



ADAPT



Financé par
l'Union européenne

EVALUATION APPROFONDIE DES MARCHES NATIONAUX ET REGIONAUX DE L'ALIMENTATION SCOLAIRE

RESUME EXECUTIF

Elaboré par  **TPAD**
L'expertise équitable

INTRODUCTION ET OBJECTIFS DE LA MISSION

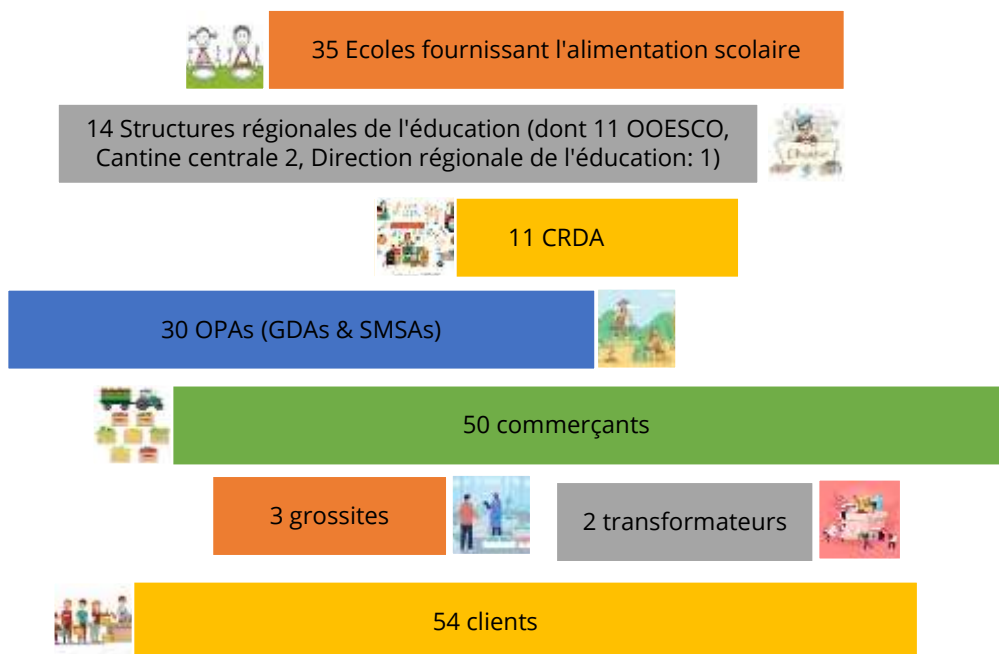
La mission « Evaluation approfondie des marchés nationaux et régionaux de l'alimentation scolaire » s'inscrit dans le cadre du programme « Appui au Développement Durable dans le secteur de l'Agriculture et de la Pêche en Tunisie » (ADAPT) financé par l'Union Européenne et réalisé par l'Agence Italienne pour la Coopération au Développement (AICS) en partenariat avec le Programme Alimentaire Mondial (PAM).

L'objectif principal de cette étude prospective est d'identifier les caractéristiques du marché de l'alimentation scolaire et d'estimer le potentiel de croissance de ce marché en intégrant les producteurs locaux et les organisations professionnelles de l'agriculture et de la pêche comme acteurs de l'approvisionnement de l'alimentation scolaire.

A cet effet on a adopté une démarche empirique consistant à :

- Analyser le contexte institutionnel et réglementaire liée à la sécurité alimentaire et l'alimentation scolaire en Tunisie ;
- Comprendre les défis auxquels sont confrontés les acteurs de l'alimentation scolaire y compris les organisations professionnelles de l'agriculture et de la pêche dans les marchés de l'alimentation scolaire ;
- Identifier les facteurs de réussites et les conditions au développement de l'approvisionnement local de l'alimentation scolaire ;
- Evaluer les perspectives de développement de l'approvisionnement local en intégrant les producteurs locaux et les OPA de l'agriculture et de la pêche comme principaux acteurs des marchés de l'alimentation scolaire
- Identifier en conséquence des recommandations sur les réformes et les mesures d'appui nécessaires.

Figure 1 : Echantillon par catégorie d'acteurs



Contexte de l'agriculture et de la sécurité alimentaire en Tunisie

En Tunisie, le secteur agricole constitue un pilier majeur de l'économie puisqu'il contribue à environ 10% du PIB. Il représente la base pour l'atteinte des objectifs nationaux en matière de sécurité alimentaire, de création d'emplois, et de gestion des ressources naturelles. L'agriculture représente un enjeu important d'un point de vue économique et social, le secteur fournit un complément de revenus pour de nombreux ménages en zone rurale et assure une partie importante des revenus nationaux liés aux exportations¹.

