



Programme
Alimentaire
Mondial

SAUVER
DES VIES
CHANGER
LES VIES

Évaluation du plan stratégique pour le PAM au Bénin 2019–2023

CONTEXTE

Le Bénin compte une population jeune de 12,5 millions de personnes (moyenne d'âge de 21 ans), dont près de la moitié vit en milieu rural et une part importante (38,5%) en dessous du seuil de pauvreté national. Le Bénin se classe 82^e sur 116 pays dans l'Indice de la faim dans le monde 2021, où il figure dans la catégorie "niveau de faim grave". Les prévisions climatiques anticipent des risques élevés, avec de lourdes conséquences pour l'agriculture, la sylviculture et le tourisme. Le gouvernement s'est doté du Plan de développement national 2018-2025, principal cadre pour atteindre les Objectifs de développement durable.

SUJET ET ORIENTATION DE L'ÉVALUATION

Le Plan stratégique de pays (PSP) du PAM (juillet 2019-décembre 2023) a défini trois effets directs stratégiques et trois activités axées sur l'alimentation scolaire, la nutrition et le renforcement des capacités. Un quatrième effet direct stratégique et une quatrième activité, portant sur les interventions face à une crise, ont été ajoutés à l'occasion d'une révision du budget en décembre 2019 en réponse à de graves inondations. Une deuxième révision du budget en septembre 2020 a élargi la composante des interventions en situation d'urgence pour aider le pays à faire face aux conséquences de la pandémie liée au coronavirus.

Le PSP de départ prévoyait un budget de 129,5 millions de dollars, porté à 138,7 millions de dollars après les révisions pour prêter assistance à 1 million de bénéficiaires. En juin 2022, 71% du plan global basé sur les besoins étaient financés à l'aide de la majorité des fonds alloués par le gouvernement du Bénin et destinés à l'alimentation scolaire.

OBJECTIFS ET PARTIES PRENANTES DE L'ÉVALUATION

L'évaluation a été commanditée par le Bureau de l'évaluation du PAM pour fournir des données probantes à des fins de redevabilité et d'apprentissage pour étayer l'élaboration du prochain PSP concernant le Bénin. Elle a porté sur toutes les activités du PAM mises en œuvre entre janvier 2018 et juin 2022 dans le cadre d'un Plan stratégique de pays provisoire (janvier 2018-juin 2019) devant servir de transition et du PSP. Ont été évalués le positionnement stratégique du PAM, sa

contribution effective aux effets directs stratégiques, l'efficacité de la mise en œuvre du PSP et les facteurs qui expliquent la performance du PAM.

Les principaux utilisateurs visés de l'évaluation incluent le bureau de pays du PAM au Bénin, le Bureau régional de l'Afrique de l'Ouest, les divisions techniques au siège, les destinataires cibles du programme, le gouvernement du Bénin, les partenaires et les donateurs.

PRINCIPALES CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION

Positionnement stratégique

L'évaluation a permis de constater que le PSP s'appuie sur **des données probantes** et reflète les besoins en matière de sécurité alimentaire et nutritionnels de la population. Le soutien apporté au programme d'alimentation scolaire national a été **très important**. Toutefois, les raisons de l'omission du soutien au renforcement de la résilience et aux interventions d'urgence dans le PSP étaient floues.

L'**alignement** au système des Nations Unies a été recherché par le biais de contributions à la formulation de l'UNSDCF 2019-2023 et de partenariats avec l'UNICEF, le PNUD, le FIDA et le FNUAP dans le domaine de l'alimentation scolaire.

Le PSP s'est appuyé sur une ligne de mire claire et exhaustive, et l'ajout d'un effet direct stratégique concernant les interventions d'urgence a prouvé son adaptabilité. Cependant, le PAM n'a pas fait d'ajustements adaptés en réponse aux financements limités disponibles au titre des interventions en matière de nutrition ou au faible niveau de préparation du gouvernement pour faire face aux situations d'urgence. Les activités de renforcement des capacités n'ont pas été intégrées uniformément au PSP et les niveaux inégaux de financement entre les effets directs stratégiques a exacerbé ce manque de cohérence.

Contribution aux effets directs du PSP au Bénin

Conformément à l'**effet direct stratégique 1**, le PAM est parvenu à transposer à grande échelle le programme d'alimentation scolaire national intégré et, ce faisant, à contribuer nettement à son succès. L'essentiel des effets attendus ont été obtenus, mais la fermeture des établissements scolaires en raison de la pandémie de Covid-19 en 2020 a eu

des répercussions négatives sur les taux de maintien des effectifs et de réussite. Le PAM a systématiquement encouragé la participation des communautés au programme d'alimentation scolaire et les communautés ont souvent trouvé des solutions convenables en vue du bon fonctionnement des cantines scolaires. D'autres objectifs du programme d'alimentation scolaire, consistant à donner un coup de pouce à la production agricole et à soutenir l'économie locale, n'ont été que partiellement atteints. La possibilité de recourir aux établissements scolaires comme point d'entrée pour d'autres initiatives de développement, comme l'approvisionnement en eau et l'éducation nutritionnelle, n'a pas été suffisamment exploitée.

Conformément à l'**effet direct stratégique 2**, le PAM n'a pas réussi à contribuer significativement à l'amélioration de la situation nutritionnelle des populations vulnérables en raison d'un manque de financement. Des financements différés et des écarts dans l'analyse des besoins en matière de renforcement des capacités ont retardé la mise en œuvre des activités correspondant à l'**effet direct stratégique 3**. Alors que l'aide apportée aux populations touchées par les inondations conformément à l'**effet direct stratégique 4** en 2020 a contribué à des améliorations provisoires de la sécurité alimentaire, des contraintes ont entraîné une réponse trop tardive pour répondre aux besoins immédiats. Citons notamment un manque de préparation du PAM pour répondre aux situations d'urgence, la nature des enjeux ciblés et des financements tardifs et limités.

Contribution aux objectifs transversaux

Le PSP s'attache tout particulièrement à assurer l'**égalité femmes-hommes et l'inclusion**. Toutefois, ces intentions n'ont pas été entièrement concrétisées, d'où des résultats décevants. Le PAM n'est pas parvenu à réduire les inégalités femmes-hommes dans les inscriptions scolaires, ni à améliorer la situation des nombreuses femmes qui travaillent comme cuisinière scolaire non rémunérée. **La reddition de comptes aux populations touchées** a été assurée uniquement au moyen de mécanismes de retour d'informations informels lors d'activités d'alimentation scolaire. Les activités d'interventions en situation d'urgence, en revanche, ont manqué de mécanismes de recours.

Le ciblage géographique de l'assistance du PAM n'était pas complètement indépendant des priorités du gouvernement et des donateurs. La forte influence du gouvernement, le principal donateur, a pesé sur l'indépendance opérationnelle en matière d'alimentation scolaire. Des réunions régulières entre le PAM, les ONG et le gouvernement pour décider conjointement des principes de mise en œuvre ont néanmoins servi de mécanismes d'atténuation.

Le PSP a déterminé que plusieurs facteurs environnementaux étaient des causes sous-jacentes de l'insécurité alimentaire au Bénin. Pourtant, la **protection environnementale** ou l'adaptation aux changements climatiques n'ont pas été intégrées à toutes les activités.

Le PAM veille à renforcer les capacités institutionnelles pour les mettre au service de la **durabilité** des réalisations en vertu des effets directs stratégiques 1 et 3 du PSP. Néanmoins, le modèle d'alimentation scolaire actuel doit être adapté avant de pouvoir envisager son transfert.

Le PAM a fonctionné **efficacement** concernant la logistique et les délais de livraison des denrées alimentaires aux établissements scolaires. Les activités d'interventions en situation d'urgence, par contre, ont accusé des retards en raison de procédures de ciblage lentes, d'aléas logistiques et d'une limitation des capacités de réponse aux urgences du bureau de pays.

Facteurs qui expliquent la performance du PAM

Le bureau de pays n'est pas parvenu à surmonter les difficultés de financement pour les activités autres que l'alimentation scolaire, malgré une stratégie de mobilisation des ressources ciblant diverses sources de financement. Le bureau de pays a prévu des effectifs à grande échelle pour l'alimentation scolaire, mais d'autres activités ont pâti de lacunes en termes de capacité technique. Les systèmes de suivi concernant l'alimentation scolaire se sont améliorés, même s'ils ne mesurent pas encore les effets transformateurs de l'intégration à des activités complémentaires.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le PAM a mis en œuvre avec succès le programme d'alimentation scolaire national intégré, malgré des occasions manquées de renforcer les capacités gouvernementales, avec des risques induits en termes de viabilité. L'orientation quasi exclusive du PSP autour de l'alimentation scolaire a créé un déséquilibre et érodé la capacité du PAM à définir son rôle pour traiter les causes profondes de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle au Bénin, qui touche une part importante et croissante de la population.

L'absence de stratégie pour aborder les problématiques transversales a débouché sur leur prise en compte insuffisante dans les activités et, de là, à des résultats insatisfaisants. Par exemple, le PAM n'est pas parvenu à réduire les inégalités de genre dans les inscriptions scolaires, ni à instaurer un mécanisme officiel de retours d'information avec les communautés. En raison de l'accent mis particulièrement sur la mise en œuvre et la transposition à grande échelle du programme d'alimentation scolaire, les occasions de renforcer les capacités nationales n'ont pas été saisies. Le transfert des responsabilités aux entités nationales a été limité, ce qui a menacé la viabilité du programme.

Recommandation 1. Équilibrer l'orientation stratégique par le biais d'une plus grande participation des partenaires dans l'alimentation scolaire, avec une prise en compte de la nutrition, en se concentrant sur la résilience et en priorisant une protection sociale qui réponde aux chocs.

Recommandation 2. Encourager l'intégration de problématiques transversales, dont le renforcement des capacités, la nutrition, le genre, l'inclusion et le suivi.

Recommandation 3. Promouvoir les avantages comparatifs du PAM au-delà de son soutien au programme national intégré d'alimentation scolaire.

Recommandation 4. Accroître la viabilité des réalisations du PSP.

Recommandation 5. Mettre en adéquation les capacités en matière de ressources humaines et la structure organisationnelle du bureau de pays avec l'orientation stratégique du PSP.