

RÉVISION DE LA POLITIQUE EN MATIÈRE D'ALIMENTATION SCOLAIRE



Consultation informelle

18 octobre 2013

Programme alimentaire mondial
Rome, Italie

RÉSUMÉ

Le présent document actualise, quatre ans après son adoption, la politique du PAM en matière d'alimentation scolaire approuvée en 2009. Il donne des éclaircissements sur la nouvelle approche qu'a adoptée le PAM pour faciliter la prise en charge des programmes par les gouvernements, et décrit les innovations. La politique révisée correspond mieux au nouveau Plan stratégique pour 2014–2017, au projet de Cadre de résultats stratégiques et aux politiques en matière de filets de sécurité et de nutrition; elle remplace la politique de 2009.

Quelles sont les nouveautés?

Tout en continuant d'encourager l'adoption universelle de programmes d'alimentation scolaire destinés à accroître l'accès des enfants aux possibilités d'apprentissage et à améliorer leur état sanitaire et nutritionnel, le PAM s'attachera de plus en plus à aider les pays à instaurer et maintenir des programmes nationaux liés à la production agricole locale. Dans les pays qui ont encore besoin de son appui opérationnel, il exécutera des programmes prévoyant des stratégies détaillées de transfert des responsabilités, s'il y a lieu.

Le PAM prendra part à la concertation sur l'action à mener et assurera une assistance technique, en s'appuyant sur sa propre expérience et sur celle de différents pays par l'intermédiaire de son Centre d'excellence pour la lutte contre la faim, au Brésil, et d'autres initiatives de coopération Sud-Sud. Il évaluera méthodiquement les progrès accomplis vers la prise en charge nationale des opérations, en se servant du cadre établi avec la Banque mondiale en faveur de l'amélioration des résultats dans le domaine de l'éducation, et suivra les coûts de ses projets d'alimentation scolaire.

En écho à l'accent mis dans le monde entier sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement, le PAM aidera à faire en sorte que l'alimentation scolaire contribue à l'apprentissage; il a d'ailleurs renforcé son partenariat avec l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance à travers l'initiative "Nourrir les corps, nourrir les esprits". Il poursuivra en outre sa collaboration fructueuse avec la Banque mondiale et le Partenariat pour le développement de l'enfant, et resserrera la coopération instaurée avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture en vue de favoriser les liens entre l'alimentation scolaire et la production agricole locale.

Le PAM travaillera de concert avec ses partenaires pour évaluer le rapport coût-efficacité de l'alimentation scolaire, dans toutes ses dimensions, et l'efficacité de différents modèles de mise en œuvre. Il recherchera des moyens plus efficaces de venir en aide aux bénéficiaires, comme le recours aux transferts monétaires et aux bons pour remplacer les rations à emporter ou permettre que les achats soient effectués localement. Le PAM évaluera au cas par cas s'il est judicieux d'acheter des vivres plus chers produits localement, compte tenu des avantages potentiels que présente ce type d'achats pour l'économie locale et la pérennisation des programmes d'alimentation scolaire.

Le PAM continuera de veiller à ce que l'alimentation scolaire contribue à la lutte contre les carences en micronutriments chez les écoliers. Là où il est difficile de se procurer des aliments à forte teneur en micronutriments ou là où de tels produits ne sont pas abordables, on continuera d'avoir recours à des aliments multi-enrichis. Dans la mesure du possible, le PAM s'emploiera à diversifier l'assortiment alimentaire, en y ajoutant notamment des produits frais locaux.

Le PAM aidera les gouvernements à prendre en considération les questions relatives à la nutrition lors de la conception et de la mise en œuvre des programmes d'alimentation scolaire, en particulier les nouveaux problèmes que sont le surpoids et l'obésité. Il profitera de ces programmes pour venir en aide aux adolescentes, notamment en fournissant des micronutriments et en assurant une éducation à la nutrition.

Le Cadre de résultats stratégiques comporte des indicateurs institutionnels révisés d'effet direct et de produit, conformes au nouveau Plan stratégique et à la présente politique révisée. Le PAM fera réaliser tous les deux ans une enquête sur l'alimentation scolaire dans le monde afin d'évaluer le niveau de réalisation des cinq objectifs associés à la politique, qui remplacent les huit normes de qualité de l'alimentation scolaire énoncées en 2009.

Plus de la moitié des programmes nationaux viables actuellement exécutés dans 64 pays à revenu intermédiaire ou à faible revenu ont commencé avec l'appui du PAM. La présente politique révisée expose les résultats et les enseignements tirés des analyses de ces expériences au fil des cinq dernières années. Grâce à ces nouvelles orientations, le PAM sera mieux à même d'aider les gouvernements à mettre au point des programmes d'alimentation scolaire efficaces qui contribuent à éliminer la pauvreté et la faim et favorisent la prospérité.

ÉVOLUTION DE LA RÉFLEXION RELATIVE À L'ALIMENTATION SCOLAIRE ET DE LA POLITIQUE DU PAM EN LA MATIÈRE

1. Avant les crises financière et alimentaire de 2008/09, l'alimentation scolaire constituait avant tout aux yeux de la communauté du développement un outil d'aide alimentaire destiné à améliorer l'accès à l'éducation. Depuis lors, toutefois, il est apparu clairement que les gouvernements considèrent ces programmes comme des filets de sécurité qui, outre leur contribution à l'éducation, apportent aussi directement un appui alimentaire aux enfants touchés et à leur famille, dans le cadre de politiques nationales de lutte contre la pauvreté et la faim.
2. Le rapport intitulé "Repenser l'alimentation scolaire", publié en 2009 pour répondre à la demande des pouvoirs publics qui souhaitent en savoir plus sur le sujet, est venu confirmer qu'à mesure que les pays se développent, la capacité qu'ils ont de financer et gérer des programmes d'alimentation scolaire augmente, et leur dépendance à l'égard de l'aide extérieure diminue tandis qu'ils progressent sur la voie de la pérennisation des programmes¹.
3. Il est également ressorti de ce rapport que l'importance des programmes d'alimentation scolaire tient non seulement aux avantages qu'ils procurent sur le plan de l'éducation, mais aussi au fait qu'ils constituent à court terme un filet de sécurité pendant les crises, et qu'ils permettent à long terme d'investir dans le capital humain, l'économie locale et la lutte contre la faim, et d'œuvrer en faveur de l'équité.
4. Les constatations formulées dans le rapport "Repenser l'alimentation scolaire" ont amené le PAM à modifier sa politique en matière d'alimentation scolaire dans le contexte plus large de son passage de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire. La politique de 2009 a établi la notion de filet de sécurité et revu la façon dont le PAM aborde l'alimentation scolaire afin de mettre l'accent sur la pérennisation: désormais le PAM apporterait un appui pendant une durée limitée, avant de se retirer progressivement².
5. En 2009, le PAM a resserré sa collaboration avec la Banque mondiale et le Partenariat pour le développement de l'enfant, à l'appui de ses nouvelles orientations. Il a ainsi établi un programme de recherche, entrepris le premier examen quantitatif de l'alimentation scolaire au niveau mondial³, fourni un appui technique aux gouvernements et mis au point des outils et des directives pour aider les pays à opérer la transition vers la prise en main des activités à l'échelle nationale.
6. En 2011, afin d'être mieux à même d'appuyer les gouvernements, le PAM a créé un Centre d'excellence pour la lutte contre la faim, en partenariat avec le Gouvernement brésilien. Ce centre est une plateforme de coopération Sud-Sud, qui bénéficie de l'expérience du Brésil dans le domaine de la réduction de la faim, notamment au moyen de l'alimentation scolaire. Il aide les gouvernements à mettre en place des programmes nationaux en instaurant un dialogue de haut niveau sur les politiques, en organisant des voyages d'études et en apportant une assistance technique.

¹ 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, et Rome, PAM.

² Politique du PAM en matière d'alimentation scolaire (WFP/EB.2/2009/4-A).

³ PAM. *State of School Feeding Worldwide 2013*. Disponible (en anglais uniquement) à l'adresse: <http://www.wfp.org/content/state-school-feeding-worldwide-2013>.

7. En 2012, le PAM a actualisé son guide d'élaboration des programmes et formé des chargés de programme en provenance de 50 pays, en mettant l'accent sur certains sujets tels que la concertation sur l'action à mener et la transition vers l'appropriation nationale. Le dernier trimestre de 2012 a vu le lancement du Réseau mondial de l'alimentation scolaire, qui permet au personnel de terrain du PAM d'échanger des bonnes pratiques.
8. En 2012 toujours, pour donner suite aux recommandations issues de l'évaluation de la politique en matière d'alimentation scolaire⁴, la direction du PAM s'est engagée à revoir la politique afin de définir une nouvelle approche, de préciser les objectifs et d'aider les bureaux de pays à cerner les limites et les arbitrages liés aux activités menées dans ce domaine. Cette révision était nécessaire, notamment du fait: i) du lancement de l'initiative "Nourrir les corps, nourrir les esprits", destinée à améliorer la qualité de l'enseignement et l'apprentissage; ii) de la sensibilisation accrue au double fardeau de la malnutrition et de la réforme des programmes nationaux d'alimentation scolaire pour remédier à ce problème⁵; iii) de l'intérêt croissant suscité par les achats locaux de produits alimentaires; et iv) des innovations au niveau des pays en matière d'alimentation scolaire.
9. Le présent document actualise la politique du PAM en matière d'alimentation scolaire qui avait été approuvée il y a quatre ans, en 2009, et s'inscrit dans un cadre d'action en constante évolution. Il précise la nouvelle approche du PAM, consistant à appuyer les programmes pris en main par les gouvernements, et décrit les innovations. La politique révisée correspond mieux au nouveau Plan stratégique pour 2014–2017, au projet de Cadre de résultats stratégiques⁶ et aux politiques en matière de filets de sécurité⁷ et de nutrition⁸. Elle tient également compte des enseignements tirés de la collaboration Sud-Sud que facilite le Centre d'excellence pour la lutte contre la faim et du premier examen quantitatif au niveau mondial de l'alimentation scolaire. Le présent document expose la version révisée des objectifs, des buts et des effets directs escomptés associés à la politique révisée, qui remplace la politique de 2009. Le PAM pense élaborer dans les prochaines années une nouvelle politique, qui intégrera les éléments nouveaux tirés de la mise en œuvre du Plan stratégique, de travaux de recherche et de l'expérience sur le terrain.