Les principales réformes de politique agricole que la Tunisie a adoptées depuis le milieu des années 80, ont permis une croissance de la production avec une autosuffisance pour les fruits, les légumes, le lait, les produits avicoles et 98% de ses besoins en viandes rouges².

Ce modèle a néanmoins atteint ses limites vers le début des années 2000. En effet, la politique agricole actuelle ne comporte pas suffisamment de stratégies applicables permettant d'atténuer la vulnérabilité des acteurs opérant dans l'agriculture et l'agroalimentaire. Les défis semblent ainsi majeurs dans la mesure où la production agricole avec ses différents secteurs et filières est loin d'être stabilisée pour être capable de garantir la sécurité alimentaire du pays, de sécuriser le revenu des agriculteurs ainsi que la durabilité de leurs exploitations³.

Le gouvernement Tunisien a aussi développé une Stratégie de Développement de la Tunisie Nouvelle, qui se fonde sur la mise en œuvre d'une nouvelle génération de réformes économiques et sociales à travers, entre autres, le renforcement du développement humain et social et la consolidation du développement durable.

En termes de sécurité alimentaire, les objectifs de développement durable sont déterminés pour éliminer la faim, garantir la sécurité alimentaire et améliorer la nutrition, promouvoir une agriculture durable d'ici 2030. La Tunisie était classée en 2021 au 22ème rang de l'Indice Global de la Faim, sur 116 pays, avec un score de 6. Selon cet indice, la part de personnes sous-alimentées est passée de 1% en 1992 à 0,4% en 2016.

Les stratégies nationales de la Tunisie considèrent l'alimentation scolaire comme une intervention importante pour arriver à une éducation de qualité et pour lutter contre la pauvreté, l'abandon et l'échec scolaire.

A partir des années 2000, les ressources dédiées à l'alimentation scolaire ont considérablement augmenté dans le cadre du programme d'alimentation scolaire.

Malgré les efforts du gouvernement dans l'allocation des ressources pour l'alimentation scolaire, le niveau du budget qui lui est alloué est encore faible pour assurer une alimentation à tous les élèves dans une même école et durant toute l'année scolaire. Le manque de personnel pour la distribution des repas et l'absence de contrôle des conditions sanitaires représentent également des limitations importantes. D'autres contraintes d'ordre logistique sont à citer, notamment, (i) les problèmes de transport qui s'expliquent dans

1 Tableau de bord de l'agriculture, Onagri 2022

2 Analyse de la filière céréalière en Tunisie et identification des principaux Points de dysfonctionnement à l'origine des pertes, FAO 2018

3 Les limites d'une politique de sécurité alimentaire : le cas de la filière céréalière, Observatoire tunisien de l'économie, Décembre 2020

certains cas par l'absence de contractualisation des transporteurs (ii) l'insuffisance des moyens de transport par rapport au nombre de voyages et le tonnage alloué à chaque transport (iii) le manque d'espaces pour le stockage, la préparation et la restauration ainsi que (iv) le manque d'équipements nécessaires pour la gestion des cantines.

Dans ce contexte, le Ministère de l'Education a annoncé en Juin 2022 les grandes lignes de son programme de réforme du secteur éducatif, dont l'une des pierres angulaires est l'amélioration de la vie scolaire notamment à travers le Programme National d'Alimentation Scolaire (PNAS).

En s'associant à la production agricole locale, ces programmes peuvent également fournir un marché stable aux petits agriculteurs. Les programmes d'alimentation scolaire peuvent apporter des avantages à court terme après les crises, aider les collectivités à se rétablir et renforcer la résilience, en plus des bénéfices à long terme, en développant le capital humain.

Défis de l'alimentation scolaire

Taille global du marché de l'alimentation scolaire

Le nombre total d'écoles fournissant un repas ou un goûter aux élèves est estimé à 2480 écoles dont bénéficient 243 213 élèves. Le nombre total de cantines scolaires est quant à lui estimé à 2500 (OOESCO).

L'alimentation scolaire en Tunisie est totalement financée par une ligne dédiée du budget national au sein du Ministère de l'Education.

Les dépenses d'infrastructure (construction et aménagement) se réfèrent à une ligne budgétaire nationale spécifique. Depuis 2019 le budget national annuel alloué à

l'alimentation scolaire a plus que triplé atteignant les 70 millions de dinars et le prix du repas a passé du 800 millimes à 1600 millimes. Ces budgets sont gérés par l'office des œuvres scolaires OOESCO.

Défis des acteurs de l'approvisionnement en produit alimentaire

Au niveau des écoles et des cantines scolaires

Les repas scolaires sont servis 120 jours de l'année scolaire répartis en deux périodes soit 36 jours au cours de la première période qui s'étale d'Octobre à Décembre et 84 jours pour la deuxième période de Janvier à Mai. Selon les données officielles, la plupart des écoles fournit aux élèves bénéficiaires des repas froids selon les aliments disponibles au niveau de la banque alimentaire régionale.

L'enquête de terrain a permis de relever de grands problèmes rencontrés par les directeurs d'écoles sur plusieurs plans :

- **Capacités humaines :** les ressources humaines disponibles pour la gestion des cantines scolaires sont très faibles. Elles se résument dans la plupart des écoles à deux personnes : le directeur de l'école et un ouvrier. Ces deux personnes clés sont dépourvues des compétences appropriées en matière de contrôle de qualité et sanitaire et de gestion du budget.
- **Capacités organisationnelles :** L'approvisionnement des denrées alimentaires nécessite une coordination et une intervention de nombreux acteurs à savoir les directeurs des écoles, les représentants des délégations, les directeurs régionaux de l'éducation, les représentants de l'OOESCO à l'échelle locale, régionale et centrale, les fournisseurs et les transporteurs.

Le processus de passation de marché, la contractualisation et le paiement des fournisseurs se font à l'échelle centrale.

Chaque école fournit aux enfants les aliments disponibles au niveau de la banque alimentaire régionale. Plusieurs difficultés d'ordre logistique sont rencontrées ce qui ne favorisent pas l'atteinte des objectifs fixés. On note particulièrement :

- **Problèmes de transport** : L'absence de transporteurs privés dans certains gouvernorats et le manque de moyens logistiques (moyens de transport) pour permettre l'approvisionnement des écoles en produits alimentaires à temps ;
- **Pénurie et retards de livraison de certains produits** en raison de la capacité de production limitée des fournisseurs pour approvisionner les écoles des différents gouvernorats et l'**absence de commerçants de produits alimentaires à l'échelle locale** ;
- **Manque d'espaces pour le stockage et pour la restauration** au niveau des écoles.

Cadre institutionnel et législatif et compréhension des nouveaux processus d'approvisionnement : Malgré les progrès enregistrés au niveau du cadre juridique et de la gouvernance du PNAS, et notamment avec la création l'OOESCO, les écoles ont relevé des difficultés liées à une incompréhension des nouvelles procédures ainsi que des problèmes opérationnels liés à l'approvisionnement des cantines :

- **Faiblesse des textes réglementaires** qui organisent l'alimentation scolaire et qui identifient le rôle et la responsabilité du directeur de l'école vis-à-vis du processus de l'alimentation scolaire ;
- **Le marché cadre ne permet pas la participation des petits et moyens**

grossistes ou producteurs/industriels /transformateurs à cause de la grande quantité demandée pour les besoins de toutes les écoles primaires du pays et leurs faibles capacités concurrentielles des grands industriels/transformateurs ;

- **La centralisation de toutes les procédures d'approvisionnement** des denrées alimentaires constitue un frein de développement des achats locaux ainsi qu'une complication et une lourdeur de procédures administratives ;
- **La non-actualisation de certaines clauses** au niveau des contrats des transporteurs privés relatives au tonnage par voyage malgré l'absence de certains produits à transporter en raison des marchés non fructueux
- **Les retards de paiement conditionnent le modèle d'approvisionnement des cantines** scolaires et, par conséquent, ne permet pas aux écoles d'avoir la marge de manœuvre suffisante pour apporter des améliorations au système d'approvisionnement.

[Au niveau des producteurs locaux et des OPA](#)

Dans la pratique, les petits agriculteurs et les exploitants agricoles, organisés ou non dans le cadre des OPAs, n'ont pas accès à des programmes spécifiques pour l'approvisionnement de l'alimentation scolaire. Ce constat est attribué à des raisons diverses : (i) la structure de la passation de marchés au niveau national dont les modalités ne sont pas adaptées aux exploitants locaux ; (ii) la structure de la passation de marchés au niveau local (iii) les caractéristiques de la chaîne d'approvisionnement (iv) les moyens des OPAs et (v) les conditions socio-économiques et environnementales du pays.

Cette étude a identifié d'importants obstacles opérationnels et structurels entravant une

intervention effective des producteurs locaux/OPAs dans la chaîne d'approvisionnement locale de l'alimentation scolaire notamment l'absence d'incitations spécifiques aux OPAs pour intégrer l'approvisionnement local de l'alimentation scolaire.

Contraintes institutionnelle et juridiques :

Le cadre institutionnel actuel n'est pas suffisant ni suffisamment coordonné pour fournir un appui adéquat aux OPAs pour devenir des acteurs effectifs de la chaîne d'approvisionnement : **une politique de zonage pour les SMSA et les GDA** de base qui limite leurs territoires d'activités et prive les agriculteurs de faire librement le choix de la SMSA à laquelle ils vont adhérer et limite par conséquent le partage des connaissances.

Un texte juridique qui ne donne pas d'incitations dédiées spécialement aux OPA (SMSA ou GDA) dans la législation sur les marchés publics. Avec les capacités actuelles notamment les capacités financières et techniques les SMSA ne peuvent pas être compétitive pour participer aux marchés institutionnels. **Un cadre juridique des GDAP n'est pas entièrement adapté aux activités pratiquées** et même aux activités prescrites. Le Statut actuel interdit aux GDA toute activité commerciale avec bénéfices chose qui limite le développement de ses prestations notamment l'amélioration de l'accès aux marchés pour ses adhérents.

Contraintes économiques : les producteurs locaux et les OPA ne disposent pas des ressources nécessaires pour s'engager effectivement dans l'approvisionnement des cantines scolaires. La plupart des petits producteurs organisés ou non organisés rencontrent de grandes difficultés à financer

leurs projets. **Les risques intrinsèques de l'activité agricole, les faibles revenus et les garanties exigées se combinent pour créer une situation de stagnation de l'investissement.**

Les politiques de prix et de commerce adoptés ne sont pas en faveur des producteurs et de la production locale. En effet, **la fluctuation des prix des intrants agricoles** et l'intervention de l'état pour la fixation de certains produits agricoles et **l'absence d'une véritable politique de revenue agricole menace la durabilité de la petite agriculture.**

Contraintes opérationnelles : Les capacités de production de la plupart des OPA rencontrés sont très limitées. Les membres ont souligné le manque de facteur de production en particulier : **les faibles superficies exploitées par les adhérents de OPA, les faibles rendements enregistrés à cause de manque de formation technique, les difficultés d'accès aux intrants agricoles** en particulier dans les périodes des pénuries de marchés et la fluctuation des prix des intrants, **les difficultés d'écoulement des produits agricoles** (à l'exception des céréales et du lait) sur les marchés régionaux et nationaux, **le manque de moyens logistique et les couts élevés du transport des marchandises** depuis les lieux de production vers les marchés les plus proches. A cela s'ajoute l'absence **de stratégie de marketing** qui est un facteur commun entre les différents OPA rencontrés. La plupart des OPA commercialise leurs produits en fonction des opportunités qui se présentent **sans aucun effort pour identifier des marchés potentiels ou des segments des marchés plus avantageux.**

La stratégie actuelle de l'alimentation scolaire n'offre pas de modèle commercial inclusif

adapté aux producteurs locaux et aux OPAs malgré le potentiel qu'ils présentent pour améliorer le processus d'approvisionnement des cantines sur le plan qualitatif et quantitatif. La part de marché des petits exploitants est quasi inexistante, l'environnement actuel ne permet pas son développement. D'un côté, les acteurs du côté de la demande ne sont pas en mesure de s'approvisionner auprès des petits exploitants et du côté de l'offre, les petits exploitants ne sont pas prêts à approvisionner les écoles. Dans les circonstances actuelles, leur potentiel de croissance est faible.

Les facteurs de réussites et les conditions au développement de l'approvisionnement local de l'alimentation scolaire.

Un facteur important conditionnant la réussite du développement du marché de l'alimentation scolaire est le développement de l'approvisionnement local. Afin d'encourager le développement de l'approvisionnement auprès des producteurs locaux, plusieurs actions sont nécessaires :

Réformes nécessaires au niveau de l'OOESCOO pour l'amélioration de l'alimentation scolaire :

- Encourager l'approvisionnement en produits alimentaires au niveau local et idéalement auprès de petits producteurs : un travail de plaidoyer à l'importance des circuits courts d'approvisionnement.
- Sur le plan juridique : examiner les composantes du cadre juridique régissant l'alimentation scolaire, en particulier la révision du statut de l'OOESCOO pour passer d'un EPA à EPNA ;
- Appuyer le ME pour la création d'un comité de pilotage national de l'alimentation scolaire (ministère clés, PAM - BP dès que possible), et ce, pour une meilleure orientation stratégique et l'amélioration du système existant ;
- Promouvoir la création de comités techniques multisectoriels et multi acteurs qui vise la coordination de l'approvisionnement. La compréhension par l'ensemble des acteurs du fonctionnement actuel de l'approvisionnement et des rôles et prérogatives est primordiale et ne peut se faire qu'à travers un système de coopération adapté et effectif.

Réformes nécessaires pour faciliter l'accès des petits producteurs et OPA aux marchés locaux :

- Sur le plan institutionnel : promouvoir la création d'une structure dédiée à la promotion de l'organisation professionnelle agricole qui sera capable d'offrir un paquet de services d'accompagnement et d'encadrement aux organisations des producteurs adaptés à leurs statuts et leurs besoins ;
- Sur le plan juridique : Réviser les cadres réglementaires régissant les organisations professionnelles agricoles pour faciliter leur intégration dans la nouvelle loi de l'économie sociale et solidaire et mettre en place l'ensemble des textes d'application nécessaires.
- Mettre en place des incitations spécifiques aux organisations professionnelles agricoles pour avoir des quotas des marchés institutionnels (telles que les cantines des établissements publics), des quotas des exportations et des pavillons spécifiques dans les marchés de gros

- Réforme de certains cadres, dispositions et réglementations relatifs aux passations de marchés afin de créer une discrimination positive envers les petits producteurs locaux pour accéder à des marchés publics pérennes
- L'amélioration de capacités des petits exploitants, GDA, SMSA et PME agricoles afin d'être plus compétitifs ;
- Le développement d'un cadre de collaboration avec les OPA pour faciliter d'accès au marché de l'alimentaire scolaire à travers le gré à gré, des conventions directes ou des contrats programme pour la fourniture de produits de leurs adhérents.

Les grandes lignes de plaidoyer pour l'amélioration de l'alimentation scolaire

Un programme adapté de plaidoyer est préconisé afin de faciliter l'accès à l'alimentation scolaire pour les élèves et la mise à disposition de repas équilibrés. Ce plaidoyer couvre doit couvrir plusieurs niveaux :

Au niveau de la population :

- **Les vertus de l'alimentation scolaire de manière globale.** En effet, ces derniers sont nombreux puisque l'alimentation scolaire permet d'apporter aux écoliers un repas quotidien, offrant une meilleure concentration à l'école, un apprentissage plus efficace et un apport nutritionnel régulier. Elle est également l'opportunité d'acquérir de bons réflexes alimentaires et de construire des moments de convivialité dans les écoles en parallèle de l'apprentissage. Si l'on considère les effets positifs de l'alimentation scolaire sur

l'assiduité des enfants et la lutte contre l'abandon scolaire, celle-ci joue également un rôle important dans le développement économique et social du pays.

Au niveau des acteurs locaux :

- La sensibilisation des responsables des écoles et des acteurs publics clés à l'importance de la valeur nutritionnelle offerte aux élèves et à l'intérêt de s'approvisionner au niveau des producteurs locaux, notamment en produits frais. Ceci peut **stimuler l'économie en offrant des opportunités commerciales aux petits agriculteurs et entreprises de restauration locale**
- **Les avantages de réalisation de projets communs entre associations locales et OPA, par exemple à travers la création de jardins potagers au sein des écoles** (lorsque l'infrastructure le permet).

Au niveau des acteurs publics au niveau central :

- L'intégration des producteurs locaux et des OPA dans les marchés institutionnels : valoriser le rôle des OPA et le potentiel existant dans la fourniture des aliments pour l'alimentation scolaire ;
- L'importance de la collaboration stratégique entre les différents secteurs : éducation, santé, agriculture pour atteindre les objectifs visés de l'alimentation scolaire ;
- Vulgarisation de La politique en matière d'alimentation scolaire du PAM aussi bien auprès du grand public qu'au niveau des acteurs institutionnels clés.
- L'importance de réformes législatives adaptées, notamment le changement du statut de l'OOESCO afin de lui fournir plus d'autonomie.

Au niveau des producteurs locaux :

- Encourager d'avantage l'organisation professionnelle et favoriser l'émergence des nouveaux modèles de coopération.
- Vulgariser le rôle des producteurs locaux et des OPA dans l'approvisionnement de chaîne de valeur de l'alimentation scolaire.