

Résumé d'évaluation

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



Évaluation décentralisée conjointe finale du Programme National d'Alimentation Scolaire Intégré (PNASI) au Bénin - 2017 à 2021

Après quatre années de mise en œuvre du PNASI, le Gouvernement béninois et le PAM Bénin ont commandité l'évaluation conjointe du programme pour analyser son efficacité afin d'apprécier l'atteinte de ses objectifs et améliorer la suite du programme.

Sujet de l'évaluation

Cette évaluation porte sur le Programme National d'Alimentation Scolaire Intégré (PNASI) de 2017 à 2021. En 2017, le gouvernement décide d'étendre le programme national de cantines scolaires, mis en œuvre par les services techniques du Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire (MEMP) depuis 2000. Le PNASI est structuré autour de trois composantes : 1) l'approvisionnement et le fonctionnement de la cantine ; 2) la mise en place d'activités multisectorielles dans les écoles (santé, hygiène, agriculture) et l'appui à des groupements de producteurs pour un approvisionnement local ; 3) le renforcement des capacités des acteurs institutionnels et communautaires.

Le Gouvernement a inscrit, parmi les projets prioritaires du MEMP, le projet d'extension des cantines scolaires dans toutes les écoles des zones rurales du pays avec une approche intégrée multisectorielle au sein de l'école s'orientant à terme vers l'approvisionnement local en vivres. Il confie au PAM la mise en œuvre. Le PNASI est intégré dans le Plan Stratégique Pays (PSP) du PAM en 2019.

Objectif et étendue de l'évaluation

L'évaluation finale du PNASI a été commanditée conjointement par le MEMP et par le PAM au Bénin et avait un double objectif de redevabilité et d'apprentissage permettant :

- d'analyser et rendre compte sur la performance et les résultats du PNASI au Bénin,
- de déterminer les raisons pour lesquelles certains résultats sont atteints ou non, afin d'en tirer des enseignements, définir de bonnes pratiques et formuler des recommandations pour l'apprentissage.

Principaux résultats

Pertinence

Le PNASI donne une place aux groupes vulnérables que sont les enfants, en répondant au problème d'insécurité alimentaire et à la sous-scolarisation, plus marquées en zone rurale, principale cible du PNASI. Le PNASI s'inscrit dans les priorités du gouvernement

et dans les politiques et programmes du pays des secteurs de l'éducation, de l'agriculture et de la sécurité nutritionnelle, secteurs clés d'intervention et dont il répond aux besoins. Il est aligné avec la stratégie d'alimentation scolaire du PAM. La prise en compte des disparités basées sur le genre reste à améliorer.

Efficacité

Le PNASI est parvenu, avec un déploiement progressif au cours des trois premières années, à atteindre la couverture cible et s'approche en fin d'année 2021 du nombre de bénéficiaires attendus avec 624 616 élèves. Au niveau local, la mobilisation communautaire porte ses fruits. Cependant, les composantes 2 et 3 accusent des résultats en deçà des attentes : (i) au niveau des achats auprès des petits producteurs, initiés tardivement; (ii) au niveau du renforcement de capacités et de la gouvernance du programme dont les insuffisances ne permettent pas de préparer le transfert. Le programme répond aux normes de transparence et les efforts d'intégration du genre dans les activités compensent partiellement les faiblesses de la conception.

Efficience

La rentabilité du PNASI est en hausse par rapport aux programmes précédents et aux estimations faites dans le document de projet. Le PAM a renforcé la logistique et amélioré l'approvisionnement en vivres minimisant les ruptures et les surplus. La structure du programme est consolidée en matière de ressources humaines mais la rotation du personnel des ONGs tend à réduire l'efficacité et la qualité de travail sur le terrain. Les composantes 2 et 3 sont très peu financées par le PNASI et souffrent du manque de planification budgétaire général du programme. La procédure d'achat auprès des producteurs locaux comporte aussi de nombreux délais difficilement compatibles avec leurs capacités limitant fortement son aboutissement. Si des potentialités existent, un accompagnement plus fort et adapté des acteurs est nécessaire. La performance de la coordination est limitée par le manque de cadre de coordination au niveau central tout comme au niveau déconcentré et décentralisé.

