

AU BURKINA FASO

## REGARD D'UN ÉLU LOCAL SUR L'APPROVISIONNEMENT DES CANTINES SCOLAIRES

### Entretien avec Rigobert Nassa (Ancien maire de Sabcé)



Sabcé est une commune rurale de la province du Bam, au Centre-Nord du Burkina Faso, située à moins de 100 km de Ouagadougou. La commune compte 33 écoles primaires et un centre d'apprentissage professionnel destiné aux élèves déscolarisés qui tous bénéficient d'un service d'alimentation scolaire.

Rigobert Nassa, cadre de l'office central des examens et concours du Burkina, a exercé la fonction de maire de Sabcé entre 2016 et 2022. Durant son mandat, il a expérimenté l'approvisionnement en produits locaux des cantines. M. Nassa partage avec nous son expérience.

### À quel moment la gestion des cantines scolaires a-t-elle été confiée aux communes ? Quelles étaient les raisons qui justifiaient ce transfert ?

Lors de ma prise de fonction à la mairie de Sabcé en 2016, la gestion des cantines scolaires (CS) était déjà confiée à la collectivité. Bien d'autres compétences et ressources de plusieurs ministères avaient également été transférées aux communes. En plus de la gestion des cantines scolaires, le Ministère de l'éducation nationale et de l'alphabétisation (Mena) a cédé aux collectivités l'entretien des infrastructures et des salles de classes ainsi que la gestion des fournitures scolaires.

À ma connaissance, l'une des principales raisons de ces transferts était la recherche d'efficacité dans les actions de développement. En lien avec la décentralisation, les gouvernants ont estimé qu'il fallait transférer les compétences et les ressources aux collectivités pour un meilleur investissement à la base et un meilleur suivi de ces investissements.

### Quelles sont les modalités d'approvisionnement des cantines de la commune ?

Le processus démarre avec le transfert des ressources par le Mena. Lorsqu'il est effectif, nous procédons à l'identification des fournisseurs, soit à travers un appel à concurrence, soit à partir de concertations avec les organisations paysannes ou de producteurs (OP). Les textes en vigueur, autorisent les deux approches.

Etant donné que la recommandation est l'approvisionnement en produits locaux, notamment pour le riz et niébé, nous faisons souvent le choix de contractualiser avec les OP qui peuvent être de la commune comme d'autres localités avoisinantes.

Lorsque les OP sont identifiées, nous procédons à la signature des conventions, puis les OP disposent d'un délai de 3 semaines environ pour constituer la totalité du stock dans un magasin mis à disposition par la commune. Un laboratoire de contrôle est ensuite sollicité pour analyser la qualité des produits fournis à partir de prélèvements faits sur les stocks. C'est seulement quand le laboratoire confirme que les produits répondent aux normes et spécifications techniques inscrites dans le contrat qu'un procès-verbal de réception est délivré et que les OP peuvent distribuer les vivres dans les différentes écoles. Les produits sont réceptionnés par les directeurs d'école et les représentants des associations des parents d'élèves.

### **Comment les besoins des écoles et les ressources nécessaires pour les couvrir sont-ils évalués ?**

C'est le chef de circonscription de l'éducation de base (CCEB) qui fait remonter les besoins des écoles en fonction du nombre d'apprenants dans les écoles. Le Mena dispose d'une enveloppe globale destinée aux cantines des écoles sur toute l'étendue du territoire. Cette enveloppe a bien évolué à la hausse ces dernières années et avoisine actuellement la trentaine de milliards de Francs Cfa. Les ressources transférées aux communes sont donc fonction de cette enveloppe, au *pro rata* des effectifs des écoles. Mais il faut noter que ces ressources ne permettent pas de couvrir l'entièreté des besoins pour l'année scolaire. Elles couvrent au maximum un trimestre sur les trois que compte une année scolaire.

### **Bénéficiez-vous d'appuis pour compléter les besoins des cantines ?**

Oui. Certaines écoles bénéficient de stocks mis à disposition par l'ONG *Catholic Relief Service* (CRS). Ils couvrent environ un trimestre supplémentaire. L'essentiel pour la commune de Sabcé est toutefois acquis sur les ressources propres de la collectivité. Notre commune a fait le choix de compléter les vivres dans toutes les écoles afin d'offrir les repas aux enfants durant toute l'année scolaire. Cette situation peut être considérée comme spécifique à la commune de Sabcé. Cela a été possible grâce à la sensibilisation des élus communaux concernant l'importance de l'alimentation scolaire, mais aussi en raison d'opportunités de mobilisation de ressources locales. En effet, Sabcé dispose d'une mine d'or et l'impôt sur son exploitation génère annuellement environ 1,5 milliard de FCFA.

### **Comment identifiez-vous les OP avec lesquelles vous signez des conventions pour l'approvisionnement ?**

Nous mettons en place un comité avec différentes personnes ressources de la commune. Il se réunit généralement en septembre, soit un mois avant la rentrée scolaire. C'est lors de cette séance que nous discutons des OP en mesure de répondre à nos besoins. À ce stade, le principal critère porte sur leurs capacités à fournir en quantité et en qualité les produits que nous recherchons. Ainsi, nous mettons l'accent sur les OP bien connues des acteurs de la commune et qui disposent également de produits en stocks afin de fournir les vivres dans les délais impartis. Pour cette étape, nous bénéficions aussi de l'appui de l'ONG *Aprossa Afrique Verte* qui nous fait des recommandations et des propositions d'organisations avec lesquelles contractualiser. En général, les OP répondent favorablement lorsque nous les contactons et elles s'engagent sur les volumes qu'elles sont capables de fournir. Si une organisation s'engage sur le riz ou sur le niébé, nous recherchons une autre organisation pour l'autre produit.

### **Pourquoi est-ce important que les produits soient déjà stockés ?**

L'objectif du conseil communal est d'avoir les vivres dans les écoles dès la rentrée afin que les cantines démarrent en même temps que les enseignements. Pour y parvenir, il importe que les fournisseurs puissent livrer peu de temps après la signature des conventions. Toutefois, il arrive que certaines OP

vendent une partie de leur stock sur d'autres marchés et nous proposent d'attendre les nouvelles récoltes de novembre pour nous livrer. L'appui de l'ONG Aprossa Afrique Verte nous a été très utile pour répondre à cette contrainte liée à la disponibilité des stocks auprès des OP. En effet, l'Association a structuré les coopératives et OP de base en Union, de telle sorte qu'elles agrègent des stocks plus importants, dont les quantités sont proches de la moyenne des quantités de produits commandées les années antérieures. Ainsi, quand les contrats sont signés, les OP enchainent directement avec la livraison à partir des stocks disponibles.



Visite des stocks d'une OP par l'ancien maire de Sabcé © Mairie de Sabcé

### **Comment se passe le paiement des OP après exécution du marché ?**

Pour déclencher le processus de paiement, l'OP constitue un dossier composé notamment du procès-verbal de réception, de l'attestation de non engagement et de sa facture. Ce dossier est introduit auprès du contrôleur financier de la province pour examen, avant d'être transmis au trésor pour liquidation. Lorsque toutes les pièces sont en règle, le trésor procède au virement des fonds sur le compte bancaire de l'OP. Le délai dépend de la conformité du dossier et de la disponibilité des fonds. Il faut compter 4 à 6 semaines après la livraison des vivres en moyenne.

### **De votre expérience, à quoi sont dus les retards observés dans le paiement des OP ?**

Il arrive fréquemment que les communes ne reçoivent pas à temps les ressources. Les collectivités auront beau initier le processus, si le transfert des ressources n'est pas effectif, il y aura toujours des retards de paiement des fournisseurs en général.

Ces retards sont également liés au fait que le dossier de demande de paiement peut trainer au niveau du contrôleur financier ou même au niveau de la mairie pour défaut de pièces. Par exemple l'attestation de non engagement a une durée de validité d'un mois et doit être retirée au trésor public. Elle prouve que l'OP n'a d'arriéré ni auprès de l'Etat, ni auprès de l'administration fiscale. Quand le dossier prend du retard, cette pièce peut expirer et l'OP devra la renouveler, rallongeant encore le délai.

Il y a aussi le problème d'enregistrement des contrats dans les services des impôts. Les OP n'ont pas forcément la liquidité financière pour effectuer cet enregistrement. Si elles ne sont pas informées en amont de cette étape, cela occasionne beaucoup de retard sur tout le processus.

## **Avez-vous connu d'autres difficultés pour l'approvisionnement des cantines ? Et comment les surmontez-vous ?**

L'une des difficultés majeures que l'on peut citer porte sur la quantité mais affecte aussi la qualité des produits livrés. Il arrive que les quantités livrées soient en deçà de ce qui est prévu alors que dans le cadre des contrats avec l'Etat, c'est le principe du « tout ou rien » qui prime. Le problème est qu'il n'est pas toujours évident pour le fournisseur de compléter le stock avec des produits de même qualité que ceux fournis en amont, et tant que la livraison n'est pas complète, le laboratoire de contrôle de qualité ne peut être sollicité pour vérifier le stock. En outre, le premier stock peut être attaqué par des insectes ou autres ravageurs. Ainsi, un produit livré de bonne qualité peut finalement devenir non conforme après contrôle, en raison du temps mis pour constituer le stock en intégralité. Avec les OP, nous n'avons jamais connu ce cas, mais cela nous est déjà arrivé avec un commerçant. Ce dernier a dû reprendre tout son stock parce que nous avons été contraints de résilier le contrat.



Contrôle de la quantité des produits livrés © Mairie de Sabcé

Un autre souci est l'état des infrastructures routières et les inondations ou périodes de crues dans certains cas. Les opérations de livraison des vivres dans les écoles sont difficiles à réaliser dans certaines localités. C'est le cas par exemple de l'école du village de Siguinvoussé qui est située à environ 12 km de la mairie de Sabcé. En octobre, du fait de la montée des eaux de la rivière située à l'entrée du village, les OP sont obligées de la contourner et de parcourir une trentaine de kilomètres pour livrer les produits dans cette école. Ces difficultés occasionnent des surcoûts de transport pour les OP, réduisant de fait leurs marges bénéficiaires. Pour les soulager dans le transport des produits du magasin de stockage vers les écoles, la mairie met à leur disposition des tricycles à des prix réduits.

La dernière grande difficulté est liée au manque d'informations des OP en ce qui concerne les procédures des marchés institutionnels. Par exemple, certaines OP ne comprennent pas l'utilité de l'attestation de non engagement facturée 1 000 FCFA. Elles estiment que c'est l'Etat qui leur a accordé le marché et que c'est ce même Etat qui immatricule toutes les organisations et détient déjà l'information. Face à cette difficulté, nous bénéficions des appuis d'Aprossa qui organise des séances de sensibilisation et d'information des membres des OP sur les procédures des marchés publics. C'est une initiative très avantageuse pour nous, car elle permet aussi de dissiper les doutes ou réticences de certains quant à la collaboration avec un acteur public comme la mairie.

### **Selon vous, quels avantages ont les mairies à contractualiser avec les OP pour l'approvisionnement des cantines ?**

Le premier est que la loi autorise les collectivités à signer des conventions directes avec les OP. Il n'y a donc pas besoin de faire d'appel d'offres pour identifier les OP. De plus, en matière de qualité des produits livrés, je suis persuadé que même un riz cassé de cette saison ou de la saison passée livré par une OP est bien meilleur qu'un riz long grain importé qui a environ 10 ans d'âge.

En outre, les risques de fraude sont moins importants qu'avec les commerçants. À Sabcé, nous avons déjà eu des problèmes avec un commerçant qui avait soumissionné avec des prix de produits locaux. Il a accusé beaucoup de retard dans la livraison pour finalement livrer du riz importé reconditionné dans des sacs portant la mention « riz local » sans ajustement du prix ni de la quantité. Lors du contrôle, les résultats des analyses ont conclu que c'était du riz importé, et nous avons été obligés de rejeter le stock et de résilier le contrat.



Prélèvement sur les stocks en vue du contrôle qualité © Mairie de Sabcé

## **De votre expérience, quels sont les principaux freins à la participation des OP à l'approvisionnement des cantines ?**

Le prix constitue un important frein. En effet, les prix fixés par la mercuriale ne tiennent pas compte des marchés et des coûts de production dans nos régions. Les OP s'en contentent parce qu'elles ont conscience que ces marchés sont stables et leurs permettent d'écouler d'importantes quantités avec un paiement garanti. Je ne sais pas sur quelle base les prix actuels sont fixés, mais c'est souvent loin de la réalité. Les prix ne sont pas rémunérateurs pour les producteurs.

Un autre frein à souligner porte sur les normes et spécifications techniques, plutôt déconnectées des réalités du terrain. L'Etat fait la description des spécifications techniques et indique différents paramètres comme le taux de brisure avec un seuil tolérable pour le riz. Quand le laboratoire conclut après analyse des stocks fournis que le taux de brisure est supérieur au seuil tolérable, c'est systématiquement un motif de rejet. C'est une situation assez fréquente avec les OP puisqu'elles ne sont pas dotées d'équipements de transformation leur permettant de produire du riz long grain. Le paradoxe est que c'est l'Etat qui équipe et encadre les OP et refuse finalement leurs produits sur la base de critères plus techniques que nutritionnels.

## **Avez-vous la possibilité d'accorder de meilleurs prix aux OP lorsque vous vous approvisionnez à partir des ressources propres de la mairie ?**

Non, les collectivités étant des démembrements de l'Etat. Aussi bien les ressources des communes que les fonds alloués par l'Etat à travers le MENAPLN sont logés au niveau du Trésor public. Les deux ressources suivent les règles édictées par l'Etat. En matière de prix pour l'approvisionnement, nous devons donc nous conformer à la mercuriale des prix qui fixe pour chaque produit l'intervalle dans lequel nous devons nous situer. Aucune dérogation n'est possible.

## **Comment pourrait-on lever ces freins et améliorer la participation des OP ?**

Il faudrait que les prix fixés par l'Etat tiennent compte des coûts de production. Cela motiverait davantage les OP à approvisionner les cantines. On pourrait aussi accorder des bonus ou des prix préférentiels aux produits locaux. Il faudrait également veiller à accélérer les processus de paiement des OP, parce que ce sont des organisations qui n'ont pas toujours d'importants fonds de roulement. Elles ont besoin que leurs paiements se fassent dans des délais réduits pour renouveler leurs facteurs de productions à temps.

Un autre besoin est la révision des spécifications techniques sur la qualité des produits à livrer. Il ne s'agit pas de baisser la qualité exigée mais de tolérer un taux de brisure qui réponde aux équipements dont disposent nos OP pour être réaliste. Les OP ne disposent pas d'équipements adéquats pour produire ce que l'Etat demande. Les équipements des OP viennent souvent de l'Etat ou des bailleurs de fonds à travers les projets ou programmes qui sont développés au plan national. Si vous mettez des batteuses de riz à la disposition des OP, et que vous voulez que ces mêmes OP vous fournissent du riz long grain, il y a une contradiction. Il faut tenir compte de l'existant, pour fixer les normes des produits à livrer. Il en est de même pour le riz étuvé. L'essentiel est de garantir la qualité nutritionnelle du produit.

## **Quelles autres recommandations avez-vous à adresser ?**

Les OP doivent davantage collaborer entre elles afin de maîtriser totalement les marchés d'approvisionnement des cantines. On observe encore par endroit des coups bas dans le milieu parce que la demande est forte. Toutes les communes veulent des produits locaux, et généralement les productions des OP ne suffisent pas à couvrir la demande. Les OP peuvent donc se spécialiser suivant leurs capacités dans les productions des denrées demandées, notamment le riz local et le niébé.

Concernant les communes, elles devraient organiser régulièrement des rencontres avec les OP pour échanger autour de l'approvisionnement des cantines. Beaucoup d'OP ne savent pas que ce sont leurs productions qui sont souhaitées dans les cantines. Il faut communiquer aussi sur les quantités qui sont attendues et leur donner les informations sur les procédures.

Du côté des partenaires techniques et financiers, ils doivent davantage accompagner les initiatives de renforcement des capacités des OP. Ces dernières ont besoin de formations dans différents domaines, en particulier en matière de techniques de conservation. La question de l'enregistrement des contrats dans les services des impôts avant même l'exécution est également à prendre en compte dans les sujets de formations ou d'information des OP. Il importe également d'équiper les OP avec des matériels adéquats pouvant leur permettre de produire des vivres répondants aux normes.

Du côté de l'Etat, il faut résolument aller à l'application de la politique du consommateur local. Si on rencontre des difficultés, on pourra réajuster. Actuellement, c'est l'Etat qui organise les producteurs, qui donne des semences, qui aménage les bas-fonds etc. Mais *in fine*, la production issue de cette politique agricole de l'Etat n'est pas suffisamment bien payée, ni valorisée. Cela pose problème.

Propos recueillis et édités en mars 2023 par Yvon SAROUMI (Inter-réseaux)

#### **Pour creuser le sujet :**

- Estelle Dandoy, Organisations paysannes et marchés institutionnels au Burkina Faso, 2020
- Jacob Kiema, Une région test pour ouvrir le marché des cantines, 2021
- Noufou Guira et Mathieu Sawadogo, Paysans en première ligne contre l'insécurité alimentaire, 2023
- Maimouna Ouedraogo, Le riz local trouve sa place dans les cantines scolaires, 2023
- CFSI, L'alimentation scolaire en Afrique de l'Ouest, 2023
- CFSI/CPF/Inter-réseaux, Pérennisation et de mise à l'échelle des acquis en matière d'approvisionnement des cantines scolaires en circuits courts avec les OP du Burkina Faso, 2023

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 des contributions de la Fondation JM.Bruneau (abritée à la Fondation de France) et de l'Agence française de développement. Le Roppa est membre du comité d'orientation et de suivi du programme.