ORIENTATION STRATÉGIQUE DU PAM EN MATIÈRE D'ALIMENTATION SCOLAIRE

Alimentation scolaire dans le monde et projet du PAM pour l'avenir

10. Le rapport du PAM intitulé "*State of School Feeding Worldwide*", publié en mai 2013 en collaboration avec la Banque mondiale et le Partenariat pour le développement de l'enfant, dresse le premier tableau mondial de l'alimentation scolaire et décrit le contexte dans lequel s'inscrivent les orientations du PAM. D'après ce rapport, au moins 368 millions

⁴ Voir le document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation de la politique du PAM en matière d'alimentation scolaire" (WFP/EB.1/2012/6-D).

⁵ Le double fardeau de la malnutrition désigne la persistance de la dénutrition, surtout chez les enfants, parallèlement à une progression rapide du surpoids, de l'obésité et des maladies chroniques liées au régime alimentaire.

⁶ Le présent document de politique générale sera modifié compte tenu des éventuelles modifications apportées à la version définitive du Cadre de résultats stratégiques.

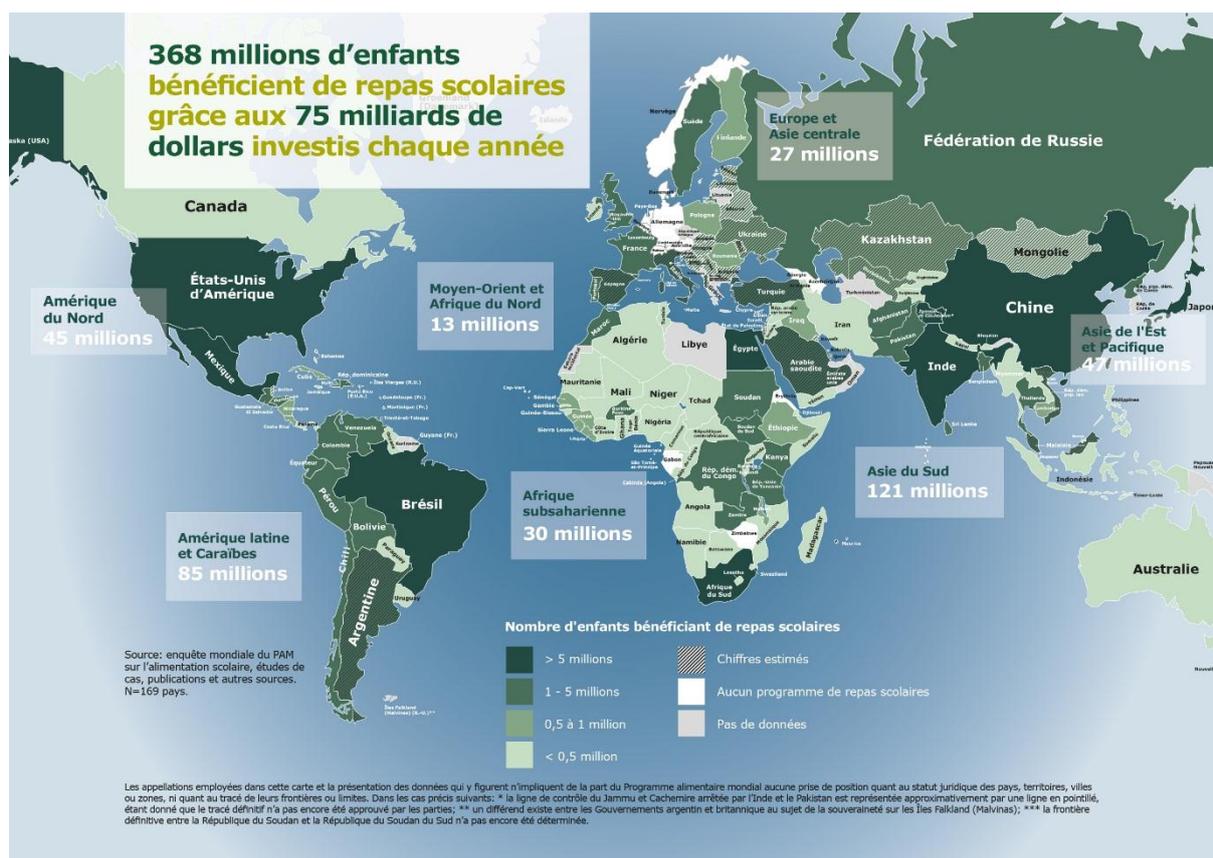
⁷ Point sur la politique du PAM en matière de filets de sécurité (WFP/EB.A/2012/5-A).

⁸ Politique du PAM en matière de nutrition (WFP/EB.1/2012/5-A).

d'enfants reçoivent des repas scolaires à travers le monde, ce qui représente un investissement annuel compris entre 47 et 75 milliards de dollars É.-U. (voir la figure 1)⁹.

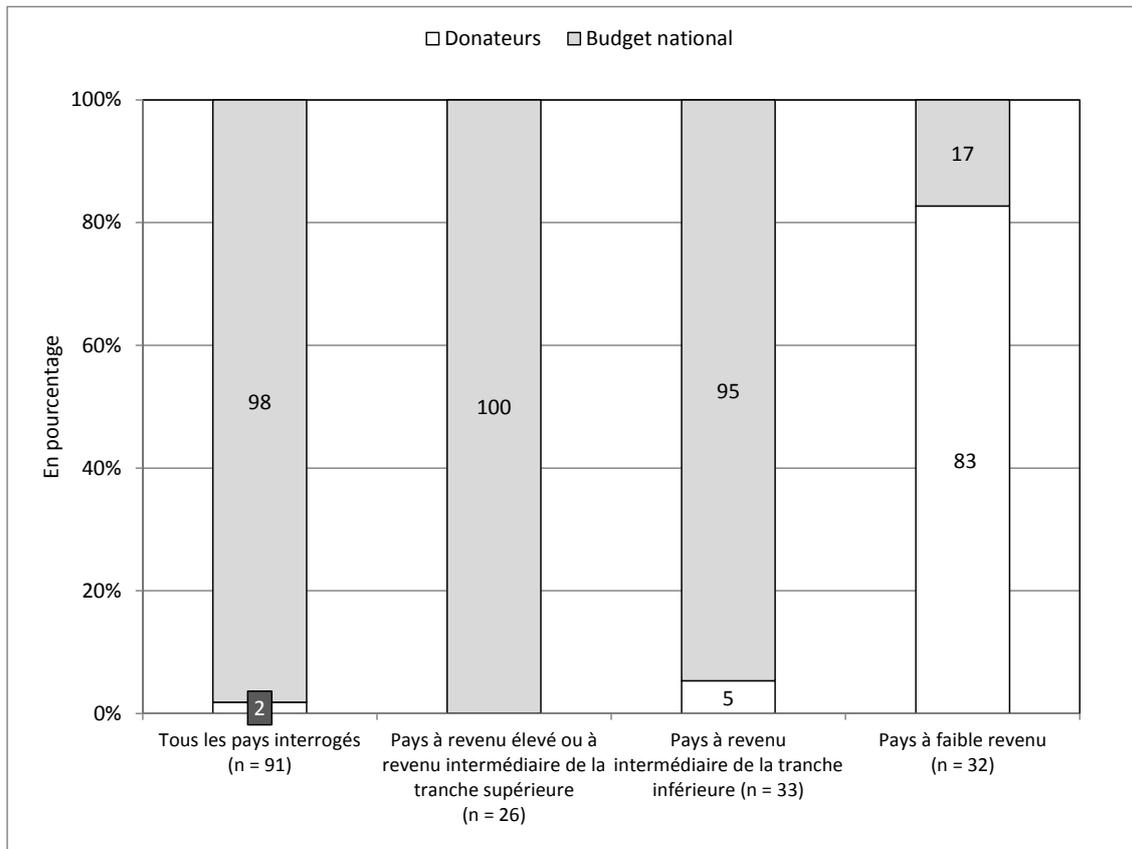
11. Le PAM aide les gouvernements à prendre en charge 7 pour cent de ces enfants, soit environ 24,7 millions d'enfants, principalement dans les pays à faible revenu où la couverture de l'alimentation scolaire est la plus faible et où les besoins sont les plus gros; à 49 pour cent, la couverture des écoliers du primaire est nettement plus étendue dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure que dans les pays à faible revenu, où elle est de 18 pour cent⁹.
12. Dans de nombreux pays à revenu élevé, l'alimentation scolaire est un élément important des systèmes nationaux de protection sociale et font partie intégrante, tout comme d'autres filets de sécurité, de la prise en charge des personnes les plus vulnérables. L'appui fourni par le PAM est principalement axé sur les pays à faible revenu, où l'alimentation scolaire est moins bien structurée: seulement 30 pour cent de ces pays sont dotés d'un cadre d'action dans ce domaine, contre 86 pour cent des pays à revenu élevé. Les pays à faible revenu sont aussi fortement tributaires de l'aide allouée par les donateurs, laquelle y représente 83 pour cent des ressources affectées à l'alimentation scolaire (voir la figure 2) – la majeure partie passant par le PAM.

Figure 1: Bénéficiaires de l'alimentation scolaire dans le monde



⁹ La présente politique révisée utilise la classification des pays par catégorie de revenu établie par la Banque mondiale. Les pays à revenu élevé et les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure sont regroupés, car les caractéristiques de l'alimentation scolaire pour ces deux catégories sont similaires. Les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et les pays à faible revenu sont très différents les uns des autres pour ce qui est de questions comme les budgets, les coûts et la mise en œuvre de l'alimentation scolaire. Voir le rapport intitulé *State of School Feeding Worldwide 2013*.

Figure 2: Ventilation des dépenses publiques totales consacrées à l'alimentation scolaire, par source de financement



13. Le projet du PAM pour l'avenir est de continuer de plaider pour l'adoption universelle de programmes d'alimentation scolaire voués à constituer un filet de sécurité qui contribue à accroître l'accès des enfants à l'éducation et aux possibilités d'apprentissage et à améliorer leur état sanitaire et nutritionnel. Le PAM s'attachera de plus en plus à aider les pays à instaurer et maintenir des programmes nationaux liés à la production agricole locale. Dans les pays qui ont encore besoin de son appui opérationnel, il exécutera des programmes d'alimentation scolaire prévoyant des stratégies détaillées de transfert des responsabilités, s'il y a lieu.

