

Résumé d'évaluation

Evaluation décentralisée pour une prise de décisions fondées sur des données factuelles

Evaluation conjointe à mi-parcours du Programme National d'Alimentation Scolaire Intégré (2017-2019)

SUJET DE L'EVALUATION

Le Programme National d'Alimentation Scolaire Intégré (PNASI) est une initiative du gouvernement béninois visant à améliorer la scolarisation, le taux de rétention des élèves à l'école et l'atteinte de l'objectif de développement durable 2 relatif à la « faim zero ». Le PNASI est financé par le gouvernement du Bénin et est mis en œuvre par le Bureau Pays du Programme Alimentaire Mondial sur une période de 4 ans (2017-2021). En 2019, le PNASI a fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours.

OBJECTIFS DE L'EVALUATION

L'évaluation à mi-parcours du PNASI a été conjointement commanditée par le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) de la République du Bénin et le Bureau Pays du PAM. Cette évaluation vise à faire un bilan à mi-parcours, à relever les insuffisances et à formuler des recommandations pertinentes pour l'atteinte des objectifs d'ici 2021.

METHODOLOGIE

Le PNASI a été évalué selon les critères suivants: la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité. Des questions évaluatives ont été élaborées et traitées à travers une méthode mixte combinant analyse de données quantitatives et qualitatives.

PRINCIPAUX RESULTATS

Pertinence

Le PNASI répond à la volonté politique ; aux priorités du gouvernement du Bénin et tient compte des besoins essentiels du secteur de l'éducation. Son approche est soutenue par les partenaires. Ses modalités sont alignées aux politiques et mandats du PAM quoique certains de ses standards ne

soient pas respectés. Le PAM doit par ailleurs s'assurer de conserver son indépendance dans un dispositif où il est à la fois partenaire de mise en œuvre et conseiller du gouvernement.

La conception du PNASI présente quelques faiblesses : l'intérêt de l'approche multisectorielle est peu documenté ; le cadre de suivi est peu performant pour suivre les effets du PNASI ; le financement des activités de soutien à la production n'est pas prévu. Les modalités de ciblage des écoles manquent de transparence mais le ciblage géographique semble globalement respecter les grandes priorités géographiques. Par contre l'intention de couverture universelle ne répond pas à des enjeux de vulnérabilité et le projet n'affiche pas d'ambition claire en matière d'inclusion des enfants les plus vulnérables. L'alimentation scolaire est un vecteur potentiel de la promotion de l'équité de genre, mais le PNASI, dans sa conception y est peu sensible.

Efficacité

Le PNASI s'est largement déployé. Toutefois, les cibles ne sont pas atteintes du fait d'une surestimation des effectifs, des grèves et d'un processus peu efficace de validation de nouvelles listes. Les interventions conduites avec les acteurs de la santé sont marginales. Des champs et jardins scolaires existent mais leur contribution n'est pas suivie. Le volet petit producteur n'est pas initié et il sera difficile d'avoir des résultats consolidés sur ce volet d'ici la fin du PNASI.

Les capacités communautaires pour la gestion de la cantine ont été renforcées. Le renforcement institutionnel n'est pas encore effectif. De même, le cadre de gestion et de pilotage du PNASI n'est pas encore formalisé. Bien que les données de suivi n'illustrent pas d'effets positifs, les acteurs en ont une perception positive.

Des externalités négatives relevées semblent marginales. Les acteurs à la base ne maîtrisent pas le processus de ciblage. Aucun phénomène d'exclusion n'a été relevé. Toutefois la contribution parentale pourrait constituer à moyen terme une barrière d'accès à la cantine. A ce stade des effets positifs sur la situation des filles et des femmes n'ont pas été relevés.

Efficiences

La mise en œuvre du modèle d'alimentation scolaire semble rentable sur la base des estimations conduites lors de l'évaluation. La chronologie des activités conduites dans le cadre du PNASI met en évidence des incohérences dans la planification : le PAM a redimensionné son équipe, développé ses capacités logistiques et partenariales. Le M&E du projet souffre d'un manque de ressources humaines au niveau du PAM, d'un manque de collaboration avec le MEMP, d'un cadre de suivi difficile à appréhender et des formations tardives des superviseurs au système de collecte de données mobiles.

Le suivi est important et très orienté sur le contrôle de la gestion des vivres. Par contre, le système semble peu efficace pour mesurer les effets observés. Très mobilisées par le contrôle, les ONG ont peu de latitude pour développer des stratégies communautaires et investir les cadres locaux de concertation.

Durabilité

Malgré un financement national conséquent, la pérennité des acquis du PNASI au niveau institutionnel n'est pas acquise. Aucune institution n'a été désignée pour assurer à terme le rôle que joue le PAM aujourd'hui. Le PNASI ne s'est pas doté d'un cadre de gestion (manuel de procédures) qui aurait pu à terme servir au niveau national: il n'existe pas encore de cadre multisectoriel pour l'alimentation scolaire et le PNASI n'est pas représenté dans les cadres de concertation locaux ou nationaux.

Le PNASI a permis de renforcer notablement les capacités communautaires à gérer les cantines scolaires : les comités de gestion sont en place et maîtrisent les outils de gestion. Toutefois, les municipalités sont jusqu'ici peu associées . Les écoles sont mieux équipées même si elles manquent toujours d'accès à l'eau potable . Les contributions des parents sont collectées dans toutes les écoles. Ce sont des avancées concrètes, mais une

vision commune de la « durabilité communautaire » reste à définir.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Evaluation globale

Les conclusions suivantes découlent de l'évaluation :

- Des contraintes institutionnelles ont pénalisé la mise en œuvre de certaines composantes du PNASI.
- Le PNASI jouit d'une forte notoriété mais il ne s'est pas pour l'instant inscrit dans les cadres de concertation locaux et nationaux.
- Le programme a pâti de la faiblesse des cadres de pilotage, de gestion et de suivi et d'un calendrier trop ambitieux.
- L'objectif : 165 jours de cantines – zéro stock en fin d'année, est une équation difficile à opérationnaliser.
- Des effets sont rapportés par les acteurs mais le M&E ne rend pas pleinement compte des effets potentiels du PNASI.
- Le dispositif terrain est pertinent, des efforts notables de coordination et de suivi sont faits, mais le potentiel reste sous-exploité.
- Les achats auprès des petits producteurs 190 n'ont pas été initiés alors qu'ils intéressent les partenaires financiers.
- Bien qu'un objectif d'inclusion soit affiché l'attention portée aux élèves les plus à risque d'exclusion et aux enjeux de genre reste faible.

Recommandations

Six grandes recommandations découlent des conclusions de l'évaluation. Elles sont énumérées ainsi qu'il suit.

R1 : Construire un cadre institutionnel favorable à l'alimentation scolaire au Bénin.

R2 : Doter le PNASI d'un cadre de gestion et de suivi formalisé.

R3 : Fonctionnement des cantines : garantir la qualité de la mise en œuvre et du suivi.

R4 : Mobiliser les ONG pour consolider l'engagement des autorités et des communautés locales en faveur de l'école et de la cantine.

R5 : Accompagner le développement des achats locaux.

R6 : Analyser ; documenter et promouvoir le potentiel inclusif de la cantine scolaire.