

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 13–15 février 2012

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 6 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.1/2012/6-D

18 janvier 2012

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DU PAM EN MATIÈRE D'ALIMENTATION SCOLAIRE

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 d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnées ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice, OE*: Mme H. Wedgwood tél.: 066513-2030

Chargée principale de l'évaluation, OE: Mme S. Burrows tél.: 066513-2519

Pour toute question relative à la disponibilité de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme I. Carpitella, Assistante administrative principale de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

* Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

La politique d'alimentation scolaire approuvée en novembre 2009 a constitué l'une des premières politiques à appliquer les principes du Plan stratégique du PAM pour 2008–2013. Lors de l'approbation, le Conseil avait également prescrit la présente évaluation de la politique. Cette évaluation mesure: i) la qualité de la politique; ii) les premiers progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique; et iii) les facteurs pouvant influencer sur les progrès, dont sont tirés certains enseignements pratiques. L'objectif n'est pas d'évaluer l'impact de l'alimentation scolaire en soi, mais plutôt de vérifier que la politique va dans le sens de cet impact chaque jour plus évident. Cette politique ayant été adoptée depuis peu, il s'agit d'une estimation des travaux en cours.

L'évaluation s'est concentrée sur l'alimentation scolaire dans les écoles primaires et a exclu l'alimentation scolaire d'urgence. Les évaluateurs se sont appuyés sur l'examen de documents et de données, des entretiens avec plus de 300 parties prenantes, et les études de cas de huit pays, qui étaient sélectionnés pour représenter des pays pilotes et non pilotes, différents niveaux de gestion publique des systèmes d'alimentation scolaire, et la diversité géographique.

L'évaluation a observé que la politique répondait à un contexte international dynamique ainsi qu'à des évolutions stratégiques au sein du PAM. Elle avait été adoptée en temps voulu, et étant formulée de façon claire et convaincante. Elle était bien alignée avec le Plan stratégique du PAM, les autres politiques et les principes qui régissent l'efficacité de l'aide. Elle s'appuyait sur une accumulation d'éléments probants fort instructifs qui plaidaient pour une vision globale de l'alimentation scolaire comme instrument de protection sociale, la nécessité d'avancer vers des systèmes publics viables et la possibilité de lier alimentation scolaire et développement agricole. La proposition d'élaborer des normes de qualité de l'alimentation scolaire constituait une innovation importante.

L'évaluation a aussi relevé des déficiences notables dans la politique: elle ne distinguait pas assez clairement entre l'alimentation scolaire en général et le ou les rôles spécifiques que le PAM devait jouer en matière d'alimentation scolaire; elle traitait la question de la protection sociale de façon trop étroite; elle s'appuyait sur des preuves tangibles, mais laissait trop la volonté de plaider l'emporter sur la pondération. Elle aurait dû insister sur la nécessité d'axer chaque opération sur un sous-ensemble des multiples objectifs de l'alimentation scolaire et utiliser la rationalité économique comme critère à la fois lors de la conception des interventions d'alimentation scolaire mais aussi au moment de choisir entre l'alimentation scolaire ou d'autres moyens pour obtenir des effets directs spécifiques. Il eût été judicieux d'améliorer l'aspect pratique de la politique en incluant un plan de mise en œuvre de haut niveau.

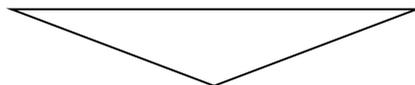
Il est difficile d'attribuer des résultats à cette politique, d'une part parce qu'elle est récente, et d'autre part parce qu'elle a repris nombre d'éléments d'une pratique qui existait déjà au moment de son élaboration. On peut tout de même dire qu'est appropriée et transparaît déjà dans le portefeuille et les activités du PAM de plusieurs façons positives. Un changement

radical, comme celui visé par la politique et la transformation stratégique globale du PAM qu'il implique prend généralement du temps. Son avènement dépend non seulement des conseils fournis par les unités techniques du Siège – exercice rendu difficile par la complexité et la portée mêmes de la politique – mais aussi de dispositifs de financement et de structures d'incitation qui sont encore en cours de mise en place à l'échelle de l'institution.

Des progrès restent notamment à faire pour intégrer les opérations d'alimentation scolaire dans le secteur des filets de sécurité et de la protection sociale, sans négliger le respect des conseils nutritionnels du PAM.

L'évaluation établit quatre groupes de recommandations qui sont conformes à l'esprit et à l'intention de la politique: i) clarifier et actualiser la politique; ii) mettre à exécution la politique plus efficacement; iii) étoffer le financement de la politique; et iv) intensifier l'apprentissage et poursuivre l'élaboration de la politique.

PROJET DE DÉCISION*



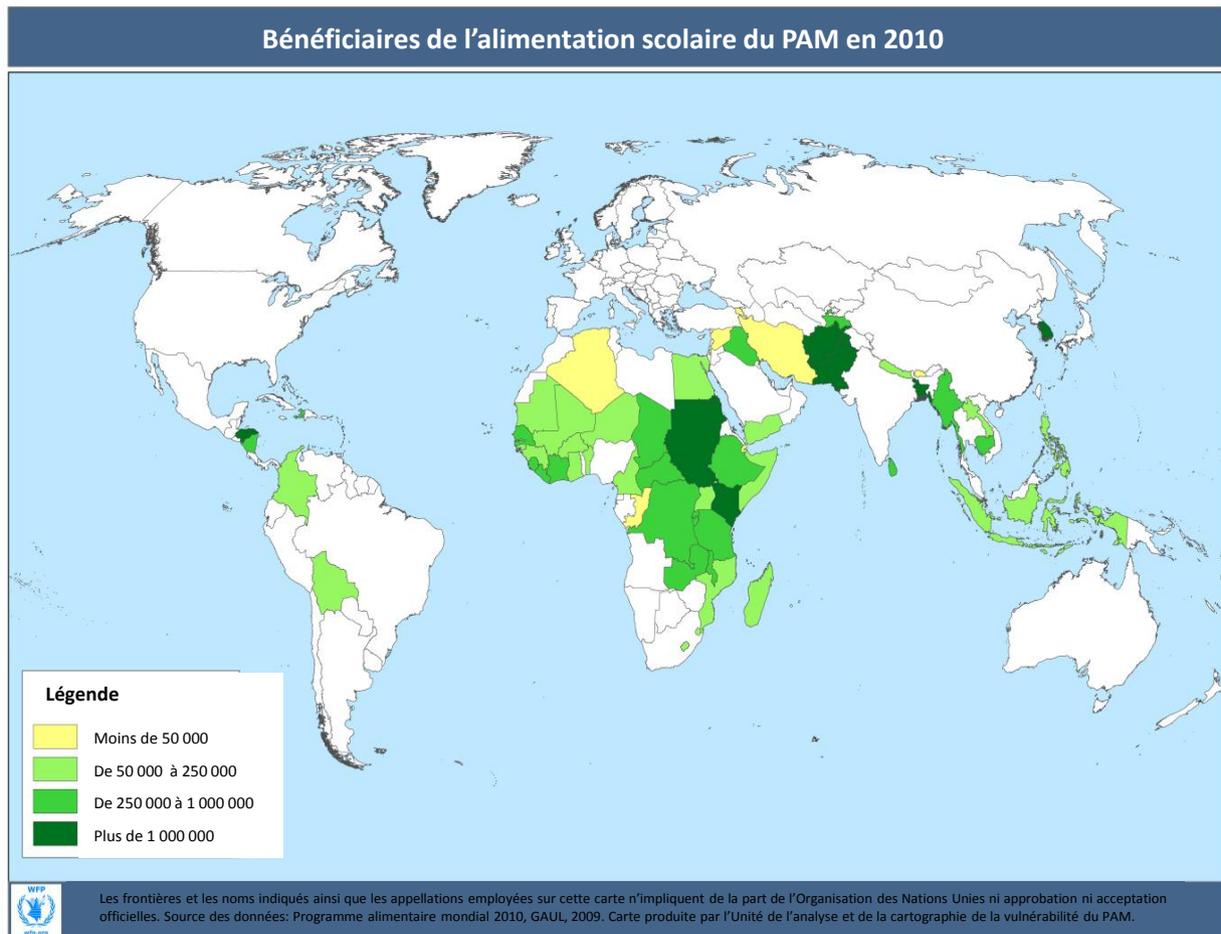
Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation de la politique du PAM en matière d'alimentation scolaire" (WFP/EB.1/2012/6-D) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.1/2012/6-D/Add.1, et invite le PAM à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des débats.