Transition vers des programmes pris en charge par les pays

14. Depuis 1970, 38 pays dont les programmes étaient initialement soutenus par le PAM sont parvenus à prendre en main la gestion et le financement desdits programmes. Trois facteurs doivent être réunis pour permettre cette transition: i) un cadre d'action ou un cadre juridique approprié; ii) la capacité institutionnelle nécessaire à l'exécution d'un programme; et iii) la capacité de financer ledit programme. De façon générale, le passage de la catégorie des pays à faible revenu à celle des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure est l'indicateur le plus fiable pour savoir si un pays est prêt à financer un programme d'alimentation scolaire; un financement et un appui externes demeurent justifiés dans le cas des pays fragiles et à faible revenu. À mesure que les pays se développent, leur dépendance à l'égard de l'aide extérieure devrait diminuer.

15. Ces trois dernières années, le PAM et la Banque mondiale ont collaboré avec des gouvernements et d'autres partenaires¹⁰ afin d'établir un cadre visant à planifier méthodiquement la transition vers la prise en main des activités par les acteurs nationaux. L'approche systémique pour l'amélioration des résultats dans le domaine de l'éducation (cadre SABER) permet aux pays d'évaluer l'état d'avancement de leur processus de transition, d'élaborer des stratégies pour améliorer la qualité et accroître la viabilité des programmes, et de suivre les progrès accomplis¹¹. La transition comporte quatre stades:

- **Stade 1 – Latent:** *contextes instables, capacité limitée.* Le gouvernement s'appuie sur le PAM et d'autres acteurs pour mettre en œuvre l'alimentation scolaire.
- **Stade 2 – Émergent:** *contextes stables, capacité limitée.* Le gouvernement peut s'appuyer sur le PAM et d'autres acteurs pour mettre en œuvre l'alimentation scolaire, mais la planification de la transition peut débuter.
- **Stade 3 – Établi:** *contextes stables, capacité moyenne.* Le gouvernement a mis en place un programme national, mais il n'a pas les moyens de le mettre en œuvre dans son intégralité. La transition est en cours, et le PAM diminue son appui opérationnel.
- **Stade 4 – Avancé:** *contextes stables, capacité élevée.* Le gouvernement a mis en place un programme national et le gère sans l'aide du PAM.

16. D'après l'analyse des données issues de l'enquête de 2012 sur l'alimentation scolaire (voir le tableau 1), environ 20 pour cent des bureaux de pays en sont au stade "établi" ou "avancé", tandis que 81 pour cent en sont au stade "latent" ou "émergent". Cette analyse sera réitérée tous les deux ans pour déterminer l'orientation générale des opérations du PAM. Elle ne servira cependant pas à définir des objectifs spécifiques pour les pays passant d'un stade à l'autre, car ceux-ci dépendront des priorités gouvernementales ainsi que des changements susceptibles de se produire soudainement au niveau du contexte, comme l'instabilité politique, une situation d'urgence ou une crise économique. Le cadre SABER sera intégré à tous les projets d'alimentation scolaire pour permettre une planification méthodique de la transition au niveau des pays (voir les paragraphes 60 à 62).

TABLEAU 1. ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA STRATÉGIE DE TRANSITION PAR RAPPORT AUX STADES DE TRANSITION DÉFINIS PAR LE PAM*				
	Stade 1 – Latent	Stade 2 – Émergent	Stade 3 – Établi	Stade 4 – Avancé
Pourcentage de l'ensemble des bureaux de pays exécutant des programmes d'alimentation scolaire, par stade	39	42	17	3
Pourcentage des bureaux de pays étant convenus d'une stratégie de transition avec le gouvernement à chaque stade	18	28	60	0

* Les stades d'avancement de la transition ont été déterminés au moyen des informations issues de l'enquête de 2012 sur l'alimentation scolaire dans le monde et de trois indicateurs: le niveau de revenu du pays, l'existence d'un cadre d'action et l'existence d'un programme national.

¹⁰ Dont le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), le Partenariat pour le développement de l'enfant, Save the Children et des établissements universitaires.

¹¹ Le cadre SABER permet d'évaluer les activités d'alimentation scolaire menées par un pays à la lumière d'un ensemble d'indicateurs; il a été utilisé dans plus de 18 pays (<http://worldbank.org/education/saber>).

Définition du rôle du PAM

17. En tant que plus grand partenaire extérieur dans le domaine de l'alimentation scolaire, le PAM aide les gouvernements à élaborer des programmes nationaux afin que les enfants dans les pays les plus pauvres aient accès à l'alimentation scolaire de qualité qui est disponible ailleurs.
18. Selon le stade d'avancement de la transition dans le pays considéré, le PAM jouera l'un des deux rôles suivants, voire les deux:
- Prestation de services.* Le PAM met en œuvre des programmes d'alimentation scolaire depuis plus de 50 ans; il œuvre auprès des enfants et de leur famille et collabore avec des partenaires gouvernementaux, des organisations non gouvernementales (ONG) et, de plus en plus souvent, le secteur privé. Les bureaux auxiliaires, les bureaux de pays, les bureaux régionaux et les unités du Siège du PAM ont des compétences spécialisées en matière d'examen préalable, de conception, de ciblage, de financement, de gestion, de logistique, d'achats et de suivi.
 - Développement des capacités et des connaissances.* Grâce à son expérience, le PAM est à la pointe dans le domaine de l'alimentation scolaire. Il analyse les données recueillies dans les pays et les diffuse, tout en dispensant des conseils pratiques et en offrant un appui technique aux pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire. L'ouverture du Centre d'excellence pour la lutte contre la faim lui permet de contribuer beaucoup plus à l'apprentissage Sud-Sud et à la concertation sur les politiques, ainsi qu'à aider davantage les pays.
19. Le tableau 2 illustre les liens existant entre, d'une part, les stades de transition prévus par le cadre SABER et, d'autre part, les nouveaux Objectifs stratégiques du PAM et ses rôles dans le domaine de l'alimentation scolaire. Aux premiers stades de la transition, en particulier dans les contextes fragiles, le PAM se concentrera sur la prestation de services; il passera au développement des capacités ultérieurement. L'expérience montre que le processus de transition n'est pas linéaire, une catastrophe ou l'instabilité politique pouvant entraîner un retour en arrière. Le cadre devrait donc être considéré comme un guide général, et le PAM devra évaluer son rôle et l'adapter en fonction de la situation.

TABLEAU 2: AIDER LES PAYS DANS LEUR TRANSITION — OBJECTIFS STRATÉGIQUES, RÔLES ET PRIORITÉS DU PAM				
	Stade 1 – Latent	Stade 2 – Émergent	Stade 3 – Établi	Stade 4 – Avancé
Objectifs stratégiques du PAM liés au Plan stratégique	1 – Sauver des vies et préserver les moyens d'existence dans les situations d'urgence. 2 – Soutenir ou rétablir la sécurité alimentaire et la nutrition et créer ou reconstituer les moyens d'existence dans des milieux fragiles et à la suite de situations d'urgence.	2 – Soutenir ou rétablir la sécurité alimentaire et la nutrition et créer ou reconstituer les moyens d'existence dans des milieux fragiles et à la suite de situations d'urgence. 3 – Réduire les risques et mettre les personnes, les communautés et les pays à même de	3 – Réduire les risques et mettre les personnes, les communautés et les pays à même de couvrir leurs besoins alimentaires et nutritionnels. 4 – Réduire la dénutrition et rompre le cycle intergénérationnel de la faim.	4 – Réduire la dénutrition et rompre le cycle intergénérationnel de la faim.

TABLEAU 2: AIDER LES PAYS DANS LEUR TRANSITION — OBJECTIFS STRATÉGIQUES, RÔLES ET PRIORITÉS DU PAM

	Stade 1 – Latent	Stade 2 – Émergent	Stade 3 – Établi	Stade 4 – Avancé
		couvrir leurs besoins alimentaires et nutritionnels. 4 – Réduire la dénutrition et rompre le cycle intergénérationnel de la faim.		
Rôles du PAM	Rôle 1. Prestation de services. Assurer des transferts de revenu en faveur des bénéficiaires et de leur famille; préserver ou rétablir l'accès à l'éducation et à la nutrition.	Rôle 1. Prestation de services. Rétablir ou améliorer l'accès à l'éducation et à la nutrition; assurer des transferts de revenu. Rôle 2. Développement des capacités et des connaissances. Appuyer les institutions nationales, préparer la transition.	Rôle 2. Développement des capacités et des connaissances. Axer l'action sur la transition. Rôle 1. Prestation de services. Améliorer l'accès à l'éducation et à la nutrition; assurer des transferts de revenu.	Rôle 1. Développement des capacités et des connaissances. Fournir un appui technique spécialisé aux pays à forte capacité.
Axes possibles de l'action du PAM	Utiliser les moyens opérationnels du PAM pour atteindre les zones difficiles d'accès. Concevoir des programmes simples susceptibles d'être rapidement transposés à plus grande échelle et prévoyant une stratégie de retrait à terme; vérifier que l'infrastructure nécessaire est en place. Nouer des partenariats opérationnels.	Engager une concertation avec le gouvernement sur la transition et l'établissement d'une ligne budgétaire, tout en poursuivant l'appui opérationnel. Mettre en place des stratégies de transition avec le concours du gouvernement; s'attacher à mobiliser une volonté politique. Entreprendre des évaluations et des initiatives pilotes afin de lier l'alimentation scolaire à la production agricole locale. Commencer à déterminer le délai nécessaire pour mener à bien la transition.	Aider le gouvernement à élaborer le cadre d'action ou le cadre juridique. Évaluer les projets ayant consisté à associer l'alimentation scolaire à l'agriculture locale, et les innovations susceptibles d'être transposées à plus grande échelle par le gouvernement. Commencer à réduire les opérations du PAM; estimer les moyens financiers que le gouvernement peut consacrer à l'alimentation scolaire et appuyer les stratégies de financement.	(Transition terminée; le PAM ne fournit plus de services, mais peut assurer une assistance technique) Mettre en place des accords Sud-Sud et d'autres initiatives de coopération technique. S'inspirer de cette expérience pour d'autres pays.

20. Dans la plupart des pays, le PAM fournit tout à la fois des conseils techniques aux gouvernements et un appui direct aux opérations. Les bureaux de pays du PAM doivent évaluer ces fonctions pour déterminer la plus importante, en vue de décider des effectifs et des ressources nécessaires ainsi que du niveau de participation aux activités techniques et à la définition des politiques.
21. Dans les secteurs où il n'a pas d'avantage comparatif, comme la qualité de l'éducation (enseignants, manuels scolaires, programmes d'études, etc.), les essais randomisés contrôlés et autres domaines de recherche universitaire, le PAM ne prendra pas la direction des opérations, mais appuiera le travail d'organismes ou d'institutions spécialisés.
22. Les partenaires ayant des avantages comparatifs dans ces secteurs comprennent la Banque mondiale, l'UNICEF, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), la Global Child Nutrition Foundation, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds international de développement agricole (FIDA), la Fondation Bill et Melinda Gates, le Partenariat pour le développement de l'enfant, des ONG et des établissements universitaires.

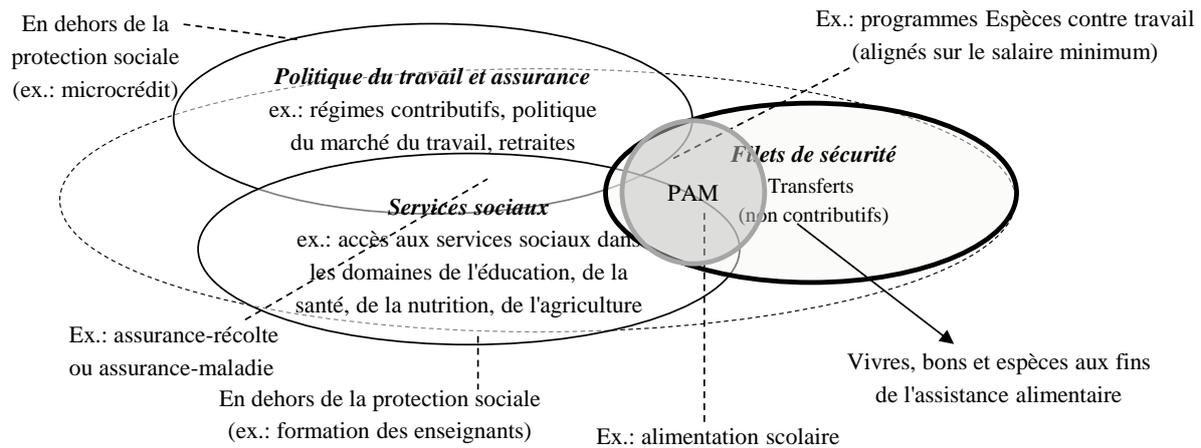
CADRE DE POLITIQUE GÉNÉRALE – MULTIPLES AVANTAGES DE L'ALIMENTATION SCOLAIRE

Protection sociale et développement de l'enfant

23. L'alimentation scolaire est citée dans le nouveau Plan stratégique du PAM parmi les outils qui contribuent à la réalisation des quatre Objectifs stratégiques¹². Elle constitue un transfert de ressources non contributif aux ménages, et fonctionne à ce titre comme d'autres transferts fondés sur une aide alimentaire ou monétaire; elle procure des avantages éducatifs et nutritionnels. D'après la politique du PAM en matière de filets de sécurité, l'alimentation scolaire se situe à la croisée de la sphère des services sociaux et de celle des filets de protection sociale en rapport avec la lutte contre la faim; elle fait partie de l'appui qu'apporte le PAM aux gouvernements en matière de filets de sécurité destinés à lutter contre la faim, qui s'inscrivent eux-mêmes dans les systèmes nationaux de protection sociale (voir la figure 3).

¹² Plan stratégique du PAM pour 2014-2017 (WFP/EB.A/2013/5-A/1).

Figure 3. Composantes de la protection sociale⁷



Source: Adapté de Gentilini et Omamo, 2011¹³

24. L'alimentation scolaire constitue souvent: une importante source de nourriture pour les enfants des familles en situation d'insécurité alimentaire chronique; un moyen de préserver la nutrition de l'enfant, ou d'assurer un retour à la normale pour les ménages pendant et après les crises; un transfert de revenu fiable pour les familles les plus démunies; un moyen de compenser en partie les frais de scolarité et les dépenses alimentaires; et un instrument permettant de réduire le risque que les enfants soient retirés de l'école¹⁴.
25. L'alimentation scolaire peut entraîner une augmentation des taux de scolarisation et d'assiduité, en particulier des filles, et contribuer à l'apprentissage si elle est associée à un enseignement de qualité. Si les rations sont conçues de manière adéquate, elle peut améliorer l'état nutritionnel des enfants d'âge préscolaire ou en âge d'aller à l'école primaire en luttant contre les carences en micronutriments¹⁵. Conjugée à la production agricole locale, elle peut également fournir aux petits exploitants des débouchés prévisibles. L'alimentation scolaire offre donc des avantages à court terme pendant et après les crises, en aidant les communautés à se rétablir et à devenir plus résilientes, et des avantages à plus long terme, en renforçant le capital humain¹⁶.

¹³ Gentilini, U. et Omamo, S.W. 2011. *Social Protection 2.0: Exploring Issues, Evidence and Debates in a Globalizing World*. *Food Policy*, vol. 36, n° 3, p. 329 à 340.

¹⁴ Alderman, H. et Bundy, D. 2012. *School Feeding Programmes and Development: Are We Framing the Question Correctly?* *World Bank Research Observer*, vol. 27, n° 2, p. 204 à 221; Honkanen, T. 2013. *WFP School Feeding: the Implications of a Social Protection Lens*. Document d'orientation se rapportant à la politique révisée en matière d'alimentation scolaire de 2013 (non publié).

¹⁵ PAM et Partenariat pour le développement de l'enfant (à paraître). Note d'information conjointe sur l'alimentation scolaire et la nutrition.

¹⁶ PAM (à paraître). Document directif sur la résilience.

26. Les programmes d'alimentation scolaire se sont révélés relativement faciles à transposer à plus grande échelle lors de crises. Entre 2008 et 2012, près de 40 pays ont étendu leur programme pour faire face à différents types de chocs (conflit armé, catastrophe naturelle ou crises alimentaire et financière)¹⁷. Dans les pays à haut revenu touchés par la récession, l'alimentation scolaire a aussi suscité un regain d'intérêt¹⁸.

Rapport coût-efficacité, qualité et incidences pour le PAM

27. Il est difficile d'évaluer l'efficacité de l'alimentation scolaire en raison des nombreux avantages qu'elle présente. Quantités de données attestent de ses différents effets¹⁹, mais il n'existe pas de méthode permettant d'en quantifier l'impact global. Partant d'une modélisation, le PAM estime que l'alimentation scolaire a un rapport coûts-avantages situé entre 1:3 et 1:8²⁰.

28. Le PAM et ses partenaires évalueront le rapport coût-efficacité de l'alimentation scolaire, et ils mettent actuellement au point des outils destinés à analyser en amont les rapports coût-efficacité et coût-efficacité des distributions de vivres et des transferts d'espèces et de bons; des évaluations internes du processus utilisé pour sélectionner les modalités de transfert ou de distribution sont en cours.

29. Il est tout aussi difficile de mesurer le rapport coût-efficacité de d'autres programmes procurant de multiples avantages, et nombre des problèmes évoqués ci-dessous se rencontrent également dans le cas d'autres filets de sécurité.

30. *Prévisibilité et adéquation.* La prévisibilité renvoie à la régularité de la fourniture des repas, tandis que l'adéquation fait référence à la quantité, à la qualité nutritionnelle et au degré d'opportunité des rations. Les facteurs qui influent sur la prestation des services sont l'inconstance des financements, la non-disponibilité des produits alimentaires ainsi que l'insuffisance ou l'instabilité des capacités locales nécessaires pour préparer et fournir les aliments. Les gouvernements, le PAM et leurs partenaires doivent éviter les ruptures de la filière d'approvisionnement ou les problèmes de mobilisation de ressources susceptibles d'entraîner une diminution de la taille des rations et du nombre de jours d'alimentation.

31. *Synergies avec d'autres programmes.* L'alimentation scolaire est une intervention multisectorielle habituellement dirigée par le secteur de l'éducation, même si environ 90 pour cent des pays consultés par le PAM en 2012 lors de son enquête sur l'alimentation scolaire ont indiqué que les activités relevaient d'au moins deux secteurs²¹. Selon de

¹⁷ On trouvera dans le rapport intitulé *The State of School Feeding Worldwide 2013* une étude de cas décrivant l'alimentation scolaire dans des situations de conflit et d'après conflit. Pour en savoir plus sur le travail mené dans cinq pays d'Afrique et aux Philippines, voir Wodon, Q. et Zaman, H. 2010. *Higher Food Prices in Sub-Saharan Africa: Poverty Impact and Policy Responses*, *World Bank Research Observer*, vol. 25, n° 1, p. 157 à 176; Banque mondiale. 2010. Rapport de suivi mondial 2010 – Les ODM après la crise. Washington.

¹⁸ Comme en Espagne, en Grèce et au Portugal: Pedro Murillo. 2013. *La comida principal es la del cole*, *El País*, 6 avril 2013; Antonio Jiménez Barca. 2013. *Los platos mas rebañados, los lunes*, *El País*, 6 avril 2013; Liz Alderman. 2013. *More Children in Greece are going Hungry*. *New York Times*, 17 avril 2013.

¹⁹ Bureau de l'évaluation du PAM. Juin 2012. *Learning from Evaluations of School Feeding: a Synthesis of Impact Evaluations*. Cette synthèse constitue le Volume I de l'annexe I au rapport intitulé "*School Feeding Policy: a Policy Evaluation*" (OE/2012/002).

²⁰ Le PAM et le Boston Consulting Group ont élaboré un argumentaire d'investissement en faveur de l'alimentation scolaire, qui mesure la valeur créée pour chaque dollar investi dans l'alimentation scolaire à partir de données probantes décrivant les avantages en matière de nutrition, d'éducation et de transfert de revenu. L'outil ne permet pas encore de déterminer l'impact de l'alimentation scolaire sur la production agricole locale.

²¹ Les principaux secteurs avec lesquels se fait cette collaboration sont la santé, puis l'agriculture et le développement local.

récentes études de cas, la coordination interministérielle pose problème, surtout dans les pays fragiles ou aux capacités insuffisantes, où une intégration progressive des programmes peut se révéler nécessaire. L'alimentation scolaire devrait être reliée aux programmes venant en aide aux enfants à différentes étapes de leur développement²² et associée à des initiatives en faveur du développement communautaire, de la création d'avoires et du renforcement de la résilience.

32. *Équité.* Les programmes d'alimentation scolaire risquent d'exclure les enfants les plus démunis et de prendre en charge d'autres enfants issus de ménages qui ne sont pas pauvres. Des erreurs d'exclusion peuvent se produire dans les régions où une grande proportion des enfants ne sont pas scolarisés; là, les obstacles empêchant les enfants d'aller à l'école devraient être répertoriés de façon à déterminer si l'alimentation scolaire pourrait contribuer à les surmonter.
33. L'étendue des erreurs d'inclusion dépend du contexte, de la méthode retenue pour le ciblage et du coût de celui-ci. Dans environ 90 pour cent des pays à faible revenu et pour toutes les opérations appuyées par le PAM, le ciblage est effectué sur une base géographique et non individuelle comme c'est communément le cas dans les pays à revenu élevé, car le processus de sélection et d'enregistrement est moins complexe et moins coûteux, et risque moins de stigmatiser les enfants²³. Dans les pays où les taux de pauvreté sont élevés et où l'alimentation scolaire est axée sur les régions les plus pauvres, les populations défavorisées profitent de la plupart des avantages, sans qu'il faille procéder à un ciblage au niveau des individus. Dans les contextes plus hétérogènes, la probabilité que des repas soient distribués gratuitement à des enfants dont la famille aurait les moyens de les payer est plus grande²⁴. Dans ces cas de figure, il peut être plus judicieux d'effectuer un ciblage au niveau individuel ou de mettre en place des méthodes de recouvrement des coûts – auquel cas les familles qui ne sont pas pauvres paieraient les repas afin de compenser le coût de l'alimentation des enfants issus de familles démunies; il convient toutefois de mettre en balance le coût de ces dispositifs et les avantages potentiels.
34. Certains gouvernements préfèrent assurer un certain degré d'alimentation scolaire dans toutes les régions du pays, ce qui accroît l'impact politique mais nuit à l'efficacité du ciblage. Les zones urbaines peuvent être préférées aux zones rurales, ou les écoles faciles d'accès retenues de préférence à celles qui sont difficiles à atteindre. Les conseils pratiques que dispensent le PAM et les partenaires, fondés sur des données probantes, peuvent améliorer la prise de décisions et contribuer à axer les programmes sur les populations pauvres.
35. *Coûts:* bien que, dans la plupart des pays, le coût de l'alimentation scolaire par enfant soit proche du coût de référence constaté à l'échelle internationale (10 à 15 pour cent en moyenne du coût de l'éducation de base²⁵), dans certains pays à faible revenu, il dépasse celui de l'éducation, ce qui donne à penser qu'il doit être possible de maîtriser les

²² Comme les programmes de nutrition maternelle et infantile, de développement du jeune enfant, ou de santé et de nutrition scolaires.

²³ Quelques pays fournissent des repas à tous les écoliers, dans le cadre de programmes d'alimentation scolaire universels.

²⁴ Grosh, M., del Ninno, C., Tesliuc, E. et Ouerghi, A. 2008. *For Protection and Promotion. The Design and Implementation of Effective Safety Nets*. Banque mondiale. Washington.

²⁵ Gelli, A. et Daryanani, R. 2013. *Are School Feeding Programs in Low-Income Settings Sustainable? Insights on the Costs of School Feeding compared with Investments in Primary Education*. *Food and Nutrition Bulletin*, Vol. 34, n° 3, p. 310 à 317 (8).

dépenses³. Le PAM et ses partenaires collaborent avec ces pays pour examiner les facteurs qui déterminent le coût des programmes.

LES CINQ OBJECTIFS ASSIGNÉS PAR LE PAM À L'ALIMENTATION SCOLAIRE

36. Les objectifs et rôles respectifs de chaque opération dépendent du contexte, des besoins, des objectifs nationaux et de la capacité du gouvernement. Un même programme peut ne pas atteindre tous les objectifs, et chaque objectif doit être poursuivi en tenant compte des autres. Les conditions sur le terrain ainsi que la disponibilité et la capacité des partenaires doivent être prises en considération.

Objectif 1: Fournir un filet de sécurité aux ménages en situation d'insécurité alimentaire au moyen d'un transfert de revenu

37. L'alimentation scolaire donne lieu à un transfert de revenu sous la forme de vivres distribués aux ménages. La valeur de ce transfert dépend de la modalité adoptée, de la composition des rations et du contexte. La valeur attachée aux rations à emporter ou aux bons (soit 26 pour cent en moyenne du revenu des ménages)²⁶ peut être supérieure à celle associée aux collations (4 pour cent en moyenne)²⁷ et aux repas (10 à 14 pour cent en moyenne)¹.

38. Cet objectif revêt une importance particulière dans les périodes de crise ou de tension, lorsque les ménages peuvent avoir besoin d'un appui alimentaire supplémentaire. Après le premier choc associé à une crise, le système scolaire peut offrir un moyen efficace de développer des filets de sécurité, comme l'alimentation scolaire, de donner le sentiment d'un retour à la normale, de protéger les enfants et les enseignants, et de renforcer la cohésion sociale.

Objectif 2: Appuyer l'éducation des enfants en améliorant les capacités d'apprentissage et l'accès au système d'enseignement

39. Depuis toujours, le PAM axe ses activités d'alimentation scolaire sur l'accès à l'éducation. De nombreuses données probantes montrent que ces activités peuvent contribuer à améliorer les taux de scolarisation et à réduire l'absentéisme, surtout chez les filles²⁸. L'accès à l'éducation demeurera une priorité là où de nombreux enfants ne sont pas scolarisés, où persistent des disparités entre les sexes et où l'alimentation scolaire, associée à d'autres interventions, peut contribuer à intégrer dans le système éducatif des enfants auxquels il est difficile de venir en aide.

²⁶ Godden, K., Leguéné, P., Rüdiger, J., Ruegenberg, D. et Steen Nielsen, N. 2010. *WFP Cambodia School Feeding 2000–2010: A Mixed Method Impact Evaluation*. Rome, Bureau de l'évaluation du PAM.

²⁷ Downen, J., Walters, T., Gomes, M. et Finan, T. 2011. *School Feeding in Bangladesh (2001–2009): A Mixed Method Impact Evaluation*. PAM. Bureau de l'évaluation, OE/2011/024.

²⁸ Gelli, A., Meir, U. et Espejo, F. 2007. *Does Provision of Food in School Increase Girls' Enrolment? Evidence from Schools in Sub-Saharan Africa*. *Food and Nutrition Bulletin*, vol. 28, n° 2, p. 149 à 155; Drèze, J. et Kingdon, G. 2011. *School Participation in Rural India*. *Review of Development Economics*, vol. 5, n° 1, p. 1 à 24; Jacoby, H.G. 2002. *Benefits of a School Breakfast Programme among Andean Children in Huarez, Peru*. *Food and Nutrition Bulletin*, vol. 17, n° 1, p. 54 à 64; Kristjansson, E., Robinson, V., Petticrew, M., MacDonald, B., Krasevec, J. et Janzen, L. 2007. *School Feeding for Improving the Physical and Psychosocial Health of Disadvantaged Elementary School Children*. *Cochrane Database of Systematic Reviews*, vol. 1.

40. Dans le droit fil des efforts déployés à l'échelle mondiale pour améliorer la qualité de l'enseignement, le PAM s'intéressera davantage à la contribution de l'alimentation scolaire à l'apprentissage. L'alimentation scolaire peut aider un enfant à se concentrer si elle lui apporte les micronutriments dont il a besoin, en particulier si le repas est pris avant le début des cours. Le PAM continuera de veiller à ce que l'alimentation scolaire soit assurée lorsque d'autres éléments (enseignants dûment formés, programmes d'études, infrastructures et manuels) sont déjà en place, grâce à l'initiative "Nourrir les corps, nourrir les esprits" lancée en 2013 et à d'autres partenariats instaurés dans le secteur de l'éducation.

Objectif 3: Améliorer la nutrition des enfants en réduisant les carences en micronutriments

41. Le PAM fournit des repas nutritifs dans le cadre de tous ses projets d'alimentation scolaire. Lorsque les carences en micronutriments sont importantes²⁹, il concevra des programmes permettant d'apporter les micronutriments manquants, notamment la vitamine A, l'iode, le fer et le zinc, qui peuvent avoir une incidence sur l'aptitude à apprendre. Il privilégiera à cet effet la distribution d'aliments multi-enrichis, qui est un moyen avantageux d'assurer un régime alimentaire riche en nutriments là où il n'est pas facile de se procurer des produits à forte teneur en micronutriments (viande, fruits et légumes) ou lorsque ces produits sont inabordables.

42. Dans la mesure du possible, le PAM concevra des programmes qui favorisent la diversité de l'alimentation en utilisant des produits appartenant à plusieurs groupes d'aliments. Il surveillera les coûts et fera en sorte que les enfants reçoivent un apport en nutriments approprié, en coordination avec des partenaires possédant les compétences spécialisées et les ressources nécessaires (ministères, FAO, OMS, UNICEF, UNESCO, ONG et communautés).

43. Avec ses partenaires, le PAM veillera à ce que l'alimentation scolaire soit assurée parallèlement à des interventions de santé et de nutrition scolaires (approvisionnement en eau et assainissement, déparasitage, éducation sanitaire et nutritionnelle, et surveillance sanitaire régulière) qui contribuent à instaurer un environnement propice à l'apprentissage et susceptible de protéger la santé des enfants.

44. Le PAM continuera d'axer son action sur les écoliers du primaire, tout en saisissant les occasions qui se présenteront de fournir des micronutriments et de dispenser une initiation à la nutrition aux enfants d'âge préscolaire et aux adolescents, surtout aux filles, qui sont très exposés au risque de souffrir de carences en micronutriments et jouent un rôle essentiel si l'on entend briser le cercle vicieux de la faim et de la malnutrition³⁰, mais auxquels il est difficile de venir en aide par d'autres voies.

45. Lors de l'élaboration des programmes d'alimentation scolaire, le PAM, les gouvernements et leurs partenaires tiendront compte des préoccupations liées à la nutrition, notamment les nouveaux problèmes liés au surpoids et à l'obésité. Le PAM intégrera ces questions dans ses outils de conception des programmes afin d'éviter de distribuer des rations alimentaires inadaptées.

²⁹ Lorsque la prévalence de l'anémie chez les enfants d'âge scolaire dépasse 40 pour cent.

³⁰ Bhutta, Z., Das, J., Rizvi, A., Gaffey, M., Walker, N., Horton, S., Webb, P., Lartey, A. et Black, R. 2013. *Evidence-based Interventions for Improvement of Maternal and Child Nutrition: What Can Be Done and at What Cost?* Deuxième partie d'une série de quatre articles du Lancet publiés en ligne le 6 juin 2013.

Objectif 4: Renforcer les capacités nationales en matière d'alimentation scolaire en appuyant la formulation des politiques et en offrant une assistance technique

46. Le PAM continuera de donner suite aux demandes des gouvernements désireux de bénéficier d'une assistance pour intégrer l'alimentation scolaire dans leurs cadres de politique générale et leurs cadres juridiques nationaux, de concevoir des programmes nationaux efficaces et durables et de s'assurer des sources de financement stables. Il aidera les pays à élaborer des politiques concernant les repas scolaires qui tiennent compte des spécificités culturelles et respectent les directives nationales en matière d'alimentation.
47. Le PAM renforcera les capacités des institutions nationales en vue d'intégrer l'alimentation scolaire dans des systèmes de filets de sécurité plus vastes, et il fournira à cet effet une assistance technique dans les domaines suivants: ciblage, nutrition, achats, logistique, transformation des aliments, contrôle de la qualité, analyse des coûts, et suivi et évaluation.
48. Le cas échéant et si cela est financièrement rationnel, le PAM fournira aux gouvernements des services en matière d'achats, de logistique et de développement des capacités afin d'appuyer la transition vers la prise en charge des activités par les pouvoirs publics.
49. Le PAM continuera d'encourager la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire pour renforcer les capacités nationales dans le domaine de l'alimentation scolaire et faciliter la concertation sur l'action à mener, en particulier par l'intermédiaire du Centre d'excellence pour la lutte contre la faim. Il noue actuellement des partenariats avec des pays pour appuyer ces deux types de coopération dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la nutrition, et il examine les bonnes pratiques dégagées de sa propre expérience.

Objectif 5: Établir des liens entre l'alimentation scolaire et la production agricole locale là où cela est possible et réalisable

50. Les gouvernements s'attachent de plus en plus à relier l'alimentation scolaire à la production vivrière locale. L'objectif est de parvenir à instaurer durablement la sécurité alimentaire³¹, non seulement en venant en aide aux enfants bénéficiaires, mais aussi en appuyant le développement des marchés, les moyens d'existence des petits exploitants³², les commerçants et les responsables de la préparation des repas, et l'industrie alimentaire locale³³.
51. Le PAM a beaucoup d'expérience dans les domaines suivants: approvisionnement en produits alimentaires et transformation des aliments dans les pays en développement; soutien aux fabricants locaux pour leur permettre d'appliquer des mesures de contrôle de la qualité et d'optimiser les processus de production de façon à maximiser les avantages

³¹ Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition. 2012. La protection sociale au service de la sécurité alimentaire et de la nutrition – Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale. Rome, Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition.

³² Sumberg, J. et Sabates-Wheeler, R. 2011. *Linking Agricultural Development to School Feeding in Sub-Saharan Africa: Theoretical Perspectives*. *Food Policy*, vol. 36, p. 341 à 349.

³³ Alderman, H. et Yemtsov, R. 2012. *Productive Role of Safety Nets*. Social Protection and Labor Discussion Paper N° 1203. Document d'information concernant la Stratégie 2012–2022 de la Banque mondiale en matière de travail et de protection sociale.

nutritionnels, la durée de conservation et l'acceptabilité des aliments; et collaboration avec les partenaires de développement agricole, les organisations d'agriculteurs, les petits et moyens commerçants et les plateformes commerciales émergentes, à travers le programme pilote Achats au service du progrès et d'autres initiatives dirigées par des pays³⁴.

52. Selon le pays et le cadre d'action en place, le PAM peut: i) adapter ses programmes d'alimentation scolaire pour y intégrer les achats locaux, surtout au profit des petits exploitants et en particulier des femmes; et ii) conseiller le gouvernement sur les stratégies à suivre pour relier le programme national d'alimentation scolaire à la production agricole locale.
53. Plusieurs bureaux de pays ont lancé des programmes d'alimentation scolaire novateurs prévoyant des achats locaux, la transformation locale des aliments ou un approvisionnement décentralisé, avec le concours de partenaires tels que la FAO et le FIDA³⁵. Au moins sept des 21 pays participant à l'initiative Achats au service du progrès ont indiqué avoir associé cette initiative aux programmes d'alimentation scolaire³⁶.
54. Des données probantes relatives à l'impact de ces programmes sur l'économie locale et les petits exploitants devraient pouvoir être recueillies en 2014. Dans le cadre du programme d'apprentissage prévu au titre de l'initiative Achats au service du progrès, le PAM et ses partenaires spécialisés recensent les bonnes pratiques et les effets obtenus, pour contribuer à déterminer les résultats spécifiques que le PAM devrait s'employer à obtenir ainsi que la méthode à suivre pour les mesurer.

DÉFINITION PRATIQUE DES OBJECTIFS – ARBITRAGES ET DÉCISIONS CLÉS

55. Les programmes d'alimentation scolaire du PAM devraient être viables, ciblés et d'un bon rapport coût-efficacité, et fournir des rations nutritives en utilisant autant que possible des vivres produits localement. Trouver le bon équilibre entre ces différents aspects peut nécessiter de procéder à certains des arbitrages exposés ci-après.
56. *Choisir le ou les objectifs premiers de l'intervention.* Tous les objectifs ne peuvent pas être atteints dans le cadre d'un même programme, et chacun doit être envisagé par rapport aux autres. Après une analyse de la situation, les gouvernements et le PAM doivent déterminer le ou les objectifs premiers et concevoir l'intervention en conséquence. Les modalités d'aide (collations, repas, rations à emporter ou combinaison de ces différents éléments) jouent un rôle central à cet égard; chacune a ses propres caractéristiques en termes d'avantages, de coûts et d'impératifs opérationnels³⁷. Les repas et les collations peuvent accroître pour l'enfant l'apport énergétique et l'apport en micronutriments, tandis que les rations à emporter sont partagées avec les autres membres de la famille et peuvent donc ne pas contribuer à améliorer l'état nutritionnel des enfants. Les repas apportent plus

³⁴ Comme l'initiative "Acheter aux Africains pour l'Afrique" lancée en 2012 par le Gouvernement brésilien, le PAM et la FAO en Éthiopie, au Malawi, au Mozambique, au Niger et au Sénégal.

³⁵ Longford, S. 2013. *WFP Position Paper on Linking School Feeding to Local Agricultural Production*. Document d'information établi en lien avec la révision de 2013 de la politique du PAM en matière d'alimentation scolaire.

³⁶ D'après une récente demande d'information faite par l'Unité chargée de l'initiative Achats au service du progrès. Quatre autres bureaux de pays envisagent d'établir des liens de ce type.

³⁷ Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. et Drake, L. 2009. *Rethinking School Feeding: Social Safety Nets, Child Development and the Education Sector*. Washington, Banque mondiale et Rome, PAM. Tableau 5.3.

de calories que les collations, mais peuvent nécessiter des capacités d'entreposage, des moyens de cuisson et un niveau de participation des communautés qui font parfois défaut dans les environnements fragiles ou en milieu urbain. Les rations à emporter sont la modalité la plus onéreuse, mais elles permettent de cibler certaines populations de bénéficiaires, comme les filles, les orphelins ou les enfants touchés par le VIH/sida, elles constituent un transfert de revenu plus important qui profite à l'ensemble du ménage, et elles ne nécessitent pas d'infrastructure scolaire.

57. *Garantir la qualité nutritionnelle des produits alimentaires achetés localement.* Les vivres achetés localement doivent satisfaire les besoins en nutriments des enfants, or ce n'est pas toujours le cas. Les micronutriments en poudre peuvent le cas échéant compenser les déficits nutritionnels des repas. Certains bureaux de pays expérimentent l'ajout de fruits, de légumes et de produits laitiers pour diversifier le régime alimentaire et augmenter l'apport en micronutriments, mais la capacité du PAM d'acheter ces produits est limitée par des questions de coût, de stabilité et de sécurité sanitaire des aliments. Le développement des transferts d'espèces et de bons offre d'importantes possibilités d'accroître l'achat au niveau local des denrées destinées à l'alimentation scolaire. La participation des gouvernements, des partenaires et des communautés est essentielle pour accentuer le recours à des produits achetés localement.
58. *Acheter sur les marchés locaux, régionaux ou internationaux.* Acheter aux petits exploitants ne revient pas forcément moins cher que procéder à des achats à l'échelle nationale, régionale ou internationale. S'approvisionner auprès de groupements d'agriculteurs situés à proximité des écoles peut augmenter les coûts en raison d'économies d'échelle moindres, mais cela peut aussi réduire les coûts de transport et de manutention et mobiliser davantage les communautés en faveur des programmes d'alimentation scolaire. Lorsque le PAM assurera les achats au moyen de fonds alloués par les donateurs, il déterminera au cas par cas s'il est justifié de dépenser plus pour acheter des aliments produits localement en raison des avantages générés au niveau de l'économie locale, de l'accès des agriculteurs aux marchés et de la sécurité alimentaire. Si ce sont les gouvernements qui financent les programmes, ils pourront décider de payer plus cher des aliments produits ou achetés localement afin de soutenir les économies locales.
59. *Rechercher des moyens plus efficaces de venir en aide aux bénéficiaires.* Dans toute la mesure possible, les bureaux de pays devraient utiliser les nouveaux outils, tels que les transferts monétaires, les bons ou les achats locaux, pour accroître l'efficacité des programmes, rechercher de meilleurs moyens de prêter assistance aux bénéficiaires et faciliter l'éventuel transfert des responsabilités aux gouvernements. Il se pourra donc que dans le cadre de certains programmes, l'aide consiste à remettre des espèces aux responsables des districts, comme en Éthiopie, ou des écoles, comme au Kenya; à distribuer des bons avec le concours de responsables locaux de la préparation des repas; ou à remplacer les rations à emporter en nature par des transferts monétaires, comme au Cambodge³⁸. Chaque type de programme donne lieu à des arbitrages, qui s'ajoutent aux considérations liées à la nutrition et au coût: i) les vivres ne sont pas toujours disponibles à proximité des écoles, surtout dans les zones où l'insécurité alimentaire est la plus forte; ii) certains modèles peuvent être adaptés aux régions urbaines et d'autres aux régions rurales; iii) les systèmes locaux d'obligation redditionnelle doivent parfois être renforcés; et iv) les moyens des districts ou des communautés devraient être analysés pour éviter

³⁸ Les bureaux de pays sont invités à se reporter à la directive du Département des opérations du PAM du 8 décembre 2011 relative à l'utilisation des transferts alimentaires et des bons (OD2011/004).

d'exacerber les inégalités, car les régions les plus pauvres risquent d'être moins à même de fournir des services de qualité.

DEUX NOUVELLES CONSIDÉRATIONS À PRENDRE EN COMPTE DANS LE CADRE DES INTERVENTIONS D'ALIMENTATION SCOLAIRE DU PAM³⁹

60. *Évaluation.* Le cadre d'évaluation SABER sera pris en compte lors de l'élaboration de tous les projets d'alimentation scolaire du PAM. Il s'appuie sur les normes en matière d'alimentation scolaire énoncées dans la politique du PAM de 2009, qui ont été converties en cinq objectifs d'action (voir le tableau 4)⁴⁰. Ce cadre permettra aux gouvernements et aux bureaux de pays du PAM d'évaluer la qualité des programmes et de faire face aux difficultés. Les bureaux de pays devront présenter les résultats de l'évaluation dans tous les descriptifs de projets comportant une composante relative à l'alimentation scolaire. Les résultats des évaluations SABER pour les différents projets seront regroupés au Siège aux fins d'une analyse globale des tendances et pour déterminer si les projets sont conformes à la politique en matière d'alimentation scolaire.

TABLEAU 4: CONVERSION DES HUIT NORMES DE QUALITÉ EN CINQ OBJECTIFS D'ACTION	
Objectifs d'action (politique révisée du PAM en matière d'alimentation scolaire)	Normes de qualité (politique du PAM en matière d'alimentation scolaire)
1. Cadres d'action	1. Viabilité à terme
	2. Alignement satisfaisant sur les politiques et programmes nationaux
2. Capacité financière	3. Financement et budgets stables
3. Capacité et coordination institutionnelles	5. Solides dispositifs institutionnels d'exécution, de suivi et d'obligation redditionnelle

³⁹ Le PAM continuera: i) de veiller à ce que soient assurés les différents volets de l'Enveloppe de services essentiels (promotion de l'éducation des filles, eau potable et latrines, éducation sanitaire et nutritionnelle, déparasitage, sensibilisation au VIH et au sida, soutien psychosocial, prévention du paludisme, fourneaux à bon rendement énergétique et potagers scolaires); ii) de tenir compte des questions de protection et de la problématique hommes-femmes dans tous les projets; iii) de respecter les normes minimales du Réseau international pour l'éducation en situations d'urgence; et iv) de réaliser une analyse du contexte pour limiter le plus possible les risques en matière de protection, comme la violence à l'égard des étudiants, en particulier des filles. S'agissant des potagers scolaires, le PAM estime toujours qu'il s'agit d'outils d'apprentissage et de démonstration très utiles dans le cadre du programme général d'enseignement en matière de nutrition, qui contribuent à renforcer la participation des communautés. Ils peuvent en outre compléter les repas scolaires dans certains cas, mais il ne faut pas s'attendre à ce qu'ils produisent suffisamment de vivres pour répondre à tous les besoins des programmes. Les potagers scolaires ne doivent pas faire partie des stratégies de pérennisation en vertu desquelles les communautés, les enseignants ou les enfants sont censés prendre entièrement en charge le programme.

⁴⁰ Le passage des "normes de qualité" aux "objectifs d'action" traduit le fait que les gouvernements et les partenaires préfèrent agir plutôt que définir des normes. La présente politique révisée harmonise l'action et les pratiques du PAM avec le cadre d'évaluation reconnu sur le plan international dans le domaine de l'alimentation scolaire. Les directives existantes seront actualisées et étoffées conformément aux cinq nouveaux objectifs d'action.

TABLEAU 4: CONVERSION DES HUIT NORMES DE QUALITÉ EN CINQ OBJECTIFS D'ACTION	
Objectifs d'action (politique révisée du PAM en matière d'alimentation scolaire)	Normes de qualité (politique du PAM en matière d'alimentation scolaire)
	7. Partenariats solides et coordination intersectorielle
4. Conception et mise en œuvre	4. Programme axé sur les besoins, économiquement rationnel et bien conçu
	6. Stratégie de production et d'approvisionnement locaux
5. Rôles des communautés – dépasser le cadre de l'école	8. Participation et appropriation solides de la communauté

61. *Coûts.* Les bureaux de pays devront indiquer le coût prévisionnel par enfant et par an de l'alimentation scolaire, en valeur absolue, dans le descriptif de tous les nouveaux projets comportant une composante de ce type. Cette information sera ensuite comparée aux seuils établis par le Siège pour déterminer si ce coût est acceptable, élevé ou très élevé. Les bureaux de pays proposant des activités très onéreuses devront justifier leur choix et/ou élaborer une stratégie de maîtrise des dépenses⁴¹.
62. Des directives relatives à ces nouvelles dispositions seront élaborées et communiquées à tous les bureaux de pays avec la présente politique révisée.

SUIVI ET ÉVALUATION

63. Le PAM élaborera une stratégie détaillée de suivi et d'évaluation pour l'alimentation scolaire. Le nouveau Cadre de résultats stratégiques (voir les annexes I et II) contient par ailleurs des indicateurs révisés d'effet direct et de produit conformes à la présente politique révisée. Les rapports normalisés sur les projets établis chaque année continueront de fournir des données sur les effets directs et les produits obtenus dans le cadre des programmes d'alimentation scolaire du PAM.
64. Tous les deux ans, le PAM mènera une enquête mondiale sur l'alimentation scolaire pour suivre le niveau d'application de la politique. Les progrès accomplis par les différents pays seront analysés au moyen du cadre d'évaluation SABER.
65. Le programme d'apprentissage lié à l'initiative Achats au service du progrès, le rapport d'évaluation correspondant prévu pour 2014 et le cadre de suivi et d'évaluation fondé sur les enseignements tirés de la mise en œuvre de cette initiative (qui portera sur les achats

⁴¹ Le PAM et le Boston Consulting Group ont mis au point une méthode d'analyse comparative des coûts pour déterminer le coût effectif des interventions d'alimentation scolaire du PAM dans chaque pays, à partir de l'analyse de l'accès à la mer, du nombre d'articles composant l'assortiment alimentaire, de la catégorie de revenu à laquelle le pays appartient et du contexte national (situation d'urgence ou environnement plus stable). Les données annuelles recueillies depuis 2008 permettent de calculer des moyennes quinquennales et une plage d'écart types, à partir desquelles le PAM établira ses limites de coût.

publics et le lien entre l'initiative et l'alimentation scolaire) apporteront des éléments d'information qui serviront à faire évoluer les directives et les indicateurs du PAM.

ALLER DE L'AVANT – ACTIONS PRIORITAIRES DU PAM

Cœuvrer en faveur de la qualité de l'enseignement au moyen d'un partenariat renouvelé

66. Conscients de la complémentarité de leurs rôles respectifs, le PAM, l'UNICEF et l'UNESCO ont lancé l'initiative "Nourrir les corps, nourrir les esprits" afin d'améliorer la qualité de l'enseignement. Cette action orchestrée depuis le terrain sera mise en œuvre à titre expérimental dans quatre pays propices à l'innovation et pour lesquels pourraient être définis des modèles de partenariat susceptibles d'être reproduits, à savoir Haïti, le Mozambique, le Niger et le Pakistan. Pendant les trois années de sa durée, cette initiative visera à mobiliser l'appui de partenaires du secteur privé, en plus de renforcer la collaboration existante, notamment avec les gouvernements. Ses effets directs escomptés sont les suivants: amélioration de l'état de santé et de la nutrition des enfants; accroissement de l'accès aux soins à la petite enfance; augmentation des taux de scolarisation des filles, en particulier des adolescentes; collaboration avec les communautés et les gouvernements en vue de mettre en place des environnements scolaires favorisant l'apprentissage; et collecte de données mettant en évidence les synergies entre les secteurs de l'éducation, de la santé et de la nutrition.

Continuer d'étoffer la base de connaissances

67. Le PAM continuera de travailler avec ses partenaires sur le programme de recherche de 2009, actualisé en 2013⁴². Les sujets traités sont l'efficacité du ciblage géographique dans les pays à faible revenu, l'analyse approfondie des facteurs déterminant le coût des programmes, les évaluations d'impact par pays, et les effets qu'ont les achats effectués auprès de petits exploitants. Des partenaires universitaires spécialisés, comme le Partenariat pour le développement de l'enfant, conduiront la plupart des travaux, avec le soutien du PAM. Deux ouvrages sur les enseignements et les bonnes pratiques dégagés en matière d'alimentation scolaire paraîtront en 2014.

Aider les gouvernements à instaurer et à maintenir des programmes nationaux

68. Dans le cadre de l'appui plus général qu'il apporte aux filets de sécurité⁴³, le PAM continuera de répondre aux demandes formulées par les pays désireux d'obtenir une assistance technique et des conseils pratiques pour la pérennisation des programmes nationaux. Il s'attachera à rapprocher les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'agriculture, à resserrer ses liens avec la FAO et à tirer le meilleur parti possible du soutien apporté par le secteur privé.

