaux). Néanmoins, comme nous le verrons à la section 3, il prévoit des instruments pour atteindre certains de ces objectifs. Il s'agit notamment de dispositions visant à promouvoir la participation des petites et moyennes entreprises (PME) aux marchés publics, ainsi qu'à promouvoir un environnement durable.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que le Sénégal a été le premier pays de l'UEMOA à adopter un code de transparence en 2012. Selon l'Indice Ibrahim de la gouvernance africaine (IIAG), le Sénégal est particulièrement performant par rapport aux autres pays de l'UEMOA et aux pays africains sur des indicateurs tels que «Absence de corruption dans les administrations publique» (75,7/100 avec un progrès significatif de + 23 points entre 2012 et 2013 et 7<sup>e</sup> sur 54 pays africains) et «Transparence et responsabilité» (57,2/100 et 8/54) (site IIAG).

#### 2.1.1. Procédures de passation des marchés et critères d'évaluation

Conformément aux Directives de l'UEMOA et aux pratiques internationales (en particulier la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international - CNUDCI - Loi type sur les marchés publics), le cadre réglementaire des marchés publics du Sénégal reconnaît différents types de procédures (modes) de passation que les autorités contractantes doivent utiliser pour l'acquisition de biens, travaux et services pour atteindre les objectifs fixés. Ces procédures sont:

**i) Appel d'offres ouvert:** cette procédure de passation des marchés est, comme dans la plupart des pays du monde, la procédure par défaut que les entités publiques doivent utiliser pour la passation des marchés de biens, travaux et services. Toute autre procédure ne peut être utilisée que si elle est expressément autorisée par le règlement.

La procédure de l'appel d'offres ouvert se caractérise généralement par un niveau élevé de concurrence, un traitement égal des fournisseurs (ce qui signifie que toute personne qualifiée peut faire examiner son offre) et la transparence. Mais elle se caractérise aussi par un niveau élevé de formalités, de complexité et de coûts. L'encadré 1 donne un aperçu des principales caractéristiques de la procédure de l'appel d'offres ouvert.

**Encadré 1 : Principales caractéristiques de la procédure d'appel d'offres ouvert**

- Un avis public annonçant le marché.
- Utilisation d'un cahier des charges détaillé qui fournit une base commune pour les appels d'offres et la comparaison de toutes les offres.
- Une unique étape d'appel d'offres avec des dates et heures fixes pour la présentation des offres.
- L'exigence que les soumissions soient présentées par écrit, signées et placées dans une enveloppe scellée, ou sous une forme électronique offrant des garanties équivalentes de confidentialité, etc.
- Une ouverture publique des offres.
- L'obligation d'attribuer le marché au fournisseur qui présente la meilleure offre (souvent le prix le plus bas), sans possibilité de négocier des offres avec les candidats ou de permettre des modifications (sauf pour corriger certaines erreurs qui ne sont pas de nature substantielle).

Les entités adjudicatrices peuvent également mener des procédures de préqualification pour limiter les offres à celles des fournisseurs qui remplissent les conditions de participation au marché.

Source : adapté de (Arrowsmith, 2011).

Conformément aux directives de l'UEMOA, le cadre réglementaire sénégalais prévoit des formalités strictes pour chaque phase de la procédure d'appel d'offres ouverte qui seront suivies par les autorités contractantes afin de se conformer aux objectifs et principes des marchés publics mentionnés ci-dessus.

Conformément à ces règles, les autorités contractantes doivent établir le dossier d'appel à la concurrence<sup>11</sup> à partir d'échantillons officiels et les soumettre pour approbation. Après avoir reçu une réponse positive de la DCMP, et afin d'assurer la participation du plus grand nombre possible de soumissionnaires, l'autorité contractante doit lancer un appel public à la concurrence publié sur le site web du marché public et dans un journal quotidien de grande diffusion. Les candidats doivent disposer d'au moins 30 jours (en cas d'offres nationales) pour préparer et soumettre leurs propositions.

Pour participer, les fournisseurs intéressés doivent obtenir (gratuitement ou contre paiement) et utiliser le dossier d'appel d'offres (DAO) et préparer une proposition. Ils doivent également remplir une longue liste de conditions (examinées à la section 2.1.3) pour prendre part aux marchés et fournir une garantie de soumission visant à protéger les autorités contractantes contre l'abandon de leurs offres par les candidats pendant le processus de sélection. Dans certains cas, les autorités contractantes peuvent également procéder à une phase de préqualification pour limiter les offres à celles des fournisseurs qui remplissent les conditions requises pour participer au marché.

---

<sup>11</sup> Le dossier d'appel à la concurrence contient la totalité des pièces et documents nécessaires à la consultation et à l'information des candidats selon la procédure choisie (art. 58, CMP).

L'ouverture des plis est publique et tous les candidats et/ou leurs représentants peuvent y participer. En ce qui concerne les critères d'évaluation des offres, l'attribution est faite sur la base de l'offre conforme la moins disante, sur la base de critères quantifiés en termes monétaires et qui réunit les critères de qualification. Ces critères peuvent inclure, par exemple, des calendriers de livraison, performances techniques, considérations environnementales, comme indiqué ci-dessous. Les négociations entre l'autorité contractante et les fournisseurs sont strictement interdites et les critères d'évaluation doivent être explicitement spécifiés dans le dossier d'appel d'offres et être exprimés en termes monétaires ou sous la forme de critères éliminatoires.

Après la sélection, pour les marchés de grande valeur (c'est-à-dire au-dessus d'un seuil fixé par la réglementation) la DCMP est informée et vérifie si le fournisseur sélectionné est en conformité avec les réglementations fiscales et sociales. Après une rétroaction positive, une lettre d'avis est envoyée au soumissionnaire retenu. Les soumissionnaires non retenus sont également avisés.

Un avis d'attribution provisoire est ensuite publié sur le site web des marchés publics et dans les journaux, donnant un délai de 10 à 15 jours aux soumissionnaires non retenus pour faire appel. Sans appel, un avis d'attribution définitif est publié par les mêmes voies. Enfin, l'autorité contractante et le fournisseur sélectionné signent le contrat. Pour les marchés de grande valeur, une copie est envoyée au Ministère de l'économie, des finances et du plan pour immatriculation. La durée de l'ensemble du processus est donc assez longue. L'appel d'offres doit être annoncé pendant au moins 30 jours et l'ensemble du processus peut prendre des mois.

En dépit d'une plus grande transparence et d'une concurrence ouverte, cette procédure est souvent considérée comme trop complexe pour l'approvisionnement en denrées alimentaires auprès des petits exploitants et de leurs organisations (entretiens).

## **(ii) Procédure de demande de renseignements et de prix**

Bien que l'appel d'offres ouvert soit la procédure de passation par défaut, la législation sénégalaise sur les marchés publics comporte également des procédures alternatives plus simples. Il s'agit notamment de la procédure de demande de renseignements et de prix (DRP). L'adoption de cette procédure est conforme aux pratiques internationales qui reconnaissent que, dans certaines circonstances (comme dans le cas des marchés à faible coût), le temps et les coûts liés à l'utilisation de la procédure de l'appel d'offres ouvert peuvent l'emporter sur les avantages (notamment en termes de concurrence accrue) qu'elle pourrait apporter au système et/ou nuire à la capacité du gouvernement à satisfaire ses besoins (CNUDCI, 2014).

La réglementation sénégalaise des marchés publics reconnaît trois différents types de procédures de DRP qui peuvent être adoptées par les autorités contractantes (arrêté n° 00107/2015). Comme indiqué précédemment, l'utilisation de ces procédures - et de toute autre procédure alternative à l'appel d'offres ouvert - est limitée à certaines circonstances. Dans le cas des DRP, ces circonstances comprennent, en particulier, les achats à faible coût, c'est-à-dire l'acquisition de biens, de travaux et de services dont la valeur estimée du marché est inférieure à un seuil établi.

Il est intéressant de noter que, contrairement à certains pays (comme l'Éthiopie), ces seuils de passation de marchés ne sont pas très bas<sup>12</sup>, ce qui permet l'adoption de ces procédures alternatives et plus simples pour la passation de marchés jusqu'à environ 5 000, 25 000 ou même 85 000 USD<sup>13</sup> dans le cas des biens et dans de nombreux cas de figures.

Néanmoins, l'adoption de ces procédures alternatives n'est pas obligatoire. Il s'agit plutôt d'instruments fournis par le cadre réglementaire qui peuvent être utilisés - ou non - par les entités adjudicatrices. Le problème est que - comme l'ont indiqué les principales parties prenantes lors des entretiens - dans le contexte de l'alimentation scolaire, les autorités contractantes ne sont pas toujours pleinement informées de toutes les possibilités disponibles. Cela peut être lié à la complexité et à la multiplicité des textes juridiques ainsi qu'au manque de capacités des entités adjudicatrices, en particulier dans les modèles de gestion décentralisée (Gateway International et Open Contract Partnership, 2017, entretiens). En effet, comme le signale l'ARMP, parmi les principaux défis identifiés pour les systèmes de marchés publics, il y a un manque d'appropriation des différentes procédures et instruments par les parties prenantes concernées (présentation ARMP).

Le niveau de simplicité variera considérablement entre les trois différentes options des DRP, notamment en ce qui concerne les formalités imposées pour le processus d'approvisionnement, les exigences en matière de publicité et la possibilité de cibler certaines catégories de fournisseurs (telles que les organisations locales de petits exploitants agricoles).

**DRP simple.** Il s'agit de la procédure la plus simple parmi les procédures de DRP. Elle peut être utilisée pour des achats à faible coût jusqu'à 3 millions de francs CFA dans le cas de fournitures ou services ou jusqu'à 5 millions dans le cas de travaux ou de services intellectuels. En utilisant cette procédure de passation, les autorités contractantes identifient le fournisseur potentiel (pas moins de trois) et lui demandent une estimation. Le règlement n'impose pas de formalités spécifiques pour la sélection et l'approche des fournisseurs potentiels. Les demandes peuvent même être faites par le biais de formulaires non écrits et les propositions de prix peuvent être envoyées également de manière informelle, par courrier, fax, etc. Cette procédure ne nécessite ni cahier de charge formel ni publicité ou saisine écrite. Une fois que l'autorité contractante a reçu les propositions, elle compare les propositions et choisit celle dont le prix est le plus bas. Les autorités contractantes établissent également un dossier contenant un résumé de la procédure de passation de marché. Il n'est pas nécessaire de signer un contrat formel. Le paiement s'effectue contre présentation d'une facture et peut se faire même en espèces.

**DRP à compétition restreinte.** Il s'agit de la procédure d'achat qui peut être utilisée pour les marchés dont les montants estimés sont inférieurs à 15 millions FCFA pour les services et fournitures courantes. Bien qu'elle soit encore beaucoup plus simple que la procédure de l'appel d'offres ouvert, cette procédure présente un niveau de formalité accru par rapport à la DRP simple. Il s'agit notamment: i) d'annoncer l'opportunité de passation du marché (en choisissant toutefois la modalité de publicité que l'autorité contractante juge la plus appropriée en fonction de la valeur et de la nature du marché); ii) d'identifier au moins cinq fournisseurs potentiels; iii) d'envoyer une demande de prix par écrit et simultanément à tous;

---

<sup>12</sup> Les seuils d'achat pour l'utilisation d'autres méthodes de passation de marchés peuvent donc varier considérablement d'un pays à l'autre. Dans le cas de l'Éthiopie, par exemple, elle est fixée à environ 7 000 USD pour l'adoption de la méthode de l'appel d'offres, tandis qu'aux États-Unis elle est d'environ 150 000 USD.

<sup>13</sup> Taux de change au 24 juin 2019: un franc CFA = 0,0017 USD.

iv) de signer un contrat écrit; v) de publier l'avis d'attribution sur le site web des marchés publics dès leur attribution et vi) de le communiquer à l'organe chargé du contrôle *ex post* (la DCMP).

Bien qu'en recourant à cette procédure, les autorités contractantes ne soient autorisées à s'adresser qu'à certains fournisseurs, le règlement exige qu'elles assurent une concurrence réelle entre les fournisseurs dans le respect du principe de la libre concurrence. De même que pour la DRP simple, le marché est attribué aux candidats présentant l'offre conforme évaluée la moins onéreuse.

Bien que cette procédure de passation des marchés présente quelques formalités supplémentaires, elle est néanmoins beaucoup plus simple que l'appel d'offres ouvert. Il n'est, par exemple, pas nécessaire d'utiliser les dossiers types d'appel d'offres (ni par l'entité adjudicatrice, ni par les fournisseurs potentiels) ou d'adopter des formalités spécifiques pour la publication des avis d'appel d'offres. En outre, les autorités contractantes sont toujours en mesure de cibler et d'approcher certaines catégories de fournisseurs. L'ensemble du processus peut aussi être beaucoup plus court.

Ces dérogations - qui peuvent être en contradiction avec certains des principes et objectifs du système de passation des marchés publics, comme celui de la concurrence ouverte (voir Swensson, 2018) - sont justifiées par la faible valeur de l'achat et par la reconnaissance que, dans certaines circonstances, le temps et les coûts de l'utilisation de la procédure d'appel d'offres ouvert peuvent dépasser les avantages que celle-ci pourrait apporter au système et/ou porteraient préjudice à la capacité du gouvernement à satisfaire ses besoins (CNUDCI, 2014). Ces procédures alternatives d'approvisionnement représentent, en effet, des outils importants pour faciliter l'accès des petits producteurs aux marchés publics de produits alimentaires

**DRP à compétition ouverte.** C'est la plus complexe des trois procédures de DRP. Elle peut être utilisée, dans le cas de marché de fournitures courantes, pour des achats de 15 à 50 millions de francs CFA. Comme pour la procédure de l'appel d'offres ouvert, et compte tenu de la valeur plus élevée de la passation des marchés, cette procédure exige qu'un avis public d'appel à la concurrence soit lancé et que tout fournisseur intéressé puisse participer. En outre, l'utilisation des dossiers types d'appel d'offres et la préparation d'un dossier d'appel à la concurrence (qui énonce les conditions du marché en question) sont obligatoires.

Néanmoins, cette procédure présente tout de même une simplicité considérable. Par exemple, la procédure est beaucoup plus courte (avec un délai minimum pour répondre à l'appel d'offres fixé à 15 jours au lieu de 30 jours). Le dossier type qui doit être utilisé par les autorités contractantes ne comporte que 12 pages (contre 111 pages pour le dossier type d'appel d'offres). Comme pour les autres procédures, aucune négociation n'est autorisée. Le marché est attribué au candidat qui a l'offre conforme considérée comme la moins onéreuse et qui réunit les critères de qualification mentionnés dans le dossier d'appel à la concurrence.

**iii) Marché par entente directe:** cette procédure est la plus simple de toutes les procédures de passation. Dans cette procédure, l'autorité contractante peut s'adresser à un ou plusieurs fournisseurs, négocier avec eux les conditions du marché sans grande formalité et attribuer le marché au candidat sélectionné sans mise en concurrence (art. 38 de la directive 04/2005 de l'UEMOA; art. 76 à 77 du CMP).

D'une part, cette procédure d'acquisition présente une grande simplicité et s'effectue en un temps réduit. Il n'y a pas besoin de publicité spécifique, pas de nombre minimum de fournisseurs potentiels à approcher, pas de document standard à utiliser, pas d'ouverture publique des offres, etc. D'autre part, cependant,



elle présente d'importantes limitations aux principes de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence. Afin de gérer ces compromis, les meilleures pratiques internationales stipulent que cette procédure ne devrait être utilisée que dans des cas spécifiques (CNUDCI, 2014). Dans le cas du Sénégal, il s'agit notamment de situations urgentes dans lesquelles un retard serait préjudiciable à l'intérêt public, lorsque les biens ne peuvent être fournis que par un seul candidat et pour les achats confidentiels liés à la défense. En outre, la DCMP peut autoriser par dérogation l'utilisation de cette procédure à la demande de l'autorité contractante (entretiens ARMP). De plus, l'adoption de cette procédure doit toujours être approuvée au préalable par la DCMP.

Afin d'accroître la transparence et l'obligation de rendre des comptes, à l'exception des achats confidentiels, l'utilisation de cette procédure fait toujours l'objet de contrôles spécifiques. Cela comprend l'élaboration d'un rapport détaillé avec description du processus et de l'attribution du contrat. Ce rapport est transmis au Premier ministre et à l'organe chargé des contrôles (la DCMP).

Parmi les autres procédures de passation (moins pertinentes par rapport au sujet du présent rapport) figurent les variantes de la procédure d'appel d'offres standard pour les types de marchés plus complexes ou particuliers, à savoir **i) les appels d'offres avec préqualification; ii) les appels d'offres restreints** (qui comprennent principalement des modifications aux procédures relatives à l'appel d'offres); **les appels d'offres en deux étapes; iii) les appels d'offres avec concours** (pour les projets qui, pour des raisons techniques, esthétiques et financières, nécessitent des recherches particulières); ainsi que les autres procédures énumérées dans les «**procédures spécifiques**». Dans le cadre de ces procédures spécifiques, il existe les «Dispositions spécifiques aux marchés passés par certaines communes». Ces dispositions établissent des procédures allégées qui peuvent être utilisées par les communes dont le budget annuel est inférieur à 300 millions de francs CFA et qui peuvent être utilisées pour soutenir les liens entre les initiatives d'alimentation scolaire et la production agricole locale des petits exploitants. Ils seront abordés à la section 3.

**Critères d'évaluation.** En ce qui concerne les critères d'évaluation, la sélection des fournisseurs sera faite sur la base de l'offre conforme évaluée la moins disante, sur la base de critères quantifiés en termes monétaires, ou sous la forme de critères éliminatoires, y compris, par exemple, les critères concernant les calendriers de livraison, performances techniques, services après-vente, considérations environnementales. Les critères d'évaluation doivent figurer dans le dossier d'appel d'offres.

Bien que le prix le plus bas soit le principal critère d'attribution, il est intéressant de noter que dans le cas du Sénégal, d'autres critères - tels que les critères environnementaux - sont également reconnus par le cadre réglementaire. Comme l'indique l'ARMP, la prise en compte des critères environnementaux dans le cadre de la procédure de passation des marchés publics est un instrument essentiel pour promouvoir les marchés publics durables et réduire l'impact des achats publics sur l'environnement (ARMP, 2018).

Cette possibilité est conforme aux meilleures pratiques internationales, qui reconnaissent la possibilité pour les gouvernements de prendre en considération les politiques socioéconomiques (c'est-à-dire les politiques environnementales, sociales, économiques et autres) dans le cadre du processus d'achat (Quinot, 2013; CNUDCI, 2011).

L'importance excessive accordée au prix comme critère d'attribution (au détriment de la qualité et d'autres valeurs socioéconomiques) a été considérée comme l'un des principaux obstacles - liés aux réglementations et pratiques des marchés publics - à la participation des petits fournisseurs aux marchés publics (De Schutter, 2015; Morgan et Sonnino, 2008; Swensson, 2018).

Le cadre réglementaire sénégalais ne prévoit cependant pas explicitement la possibilité de prendre en compte également les critères sociaux liés au soutien de la production agricole locale et des petits exploitants.

### 2.1.2. Volume du contrat

Des contrats très volumineux et complexes (par exemple, exigeant un grand volume et/ou une grande variété de produits) peuvent être incompatibles avec la capacité des petits fournisseurs et devenir des obstacles importants à leur accès aux marchés publics de produits alimentaires. C'est particulièrement vrai dans le cas des modèles d'achats centralisés dans lesquels les achats sont gérés au niveau national ou régional.

Un instrument disponible dans certains pays - dont le Sénégal - pour surmonter ce problème est l'allotissement. L'allotissement est le mécanisme qui permet au gouvernement de fractionner un marché en plusieurs sous-ensembles (appelés «lots») pour s'adapter à la capacité des petits fournisseurs et faciliter ainsi leur accès aux marchés publics. Bien qu'il s'adresse principalement aux petites et moyennes entreprises et aux projets «complexes», l'allotissement peut être un outil très utile pour aider les petits exploitants dans leurs accès aux marchés publics de produits alimentaires, en particulier dans les systèmes d'approvisionnement plus centralisés caractérisés par une demande de plus grand volume (voir Swensson, 2018).

Comme on peut le voir, dans le contexte actuel des initiatives d'alimentation scolaire au Sénégal basées sur un modèle de gestion très décentralisé, le volume du contrat ne représente pas un problème particulier. Au contraire, les petites quantités requises par chaque école ont été signalées comme un problème par les organisations paysannes (voir section 2.4). Néanmoins, cette question pourrait être prise en compte dans d'autres initiatives d'achat public de produits alimentaires (comme dans le cas du Commissariat à la sécurité alimentaire - CSA, hôpitaux, services militaires, etc.) ainsi que dans le cas de l'adoption à l'avenir d'une modalité d'approvisionnement des cantines scolaires plus centralisée.

### 2.1.3. Conditions de participation

Pour qu'un candidat puisse participer à un marché public, il doit satisfaire à une série d'exigences. Ces dernières sont conçues pour s'assurer que les fournisseurs ont la capacité d'exécuter les contrats. Néanmoins, lorsqu'elles sont disproportionnées et impliquent un niveau élevé de bureaucratie et de coûts, elles peuvent constituer un obstacle important à l'accès des petits fournisseurs aux marchés publics. Cela se vérifie notamment dans le cas des petits exploitants agricoles et de leurs organisations.

Au Sénégal, les fournisseurs intéressés doivent prouver qu'ils remplissent toutes les conditions suivantes pour pouvoir participer au processus de passation des marchés publics. Il s'agit, entre autres, que: (i) ils ne sont pas en état de faillite personnelle, admis au régime de la liquidation de biens ou en redressement judiciaire; (ii) ils n'ont pas été condamnés pour une infraction pénale liée à leurs activités professionnelles ou consistant en des déclarations fausses ou fallacieuses quant aux qualifications exigées de leur part pour l'exécution du marché; (iii) ils ne se sont pas vu imposer de mesures de cessation de fonctions ou d'interdiction de participation aux marchés publics; (iv) ils ont respecté les obligations en matière fiscale et sociale.

En outre, le Code (art. 44) dresse une longue liste de documents et de certificats qui doivent être produits par les fournisseurs potentiels afin de prouver qu'ils remplissent les exigences juridiques, techniques, financières et environnementales nécessaires pour exécuter le contrat. Cela comprend également, dans

le cas du processus d'appel d'offres ouvert, la constitution d'une garantie de soumission (de un à trois pour cent du prix total estimé du marché) ainsi que d'une garantie de bonne exécution. Les fournisseurs potentiels doivent également acheter le dossier d'appel d'offres. Le respect de toutes ces exigences peut représenter un coût important, surtout pour les petits fournisseurs (ARMP, 2015).

#### 2.1.4. Accès à l'information

Faciliter l'accès à l'information sur les opportunités des marchés publics est essentiel pour garantir l'accès des bénéficiaires cibles aux marchés publics, y compris les petits exploitants agricoles locaux. Les modalités de publicité traditionnelles (telles que les bulletins officiels) sont généralement peu accessibles pour les petits exploitants et peuvent constituer un obstacle important à leur participation à ces marchés. La langue utilisée dans les documents officiels ainsi que dans la publicité peut également constituer un obstacle dans certains contextes nationaux où coexistent plusieurs langues locales et où toutes les populations (et particulièrement les plus vulnérables) ne maîtrisent pas complètement la langue officielle.

Au Sénégal, la modalité de publicité diffère selon la procédure de passation de marché adoptée. Comme indiqué précédemment, dans le cas d'un appel d'offres ouvert, l'avis doit être publié sur le site officiel des marchés publics ainsi que dans un journal national à large diffusion. Les autorités contractantes sont également autorisées à le publier en ligne sur d'autres sites web en tant qu'instrument supplémentaire (art. 56 du Code).

Dans le cas de la DRP et des procédures de passation directe, les autorités contractantes peuvent contacter directement les fournisseurs potentiels, évitant ainsi une annonce publique de l'appel d'offres. Dans le cas de la DRP avec mise en concurrence, la publicité est obligatoire, mais le Code permet aux autorités contractantes de définir des modalités simplifiées et adaptées en fonction de la valeur et de la nature du marché, ce qui leur donne une plus grande flexibilité. Dans ces cas, une publicité sur mesure (telle qu'un simple affichage public dans la communauté ou une diffusion par le biais d'institutions d'assistance technique) peut être un instrument utile pour cibler et renforcer la participation des agriculteurs locaux et de leurs organisations.

Il est important de noter que, conformément au cadre réglementaire, les soumissionnaires non retenus seront informés individuellement des résultats des appels d'offres et pourront obtenir un retour d'information sur les raisons pour lesquelles ils n'ont pas été sélectionnés (Groupe de la Banque mondiale, 2017). Il s'agit d'une bonne pratique qui peut contribuer à faciliter l'accès des petits fournisseurs aux marchés publics (Brooks et al., 2014). Il existe cependant des critiques quant à la mise en œuvre effective de cette mesure au Sénégal (CNUCED, 2013).

#### 2.1.5. Délai de paiement

Il est largement reconnu que les longs délais de paiement entravent la participation au processus de passation des marchés publics, en particulier pour les petits fournisseurs qui font face à des flux de trésorerie limités (Groupe de la Banque mondiale, 2017). En outre, si les paiements sont retardés, la confiance en l'acheteur sera perdue, non seulement celle de l'agriculteur, de la coopérative ou de l'entreprise concernée, mais aussi, plus largement, celle des autres fournisseurs potentiels par le bouche-à-oreille (Kelly et Swensson, 2017). Les instruments visant à raccourcir les délais de paiement sont considérés d'une importance capitale pour soutenir la mise en œuvre des initiatives d'achat public de produits alimentaires ciblant les petits exploitants agricoles.

Au Sénégal, les paiements doivent être traités dans les 30 jours. Néanmoins, dans la pratique, le délai pour que le fournisseur reçoive effectivement le paiement peut être sensiblement plus long, compris entre 30 et 90 jours (Groupe de la Banque mondiale, 2017). Cela se vérifie notamment lorsque les paiements sont gérés au niveau central (entretiens). Des intérêts et/ou pénalités peuvent être exigés en cas de retard de paiement.

## 2.2. Des initiatives d'alimentation scolaire liées à la production locale au Sénégal

Le lien entre les programmes d'alimentation scolaire et la production agricole locale est reconnu, comme mentionné précédemment, au niveau politique au Sénégal depuis 2012. Selon la politique gouvernementale, outre les résultats scolaires, l'alimentation scolaire est reconnue comme une opportunité de valoriser la production locale ainsi que comme un instrument de lutte contre la pauvreté (document de politique de l'alimentation scolaire au Sénégal, 2012).

Néanmoins, malgré les avantages potentiels de cette approche, le Sénégal ne dispose pas encore d'un programme national d'alimentation scolaire lié à la production locale structuré. Comme l'ont indiqué des représentants du Ministère de l'éducation, cette politique n'a pas été immédiatement suivie par des instruments appropriés pour permettre sa mise en œuvre complète. Parmi les instruments manquants figurent un financement approprié ainsi que d'autres outils techniques et réglementaires. Un programme national est donc encore en cours d'élaboration, et différentes modalités d'acquisition sont encore à l'essai et évaluées. Bien que le gouvernement dispose d'un budget pour l'alimentation scolaire, celui-ci ne peut couvrir qu'environ un cinquième des besoins actuels (entretiens).

Malgré l'absence d'un programme national structuré, diverses interventions sont actuellement mises en œuvre qui contribuent à différents niveaux à relier la demande alimentaire des écoles à la production agricole locale et aux petits exploitants. Il s'agit notamment d'interventions mises en œuvre par (i) l'État, (ii) le Programme alimentaire mondial (PAM) et (iii) d'autres partenaires internationaux.

### 2.2.1. L'initiative gouvernementale

L'intervention gouvernementale est mise en œuvre par la Division des cantines scolaires (DCaS) qui a été créée en 2009 avec la mission de promouvoir le développement des cantines scolaires et d'assurer la planification, la coordination et l'évaluation des programmes d'alimentation scolaire et de leur fonctionnement (arrêté ministériel n° 1383/2015).

Jusqu'en 2013, la modalité de mise en œuvre adoptée par cette initiative reposait sur le transfert de ressources du gouvernement central aux inspections d'académie (niveau régional) et aux inspections de l'éducation et de la formation (niveau départemental). L'inspection d'académie était la structure chargée d'acquérir des vivres et de les distribuer aux collèges et lycées et l'IEF, quant à elle, était l'entité responsable de la dotation en vivres aux écoles élémentaires. Toutefois, aucune réglementation ou directive spécifique n'a été établie concernant les produits à acheter, auprès de qui (c'est-à-dire les petits producteurs locaux) ou les modalités d'achats spécifiques à utiliser. La seule exigence était que l'argent soit utilisé pour l'achat de nourriture pour les écoles. Les marchés ont été passés conformément aux règles générales des marchés publics et, malgré la politique d'alimentation scolaire liée à la production locale, ils englobaient principalement l'achat de produits importés, à savoir le riz (entretiens).

Une réforme introduite à partir de 2014 a toutefois modifié la modalité de mise en œuvre pour la décentraliser davantage, suite à la loi nationale sur la décentralisation de l'administration publique et le renforcement du rôle des communautés locales dans la gestion des cantines scolaires (loi n° 96/1996).

Actuellement, les ressources sont transférées directement du niveau central (État) vers les écoles. Les ressources sont gérées par le comité de gestion d'école (CGE) qui est composé de représentants de la communauté locale (des délégués de quartier, des chefs de village), des directeurs d'école, des enseignants, des parents et des conseillers municipaux. Le CGE est chargé d'administrer les ressources et de coordonner toutes les activités de la cantine scolaire, y compris l'achat, le stockage et la préparation des repas scolaires. Une fois que les écoles auront reçu les fonds, le CGE élaborera le menu, le plan d'achat et procédera aux achats.

Il est important de noter que l'adoption d'un tel modèle de gestion décentralisée aura des répercussions importantes en termes de modalités d'approvisionnement à utiliser et de possibilités de liaison avec la production locale des petits exploitants. L'encadré 2 donne un aperçu des principaux avantages et compromis des modèles de gestions centralisée et décentralisée.