* 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

Contexte au sein du PAM

1. Ces derniers temps, l'alimentation scolaire dispensée par le PAM (repas scolaires, biscuits et rations à emporter) a atteint annuellement plus de 20 millions d'enfants, dont presque la moitié de filles¹. En 2009, le PAM a investi 475 millions de dollars É.-U. (14 pour cent de son budget) dans l'alimentation scolaire. La carte ci-dessous montre l'étendue des activités d'alimentation scolaire du PAM en 2010.



2. La politique d'alimentation scolaire a été approuvée par le Conseil en novembre 2009. Elle a été l'une des premières à appliquer les principes du Plan stratégique du PAM pour 2008–2013, et suit rigoureusement l'orientation du plan en matière d'assistance alimentaire et de renforcement des capacités. L'initiative "Achats au service du progrès" va dans le même sens, mais elle fonctionne en parallèle.

Objectifs et approche de l'évaluation

3. Au moment de l'approbation, le Conseil a également prescrit une évaluation de la politique, à présenter à sa première session de 2012. Cette évaluation indépendante examine la qualité de la politique et les premiers progrès réalisés dans son application, et en tire certains enseignements pratiques. L'objectif n'est pas d'évaluer l'impact de l'alimentation scolaire en soi, mais plutôt de vérifier que la politique va dans le sens de cet

¹ Rapport annuel de 2010 du PAM.

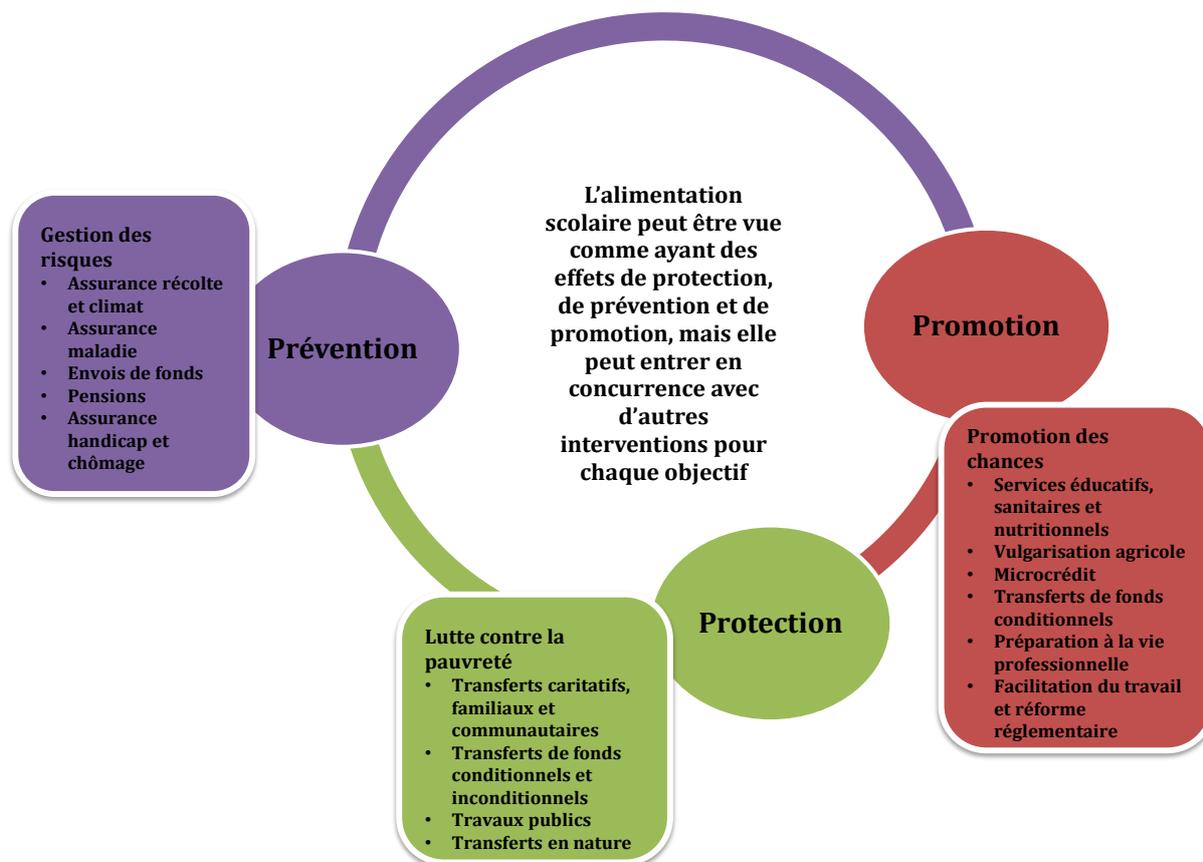
impact chaque jour plus évident. L'objet des travaux exclut l'alimentation scolaire d'urgence, et l'évaluation met l'accent sur les écoles primaires. Malgré cela, sa portée reste très large, car la politique associe l'alimentation scolaire à de nombreux effets directs. Au nombre des problèmes rencontrés par les évaluateurs figurent la brièveté de l'intervalle entre la première adoption de la politique et son évaluation, la complexité de ses objectifs et sa manière de conjuguer continuité et innovation.

4. L'évaluation a été menée en avril-novembre 2011 avec une méthodologie et des questions spécifiques qui avaient été approuvées dès son lancement. Les évaluateurs se sont appuyés sur l'examen de documents et de données, des entretiens avec plus de 300 parties prenantes, et les études de cas de huit pays – l'Afghanistan, le Bhoutan, le Honduras, le Malawi, le Mali, le Mozambique, la République dominicaine et le Tadjikistan – sélectionnés pour représenter des pays pilotes et non pilotes, différents niveaux de gestion publique des systèmes d'alimentation scolaire, et la diversité géographique. Un large groupe de référence a été consulté au sein du PAM, et le rapport final tient compte des informations en retour issues d'un atelier de deux jours tenu à Rome.

Contexte international

5. La politique répond à un contexte international dynamique et à des évolutions stratégiques au sein du PAM. Les préoccupations quant à l'efficacité de l'aide se sont avérées pertinentes: malgré les progrès accomplis, des problèmes persistent concernant l'appropriation nationale et la prévisibilité de l'aide. La politique identifie plusieurs objectifs d'alimentation scolaire liés à la protection sociale et au développement économique local, ainsi qu'à l'éducation, la santé, la problématique hommes-femmes et la nutrition. Dans tous ces domaines et sur la question de l'efficacité de l'aide, le contexte international a évolué. Les approches internationales de la protection sociale, en particulier, tendent aujourd'hui à considérer les filets de sécurité sous l'angle plus large du potentiel offert par les systèmes de protection sociale, qu'il s'agisse de prévention, de protection ou de promotion. L'alimentation scolaire peut elle aussi avoir des effets de protection, de prévention et de promotion, mais dans chaque dimension, elle entre en concurrence avec les autres interventions possibles (voir la figure 1 ci-après).
6. S'agissant de la nutrition, il est reconnu à l'échelle internationale que, du point de vue du cycle de vie, les 1 000 premiers jours qui suivent la conception sont cruciaux. Pour ce qui est de l'éducation, on sait que les gains d'accès doivent être couplés à des améliorations qualitatives de l'apprentissage. Et l'importance intergénérationnelle de la nutrition et de l'éducation pour les filles ne fait aucun doute. La dimension de la politique en faveur de l'alimentation scolaire issue de la production locale, qui établit un lien entre alimentation scolaire et promotion de l'agriculture, n'est pas nouvelle, mais elle bénéficie d'une attention plus soutenue.

Figure 1: Le cadre des 3 "P" de la protection sociale



Source: *Building Resilience and Opportunity: Better Livelihoods for the 21st Century. Emerging ideas for the World Bank's 2012–2022 Social Protection and Labor Strategy: For Consultation*. Banque mondiale, Réseau pour la protection sociale, 2011.

Origines de la politique

- La politique de 2009 n'avait pas de précédent direct, même si un certain nombre d'instructions à l'usage du personnel préfiguraient déjà l'approche du PAM en matière d'alimentation scolaire. Des motivations diverses ont présidé à son élaboration. L'unité de l'alimentation scolaire estimait qu'il fallait actualiser, clarifier et rationaliser les directives pratiques du PAM. Plusieurs membres du Conseil considéraient que le PAM devait motiver et justifier plus clairement ses activités d'alimentation scolaire. La crise alimentaire de 2008 a montré que l'alimentation scolaire était un filet de sécurité qui pouvait souvent être rapidement transposé à plus grande échelle, ce qui prouvait son utilité. Il était également logique de réviser l'approche du PAM en matière d'alimentation scolaire dans le cadre du nouveau Plan stratégique pour 2008–2013.
- Le texte préliminaire de la politique avait été débattu de manière informelle en 2008 avant d'être renvoyé pour complément de travail. L'unité de l'alimentation scolaire collaborait déjà avec la Banque mondiale et le Partenariat pour le développement de l'enfant. Il a donc redoublé d'efforts pour renforcer la base factuelle de la politique. La publication conjointe intitulée *Repenser l'alimentation scolaire*² en a représenté la pièce maîtresse, soutenue par le travail sur l'alimentation scolaire issue de la production locale,

² Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. et Drake, L. 2009. *Repenser l'alimentation scolaire: Filets de protection sociale, développement de l'enfant et secteur de l'éducation*. Washington, Banque mondiale.

une étude complète sur l'expérience du PAM dans le domaine de l'alimentation scolaire, et la modélisation des avantages potentiels de l'alimentation scolaire ("l'argumentaire d'investissement").

Principales caractéristiques de la politique

9. La politique n'expose pas dans le détail les objectifs du PAM en matière d'alimentation scolaire, mais sa "vision" a valeur d'engagement:

Le PAM a pour ambition de réduire la faim chez les écoliers, afin qu'elle ne fasse pas obstacle à leur développement (voir paragraphe 35).

10. La politique propose la protection sociale comme un cadre général ouvrant la voie à plusieurs effets directs possibles, à savoir par exemple une fonction directe de protection sociale (transfert de valeur), des avantages éducatifs (par des incitations à la scolarisation et à la fréquentation, et en renforçant les capacités d'apprentissage), et des avantages nutritionnels (en atténuant la faim immédiate et en améliorant l'état nutritionnel des enfants, en particulier lorsque l'alimentation est enrichie et s'accompagne de déparasitages); le potentiel de l'alimentation scolaire au service de l'égalité des sexes; et l'alimentation scolaire en tant que "plateforme" offrant des avantages plus étendus, dont un – et non des moindres – est d'appuyer la petite agriculture, par le biais de l'alimentation scolaire issue de la production locale. La politique assigne à l'alimentation scolaire un rôle de protection sociale en cas d'urgence ou de crise prolongée, après un conflit ou une catastrophe, en période de transition ou dans les situations de faim chronique. L'alimentation scolaire doit contribuer à briser le cycle intergénérationnel de la faim en facilitant l'apprentissage et l'achèvement des études.
11. Selon l'unité de l'alimentation scolaire, la politique offre trois "éléments de nouveauté": i) cadrer l'alimentation scolaire comme un dispositif de protection sociale ayant plusieurs effets directs; ii) collaborer plus étroitement avec les gouvernements (en s'attachant à mettre en place des systèmes nationaux d'alimentation scolaire durable); et iii) établir huit normes de qualité et de viabilité (voir encadré 1).

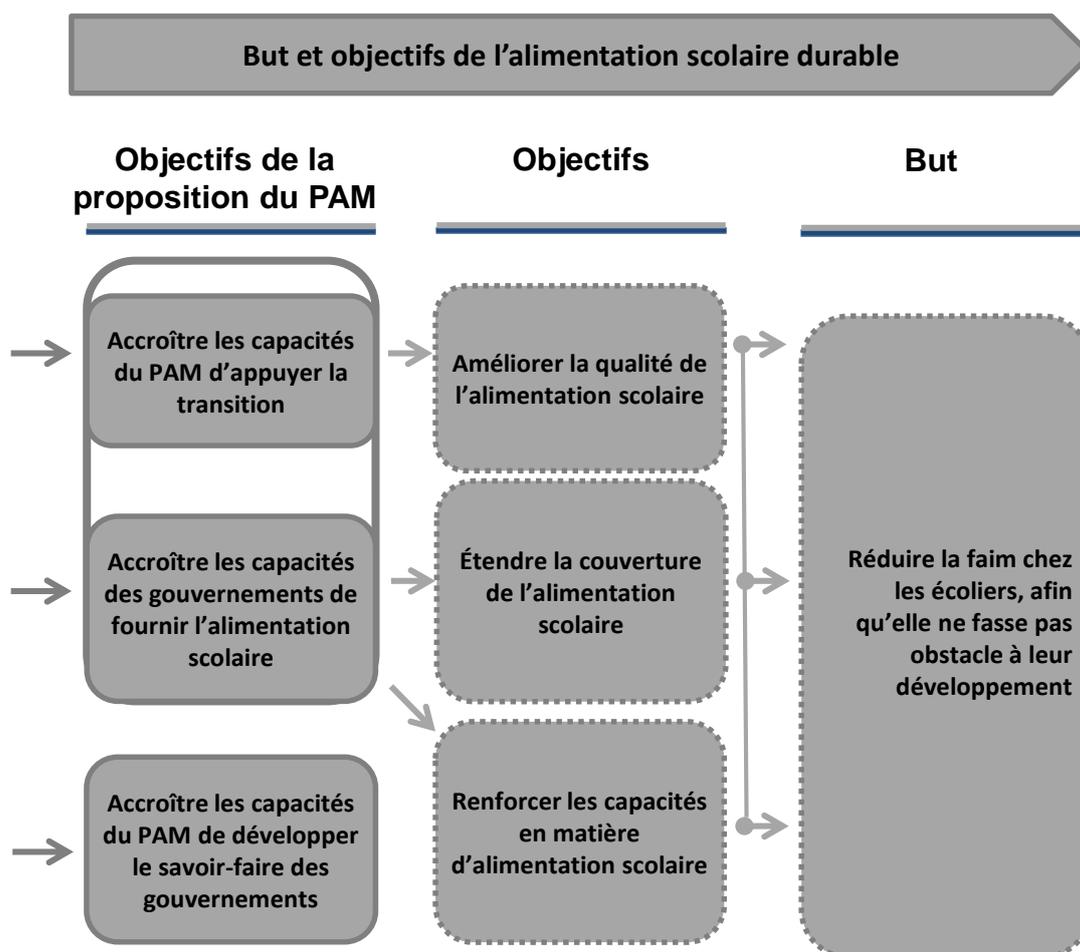
Encadré 1: Les huit normes de qualité pour l'alimentation scolaire

1. Viabilité
2. Alignement sur les politiques nationales
3. Financement et budgets stables
4. Programme de qualité axé sur les besoins et la maîtrise des coûts
5. Solides dispositifs institutionnels d'exécution, de suivi et d'obligation redditionnelle
6. Stratégie de production et d'approvisionnement locaux
7. Partenariats et coordination intersectorielle solides
8. Participation et appropriation solides de la communauté

Qualité de la politique

14. D'une manière générale, la politique a été clairement formulée, et elle est fondée sur des éléments factuels. Elle est pertinente et vient à point nommé pour codifier d'un commun accord les bonnes pratiques en matière d'alimentation scolaire.
15. La politique aurait pu insister davantage sur trois points essentiels. En premier lieu, elle aurait dû distinguer plus soigneusement entre les objectifs génériques de l'alimentation scolaire et les objectifs spécifiquement applicables au PAM. Seuls des documents rédigés ultérieurement ont décrit les objectifs de la politique pour le PAM, en l'occurrence: i) améliorer la qualité de l'alimentation scolaire; ii) élargir la couverture de l'alimentation scolaire; et iii) renforcer les capacités en matière d'alimentation scolaire. L'objet du document d'orientation, et ses implications pour l'ensemble du Programme, auraient été plus clairs si ces buts et objectifs, tels que présentés à la figure 3, avaient été clairement énoncés. La mise à jour présentée au Conseil en juin 2011 a utilement précisé la politique initiale et porté une plus grande attention aux aspects pratiques de la mise en œuvre (la figure 3 ci-après est récente et instructive).

