

Contribution des cantines scolaires aux résultats de l'éducation dans le sud de Madagascar (2015 à 2019) : Une analyse de la contribution

Introduction

Le présent document est une évaluation de l'impact des repas scolaires fournis par le Programme alimentaire mondial (PAM) à Madagascar sur les principaux résultats en matière d'éducation, à savoir les taux d'inscription, de fréquentation et de rétention des élèves du primaire. Il porte sur le programme pays (PP) 200733 de 2015 à 2017, et sur le plan stratégique de pays provisoire de transition (PSPP-T) allant de 2018 à juin 2019. La question fondamentale à laquelle répond l'évaluation est la suivante : *Dans quelle mesure le programme de cantines scolaires contribue-t-il à la réalisation des objectifs de l'éducation¹, à la réduction des disparités entre les sexes et à la réalisation des priorités nationales dans le contexte de Madagascar?* À cette question s'ajoutent les cinq critères du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE/CAD) qui sont : la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité. Ces critères se déclinent à travers vingt questions. Les principaux utilisateurs prévus de cette évaluation sont le ministère de l'Éducation nationale et de l'Enseignement technique et professionnel (MENETP), le PAM, les agences onusiennes travaillant de près ou de loin dans le milieu de l'éducation², mais aussi certains bailleurs et acteurs dans le domaine des cantines scolaires dans le pays.

Objectifs et portée de l'évaluation

Le PAM fournit des repas scolaires aux enfants des écoles primaires du sud de Madagascar et des zones urbaines pauvres bénéficiant d'une éducation formelle et non formelle. Dans le cadre de son programme de cantine scolaire, le PAM vise à fournir des repas chauds quotidiens enrichis en micronutriments aux élèves des écoles primaires publiques. Le programme vise à contribuer à l'augmentation des taux de fréquentation et de rétention scolaire et répond à l'une des principales priorités du gouvernement dans le secteur de l'éducation. En plus du repas quotidien, le programme prévoit des interventions complémentaires contribuant à améliorer la santé et l'état nutritionnel des enfants d'âge scolaire, telles que l'éducation à la nutrition et à l'hygiène, l'accès à l'eau et à l'assainissement et le déparasitage, en collaboration avec

d'autres partenaires tels que le Ministère de la santé publique, OMS et UNICEF.

L'objectif de cette évaluation était d'évaluer dans quelle mesure ces résultats ont été atteints et les facteurs qui affectent leurs réalisations.

Méthodologie

L'**approche méthodologique mixte** a été adoptée afin d'assurer l'intégrité des données, l'impartialité des évaluateurs et la véracité factuelle. Les données qualitatives et quantitatives ont été collectées sur la base de la matrice d'évaluation. La méthodologie s'est aussi basée sur l'approche théorique de l'**analyse de la contribution** (AC). L'AC est un outil d'évaluation fournissant des renseignements détaillés sur le lien causal entre la distribution des repas scolaires et l'inscription, la fréquentation et la rétention des élèves en classes de primaire. La collecte des données a eu lieu du 6 au 24 Janvier 2020.

Résultats clés

Critères d'évaluation 1: Pertinence

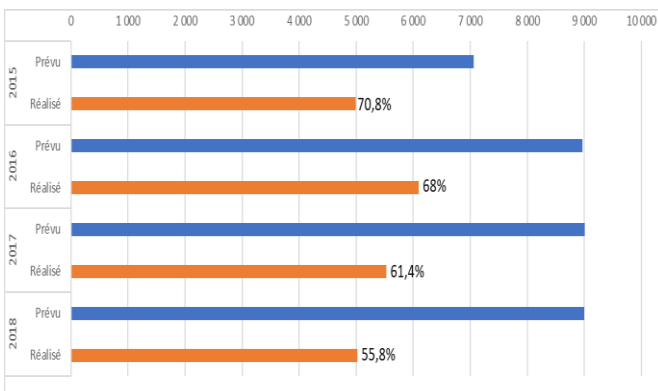
Le programme de cantines scolaires du PAM est pertinent dans le contexte d'insécurité alimentaire récurrent qui touche les régions sud de Madagascar. Cependant, il ne répond pas tout à fait aux exigences en matière d'approvisionnement en vivres et en produits locaux énoncé dans la Politique nationale d'alimentation scolaire (PNAS). Le programme de cantines scolaire du PAM ne répond que partiellement aux exigences en matière d'appropriation du programme de cantines scolaires par les communautés énoncé dans la PNAS. L'appui institutionnel a du mal à porter ses fruits, car la mise en œuvre sur le terrain est réduite faute de moyen technique et financier au niveau des DRENTP, CISCO et zones d'animation pédagogiques (ZAP).

