

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Première session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 5 - 7 février 2003

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

**Point 4 de l'ordre du
jour**

Pour examen

F

Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.1/2003/4-C

16 janvier 2003

ORIGINAL: ANGLAIS

STRATÉGIES DE RETRAIT POUR LES PROGRAMMES D'ALIMENTATION SCOLAIRE: L'EXPÉRIENCE DU PAM

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

Note au Conseil d'administration

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice, Division des stratégies et des politiques (SP):	Mme D. Spearman	tél.: 066513-2600
---	-----------------	-------------------

Conseillère principale pour les politiques, Service des politiques (SPP):	Mme R. Jackson	tél.: 066513-2562
---	----------------	-------------------

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



Résumé

Le PAM a passé en revue ses stratégies de retrait des programmes d'alimentation scolaire dans 8 des plus de 20 pays où il avait mis un terme à sa participation à de telles activités. Ces études de cas ont été complétées par un examen des documents du PAM disponibles sur les activités de retrait et de l'expérience des organisations non gouvernementales (ONG) en ce qui concerne le retrait progressif des programmes d'alimentation scolaire et d'autres programmes.

L'étude conclut qu'une bonne stratégie de retrait est élaborée en collaboration avec les partenaires d'exécution, les bénéficiaires et les autorités gouvernementales compétentes et comporte six éléments cruciaux: la définition des objectifs à atteindre; l'engagement du gouvernement; les contributions des communautés; l'appui technique; la gestion et la communication; et la participation du secteur privé.

Toutefois, les programmes d'alimentation scolaire varient en fonction de la situation du pays. Les éléments définis dans le présent document ébauchent un cadre général pour réussir le retrait, mais un pays ne devra pas nécessairement réunir les six éléments pour maintenir les avantages. Les stratégies devront donc être adaptées aux circonstances.

Pour réussir le retrait, il faut passer par des étapes réalisables prises au sérieux par toutes les parties et faisant l'objet d'un suivi au fur et à mesure de l'exécution des activités. Dans l'idéal, la conception d'origine de toute activité d'alimentation scolaire du PAM comporte les principales caractéristiques nécessaires pour un retrait au final. Si tel n'est pas le cas, les mesures appropriées peuvent être intégrées à l'activité en cours d'exécution du projet.

L'Unité d'appui à l'alimentation scolaire aidera les bureaux de pays à adopter des stratégies de retrait réalistes, et à en assurer le suivi.

Projet de décision*

Le Conseil prend note de l'étude relative aux stratégies de retrait du PAM des programmes d'alimentation scolaire (WFP/EB.1/2003/4-C). Il encourage l'Unité d'appui à l'alimentation scolaire et les bureaux régionaux à aider les gouvernements nationaux et les bureaux de pays du PAM à mettre en pratique les enseignements tirés de la présente étude.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.



INTRODUCTION

1. Depuis le lancement de sa Campagne mondiale en faveur de l'alimentation scolaire, en 2001, le PAM a étudié les meilleurs moyens de garantir le succès de ses stratégies de retrait, qui sous-tendent la réalisation de l'objectif de développement durable. Pour les projets d'alimentation scolaire, cela signifie maintenir les niveaux d'inscription et de fréquentation scolaire des filles et des garçons, et avoir un impact sur l'état nutritionnel, en particulier lutter contre la faim à court terme.
2. Le présent document définit les éléments principaux du succès des stratégies de retrait des programmes d'alimentation scolaire et examine les questions de programmation essentielles qui doivent être prises en compte pour assurer une transition harmonieuse. Il est présenté au Conseil d'administration pour examen.

MÉTHODOLOGIE

3. Le PAM a mis fin à ses opérations d'alimentation scolaire dans environ 22 pays¹. Il a examiné son expérience en matière de retrait des programmes d'alimentation scolaire dans huit pays. Des études de cas concernent le Botswana, le Brésil, Cap-Vert², El Salvador,³ la Jamaïque, la Namibie, le Paraguay et le Swaziland. Elles ont été complétées par un examen des divers documents disponibles au PAM sur les activités de retrait et leurs résultats ultérieurs. Le PAM a également étudié l'expérience des ONG en matière de retrait de leurs opérations d'alimentation scolaire et des programmes de développement⁴.
4. Les pays visés par l'étude ont été sélectionnés sur la base des critères ci-après:
 - Les opérations de retrait devaient avoir eu lieu au cours des dix années précédentes pour s'assurer que les fonctionnaires nationaux s'en souviennent et fournissent des renseignements utiles et pertinents.
 - Les programmes de pays concernés devaient représenter toute une gamme de situations de retrait pour permettre de comparer les expériences présentées.
 - Les pays présentés devaient assurer l'équilibre entre les régions géographiques et la diversité des circonstances nationales.

¹ Ces pays sont les suivants: Barbade, Botswana, Brésil, Chypre, Comores, Égypte, Guinée équatoriale, Îles Salomon, Jamaïque, Jordanie, Maurice, Mexique, Namibie, Paraguay, Saint Kitts et Nevis, Swaziland, Timor oriental, Togo, Tonga, Tunisie, Turquie et Uruguay. Compte tenu d'un certain nombre de facteurs qui compliquent les choses, il est difficile d'être certain du nombre exact: les activités d'alimentation scolaire du PAM ne sont pas toujours clairement définies, différenciées des autres activités, et/ou libellées de façon à en faciliter le suivi au fil du temps. En outre, dans certains pays, le PAM a lancé de nouveaux programmes d'alimentation scolaire ou entrepris des activités ayant des objectifs similaires (par exemple, les programmes de "rations à emporter") après avoir mis un terme à une activité qui était précédemment/au départ d'alimentation scolaire.