Figure 3: Objectifs et but de la politique d'alimentation scolaire



Source: PAM. 2009. Alimentation scolaire durable: Sortir les enfants du piège de la faim (Note conceptuelle). Rome.

Figure 4: Alimentation scolaire du PAM: vision et objectifs



Source: Atelier de mars 2011.

16. En deuxième lieu, la politique aurait dû distinguer plus clairement entre plaidoyer et directives. Le document peut être à la fois un instrument de sensibilisation (convaincre le Conseil, et plus généralement les parties prenantes, de la légitimité de l'alimentation scolaire et du rôle essentiel du PAM dans ce domaine), et un cadre d'action pour l'ensemble du Programme (indiquant comment gérer l'alimentation scolaire dans la pratique). Le plaidoyer tend à prendre le dessus. Par ailleurs, il n'est pas suffisamment expliqué que les avantages potentiels de l'alimentation scolaire ne se concrétisent pas automatiquement et que dans la pratique il faut généralement faire des arbitrages entre les différents objectifs. En magnifiant tous les avantages potentiels de l'alimentation scolaire, la politique court le risque de simplifier à l'extrême et de donner un point de référence qui permet de justifier tous les objectifs d'alimentation scolaire, sans préciser que la plupart des opérations d'alimentation scolaire devront se concentrer sur un sous-ensemble d'objectifs possibles.
17. En troisième lieu, il aurait été judicieux de prêter une plus grande attention aux "éléments de nouveauté" ultérieurement mis en avant.
18. En outre, l'utilisation d'un cadre de protection sociale n'est pas chose aisée. La politique d'alimentation scolaire met surtout l'accent sur le transfert de valeur et ne fait pas suffisamment ressortir l'aspect de la promotion (voir figure 1). Elle n'inscrit pas le concept de protection sociale dans un schéma général au sein duquel l'alimentation scolaire ne serait qu'une des nombreuses interventions possibles. La présentation est très centrée sur le PAM – l'alimentation scolaire y est décrite comme une plateforme pour les autres interventions – et les implications radicales pour le PAM d'une approche axée sur la

protection sociale n'apparaissent pas. En revanche, l'évaluation récente du rôle du PAM en matière de protection sociale et de filets de sécurité³ montre que la réorientation vers la protection sociale nécessite des changements fondamentaux au sein du PAM à tous les niveaux: dans son mode de fonctionnement, les objectifs de ses programmes et sa collaboration avec les autres entités. Si le PAM se contentait de mettre le label "protection sociale" sur ses projets et programmes, sa crédibilité s'en trouverait affectée.

19. La politique s'appuie fermement sur des faits, et la collecte de données factuelles qui a précédé son élaboration a été très impressionnante. Elle a toutefois trop tendance à mentionner les avantages potentiels de l'alimentation scolaire sans souligner suffisamment les autres facteurs dont dépendent également les avantages en question.
20. Les données récentes corroborent dans l'ensemble celles dont on disposait déjà lors de l'élaboration de la politique:
 - a) S'agissant des avantages éducatifs: l'alimentation scolaire peut indéniablement être une incitation à la scolarisation et à la fréquentation scolaire. Elle peut cibler efficacement les filles par le biais de repas servis sur place et de rations à emporter. Toutefois, le fait que ces effets aient souvent été démontrés ne signifie pas qu'ils sont automatiques (c'est là une constatation essentielle des récentes évaluations d'impact). Les effets plus en aval dans la chaîne causale sont plus incertains. Il faut peut-être aller à l'école pour apprendre, mais cela ne suffit jamais. L'apprentissage nécessite aussi la présence d'enseignants de qualité et tout un environnement favorable, et le retour sur investissement risque être minime si les enfants quittent l'école prématurément. L'alimentation scolaire peut avoir des effets indésirables ou paradoxaux sur le système éducatif dans son ensemble. Par exemple, il peut aggraver la surpopulation scolaire et mettre à l'épreuve des infrastructures déjà inadéquates. S'il a été prouvé de façon empirique que la faim immédiate pouvait engendrer des troubles de la concentration et des déficiences cognitives, les évaluations d'impact n'ont pas pu démontrer aussi facilement que l'alimentation scolaire améliorerait les résultats des élèves (ce qui n'est guère surprenant, compte tenu des autres facteurs intervenant dans l'apprentissage).
 - b) S'agissant des avantages nutritionnels: la politique reconnaît l'importance des "mille premiers jours", qui ne sont pas directement couverts par l'alimentation scolaire. Elle énonce que les programmes d'alimentation scolaire sont nécessaires non seulement pour atténuer la faim des enfants à l'école, mais aussi pour améliorer leur état nutritionnel, en particulier quand les aliments sont enrichis en micronutriments, et mentionne les avantages qui peuvent en découler sur le plan cognitif et donc éducatif. Il est en effet solidement établi que l'alimentation scolaire peut apporter de tels avantages: un grand nombre d'études concordent pour ce qui est de l'existence de ces effets, mais leur ampleur est moins claire. Dans le même temps, des constats récents dans deux domaines tendent à prouver la pertinence de l'alimentation scolaire en termes de nutrition. Le premier est celui de l'effet "tache d'huile" (les avantages de l'alimentation scolaire s'étendent aux autres membres du foyer), et le second celui de l'influence positive potentielle de l'alimentation scolaire sur les adolescentes, du point de vue du cycle de vie. La politique ne mentionne pas ce dernier cas, bien que le Plan stratégique le fasse.
 - c) Le fait de positionner l'alimentation scolaire comme un dispositif de protection sociale n'apporte pas de nouveaux avantages; c'est plutôt une manière d'observer les mêmes

³ *Évaluation stratégique du rôle du PAM en matière de protection sociale et de filets de sécurité.* Le rapport succinct de l'évaluation est disponible sous la cote WFP/EB.A/2011/7-B, et la réponse de la direction sous la cote WFP/EB.A/2011/7-B/Add.1.

effets sous un angle différent. On peut ainsi faire ressortir par exemple l'importance du transfert de valeur, qui encourage l'inscription à l'école ou fait baisser le taux d'abandon en temps de crise. La politique a porté l'attention sur deux preuves "pragmatiques" très importantes: i) lorsqu'ils se développent, les pays ont tendance à conserver les systèmes d'alimentation scolaire; et ii) les programmes d'alimentation scolaire peuvent souvent être amplifiés rapidement (un enseignement majeur de la crise de 2008). Ces facteurs suggèrent que l'alimentation scolaire devrait effectivement être prise en compte au moment d'envisager la palette de mesures de protection sociale disponibles. D'un autre côté, la politique tend à minimiser les difficultés à considérer l'alimentation scolaire comme la solution optimale. L'alimentation scolaire peut être désavantagée en raison de frais administratifs élevés et d'un ciblage restreint. Elle a par ailleurs des atouts, à savoir notamment sa facilité d'expansion et son faible coût d'opportunité si des ressources sont fournies sous forme d'aide alimentaire (même si le PAM cherche à juste titre à rendre les ressources plus fongibles).

- d) S'agissant de l'alimentation scolaire issue de la production locale, la dimension des avantages économiques locaux qu'elle procure entre plus difficilement dans le cadre de la "protection sociale", bien qu'elle puisse être conciliée avec le mandat plus large du PAM. Il est certainement vrai que l'achat des produits alimentaires peut stimuler l'agriculture locale et dans certains cas évidents (dont ceux des États-Unis d'Amérique et du Brésil), il a contribué à développer des systèmes d'alimentation scolaire nationaux établis. Ces avantages collatéraux peuvent attirer des soutiens politiques, ce qui renforce la durabilité de l'alimentation scolaire. La politique tend néanmoins à simplifier excessivement les mécanismes par lesquels l'alimentation scolaire pourrait contribuer au développement économique local, et elle ne dit rien sur la relation entre l'alimentation scolaire issue de la production locale et l'initiative Achats au service du progrès.