Critères d'évaluation 2: Efficacité

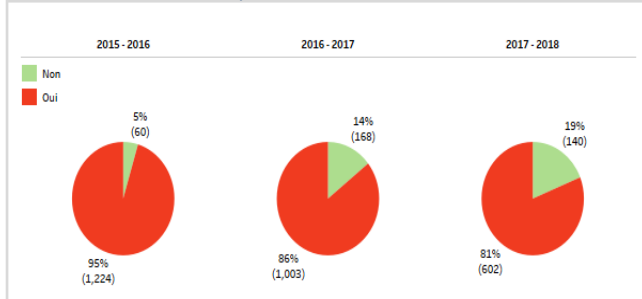
¹ Les objectifs de l'éducation ont été définis lors de la mission de démarrage comme étant le taux d'inscription scolaire, le taux de fréquentation scolaire et le taux de rétention scolaire dans les écoles publiques du primaire.

² Le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la Banque mondiale,

Dans les rapports annuels (SPR et ACR), les résultats avancés par le PAM paraissent contradictoires en ce qui concerne l'atteinte des résultats. Alors que nombre de bénéficiaires prévus est atteint, la quantité de nourriture initialement prévue n'a pas pu être distribuée. Ces indicateurs ne permettent pas de bien comprendre le degré d'atteinte des résultats. Le manque de financement a obligé le PAM à faire des décisions stratégiques relatives au type de programmes qu'il a choisi de mettre en œuvre. Durant la période évaluée, le PAM a donné la priorité à la distribution de vivres aux programmes d'alimentation scolaire basés sur les achats locaux (ASBAL). La figure ci-dessous indique la quantité de nourriture prévue et distribuée entre 2015 et 2018 (en Mégatonne-Mt).



Réponse à la question : "Y a-t-il eu interruption des cantines durant l'année scolaire ? ». Source : PAM



Le manque de moyen dont disposent les ZAP et les CISCO entraîne un manque de suivi régulier et efficace des cantines scolaires malgré le renforcement des capacités institutionnelles délivré par le PAM. Par ailleurs, le renforcement de capacité (formations), au niveau des individus et des communautés, dispensé annuellement par le PAM, n'est pas toujours suffisant en matière de fréquence pour assurer le bon fonctionnement des cantines.

Critères d'évaluation 3: L'efficience

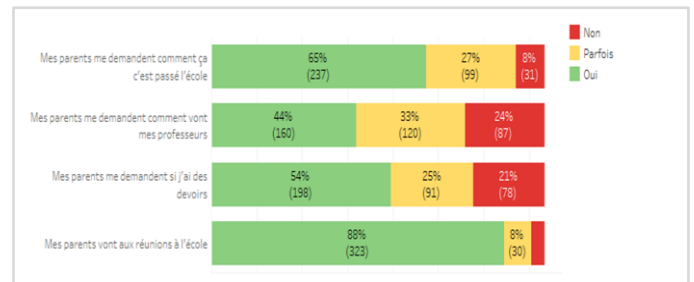
S'il existe certains retards de livraison, leur fréquence n'a pas l'air d'être un problème majeur dans les écoles visitées durant la mission de collecte de données. La quantité livrée aux écoles n'est cependant pas suffisante pour couvrir les besoins des élèves tout au long de l'année scolaire.

Critères d'évaluation 4: L'impact

Les cantines scolaires sont d'une importance non négligeable pour une grande partie des enfants, voire un substitut pour 10% des élèves qui ne mangent pas chez eux le matin ou les 31% qui ne mangent à la maison après l'école. À peu près la moitié des élèves dit avoir encore faim après le repas fourni à la cantine, ce qui pose question quant à l'efficacité et l'impact du programme.

Il n'est pas possible d'affirmer que la cantine scolaire soit un facteur qui augmente la scolarisation (l'inscription scolaire) des enfants issus des ménages les plus vulnérables.

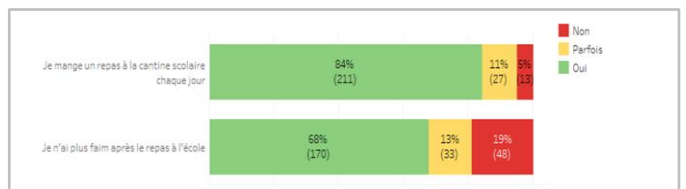
Intérêt des parents pour la scolarisation de leurs enfants



Questions à propos des repas et de la faim (extrait du questionnaire aux enfants)



Questions seulement posées aux enfants bénéficiant de la cantine



Cependant, la qualité de l'environnement scolaire est un facteur important de la fréquentation scolaire. Les repas scolaires permettent aux enfants de mieux se concentrer et ainsi d'avoir de meilleurs résultats scolaires.

Les programmes de cantines scolaires ont un impact sur l'amélioration de la place de la femme dans la société, notamment concernant leur prise de parole au sein de la communauté. Aucune étude de base ne permet de noter d'évolution de la place des femmes dans la société. Par ailleurs, la protection des bénéficiaires est capitale, notamment dans des communautés isolées où la pauvreté est présente et où il y a peu de moyens à disposition pour prévenir de possibles dysfonctionnements du programme. La capacité de protéger ces populations contre des effets indésirables liés au programme (vols, tensions, disputes, etc.) est directement liée à la capacité d'avoir un suivi rapproché sur la mise en œuvre des cantines scolaires.

Critères d'évaluation 5: La durabilité

Si l'environnement favorable aux politiques de cantines scolaires s'est étoffé ces dernières années avec l'assistance technique du PAM, il manque un cadre politico-légal qui en assure la pérennité financière. Le PAM travaille constamment au renforcement de capacité au niveau institutionnel. Sa durabilité est cependant tributaire du manque des ressources financières du MENETP pour la gestion et le suivi des cantines scolaires. La gestion actuelle des cantines scolaires au niveau des communautés ne permet pas d'envisager une pérennité des programmes au niveau communautaire.

L'analyse de la contribution

qui combine l'analyse de données qualitatives et quantitatives, a permis d'identifier les facteurs influents et les explications alternatives à la théorie du changement. Ainsi, il a été relevé que la raison principale pour laquelle les parents envoient leurs enfants à l'école est qu'ils apprennent à lire et écrire afin qu'ils puissent aspirer à un meilleur futur et que l'investissement des parents, d'une manière ou d'une autre, est un facteur clé de la fréquentation scolaire. Les ménages les plus pauvres font des choix stratégiques concernant l'inscription et la fréquentation scolaire. Les choix pesant dans la balance pour envoyer ou non un enfant à l'école sont d'abord d'ordre économique tout en considérant les avantages que l'enfant en particulier, et la famille en général, pourra en tirer dans le moyen et le long terme. L'absentéisme, et dans certains cas le manque de compétence des professeurs, a un impact sur la fréquentation et la rétention scolaires. Par ailleurs, les enfants inscrits dans les écoles du programme conjoint ont plus de chances d'aller à l'école, par rapport aux écoles qui ne participent pas au programme conjoint. La qualité de l'environnement scolaire est donc également un élément qui influe sur la décision des parents d'envoyer, ou non, leurs enfants à l'école.

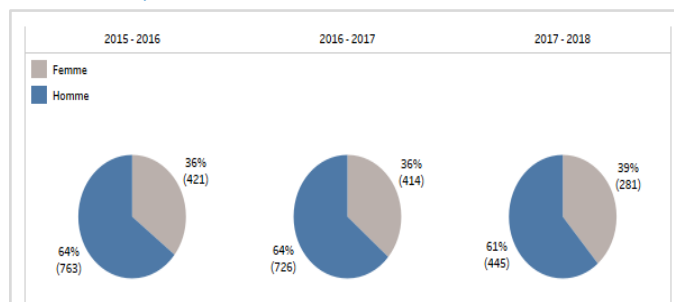
Plusieurs communautés, tout en estimant qu'il y a un manque de transparence dans la gestion des cantines scolaires, n'ont pas d'entité vers laquelle se tourner pour avoir une réponse à leurs questions. Ce manque de suivi au niveau des communautés empêche parfois une appropriation du programme.