² Au Cap-Vert, l'exécution d'un plan de retrait progressif de l'assistance alimentaire du PAM en milieu scolaire jusqu'en septembre 2000 était déjà en bonne voie lorsqu'il est clairement apparu que la qualité du programme était compromise et que le programme ne pouvait être maintenu si l'assistance du PAM prenait fin. Le Conseil d'administration a donc ultérieurement décidé de poursuivre ce type d'assistance au Cap-Vert à compter d'octobre 2000 et jusqu'en septembre 2004.

³ L'exécution des plans initiaux visant à mettre un terme à l'activité d'alimentation scolaire en El Salvador d'ici à 2002 a été interrompue par une succession de catastrophes naturelles qui ont empêché le retrait du PAM. En conséquence, les opérations de retrait progressif ont été prolongées jusqu'en 2007.

⁴ Levinger, B. et McLeod, J., 2002. *"Hello, I Must Be Going": Ensuring Quality Services and Sustainable Benefits through Well-Designed Exit Strategies*. Newton, Mass.: Education Development Center.



5. Il n'a pas été possible de choisir un pays de la région Asie-Pacifique, car aucun ne correspondait aux critères arrêtés. Il convient de noter que, dans tous les cas, sauf au Cap-Vert et en El Salvador, la fin de l'appui du PAM à l'alimentation scolaire coïncidait avec la cessation de toutes les opérations et la clôture du bureau du PAM dans le pays. Une telle situation s'est répercutée sur l'impact de la stratégie de retrait étant donné que le PAM se retirait non seulement du programme d'alimentation scolaire mais aussi du pays. En El Salvador, les opérations de retrait étaient en cours mais pas achevées. L'inclusion de ce pays a permis un examen très utile d'un retrait en cours.
6. Les études de cas reposaient sur des entretiens avec d'anciens membres du personnel local du PAM et des fonctionnaires de l'État qui travaillaient dans le cadre du programme d'alimentation scolaire à l'époque du retrait du PAM. Les programmes d'alimentation scolaire en cours dans chaque pays ont également été examinés et divers fonctionnaires et représentants des communautés tels que les parents, les enseignants, les directeurs d'école et les représentants des ONG locales ont été interrogés. L'objectif était de dresser un tableau global de l'évolution de l'alimentation en milieu scolaire depuis le retrait du PAM. Sur les huit pays étudiés, tous ont toujours des programmes d'alimentation scolaire. Deux pays (Cap-Vert et El Salvador) continuent de recevoir une aide du PAM, et six autres (Brésil, Botswana, Jamaïque, Namibie, Paraguay et Swaziland) ont maintenu les programmes sans l'aide du PAM. Le programme d'alimentation scolaire brésilien est l'un des plus vastes au monde, puisqu'il s'adresse à 37 millions d'enfants.

ÉLÉMENTS D'UNE STRATEGIE DE RETRAIT REUSSIE

7. Dès le départ d'un projet, la définition des avantages escomptés et l'élaboration d'une stratégie de retrait qui permettra de les maintenir devraient être incorporées au travail de planification et ces avantages, ainsi que la stratégie, devraient faire l'objet d'un suivi durant l'exécution des activités des projets. Une stratégie de retrait devrait être élaborée en collaboration avec les partenaires d'exécution, les bénéficiaires, et les autorités de l'État compétentes, et reposer sur six éléments principaux:
 - définition des étapes à atteindre;
 - engagement de l'État;
 - contributions des communautés;
 - assistance technique;
 - gestion et communication;
 - participation du secteur privé.
8. Il est crucial pour le succès du retrait de s'assurer que ces facteurs soient intégrés à la conception du programme le plus tôt possible. Cela ne signifie cependant pas que les opérations déjà en cours ne peuvent pas bénéficier de la planification stratégique du retrait. Les évaluations objectives des programmes d'alimentation scolaire en cours peuvent permettre de recenser les points forts et les points faibles des programmes et contribuer à l'élaboration d'un plan de retrait détaillé. Au fur et à mesure que les programmes évoluent et que les facteurs économiques et politiques divers modifient la portée des projets, les évaluations périodiques deviennent un outil de plus en plus important dans toutes les phases d'une opération.



9. Bien que six caractéristiques soient recensées dans le présent document pour assurer le succès des stratégies de retrait, il n'est pas nécessaire que les six soient réunies pour maintenir les avantages d'un programme après que le PAM ait mis fin à son assistance. Les bureaux de pays doivent étudier de près les questions concernées dans ces six domaines et décider avec leurs partenaires lesquels sont les plus importants dans le contexte national.

Comment savoir à quel moment partir: définir les étapes du retrait

10. Quand le PAM doit-il progressivement mettre fin à son aide et pourquoi? Qu'est-ce qui indique que les avantages précédemment convenus peuvent être maintenus? Étudier les réalisations par rapport à un ensemble d'objectifs prédéfinis aide à répondre à la question "quand est-il temps de s'en aller?". Les étapes définies et les responsabilités pour les atteindre devraient être clairement communiquées à tous les acteurs et convenues par toutes les parties. L'une des étapes cruciales qui déterminent la pérennité d'un programme national gouvernemental ou communautaire est la mise en place de la capacité institutionnelle pour l'assumer.
11. Dans six des huit pays étudiés, les opérations de retrait ont été démarrées parce que ces pays avaient atteint un certain niveau socioéconomique. Conformément à la décision prise en 1994 par le Conseil d'administration du PAM de mettre fin à ses activités dans tous les pays ayant un revenu intermédiaire, des plans ont été mis en œuvre pour clore les opérations au Botswana, au Brésil, en Jamaïque, en Namibie et au Paraguay. Tous ces pays étaient jugés capables sur le plan économique de gérer des opérations nationales indépendantes, mais l'expérience du Botswana montre que d'autres facteurs peuvent influencer sur l'aptitude d'un pays à gérer un programme d'alimentation scolaire.
12. Au Botswana, la fin des opérations avait été prévue et le retrait progressif était soigneusement planifié sur un certain nombre d'années. Le retrait de l'assistance du PAM était prévu à un rythme lent, suivant l'augmentation progressive des fonds gouvernementaux. Lorsque l'assistance a pris fin, les fonctionnaires de l'État se sont rendus compte que, malgré une croissance économique rapide, leurs ressources humaines ne s'étaient pas développées proportionnellement. Le pays s'était préparé économiquement et avait effectivement atteint une "étape" cruciale, mais certaines compétences manquaient pour administrer de manière efficace les programmes et assumer d'importantes responsabilités de supervision. L'expérience du Botswana souligne l'importance de l'évaluation non seulement des indicateurs macroéconomiques mais également de la capacité institutionnelle.
13. Par contre, le retrait du Cap-Vert semble avoir eu pour "déclencheur" le fait que le pays parvienne à "l'éducation pour tous". Ce résultat a été atteint alors que des ménages connaissaient encore des difficultés économiques, certains ne pouvant envoyer leurs enfants à l'école. Le gouvernement a également dû faire face à une situation économique difficile. Le début du retrait progressif du PAM, qui diminuait peu à peu le nombre d'écoles et de régions bénéficiant de son assistance, a rapidement abouti à une situation où des écoles manquaient de vivres et où les taux d'inscription et de fréquentation scolaires étaient en baisse. Bien qu'une "étape" prévue du projet ait été atteinte, le retrait n'a pas été réussi puisque les avantages ne pouvaient être maintenus. Conscient du problème, le PAM a renversé sa stratégie et a commencé à augmenter de nouveau le nombre d'écoles bénéficiant de son aide, en mettant davantage l'accent sur la participation des communautés et des associations de parents/enseignants.



14. Ces expériences opposées donnent à penser qu'un ensemble plus global d'indicateurs devraient être utilisés pour décider du moment du retrait et que la capacité institutionnelle (à l'échelle nationale, locale ou communautaire) devrait être un facteur essentiel lors de la conception initiale de tous les plans d'alimentation scolaire et lors de la définition des étapes du retrait. Même dans les cas où un retrait commence pour des raisons autres que les réalisations spécifiques du projet (telles qu'au Botswana, en Jamaïque, en Namibie et au Paraguay, où le PAM a mis un terme aux opérations de pays), le retrait peut être couronné de succès si le processus comporte d'autres caractéristiques essentielles qui maintiennent les avantages du projet.

L'importance de l'engagement du gouvernement

15. Toutes les opérations du PAM sont lancées sur la base d'accords juridiques donnant au gouvernement la permission d'exécuter des opérations. Ces accords comportent l'engagement implicite du gouvernement dans le projet. Toutefois, la nature de cet "engagement" varie considérablement. L'expérience montre que le retrait est plus réussi dans les cas où cet engagement suppose effectivement des contributions budgétaires et un rôle actif dans l'exécution. Cela a été le cas au Botswana, au Brésil, en El Salvador, en Jamaïque et en Namibie. Les gouvernements ayant participé financièrement aux programmes d'alimentation scolaire dès le départ, les fonctionnaires ont signalé qu'il n'avait pas été particulièrement difficile de mobiliser les ressources budgétaires supplémentaires en vue du retrait et de la prise en charge par le gouvernement.
16. Par exemple, au Botswana, le plan de retrait stipulait que les ressources fournies par le PAM diminueraient sur une période de cinq ans tandis que les ressources fournies par l'État augmenteraient. C'était là, semble-t-il, un processus "progressif" très réussi qui, comme l'ont reconnu les fonctionnaires, a donné au gouvernement un délai raisonnable pour augmenter ses contributions et reprendre à son compte les procédures de gestion. L'existence d'un engagement financier de l'État et de postes budgétaires établis semblait avoir facilité le retrait du PAM.
17. En Namibie, l'expérience a également montré l'importance de la participation du gouvernement à l'exécution. Dès le début de l'aide du PAM, les fonctionnaires ont investi considérablement, en temps et en ressources. À l'échelle nationale, le programme a bénéficié d'une affectation budgétaire et a été coordonné par des fonctionnaires de haut niveau qui travaillaient directement avec les contreparties du PAM sur la structure du programme et sur les questions d'exécution et de méthodologie du suivi. Localement, les employés de l'État participaient aux ateliers de formation axés sur les activités de développement des compétences, le stockage des produits et les préparatifs.
18. L'expérience du Cap-Vert est différente. Là, le gouvernement était le principal partenaire d'exécution du PAM, mais son engagement du point de vue des ressources consacrées au programme d'alimentation scolaire reposait sur l'appui extérieur. D'autres donateurs bilatéraux payaient les contreparties du gouvernement tandis que le PAM fournissait 100 pour cent des besoins du programme jusqu'au début du retrait. De ce fait, le processus de retrait a été extrêmement difficile et explique en dernier recours son échec car le Gouvernement capverdien devait démarrer à zéro pour trouver les ressources financières et humaines suffisantes pour le programme.



19. Si le financement est crucial pour la poursuite des opérations d'alimentation scolaire, El Salvador a démontré qu'un engagement ferme du Gouvernement peut aboutir à des solutions créatives en attendant de mobiliser les fonds adéquats. Le gouvernement ne pouvait sur-le-champ créer des postes budgétaires annuels d'importance, mais le soutien politique associé à une supervision et une collaboration étroites par les hauts fonctionnaires ont permis de mobiliser des fonds auprès de sources non traditionnelles. Le programme national ne bénéficiant pas de l'aide du PAM reçoit régulièrement un financement de l'État, mais la plupart des fonds proviennent de ressources spéciales obtenues par le biais de la privatisation de la compagnie de téléphone nationale. Étant donné que ces fonds sont de nature temporaire et ne cessent de diminuer, ils sont considérés comme une bonne solution en période de transition, étant entendu qu'une source plus stable de financement ou un poste budgétaire annuel sera essentiel pour maintenir les avantages à l'avenir.

Contributions des communautés—en espèces ou en nature

20. Si l'appui du gouvernement est crucial pour fournir un soutien institutionnel au programme, un engagement de la communauté, en particulier des parents, est également essentiel. Les programmes d'alimentation scolaire qui incluent, sous une forme ou une autre, la contribution des parents ou de la communauté, que ce soit en espèces ou en nature (par le biais de dons de produits alimentaires ou de travail), ont tendance à être les programmes les plus solides une fois que le PAM s'est retiré. Les programmes qui incorporent cette composante dès le départ et la maintiennent constamment sont ceux qui enregistrent le plus de succès. Les programmes mis en œuvre à la Jamaïque, en Namibie et au Swaziland comportaient de telles caractéristiques. En Namibie, la communauté a fourni de l'argent pour améliorer les salaires des cuisiniers, qui sont rémunérés sous forme de produits alimentaires. En outre, les membres de la communauté donnent du bois de chauffe et des ressources alimentaires supplémentaires pour compléter les repas des élèves. En Jamaïque et au Swaziland, les parents ont fourni une contribution financière dès le démarrage du programme, laquelle s'est progressivement développée au fil des ans au fur et à mesure de l'augmentation des coûts. En El Salvador, les parents ne fournissent pas de contribution financière mais des contributions en nature, notamment des ressources alimentaires supplémentaires ainsi que des services volontaires organisés pour préparer et distribuer les repas.
21. Par contre, les programmes du Cap-Vert et du Paraguay n'ont pas fait appel à la communauté ou aux parents, ce qui explique peut-être certains des problèmes rencontrés après le retrait du PAM. Dans l'un et l'autre de ces pays, les fonctionnaires de l'État ont vu que les parents ne désiraient pas, et dans certains cas ne pouvaient pas, contribuer aux programmes lorsque de nouveaux dispositifs de paiement ont démarré, à la fin de l'assistance du PAM. Ces programmes d'alimentation scolaire sont restés faibles ou ne sont pas opérationnels.
22. Toutefois, un certain nombre de problèmes sont communs aux systèmes qui font appel à la contribution de la communauté ou des parents. Au Swaziland, on a fait état d'enfants qui manquaient le déjeuner parce que leurs parents ne pouvaient apporter leur contribution, ainsi que d'enfants déscolarisés parce que leurs parents ne pouvaient payer les frais de scolarité. Si, dans les pays bénéficiant de l'appui du PAM, de nombreuses familles ne sont pas en mesure de fournir des contributions monétaires suffisantes, une certaine forme de paiement semble néanmoins assurer davantage la pérennité des programmes. Les contributions réduites ou en nature sont également une option. En Jamaïque, les enseignants ont été autorisés à fournir jusqu'à 20 pour cent des produits alimentaires destinés à l'école sans demander de contributions aux élèves jugés dans le besoin. Au Botswana, les parents ont pu contribuer en espèces ou en nature. Si le programme a perdu



de son dynamisme au fil des ans, la pression du public a forcé le gouvernement à mettre en place un système de paiement officiel des cuisiniers et à financer les coûts des articles non alimentaires requis. Aujourd'hui, le Gouvernement du Botswana tente d'introduire un mécanisme de partage des coûts, mais admet que ce sera difficile parce que la tradition de la contribution aux frais a disparu.

23. En outre, pour faciliter le retrait du PAM et aider les gouvernements à maintenir les programmes d'alimentation scolaire, ceux de ces programmes qui associent de manière dynamique les communautés et les parents présentent d'autres avantages qu'il convient de ne pas sous-estimer. Les études sur le retrait des activités d'alimentation scolaire du PAM ont montré que les programmes qui associent activement les communautés et les parents à l'alimentation scolaire ont également pour résultat d'assurer une meilleure participation des parents qui s'intéressent de plus près à d'autres activités liées à l'éducation. Les contributions des communautés à l'entretien des écoles, ainsi qu'à la supervision du travail scolaire et à la sensibilisation accrue aux rapports existant entre une bonne nutrition et une bonne instruction sont quelques-uns des avantages divers dont bénéficient les enfants qui se développent dans de telles circonstances.

Appui technique—pendant et après

24. Un soutien technique durable et varié est le troisième élément crucial pour la planification d'une stratégie de retrait réussie. Le soutien technique apporté tout au long du projet, durant la période de retrait et après, est particulièrement important pour assurer un transfert adéquat de compétences et maintenir les avantages du programme bien après la fin de l'aide extérieure. Poursuivre l'appui technique lorsqu'on ne fournit plus de vivres devrait être envisagé dans les plans de retrait de certains projets. Dans chacun des cas étudiés, toutes les formes d'appui du PAM —sous forme de vivres et de ressources techniques— ont pris fin simultanément. Les ressources techniques fournies par le PAM dans un programme d'alimentation scolaire classique pouvaient inclure notamment: la collecte et l'évaluation des données, les compétences en matière de gestion des projets, et la connaissance de divers logiciels permettant d'analyser les données, de suivre les produits et de gérer l'approvisionnement.
25. Si les apports sous forme de produits se prêtent à un processus de retrait progressif ou s'étalant sur plusieurs années, il est beaucoup plus difficile de mettre progressivement un terme à l'appui technique, par exemple aux conseils opérationnels ou aux visites de suivi. Toutefois, l'appui technique en faveur de la formation et du renforcement des capacités institutionnelles (y compris les compétences au niveau communautaire et scolaire) est crucial pour la réussite des stratégies de retrait. Les faiblesses recensées dans ces domaines peuvent indiquer qu'il est nécessaire d'accroître la formation et les autres formes d'appui technique durant la période de retrait.
26. En Namibie, la solidité actuelle du programme national d'alimentation scolaire était attribuée au fait qu'il y avait eu un investissement substantiel, avec l'appui du PAM, dans la formation communautaire et régionale dès le départ du programme. Ces séances de formation étaient soigneusement planifiées, s'assuraient la participation des principaux dirigeants communautaires et visaient à concrétiser l'engagement de la communauté et sa capacité de gérer efficacement le programme avant qu'il ne soit lancé dans chaque région.



27. Au Brésil, en 1988, dans le cadre d'un vaste processus de réforme, le gouvernement a décentralisé la distribution de l'aide alimentaire au programme d'alimentation scolaire et a transféré la pleine responsabilité des services sociaux, y compris de l'éducation, aux municipalités. En mettant l'accent sur l'appui technique durant la période de retrait, le PAM a aidé les autorités locales à assumer la pleine responsabilité de ce qui était auparavant le programme d'alimentation scolaire du PAM. L'appui technique fourni a permis de renforcer les capacités des autorités municipales pour parvenir plus rapidement à un système pleinement décentralisé.
28. Le PAM et les pays hôtes devraient néanmoins veiller à ce qu'il existe un engagement sur le long terme et des ressources adéquates en vue du maintien et du développement des compétences nécessaires pour les procédures d'achat des produits, pour l'entreposage, la préparation et le suivi après le retrait du PAM. La formation dans des domaines tels que le suivi du programme, la gestion des produits et la sécurité sanitaire des aliments sont souvent essentiels pour la solidité et la réussite d'un programme, auquel des ressources suffisantes doivent être consacrées.
29. L'examen effectué au Botswana montre que le gouvernement n'a pas maintenu les ressources adéquates pour ces aspects du programme d'alimentation scolaire et que cela a entraîné certaines faiblesses après le retrait du PAM. Au départ, l'appui était dynamique, mais les besoins en formation continue n'ont pas été pris en compte par le gouvernement, ce qui a commencé à se répercuter sur le programme au fur et à mesure que les employés changeaient d'emploi ou prenaient leur retraite.
30. Au Botswana et en Jamaïque, les fonctionnaires de l'État ont parlé des problèmes qu'ils ont rencontrés pour acheter les produits sur le marché international après le départ du PAM. Ils n'étaient pas suffisamment préparés pour y faire face, ce qui a causé des perturbations dans l'approvisionnement. Cet aspect se retrouve aussi dans la situation actuelle en El Salvador où le gouvernement a estimé que la passation des marchés de produits était trop difficile à gérer. La partie du programme désormais administrée par le gouvernement fonctionne avec un système de bons d'achat qui permettent aux écoles de disposer des espèces nécessaires pour acheter les produits localement. Le coût moyen du système est d'environ 0,12 dollar E.-U. par enfant par jour pour le programme de bons d'achat, et environ 0,8 dollar par élève par jour pour l'aide du PAM. Bien que le gouvernement fasse attention aux coûts, il n'était pas assez préparé pour assurer la gestion des aspects techniques concernés et a décidé de lancer son propre système. En conséquence, une partie du pays fonctionne avec un programme de bons d'achat tandis que les autres opérations du PAM ont maintenu l'ancien système et le gouvernement assure le financement de l'un et de l'autre⁵. Le PAM travaille actuellement pour résoudre ces difficultés, mais les problèmes susmentionnés auraient pu être résolus moyennant la poursuite de l'appui technique du PAM.
31. Au Botswana, au Cap-Vert, en Jamaïque et au Swaziland, les fonctionnaires ont exprimé le désir de recevoir plus de formation et d'appui technique du PAM, tant pendant l'exécution du programme d'alimentation scolaire qu'après son départ. Plusieurs problèmes leur étaient communs, à savoir l'élaboration de systèmes de collecte de données et de rapports, les questions se rapportant à la sécurité sanitaire des aliments, l'évaluation et l'utilisation des nouveaux produits, et la formation adéquate pour la gestion du processus d'appels d'offres.

⁵ Le gouvernement a absorbé tous les coûts de transport et les frais logistiques relatifs au système du PAM dès 2000. De plus, il gère actuellement 58 pour cent des opérations d'alimentation scolaire, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et le PAM en assumant chacun 21 pour cent.



32. Les investissements dans l'infrastructure de formation ou dans la formation des formateurs et le travail avec les fonctionnaires de l'État ou d'autres responsables pour planifier et budgétiser en ce qui concerne les programmes de formation à long terme devraient être inclus dans les stratégies de retrait. Le maintien d'une certaine forme d'appui technique garantirait une transition sans heurts et résoudrait les problèmes non prévus qui pourraient compromettre le déroulement du programme au début. Les fonds nécessaires pour financer ce type de formation étendue devraient être mobilisés auprès de diverses sources et discutés avec tous les acteurs. Les sources potentielles de fonds pour ces activités pourraient inclure le gouvernement, les représentations locales de divers donateurs et le secteur privé.

Gestion et communication

⇒ *Garantir la direction du programme*

33. Le rôle du PAM au sein d'une équipe nationale chargée de l'alimentation scolaire est souvent celui d'un dirigeant participant directement à la gestion et à la résolution des problèmes liés à l'exécution du programme. Les stratégies de retrait devraient être accompagnées d'un plan de gestion qui garantisse que ce rôle de direction est assuré par des acteurs nationaux après le retrait du PAM.
34. Au Botswana, cinq départements de l'État jouent un rôle dans l'exécution du programme d'alimentation scolaire. Tout le monde reconnaît que c'est là un point fort du programme qui lui assure les compétences techniques appropriées et le partage des responsabilités. Toutefois, les points faibles relevés dans le programme en cours (suivi médiocre, distribution irrégulière des aliments dans les écoles, absence de formation des cuisiniers) semblent être dus dans une large mesure au vide laissé par le départ du PAM au niveau de la direction. Le PAM jouait en effet un rôle crucial de coordination entre les ministères et les rendait responsables des problèmes d'exécution recensés. À son départ, ce rôle n'a plus été assumé par un autre organisme unique.
35. Un examen approfondi des rôles de chaque acteur doit faire partie d'une stratégie de retrait. Cela permettra d'attribuer une fonction de "direction" à un organisme de l'État au cours du processus de retrait. Il est important de relever que direction ne signifie pas seulement gestion, fonction d'exécution ou mise en place des compétences requises pour résoudre les problèmes. Il faut également prévoir une politique à long terme de l'État visant à maintenir l'alimentation scolaire et à comprendre comment ce programme devrait s'intégrer dans les autres mesures du secteur social.

⇒ *S'assurer que tout un chacun comprend ce qu'est le retrait*

36. Le PAM doit s'assurer que les plans de retrait sont clairement expliqués à tous les acteurs d'un projet d'alimentation scolaire, notamment aux enseignants, aux parents et aux bénéficiaires. Les fonctionnaires de plusieurs pays, notamment dans les écoles, se sont plaints de ne pas avoir été informés des plans de retrait du PAM. Ils n'en ont pris conscience qu'au moment où les arrangements ont été modifiés et les ressources ont baissé. Dans chacun de ces cas, le PAM avait des plans détaillés et bien compris avec les contreparties nationales mais ne s'est peut-être pas assuré que les dispositions nécessaires étaient prises pour les communiquer à *tous* les acteurs, y compris aux parents, aux enseignants et aux autorités locales.



37. Le PAM doit non seulement administrer le processus de retrait et communiquer avec les parties prenantes nationales mais il doit également informer le bureau de pays. En Jamaïque, le programme d'alimentation scolaire du PAM était élargi et développé alors que le PAM discutait simultanément de la planification de son retrait. Cette situation a entraîné le scepticisme quant aux intentions réelles du PAM non seulement parmi les fonctionnaires de l'État mais également au sein du personnel national du PAM.
38. Le processus de retrait doit être clairement expliqué et administré avec soin tant à l'intérieur du bureau de pays du PAM qu'à l'extérieur. Il devrait exister des directives claires sur les procédures de rapport et les conseils à donner aux contreparties nationales et au gouvernement. Le suivi périodique et indépendant du processus de retrait devrait inclure un examen des procédures et dispositions au sein du bureau du PAM et vis-à-vis du gouvernement.
39. Quelle que soit la durée d'un retrait (c'est-à-dire qu'il se fasse sur la durée ou sur une courte période de temps), il est recommandé que le processus permette un examen périodique indépendant —à savoir une analyse objective des points forts et des points faibles du programme en cours et des probabilités de succès d'un retrait. Pour garantir l'objectivité de ce travail, l'équipe chargée de l'examen devrait être composée de: i) un représentant du gouvernement; ii) un représentant du PAM, mais qui ne relève pas du bureau de pays; et iii) un représentant d'un pays voisin qui a déjà mis en œuvre avec succès une stratégie de retrait.
40. Un examen indépendant permettant de préciser des délais et des objectifs spécifiques pourrait aider les gouvernements à mieux se préparer à assumer pleinement les responsabilités de gestion. De tels examens pourraient aider les pays à recenser les questions qui se posent et les problèmes qui ne pourraient apparaître que pendant ou après la période de retrait et qui pourraient ne pas être immédiatement évidents à ceux qui s'en occupent de près.

⇒ **Apprendre les uns des autres—créer des réseaux régionaux**

41. Le PAM devrait profiter du fait qu'il participe à de multiples programmes d'alimentation scolaire dans une région géographique donnée pour créer des contacts et mettre en place des réseaux *entre* les pays et les principaux acteurs participant aux opérations d'alimentation scolaire. Ce serait là non seulement un investissement utile pour appuyer l'exécution des programmes d'alimentation scolaire, mais également une contribution importante à la réussite du retrait de l'aide extérieure.
42. Dans les pays voisins que sont le Botswana et la Namibie, les fonctionnaires semblaient n'avoir aucune connaissance du programme d'alimentation scolaire de l'autre pays. Un réseau régional de programmes d'alimentation scolaire pourrait être utile au moment du retrait du PAM, car la mise en commun de l'information et la coopération transfrontière, en particulier dans des domaines tels que la passation des marchés de produits, pourrait être source d'efficacité et d'appui.



S'associer le secteur privé

43. Dans toutes les activités d'alimentation scolaire, le secteur privé a un rôle à jouer. Bien que le PAM ait rarement collaboré avec le secteur privé lors du retrait des programmes d'alimentation scolaire, l'expérience montre que sa participation active aide à mettre en place les services d'appui et les compétences requises chez les principaux acteurs politiques et économiques. Plus le secteur privé interviendra tôt, plus cet appui sera rapide et concret. Le PAM devrait nouer des liens étroits avec le secteur privé dans toutes ses activités d'alimentation scolaire.
44. Il est important de voir dans le secteur privé non seulement une ressource possible pour le programme, mais également un défenseur de la poursuite du programme, en particulier lorsque l'aide extérieure prend fin. On a récemment vu se développer en El Salvador un projet pilote avec des partenaires du secteur privé, dont l'objet est de développer la formation technique agricole ou d'autres activités d'aide au renforcement des compétences, en parallèle du programme d'alimentation scolaire. Le projet contribuera à pérenniser l'action pour permettre la poursuite des opérations d'alimentation scolaire après le départ du PAM.
45. L'alimentation scolaire comporte des avantages à long terme pour les entreprises sur le plan social, économique et politique. Selon le pays, l'alimentation scolaire peut intéresser le secteur privé de diverses manières, notamment parce qu'il a besoin d'une main-d'œuvre instruite, qu'il souhaite utiliser et développer sa capacité de gestion et ses compétences techniques dans le cadre d'un "programme de service public", et qu'il est intéressé par la création et le maintien d'emplois et la signature de contrats. De plus, fournir un appui aux écoles (qui présentent l'avantage d'être situées dans un emplacement central) est souvent considéré comme le moyen le plus efficace d'aider la communauté tout entière. Les écoles peuvent permettre d'atteindre non seulement les enfants, mais également les parents, les enseignants et les fonctionnaires locaux qui jouent des rôles multiples au sein des communautés.
46. Le secteur privé entretient des liens commerciaux avec les programmes d'alimentation scolaire du PAM dans un certain nombre de domaines. Par exemple, des emplois peuvent être créés et des revenus et des profits générés dans les domaines ci-après: passation des marchés et transport; meunerie et enrichissement des aliments; dans les domaines interdépendants de l'hygiène et de l'assainissement; matériel et équipement (assiettes, tasses, bols, cuillers, etc.) conditionnement, étiquetage, recyclage des matériaux de conditionnement, enquêtes liées à l'alimentation scolaire; ainsi que rapports, suivi et maintien des registres.
47. Pour développer les liens avec les entreprises et mettre en place un système pérenne d'appui aux activités d'alimentation scolaire en Amérique latine, le PAM collabore avec plusieurs partenaires pour constituer un réseau indépendant s'occupant d'alimentation scolaire. Constitué sur la base du modèle d'une organisation à laquelle on doit adhérer, le réseau latino-américain entend fournir dans toute la région formation, assistance technique et campagne de sensibilisation en faveur de l'alimentation scolaire ainsi que des activités éducatives s'y rapportant. Une conférence visant à lancer le réseau est officiellement prévue pour la fin de 2003. Il est envisagé que ce nouveau réseau sera très utile pour mobiliser les entreprises, les ONG, les gouvernements, les organisations internationales et les membres individuels et pour garantir que l'alimentation scolaire sera inscrite au nombre des priorités politiques et économiques locales et régionales. Des réseaux de partenaires de ce type sont encouragés pour toutes les activités d'alimentation scolaire, et pourraient être mis en place à l'échelle locale, nationale et régionale.



CONCLUSIONS

48. Pour réussir un retrait, un certain nombre d'éléments doivent être inclus dans le projet. Dans l'idéal, ces caractéristiques feront partie de la conception du programme au départ. Si ce n'est pas le cas, comme il en va pour de nombreux programmes d'alimentation scolaire en cours du PAM, ces éléments pourront être intégrés aux programmes ultérieurement. L'objectif primordial est que les stratégies de retrait doivent être davantage qu'un simple plan visant à réduire les ressources au fil du temps; elles doivent donc être de réelles stratégies visant à maintenir les avantages lorsque l'assistance extérieure prend fin. Il faut pour cela tenir compte des diverses préoccupations examinées dans le présent document.
49. Les programmes d'alimentation scolaire varient en fonction de la situation du pays. Les éléments présentés dans le présent document représentent un cadre général permettant de réussir un retrait. Un pays ne devra pas nécessairement réunir les six éléments pour maintenir des avantages sans interruption, et devra donc adapter ses stratégies en fonction de ses besoins propres.
50. L'Unité d'appui à l'alimentation scolaire aidera les bureaux de pays à mettre en place des stratégies de retrait réalistes et concrètes. Dans le cadre de cette assistance, des lignes directrices seront distribuées aux bureaux de pays pour les aider à réussir leur retrait.

Aperçu des études de cas

⇒ Botswana

51. Le PAM a appuyé le programme d'alimentation scolaire au Botswana de 1966 (année de l'indépendance du pays) à 1997. Le retrait a été effectué d'une manière progressive (en réduisant les ressources du PAM tout en augmentant celles qui étaient fournies par le Gouvernement du Botswana) sur une période de cinq ans (1992–1997). L'alimentation scolaire se poursuit de nos jours et s'est institutionnalisée grâce à une forte culture des programmes d'alimentation publics à l'intention des citoyens de tous âges.

⇒ Brésil

52. Le PAM a fourni une assistance au Brésil en matière d'alimentation scolaire de 1965 à 1996. Cette assistance s'est concentrée essentiellement sur les États du nord et du nord-est, et sur les écoles maternelles et primaires. Des écoles secondaires ont également bénéficié du programme pendant une brève période. Au milieu des années 80, le Gouvernement brésilien a commencé à décentraliser l'éducation et les autres services sociaux. Les responsabilités en matière d'alimentation scolaire, y compris l'achat et la distribution des produits, ont été décentralisées dans le cadre de ce processus. Le PAM a contribué à cet effort, en particulier par la formation et l'équipement des bureaux qui en assumaient la responsabilité. À compter de 1992, le PAM a diminué progressivement sa participation, de 16 à 3 États, et a poursuivi les activités de renforcement des capacités tout au long de la période de retrait en 1996. Il n'a pas été en mesure de satisfaire le Gouvernement brésilien qui lui demandait de continuer pendant encore deux ans son assistance technique durant la période de transition. En 2001, il a été constaté lors de l'examen que, bien que confronté à de nombreuses difficultés, le programme national d'alimentation scolaire était très solide et soutenu par la loi. Plus de 37 millions d'enfants de 5 507 municipalités recevaient une alimentation à l'école en 2001, et les parents et les collectivités locales se montrent de plus en plus responsables et prennent de plus en plus fréquemment en charge le programme.



⇒ Cap-Vert

53. Le programme d'alimentation scolaire du PAM a commencé en 1979. En 1995, le PAM et le Gouvernement capverdien sont convenus de commencer un retrait progressif de l'aide du PAM sur quatre ans. Le PAM devait cesser de fournir des produits à un nombre croissant d'écoles chaque année. Ces écoles devaient alors être approvisionnées par le gouvernement. Mais, en raison de l'augmentation des effectifs scolaires et des difficultés économiques, la plupart des écoles bénéficiant du programme de l'État se sont rapidement trouvées sans nourriture. Le PAM a alors ralenti le rythme prévu de son retrait et maintenu un certain appui à la fin des quatre ans. Il a accepté un nouveau projet de quatre ans qui devait ré-instaurer son assistance dans la plupart des écoles du Cap-Vert d'octobre 2000 à septembre 2004.

⇒ El Salvador

54. En 1998, le PAM a démarré ses opérations de retrait qui devaient s'achever en 2002. La période de retrait a été prolongée jusqu'en 2007 en raison d'une succession de catastrophes naturelles, mais le gouvernement a pu assumer toutes les responsabilités en matière de transport et de logistique et le programme national s'adresse actuellement à 58 pour cent du nombre total des bénéficiaires de l'alimentation scolaire. Le PAM et l'USAID administrent le reste du programme à hauteur de 21 pour cent chacun. Le gouvernement a assumé la responsabilité de deux régions en 1998 et de quatre régions supplémentaires en 2000. La transition s'est effectuée sans heurts, mais le pays a opté pour un système de bons d'achat permettant aux écoles d'acheter les produits requis localement. Le gouvernement devrait reprendre progressivement les activités bénéficiant de l'aide du PAM, à un rythme progressif d'ici à la fin de 2007. Le programme bénéficie actuellement du ferme appui des hommes politiques et d'une supervision bien coordonnée par le personnel de haut niveau. Pour maintenir les avantages dans les années à venir, El Salvador devra mobiliser des fonds importants sur son budget national, fournir une formation et une supervision supplémentaire au niveau local, et obtenir un appui supplémentaire du secteur privé.

⇒ Jamaïque

55. L'appui fourni par le PAM à l'alimentation scolaire en Jamaïque (1985–1996) n'a représenté qu'une brève période dans la longue histoire de l'alimentation scolaire nationale, dont les débuts remontent à 1926. L'appui du PAM a fourni une nouvelle composante au programme —le *Nutribun*— distribué dans toutes les écoles chaque jour sous forme d'une collation en milieu de matinée. Le *Nutribun* était produit dans les usines de l'État et les élèves fournissaient une petite contribution financière. Le programme du PAM n'a été prolongé qu'une seule fois mais a duré plus longtemps que prévu en raison d'une sous-utilisation constante des produits fournis. L'appui du PAM à tous les programmes de la Jamaïque a pris fin en 1996 mais un programme d'alimentation scolaire dynamique se poursuit.

⇒ Namibie

56. L'aide du PAM à l'alimentation scolaire a débuté en 1991, au moment de l'indépendance du pays. Le programme visait les zones de sécheresse et comportait également une aide alimentaire pour les maternelles. Il a de tout temps été entendu que le programme du PAM serait limité dans le temps (cinq ans) et le gouvernement a planifié en conséquence. Le programme s'est poursuivi après le retrait du PAM en 1997 et comporte une forte contribution des parents, notamment la fourniture de produits alimentaires et leur préparation. L'alimentation en maternelle n'a pas été maintenue.



⇒ Paraguay

57. Le programme d'alimentation scolaire du PAM a démarré en 1971 et s'est poursuivi et développé tout au long des années 70 et 80, avec un record de 110 000 élèves des écoles primaires en bénéficiant en 1994. La décision du PAM de se retirer du programme résulte de la décision prise en 1994 par le Conseil d'administration qui entendait concentrer l'activité du PAM sur les pays les moins avancés (PMA) et les pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV). Le bureau du PAM a fermé en 1995 et la dernière distribution de rations dans les écoles a eu lieu en 1997. Aucune période de retrait n'avait été prévue et le PAM s'est retiré du pays au milieu d'une période de transition politique. En 1999 et en 2000, le gouvernement a considérablement décentralisé ses programmes, et la responsabilité de l'alimentation scolaire a été confiée aux gouvernements des départements. En dépit des lois et politiques nationales appuyant l'alimentation scolaire à l'échelle de tout le pays, l'exécution du programme s'est avérée problématique et toutes les écoles n'ont pu en bénéficier. Le gouvernement central a financé l'alimentation scolaire dans tous les départements en 1999 et 2000, et de nombreux départements ont mis (ou remis) en place des programmes de travail. En 2001, le financement du gouvernement central a cependant été retardé en raison d'un déficit budgétaire, et l'exécution a été compromise.

⇒ Swaziland

58. L'alimentation scolaire du PAM au Swaziland a commencé en 1970, complétant le projet déjà administré par l'ONG *Save the Children Fund*/Swaziland dans certaines écoles. L'un et l'autre des projets faisaient appel à une participation financière des parents, les fonds étant utilisés pour acheter des compléments alimentaires locaux, et pour payer les cuisiniers et les organisateurs. L'appui du PAM s'est accru dans les années 70 et 80. Une évaluation effectuée en 1989 a constaté que les objectifs visant à améliorer la nutrition et à accroître la fréquentation scolaire avaient été largement atteints et le projet a pris fin en 1992. Aucune période de retrait n'a été prévue. L'équipe du PAM chargée de l'examen a constaté que l'alimentation scolaire se poursuivait, avec un énorme engagement des écoles et des parents, malgré la sécheresse et les difficultés économiques.