21. La politique présente "l'argumentaire d'investissement" en faveur de l'alimentation scolaire comme une preuve de ses importants avantages économiques. La démarche est trompeuse puisqu'elle présente un modèle hypothétique comme si c'était une constatation empirique. Chacun des liens de la chaîne de causalité sur laquelle le modèle s'appuie repose effectivement sur des données factuelles mais, d'une manière générale, tout porte à croire que ces liens sont fragiles; pour qu'un pays à faible revenu atteigne les résultats décrits par le modèle, il faudrait une combinaison parfaite d'apports complémentaires. Des études récentes, dont les évaluations du Bureau de l'évaluation sur l'impact de l'alimentation scolaire au Cambodge, en Côte d'Ivoire, en Gambie et au Kenya, montrent que les avantages interdépendants de l'alimentation scolaire ne peuvent être tenus pour acquis, et qu'ils varient selon la modalité employée (repas scolaires, rations à emporter, etc.). Ainsi:

Une conclusion dominante a été soigneusement examinée et analysée. C'est que les effets bénéfiques attribuables à l'alimentation scolaire sont limités si l'on essaie de l'extraire du contexte plus large de l'obtention de résultats en matière d'apprentissage, de santé et de moyens de subsistance. Sans environnement d'apprentissage approprié et sans soutien aux familles ou aux communautés, l'alimentation scolaire est une intervention déficiente dont l'impact se limite essentiellement à la sécurité alimentaire⁴.

⁴ *Évaluation d'impact des programmes d'alimentation scolaire du PAM au Kenya (1999–2008). Une méthodologie mixte.* Le rapport succinct de l'évaluation est disponible sous la cote WFP/EB.A/2010/7-D.

22. Plus grave encore, les données sur les coûts et la rationalité économique de l'alimentation scolaire brillent par leur absence. Comme les coûts sont au cœur des choix à opérer, la politique aurait pu insister davantage sur la nécessité de les prendre en compte et d'utiliser la rationalité économique comme critère pour concevoir les interventions d'alimentation scolaire mais aussi au moment de choisir l'alimentation scolaire ou d'autres moyens pour obtenir des effets directs spécifiques.
23. La politique est en adéquation avec le Plan stratégique du PAM et d'autres grandes politiques. Elle prévoit un effort innovant louable pour diffuser les normes générales applicables aux systèmes d'alimentation scolaire (voir plus haut encadré 1). En général, elle respecte également les normes internationales en matière de nutrition, d'éducation et d'efficacité de l'aide.
24. En 2008, les critères applicables aux systèmes de protection sociale étaient largement reconnus et ils avaient d'ailleurs été utilisés dans *Repenser l'alimentation scolaire*. Il est regrettable que les concepteurs de la politique n'aient pas mesuré l'alimentation scolaire par rapport à ces valeurs de référence, qui font apparaître à la fois forces et faiblesses de l'alimentation scolaire et devraient affecter son rôle dans un système de protection sociale. À l'aune des normes internationales, la dimension de protection sociale de la politique est donc embryonnaire.
25. En général, l'aspect pratique ("mesurer jusqu'où une politique peut fonctionner et être appliquée") est un élément de faiblesse relative de la politique. Compte tenu de la complexité des enjeux et de l'ampleur des changements prévus dans l'approche et le comportement du PAM, la politique aurait été plus solide en tant que document pratique si elle avait: i) reconnu plus largement la portée des problèmes que l'adoption de ces nouvelles orientations impliquerait ainsi que la nécessité d'établir des objectifs prioritaires dans des cas spécifiques; ii) analysé de manière plus systématique et réaliste les responsabilités du PAM quant aux résultats de l'alimentation scolaire; et iii) énoncé clairement des objectifs propres au PAM et exposé les principales activités requises pour les atteindre.

Résultats de la politique

26. Il est difficile d'attribuer des résultats à la politique, et trop tôt pour espérer obtenir des effets directs et des impacts des opérations tout juste lancées après l'adoption de la politique. D'autre part, la politique s'inscrit dans le prolongement de nombreuses approches adoptées depuis longtemps et d'innovations antérieures à son adoption. On peut donc se demander si les pratiques qui ont suivi correspondent à la politique et si elles en sont le résultat direct. À ce stade, on peut aussi se poser la question de savoir si la politique est en passe d'atteindre les résultats escomptés. La plupart des jugements sont qualitatifs, car il est trop tôt pour que des tendances se dégagent dans le corpus des données, sans compter que les effets de la politique sur le portefeuille du PAM sont ambigus. Ainsi, accroître l'alimentation scolaire mais réduire la part assurée par le PAM peut être conforme à la politique.
27. L'adoption de la politique a permis aux unités chargées des politiques et des programmes de consacrer leur énergie à appuyer la mise en œuvre. La Note conceptuelle (2009), l'Approche de la mise en œuvre (2010) et le Point sur la mise en œuvre (2011) ont successivement fourni des plans de mise en œuvre plus détaillés et, sur certains sujets, contribué à construire la politique elle-même. Ces documents ont donné à la politique une orientation plus pratique et ont été complétés par un volume de travail impressionnant pour produire des lignes directrices et des outils facilitant la mise en œuvre.

28. Le PAM a généralement une bonne réputation auprès des parties prenantes, qui ont tendance à approuver ses changements stratégiques récents. L'évaluation a néanmoins trouvé que, au-delà des partenaires directs et des membres du Conseil, la politique elle-même était mal connue. Certes, les parties prenantes extérieures savent que le PAM se réoriente vers l'assistance alimentaire, mais de nombreux spécialistes sectoriels et thématiques d'organismes d'aide restent plutôt sceptiques quant à certaines assertions de la politique concernant par exemple la compétitivité de l'alimentation scolaire comme intervention de protection sociale et sa place dans une stratégie nutritionnelle. D'autres se méfient de ce qu'ils perçoivent comme une dérive de la mission du PAM et un exercice d'autopromotion.
29. Au sein du PAM, il ne fait aucun doute que le personnel des unités du Siège chargées des politiques et des programmes est déterminé à mettre en œuvre la politique, qui constitue l'axe principal de leur programme de travail. En revanche, au niveau des pays, à quelques exceptions près, la politique en tant que telle est beaucoup moins connue. Elle entérine pourtant de nombreuses bonnes pratiques et initiatives que les bureaux de pays observent déjà, et incarne des principes tels que l'appropriation nationale, qui sont déjà des éléments familiers de la stratégie globale du PAM. Par conséquent, les bureaux de pays mettent souvent en œuvre des éléments essentiels de la politique sans le savoir. Mais il ne s'agit pas d'un engagement conscient et délibéré, de sorte que des éléments importants sont négligés, par exemple les huit normes de qualité, qui ne sont pas utilisées systématiquement pour suivre les programmes d'alimentation scolaire et en rendre compte.
30. D'après l'évaluation, les précieuses relations du PAM avec ses principaux partenaires dans le domaine de l'alimentation scolaire (notamment la Banque mondiale et le Partenariat pour le développement de l'enfant) se sont renforcées. Durant l'élaboration et la mise en place de la politique, une moindre attention a été portée aux partenaires traditionnels des Nations Unies. La politique a clairement resserré les relations avec deux donateurs émergents, le Brésil et la Fédération de Russie.
31. La politique d'alimentation scolaire indique que les programmes, les plans de travail et les stratégies de pays du PAM cadreront avec la politique du PAM en matière d'alimentation scolaire et son approche de la mise en œuvre⁵. Selon l'évaluation, cette concordance commence à se dessiner, mais des progrès restent à faire. Par exemple, la majorité des stratégies de pays cadrent plus ou moins avec la politique d'alimentation scolaire, mais même là où l'alignement entre ces stratégies et la politique est le plus marqué, l'analyse des perspectives de systèmes nationaux d'alimentation scolaire durables est très marginale. Dix opérations récemment approuvées pour des pays qui ne font pas l'objet d'études de cas ont fait apparaître des avancées dans le sens préconisé par la politique (du moins selon les descriptions des opérations). Les opérations récentes ont privilégié davantage l'appui au renforcement des capacités pour favoriser la gestion des systèmes d'alimentation scolaire par les gouvernements. De même, le suivi et l'évaluation axés sur les résultats prennent une importance accrue. Pourtant, le principal argument en faveur de l'alimentation scolaire est généralement celui des effets directs sur le plan éducatif, et la dimension de filet de sécurité/protection sociale n'est pas véritablement mise en avant. Le principal changement observé dans la conception de l'alimentation scolaire sur le plan nutritionnel est la place de plus en plus centrale des micronutriments.

⁵ Voir PAM. 2010. Note to the Executive Policy Council: School Feeding Policy Implementation Approach, EPC11/2010/D.

32. De nombreuses innovations qui sont conformes à la politique l'ont en fait précédée. Elles consistent à aider les gouvernements à élaborer des systèmes d'alimentation scolaire nationaux, à gérer de tels systèmes, à employer sciemment les rations à emporter pour atteindre des objectifs sociaux qui s'étendent au-delà de la sphère éducative, à renforcer l'usage des micronutriments et à appuyer les mesures prises, généralement par les pouvoirs publics, pour obtenir des effet de synergie entre l'alimentation scolaire et le développement agricole. Autre constatation, certains thèmes de la politique sont bien accueillis, notamment l'alimentation scolaire issue de la production locale; néanmoins, la mise en œuvre pose des problèmes plus complexes qu'il n'y paraît dans les propositions de la politique, et le PAM a plutôt centré ses efforts sur la nouvelle initiative phare Achats au service du progrès, que la politique ne mentionne pas. Des ateliers réunissant les parties prenantes au Mozambique et en République dominicaine – pays qui en sont à des stades très différents dans l'élaboration de systèmes nationaux d'alimentation scolaire – ont jugé utiles les normes de qualité présentées par la politique. Ces normes ont été utilisées par certains bureaux de pays, mais davantage comme un outil de communication que comme la référence d'un suivi et d'une évaluation méthodiques. Singulièrement, il est ressorti de l'évaluation que, dans quatre des cinq pays faisant l'objet d'une étude de cas complète, la teneur énergétique des rations était en deçà des recommandations du PAM.
33. Un système national d'alimentation scolaire ne peut être viable que s'il est profondément ancré dans les pratiques du pays, et à la portée de son budget. Parmi les études de cas, les systèmes du Bhoutan, du Honduras et de la République dominicaine semblent très pérennes. Leur survie n'est pas en cause, mais des problèmes se posent par rapport à leur qualité sur plusieurs points, notamment celui de la protection sociale. Les trois pays africains (Malawi, Mali et Mozambique) souhaitent tous élaborer des systèmes d'alimentation scolaire durables. Le Mali est le plus avancé, grâce à l'appui du PAM dont il bénéficie depuis plusieurs années; le Mozambique débute à peine (et est donc très attentif aux conseils reçus); et les premiers plans du Malawi sont très ambitieux. Dans les trois cas, les systèmes doivent être considérés comme fragiles. Pour des raisons différentes, l'Afghanistan et le Tadjikistan estiment que le transfert des responsabilités ou la transition ne sont pas envisageables dans un proche avenir.
34. Pour pouvoir continuer d'appuyer la politique, le PAM devra opérer une réorientation radicale de ses approches, comme la politique l'exige.

Explication des résultats

35. Plusieurs éléments extérieurs ont facilité la mise en œuvre de la politique. L'évolution des modalités d'assistance alimentaire a permis d'adopter une politique plus souple qui n'est plus assujettie à la disponibilité de l'aide alimentaire. Comme la politique l'analyse justement, les pays qui atteignent les plus hauts niveaux de revenus incluront vraisemblablement les repas scolaires dans leurs services. Le discours sur l'efficacité de l'aide continue d'insister sur l'importance d'une prise en charge nationale et du recours à des systèmes nationaux. Dire que l'alimentation scolaire permet de soutenir l'activité agricole du pays est toujours bien vu politiquement même si techniquement la chose est moins évidente. La politique est donc en bonne position à de multiples égards, même si la course au financement – extérieur ou intérieur – est généralement effrénée, avec des contraintes financières plus lourdes dans les pays les plus pauvres.

36. Dans le même temps, l'évaluation a relevé plusieurs facteurs qui ont contribué à freiner la mise en œuvre de la politique. Par exemple, le PAM est confronté à une certaine suspicion extérieure quant aux motivations de son plaidoyer en faveur de l'alimentation scolaire. Les fonctionnaires en poste sur le terrain n'ont pas été consultés lors de l'élaboration de la politique, et la diffusion interne de l'information a été médiocre. Des tiraillements sont apparus entre la mise en œuvre de la politique dans l'ensemble du PAM et le choix de certains pays pilotes considérés comme ayant le meilleur potentiel pour appliquer la politique. Paradoxalement, il en est résulté que des bureaux de pays non pilotes, qui étaient bien engagés dans la mise en œuvre des éléments clés de la politique, ont déclaré souffrir d'un manque d'appui, tandis que des pays pilotes ont estimé pour leur part que, compte tenu des progrès déjà accomplis, les documents d'orientation fournis étaient dans une large mesure redondants. Les ressources humaines affectées à l'exécution de la politique ont été particulièrement restreintes. Les cadres du Siège étaient fort peu disponibles, et la portée considérable de la politique a beaucoup alourdi la charge de travail des bureaux de pays aux effectifs déjà maigres (voir plus haut figure 2).
37. Avant toute chose, la mise en œuvre intégrale de la politique exige une transformation radicale des systèmes, des mesures d'incitation et des procédures du PAM. La plupart des changements nécessaires sont décrits dans le Plan stratégique, mais leur application progresse lentement.

CONCLUSION

Évaluation globale

38. La politique de 2009 a d'importants atouts. Elle est d'actualité, et est formulée de façon claire et convaincante. Elle est bien alignée avec le Plan stratégique du PAM et d'autres grandes politiques, ainsi qu'avec les principes qui régissent l'efficacité de l'aide. Elle s'appuie sur une accumulation d'éléments probants fort instructifs: une vision globale des effets de l'alimentation scolaire, notamment la protection sociale, la nécessité d'avancer vers des systèmes d'alimentation scolaire durables gérés par les gouvernements, et la possibilité de faire le lien entre alimentation scolaire et développement agricole. La proposition d'élaborer des normes de qualité de l'alimentation scolaire constitue une innovation importante.
39. Mais la politique présente également des déficiences notables. Elle ne fait pas assez clairement la distinction entre l'alimentation scolaire en général et le ou les rôles spécifiques que le PAM devrait jouer en matière d'alimentation scolaire. Elle traite la question de la protection sociale de façon trop étroite (rebaptiser l'alimentation scolaire ne suffit pas). Bien que s'appuyant sur des données tangibles, elle tend à être excessive et à laisser le plaidoyer l'emporter sur le souci d'équilibre, ce qui porte atteinte à la crédibilité du PAM. Elle aurait dû insister davantage sur la nécessité d'axer chaque opération sur un sous-ensemble d'objectifs et d'utiliser la rationalité économique comme critère, non seulement lors de la conception des interventions d'alimentation scolaire mais aussi au moment de choisir entre l'alimentation scolaire et d'autres moyens pour obtenir des effets directs spécifiques. L'inclusion d'un plan de mise en œuvre de haut niveau dans le document d'orientation aurait considérablement amélioré son aspect pratique, ainsi que la qualité des discussions du Conseil. La réflexion internationale évolue très rapidement dans plusieurs des domaines que la politique associe à l'alimentation scolaire, et il est donc difficile de s'assurer que la politique reste pertinente et d'actualité.

Quels ont été les résultats de la politique?

40. Il est difficile d'attribuer des résultats à la politique, d'une part parce que son adoption est récente, et d'autre part parce qu'elle a repris de nombreux éléments de la pratique existante et que ses recommandations en faveur de "nouvelles" approches sont déjà appliquées dans certains pays. L'évaluation a pris note des progrès accomplis à ce jour en termes de mise en œuvre et a examiné si la politique était en voie d'atteindre les résultats escomptés.
41. La politique transparaît déjà dans le portefeuille et les activités du PAM de plusieurs façons positives, mais des progrès restent à accomplir. Le corpus de données sur les propres activités d'alimentation scolaire du PAM ne livre que peu d'informations car il est trop tôt pour que des évolutions se dégagent, et les effets de la politique peuvent aussi être ambigus. La plupart des documents de stratégie pays contiennent certains thèmes de la politique, mais la place qui peut être celle des systèmes nationaux d'alimentation scolaire n'est guère analysée. Les opérations d'alimentation scolaire du PAM récemment approuvées attachent effectivement plus d'importance au renforcement des capacités mais pour ce qui est de leurs processus d'organisation, de coordination et de dialogue, la plupart sont fermement ancrées dans le secteur de l'éducation. Les dimensions filets de sécurité/protection sociale de la politique n'apparaissent pas encore clairement.
42. D'autre part, nombreux exemples montrent que le PAM travaille déjà comme le prévoit la politique, par exemple en appuyant un nouveau système national d'alimentation scolaire. On constate aussi qu'à différentes étapes de développement d'un système d'alimentation scolaire les gouvernements semblent être très réceptifs à l'aide du PAM visant à renforcer leurs capacités et à l'idée d'alimentation scolaire issue de la production locale. Bien que les concepts de protection sociale/filets de sécurité soient de plus en plus employés au PAM, il est parfois difficile d'inclure l'alimentation scolaire dans le débat sur la protection sociale au niveau des pays, surtout lorsque les principaux acteurs ont déjà façonné les termes du débat en utilisant d'autres modèles. Pour l'heure, les normes de qualité préconisées par la politique n'ont été utilisées que modérément et, dans les pays qui font l'objet d'une étude de cas, tous les programmes d'alimentation scolaire n'appliquent pleinement les propres conseils nutritionnels du PAM.
43. Globalement, l'évaluation note qu'à ce jour, les faits tendent à confirmer la pertinence de la politique. Des progrès ont été réalisés dans l'alignement des activités du PAM sur l'ordre du jour exposé par la politique, mais il reste encore beaucoup à faire.

Pourquoi la politique a-t-elle produit les résultats observés?

44. L'évaluation a relevé de nombreux points positifs dans la mise en œuvre de la politique, notamment l'énergie déployée au PAM pour élaborer et diffuser des directives et des outils d'appui. Un état des lieux qui suit de si près le lancement va inévitablement s'interroger sur la question de savoir pourquoi la politique n'a pas encore fait bouger les choses et demander ce qui peut être fait pour renforcer à l'avenir l'obtention des résultats.
45. L'évaluation relève que les implications de la politique sont radicales, et qu'un changement radical prend généralement du temps. Plus précisément, les facteurs qui ont freiné la mise en œuvre sont:
- i) les limites inhérentes à la politique elle-même;
 - ii) la consultation interne limitée du personnel sur le terrain – une meilleure consultation aurait donné à la politique une orientation plus pratique, et un meilleur départ en matière de diffusion d'information et d'appropriation;

- iii) l'accent mis sur des pays pilotes, au détriment de certains bureaux de pays bien engagés mais de ce fait privés d'appui, tandis que certains pays pilotes estimaient qu'ils avaient déjà assez progressé pour que les documents offerts par le Siège leur semblent inutiles; et
- iv) le changement radical de l'approche organisationnelle et de la culture illustré non seulement par la politique d'alimentation scolaire, mais aussi par la transformation stratégique globale du PAM qui la sous-tend. La mise en œuvre dépend non seulement des conseils techniques que doivent prodiguer les unités du Siège chargées de l'alimentation scolaire et des programmes – une tâche difficile compte tenu de la complexité et de l'envergure de la politique – mais aussi de dispositifs de financement et de structures d'incitation qui sont encore en cours de mise en place à l'échelle de l'institution.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

46. Les recommandations de l'évaluation sont conformes à l'esprit et à l'intention de la politique existante. Elles sont conçues pour poursuivre le travail de mise en œuvre déjà accompli, et dans de nombreux cas, faire fond sur les initiatives déjà en cours. Elles s'appuient mutuellement et sont présentées dans un ordre logique plus que chronologique.
47. **Recommandation 1: Clarifier et actualiser la politique.** Comme l'a montré le présent rapport, les débats autour de l'alimentation scolaire évoluent très rapidement, et il est donc nécessaire de réviser la politique à intervalles réguliers. Il sera ainsi possible de remédier à certaines déficiences et négligences de la politique initiale. Le PAM devrait donc établir une mise à jour de sa politique d'alimentation scolaire et la soumettre à l'approbation du Conseil (probablement en juin 2013). La mise à jour améliorerait plutôt qu'elle ne remplacerait la politique existante⁶. L'exercice devrait être mené par les unités chargées de la politique et des programmes d'alimentation scolaire, avec le concours d'autres entités du Siège et en dialoguant avec le personnel au niveau régional et national, de manière à optimiser l'appropriation et de veiller à ce qu'elle réponde aux problèmes pratiques de mise en œuvre.
48. La mise à jour devrait:
- i) **Comblé le hiatus entre la politique et la stratégie de mise en œuvre.** La mise à jour pourrait en particulier énoncer plus clairement les rôles du PAM et les changements dans ses activités et son portefeuille induits par la politique. Elle devrait être plus explicite au sujet des avantages comparatifs du PAM et préciser les limites des responsabilités du Programme⁷. Elle devrait également exposer clairement une stratégie de suivi et évaluation (voir aussi les recommandations 2 et 4).
 - ii) **Actualiser le traitement des principaux thèmes,** en facilitant les choix pratiques adaptés au contexte et en remédiant aux lacunes identifiées dans la présente évaluation (voir encadré 2).

⁶ Tout comme la mise à jour 2009 de la politique sur le renforcement des capacités.

⁷ Le concept d'avantage comparatif suppose aussi d'identifier les domaines que d'autres acteurs sont mieux à même de prendre en charge.

Encadré 2: Thèmes à traiter dans la mise à jour de la politique

Protection sociale. Indiquer la nouvelle politique du PAM en matière de protection sociale (attendue au milieu de 2012), en veillant à ce que le vocabulaire et les approches soient d'actualité et réalistes.

Éducation. Montrer dans quelle mesure la pleine réalisation des avantages éducatifs potentiels de l'alimentation scolaire dépend d'autres éléments des systèmes d'éducation nationaux, que le PAM et d'autres donateurs devraient chercher à appuyer.

Nutrition. Tenir compte de la nouvelle politique du PAM en matière de nutrition (attendue début 2012), tout en sachant que les gouvernements doivent parfois concilier les impératifs de couverture et la "règle d'or" de la qualité nutritionnelle.

Alimentation scolaire issue de la production locale. S'intéresser à l'articulation entre l'alimentation scolaire issue de la production locale et l'initiative Achats au service du progrès. Il conviendra de mieux cerner les complexités résultant de divergences éventuelles quant aux objectifs et aux différentes approches en matière d'achats locaux et d'être plus réalistes en ce qui concerne les ambitions du PAM pour le développement économique local.

L'atelier du PAM qui a examiné le projet du présent rapport a également suggéré que la mise à jour: i) soit plus attentive à tout le continuum de l'enfance, de l'âge pré-primaire à l'adolescence; et ii) traite de la question de l'alimentation scolaire en situation d'urgence et de crise prolongée dans le cas des réfugiés et déplacés en gardant à l'esprit que le PAM n'a pas de politique comparable pour l'alimentation scolaire d'urgence.

49. **Recommandation 2: Mettre à exécution la politique plus efficacement.** Une meilleure exécution requiert:

- a) **Le renforcement des compétences du personnel et l'aide à la mise en œuvre sur le terrain.** Fournir un appui technique adéquat à tous les bureaux de pays⁸ et continuer d'identifier et renforcer les nouvelles compétences requises pour les nouvelles approches du PAM en matière d'alimentation scolaire. Dans la mesure du possible, associer la formation et le perfectionnement du personnel à des initiatives plus larges au sein du PAM pour éviter de se concentrer trop étroitement sur des instruments spécifiques tels que l'alimentation scolaire.
- b) **Le perfectionnement des documents directs.** Il s'agira de rationaliser la documentation (en tenant compte des observations des utilisateurs), de mieux accompagner l'établissement des priorités et les arbitrages lors de la conception des programmes d'alimentation scolaire, d'améliorer les articulations avec les processus du PAM⁹, et de définir des valeurs repères objectives pouvant être utilisées pour suivre l'avancement des systèmes nationaux d'alimentation scolaire.

⁸ Cela ne va pas sans incidences budgétaires – voir la recommandation 4.

⁹ Par exemple, les conseils de préparation des stratégies de pays, qui sont actuellement établis à un très haut niveau et en termes génériques, devraient être plus explicites au sujet de la documentation sur les progrès nationaux vers l'élaboration des stratégies d'alimentation scolaire durables qui seront requises.

- c) **Une attention accrue aux coûts et à la rationalité économique.** S'appuyer sur l'excellente analyse réalisée et les données recueillies durant l'exercice de comparaison des coûts, et assurer un meilleur suivi des propres coûts du PAM. Il conviendrait d'exiger au minimum que tous les documents de stratégie, de programme et de suivi rendent compte des coûts unitaires prévus et effectifs.
- d) **Le resserrement des liens avec les partenaires extérieurs.** Les principaux partenariats existants pourraient être renforcés (par exemple, par des détachements réciproques), sans que les partenariats traditionnels avec d'autres organismes des Nations Unies soient négligés pour autant.
50. **Recommandation 3: Renforcer le financement de la politique.** Les ressources financières et les incitations financières et budgétaires sont cruciales pour l'application de la politique. Les mesures suivantes sont recommandées:
- a) **Chiffrer et mobiliser les financements supplémentaires correspondant aux incidences budgétaires de la recommandation 2 a) – par exemple la formation du personnel des bureaux de pays et l'appui de spécialistes** – dans le cadre d'un plan général de mise en œuvre de la politique, pour permettre au Service de l'alimentation scolaire, au Service de la conception des programmes et aux bureaux régionaux d'aider plus efficacement tous les bureaux de pays à appliquer la politique.
- b) **Déployer le nouveau cadre de financement du PAM dès que possible.**
- c) **Chercher des financements plus prévisibles.** Le travail de développement et de renforcement des capacités requiert une perspective stratégique qui est obstruée par des financements à très court terme. Il faut donc pour commencer garantir un financement pluriannuel aux fonctionnaires du PAM chargés d'appuyer la politique d'alimentation scolaire. Le Conseil devrait continuer de demander un financement pluriannuel moins assorti de restrictions pour appuyer les grands travaux d'analyse et d'élaboration des politiques du PAM. La prédominance des financements à court terme pré-affectés perpétue le morcellement et entrave la coordination thématique au PAM. Il faut ensuite promouvoir une perspective stratégique qui contribue à l'élaboration et au financement des stratégies nationales d'alimentation scolaire; les stratégies de pays devraient pour ce faire indiquer leurs besoins de financement à long terme (centrés essentiellement sur les besoins nationaux globaux en matière d'alimentation scolaire, et accessoirement seulement sur les besoins financiers liés à d'éventuelles opérations du PAM).
- d) **Renforcer la capacité du PAM d'analyser les incidences budgétaires de l'alimentation scolaire pour les gouvernements.** Celles et ceux qui étudient le complexe alimentation scolaire, éducation et protection sociale doivent comprendre l'économie politique des processus budgétaires en jeu. En particulier, pour quels fonds l'alimentation scolaire est-elle en concurrence dans la pratique, et à quels niveaux gouvernementaux¹⁰?
51. **Recommandation 4: Intensifier et élargir l'apprentissage et continuer d'étoffer la politique.** Pour renforcer dans l'immédiat le suivi, l'évaluation et l'apprentissage au sein du PAM il faut veiller à:
- a) intégrer une stratégie explicite de suivi et évaluation dans la politique mise à jour;
- b) consigner les expériences et les enseignements tirés des pays pilotes; et

¹⁰ *Repenser l'alimentation scolaire* a souligné à juste titre que la question requiert une attention plus soutenue, tant par la théorie que par la pratique.

- c) s'inspirer de la méthode d'évaluation de l'impact mise au point par le Bureau de l'évaluation dans le cadre de ses directives sur l'élaboration de projets et du suivi et évaluation qui s'ensuit:
- ◇ Lors de l'élaboration du projet, indiquer les moyens prévus pour obtenir un impact et distinguer entre les facteurs sur lesquels le PAM (ou un organisme national d'alimentation scolaire) a prise et les autres. Cette approche aidera à assurer une conception initiale plus économe, axée sur un sous-ensemble d'objectifs d'alimentation scolaire, et à concevoir les interventions en conséquence.
 - ◇ Renforcer le processus de suivi et évaluation périodique grâce à une meilleure compréhension générale de la pertinence et de la qualité des différents types de données.

52. **Appuyer la recherche appliquée utile à la conception et à la gestion des opérations d'alimentation scolaire**¹¹. Il s'agit d'une stratégie à long terme – la recherche rigoureuse prend du temps – indispensable pour la crédibilité (voir encadré 3).

Encadré 3: Garantir la valeur et la crédibilité de la recherche

La crédibilité de la recherche est cruciale, notamment parce que le PAM n'est pas considéré comme une partie désintéressée. Dans la mesure du possible, cette recherche devrait être entreprise indépendamment et/ou en partenariat avec des organisations jugées suffisamment crédibles et désintéressées. Lorsque des rapports sont établis sur des travaux de recherche de ce genre ou sur ses propres études, le PAM devrait veiller à mieux faire la distinction entre travail d'analyse et plaidoyer. Le travail d'analyse devrait être rigoureusement équilibré et ne pas formuler des conclusions qui vont au-delà des données factuelles. La crédibilité et la qualité des travaux internes du PAM pourraient être améliorées moyennant un examen systématique par les pairs, en faisant appel à des experts extérieurs au Programme. Il serait utile d'élaborer des protocoles clairs et précis pour l'examen et la publication des résultats des recherches.

Pour garantir des résultats solides, la recherche pourrait porter sur des expérimentations intentionnelles – par exemple des essais contrôlés de modalités d'alimentation scolaire ou d'approches de ciblage. Des comparaisons plus directes entre l'alimentation scolaire et d'autres interventions – par exemple les transferts monétaires assortis de conditions – devraient être encouragées¹². De nombreux enseignements peuvent être tirés de ces expérimentations, bien que la prudence s'impose pour ce qui est d'interpréter les résultats¹³ et de déterminer dans quelle mesure ils peuvent être généralisés à d'autres contextes.

Le PAM devrait être disposé à soumettre ses hypothèses de base à l'épreuve de cette recherche, par exemple l'hypothèse selon laquelle le ciblage des repas scolaires dans les écoles est généralement impossible.

¹¹ L'atelier du projet de rapport d'évaluation a proposé plusieurs domaines de recherche appliquée, notamment: i) les conditions d'un transfert de responsabilités réalisable; ii) la nutrition ou les avantages plus généraux de l'alimentation scolaire, en particulier pour les adolescentes et les enfants d'âge pré-primaire; iii) l'alimentation scolaire dans les situations d'urgence et de crise prolongée (pourrait inclure les déplacés/réfugiés); iv) les questions entourant la rationalité économique de l'alimentation scolaire; v) les différentes modalités d'alimentation scolaire ou de transferts monétaires.

¹² Pour des recherches prévues au Cambodge, voir PAM. 2011. *Evaluation of Cash vs. Take-Home Rations in Food-for-Education Programmes* (Note conceptuelle). Rome.

¹³ Notamment parce que les opérations d'alimentation scolaire offrent peut-être un ensemble d'avantages plus complexe que la base de référence.

53. Pour **promouvoir l'apprentissage international**, le PAM et ses partenaires – en particulier le Centre d'excellence du Brésil – devraient envisager d'établir une base de données sur les programmes d'alimentation scolaire, qui décrirait la couverture et le fonctionnement des programmes à l'échelle mondiale¹⁴, et de l'associer à un rapport annuel indépendant sur les évolutions et les tendances de l'alimentation scolaire¹⁵. Ce qui se passe dans le cadre des opérations d'alimentation scolaire du PAM compte moins que ce qui se passe dans le monde: des enfants qui ont faim sont nourris, et cela importe davantage que de savoir qui les nourrit.

¹⁴ Comme indiqué dans *Repenser l'alimentation scolaire*.

¹⁵ Cela pourrait ensuite contribuer à établir des analyses comparatives objectives pour les systèmes d'alimentation scolaire – voir la recommandation 2 sur les documents directifs.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	organisation non gouvernementale
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance