



AU BÉNIN, BURKINA FASO, GHANA, SÉNÉGAL ET TOGO

# ALIMENTATION SCOLAIRE ET CONSOMMER LOCAL : LES AVANCÉES



Photo : ouverture de l'atelier par Ayéfoumi Olou-Adara, Président de la Ctop, Amétépé Kodjo, chargé des cantines scolaires à l'Anadeb et Anne-Françoise Taisne, déléguée générale du CFSI.

## ATELIER SOUS-REGIONAL

(Lomé, 12 et 13 décembre 2024)

Le programme Pafao a soutenu plus de 20 projets d'alimentation scolaire issue de la production locale, sujet phare de plaidoyer pour de nombreuses organisations de la société civile. Au Bénin, Burkina Faso, Sénégal et Togo, des moyens additionnels sont déployés pour les appuyer dans leurs démarches. Fin 2024, la Coordination togolaise des organisations paysannes (Ctop) a tenu le 3<sup>ème</sup> atelier sous-régional sur ce thème avec ces quatre pays, plus le Ghana qui rejoint la dynamique d'échange.

Compte-rendu des travaux dans le cadre d'un atelier porté avec :



## LE CONTEXTE TOGOLAIS : UNE LOI FORTE MAIS UN BUDGET MODESTE ET DES MICRO-TRANSFERTS

L'agence nationale d'appui au développement à la base (Anadeb) a la charge de la politique d'alimentation scolaire depuis 2017. Une loi de 2020 fixe l'objectif de « garantir à terme, à chaque élève de l'enseignement de base, particulièrement aux élèves situés dans les zones les plus vulnérables, l'accès à une alimentation scolaire suffisante et équilibrée et à promouvoir le développement de la production locale » (Art.1 loi).

Un millier d'écoles situées en zone rurale vulnérable sont pour le moment concernées sur près 15 000 écoles existantes. Pour couvrir les besoins des 158 000 élèves que cela représente, il faudrait 3 milliards de FCFA. Or le budget actuel est de seulement 1 milliard de FCFA – le budget global de l'enseignement primaire et général est de 200 milliards – ce qui ne permet pas d'assurer les 172 repas par an par élève.

La loi de 2020 a aussi institué un plancher de 40 % pour l'achat de vivres directement auprès des producteurs agricoles locaux sur la totalité des ressources financières allouées à l'alimentation scolaire. Le décret de 2021 de mise en œuvre de la politique nationale de l'alimentation scolaire précise que le ministère chargé de l'Agriculture accompagne les acteurs de mise en œuvre des cantines scolaire dans le processus d'achat de produits locaux.

Pourtant, le fonctionnement actuel ne permet pas de connaître la provenance des produits achetés car les cantinières, les « mamans cantines », perçoivent de façon hebdomadaire des ressources tout autant pour leurs achats que leur rémunération et elles s'approvisionnent donc au jour le jour, en petites quantités sur les marchés. Même sensibilisées aux achats locaux, elles se retrouvent dans l'obligation de choisir les produits les moins chers car les repas ne doivent pas coûter plus de 125 FCFA (0,19 euros). On est donc loin d'un marché institutionnel au Togo, la micro segmentation ne permettant pas la contractualisation. L'avantage du système actuel est de fonctionner à très bas coût sans stockage ni contraintes sur les produits achetés.



*Amétépé Kodjo, chargé des cantines scolaires à l'Anadeb*

L'Anadeb mène toutefois des expériences pilotes d'approvisionnement direct des mamans cantines en produits achetés auprès des organisations paysannes (OP) locales. L'atelier est l'occasion de faire le bilan de celle menée sur la commune de Zio 4, à une cinquantaine de kilomètres de Lomé.

Le fonctionnement prévu a été exposé par l'Anadeb : *(Extrait de la présentation Anadeb)*

1. Les Comités de gestion des cantines scolaires (Cogecs) font le point sur les besoins avec l'appui des directeurs d'écoles pour envoyer l'information à l'antenne régionale de l'Anadeb.

2. L'antenne vire sur les comptes des écoles les montants correspondant aux besoins exprimés.
3. Les comités de gestion de l'école primaire (Cogep), une fois les ressources disponibles, passent commande auprès des OP identifiées pour la livraison des vivres.
4. Les OP font la livraison dans les magasins identifiés et le montant de la commande est viré sur le compte des OP.
5. Les reçus des achats de vivres sont envoyés à l'antenne.

Pour les 16 écoles de Zio 4 concernées, près de 4 tonnes de maïs, plus de 6 tonnes de riz et près de 6 tonnes de haricots ont été achetés en 2023 auprès de l'Union cantonale des maïsiculteurs de Gapè centre.

L'Union s'est exprimée sur les mauvaises conditions du déroulement de l'expérience pilote avant l'atelier (*photos ci-dessous*) et directement à l'atelier de Lomé.



Les équipes de la Ctop et du CFSI avec les producteurs de l'Union cantonale des maïsiculteurs de Gapè centre © CFSI

La collecte des produits par l'Union a été très difficile du fait des informations tardives et de paiement tardif. Les producteurs n'ont pas pu recevoir de soutien de l'Institut de Conseil et d'Appui Technique (Icat) ou de la Coordination togolaise des organisations paysannes (Ctop) qui n'avaient pas de moyens dévolus. Ils ont dû louer eux-mêmes un bâtiment de stockage, organiser la livraison des vivres jusqu'aux écoles. Une fois les produits livrés, les écoles n'ont pas inspecté, ni reconditionné les stocks rapidement, ce qui a occasionné des pertes et des refus de vivres.

*Extrait du compte-rendu de l'expérience faite par les producteurs de Gapè centre :*

« L'Union n'a pas été préparée ni formée à livrer ses produits, elle ne faisait pas de vente groupée. C'était sa première expérience. Les producteurs, surtout les petits producteurs, avaient vendu une partie de leurs produits à partir des mois d'août et septembre pour [financer] la rentrée scolaire [des]enfants, les fêtes de fin d'année, payer les métayers et les microfinances. Donc nos stocks étaient presque finis à l'arrivée de l'information sur la livraison. Après les fêtes, les gros producteurs ont stocké leurs produits pour vendre à la soudure à partir d'avril. Ils voulaient nous vendre cher et être payés comptants. Grâce au paiement de l'avance du 15 avril et le sacrifice de quelques producteurs, nous avons terminé la première livraison. L'Anadeb n'a pas respecté le délai de paiement. La livraison de mars a été payée le 3 mai. [...] »

L'expérience en elle-même n'a pas été profitable pour l'Union, mais elle l'a aguerrie pour approvisionner l'Agence Nationale de la Sécurité Alimentaire du Togo (Ansat) l'année suivante, expérience qui cette fois leur a été profitable.



*Photo : Imelda Agondanou (Roppa) interpelle la Ctop sur son rôle d'appui aux OP qui fournissent les cantines. Amenyo Yao (Ctop) « Des renforcements de capacités ont bien eu lieu pour d'autres marchés publics grâce à l'Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation (ARAA) mais rien n'était prévu pour les contrats avec les cantine scolaires ».*

La généralisation de l'expérience pilote n'est pas possible selon l'Anadeb qui avance comme raison principale la hausse du coût unitaire du repas à 180 FCFA observée durant l'expérimentation. On peut faire l'hypothèse que cette hausse est surtout due au mauvais calendrier et à l'inexpérience de l'Union et des autres acteurs impliqués. Dans le cadre d'autres approvisionnements, la Ctop a des moyens alloués au renforcement de capacités des organisations paysannes mais aucun moyen n'avait été alloué à la Ctop pour accompagner les OP dans le cadre de l'expérience pilote. La Ctop tente malgré tout de travailler sur le sujet en collaborant avec l'Anadeb. La Ctop a proposé à l'Anadeb un système d'approvisionnement avec un contrat tripartite qui implique une institution de microfinance (IMF) en mesure de financer la collecte des produits<sup>1</sup>. Les mamans cantines feraient des remboursements hebdomadaires à l'IMF pour coller au fonctionnement actuel de décaissement des subventions. Les expériences des autres partenaires en matière d'approvisionnement en circuits en sont à prendre en compte.

<sup>1</sup> Voir la synthèse de stage d'Illona Gordien qui a travaillé avec la Ctop à proposer un modèle d'approvisionnement :

## LES CANTINES DU PAM DANS LE NORD TOGO : DES APPUIS AUX PAYSANS INTEGRÉS AU DISPOSITIF

Le Programme alimentaire mondiale (Pam) fait fonctionner 30 cantines scolaires dans la région des Savanes et 20 dans la région de la Kara. Le modèle est décentralisé (l'école achète elle-même les denrées). Des partenariats sont noués entre les Comités de gestion des écoles (Cogep) et les OP identifiées puis appuyées (immatriculation, gestion, bonnes pratiques agricoles, conservation post-récolte, contractualisation, développement de liens de confiance avec les mamans cantines). Pour le Pam, une difficulté majeure réside dans le fait que la majorité des paysans n'est pas affiliée à une OP dans ses zones d'intervention du Nord Togo qui sont particulièrement vulnérables. En outre, le choix des écoles dans les zones vulnérables se fait en fonction de l'existence d'infrastructures de base pour le service d'alimentation scolaire (afin d'éviter que les coûts d'aménagement n'absorbent tout le budget), et non en fonction des capacités des agriculteurs locaux à fournir les écoles.



*Photos : Falaman Djanguenan du Pam et Adila Adjile de l'Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation (Araa), à droite. Le Pam comme l'Araa prévoient des appuis aux OP pour privilégier les achats locaux qui créent des revenus avec une stratégie de résilience alimentaire à long terme. © CFSI*

La petite ONG Code Utile qui fait fonctionner 8 cantines a la même ambition d'approvisionnement local et d'appui aux paysans (en particuliers les paysannes, avec une approche participative et inclusive, et des formations en agroécologie) dans le cadre de projets pilotes de l'Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation (Araa). Elle a élaboré un guide pratique de « mise en place d'un modèle de gestion intégrée des cantines d'excellence ».

L'ONG américaine Cathwell relief service (CRS) fait fonctionner 202 cantines scolaires au Togo. Elle affiche une volonté d'approvisionnement local, mais seulement pour certains produits (farine de maïs enrichie, poisson, haricots) en arguant des perturbations possibles des marchés en cas d'achats massifs.

## UNE ÉVOLUTION IMPRESSIONNANTE AU BÉNIN ET DES ORGANISATIONS PAYSANNES EN MOBILISATION CONSTANTE

Le Bénin fait figure de modèle avec un taux de couverture des écoles passé de 31 % en 2016 à 75 % en 2023 (avec un objectif de 100 % en 2026) en termes de service d'alimentation scolaire. Le budget annuel de l'État consacré à l'alimentation scolaire est passé de 1,5 milliard de FCFA en 2016 à plus de 25 milliards par an pour la phase II du Programme d'alimentation scolaire intégré (Pnasi).



Avec l'appui de la dynamique animation-pays Pafao, les organisations paysannes se sont fortement impliquées pour l'approvisionnement des cantines. Aucun produit n'était collecté auprès des OP en 2016 alors qu'en 2023, elles ont fourni 58 % des denrées (objectifs de 75 % en 2026 avec en particulier du riz, du maïs et du niébé de qualité fournis par les OP). Près de 11 milliards ont ainsi été consacrés à l'achat de riz local en 2024 directement. Le rôle d'orientation de la Plateforme nationale des organisations paysannes et de producteurs agricoles du Bénin (Pnoppa - Bénin) a été déterminant pour faciliter les relations entre les instances du Pnasi et les coopératives qui fournissent les cantines. La Pnoppa préconise un dialogue fondé sur les données probantes et sur les préoccupations réelles des productrices et producteurs à la base pour augmenter la crédibilité des paysans.

Outre le dynamisme des organisations paysannes, le programme d'alimentation scolaire béninois a bénéficié d'une très forte volonté politique dans la mise en œuvre et le suivi, mais aussi de l'expertise du Pam qui avait la gestion du Pnasi. Le programme a désormais été confié à l'Agence Nationale d'Alimentation et de Nutrition créée en 2023 et le passage à une gestion décentralisée par les collectivités locales est en cours de mise .

À noter que l'environnement est favorable aux achats locaux de riz au Bénin aussi car il existe deux grandes unités de transformation du riz qui peuvent payer comptant les riziculteurs. Toutefois, les OP, réunies au sein du Conseil de concertation des riziculteurs du Bénin (CCR-B) maintiennent une mobilisation constante pour assurer la production en quantité et qualité, défendre le riz local face aux riz importés et avoir un prix rémunérateur.



Photos : Joukov Dahouè de la Pnoppa et Joseph Koutchika du CCR-B © CFSI

## LE BURKINA FASO, PIONNIER DES ACHATS DIRECTS AUX ORGANISATIONS PAYSANNES

**L**a promotion du consommateur local est ancrée dans le paysage politique burkinabé de longue date. Un arrêté de 2017 contraint les structures publiques dans leurs approvisionnements et diverses mesures ont été prises pour que les organisations paysannes puissent prendre part aux marchés publics (exonération de taxes, possibilité de marché de gré à gré, etc.) Aussi, l'alimentation scolaire est une compétence de la commune et les ressources transférées aux communes pour l'alimentation scolaire entre 2017 et 2023 représentent 26 milliards de FCFA par an en moyenne.

Les produits achetés sont presque exclusivement locaux, de nouveaux aliments ont été introduits dans certaines cantines comme l'attiéké et les produits laitiers. En outre, depuis l'initiative présidentielle « Assurer à chaque enfant en âge scolaire au moins un repas équilibré par jour », les enfants non scolarisés peuvent bénéficier du service de restauration.

Il existe des difficultés de fonctionnement et le budget alloué ne permet pas de couvrir l'entièreté de l'année scolaire mais le Burkina Faso fait figure de modèle dont les enseignements sont précieux, notamment la veille citoyenne pour la bonne gestion des vivres (*voir ci-dessous « Les enseignements et leçons apprises »*).



#### Les enseignements et leçons apprises

- L'autonomie financière des OP leur permet d'honorer les engagements auprès des acheteurs
- Un cadre de dialogue entre les différents acteurs permet une meilleure gestion et fonctionnement des cantines scolaires
- La qualité des produits locaux est une condition indispensable pour les OP d'accéder aux marchés institutionnels rémunérateurs
- La gestion des cantines scolaires par les communes et l'implication des communautés dans l'approvisionnement des cantines scolaires d'améliorer le niveau de scolarisation, de développer l'économie locale
- La mise en place de la veille citoyenne pour la gestion des vivres au niveau des communes permet un bon suivi de la gestion et du fonctionnement des cantines scolaires

Jacob Kiema de la Confédération paysanne du Faso (CPF) © CFSI

## AU GHANA : APRÈS 20 ANS D'UN PROGRAMME AMBITIEUX, LES TENSIONS DE TRÉSORERIE ENTRAVENT LA DYNAMIQUE ET LE FONG RESTE MOBILISÉ

**L**e programme d'alimentation scolaire existe depuis 2005 au Ghana. Il bénéficie à 4 millions d'élèves, soit plus de la moitié des écoliers de l'enseignement maternelle et primaire.

Bien que figurant comme un des trois objectifs du programme avec la réduction de la faim et l'amélioration des taux de scolarisation, le soutien à la production locale reste un point faible. Depuis 2016, la *Ghana School Feeding Policy (GSFP)* établit une stratégie claire à déployer pour l'approvisionnement local et les acheteurs sont de plus en plus sensibilisés à l'importance des achats locaux.



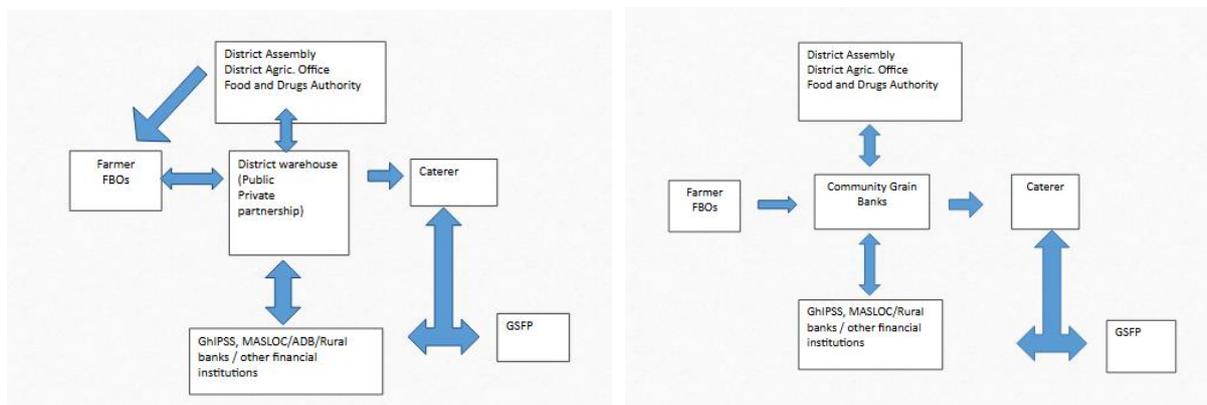
Au-delà d'expérimentations ciblées, il n'existe toujours aucune obligation d'acheter auprès des groupements paysans locaux. Le système autrefois centralisé fonctionne aujourd'hui de façon très fragmentée avec des mamans cantines comme au Togo, et bien que sensibilisées, ces mamans cantines sont prises en étau entre des subventions décaissées avec retard et des paysans dans l'impossibilité de leur faire crédit.

Le *Farmers Organization Network in Ghana (Fong)* leur permet d'avoir de petits prêts mais les délais de paiement et les procédures administratives cassent les dynamiques à l'œuvre. Le Fong demande au gouvernement de se porter garant pour les paysans auprès des banques et propose aussi les deux modèles de financement alternatifs.

Lydia Dwamena Akenten du Fong © CFSI

Dans le premier modèle, un magasin de stockage est géré par une IMF qui paie comptant les paysans et est en capacité d'attendre le paiement de l'État.

Dans le second, les communautés se cotisent (modèle des banques de céréales communautaires).



Les modèles d'approvisionnement alternatifs proposés par les OP (Entrepôt géré par une IMF ou grenier communautaire) © Fong

Le Fong s'est également engagé pour la plantation d'arbres fruitiers par les élèves dans leurs écoles.

## AU SÉNÉGAL : L'ÉTAT VA-T-IL REPRENDRE LA MAIN ?

**A**u Sénégal, une multitude d'organisations interviennent pour organiser des services de restauration dans les écoles : le Pam, la FAO mais aussi des ONG sénégalaises et internationales telles que *Counterpart*, Caritas, Humundi, le Grdr, AVSF, le Gret et l'organisation paysanne CNCR. Il n'existe pas de programme national et le taux de couverture des écoles qui était de 53 % en 2012 est passé à 13 % en 2021, puis 20 % en 2024.

Le nouveau gouvernement élu en 2024 est favorable à une politique d'alimentation scolaire et un arrêté portant la création, organisation et fonctionnement du Groupe Multisectoriel de l'Alimentation et de la Nutrition à l'École (GMSANE) a été signé en septembre 2024. Un projet de loi est en préparation. Le programme Pafao avec l'AFD, la Fondation de France et le Fonds de dotation Compagnie fruitière poursuit son appui aux cantines en circuits courts et au GMSANE pour l'élaboration d'une loi et d'un cadre d'intervention qui favorise le développement territorial et la juste rémunération des paysans. Des fonds de garantie pour les institutions financières font partie des points clefs pour l'inclusion des paysans au programme.



Seyni Kebe du Grdr et Thierno Cissé du CNCR © CFSI



Une cantine à Rufisque © Grdr

## 4 GROUPES DE TRAVAIL POUR ALLER PLUS LOIN AU TOGO

### 1&2 : LA GARANTIE DE LA QUALITÉ

**L**es participants ont préconisé la décentralisation du système de contrôle et de certification des produits. La décentralisation du laboratoire d'analyse semble peu réaliste à ce stade, prévoir des moyens pour acheminer des échantillons est en revanche faisable. Il s'agit en amont d'informer les OP des normes de qualité et des contrôles. La reprise du système de traçabilité qui a fait ses preuves au Bénin est suggérée, ainsi que des contrats tripartites entre acheteurs institutionnels, la Ctop et les services de contrôle. Ont aussi été donnés comme priorités la lutte contre les importations d'intrants non homologués, l'appui à la mécanisation, à l'aménagement de sols, à l'agroécologie, la collaboration entre les différents ministères concernés (agriculture, santé, finance, etc.), la création de magasins de stockage adaptés.



*Un des groupes de travail, Lomé le 13 décembre 2024 © CFSI*

### 3 : LA MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES

**L**e budget par repas de 125 FCFA ne permet pas de fournir une alimentation de qualité ni de généraliser les expérimentations d'achats locaux. Il existe donc un préalable de sensibilisation de l'Assemblée nationale pour la révision du budget national. Les pays voisins représentés à l'atelier (Bénin, Burkina Faso, Ghana) ayant des budgets plus de 10 fois supérieurs (en tenant compte des populations respectives), des opportunités existent pour demander à l'État un rattrapage. Il s'agit également de documenter les effets des achats directs aux OP sur les territoires et les expérimentations de transfert des ressources aux communes. Aussi les partenaires doivent être sensibilisés à la nécessité de mettre des ressources sur l'amélioration des cantines existantes et de leur approvisionnement local plutôt que l'extension de la couverture des écoles dans de mauvaises conditions. Pour le Roppa, il faut mobiliser les ressources des grandes entreprises privées via la Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE). Et au niveau des petites entreprises, Choco Togo a par exemple demandé des exonérations de TVA en contrepartie des dons faits aux cantines.

Concernant le fonctionnement d'un système d'approvisionnement direct, la Ctop et les faïtières doivent servir d'interface entre les banques et les coopératives et constituer la garantie de financement agricole pour les producteurs via les contrats de livraison (au Burkina Faso, les contrats sont domiciliés à la banque). Il faut également instituer un mécanisme de suivi des producteurs et transformateurs pour le remboursement des crédits.

## 4 : LA CONCERTATION ENTRE ACTEURS

**L**a concertation des structures publiques de pilotage des dispositifs d'alimentation scolaire avec les représentants des organisations paysannes est la condition préalable pour un impact fort et direct des cantines sur les territoires. Au niveau national, les participants demandent deux rendez-vous par an minimum de la Ctop avec l'Anadeb, l'Icat et les institutions financières pour coordonner, suivre et évaluer les actions en lien avec les cantines. Au niveau régional, les communes, les directions régionales de l'Anadeb, les directions des ministères, les associations des parents d'élèves, etc. devraient se réunir au moins une fois par trimestre. La Ctop a un rôle crucial à jouer comme la Pnoppa au Bénin ou la CPF au Burkina Faso pour mettre en liens les acteurs et animer ces cadres de concertation, faire la prospection des marchés en faveur des OP, veiller à la structuration des OP à la base et des faitières.



Deux participants à l'atelier, Kokou Eke Odin, député et ministre délégué chargé de l'Enseignement technique et de l'Artisanat, chargé de rapporter les discussions de l'atelier à l'Assemblée nationale, et Adzovi Dodzi Dakey, présidente du Collège des femmes de la Ctop. © CFSI



Ensemble des 80 participants à l'atelier sous-régional les 12 et 13 décembre 2024 à Lomé © CFSI



Une cantine au Bénin © gouvernement du Bénin

## POUR CREUSER LE SUJET :

- CFSI, [L'alimentation scolaire en Afrique de l'Ouest – État des lieux 2023](#)
- La page sur [alimenterre.org](#) du [Réseau de promotion de l'alimentation scolaire en circuit court en Afrique de l'Ouest](#)
- CFSI, [Intensifier les commandes publiques en produits locaux](#), 2023
- Entretien, [Au Bénin : Les organisations de producteurs plaident pour les produits locaux dans les cantines scolaires](#), 2023
- Etude, [Faisabilité d'une expérience pilote : modèle de contractualisation directe OP-cantines dans la région de la Kara](#), Ilona Gordien, 2022

Le programme Promotion de l'agriculture familiale en Afrique de l'Ouest (Pafao) est porté par la Fondation de France et le CFSI. Il bénéficie de la contribution de la Fondation JM.Bruneau (abritée à la Fondation de France) et de l'Agence française de développement. Jafowa participe au volet capitalisation du programme. Le Roppa est membre du comité d'orientation et de suivi du programme.



FONDATION  
JM.BRUNEAU  
SOUS L'ÉGIDE DE LA  
FONDATION DE FRANCE



En partenariat  
avec