Les moyens à disposition de cantinières sont réduits, ainsi elles doivent souvent trouver des solutions pour parvenir à leurs fins. Leurs seuls « salaires » étant un repas, il est souvent accepté par les comités locaux de gestion (CLG) que les cantinières puissent prendre plus qu'un repas en échange de leurs services.

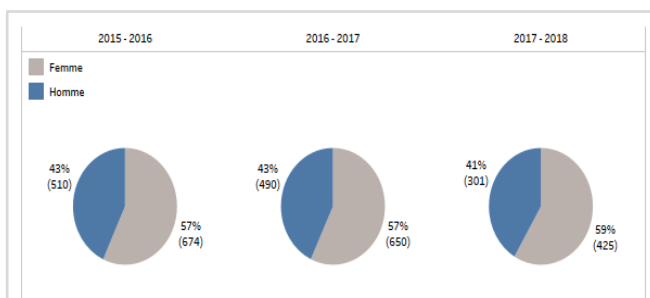
L'accès à l'éducation est également le résultat d'autres interventions qui ne sont pas forcément directement liées à l'éducation, telles que l'accès à la santé, le suivi des femmes enceintes, le planning familial, l'aide à l'agriculture, etc.

L'EE a pu relever que le pourcentage de femmes présidentes des comités locaux de gestion est de 29% des écoles visitées et que qu'à 82% les présidents sont élus, et à 18% ils sont nommés. Par ailleurs, l'inventaire fait en fin d'années par le PAM permet d'avoir une idée de la place qu'occupe les femmes dans le cadre du programme de cantines scolaires. La figure ci-dessous indique une légère augmentation du nombre de femmes présidentes pour l'année scolaire 2017-2018 et l'on a pu noter également une nette augmentation de la place des femmes en tant que vice-présidente entre l'année scolaire 2015-2016 et 2017-2018³. Le rôle des femmes en tant que responsables des stocks paraît également être légèrement plus important en 2017/18 comparé aux deux années précédentes.

Sexe du/de la président-e du CLG



Sexe du/de la responsable des stocks



Conclusions générales

Une multitude de facteurs est à considérer quant aux raisons de l'inscription, de la fréquentation et de la rétention scolaires. S'il est délicat de faire le lien entre les cantines scolaires et l'inscription scolaire, celui entre les cantines scolaires et la fréquentation et rétention scolaires est plus visible. Par ailleurs, l'évaluation note un lien certain entre les cantines scolaires et l'amélioration de la concentration en cours.

L'analyse de la contribution (AC) a permis de dresser un portrait relativement complet de la théorie du changement du programme de cantines scolaires du PAM à Madagascar (voir Annexe 20 du Rapport).

L'AC a revu la théorie du changement pour déterminer de manière plus précise les facteurs influents et les explications alternatives. Les facteurs qui influent directement sur la TdC sont listés ci-dessous (l'ordre ne représente pas le degré d'importance) :

³ Si l'on ne prend pas en compte les CLG où il n'y a pas de vice-président, on voit qu'en 2015/16, les femmes ne représentent que 22 % des postes

existant de vice-président-e, alors qu'en 2016/17 et 2017/18, les femmes représentent respectivement 50 % et 48 % de ces postes.

1. Difficulté de stockage correct et sécurisé.
2. Quantité parfois insuffisante de la nourriture à la cantine.
3. Vétusté et manque de moyens matériels dans les cantines.
4. Manque d'eau et de savon pour le lavage des mains
5. Mauvaises relations entre le CLG et la communauté.
6. Niveau d'acceptation et de participation de la communauté limitée.
7. Faible fréquence des formations et des sensibilisations.
8. Contraintes budgétaires.
9. Catastrophes naturelles.
10. Ponctualité et régularité de la livraison des vivres.
11. Manque d'un suivi régulier, extérieur, indépendant, objectif et accepté par toute la communauté.