### **Encadré 2: Modèles de gestion centralisée ou décentralisée?**

La décentralisation - c'est-à-dire le transfert de l'autorité et de la responsabilité des fonctions publiques de l'administration centrale à l'administration intermédiaire et locale ou à des organisations gouvernementales quasi indépendantes (site web du Groupe de la Banque mondiale) - peut être particulièrement adaptée aux objectifs des initiatives d'alimentation scolaire liées à la production locale de relier les petits exploitants agricoles aux marchés institutionnels. Les systèmes décentralisés offrent généralement davantage de possibilités d'établir des liens de locaux à locaux pouvant profiter aux petits producteurs qui fournissent de la nourriture et aux utilisateurs finaux comme les écoles, avec des retombées pour le reste de la communauté locale (OCDE, 2000; Thai, 2008). Comme l'interface d'information est plus immédiate, les retards peuvent être évités et les frais de transport et de stockage réduits. De plus, un système décentralisé facilite généralement l'approvisionnement en aliments frais et améliore la qualité et la variété des aliments ainsi que leur compatibilité avec les habitudes et les goûts locaux (Belik et Chaim, 2009; Real et Schneider, 2011).

Il faut toutefois reconnaître que la décentralisation peut aussi diminuer les avantages potentiels des achats en gros et des économies d'échelle. En outre, des processus plus centralisés peuvent également assurer une plus grande normalisation des procédures, facilitant le suivi et le contrôle. La faiblesse des capacités administratives ou techniques au niveau local peut également se traduire par une prestation moins efficace des services dans certaines régions du pays (site web du Groupe de la Banque mondiale).

Il est important de noter que même au sein d'un système décentralisé, il existe un certain nombre de stratégies d'achats possibles qui peuvent être adoptées. En fait, la décentralisation peut se produire à différents niveaux (provincial, local ou scolaire). Elle peut également inclure certains éléments de centralisation, établissant des modèles mixtes qui combinent certains des avantages d'une approche plus centralisée, tels que des économies d'échelle, un pouvoir d'achat accru et des coûts réduits pour développer les capacités humaines et institutionnelles, car les responsables du processus de passation des marchés sont moins nombreux et situés au niveau central (Belik et Chaim, 2009; OCDE, 2000).

La possibilité de tester et de choisir parmi différents modèles d'approvisionnement est une excellente occasion offerte par les initiatives pilotes. Ils peuvent révéler les avantages et les défis de la mise en œuvre de différents modèles dans la pratique, permettant un meilleur choix plus réaliste lors de l'extension du programme au niveau national en fonction du contexte spécifique du pays.

Compte tenu de la faible valeur des achats de chaque école, ces achats peuvent se situer en deçà du seuil pour l'utilisation de la procédure d'achat DRP simple. Cela signifie que, si les achats sont inférieurs à trois millions FCFA, le CGE peut se rendre sur le marché local, approcher les fournisseurs potentiels sans formalités spécifiques et acheter auprès de ceux qui offrent le meilleur prix. Comme indiqué plus haut, il n'est pas nécessaire d'annoncer officiellement la possibilité de marché, de préparer un appel d'offres officiel ou d'utiliser des documents d'appel d'offres standard, ni d'approcher un grand nombre de fournisseurs potentiels.

Néanmoins, l'adoption de cette procédure plus souple, bien qu'elle puisse faciliter les choses, n'implique pas que les écoles achètent les aliments directement aux producteurs locaux et à leurs organisations. En effet, un point important à souligner est qu'il n'existe pas de règles ou de directives spécifiques pour exiger formellement ou pour guider les autorités contractantes dans l'achat de produits alimentaires locaux auprès des petits producteurs. Au niveau législatif, il n'existe pas non plus d'instrument spécifique (c'est-à-dire de système de réservation) garantissant qu'une partie du marché de l'alimentation scolaire sera réservée aux producteurs locaux et aux petits exploitants (voir section 3.1).

Malgré l'existence de directives couvrant d'autres aspects du programme d'alimentation scolaire (telles que le guide des cantines scolaires élaboré en partenariat avec le PAM<sup>14</sup> et l'ONG Counterpart International et le guide pour l'élaboration des menus préparé avec l'appui de la FAO pour la région de Sédhiou<sup>15</sup>), il manque encore des instructions sur l'achat des aliments et sur la manière de rendre opérationnels les liens entre les repas scolaires et la production agricole locale et les petits exploitants.

En outre, bien que les achats puissent se faire principalement au niveau local (c'est-à-dire sur les marchés locaux et par l'intermédiaire de négociants locaux), cela ne signifie pas nécessairement que les aliments sont produits localement (c'est-à-dire qu'ils ne sont pas importés) et que l'achat bénéficie effectivement aux producteurs locaux et aux petits exploitants, comme le ferait un achat structuré et direct aux petits exploitants agricoles et à leurs organisations.

Enfin, il convient de mentionner que la possibilité d'adopter d'autres modalités de mise en œuvre est encore à l'étude. Comme l'ont indiqué les représentants du Ministère de l'éducation, compte tenu de certains des avantages d'un modèle de gestion plus centralisée, ils envisagent la possibilité de mettre à l'essai un autre modèle de mise en œuvre fondé sur des achats groupés pour plusieurs écoles situées dans le même secteur ou zone. Cette possibilité est également envisagée par le programme de l'ONG GRDR dans le cadre de son initiative d'alimentation scolaire liée à la production locale, dont il est question à la section 2.2.3. Cette possibilité souligne l'importance de l'étude pour considérer non seulement le modèle de mise en œuvre actuel, mais aussi d'autres modèles qui, en raison de la valeur plus élevée de la passation de marchés, pourraient ne pas permettre l'adoption de la procédure de passation de marchés DRP simple.

---

<sup>14</sup> Ce guide fournit des conseils sur la façon d'installer et d'administrer une cantine scolaire, ainsi que des recommandations sur la nutrition, l'élaboration du menu et d'autres aspects connexes.

<sup>15</sup> TCP/SEN/3602: Approche intégrée de filets sociaux productifs, d'alimentation scolaire et de nutrition au Sénégal.

### 2.2.2. L'initiative du PAM

Le PAM travaille au Sénégal sur des programmes d'alimentation scolaire depuis 1970 et demeure avec le gouvernement un acteur clé dans le domaine de l'alimentation scolaire. Actuellement, les initiatives du PAM couvrent 820 écoles et bénéficient à environ 160 000 élèves dans les zones les plus vulnérables du pays (entretiens du PAM).

Bien que, dans un premier temps, les interventions du PAM aient été principalement basées sur l'approvisionnement direct de produits alimentaires importés, vers 2012/2013, le PAM a modifié son modèle de mise en œuvre et a commencé à acheter et promouvoir l'achat de produits alimentaires locaux. Ce changement s'est produit principalement grâce à la mise en œuvre du programme Acheter aux Africains pour l'Afrique (PAA Afrique). Le PAA Afrique était une initiative conjointe de la FAO, du PAM, du gouvernement brésilien et du Département pour le développement international (DFID) du Royaume-Uni, qui visait à soutenir et promouvoir des initiatives d'achat d'aliments locaux adaptés dans cinq pays africains. L'encadré 3 donne un aperçu du programme PAA Afrique au Sénégal.

Actuellement, la principale modalité de mise en œuvre des interventions d'alimentation scolaire du PAM au Sénégal (80 %) consiste à utiliser des bons alimentaires. Parmi les objectifs de cette modalité de mise en œuvre figurent ceux qui suivent: améliorer la qualité des repas scolaires avec des produits nutritifs locaux; contribuer au développement économique local; et faciliter le transfert des activités de restauration du PAM au gouvernement (PAM, 2018).

Conformément à cette modalité, le PAM fournit des bons à distribuer aux écoles par l'intermédiaire du Ministère de l'éducation (Inspection de l'éducation et de la formation - IEF). Une fois que les écoles reçoivent les bons, c'est, conformément à l'initiative du gouvernement, le CGE qui devient l'entité responsable de sa gestion. Sur la base des instructions et du panier alimentaire établis par le PAM (céréales, légumes secs, huile et sel), le CGE échangera les bons contre des produits alimentaires auprès de certains détaillants agréés<sup>16</sup>. Les détaillants fourniront les produits et échangeront les bons auprès de certaines institutions financières qui ont signé un accord avec le PAM. Pour d'autres produits (légumes, viande, etc.), la communauté doit contribuer et compléter les aliments de base fournis par le PAM. La communauté est également responsable de la préparation de la nourriture.

#### **Encadré 3: L'initiative Acheter aux Africains pour l'Afrique au Sénégal**

Le PAA Afrique visait à contribuer à la réalisation du droit humain à une alimentation adéquate au Sénégal, en particulier à travers les activités suivantes:

- o fourniture d'intrants agricoles;
- o formation des agriculteurs à l'amélioration des systèmes de production et à la manipulation après récolte, ainsi qu'à la production, au stockage et à la conservation du riz;
- o promouvoir les achats locaux par l'intermédiaire des organisations d'agriculteurs et renforcer leurs capacités organisationnelles;
- o renforcer les programmes d'alimentation scolaire dans la région de Kédougou au Sénégal.

La phase I (phase pilote) a débuté en 2012, pour aider 1 000 petits exploitants agricoles et 22 800 élèves de 155 écoles participant au programme d'alimentation scolaire du PAM à Kédougou. La phase II (phase de consolidation, de septembre 2013 à février 2015) visait à atteindre 1 000 agriculteurs et 180 écoles en apportant un soutien productif aux petits exploitants agricoles tout en favorisant l'accès au marché

<sup>16</sup> Les fournisseurs sont sélectionnés avec l'aide du Ministère du commerce en se basant sur leur capacité à fournir les produits sélectionnés pour le panier alimentaire ainsi que leur habilité à remplir les conditions préétablies (entretiens PAM).

pour leur production excédentaire. Le riz fourni est ensuite utilisé pour la préparation des repas dans les écoles de la région, renforçant ainsi l'initiative d'alimentation scolaire mise en œuvre par le PAM.  
Source: PAM, 2017

D'une part, et selon les entretiens avec le PAM, ce modèle facilite la diversification du menu ainsi que les liens avec la production locale. Par exemple, comme l'a signalé le PAM, la référence générale aux «céréales» et aux «légumineuses» dans le panier alimentaire donne aux CGE la possibilité de se procurer divers types de céréales et de légumineuses, y compris les variétés locales. Cela permet d'adapter le menu aux habitudes locales et de promouvoir la production locale (entretiens PAM). De plus, cette modalité offre une opportunité de marché non seulement aux agriculteurs locaux, mais aussi aux détaillants locaux<sup>17</sup>. Du point de vue du PAM, cette modalité serait également plus efficace, en particulier en termes de stockage et de transport, compte tenu de l'ancien système de livraison directe des vivres du PAM(entretiens PAM; ARMP, 2015). En outre, cette modalité est conforme au modèle de gestion décentralisée adopté par l'initiative gouvernementale, fondé sur l'administration des cantines scolaires et de ses ressources par les écoles et les communautés locales par le biais des CGE (PAM, 2018).

D'un autre côté, cependant, bien qu'il existe un grand potentiel d'approvisionnement local, il manque, tout comme pour l'initiative gouvernementale, des règles ou directives spécifiques pour exiger ou encourager les détaillants à acheter des produits locaux et pour opérationnaliser officiellement les liens avec la production agricole locale. Il n'existe pas d'instrument permettant d'assurer et/ou de contrôler que les produits vendus sont produits localement au bénéfice des producteurs locaux et des petits exploitants. Des instruments similaires sont présents dans d'autres initiatives nationales, comme indiqué à la section 3. Une évaluation récente du programme a également montré que, malgré la possibilité de diversification, les écoles ont tendance à focaliser leurs achats sur le riz (PAM, 2018). Les produits locaux sont achetés simultanément aux produits importés; la proportion de ces deux catégories varie selon les régions et n'est pas forcément rapportée (PAM, 2018).

En outre, il est important de souligner que les ressources financières provenant du PAM (et non directement du gouvernement national) ne sont pas tenues de respecter les règles nationales en matière de marchés publics. Cela permet, par exemple, au PAM de choisir librement les détaillants et d'imposer que l'acquisition de la nourriture par le biais des bons ne puisse se faire que par leur intermédiaire. Dans le cas des fonds publics, ce sont les règles relatives aux marchés publics qui s'appliqueront. L'adoption d'un modèle similaire peut donc nécessiter une réglementation spécifique et/ou l'adoption des procédures de passation standard afin de garantir le respect des principes de l'égalité de traitement des fournisseurs, de la concurrence et de la transparence des marchés publics.

### 2.2.3. Autres initiatives

Outre les initiatives de l'État et du PAM, il existe d'autres initiatives d'alimentation scolaire au Sénégal qui partagent, en partie, l'objectif de relier le programme de repas scolaires à la production agricole locale et aux petits exploitants.

---

<sup>17</sup> D'après une enquête menée par le PAM, de nombreux détaillants ont indiqué qu'ils avaient considérablement augmenté leurs ventes et, par conséquent, augmenté la superficie de leurs magasins et amélioré leur qualité de vie (entretiens PAM).



L'initiative mise en œuvre par l'ONG Counterpart International, financée par le programme «Des vivres pour l'éducation» du Département de l'agriculture des États-Unis (USDA) en est un exemple. Leurs activités dans la région de Saint-Louis au Sénégal comprennent l'établissement de fermes communautaires pour la production locale et la fourniture de nourriture (riz, arachides, fruits et légumes) aux écoles (site web de Counterpart International). Un autre exemple est le programme de l'ONG française GRDR «Système alimentaire durable et lutte contre la malnutrition dans la région de Dakar» (SADMAD). Bien qu'à plus petite échelle, cette initiative met en œuvre l'approche HGSF dans cinq écoles de la région de Dakar, reliant les cantines scolaires à la production locale (des groupes d'agriculteurs, en particulier des femmes et des petits transformateurs), combinée à des activités visant à soutenir et valoriser les produits locaux et une production durable. L'encadré 4 donne un aperçu du programme de GRDR et de ses principales activités.

**Encadré 4: Le programme du GRDR sur le système alimentaire durable et la lutte contre la malnutrition dans la région de Dakar**

Créé en 2016 pour une période de 3 ans, le programme «Système alimentaire durable et lutte contre la malnutrition dans la région de Dakar» vise à renforcer la résilience des populations en situation de vulnérabilité alimentaire dans la zone périurbaine de Dakar, par la mise en place de systèmes alimentaires durables et la promotion de produits locaux à haute valeur nutritive.

Le programme comporte divers objectifs tels que:

- Améliorer l'état nutritionnel des enfants des quartiers pauvres et de leur famille.
- Sécuriser les exploitations familiales agricoles de la région de Dakar.
- Améliorer l'accès des consommateurs urbains aux produits locaux transformés.
- Renforcer trois filières de produits locaux à haute valeur nutritive pour pénétrer le marché urbain de Dakar.

Parallèlement aux objectifs du programme, des activités ont également été mises en place, à savoir:

- Approvisionner quatre cantines scolaires en produits locaux issus d'organisations de producteurs et de transformateurs.
- Sensibiliser les élèves, les enseignants et les membres des associations de parents d'élèves sur l'agriculture périurbaine, le consommateur local et la nutrition.
- Appuyer la transformation et la commercialisation de produits locaux à haute valeur nutritive.
- Produire des connaissances sur la situation des exploitations familiales de la région de Dakar et mener un plaidoyer pour une plus grande reconnaissance et des mesures de soutien à ces acteurs.
- Accompagner les acteurs locaux du département de Rufisque dans l'élaboration d'un plan alimentaire territorial.

Selon le GRDR, les résultats de cette expérience montrent que les organisations de producteurs sont en capacité de fournir aux écoles des produits locaux et que l'école peut constituer un marché d'écoulement. Parmi les défis identifiés, on note comme limite le fait d'avoir plusieurs écoles à livrer (donc plusieurs interlocuteurs) et les distances entre les écoles, ce qui a une incidence sur les revenus des producteurs.

Source: adapté du site web du GRDR et des entretiens

### 2.3. Difficultés liées aux règles et pratiques en matière de marchés publics pour la mise en œuvre des initiatives d'alimentation scolaire liées à la production locale au Sénégal

Comme nous l'avons vu, le Sénégal ne dispose pas encore d'un programme d'alimentation scolaire lié à la production locale entièrement structuré. Bien que le lien entre l'alimentation scolaire et la production locale soit soutenu au niveau politique, les fonds manquent encore et les liens directs avec la production agricole locale et les petits exploitants ne sont pas encore pleinement opérationnels. L'analyse des difficultés de mise en œuvre portera donc non seulement sur l'intervention gouvernementale existante, mais aussi sur l'intervention du PAM et du programme du GRDR. Elle inclura également l'expérience du **Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA)** en matière d'approvisionnement du riz. Bien que cette institution ne soit pas liée aux initiatives d'alimentation scolaire, elle partage l'objectif (et le potentiel) d'utiliser l'approvisionnement alimentaire du gouvernement pour soutenir la production agricole locale et les petits exploitants. L'encadré 5 donne un aperçu des activités du CSA.

#### Encadré 5: Le Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA)

Le CSA a été fondé en 1984 avec plusieurs objectifs. Il s'agit notamment de l'observation de l'évolution de la demande et de la vente des céréales, du suivi et de la signification des prix du marché, de l'identification des groupes et des zones d'insécurité alimentaire dans les zones urbaines et rurales, du suivi des entreprises opérant sur le marché des céréales, de la gestion de l'aide alimentaire provenant de pays étrangers, des organisations internationales, gouvernementales et non gouvernementales. Il s'agit également de sécuriser et de renforcer les stocks nationaux de sécurité alimentaire (site web CSA). Parmi ses activités, il y a l'achat de grandes quantités de riz à distribuer à la population en situation d'insécurité alimentaire, en particulier par le biais d'événements religieux (il y a environ 735 événements religieux par an au cours desquels le CSA est invité à fournir un soutien pour le riz). Le gouvernement encourage la consommation du riz produit localement.

Source: adapté du site web du CSA et Hathie, 2019.

L'analyse des défis auxquels font face ces diverses initiatives peut améliorer l'élaboration et la mise en œuvre de l'initiative gouvernementale d'alimentation scolaire liée à la production locale. Cela est d'autant plus pertinent que le programme gouvernemental est encore en cours d'élaboration et qu'un modèle de mise en œuvre définitif n'a pas encore été établi. Il peut également améliorer d'autres initiatives d'approvisionnement alimentaire public, notamment les hôpitaux, les universités, le service militaire et le CSA en tant que tel.

L'une des caractéristiques du Sénégal est que si, dans de nombreux pays, les procédures d'appel d'offres standard figurent parmi les goulots d'étranglement les plus courants pour relier les petits exploitants agricoles aux marchés publics de produits alimentaires (Swensson, 2018), ce n'est pas le cas du modèle actuel de mise en œuvre d'initiative gouvernementale d'alimentation scolaire. La combinaison d'un modèle de gestion très décentralisée (au niveau de l'école) et de l'existence d'autres procédures de passation de marchés avec des seuils relativement élevés, permet aux autorités contractantes d'adopter des procédures de passation très simples. Il s'agit notamment de la procédure DRP simple, qui offre une grande souplesse aux autorités contractantes pour approcher et sélectionner les fournisseurs et impose très peu de formalités pour la passation des marchés de fournitures de montants estimés inférieurs à 3 millions de francs CFA.

Néanmoins, bien que cette modalité de mise en œuvre permette l'adoption d'autres procédures de passation de marchés plus simples, elle se heurte également à certaines difficultés. Celles-ci sont liées, en particulier, à la capacité des responsables pour la mise en œuvre effective. En effet, comme on le reconnaît dans différents contextes, plus un système est centralisé, plus le nombre de personnes qui devront avoir les capacités et les instruments nécessaires pour accomplir la tâche et fournir le service public est élevé (site web du Groupe de la Banque mondiale). Dans le cas de l'achat de produits alimentaires, les difficultés tiennent notamment au manque de connaissances et d'expérience des autorités contractantes sur les questions contractuelles. La complexité et la multiplicité des textes juridiques mentionnés ci-dessus contribuent également à ce défi.

Comme l'a indiqué le GRDR, son initiative comprend l'établissement de contrats de 6 mois avec les organisations paysannes, combinés avec l'achat direct de certains articles sur les marchés locaux. Des contrats plus longs permettent aux agriculteurs de planifier et d'investir dans la production en fonction d'une demande stable et prévisible et sont considérés comme l'un des principaux avantages des initiatives d'achat public de produits alimentaires (Mitchel, 2011). Comme l'a indiqué le GRDR, bien que le prix soit négocié entre le comité scolaire et les organisations paysannes sur une base annuelle avec l'appui de l'ONG, il est fréquent qu'à un certain moment le comité scolaire soutienne que le prix à un moment donné est supérieur au prix du marché et qu'il souhaite ne pas respecter l'accord du contrat.

Le même phénomène a également été rapporté par les fournisseurs. Si, d'une part, des contrats plus longs assurent la stabilité et facilitent l'organisation des producteurs en raison de la prévisibilité du marché, la fixation du prix peut néanmoins poser problème. Comme l'a rapporté le Collège des femmes de la Fédération des producteurs de la zone des Niayes, le prix des légumes varie beaucoup au cours de l'année. Par conséquent, avoir un prix fixe pendant six mois crée souvent des situations dans lesquelles, à certaines périodes, le prix du contrat est beaucoup plus bas que le prix du marché. Il est intéressant de noter que, en ce qui concerne la quantité du produit, il existe une certaine flexibilité (qui est très appréciée). Il est possible de remplacer un produit par un autre en respectant la quantité en cas de manque de production. Cette possibilité est semblable à celle adoptée par le programme brésilien d'alimentation scolaire (voir, entre autres, Swensson, 2015). Le paiement s'effectue en espèces, ce qui est également apprécié par les producteurs.

Il est intéressant de noter que le même défi a été signalé dans le cadre de l'initiative PAA Afrique pour l'approvisionnement du riz. Selon le rapport de suivi et d'évaluation du projet, «le mécanisme de fixation des prix prévu par le PAA peut aboutir à une situation dans laquelle les agriculteurs bénéficiaires reçoivent un prix inférieur au «prix du marché au comptant» du riz à un moment donné, les prix étant fixés l'année précédant la récolte (prix du marché + 10 FCFA)» (FAO, 2017). Parmi les recommandations, il y a la nécessité d'envisager l'adoption d'un mécanisme de fixation des prix plus dynamique où les prix payés sont liés au prix actuel plutôt qu'au prix passé du marché du riz (FAO, 2017).

En outre, le GRDR a signalé l'importance de travailler avec les CGE pour renforcer également le contrôle du processus d'approvisionnement alimentaire afin de respecter au mieux les principes des marchés publics (tels que la transparence et la responsabilité) et l'objectif de relier l'initiative d'alimentation scolaire à la production locale. Comme indiqué à la section 2.1, la procédure de passation DRP simple n'impose pas beaucoup de formalités pour le processus d'approvisionnement. Dans le cas du projet du GRDR, l'ONG a demandé au comité d'ouvrir un compte bancaire spécifique pour la gestion de l'argent pour l'approvisionnement alimentaire (dans ce cas précis, fourni par le GRDR et la communauté) qui a nécessité la signature de trois membres. Ils ont également établi avec le CGE l'attribution de responsabilités spécifiques pour des membres spécifiques (par exemple pour la gestion des achats, la

tenue de la comptabilité) et ont établi des procédures spécifiques à suivre pour l'approvisionnement des denrées alimentaires. Selon le GRDR, il était également important et nécessaire de renforcer la notion de traçabilité des produits aux membres du CGE et aux autres acteurs de l'école.

Ces défis sont conformes aux informations fournies par l'ARMP qui identifient parmi les défis de l'approvisionnement alimentaire scolaire durable la professionnalisation des acteurs responsables de l'approvisionnement, l'appropriation des procédures et des instruments par les différentes parties prenantes ainsi que la nécessité d'asseoir une culture de reddition des comptes (présentation ARMP à l'atelier).

Il est important de noter que, même si, dans le cas du projet du GRDR, des lignes directrices et des procédures spécifiques ont été élaborées pour rendre opérationnels les liens entre les écoles et la production agricole locale, ce n'est pas le cas pour toutes les écoles participant à l'initiative gouvernementale. Comme mentionné précédemment, la possibilité d'approcher et de sélectionner uniquement les fournisseurs locaux que la procédure de passation DRP prévoit ne garantit pas que ce lien se produira effectivement. Il n'y a, en effet, aucun instrument pour guider ou exiger que le CGE achète ou donne la préférence aux producteurs locaux. En outre, il est important de distinguer également que le fait de s'approvisionner sur les marchés locaux par le biais de contrats au comptant ne signifie pas nécessairement que les produits sont locaux et qu'ils soutiennent réellement les producteurs et la production locaux. Il s'agit là, par exemple, d'un problème qui se pose également pour l'initiative du PAM dont il est question ci-après.

Bien que la **procédure de passation des marchés** ne présente pas de défi particulier pour la modalité actuelle de mise en œuvre des initiatives d'alimentation scolaire au Sénégal, elle peut représenter un défi important pour d'autres initiatives d'achat public de produits alimentaires basées sur des systèmes de passation plus centralisés. C'est le cas, par exemple, du CSA. Comme l'a signalé cette institution, la complexité de la procédure de passation des marchés - ainsi que les **conditions de paiement** et les **critères d'évaluation** - constituent des goulots d'étranglement essentiels pour relier les achats publics de produits alimentaires (par exemple le riz) et la production locale. Ces défis ont été récemment signalés également par une étude financée par la Commission européenne sur le rôle des réserves alimentaires dans le renforcement de la sécurité alimentaire au Sénégal (Hathie, 2019).

Comme décrit ci-dessus dans l'encadré 5, le CSA est chargé d'acheter de grandes quantités de riz à distribuer aux populations en situation d'insécurité alimentaire. En tant qu'établissement public et en raison du montant élevé de ses achats (environ 2 milliards de francs CFA par an), le CSA adopte la procédure standard d'appel d'offre qui est ouverte à tous les types de fournisseurs, y compris les petits exploitants. Les fournisseurs (en général deux) sont sélectionnés pour une période de trois ans, mais la quantité ou la valeur totale des commandes n'est pas fixe (il s'agit donc d'un marché de clientèle)<sup>18</sup>. Bien que la valeur puisse varier, elle a été estimée à environ 2 milliards de francs CFA par an entre 2018 et 2020 (entretiens).

Comme rapporté au cours des entretiens, le gouvernement s'est efforcé d'ouvrir ce marché aux producteurs, transformateurs locaux et petits exploitants. Néanmoins, ces efforts n'ont pas été très

---

<sup>18</sup> Marché de clientèle: marché par lequel l'autorité contractante s'engage à confier au prestataire ou au fournisseur retenu des commandes portant sur une catégorie déterminée de prestations de services, fournitures ou travaux d'entretien ou de maintenance, sans indiquer la quantité ou la valeur globale des commandes. (Article 25). (Décret 2014-1212 du 22 septembre 2014).

fructueux. Parmi les causes figure le cadre réglementaire des marchés publics (entretiens avec le CSA, également dans Hathie, 2019).

Selon le CSA, la procédure standard de passation des marchés publics (c'est-à-dire, l'appel d'offre ouvert) n'est pas adaptée à l'achat de produits agricoles et, en particulier, aux petits producteurs qui représentent la majorité des producteurs dans ce pays. Ces producteurs présentent certaines particularités qui, selon le CSA, sont souvent incompatibles avec la complexité de la procédure d'appel d'offres standard ouverte. Par exemple, les dossiers d'appel d'offres standard qui doivent être utilisés par les autorités contractantes et les fournisseurs comptent environ 111 pages (contre seulement 12 pour des autres procédures de passation). Comme cela est reconnu également dans d'autres contextes, les petits fournisseurs, y compris les PME, n'ont souvent pas les compétences ou les moyens nécessaires pour comprendre et respecter la complexité des procédures standard (Gateway International; ARMP). C'est particulièrement vrai dans le cas des petits exploitants agricoles qui comptent parmi les personnes les plus vulnérables de la société. La nécessité de simplifier la procédure d'appel d'offres a également été reconnue par l'ARMP comme un défi majeur pour soutenir l'accès des petits fournisseurs aux marchés publics (présentation de l'ARMP).

L'un des défis particuliers signalés par le CSA concerne les conditions de paiement. Le riz est essentiellement un marché au comptant au Sénégal. Les conditions de paiement standard imposées par la réglementation des marchés publics - à l'exception de la DRP simple - ne le permettent pas. Il s'agit d'un goulot d'étranglement important pour les petits producteurs, mais aussi pour les grands. Néanmoins, les gros producteurs et les intermédiaires sont souvent mieux placés pour attendre plus longtemps les paiements et pour accéder au système bancaire afin de surmonter cette contrainte. Comme le CSA l'a signalé, pratiquement tous les fournisseurs sélectionnés ont accès au financement privé. D'un autre côté, les petits producteurs n'ont généralement pas accès aux banques et sont souvent tenus à l'écart du marché. Selon une évaluation récente du PAM, seuls 10 % de la population (6 % dans les zones rurales) ont un compte bancaire (PAM, 2018).

En lien avec les conditions de paiement, il y a aussi des retards de paiement. Bien qu'elle ne soit pas directement liée à l'expérience du CSA, cette situation a été signalée par les représentants des organisations paysannes comme un goulot d'étranglement important et reconnue par l'ARMP comme une réalité des achats publics au Sénégal. Comme l'ont rapporté les représentants des organisations paysannes, il leur est demandé d'attendre deux ou trois mois pour le paiement. Selon eux, les petits producteurs ne peuvent pas attendre aussi longtemps. Cela entrave la participation des petits producteurs à ce type de marchés. L'importance et les difficultés liées aux longs délais de paiement ont également été reconnues dans le cas de l'expérience du PAA Afrique, bien que, dans ce cas, cela ait été lié aux procédures de paiement du PAM. Parmi les recommandations visant à surmonter ce problème, qui pourraient également être utiles pour les initiatives gouvernementales, il y a : i) l'intervention de la Caisse de crédit agricole, qui pourrait accorder des prêts aux petits exploitants agricoles et contribuer à combler l'écart entre la livraison du riz et la réception des paiements; ii) l'intervention d'un acheteur intermédiaire, qui serait en mesure d'acheter les produits aux petits exploitants et de les rembourser immédiatement. Cet acheteur pourrait ensuite vendre le riz au PAM et recevrait le paiement une fois le processus d'assurance qualité achevé; iii) l'élaboration de procédures d'achat au sein du PAM qui répondent plus efficacement aux besoins et aux particularités des petits exploitants agricoles (FAO, 2017).

Une autre contrainte importante signalée par le CSA concerne les critères d'évaluation qui mettent trop l'accent sur le prix le plus bas. Selon ces institutions, une concurrence fondée sur le prix le plus bas - surtout si l'on considère la grande quantité et la forte prévalence des importations de riz dans le pays - représente une contrainte importante pour la participation des agriculteurs locaux et des petits

exploitants. Le prix le plus bas proposé par les grands importateurs et intermédiaires peut ne pas suffire à couvrir les coûts de production. Comme l'a indiqué le CSA, bien que le gouvernement fixe chaque année un prix de référence pour le riz, celui-ci ne peut pas être appliqué dans ces achats. La possibilité d'utiliser une telle référence - basée sur la production nationale - pourrait, selon le CSA, faciliter les liens avec les agriculteurs locaux et les petits exploitants et leur organisation. Néanmoins, selon les règles et pratiques actuelles en matière de marchés publics, cela n'est pas possible. Les fournisseurs potentiels sont libres de proposer n'importe quel prix, et ceux qui proposent le prix le plus bas l'emporteront. Comme nous l'avons observé précédemment, les critères d'évaluation fondés sur le prix le plus bas ou sur une interprétation étroite de la notion de « meilleur rapport qualité-prix » - sans tenir compte des autres valeurs sociales - représentent l'un des principaux goulots d'étranglement pour un approvisionnement alimentaire durable dans la plupart des pays (Sonnino, 2019; De Schutter, 2014).

Tel que rapporté par le CSA, malgré leurs efforts et même une tournée en 2014 pour visiter et sensibiliser les producteurs nationaux (incluant les petits producteurs et transformateurs) aux opportunités de tels marchés publics, ce type de fournisseurs n'a pas répondu à l'appel d'offres.

Il est intéressant de noter que, bien qu'elle soit prévue dans le Code des marchés publics (CMP), le CSA n'applique pas cette possibilité et ne semble pas être pleinement informé de l'opportunité d'utiliser les régimes de préférences. Cet instrument fourni par le cadre réglementaire des marchés publics sénégalais - examiné à la section 3 - permet aux autorités contractantes d'offrir un avantage concurrentiel à une catégorie sélectionnée de fournisseurs. Dans le cas du Sénégal, cela inclut une préférence de prix de 15 pour cent pour les organisations de producteurs dans le cadre des procédures nationales d'appel d'offres (art. 50 du CMP). Néanmoins, comme l'ont signalé d'autres parties prenantes, cet instrument est rarement utilisé. Cela permet de mieux comprendre la nécessité de renforcer l'appropriation par les autorités contractantes des différents instruments disponibles dans les systèmes de passation des marchés publics (présentation de l'ARMP).

Comme nous en avons discuté avec le CSA, il pourrait s'agir d'un instrument à prendre en considération, surtout pour résoudre le problème du prix. Néanmoins, comme cela a été souligné au cours des discussions, il est important de noter que 15 pour cent n'est pas un pourcentage élevé dans le contexte de l'offre du riz au Sénégal (avec une prédominance de produits importés à moindre coût) et que cet instrument seul est également limité car il ne relève pas les défis qui, au départ, empêchent les producteurs de participer au processus de soumission.

Un autre problème lié aux mécanismes d'achat plus centralisés et rapporté par les organisations paysannes à propos de leur (absence de) participation aux programmes institutionnels d'achat de denrées alimentaires - comme ceux des hôpitaux - concerne les **conditions de participation**.

Bien que dans la procédure DRP simple, les conditions de participation n'engendrent pas de difficultés, c'est néanmoins le cas dans d'autres modalités de passation de marchés. Comme l'ont indiqué les représentants du Conseil national de concertation et coopération des ruraux (CNCR), bien qu'ils aient essayé d'accéder à certains marchés institutionnels - comme les hôpitaux - ils ont été limités par les conditions de participation. Comme il en est ressorti des entretiens, « les conditions sont très difficiles, car il exigent des cautions, des garanties et de nombreuses formalités administratives. Bien que nous puissions garantir une production de qualité qui réponde à des exigences sanitaires, nous ne sommes pas très forts encore pour remplir toutes les conditions administratives qui nous sont demandées. » Selon eux, d'autres fournisseurs sont en mesure de se conformer aux exigences administratives tout en négligeant les garanties de qualité et sécurité.

Cependant, ce défi est reconnu par l'ARMP, dans ses lignes directrices de soumission, qui stipule que l'élaboration d'un dossier de candidature à un appel d'offres ou une demande de proposition «exige la mobilisation de moyens financiers assez consistants» et souligne l'importance pour le candidat de s'assurer qu'il satisfait les conditions de qualifications (en termes de ressources humaines, financières, matérielles ainsi que l'expérience requise) requises par l'appel d'offres avant de décider de participer et de commencer la soumission (ARMP, 2015).

Il est toutefois important de souligner que le cadre réglementaire prévoit différents instruments (voir la section 3.2.2.2) visant à simplifier ou supprimer les exigences de participation. Néanmoins, elles sont souvent mal connues ou peu utilisées par les autorités contractantes. Cela est conforme aux principaux défis signalés par l'ARMP en ce qui concerne le système de passation des marchés publics, notamment l'adhésion des principales parties prenantes et l'appropriation des procédures et des instruments par les acteurs (ARMP, présentation ou atelier). Cela peut également être lié à la complexité de la multiplicité des règles ainsi qu'aux défis liés à la capacité des responsables pour satisfaire la mise en œuvre comme mentionné ci-dessus. L'atelier de discussion organisé avec les principales parties prenantes dans le cadre de l'élaboration du présent rapport a également mis en lumière et confirmé à nouveau ce défi. Cela souligne la nécessité et l'importance des guides pratiques, du renforcement des capacités et de la sensibilisation.

Les difficultés signalées concernent également le volume des contrats. Il est intéressant de noter que, bien que le volume des contrats (c.-à-d. les gros contrats) soit souvent mentionné comme un problème dans les modèles d'approvisionnement centralisés, le volume du contrat peut représenter un problème également dans le cas des modèles d'approvisionnement très décentralisés. Dans ce cas, le petit volume de la demande peut également représenter une contrainte. Comme l'a signalé le Collège des femmes de la Fédération des producteurs de la zone des Niayes, le volume de la demande requise par les différentes écoles (dans le cadre du programme du GRDR) est très faible par rapport à leur capacité. Seuls quelques producteurs du groupe peuvent donc participer. En outre, une demande aussi faible a également des répercussions sur le transport, compte tenu, outre le faible volume, des principaux défis que pose l'approvisionnement des marchés institutionnels des écoles dans le cadre du projet du GRDR. Le groupe est responsable de la collecte de la production auprès des producteurs et de la livraison dans les écoles. Selon les enquêteurs, si la demande était plus forte, ils seraient en mesure de mieux s'organiser et, par exemple, d'acheter une voiture réfrigérée. Actuellement, compte tenu des coûts de transport, les producteurs affirment qu'ils n'ont pas beaucoup d'avantages économiques à fournir l'école. Néanmoins, ils reconnaissent les avantages sociaux et ont la volonté de soutenir les écoles. Le groupe a également apprécié que l'école reconnaisse la qualité de ses produits, en ce qui concerne également les pratiques de production durable utilisées.

Par ailleurs, un défi majeur qu'il convient de mentionner - bien qu'il ne soit pas directement lié aux règles de passation des marchés - concerne l'organisation des producteurs au Sénégal. Bien que les agriculteurs soient représentés et organisés au niveau national par des organisations faïtières telles que l'ASPRODEB (Association des producteurs pour le développement à la base) et le CNCR, l'organisation des agriculteurs au niveau local reste encore faible. Les représentants du Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural (MAER) et de l'ASPRODEB le reconnaissent comme l'un des défis les plus importants pour l'accès des producteurs locaux aux marchés publics de produits alimentaires (voir aussi Hathie, 2019, en entretien). Comme ils l'ont reconnu, les principaux défis ne concernent pas directement la production, mais plutôt l'organisation de la production et des agriculteurs.

Selon les entretiens, le contexte actuel de dispersion des producteurs au Sénégal et l'absence d'agrégation de la production ont un impact négatif sur leur capacité à répondre au marché. Selon l'ASPRODEB, en l'absence d'organisations paysannes existantes capables de regrouper la production, une solution pourrait être l'utilisation de la fédération comme intermédiaire pour assurer l'interface avec le marché institutionnel et organiser l'offre. Comme indiqué dans les entretiens, dans un précédent projet en partenariat avec le GRDR pour la production de pains à base de céréales locales, des contrats ont été signés avec la fédération, qui était chargée d'identifier les producteurs de la zone capables de répondre à la demande et de regrouper leur production. La fédération a également assuré la formation et le contrôle de la qualité et de la sécurité et a sous-traité l'approvisionnement aux agriculteurs.

L'organisation des agriculteurs figure également parmi les priorités du gouvernement et diverses initiatives sont actuellement en place dans le cadre du Programme d'accélération de la cadence de l'agriculture sénégalaise (PRACAS). Comme l'ont signalé des représentants du MAER, l'organisation et la formalisation des groupes d'agriculteurs sont également essentielles pour soutenir l'accès des agriculteurs au financement et, en fin de compte, pour renforcer leur capacité à accéder au marché<sup>19</sup>. Dans le cas de l'initiative PAA, la nécessité de renforcer l'organisation paysanne a également été signalée comme une priorité parmi les recommandations du projet. Selon ces recommandations, cela devrait inclure, en particulier, des formations sur l'administration et la gestion financière (FAO, 2017).

D'un point de vue juridique, le cadre réglementaire sénégalais reconnaît différentes formes d'organisation, y compris les coopératives (conformément à l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires - OHADA), ainsi que d'autres formes d'organisation, telles que le GIE (Groupement d'intérêt économique) et le GPF (Groupe de promotion féminine).

### 3. L'HARMONISATION DES RÈGLES ET PRATIQUES EN MATIÈRE DE MARCHÉS PUBLICS POUR LA MISE EN ŒUVRE DES INITIATIVES D'ALIMENTATION SCOLAIRE LIÉES À LA PRODUCTION LOCALE

#### 3.1. Meilleures pratiques au niveau international

La nécessité d'harmoniser les règles et pratiques en matière de marchés publics pour la mise en œuvre des initiatives d'alimentation scolaire liées à la production locale et leur objectif de relier la demande alimentaire des écoles à la production agricole locale et/ou des petits exploitants a été reconnue dans plusieurs pays. Le Brésil, le Paraguay, la Bolivie, mais aussi la France et les États-Unis en sont des exemples (Swensson, 2018).

Reconnaissant les multiples avantages que cette approche a la possibilité d'offrir et les obstacles que les règles standard des marchés publics peuvent imposer pour la mise en œuvre de cette approche, ces pays ont développé divers mécanismes pour aligner les règles et pratiques des marchés publics en fonction du contexte national et des objectifs du programme. Leur expérience montre non seulement les défis que les règles et pratiques en matière de marchés publics peuvent poser, mais aussi que l'harmonisation est réalisable.

---

<sup>19</sup> Comme indiqué dans les entretiens, les banques et les institutions financières ne font pas confiance aux producteurs individuels. Avec des organisations bien structurées, reconnues légalement, la banque peut travailler avec eux. Avec l'accès au financement, les producteurs disposeront de plus d'instruments pour renforcer leurs capacités et accéder au marché (entretiens).



Ces mécanismes reposent sur l'idée que les marchés publics (tels que les initiatives d'alimentation scolaire) peuvent servir à bien plus que la satisfaction immédiate des besoins d'approvisionnement de l'État. En effet, ils peuvent également agir en tant qu'instrument politique pour répondre à des objectifs sociaux, environnementaux ou économiques supplémentaires.

Différents cadres internationaux appuient cette conception, notamment la Loi type de la CNUDCI de 2014 sur les marchés publics, qui reconnaît expressément la poursuite d'objectifs de politique sociale, économique et environnementale par le biais des marchés publics et prévoit une série de mécanismes que les pays peuvent adopter pour les atteindre. L'idée est également soutenue par les Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies, dont la cible 12.7 vise à «Promouvoir des pratiques durables dans le cadre de la passation des marchés publics, [c'est-à-dire incluant des aspects environnementaux, économiques et sociaux], conformément aux politiques et priorités nationales».

Dans le contexte africain, l'idée que les marchés publics peuvent être utilisés comme un instrument pour atteindre des objectifs sociaux, environnementaux ou économiques plus larges a également été reconnue dans la résolution de Johannesburg de 2017 sur les marchés publics. Dans cette résolution, les représentants des pays africains ont convenu de «prendre d'urgence des mesures stratégiques et tactiques » afin «d'élever les marchés publics à une fonction stratégique pour leur permettre de contribuer à la réalisation des aspirations durables et socioéconomiques des pays». Il s'agit notamment de l'adoption de divers instruments réglementaires assortis de mesures de sauvegarde adéquates pour limiter les abus.

Il existe différents types d'instruments que les gouvernements peuvent adopter pour adapter les règles et pratiques en matière de marchés publics afin de faciliter l'inclusion des petits exploitants agricoles et de leurs organisations dans les marchés publics de produits alimentaires et soutenir la mise en œuvre des initiatives d'alimentation scolaire liées à la production locale. Ces instruments peuvent être divisés en trois groupes à trois niveaux d'intervention différents: (i) les régimes préférentiels de passation des marchés; (ii) les autres instruments juridiques; et (iii) les ajustements administratifs.

### 3.1.1. Les régimes préférentiels

Les régimes préférentiels sont des mécanismes juridiques qui permettent aux autorités contractantes de réserver des possibilités contractuelles ou d'adapter le processus de sélection et les règles connexes pour donner un avantage concurrentiel aux fournisseurs cibles (tels que les petits exploitants agricoles, les micro, petits et moyens producteurs alimentaires et leurs organisations) ou à un entrepreneur qui s'engage à s'approvisionner auprès d'eux pour fournir les produits.

Ces mécanismes sont d'une importance capitale si l'on veut que la réalisation des objectifs de politique socioéconomique soit intégrée dans les règles relatives aux marchés publics (Quinot, 2013). Ils créent une exception au principe général de l'égalité de traitement des fournisseurs et peuvent être utilisés pour soutenir différents types de fournisseurs (les bénéficiaires cibles) en fonction des priorités gouvernementales. Ces mécanismes ne peuvent pas être créés par le biais d'interventions politiques et nécessitent en tout lieu un fondement juridique (CNUDCI, 2014; OMC, n.d.).

Il est important de noter que l'adoption de ces instruments ne signifie pas un chevauchement des objectifs socioéconomiques (tels que le soutien à la production agricole locale et aux petits exploitants) avec les objectifs et principes traditionnels des marchés publics. Ils sont élaborés sur la base de conditions et de

garanties juridiques spécifiques afin de gérer les compromis nécessaires et de réduire les abus (voir Swensson, 2018).

Le tableau 1 fournit une description des programmes d'achats préférentiels et des exemples de leur adoption au niveau national pour favoriser le lien entre les cantines scolaires et la production agricole locale et des petits exploitants.

**Tableau 1: Utilisation des régimes préférentiels pour faciliter l'accès des petits exploitants agricoles et de leurs organisations aux marchés publics d'alimentation scolaire.**

Instrument	Description	Pays	Programme et/ou cadre réglementaire correspondant
<p>Marché réservé</p> <p>Permet au gouvernement de réserver certaines possibilités d'approvisionnement (telles que la fourniture de produits alimentaires au programme d'alimentation scolaire) en faveur de certaines catégories spécifiques de fournisseurs qui répondent à des critères spécifiques, liés à l'objectif de la politique à atteindre (bénéficiaires cibles).</p>	<p>Les autorités contractantes pour l'alimentation scolaire doivent réserver au moins 30 % du budget fédéral alloué à l'achat de denrées alimentaires pour les contrats avec les petits producteurs locaux et leurs organisations (c'est-à-dire les agriculteurs familiaux et les entrepreneurs familiaux ruraux).</p> <p>Il y aura concurrence, mais seulement entre ces bénéficiaires cibles, ce qui garantira - ou du moins facilitera- leur accès aux marchés public d'alimentation scolaires.</p>	Brésil	Loi n° 11.947/2009 (Programme national d'alimentation scolaire - PNAE)
<p>Préférence</p> <p>Bien que tous les fournisseurs qualifiés pour entreprendre le marché soient admissibles à soumissionner, des avantages concurrentiels peuvent être accordés aux fournisseurs qui satisfont aux critères prescrits ou qui s'engagent à atteindre</p>	<p>Les autorités contractantes accordent une préférence établie en matière de marge sur les prix pour l'achat de biens et de services: i) les micro et petites entreprises, les associations de petits producteurs urbains et ruraux et les coopératives d'agriculteurs (marge de prix de 20 % dans le cas des appels d'offres ouverts et des procédures de passation de marchés de soutien national à la production et à l'emploi); et ii) les produits fabriqués dans le pays.</p> <p>Ce système de préférences permet aux autorités contractantes pour</p>	Bolivie	Décret suprême 0181/2009

des objectifs précis dans l'exécution du marché.	l'alimentation scolaire d'accorder un avantage concurrentiel à une catégorie sélectionnée de fournisseurs (c'est-à-dire les petits exploitants agricoles et les producteurs alimentaires locaux) qui, bien qu'ils soient en concurrence avec d'autres fournisseurs non préférés, ont de meilleures chances de se voir attribuer le marché.		
<p>Marché indirect</p> <p>Bien que les institutions publiques ne se fournissent pas directement auprès des bénéficiaires cibles, les conditions de participation aux marchés peuvent être utilisées pour promouvoir les objectifs stratégiques en obligeant les entrepreneurs à atteindre des buts précis dans l'exécution du contrat (par ex. en exigeant qu'ils s'approvisionnent auprès des bénéficiaires cibles pour au moins un pourcentage de leurs produits).</p>	<p>Les autorités contractantes pour l'alimentation scolaire peuvent attribuer des contrats à des traiteurs pour l'achat, la préparation et la distribution de denrées alimentaires aux écoles, et exiger comme condition contractuelle qu'un pourcentage des produits utilisés dans la préparation des repas soit acheté auprès de petits producteurs locaux. Les autorités contractantes sont libres de choisir le pourcentage minimum (supérieur à 10 % au minimum) auquel le contractant devra s'engager pour pouvoir participer au processus de sélection.</p> <p>Le système indirect adopté dans le cadre du programme d'alimentation scolaire du Paraguay permet au gouvernement d'établir un lien avec la production agricole locale et celle des petits exploitants même si les activités d'achat et de préparation des aliments ne sont pas réalisées par eux, mais plutôt par un tiers sous contrat.</p>	Paraguay	<p>Décret n° 9270/2018</p> <p>(Programme national d'alimentation scolaire - mis en œuvre par le Ministère de l'éducation)</p>

### 3.1.2. Autres instruments juridiques

Outre les régimes préférentiels (préférence, marché réservé, marché indirect), il existe d'autres types d'instruments juridiques qui peuvent être adoptés pour soutenir l'harmonisation des règles et pratiques en matière de marchés publics pour la mise en œuvre des programmes d'alimentation scolaire liés à la production locale. En effet, malgré l'importance des régimes préférentiels, ces types d'instruments peuvent ne pas suffire à surmonter tous les défis auxquels sont confrontés les petits exploitants pour accéder aux marchés publics de denrées alimentaires mentionnés ci-dessus. Il s'agit par exemple de l'élaboration de **procédures de passation de marchés adaptées et allégées** (ou de la possibilité d'en adopter d'autres), de l'adaptation des **conditions de participation** et de l'adaptation du **volume des contrats** à la capacité des petits exploitants fournisseurs. Ces instruments peuvent être adoptés soit en même temps que des régimes préférentiels de passation de marchés, soit individuellement.

Le tableau 2 présente certains des instruments adoptés par différents pays pour soutenir l'accès des petits exploitants aux marchés publics de denrées alimentaires.

**Tableau 2: Autres instruments juridiques visant à faciliter l'accès des petits exploitants agricoles et de leurs organisations aux marchés publics de denrées alimentaires.**

<p><b>Procédures alternatives d'achat</b></p>	<p>Au Brésil, le système de réservation adopté par PNAE s'accompagne également d'une procédure alternative de passation de marchés (c'est-à-dire l'«appel public» [<i>chamada pública</i>]) adaptée aux besoins des petits exploitants. Reconnaissant que la procédure standard d'appel d'offres ouvert - en raison de son niveau souvent élevé de complexité, de formalité et de coût - peut poser d'importants défis aux petits fournisseurs, la loi permet de renoncer à cette procédure standard et prévoit une procédure concurrentielle <i>ad hoc</i> adaptée aux caractéristiques et aux capacités des producteurs agricoles familiaux et de leurs organisations. Une procédure similaire est également prévue par le cadre réglementaire paraguayen pour l'approvisionnement direct en denrées alimentaires auprès des agriculteurs familiaux.</p> <p>Aux États-Unis et en France, le cadre réglementaire ne prévoit pas de procédure <i>ad hoc</i> pour l'achat de denrées alimentaires pour le programme d'alimentation scolaire, mais autorise l'utilisation de procédures alternatives déjà reconnues par le cadre réglementaire. Ces procédures - comme la DRP au Sénégal - sont plus simples et, bien qu'elles ne soient pas spécifiquement adaptées aux petits producteurs, elles sont plus facilement adaptables à ce type de fournisseurs et au contexte de l'approvisionnement de denrées alimentaires pour les écoles<sup>20</sup>.</p>
<p><b>Rationaliser les conditions de participation</b></p>	<p>Au Brésil, les conditions de participation aux initiatives d'achat public d'aliments sont adaptées aux caractéristiques et aux capacités des petits exploitants et de leurs organisations. Au lieu d'exiger des producteurs qu'ils prouvent leur situation juridique, technique, économique et financière et leur conformité aux obligations fiscales et de travail au moyen d'une série de documents (comme requis dans le processus standard d'appel d'offres ouvert), les producteurs individuels sont seulement tenus de présenter leurs documents fiscaux et personnels et la déclaration d'aptitude (DAP) au Programme d'appui à l'agriculture familiale (PRONAF).</p> <p>La DAP est un document qui certifie qu'un producteur répond à tous les critères établis par la loi pour être classé comme agriculteur familial ou entrepreneur rural familial. Ce document est émis pour une unité familiale (DAP individuelle) ou pour une organisation formelle (DAP personne morale) et est un document essentiel pour participer à tous les programmes brésiliens liés à l'agriculture familiale, y compris les programmes d'achat alimentaire (tels que le Programme national d'alimentation scolaire - PNAE, et le Programme d'acquisition d'aliments (PAA).</p>

<sup>20</sup> Dans le cas des États-Unis, l'utilisation de méthodes d'achat alternatives est directement soutenue par le «Manuel de ressources» sur la nutrition de l'enfant, qui vise à fournir des orientations aux entités adjudicatrices pour la poursuite d'objectifs de développement plus grands par le biais des achats alimentaires dans le contexte de l'alimentation scolaire (ICN, 2015).

<b>Adapter le volume des contrats</b>	En France, le cadre réglementaire des marchés publics permet (et encourage) les autorités contractantes - y compris celles qui s'occupent de l'alimentation scolaire - à fractionner un marché en plusieurs sous-ensembles (appelés «lots») pour (i) faciliter l'accès des petits fournisseurs et/ou des fournisseurs spécialisés (notamment les petites et moyennes entreprises et les organisations agricoles) aux marchés publics grâce à un volume adapté; (ii) susciter une réelle concurrence entre fournisseurs, quelle que soit leur taille; (iii) favoriser l'utilisation des critères de qualité, environnementaux ou sociaux dans la sélection des fournisseurs (MAAF, 2014). Cet instrument (l'allotissement) peut être utilisé même si la division du marché en petits lots conduit à l'adoption d'autres procédures de passation de marchés en raison de leur valeur inférieure aux seuils de passation des procédures standard.
<b>Réduire les délais de paiement</b>	Reconnaissant l'importance des délais de paiement courts pour l'accès des petits exploitants agricoles aux marchés publics des denrées alimentaires, la réglementation du Programme d'acquisition d'aliments (PAA) au Brésil impose une réduction du délai de traitement des paiements de 30 à 10 jours. Afin d'améliorer encore les délais de paiement, une carte bancaire spécialisée du PAA a été introduite en 2013. Cette carte permet aux petits exploitants de recevoir les paiements dus par le PAA directement du gouvernement fédéral (sans passer par l'administration municipale), ce qui accélère le processus de paiement.

### 3.1.3. Ajustements administratifs

Les ajustements administratifs sont des interventions au niveau administratif qui visent à **adapter les pratiques des autorités contractantes** et à **résoudre les problèmes opérationnels** liés au processus de passation des marchés qui constituent généralement un obstacle pour les petits exploitants agricoles. Exemples: mesures visant à faciliter l'accès à l'information sur des opportunités de marchés publics; réduire les délais de paiement; prolonger les délais de soumission et fournir un soutien à la préparation des soumissions et; adapter le volume des contrats (Brooks et al. 2014; ITC, 2014). Ces ajustements ne nécessitent pas obligatoirement d'intervention juridique (à savoir une loi). Les guides pratiques et les directives peuvent jouer un rôle important en aidant les autorités contractantes à adapter leurs pratiques en matière de passation des marchés dans les limites des réglementations existantes.

Le tableau 3 présente certains ajustements administratifs adoptés dans différents contextes nationaux pour faciliter l'accès des petits exploitants locaux et de leurs organisations aux achats publics de denrées alimentaires dans le cadre de leurs initiatives d'alimentation scolaire.

**Tableau 3: Instruments administratifs pour faciliter l'accès des petits exploitants locaux et de leurs organisations aux marchés publics de denrées alimentaires.**

<b>Faciliter l'accès à l'information</b>	La législation exige généralement que les possibilités de marchés soient communiquées par le biais d'instruments officiels, tels que les journaux officiels (auxquels les petits exploitants agricoles ont difficilement accès), mais cela n'empêche pas de faire de la publicité également par le biais d'autres instruments plus favorables
------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>aux petits producteurs. Reconnaisant l'importance d'améliorer l'accès à l'information pour faciliter l'accès des petits exploitants agricoles aux programmes d'alimentation scolaire, des moyens de communication adaptés ont été testés et adoptés au Ghana dans le cadre du projet SNV sur la gouvernance des achats pour l'alimentation scolaire locale (PG-HGSF). Il s'agissait notamment d'utiliser les radios locales pour diffuser les avis d'appel d'offres et de traduire l'appel d'offres dans les langues locales (Aboah et al., 2016).</p>
<p><b>Adapter le volume des contrats</b></p>	<p>Bien que les autorités adjudicatrices américaines ne soient pas autorisées à fractionner un marché en plusieurs lots (l'allotissement) pour ramener la valeur du contrat en dessous du seuil de la procédure d'appel d'offres standard, elles peuvent toujours adapter les contrats (en termes de volume et de nombre de produits requis) pour soutenir l'accès des agriculteurs locaux et des petits exploitants aux programmes d'alimentation scolaire. Dans les programmes d'alimentation scolaire de Fayetteville et de San Diego, par exemple, l'appel d'offres est lancé de manière à ce que les fournisseurs puissent soumissionner séparément pour chaque article de la liste fournie. Chaque lot de produits représente une occasion d'attribution et les producteurs n'ont pas besoin de soumissionner pour tous les produits à prendre en considération (USDA, 2015).</p>

### 3.2. Instruments en place au Sénégal

Bien que ces instruments aient été utilisés pour soutenir les petits exploitants agricoles et leurs organisations dans le contexte de l'alimentation scolaire dans divers pays, les mêmes types d'instruments sont déjà en place au Sénégal, mais ne ciblent pas directement ce type de bénéficiaires. La plupart de ces instruments sont développés en fonction des besoins des PME (ARMP, 2015) mais pourraient également être utilisés pour soutenir l'accès des petits exploitants agricoles et de leurs organisations aux marchés publics. Il est intéressant de noter que la plupart de ces instruments ne sont pas obligatoires et que leur adoption peut dépendre de la sensibilisation des autorités contractantes et de leur volonté et capacité de les appliquer.

#### 3.2.1. Régimes préférentiels

##### Préférence

Ancré dans les cadres internationaux mentionnés ci-dessus (c'est-à-dire la loi type de la CNUDCI sur la passation des marchés publics, les objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies ainsi que l'UEMOA), le cadre réglementaire des marchés publics du Sénégal reconnaît un schéma de préférence pour faciliter l'accès des produits et producteurs locaux ainsi que des organisations de producteurs (coopératives) aux marchés publics, notamment. Ce régime constitue une exception au principe de l'égalité de traitement des fournisseurs et se confirme par le fait que les marchés publics devraient aller au-delà de la simple réponse immédiate aux besoins de l'État. En effet, leur usage peut servir à atteindre des objectifs sociaux, environnementaux ou économiques adjacents. Comme précédemment indiqué, le système de préférences peut considérablement atténuer les obstacles imposés par les critères d'évaluation au prix le plus bas en particulier (Swensson, 2018).

Selon le Code des marchés publics (art. 50 et 51), en cas d'appels d'offres internationaux, une marge préférentielle de 15 % est accordée aux producteurs ou produits nationaux et régionaux en cas de concurrence avec des fournisseurs internationaux. Dans le cas d'offres nationales, le même traitement peut également être accordé aux coopératives de producteurs, lorsque la qualité est équivalente et les délais de livraison comparables. Dans ce cas, si un fournisseur non privilégié présente une offre de 10 millions de francs CFA, avec une augmentation de 15 %, l'offre non privilégiée sera évaluée comme si elle était de 11,5 millions de francs CFA. Par conséquent, l'offre de la coopérative (de 11,5 millions de francs CFA) devient la moins onéreuse. Cela permet d'accorder un avantage concurrentiel à ce type de fournisseurs dans le cadre d'un processus d'approvisionnement concurrentiel sans compromettre la qualité et de favoriser leur accès aux marchés publics et à l'économie nationale.

Il est intéressant de noter que, dans le cas du Sénégal, l'application du régime préférentiel n'est pas automatique. Premièrement, les autorités contractantes sont libres de l'adopter ou non. Deuxièmement, pour pouvoir en bénéficier, les fournisseurs potentiels doivent élaborer une demande formelle (art. 50 du CMP). L'adoption de cet instrument dépend donc non seulement de la décision de l'autorité contractante, mais aussi de l'initiative des fournisseurs. Cela souligne l'importance pour les différentes parties prenantes (tant les autorités contractantes que les fournisseurs) d'être au courant de ce type d'instrument afin de pouvoir l'utiliser.

### Réservation et système indirect

Le cadre réglementaire actuel des marchés publics ne prévoit pas de systèmes de réservation ou de système indirect ciblant spécifiquement les petits fournisseurs ou les agriculteurs locaux. Une exception au principe de la libre concurrence est cependant prévue par l'article 52 du Code des marchés publics qui réserve la participation aux appels d'offres et aux procédures de passation de marchés directs pour la fourniture de biens et de services financés par le budget de l'autorité contractante (c'est-à-dire l'État, les collectivités locales et les entreprises nationales ou les entreprises qui dépendent principalement des budgets publics) exclusivement aux entreprises nationales et aux entreprises communautaires de l'UEMOA. Toutefois, cette norme peut ne pas s'appliquer lorsque les biens et services ne peuvent pas être fournis par les entreprises locales, ou lorsqu'une concurrence locale faible n'est pas en mesure de garantir une concurrence transparente ou une exécution économique et diligente du marché (art. 52 du CMP). Ce régime est reconnu par l'ARMP comme un instrument visant à restreindre la concurrence internationale et à soutenir l'accès des PME locales aux opportunités du marché public (ARMP, 2015).

Il est important de noter que la possibilité d'adopter un système de réservation pour les PME est actuellement en discussion au Sénégal (entretiens ARMP). Compte tenu des caractéristiques de l'agriculture et du commerce des petits exploitants et de leur importance économique stratégique pour

le pays, dans le cas de l'adoption d'un système de réservation pour les PME, il serait important d'envisager la possibilité de l'adopter également pour les organisations locales de petits exploitants agricoles dans le cas des initiatives d'approvisionnement alimentaire public.

### 3.2.2. Autres instruments juridiques

Outre les régimes d'achats préférentiels, le cadre réglementaire sénégalais prévoit d'autres types d'instruments juridiques qui, bien que n'ayant pas été conçus spécifiquement dans ce but, peuvent faciliter l'accès des petits exploitants agricoles et de leurs organisations aux marchés publics des denrées alimentaires.

Parmi ces instruments figurent des **procédures de passation de marchés adaptées**. Comme il a été expliqué dans la section 2, dans certaines circonstances, le temps et les coûts liés à l'utilisation de la procédure standard d'appel d'offres ouvert peuvent l'emporter sur les avantages qu'elle pourrait apporter au système, ainsi le cadre réglementaire des marchés publics du Sénégal reconnaît la possibilité d'adopter d'autres procédures diverses de passation (c.-à-d., les procédures de demande de renseignements et de prix, les marchés par entente directe, les procédures spécifiques, etc.). Compte tenu de la valeur des seuils, et en particulier lorsqu'elles sont combinées à des modèles de gestion décentralisée, ces procédures de passation de marchés adaptées contribuent à faciliter l'accès des petits producteurs aux marchés publics et à surmonter les coûts, la longueur et la forte complexité de la procédure standard d'appel d'offres ouvert.

Il existe également plusieurs mesures visant à **rationaliser les conditions de participation**. Par exemple, deux résolutions spécifiques (arrêté n° 860/2015 et arrêté n° 866/2015) exemptent les candidats de fournir une garantie de soumission pour les achats de biens d'une valeur estimée inférieure à 80 millions de francs CFA et une garantie de bonne exécution dans le cas des achats de biens inférieurs à 70 millions de francs CFA. Comme le reconnaît l'ARMP, ces instruments aident à surmonter les difficultés que rencontrent généralement les petits fournisseurs pour mobiliser les ressources nécessaires à la constitution de garanties de soumission et de performance (ARMP, 2015). En outre, les coopératives de producteurs sont également exemptées de fournir une garantie de soumission pour les marchés estimés à moins de 50 millions de francs CFA.

Parmi les instruments juridiques fournis par le cadre réglementaire des marchés publics sénégalais qui peuvent faciliter l'accès des petits fournisseurs - y compris les petits exploitants agricoles et leurs organisations - au marché alimentaire public, il y a aussi l'**allotissement**. Comme on l'a vu dans la section 2, l'allotissement est un instrument visant à adapter la taille contractuelle de la demande publique afin, entre autres, de favoriser l'accès des petits producteurs. Au Sénégal, les autorités contractantes sont autorisées à répartir les contrats plus importants et/ou complexes en lots plus petits en fonction de la capacité des petits acteurs (ARMP, 2015; République du Sénégal, n.d.). Comme pour les autres instruments mentionnés, l'adoption de l'allotissement n'est pas obligatoire et il appartient aux autorités contractantes de l'adopter ou non. Bien que cet instrument puisse ne pas être aussi utile sur la base du modèle actuel de mise en œuvre des initiatives d'alimentation scolaire, il peut l'être pour d'autres initiatives d'approvisionnement alimentaire public basées sur un modèle de gestion plus centralisée.

Un autre instrument similaire prévoit la possibilité d'une **proposition de groupe** (art. 47 CMP). Cet instrument permet aux producteurs de se regrouper pour concourir spécifiquement à l'obtention des marchés publics par le biais d'une proposition conjointe. Chaque participant du groupe peut être responsable de la totalité de l'approvisionnement ou d'un quota préétabli. Comme indiqué dans le manuel



des procédures du Code des marchés publics (qui fournit des informations détaillées sur cet instrument), l'utilisation de cet instrument présente notamment l'avantage de favoriser l'accès des PME aux marchés publics. Il pourrait également être un instrument puissant pour les petits producteurs agricoles en cas d'absence d'organisations existantes et un premier pas vers sa formalisation.

### 3.2.3. L'arrêté n° 863/2015: procédures spéciales pour les communes dont le budget annuel ne dépasse pas 300 millions de francs CFA

Outre les instruments mentionnés ci-dessus, le cadre réglementaire sénégalais des marchés publics dispose d'une résolution spécifique prévoyant des instruments supplémentaires pour alléger le processus de passation des marchés dans le cas des communes dont le budget annuel initial est inférieur à 300 millions de francs CFA. (art. 79 CMP, arrêté n° 863/2015). Les dispositions prévoient des procédures de publicité et des conditions de participation adaptées, ainsi que la possibilité d'utiliser des documents d'appel d'offres simplifiés.

Conformément à la résolution, pour la passation des marchés de fournitures et services de montants estimés inférieurs à 25 millions de francs CFA, les autorités contractantes sont autorisées à contourner les exigences standard en matière de publicité (c'est-à-dire à communiquer les possibilités de marché sur le site officiel du gouvernement et dans un journal national à large diffusion). Les opportunités de marché peuvent être diffusées localement (ainsi que l'avis d'attribution), par le biais d'un simple affichage public au niveau local. Comme le signale l'ARMP, cette modalité de publicité peut être un instrument important pour cibler les producteurs locaux. Bien que n'importe quel type de fournisseur puisse participer, avec l'affichage des opportunités d'approvisionnement au niveau local, il est très difficile pour les producteurs d'autres régions d'avoir accès à l'information et de vouloir participer (entretiens avec l'ARMP). En outre, l'arrêté précise que la publicité peut également être faite par d'autres moyens complémentaires, tels que la radio locale, les sites web des marchés publics et l'affichage public dans d'autres institutions locales et régionales, telles que les chambres agricoles. Ces instruments supplémentaires peuvent être très utiles pour améliorer l'accès à l'information des agriculteurs locaux et de leurs organisations.

Un autre instrument prévu par l'arrêté n° 0863 prévoit la possibilité pour les autorités contractantes de ne pas exiger certaines des attestations mentionnées à l'art. 44 CMP comme conditions de participation. Pour tout marché dont le montant est inférieur à 25 millions de francs CFA, les candidats peuvent être exemptés de fournir, au moment de la soumission de leur proposition, les attestations de sécurité sociale, de l'Institut de prévoyance retraite du Sénégal (IPRES), des services chargés des recouvrements fiscaux et de l'inspection du travail. Comme mentionné ci-dessus, la production d'un grand nombre de certificats peut représenter un coût important pour les petits fournisseurs et devenir un goulot d'étranglement pour leur participation. Des instruments comme celui-ci peuvent être grandement utiles.

La résolution prévoit également une certaine simplification en ce qui concerne la procédure de passation des marchés. Dans le cas de la DRP simple ou à compétition restreinte, la résolution permet à l'autorité contractante d'approcher et de solliciter des prix par écrit à un nombre réduit de candidats potentiels (c'est-à-dire 3 au lieu de 5). Enfin, la résolution autorise également les autorités contractantes à utiliser des **documents officiels simplifiés de passation de marchés**.

Considérant que de nombreuses communes du Sénégal ont un budget annuel inférieur à 300 millions de francs CFA, cette résolution représente un instrument important pour favoriser les liens entre la production agricole locale et celle des petits exploitants et les achats publics de denrées alimentaires, y

compris l'alimentation scolaire. Néanmoins, à l'instar de la plupart des instruments prévus par le cadre réglementaire sénégalais, les autorités contractantes restent libres d'adopter - ou non - ces instruments.

#### 3.2.4. Ajustements administratifs

Le cadre réglementaire sénégalais permet également des ajustements administratifs qui peuvent favoriser l'accès des petits producteurs aux marchés publics.

Dans les cas non couverts par l'arrêté n° 863/2015, par exemple, les autorités contractantes peuvent - sans préjudice de l'obligation de publier l'appel d'offres dans un journal national à large diffusion - adopter des instruments publicitaires supplémentaires qui sont plus facilement accessibles aux fournisseurs locaux et à petite échelle. Dans le cas de la procédure de passation DRP à compétition restreinte, par exemple, il appartient à l'autorité contractante de choisir la modalité de publicité jugée la plus appropriée en fonction de la valeur et des caractéristiques d'achat. Ceci laisse une grande latitude pour l'adapter également à l'objectif consistant à relier la demande de produits alimentaires scolaires à la production agricole locale et aux petits exploitants.

Les ajustements administratifs peuvent également être un instrument important pour adapter les pratiques des autorités contractantes - dans le cadre réglementaire existant - afin d'améliorer les conditions de paiement et d'adapter le volume des contrats.

## 4. RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

L'analyse des règles et pratiques sénégalaises en matière de passation des marchés publics liées à l'achat inclusif de denrées alimentaires pour l'alimentation scolaire montre que - en particulier dans le cas du modèle actuel de mise en œuvre décentralisée adopté - les autorités contractantes disposent d'une grande souplesse et de divers instruments leur permettant d'établir un lien entre l'achat public de denrées alimentaires et la production agricole locale et des petits exploitants.

Cependant, cette expérience démontre également que pour avoir la possibilité d'acheter auprès des petits producteurs locaux, cela équivaut nécessairement à ce que les autorités contractantes le fassent de façon certaine et utilisent les marchés publics de produits alimentaires comme instrument pour soutenir l'agriculture locale et le développement économique. En outre, s'approvisionner localement (sur les marchés locaux et auprès des détaillants) ne signifie pas nécessairement s'approvisionner en produits locaux et en faire bénéficier les producteurs locaux et petits exploitants. Il s'agit là de distinctions importantes qui doivent être prises en considération.

En effet, malgré la volonté du gouvernement d'utiliser les achats publics de produits alimentaires comme instrument de soutien au développement local et à la production agricole (reconnu, entre autres, par le document de politique de l'alimentation scolaire au Sénégal) et l'existence de nombreux instruments juridiques qui peuvent soutenir - même indirectement - cette possibilité, le lien entre les cantines scolaires (et autres initiatives d'achats publics de produits alimentaires) et la production agricole locale et les petits exploitants n'est pas encore totalement opérationnel.

Comme l'indique la présente étude, de nombreux défis demeurent. Les défis peuvent varier en fonction des différentes initiatives d'approvisionnement alimentaire, des modèles de gestion et ils peuvent être de nature différente, liés tant à la demande qu'à l'offre. Ce rapport met l'accent sur les difficultés liées aux règles et pratiques en matière d'achats et au contexte de l'alimentation scolaire.

L'analyse menée dans cette étude montre que, dans le cas du Sénégal, les difficultés ne sont pas principalement liées à l'absence d'instruments juridiques, mais plutôt aux difficultés rencontrées par les autorités contractantes (ainsi que les fournisseurs potentiels) pour comprendre et appliquer les instruments et procédures existants disponibles. Elles sont également liées à la nécessité de renforcer les capacités et de sensibiliser - en particulier dans les contextes de gestion décentralisée – sur les objectifs politiques et les avantages potentiels liés au pouvoir et aux activités d'achat des institutions publiques.

Basé sur l'analyse de ce rapport ainsi que sur la discussion menée lors de l'atelier technique sur «*l'alignement des règles et des pratiques de passation des marchés publics pour l'alimentation scolaire à travers l'offre des petits producteurs locaux: stratégies et bonnes pratiques*», les recommandations suivantes sont proposées:

## Recommandations

### **1) Élaboration d'un guide pratique pour orienter et encourager les autorités contractantes dans la mise en œuvre des liens entre les programmes d'alimentation scolaire et la production agricole locale et des petits exploitants.**

Il manque encore, dans le contexte des initiatives d'alimentation scolaire, des règles ou directives spécifiques pour orienter les autorités contractantes et encourager l'achat de produits locaux aux petits exploitants agricoles et à leurs organisations. Des guides pratiques - tels que ceux développés par le Brésil, les États-Unis et la France - peuvent jouer un rôle important en guidant les autorités contractantes sur la manière d'utiliser les instruments disponibles et de les adapter aux objectifs politiques dans le contexte des achats publics pour l'alimentation scolaire. Ils peuvent jouer un rôle crucial, en particulier lorsque les mécanismes juridiques n'ont pas été créés dans le but spécifique de soutenir les petits exploitants (mais peuvent également être utilisés à cette fin), lorsque leur mise en œuvre n'est pas obligatoire ou lorsque - en raison de la complexité et/ou de la multiplicité des textes juridiques et/ou de la faible capacité des exécutants - les autorités contractantes ne sont pas pleinement informées de ces instruments ou de leur possible utilisation.

Il est donc recommandé d'élaborer des guides pratiques adaptés au contexte de l'alimentation scolaire et de la production agricole locale, qui (i) expliquent les multiples objectifs potentiels de l'achat public des denrées alimentaires pour les cantines scolaires reconnus par les cadres politiques sénégalais et (ii) fournissent des informations simplifiées et adaptées sur les instruments disponibles dans les systèmes de marchés publics et comment ils pourraient et devraient être utilisés par les autorités contractantes pour rendre opérationnels les liens entre les programmes d'alimentation scolaire et la production agricole locale et les petits exploitants tout en respectant les principes et objectifs du système des marchés publics.

Ces guides pourraient être élaborés par l'ARMP sur la base de ses instruments existants avec l'appui de la FAO et d'autres partenaires de développement.

### **2) Développement de formations pour renforcer les capacités et sensibiliser les autorités contractantes et les fournisseurs locaux**

La question de la formation est directement liée au rôle important des guides pratiques. Tant les autorités contractantes que les fournisseurs locaux ont besoin d'une formation pour être sensibilisés aux avantages potentiels et aux objectifs politiques liés aux initiatives d'achat de denrées alimentaires à l'école (et autres

initiatives publiques), ainsi que pour comprendre et être capables d'appliquer - ou de respecter - les instruments et procédures juridiques existants.

Il est donc recommandé que l'élaboration des guides pratiques soit complétée par des formations de sensibilisation et de renforcement des capacités adaptées aux besoins des entités d'achat de nourriture scolaire et des petits producteurs locaux et de leurs organisations. Ces formations pourraient être développées en collaboration et sur la base des services de formation décentralisés existants fournis par l'ARMP.

### **3) Envisager l'élaboration d'instruments juridiques supplémentaires pour soutenir les liens entre les programmes d'alimentation scolaire et la production agricole locale et celle des petits exploitants.**

Le cadre réglementaire des achats publics de denrées alimentaires au Sénégal ne reconnaît pas les marchés réservés ou les marchés indirects liés aux achats publics de denrées alimentaires et aux agriculteurs locaux. Bien qu'ils ne soient pas indispensables et nécessitent une réforme législative, ces instruments peuvent jouer un rôle important dans l'intégration des objectifs politiques dans les règles des marchés publics et la promotion de leur réalisation.

Il est donc recommandé de tenir compte de ces instruments, en particulier lors de l'examen d'une réforme législative et de leur adoption pour d'autres types de bénéficiaires, comme les PME.

Compte tenu des caractéristiques de l'agriculture et du commerce des petits exploitants - opérant avec des risques et des coûts de transaction élevés et ayant une importance économique stratégique similaire pour le pays à celle des PME - il serait important d'examiner la possibilité d'inclure également ces acteurs dans un système de réservation ciblant les petits fournisseurs. Ce type d'instrument serait particulièrement utile dans le cas d'initiatives d'approvisionnement alimentaire plus centralisées, comme celle du CSA, qui permettrait, par exemple, à cette institution de réserver un pourcentage de ses contrats exclusivement aux organisations de producteurs locales.

Un autre instrument juridique qui peut être pris en considération dans le cadre d'une réforme législative est le marché indirect. Comme indiqué à la section 3.1 à travers l'exemple du Paraguay, cet instrument permet aux autorités contractantes d'exiger - comme condition contractuelle - qu'un pourcentage de la nourriture fournie par les intermédiaires (c'est-à-dire les traiteurs scolaires, mais aussi les commerçants, détaillants, etc.) soit acheté auprès de petits producteurs locaux.

Cela peut être particulièrement utile dans le cas d'autres modalités de mise en œuvre, telles que celle actuellement mise en œuvre par le PAM. Dans le cas de l'utilisation de fonds publics, l'adoption d'un système indirect permettrait, par exemple, aux autorités contractantes d'exiger formellement des détaillants qu'au moins un pourcentage des produits devant être fournis aux écoles soit acheté auprès des petits exploitants agricoles locaux et de leurs organisations. Les marchés indirects permettraient également l'adoption d'un mécanisme spécifique permettant de contrôler que cet achat est effectivement effectué, selon le pourcentage actuel et d'une manière inclusive (c'est-à-dire en faveur des agriculteurs en termes de paiement rapide et équitable, d'accès équitable, etc.) et d'imposer des pénalités en cas de non-respect des règles (voir Swensson, 2018).

Les marchés indirects pourraient également être un outil utile pour d'autres initiatives d'approvisionnement alimentaire public, comme celle du CSA, permettant à ces institutions d'exiger des

négociants qu'un pourcentage des produits fournis soit produit localement en cas d'absence d'approvisionnement direct auprès des organisations paysannes locales.

Il est important de souligner que l'adoption de ces systèmes doit s'accompagner de conditions et de garanties claires afin de garantir le compromis avec les principes et les objectifs des marchés publics et d'éviter les détournements et abus (Quinot, 2013; résolution de Johannesburg sur les marchés publics, 2017; Swensson, 2018).

En outre, il serait souhaitable d'envisager l'adoption d'instruments juridiques spécifiques visant à réduire les délais de paiement et à mieux adapter les conditions de participation aux caractéristiques et capacités des agriculteurs locaux et de leurs organisations. Les instruments fournis par l'expérience brésilienne sont mentionnés dans ce rapport et pourraient être une bonne source d'inspiration.

#### **4) S'attaquer à d'autres goulots d'étranglement pour l'accès des petits exploitants aux initiatives d'approvisionnement alimentaire public qui ne sont pas directement liées aux règles et pratiques en matière de marchés publics.**

Bien que le présent rapport mette l'accent sur les règles et pratiques en matière de marchés publics, il reconnaît qu'une partie des difficultés liées à l'accès des petits exploitants agricoles aux marchés publics concerne d'autres domaines. La section 2.3 donne un aperçu de certains de ces défis. Il est fortement recommandé que les règles et politiques en matière de marchés publics visant à établir un lien entre les achats de produits alimentaires pour l'école et les productions agricoles locales soient accompagnées d'autres types de dispositions (c'est-à-dire des mesures concernant l'offre) visant à aider les petits producteurs à surmonter les obstacles relatifs à la concurrence ou à la participation aux processus de marchés dans la chaîne de valeur. Parmi ces dispositions, nous pouvons citer: faciliter l'accès à des instruments financiers pour pallier les longues périodes de paiement; et contribuer au renforcement de l'organisation des agriculteurs dans le pays, y compris le renforcement des capacités de production, d'organisation et de commercialisation.

## BIBLIOGRAPHIE

- ARMP.** 2015. *Guide du soumissionnaire: accès des PME a la commande publique.* Dakar.
- ARMP.** 2018. *Formation en marchés publics: cahier d'exercices.* Dakar.
- Arrowsmith, S.** 2011. *Public procurement regulation: an introduction.* EU Asia Inter University Network for teaching and Research in Public Procurement Regulation.
- Belik, W. et Chaim, N. A.** 2009. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. *Revista de Nutrição*, 22(5).
- Biodiversity International.** 2016. *Intégrer l'agrobiodiversité dans les systèmes alimentaires durables. Synthèse. Fondements scientifiques d'un indice de l'agrobiodiversité.* Rome.
- Brooks, J., Commandeur, D. et Vera, E.** 2014. *Inclusive procurement and transparency: connecting smallholder farmers to school feeding.* SNV.
- CNUDCI.** 2014. *Guide pour l'incorporation dans le droit interne de la Loi type de la CNUDCI sur la passation des marchés publics.* New York, États-Unis.
- CNUDCI.** 2014. *Loi type de la CNUDCI sur la passation des marchés publics.* New York - Vienne.
- CNUCED.** 2013 *Les marchés publics: un moyen de promouvoir le développement du secteur local des technologies de l'information.* New York et Genève.
- De Schutter, O.** 2014. *The power of procurement: public purchasing in the service of realizing the right to food.* Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Genève.
- De Schutter, O.** 2015. Institutional food purchasing as a tool for food system reform, in Global Alliance for the future of food (ed), *Advancing health and well-being in food systems: Strategic opportunities for funders.* Global Alliance for the Future of Food. Toronto, Canada.
- Drake, L., Woolnough, A., Burbano, C. et Bundy, D.** 2016. *Global school feeding sourcebook: Lessons from 14 countries.* Imperial College Press. Londres.
- FAO.** 2015a. Las compras públicas a la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe: Lecciones aprendidas y experiencias. In: Martins, S. P. et López, K. A. (eds.). Santiago. (<http://www.fao.org/3/a-i3413s.pdf>).
- FAO.** 2015b. *School feeding and possibilities for direct purchases from family farming.* Rome. <http://www.fao.org/3/a-i3413e.pdf>
- FAO.** 2017. *PAA Africa programme: Phase II Midterm Monitoring Report - Senegal.* Rome.
- FAO.** 2019. *FAO School Food and Nutrition Framework.* Rome: FAO. <http://www.fao.org/3/ca4091en/ca4091en.pdf>
- FAO.** 2020. *Legal guide on school food and nutrition.* Rome.
- FAO et PAM.** 2018. *Home-grown school feeding: Resource Framework.* Document technique. Rome. <http://www.fao.org/3/ca0957en/CA0957EN.pdf>
- Foodlinks.** 2013. *Revaluing public sector food procurement in Europe: An action plan for sustainability.*
- Gateway International et Open Contract Partnership.** 2017. *Open contracting scoping study: Senegal.*
- Global Panel.** 2015. *Healthy meals in schools: Policy innovations linking agriculture, food systems and nutrition* London. Policy Brief n°3. Londres.

- Global Panel.** 2016. *Food systems and diets: Facing the challenges of the 21st century.* Londres.
- Groupe de la Banque mondiale.** 2017. *Benchmarking public procurement 2017: assessing public procurement regulatory systems in 180 economies.* Washington DC.
- Hathi, I.** 2019. *The role of food reserves in enhancing food security: The experience of Senegal.* Londres.
- HLPE.** 2017. *Nutrition and food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security.* Rome.
- IPC-IG et PAM.** (2013) *La demande structurée et l'agriculture familiale au Brésil: le Programme d'achats alimentaires (PAA) et le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE).* Brasilia.
- IPES.** 2016. *From uniformity to diversity: A paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems.*
- Kelly, S. et Swensson, L. F. J.** 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. Rome. <http://www.fao.org/3/a-i7636e.pdf>
- Mitchel, A.** 2011. *Structured demand et home-grown school feeding: background and funding options.* GCNF. Nairobi.
- Morgan, K. et Sonnino, R.** 2008. *The school food revolution: Public food and the challenge of sustainable development.* Earthscan. Londres.
- Niebylski, M. L., Lu, T., Campbell, N. R. C., Arcand, J., Schermel, A., Hua, D., Yeates, K. E., Tobe, S. W., Twohig, P. A., L'Abbé, M. R. et Liu, P. P.** (2014) "Healthy food procurement policies and their impact" in *International Journal of Environmental Research and Public Health* 11, 2608-2627.
- OCDE.** 2000. *Centralised and decentralised public procurement.* Paris.
- PAM.** 2018. *Évaluation décentralisée de la modalité transfert monétaire utilisée dans le programme de cantines scolaires appuyé par le PAM au Sénégal.* Dakar.
- PAM et FAO.** 2017. *PAA Africa programme in Senegal's Kédougou region: September 2013 - July 2016.* PAM et FAO. Rome.
- PAM, PCD et Dubai Cares.** 2016. *Home Grown School Feeding (HGSE) Pilot Programme in Southern Nations Nationalities and Peoples Region, Ethiopia: Programme Evaluation.*
- Quinot, G.** 2013. "Promotion of social policy through public procurement in Africa", in Quinot, G. et Arrowsmith, S. (eds), *Public Procurement Regulation in Africa.* Cambridge University Press. Royaume-Uni.
- Real, L. C. V. et Schneider, S.** 2011. "The use of public food programs to bring together small farmers and consumers again: The case of the school food program", *Estudo et Debate*, 18(2), 57 - 59.
- République du Sénégal.** *Manuel de procédures du Code des marchés publics.* Dakar.
- Sidaner, E., Balaban, D. et Burlandy, L.** 2012. "The Brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security." *Public Health Nutrition*, 1 - 6.
- Smith, J., Andersson, G., Gourlay, R., Karner, S., Mikkelsen, B. E., Sonnino, R. et Barling, D.** 2016. "Balancing competing policy demands: the case of sustainable public sector food procurement", *Journal of Cleaner Production*, 112(1), 1-8.
- Sumberg, J. et Sabates-Wheeler, R.** 2010. "Linking Agricultural Development to School Feeding in sub-Saharan Africa: Theoretical perspectives", *Food Policy* 36(3), 341-349.

**Swensson, L. F. J.** 2015. *Institutional Procurement of Food from Smallholder Farmers: The case of Brazil*. FAO. Rome. <http://www.fao.org/3/a-bc569e.pdf>)

**Swensson, L. F. J.** 2018. *Aligning policy and legal frameworks for supporting smallholder farming through public food procurement: the case of home-grown school feeding programmes*. FAO et IPC-IG. Rome, Brasilia.

**Swensson, L. F. J.** 2019. *Aligning public procurement rules and practices to support the implementation of home-grown school feeding (HGSF) initiatives: The case of Ethiopia*. FAO. Rome. <http://www.fao.org/3/CA3614EN/ca3614en.pdf>

**Swensson, L. F. J. et Klug, I.** 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*. FAO. Rome. <http://www.fao.org/3/a-i7793e.pdf>

**Swensson, L. F. J. et Tartanac, F.** 2020. "Public food procurement for sustainable diets and food systems: The role of the regulatory framework." *Global Food Security*, 25, 100366.

**Tartanac, F., Swensson, L. F. J., Galante, A. P. et Hunter, D.** 2019. "Institutional food procurement for promoting sustainable diets", in Burlingame, B. et Dernini, S. (eds), *Sustainable diets: The transdisciplinary imperative*. CABI. Wallingford, Royaume-Uni.

**Thai, K. V.** 2008. "International Public Procurement: concepts and practices", in Thai, K. V. (ed), *International Handbook of Public Procurement*. CRC Press. Boca Raton, États-Unis.

**Tine, J. A. D., Niang, K., Faye, A. et Dia, A. T.** 2018. "Assessment of women's dietary diversity in southern Senegal", *Food and Nutrition Sciences*, 9, 1192-1205.

**Trybus, M.** 2014. "The Promotion of Small and Medium Sized Enterprises in Public Procurement: A Strategic Objective of the New Public Sector Directive?", in Lichère, F., Caranta, R. et Treumer, S. (eds), *Modernising Public Procurement: The New Directive at 255-280*. Djøf, 255-280. Copenhagen.

**UNSCN.** 2017 *Schools as a system to improve nutrition: A new statement for school-based food and nutrition interventions*. Genève, Suisse.

**USAID.** 2018. *Senegal: Nutrition Profile*. Washington D.C. <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1864/Senegal-Nutrition-Profile-Mar2018-508.pdf>

**Valencia, V., Wittman, W. et Blesh, J.** 2019. "Structuring markets for resilient farming systems", *Agronomy for Sustainable Development*, 39(25).

#### Sites web

Counterpart International: <https://www.counterpart.org/projects/mcgovern-dole-international-food-for-education-and-child-nutrition/>

GRDR: <https://GRDR.org/Systeme-Alimentaire-Durable-et-lutte-contre-la-malnutrition-en-region-de-Dakar>

IIAG: <http://iiag.online/>

Groupe de la Banque mondiale: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>

CSA: <https://www.csa.sn/>



## Liste des personnes interrogées

<b>Institutions</b>	
Consultant (SECNSA)	Abdoulaye Diarra, consultant pour le document d'extension du PAA
GRDR	Dominique Laure, directeur GRDR Dakar
SECNSA	Jean Pierre Senghor, secrétaire exécutif du Conseil national de sécurité alimentaire
Autorité de régulation des marchés publics (ARMP)	El Hadji Diagne, chef division de la formation
Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA/DGPSN)	Colonel Aly Mar, directeur
Ministère de l'éducation	M. Seck, chef Division cantines scolaires - MEN
PAM	Abdoulaye Faye, chargé des cantines scolaires au PAM
Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural	Seynabou Diouf Mboup, chargé de suivi-évaluation, Direction de l'agriculture et point focal du projet GCP/GLO/775/ITA au MAER
CNCR/ASPRODEB	Diery Gaye, secrétaire général ASPRODEB
CNCR/Fédération des femmes producteurs de Sangalkam	Collège des femmes de la Fédération des producteurs de la zone des Niayes (membre du CNCR)

Ce rapport a été réalisé avec le soutien du gouvernement italien dans le cadre du projet «Soutien stratégique à l’approvisionnement alimentaire mené par les gouvernements pour les initiatives d’alimentation scolaire à base de produits locaux»

