



# Projet 3PMILSAO

Partenariats, Plaidoyers et Partages de savoirs en faveur  
de la prise en compte du Mil et produits dérivés  
dans les achats institutionnels au Sénégal et en  
Afrique de l'Ouest

Policy Brief

Accès des producteurs et transformatrices de  
Kaolack aux marchés institutionnels: contraintes  
et leviers d'action



Rédigé par Dr. Ndiaya CISSE

Juin 2025



## Résumé exécutif

À Kaolack, une des principales zones de production de mil au Sénégal, les petits producteurs et transformatrices peinent à accéder aux marchés institutionnels malgré un potentiel reconnu. Cette note analyse, à partir d'entretiens réalisés dans le cadre du projet 3P-MILSAO (Partenariats, Plaidoyers et Partages de savoirs en faveur de la prise en compte du Mil et produits dérivés dans les achats institutionnels au Sénégal et en Afrique de l'Ouest), les contraintes structurelles, réglementaires et économiques qui limitent leur participation. Elle met en lumière les spécificités du contexte local, illustre les constats par des données et témoignages, et formule des recommandations hiérarchisées en lien avec une stratégie de plaidoyer.

## 1. Introduction

Les marchés institutionnels (cantines scolaires, universités, hôpitaux, armée, etc.) représentent une opportunité clé pour écouler les céréales locales au Sénégal. Malgré une offre locale dynamique, les producteurs et transformatrices, notamment dans la région de Kaolack, peinent à accéder à ces marchés. Une étude de IPAR (2023) révèle que, à Kaolack, seulement 2 % des céréales sont vendues via les marchés institutionnels. Plusieurs contraintes limitent leur participation, même après des actions de formation et de sensibilisation sur les enjeux et la veille sur les appels d'offres.

Pourtant, la région de Kaolack joue un rôle central dans la culture et la transformation du mil au Sénégal. Elle fait partie de la zone du bassin arachidier qui affiche les plus grands volumes annuels de production de mil à côté de certaines régions du sud (Sédhiou, Kolda) et du centre (Kaffrine et Tambacounda) (IPAR, 2021). C'est pourquoi le projet 3P-MILSAO cible prioritairement les Organisations de producteurs et les exploitants agricoles situés au niveau de Kaolack.

Cette note vise à comprendre pourquoi, malgré les efforts de structuration et de formation, les producteurs et transformatrices peinent à intégrer ces circuits officiels et sécurisés. Elle met en lumière les principales contraintes rencontrées de part et d'autre des acteurs du marché et des institutions et propose des solutions concrètes pour lever les blocages.

## 2. Méthodologie

Les données sont issues d'entretiens semi-directifs menés auprès des acteurs (producteurs et transformatrices) membres du groupe de discussion actif depuis 2022 créé dans le cadre du projet 3P-MILSAO afin de mieux les connecter. Les personnes interrogées viennent de différentes communes de la région centre notamment Wack Ngouna, Thioffack, Guinguinéo et Kaolack centre entre mars et avril 2025, ce qui donne un aperçu nuancé des dynamiques locales. Ils ont permis d'identifier les freins perçus, les stratégies d'adaptation et les solutions proposées. Le document croise ces résultats avec les constats de terrain et les analyses issues de rapports internes (IPAR, 2023) et d'échanges lors des ateliers multi-acteurs organisés dans la région.

### 3. Contraintes identifiées

Les contraintes identifiées dans la région de Kaolack reflètent à la fois les difficultés internes rencontrées par les producteurs et transformatrices, et les barrières structurelles liées aux dispositifs institutionnels d'achat public. Les extraits d'entretiens réalisés dans le cadre du projet 3P-MILSAO permettent de mieux ancrer ces constats dans les réalités locales.

#### 3.1 Contraintes internes des producteurs et transformatrices : entre potentiel et précarité

##### a) Formalisation insuffisante

Plus de 50% des acteurs interrogés ne disposent ni de NINEA, ni d'un statut juridique reconnu, encore moins de dossier fiscal à jour. Ils évoluent dans le secteur informel mais se considèrent légitimes.

Ces acteurs, qui souvent manquent de formation spécifique en gestion administrative ou en montage de dossiers, estiment que les procédures de formalisation sont longues, complexes, techniques et peu adaptées aux réalités locales ce qui les décourage. Pourtant, en réalité certains documents comme le NINEA (gratuit, peut s'obtenir en 3 jours après le dépôt, documentation relativement accessible) semble ne pas être difficile d'accès, mais les acteurs n'ont pas très souvent la bonne information.

Aussi, la plupart des producteurs ou transformatrices manquent de formation sur les normes de qualité, la gestion financière ou le marketing. Cette insuffisance de compétences techniques et managériales les empêche de se conformer aux standards attendus et de se positionner comme des fournisseurs crédibles, ce qui les rend inéligibles aux appels d'offres publics

##### b) Certification inaccessible

Peu d'acteurs sont en mesure de répondre aux normes requises (hygiène, traçabilité, conditionnement). Plus de 70% des transformatrices enquêtées ne disposent ni d'un code-barre ni de certification FRA. La demande de l'autorisation FRA doit être accompagné de certains documents, qui, selon les acteurs sont très difficiles d'accès. Cela limite leur crédibilité face aux institutions.

Il est de plus en plus difficile de se formaliser. "la procédure liée à l'obtention du code barre ou FRA est longue, compliquée et coûteuse".

[GIE Amy Rassoul](#)

##### c) Trésorerie fragile

Les délais de paiement publics (parfois 4 à 6 mois) ne permettent pas aux petits producteurs de supporter seuls les coûts de production, transformation et livraison. Ils manquent de trésorerie ou de solutions de crédit.

Cette lenteur fragilise considérablement la trésorerie des petits opérateurs, qui doivent mobiliser des ressources importantes pour assurer la production, la transformation et la livraison des commandes sans recevoir de paiement immédiat. Or, la plupart d'entre eux ne disposent pas de fonds de roulement suffisants pour supporter ces charges en avance, ce qui les expose à des risques d'endettement ou les empêche tout simplement de répondre aux appels d'offres.

Je suis découragé depuis l'opération riposte covid 19, où j'ai attendu plus de 3 mois avant de recevoir mon paiement de l'ANPEG à qui j'avais livré des produits dérivés du mil. Ce qui avait paralysé mon business.

[GIE bokk Diom](#)

Cette situation est aggravée par leur accès très limité au crédit bancaire ou aux financements institutionnels, en raison de l'absence de garanties, de documents administratifs complets ou d'un historique financier formel.

#### **d) coordination et coopération encore faible**

Les collaborations entre producteurs et transformatrices restent ponctuelles, ce qui empêche la mutualisation des moyens, la construction de volumes suffisants pour répondre aux demandes institutionnelles, ou la coordination logistique nécessaire à une chaîne d'approvisionnement efficace. L'absence de regroupement (coopératives logistiques, groupements d'intérêt économique structurés) empêche la constitution de volumes suffisants et la coordination des livraisons. Cette situation est en partie due au fait que les acteurs ne se font pas confiance comme en atteste cet agent de l'ARD de Kaolack qui indique qu'il est difficile de les faire coopérer durablement. « Chacun veut vendre seul et au meilleur prix ».

### **3.2 Obstacles liés au fonctionnement des marchés institutionnels : des règles excluantes**

#### **a) Complexité des procédures d'appel d'offres**

La structure des appels reste inaccessible aux petits fournisseurs et propose à ce que les acteurs portent ce plaidoyer auprès des autorités.

[Service des marchés publics de Kaolack](#)

Les dossiers d'appel d'offres sont complexes, techniques, et souvent rédigés dans un langage technique difficile à comprendre pour les petits exploitants.

Ils sont également conçus avec des critères exigeants (certificats fiscaux, agréments sanitaires, bilans comptables), peu accessibles selon les acteurs. Cette rigueur réglementaire, bien qu'elle vise à garantir la transparence et la qualité des fournisseurs, exclut en pratique une grande partie des acteurs locaux au profit d'entreprises mieux structurées.

Aussi, il existe peu de plateformes d'achat de proximité, et les appels d'offres sont publiés dans des supports non accessibles aux petits producteurs (plateformes en ligne, journaux officiels). Les difficultés à garantir des volumes constants, la fragmentation de l'offre, et le manque de suivi qualité/logistique rendent les petits acteurs peu compétitifs.

#### **b) Règles de paiement rigides**

La législation empêche les paiements anticipés : les institutions ne peuvent payer qu'après livraison. Cela favorise les grandes entreprises disposant de fonds de roulement importants et exclut les producteurs sans capacité de préfinancement.

La règle selon laquelle l'État, en tant que principal donneur d'ordre, ne peut légalement effectuer des paiements que pour des services déjà exécutés ou des livraisons déjà réalisées exclut de facto les structures qui ne peuvent pas préfinancer. Cette règle budgétaire, bien que compréhensible du point de vue de la gestion publique, crée une pression considérable

sur les producteurs et transformatrices qui, faute de trésorerie suffisante, doivent préfinancer l'ensemble de la chaîne de production, de transformation et de livraison avant d'espérer un paiement souvent tardif dans un contexte marqué par un accès limité au crédit et un manque de fonds de roulement.

#### **c) Biais de sélection des fournisseurs**

Dans les faits, les marchés institutionnels sont dominés par une poignée de fournisseurs récurrents (importateurs ou opérateurs établis) qui maîtrisent les rouages administratifs. Ces derniers dominent les appels d'offres grâce à leur maîtrise administrative, leur capacité de préfinancement, et leurs réseaux logistiques. En conséquence, ce sont souvent les mêmes acteurs qui postulent et remportent la majorité des marchés publics, réduisant l'espace de participation pour les petits producteurs et transformateurs. Ce système exclut les producteurs locaux et empêche toute diversification de l'offre. Cela crée un effet d'éviction pour les acteurs locaux. Un producteur résume ainsi : « C'est toujours les mêmes qui gagnent, même quand on essaie de participer ».

A Kaolack, c'est le même fournisseur qui gagne le marché de restauration de la prison depuis une dizaine d'années. Ceci parce qu'il est le seul à respecter toutes les conditions requises par l'appel d'offre.

[Service des marchés publics](#)

#### **d) Concurrence déloyale des produits importés**

Les produits importés bénéficient souvent de facilités fiscales ou d'un prix subventionné. Le mil produit localement, pourtant plus nutritif, reste plus cher pour les institutions. Le manque de volonté politique à promouvoir les achats locaux aggrave cette situation. Les produits importés bénéficient d'avantages fiscaux ou de subventions, ce qui rend les céréales locales moins compétitives en prix. De plus, les politiques alimentaires ne valorisent pas suffisamment les produits locaux comme le mil, malgré leur valeur nutritionnelle élevée.

## **4. Recommandations prioritaires et leviers de plaidoyer**

Les recommandations sont organisées autour de trois axes interdépendants. Pour chaque axe, une priorité d'action est formulée ainsi qu'un levier de plaidoyer ciblé pour favoriser l'appropriation par les décideurs.

### **Axe 1. Structuration locale et montée en compétences**

#### **Priorité n°1 : Créer des pôles mutualisés de transformation et de stockage**

Ces pôles (équipements collectifs, certification, conservation) permettront de construire une offre groupée, certifiée et visible pour les acheteurs institutionnels.

#### **Plaidoyer ciblé :**

- Collectivités locales (mairies, conseils départementaux) : pour la mise à disposition d'espaces ou subventions de démarrage
- Ministère du commerce et de la formation professionnelle : pour des appuis techniques et fiscaux à la structuration

#### **Actions de soutien**

- Développer des programmes de formation certifiants (fiscalité, normes qualité, marketing, gestion de marchés publics)
- Appuyer les procédures de formalisation (création de GIE, FRA, NINEA) avec l'appui des chambres consulaires et des DR du commerce

**Finalité stratégique :** Construire une offre formalisée, visible et compétente pour répondre aux marchés publics

## **Axe 2. Accès au financement et à la contractualisation**

### **Priorité n°2 : Créer un mécanisme local de préfinancement adossé aux collectivités ou ONG**

Permettre aux producteurs de répondre aux appels d'offres sans attendre le paiement tardif de l'État. Cela peut passer par un fonds rotatif local ou un mécanisme de garantie solidaire.

#### **Plaidoyer ciblé :**

- Ministère de l'agriculture et du développement local : pour intégrer ces dispositifs dans les budgets territoriaux
- Bailleurs et partenaires techniques (FIDA, GIZ, PNUD, PAM, CPI, FAO etc.) : pour soutenir la création d'outils financiers souples

#### **Actions de soutien**

- Encourager des contrats cadre avec des agrégateurs ou acheteurs de proximité
- Faciliter l'accès au crédit agricole adapté (produits courts, taux réduits) en collaboration avec les SFD locaux

**Finalité stratégique :** Lever le verrou du capital de départ pour une participation effective aux marchés institutionnels

## **Axe 3. Réformes et gouvernance territoriale**

### **Priorité n°3 : Réserver un quota de 30 % des marchés publics alimentaires aux producteurs locaux**

Une telle clause (inspirée du modèle brésilien PAA) permettrait d'institutionnaliser l'accès des petits producteurs aux cantines, hôpitaux, écoles, etc.

#### **Plaidoyer ciblé :**

- Ministère des finances et du budget + Ministère de l'éducation : pour intégrer des clauses locales dans les appels d'offres
- Collectivités : pour adopter des délibérations prioritaires ou conventions locales

#### **Actions de soutien**

- Créer des cadres de dialogue public-privé à l'échelle communale (producteurs, mairie, acheteurs, écoles)
- Développer des circuits de distribution alternatifs (boutiques scolaires, plateformes locales de commande)

**Finalité stratégique :** Inscrire l'approvisionnement local dans une politique publique formelle, durable et équitable

## **Résumé des recommandations**

| <b>Axe</b>                        | <b>Recommandation phare</b>                                               | <b>Levier de plaidoyer</b>         | <b>Objectif final</b>                        |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------------------|
| Structuration locale              | Créer des pôles mutualisés de transformation/logistique                   | Mairies, Ministère du Commerce     | Construire une offre collective crédible     |
| Financement et contractualisation | Mettre en place un mécanisme de préfinancement local                      | Collectivités, bailleurs, SFD      | Faciliter la réponse aux marchés publics     |
| Réformes et gouvernance           | Réserver un quota de 30 % aux producteurs locaux dans les appels d'offres | Ministères sectoriels, élus locaux | Institutionnaliser l'approvisionnement local |

## 5. Conclusion : Une dynamique locale à soutenir pour une souveraineté alimentaire durable

L'exemple de Kaolack montre qu'il est possible d'intégrer les producteurs et transformatrices aux marchés institutionnels grâce à des innovations simples comme la mise en relation à travers la création d'un groupe de discussion. Cependant, pour que cette dynamique soit durable, elle doit être accompagnée d'une stratégie d'influence plus large impliquant les pouvoirs publics, les institutions financières et les collectivités. Il faudra aussi aller plus loin en réduisant les barrières administratives, revoir les pratiques d'achat, et mobiliser les collectivités comme levier de transition vers des cantines locales, nutritives et inclusives par exemple. La souveraineté alimentaire locale passe par la reconnaissance des acteurs de proximité et la réforme des pratiques d'achat public.