Cohérence

Les compétences et prérogatives des trois principales parties prenantes du programme (Gouvernement, PAM et ONG) sont complémentaires pour sa mise en œuvre et globalement bien exploitées en dépit d'un manque de coordination qui entrave les synergies au niveau local. Le PNASI, composante principale du PSP, domine dans la programmation stratégique et opérationnelle. Il gagnerait à renforcer ses collaborations dans l'agriculture ou l'hydraulique.

Durabilité

Le principe d'adhésion des parents à la cantine est acquis, la mobilisation se consolide mais les contraintes majoritairement économiques entravent le niveau des cotisations assurant la viabilité de la cantine. Les comités de gestion sont en place dans toutes les écoles avec un fonctionnement encore fragile. Les résultats perceptibles souffrent de quelques faiblesses dont : i) l'absence de structure nationale chargée de piloter le programme, ii) l'inexistence d'un manuel de procédures définissant les rôles et responsabilités, iii) l'absence de loi sur l'alimentation scolaire, iv) l'inexistence des ressources financières au niveau décentralisé, v) l'absence de ligne budgétaire de l'Etat permettant de sécuriser un financement pour l'Alimentation Scolaire sur le long terme.

Effets

Les effets du PNASI s'observent sur les performances scolaires et le gain du temps notamment pour les mères des élèves. Des efforts sont à réaliser pour maximiser l'impact sur la nutrition. Le PNASI génère un accès à l'information et au savoir et cet ensemble est à l'origine d'un bénéfice social en influençant positivement la place des femmes. L'effet reste cependant terni par le statut bénévole des cuisinières. La cantine crée une émulation positive qui renforce la place de l'école dans la communauté. Par contre, il n'y a pas d'effet tangible sur les producteurs, les organisations de producteurs et les institutions.

Conclusions et Recommandations

Evaluation globale

Le déploiement à l'échelle nationale du PNASI a permis de répondre efficacement aux enjeux ambitieux de couverture du cadre du programme. Le PNASI est pertinent et s'intègre dans les priorités du gouvernement et les ressources pour sa mise en œuvre sont déployées par l'Etat béninois et le PAM. Le dispositif opérationnel est conséquent. Le suivi du programme affiche une progression récente indéniable avec l'ajout de nombreux indicateurs désagrégés. Le PNASI a induit un accès à l'information

et au savoir pour certains bénéficiaires et parties prenantes du programme, notamment les femmes. Ceci est particulièrement le cas des cuisinières qui ont appris de nouvelles recettes à base de produits locaux et des règles d'hygiène qu'elles peuvent mettre en application dans leur ménage. Cependant, des défis restent à relever entre autres : i) le faible rôle décisionnel du gouvernement et le manque de coordination interministérielle ; ii) la faible intégration du genre à la conception du programme, iii) l'approvisionnement local hors de portée des coopératives béninoises et des petits producteurs.

Six recommandations stratégiques et opérationnelles ont été émises par l'évaluation :

Recommandation 1.

Ancrer le PNASI dans un paysage institutionnel propice à un fonctionnement durable de l'alimentation scolaire.

Recommandation 2.

Accompagner le transfert dans les départements en renforçant le rôle des structures déconcentrées et des démembrés (à mettre en place) de l'Institution Nationale en charge du PNASI.

Recommandation 3.

Améliorer durablement la redevabilité de l'ensemble du programme avec un cadre de résultats exhaustif pour toutes les composantes, pourvu d'indicateurs désagrégés par genre et un système de suivi fiable, partagé et exploitable par les différentes parties prenantes.

Recommandation 4.

Construire un cadre favorable à l'opérationnalisation de la stratégie des achats locaux privilégiant les circuits courts autour des écoles, en assurant sa déclinaison efficace dans les Pôles de Développement Agricole.

Recommandation 5.

Promouvoir une approche multisectorielle d'échelle pour améliorer considérablement l'accès à l'eau potable dans les écoles et maximiser l'impact en nutrition.

Recommandation 6.

Valoriser le rôle des femmes dans le programme, notamment celui des cuisinières en mettant fin à la pratique du bénévolat pour la préparation des repas et utiliser le PNASI comme un vecteur de changement en matière d'égalité des sexes et de promotion de la femme dans le développement économique et social de la société béninoise.

Reference:

Les rapports complets et sommaires de l'évaluation et de la réponse de la direction sont disponibles à l'adresse suivante :

<http://www1.wfp.org/independent-evaluation>

Pour plus d'informations, veuillez contacter le Bureau d'évaluation wfp.decentralizedevaluation@wfp.org