

Programmes d'achats alimentaires institutionnels : le cas du PAA Afrique au Sénégal

Rosana Pereira de Miranda, Israel Klug et Abdoulaye Thiam, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Le Sénégal a traversé une série de crises alimentaires. En 2012, environ 739 000 Sénégalais (6,2 pour cent de la population) ont été affectés par une insécurité alimentaire grave. Les populations pauvres vivent majoritairement en milieu rural : 57 pour cent de la population rurale se trouve en situation de pauvreté et, parmi cette proportion, 44 pour cent se trouvent en situation d'insécurité alimentaire. Cette population pauvre et rurale exerce principalement l'agriculture, l'élevage et la pêche ; toutefois, la surface limitée des parcelles qu'elle cultive ne permet pas de satisfaire les besoins alimentaires des habitants et les producteurs se heurtent à des difficultés d'accès aux marchés.

Des millions d'agriculteurs d'Afrique subsaharienne se trouvent confrontés aux mêmes difficultés. Dans de tels contextes, la mise en œuvre de programmes d'achats alimentaires institutionnels à des fins d'assistance alimentaire soulève donc la question du ciblage des petits exploitants dont les ressources sont limitées. Il est essentiel d'enrichir ce débat pour pouvoir concevoir des politiques destinées à améliorer les conditions de vie des agriculteurs pauvres et à maximiser les bienfaits de l'assistance alimentaire chez les écoliers, en particulier dans des contextes caractérisés par l'insuffisance des ressources publiques.

Le programme du PAA Afrique¹ au Sénégal contribue au débat national sur l'inclusion des achats institutionnels de denrées alimentaires locales dans le plan pluriannuel du Gouvernement. Cette intervention a en effet ciblé 1 000 petits exploitants vivant en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle aux ressources limitées ; elle a soutenu leurs capacités de production de riz et garanti une demande destinée à approvisionner les écoles de la région de Kédougou pendant la campagne agricole de 2012-2013.

La méthode de ciblage employée s'est articulée en trois étapes, chacune étant associée à des critères précis :

1. Ciblage géographique : a) régions affectées par les crises alimentaires successives ; b) conditions édaphoclimatiques adaptées à la culture du riz ; et c) présence d'organismes de mise en œuvre (FAO et Programme alimentaire mondial, PAM) ;

2. Ciblage catégoriel et communautaire des organisations de producteurs (OP) : a) villages touchés par la sécheresse de 2010-2011 ; b) affiliation à l'une des unions d'OP de Kédougou ; c) possession de bas-fonds de riz ; et d) non-participation à d'autres programmes de promotion de la production du riz ; et

3. Sélection des agriculteurs bénéficiaires : critère de parité des membres selon lequel tous les agriculteurs appartenant à une association de premier niveau sélectionnée participent au programme.

Le processus de ciblage a permis d'atteindre les objectifs du programme en faisant participer les petits exploitants particulièrement affectés par les crises. Selon les données récoltées, 55 pour cent de ces ménages ne produisent pas suffisamment de céréales pour satisfaire la moitié de leurs besoins annuels. Les agriculteurs se trouvent par ailleurs confrontés à de considérables problèmes relatifs à leur accès aux moyens de production. Le taux d'analphabétisme est élevé chez les chefs de ménages et les revenus annuels se situent autour de 400 USD.

Activités et résultats du PAA Afrique au Sénégal

Pour renforcer la capacité des agriculteurs à respecter les contrats, un soutien productif a été mis en place sous la forme de subventions aux intrants (distribution gratuite de semences et d'engrais), d'assistance technique agricole par les pairs, d'installations de transformation et de conditionnement du riz et de services de transport.



Les résultats du PAA Afrique démontrent le potentiel d'une telle approche, tout en soulevant quelques problèmes à résoudre. Les agriculteurs ciblés ont été en mesure de fournir 100 tonnes de riz non décortiqué à 168 écoles de la région de Kédougou qui ont servi des repas quotidiens à 23 000 enfants en 2012-2013. Parmi les autres résultats relevés, on peut noter : a) une hausse de la productivité de 800 kg/ha à 2,5t/ha (campagne agricole de 2012-2013) et à 3t/ha (campagne agricole de 2013-2014) ; b) un plus grand respect des contrats d'achats (situé à 25 pour cent pendant la campagne de 2012, le niveau de conformité aux contrats a augmenté au fil des campagnes suivantes) ; c) une hausse moyenne de 27 USD des revenus de chaque exploitant par campagne (environ 7 pour cent de leurs revenus déclarés).

Les limites du programme sont principalement liées au manque de ressources productives et sociales des agriculteurs :

Accès aux intrants et amélioration des techniques agricoles : si la distribution d'intrants a atténué les difficultés d'accès, il convient toutefois de se pencher sur les inquiétudes quant à la viabilité d'une telle approche. La démarche communautaire de renforcement des capacités elle-même s'est heurtée à des obstacles liés au niveau d'analphabétisme élevé des agriculteurs et à l'hétérogénéité de leurs capacités.

Faible niveau d'organisation des OP : les capacités limitées des organisations en matière de prestation de service, de transformation du riz et de commercialisation ont suscité une certaine méfiance entre les membres et affecté le niveau de respect des contrats d'achats.

Faible niveau de revenus et de liquidités des agriculteurs : la demande garantie doit comprendre des outils sur mesure permettant d'assurer la rapidité des paiements et/ou l'accès à des services financiers ; en l'absence de tels outils, les agriculteurs adopteront une stratégie d'adaptation consistant à vendre leur production à d'autres acheteurs pour résoudre leurs problèmes de liquidités.

Faiblesse du niveau des excédents et du potentiel de diversification : l'extension des surfaces cultivées représente des coûts d'opportunité élevés pour l'agriculture pluviale à petite échelle dont les moyens financiers sont limités ; les possibilités de diversification ou d'accroissement de la production grâce aux technologies disponibles sont donc limitées.

Parmi les opportunités à envisager, on peut citer les suivantes :

Dynamiser une région dotée d'un potentiel de production et atténuer les distorsions du marché : une demande institutionnelle stable pourrait remédier aux problèmes généraux d'accès aux marchés dont souffrent les agriculteurs de Kédougou en raison de la nature reculée de la région, voire favoriser la restauration de la chaîne logistique du riz.

Élaborer une approche de rentabilité : les effets des recettes des achats sur les revenus des agriculteurs sont susceptibles de bénéficier davantage aux plus vulnérables.

S'extraire durablement du cycle de la pauvreté : dans un contexte de crises alimentaires successives et de programmes de protection sociale fragiles, les ménages affectés par l'insécurité alimentaire et le manque de ressources pourraient profiter de complémentarités et de synergies entre les achats alimentaires institutionnels, la protection sociale et les investissements agricoles. Un tel mécanisme pourrait constituer un moyen pérenne de promouvoir l'inclusion économique et productive, complétant ainsi les filets de protection sociale existants.

Références :

PAM. 2014. *Rapport Conjoint FAO-PAM de la Phase Pilote du PAA Sénégal*. Rome : Programme alimentaire mondial.

Pereira de Miranda, Rosana, Abdoulaye Thiam et Israel Klug. 2017. "Le ciblage des agriculteurs dans les programmes d'approvisionnement institutionnels : le cas du PAA Afrique au Sénégal." Working Paper No. 158. Brasília : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive.

Note :

1. Le programme PAA Afrique est une initiative conjointe de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Programme alimentaire mondial (PAM) et les Gouvernements du Brésil, du Royaume-Uni, de l'Éthiopie, du Malawi, du Mozambique, du Niger et du Sénégal visant à appuyer des initiatives pilotes d'achats alimentaires locaux auprès des petites exploitations familiales destinées à approvisionner des programmes d'alimentation scolaire. Pour de plus amples informations, consulter <<http://paa.africa.org>>.