



AU TOGO

LES « MAMANS CANTINES », UN NOUVEAU DÉBOUCHÉ POSSIBLE POUR LES PAYSANS ?



Entretien avec Nasser Lawani (ETD)

Nasser Lawani est chargé du suivi-évaluation des projets de l'association togolaise ETD (Entreprises, territoires et développement). Une des missions d'ETD est de promouvoir des entreprises mettant en relation producteurs agricoles et demande urbaine. Elle travaille ainsi sur la valorisation des produits locaux et l'accès des producteurs aux marchés. ETD s'est tournée vers des activités de plaidoyer avec l'ambition de voir instituer un cadre légal pour les marchés institutionnels qui permettrait aux entreprises promues par ETD d'approvisionner les cantines scolaires et par extension, d'impulser un développement local.

Dans le cadre d'une initiative portée par :



<https://acting-for-life.org>



<http://www.oadel-togo.org/>



<http://gic-benin.org/site/>

L'État togolais fait-il la promotion du consommateur local ?

La promotion des produits locaux a récemment pris de l'ampleur. Un département lui a même été dédié au sein du ministère en charge du Commerce et de l'Industrie avec une stratégie dédiée. Tout cela a créé un contexte plus favorable. Malgré les efforts consentis, aujourd'hui il n'y a pas encore de loi encadrant les marchés institutionnels. Cela explique la persistance de certains problèmes notamment lors de la réalisation des achats publics de « gré à gré ». Avec ce mode de fonctionnement il y a beaucoup d'intermédiaires, pas de règles, des fraudes et du gaspillage. De fait, les comptes publics ne sont pas bien gérés et il n'y a pas de solution qui se profile à l'horizon.

Qu'entreprend ETD pour essayer d'obtenir une loi encadrant ces marchés ?

Pour prétendre aux marchés publics, il faut d'abord avoir les capacités de fournir les institutions. De fait, il faut développer l'offre locale. C'est une étape primordiale avant la mise en place d'une loi. Cela passe par la promotion des techniques de production et de transformation. C'est ce qu'ETD fait

à travers la promotion des Esop¹. Ensuite, il faut des stratégies de plaidoyer. Aujourd'hui, ETD s'est engagée dans des actions de plaidoyer dans plusieurs réseaux d'acteurs économiques et étatiques, du secteur agricole mais aussi d'associations et d'ONG, comme Acting for life, avec qui nous avons mené une étude sur l'approvisionnement des cantines scolaires².

Pensez-vous que les producteurs togolais peuvent produire suffisamment pour alimenter les marchés institutionnels ?

Actuellement, la production ne satisfait pas la demande. La capacité productive est là mais nous ne l'exploitons pas suffisamment. Il y a un fossé entre la superficie cultivée et la superficie cultivable. Il faut réaliser des aménagements, regrouper et structurer les producteurs pour les amener à produire plus, à utiliser des semences certifiées et les bonnes techniques de production. La juste rémunération des producteurs doit également être garantie afin d'inciter l'augmentation de la production.

Qu'est-ce qui est mis en place pour améliorer la productivité agricole ?

L'ambition d'améliorer la productivité est soutenue par le gouvernement. Elle a été inscrite dans le Plan national de développement (PND). Ceci se manifeste à travers la mise en œuvre de différents projets et programmes de l'État.

L'État togolais est-il impliqué dans la mise en œuvre des cantines scolaires ?

Oui ! Le processus a débuté en 2002 avec le Programme d'éducation à la base mis en œuvre par la Direction des enseignements périscolaire et primaire. Avec l'appui de l'Unicef, des cantines scolaires ont été instaurées dans la Région maritime. Entre 2006 et 2008, le Projet de développement rural intégré a créé d'autres cantines dans la Région des Savanes. Il a été suivi d'un Programme de développement communautaire³ de 2008 à 2016. La restauration des écoliers a dès lors été organisée autour de « mamans cantines », des cuisinières sélectionnées au sein des communautés bénéficiant du programme. Des ressources financières leur sont attribuées pour l'achat des denrées. Depuis 2017, ces mamans cantines sont soutenues dans le cadre du projet Filets sociaux et services de base coordonné par l'Agence nationale du développement à la base (Anadeb) et mis en œuvre par 8 ONG pour ce volet (Adra Togo, Croix-Rouge Togolaise, etc.). 304 cantines scolaires, réparties dans 22 des 39 préfectures, sont financées. 92 000 écoliers par an sont concernés⁴.

Qui soutient les cantines scolaires au Togo ?

Le Programme alimentaire mondial (Pam) soutient depuis 2012 la mise en place des programmes de restauration scolaire. Cela se matérialise par le renforcement des capacités des acteurs opérationnels, un appui technique et financier pour la mise en œuvre des cantines. Il participe également au dialogue politique - avec pour ambition d'inciter les cantines à utiliser des denrées issues de la production locale. L'organisation ne tend pas à aller vers la structuration des producteurs. Elle ambitionne toutefois de les aider à améliorer leurs rendements afin de faciliter l'approvisionnement des cantines. Dans le même temps, le Roppa et la Coordination togolaise des

¹ Entreprise de services et organisations de producteurs. Elles ont pour objectif l'augmentation et la sécurisation des revenus des petits et moyens producteurs en leur permettant, entre autres, d'atteindre des marchés plus exigeants en termes de qualité et de quantité. Ces Esop promues par ETD sont déjà présentes au Togo et au Bénin.

² K. Abitor, G. Akologbo, N. Lawani, *Étude de faisabilité de l'approvisionnement des cantines scolaires en produits locaux au Togo et au Bénin*, mars 2021.

³ Programme en deux phases. La phase pilote, intitulée Projet de développement communautaire (PDC), s'est déroulée entre 2008 et 2013 et la deuxième phase, intitulée Projet de développement communautaire et filets sociaux (PDC plus), a débuté en 2013.

⁴ La population togolaise des 7-14 ans étant d'environ 1 700 000 individus, on peut estimer à 5 % la proportion d'enfants concernés.

organisations paysannes et de producteurs agricoles (Ctop) sont engagés dans le plaidoyer en faveur de l'alimentation scolaire.

Et pour le financement des achats de denrées ?

Lorsque la Banque mondiale était impliquée, le budget alloué aux cantines scolaires s'élevait à 2,5 milliards de FCFA par an. L'État apportait 1 milliard de FCFA et la Banque mondiale 1,5 milliard de FCFA. Les plats vendus avaient une valeur de 165 FCFA. Depuis le retrait de l'institution en janvier 2020, l'État finance seul le programme. La loi relative à l'alimentation scolaire du 23 juin 2020 oblige l'État à consacrer, chaque année, une part de son budget aux cantines scolaires. Cette somme est aussi destinée au financement des charges administratives, la rémunération du personnel qui assure le suivi des cantines et au paiement des formations destinées aux mamans cantines. Le programme bénéficie également de dons ponctuels faits par certains alliés du Togo. C'est ainsi qu'en 2020, les cantines ont reçu un don en nature des États-Unis composé de céréales, de soja et d'huile. Malgré cela, la valeur des plats a été ramenée à 125 FCFA. Il est également demandé aux parents une contribution financière d'une valeur de 10 FCFA. Dans ces conditions, il est compliqué de toujours assurer un repas équilibré aux enfants. Normalement chaque déjeuner est constitué de protéines animales, de riz, de sauce tomate et de fruits mais quelquefois il n'y a pas de fruits. Par ailleurs, du fait de la diminution du budget, les proportions ont également été revues à la baisse.



Mamans cantines de l'école primaire publique Kpetou Tabligbo. © Nasser Lawani

La loi précise que les produits destinés aux cantines doivent être prioritairement issus de la production locale. Comment cela se traduit-il sur le terrain ?

Avant d'être engagées dans leur mission, les mamans cantines sont sensibilisées et formées à l'usage des produits locaux ainsi qu'à la confection des mets. Elles ont à leur disposition un guide. Compte tenu des réalités du terrain, certaines s'en écartent et proposent des plats avec ce qu'elles trouvent, c'est-à-dire des produits pas nécessairement togolais. Sur le marché local, il y a un problème de disponibilité et de qualité. Les échanges avec les mamans cantines nous ont révélé que certaines préfèrent aller vers des grossistes plutôt que vers les producteurs. Ces grossistes se fournissent auprès d'autres marchés, ainsi l'origine des produits est incertaine. C'est un problème qu'il faut essayer de résoudre. Malgré tout, l'Anadeb insiste sur le fait que pour l'alimentation scolaire, il faut donner la priorité aux produits de proximité.

Quelles denrées sont majoritairement issues de l'importation ?

Il faut rappeler que les repas des cantines sont majoritairement constitués de riz, de maïs, de haricots, de gari, de tomates (en conserve), de piments, de bouillon et d'huile. Parmi ces produits, ce sont les bouillons, le sel, l'huile et les tomates en conserve, qui sont généralement importés. Mais il y a aussi du riz importé qui est moins cher que le riz local.

Qu'est ce qui peut être mis en place pour faciliter la rencontre entre les producteurs locaux et les cantines scolaires ?

Il faudrait mettre en relation les producteurs, les unités de transformations implantées sur le territoire avec les cantines scolaires. Il s'agirait de nouer des partenariats gagnant-gagnant : les cantines sauraient que si elles se tournent vers ces acteurs locaux, elles auront de bons produits et contribueront au développement de leur localité, plutôt que de passer par des grossistes qui augmentent les frais. Dans le même temps, les acteurs de l'offre pourront directement conditionner leurs productions dans des *packagings* plus grands et cela réduirait leurs frais. Les *packagings* attrayants et de petite taille nécessitent beaucoup d'investissements. Ainsi, en produisant pour la restauration scolaire les prix de revient devraient diminuer.

Où la jonction entre cantines et producteurs locaux est-elle la plus efficace ?

Dans les milieux reculés, les mamans cantines s'approvisionnent auprès des producteurs pour avoir des produits frais. Inversement en ville, certaines mamans cantines vont directement vers des grossistes pour s'approvisionner à bon prix. En zone urbaine, nous avons deux problèmes que nous ne rencontrons pas dans les espaces ruraux : l'accessibilité et la disponibilité des produits.

À ce jour, est-ce possible d'envisager un passage à l'échelle pour ce programme de restauration scolaire ?

Je pense que l'extension du programme à l'ensemble des écoles togolaises est possible. Cependant, ce n'est aujourd'hui peut-être pas la priorité de l'État. D'autres secteurs passent avant : la santé, la voirie, l'industrie. Il est possible d'envisager de faire appel à d'autres partenaires pour compléter le budget offert par l'État.

Dans l'étude que vous mentionnez, il est précisé que les mamans cantines s'approvisionnent sans contrat, de «gré à gré». Quels sont les avantages et les inconvénients d'un tel fonctionnement ?

De gros montants sont injectés dans les cantines scolaires. S'ils sont bien employés, cela aura des retombées économiques directes sur les petits producteurs et la population locale. À l'inverse, si les mamans cantines choisissent d'aller vers des grossistes pratiquant des tarifs peu élevés pour se faire une marge, les bénéfices pour le développement local seront moindres. Par ailleurs, un suivi défaillant laisse facilement place à des détournements.

Est-ce envisageable de formaliser ces transactions ?

La formalisation est vivement recommandée. Aujourd'hui l'Anadeb, en association avec les agents d'appui des ONG, suit les mamans cantines pour voir si elles assurent bien leur rôle avant de leur débloquent des fonds. Il faudrait trouver un système qui garantit la traçabilité des fonds qui transitent par les mamans cantines. Cela est difficile mais faisable à condition d'avoir de bons outils de contrôles et de suivi. Nous connaissons les quantités de denrées dont ont besoin les mamans cantines pour préparer les repas. Nous connaissons également l'offre des producteurs, des transformateurs etc. Nous pourrions imaginer un système dans lequel seraient mis en relation ceux qui ont les produits (l'offre) et ceux qui en ont besoin (la demande). Ainsi, nous pourrions vraiment

voir quelle somme est injectée à chaque échelon. Le risque en procédant ainsi est de voir se multiplier les plaintes des mamans cantines pour dénoncer des problèmes qu'elles rencontrent avec les fournisseurs « imposés » qu'elles n'avaient pas avec ceux qu'elles se choisissaient.

À Rufisque, au Sénégal, une cuisine centrale a été créée pour approvisionner des cantines. Que pensez-vous de cette innovation ?

Au Togo la préparation des repas *in situ* est privilégiée. Une cuisine est construite dans chaque école bénéficiant du programme de cantines scolaires. Les mamans cantines s'y retrouvent chaque matin pour sélectionner le repas après avoir reçu la liste du nombre d'enfants présents dans l'établissement ce jour-là.

L'idée d'une cuisine centrale présente à la fois des avantages et des inconvénients. Parmi les avantages, on peut citer la réduction du risque de détournement des fonds liée au fait que, dans cette configuration, la traçabilité des contributions financières est facilitée. Un fonctionnement centralisé introduit également une forme de système alimentaire territorialisé puisque beaucoup d'entités se retrouvent pour travailler au développement de la communauté (mise en relation des transformateurs, des producteurs). Pour les inconvénients il faut mentionner le fait que la cuisine centrale nécessite la mobilisation de beaucoup de moyens, notamment pour le suivi nécessaire à sa bonne gestion ou encore pour l'acheminement des repas vers les écoles.



Cuisine d'un maquis et un plat servi © AFL

Pour les autres formes de restauration collective (hôpitaux, prisons, etc.), quelles sont les modalités de passation des marchés ?

Dans ces autres marchés, les commanditaires essaient au maximum d'éviter les intermédiaires. La question de la confiance est problématique. Certains intermédiaires ou représentants légaux annoncent avoir les produits en quantité suffisante mais n'arrivent pas ensuite à honorer les engagements pris. Pour éviter ces situations, il arrive que certaines garanties soient posées en amont. Par exemple, les commandes peuvent n'être payées qu'après livraison. D'autres fois à cause de l'asymétrie d'informations, certains ne remplissent pas à temps les conditions pour prétendre au marché.

Pour toutes ces raisons, les détenteurs des marchés préfèrent faire des consultations restreintes ou des transactions de gré à gré avec ceux qui ont les capacités de respecter les accords. Attention cependant au droit de regard sur ces marchés qui est un peu limité. Peu d'acteurs de l'offre sont informés de leur existence. Des pots-de-vin peuvent être versés pour gagner certains marchés. Et

parfois, après la passation du marché, des intermédiaires se greffent sans véritable suivi et cela débouche sur des fraudes.

La jonction entre les producteurs locaux et les restauratrices de rue se fait-elle avec moins de difficultés ?

Non! Le producteur cherche à maximiser son prix en vendant à un prix intéressant là où les vendeuses de rue cherchent aussi à maximiser leurs profits en payant un prix extrêmement bas pour revendre plus cher. Il faut arriver à dégager un juste milieu entre ces agents économiques. Or, comme le marché obéit à la loi de l'offre et de la demande, il est difficile d'arriver à ce résultat.

Propos recueillis et édités en avril 2021 par Chikomborero Gonese (CFSI)

Cette initiative a bénéficié d'un financement de la Fondation de France et du CFSI dans le cadre du programme Promotion de l'agriculture familiale en Afrique de l'Ouest (Pafao) appel de 2018 (n° 17).

Pour creuser le sujet :

- AFL et ETD, Étude de faisabilité de l'approvisionnement des cantines scolaires en produits locaux au Togo et au Bénin, 2021
- AFL, Agir sur les systèmes alimentaires des territoires, 2021
- Estelle Dandoy, Organisations paysannes et marchés institutionnels au Burkina Faso, 2020
- David Eloy, Gianluca Ferrera, Tahirou Traoré, Achats institutionnels : un défi stratégique pour l'agriculture ouest-africaine, 2019
- Documentaire de Dominique Guélette, Les cantines scolaires de la région de Dakar, 2018
- Dominique Laure, Mamadou Niokane, Au Sénégal, des cantines scolaires proposent des produits locaux, 2016

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), de l'Agence française de développement et de Seed Foundation / Pierson Interepco Export. Jafowa participe également au volet capitalisation du programme. Le Roppa est membre du comité d'orientation et de suivi du programme.