L'analyse de la contribution a également permis d'identifier des explications alternatives aux activités du PAM qui peuvent avoir un impact (positif ou négatif) sur les résultats mesurés par le programme :

1. Politiques et environnement politique.
2. Régularité et ponctualité de l'enseignant.
3. Accès à l'école restreint dû à la météo et/ou la distance.
4. Habitudes socioculturelles entraînant des jours sans école.
5. Autres avantages comparatifs pour ne pas envoyer l'enfant à l'école.
6. Autres intervenants et programmes de développement.
7. Coût scolaire total (frais de scolarité, frais de déplacement, matériel, etc.).
8. Volonté d'offrir la possibilité d'un avenir meilleur à leurs enfants.
9. Qualité de l'environnement scolaire (qualité de l'enseignement, disponibilité de salle de classes correctes, relations parents-enseignants, présence de cantines, etc.).

Recommandations

Recommandations d'ordre stratégique

Recommandation I. Définir clairement sa stratégie d'approche concernant la modalité de mise en oeuvre des cantines scolaires. Tout en considérant son mandat, ses capacités logistiques, ses capacités à travailler au niveau national, régional et local, le PAM doit se poser la question de savoir comment il souhaite continuer la mise en oeuvre des cantines scolaires concernant l'approche de l'ASBAL. Souhaite-t-il, peut-il, oui ou non, prioriser cette approche ?

Recommandation II. Réfléchir au suivi du programme de cantines scolaires au niveau de la communauté. Sachant que le système de mise en oeuvre et de suivi au niveau des communautés n'est pas assez performant pour que le programme se déroule comme convenu au départ, le PAM, en concertation avec le MENETP, doit établir une stratégie alternative.

Recommandation III : Le bureau pays du PAM doit présenter ses objectifs et ses chiffres afin de présenter clairement et sans ambiguïté ses résultats. Le nombre de bénéficiaires n'est pas un chiffre représentatif pour un programme de cantines scolaires sachant que le PAM considère comme bénéficiaire tout élève ayant reçu au moins une fois un repas durant l'année scolaire. La quantité de nourriture distribuée n'est pas non plus très significative si elle n'est pas directement liée au nombre de bénéficiaires.

Recommandations d'ordre opérationnel

Recommandation IV. Envisager d'autres partenariats avec des acteurs pouvant contribuer à l'amélioration de l'environnement scolaire et socio-économique des communautés cibles. En considérant l'approche des cantines scolaires comme un moyen d'améliorer l'environnement scolaire et socio-économique, il serait bénéfique de continuer à développer des partenariats qui permettraient d'intégrer et d'amplifier les acquis des cantines dans une approche de développement globale, notamment avec des acteurs directement présents sur le terrain.

Recommandation V. Mettre en place une feuille de route pour amorcer une durabilité du programme partagée entre l'État, le PAM et les bénéficiaires. Partant du constat que la durabilité des programmes de cantines scolaires des écoles assistées par le PAM depuis le départ est entièrement tributaire des bailleurs internationaux, il est nécessaire de revoir l'approche de la durabilité si le PAM ne souhaite pas continuer ainsi pour les décennies à venir.

Recommandation VI. Mener une réflexion sur la protection des bénéficiaires dans le cadre du programme de cantines scolaires. Dans l'objectif de ne pas nuire aux communautés bénéficiaires, il est important de considérer cette notion de protection en collaboration avec les acteurs de mise en oeuvre.

Recommandation VII. Mener une étude de référence permettant de pouvoir mieux suivre les programmes dans l'avenir. Une telle étude permettra de mieux identifier les bénéfices du programme de cantines scolaires, notamment ceux liés à la concentration, à l'apprentissage ou à la réduction de la faim à court terme.

Recommandation VIII. Continuer d'essayer de mesurer les améliorations relatives à l'égalité des genres et à l'autonomisation des femmes (ÉGAF) directement liées au programme de cantines scolaires. En plus des indicateurs quantitatifs collectés lors de l'inventaire de fin d'année, il serait pertinent de recueillir des données qualitatives permettant de mieux capter l'impact du programme en matière d'ÉGAF.