69. Par l'intermédiaire du Centre d'excellence pour la lutte contre la faim et d'autres initiatives, le PAM continuera de promouvoir la coopération triangulaire entre les pays et

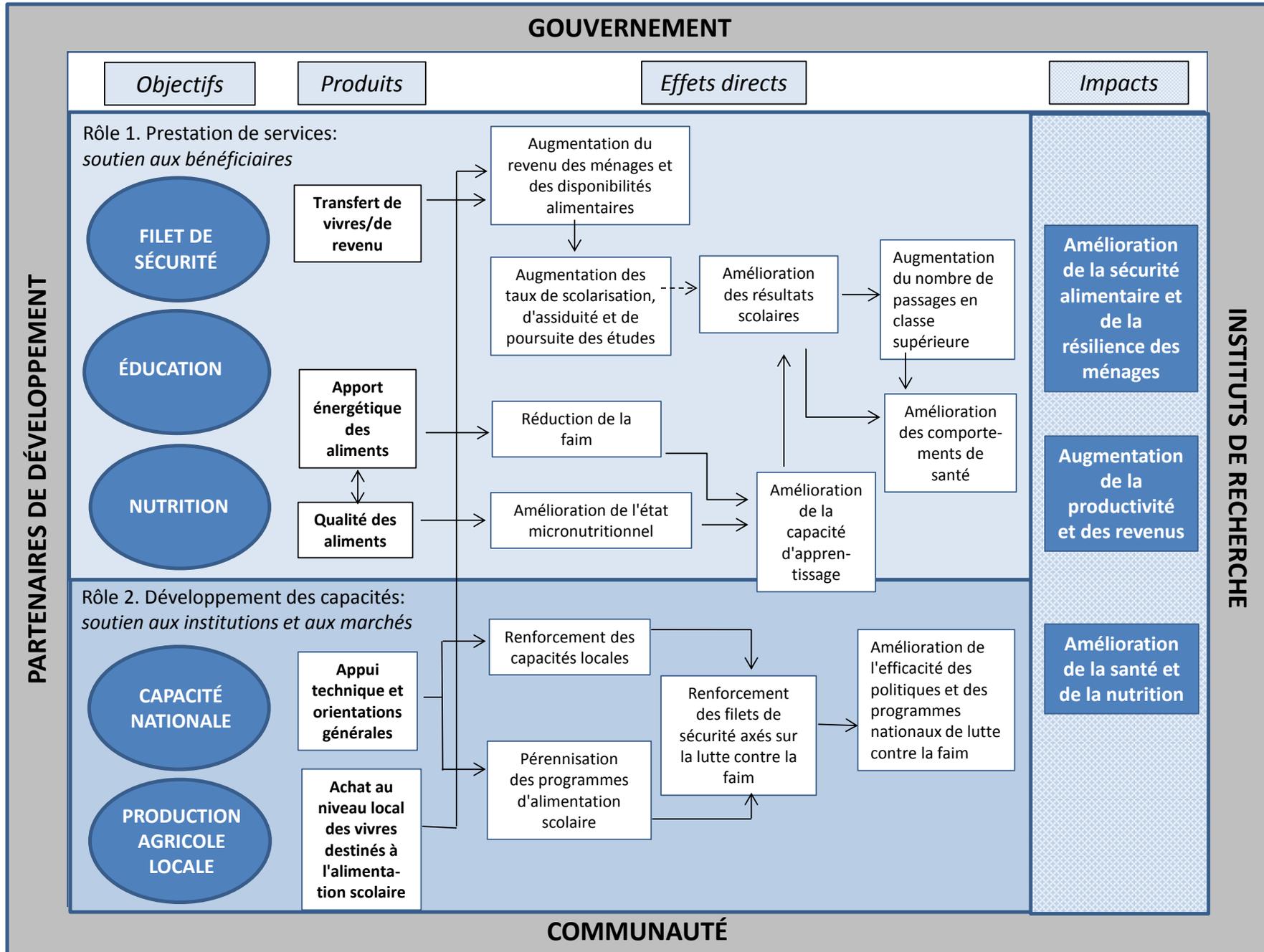
⁴² Le PAM a noué un partenariat avec Public Health Nutrition Research, un consortium de recherche établi au Royaume-Uni, pour recueillir et analyser des données sur l'alimentation scolaire dans les pays à revenu élevé – pour lesquels on constate un important déficit d'information, qui dépasse le mandat et les capacités du PAM.

⁴³ Le PAM rédige actuellement des orientations détaillées concernant les filets de sécurité destinés à lutter contre la faim, comme l'alimentation scolaire, qui devraient être communiquées aux bureaux de pays début 2014.

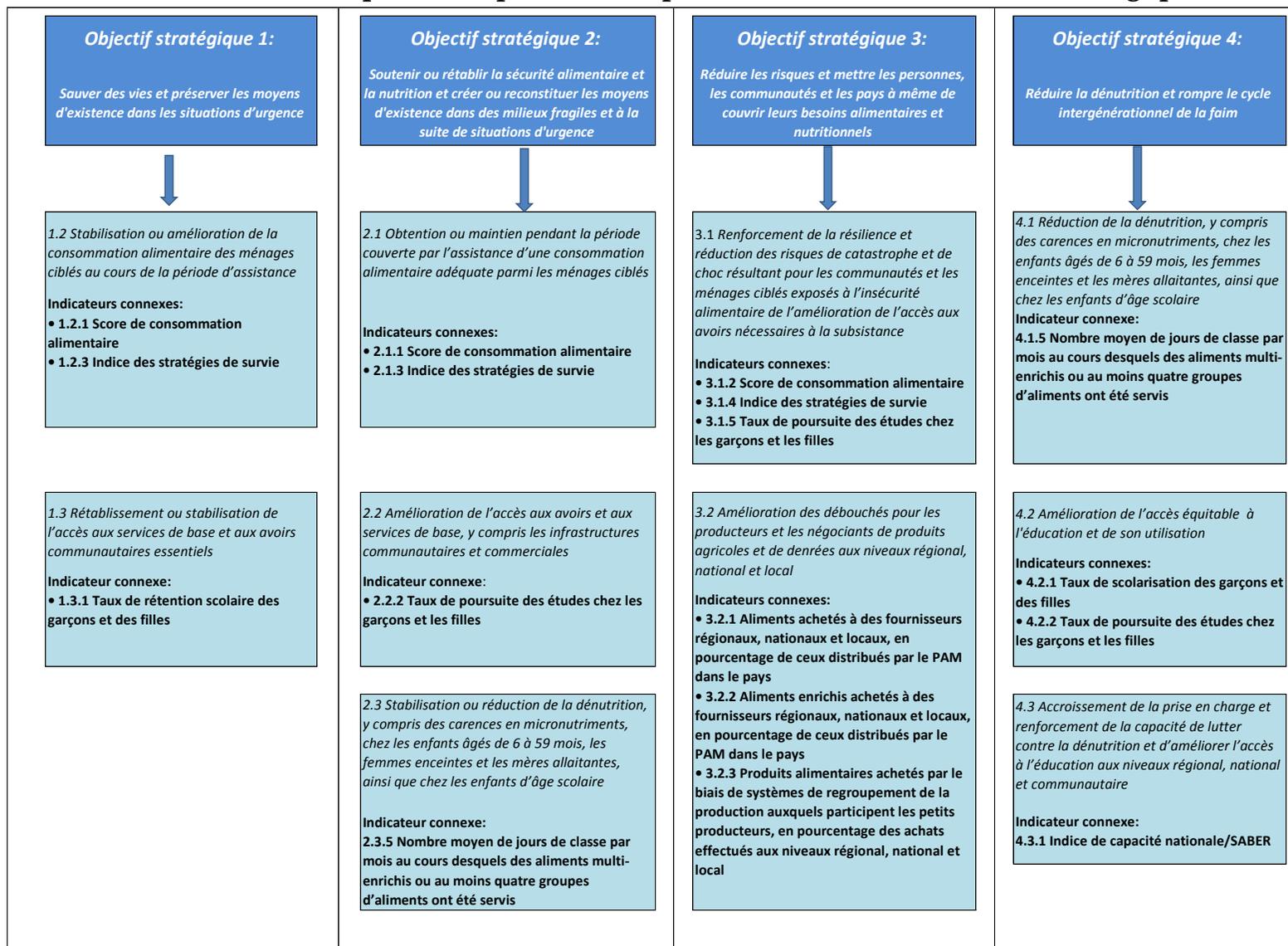
d'appuyer la concertation de haut niveau sur des questions plus générales liées à la sécurité alimentaire, à la nutrition et aux filets de sécurité. Il collaborera plus étroitement avec la Banque mondiale sur les questions relatives à l'alimentation scolaire dans le cadre d'un accord de partenariat élargi.

70. Plus de la moitié des programmes nationaux viables actuellement exécutés dans 64 pays à revenu intermédiaire ou à faible revenu ont commencé avec l'appui du PAM. La présente politique révisée expose les résultats et les enseignements tirés des analyses de ces expériences au fil des cinq dernières années. En adoptant ces nouvelles orientations, le PAM sera davantage en mesure d'aider les gouvernements à élaborer des programmes d'alimentation scolaire efficaces qui contribuent à éliminer la pauvreté et la faim et favorisent la prospérité nationale.

Contribution du PAM à la lutte contre la faim chez les enfants



L'alimentation scolaire telle qu'elle est prise en compte dans le Cadre de résultats stratégiques du PAM¹



¹ Certains indicateurs sont déjà utilisés dans les programmes d'alimentation scolaire du PAM, tandis que d'autres sont nouveaux. Deux indicateurs d'effet direct définis par le PAM peuvent servir à mesurer le niveau de réalisation des objectifs assignés aux filets de sécurité, chacun donnant une vision de la situation légèrement différente: le score de consommation alimentaire et l'indice des stratégies de survie. Un nouvel indicateur a remplacé les taux d'anémie pour mesurer l'effet de l'alimentation scolaire sur les carences en micronutriments (voir l'indicateur 4.1.5). L'indice de capacité nationale relatif à l'alimentation scolaire sera établi à partir du cadre SABER. Les directives sur l'utilisation et la mesure des indicateurs relatifs à l'alimentation scolaire seront publiées parallèlement au Cadre de résultats stratégiques et à l'examen du recueil d'indicateurs.

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
SABER	approche systémique pour l'amélioration des résultats dans le domaine de l'éducation
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance