

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 22 - 26 octobre 2001

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/2001/6/4
5 septembre 2001
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ D'ÉVALUATION À MI-PARCOURS DU PROJET CAMEROUN 04387.1 (ancien No WIS 4387.01)

**Assistance alimentaire aux écoles
primaires dans les provinces de
l'Adamaoua, du Nord, de l'Extrême-
Nord et de l'Est**

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

Note au Conseil d'administration



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

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

Directeur, Bureau de
l'évaluation (OEDE):

M. A. Wilkinson

tél.: 066513-2029

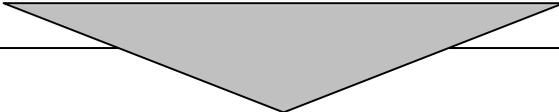
Chargée principale de l'évaluation, Mme S. Frueh
OEDE:

tél.: 066513-2033

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



Résumé

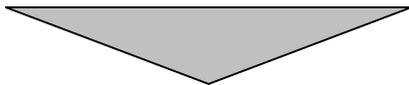


L'assistance du PAM au Cameroun dans le secteur de l'éducation est opérationnelle depuis 1992. Le projet 04387.1 vise à relever les taux d'inscription et d'assiduité des enfants dans les écoles primaires (surtout des jeunes filles) et à recentrer le projet sur les zones rurales des quatre provinces où les taux de scolarisation sont sensiblement inférieurs à la moyenne nationale (Est, Adamaoua, Nord et Extrême-Nord).

Le projet est en voie d'atteindre deux des trois objectifs immédiats qui lui sont assignés: i) une augmentation de la fréquentation des écoles primaires; et ii) une amélioration des taux d'inscription et d'assiduité des filles dans les écoles bénéficiaires. La mission n'a pas pu vérifier si le projet pouvait réaliser son troisième objectif: améliorer les capacités d'acquisition des connaissances des élèves grâce à l'apport d'un complément alimentaire équilibré. Le fait que le repas de la cantine soit servi à midi (vers la fin de la journée scolaire) laisse à penser que cet objectif sera difficile à mesurer. Les enfants quittent habituellement l'école une ou deux heures seulement après avoir mangé, et la plupart des cours ont lieu avant le repas.

Le cadre scolaire du projet est actuellement faible. La mission a noté une absence importante d'équipements scolaires et de matériel didactique, ainsi qu'un manque d'instituteurs. Ces contraintes limitent actuellement l'impact potentiel de l'appui du PAM à l'éducation.

Projet de décision



Le Conseil d'administration prend note des recommandations figurant dans le présent rapport d'évaluation (WFP/EB.3/2001/6/4) ainsi que des mesures prises par la direction jusqu'à ce jour, telles qu'elles sont présentées dans le document d'information associé (WFP/EB.3/2001/INF/14). Le Conseil d'administration encourage la prise de nouvelles mesures suite à ces recommandations, en tenant compte des observations formulées au cours des débats.



INTRODUCTION

1. La mission d'évaluation du projet du PAM Cameroun 04387.1 a eu lieu du 2 au 18 mai 2001. Les objectifs principaux de la mission étaient d'effectuer l'évaluation à mi-parcours du projet ainsi que le lui avait demandé le Conseil d'administration du PAM et de fournir un soutien à la préparation du nouveau programme de pays du Cameroun.

LE PROJET CAMEROUN 04387.1

2. Le projet, approuvé par le Conseil d'administration en mai 1998 pour une durée de quatre ans, a démarré au mois d'octobre 1998; le coût total pour le PAM est de 9,5 millions de dollars E.-U. (coût ajusté). Le volume de produits alimentaires à fournir par le PAM est de 18 223 tonnes. Un taux de transport intérieur, d'entreposage et de manutention (TIEM) de 57 dollars la tonne (chiffre moyen pour les quatre ans) est inclus dans le budget du projet.
3. Le résumé du projet et le plan d'opérations prévoient un repas à midi pour une moyenne annuelle de 49 000 élèves et une ration sèche pour une moyenne annuelle de 16 000 filles dans les classes du CE2 au CM2 (trois dernières années du cycle primaire).
4. Le projet a pour objectifs généraux de contribuer à améliorer et généraliser l'éducation de base pour tous et à réduire les déséquilibres géographiques et les inégalités entre les sexes, en amenant les communautés à participer activement à la gestion des écoles. Il met particulièrement l'accent sur les populations du pays les plus pauvres et les plus défavorisées sur le plan de l'éducation. Ses trois objectifs immédiats spécifiques sont mentionnés dans le résumé (ci-dessus).

CONTEXTE EDUCATIF: ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

Financement

5. Au cours de la décennie écoulée, l'évolution des dépenses publiques ordinaires pour l'enseignement primaire en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) a été marquée par une chute brutale de l'ordre de 50 pour cent après 1993/1994, suivie d'une stabilisation (autour de 0,26 pour cent du PIB) pendant les années qui ont suivi. La stagnation des salaires a entraîné des départs massifs d'enseignants, conduisant à une dégradation des conditions d'enseignement, particulièrement dans les provinces recevant une aide du PAM, qui sont les plus pauvres du pays.
6. La crise économique qui sévissait au Cameroun depuis le milieu des années 80 a conduit le gouvernement à conclure différents programmes d'ajustement structurel avec les institutions de Bretton Woods. Ceux-ci se sont d'abord traduits par le gel du recrutement des enseignants du cycle primaire dans la fonction publique, la fermeture des écoles normales d'instituteurs de l'enseignement général et une réduction des dépenses salariales en septembre 1993 de l'ordre de 60 pour cent. La part des dépenses non salariales (équipements, manuels scolaires, matériel pédagogique, etc.) s'est située en moyenne autour de 5,9 pour cent du budget national de l'éducation durant la période allant de fin 1993 jusqu'à présent, ce qui s'est avéré insuffisant pour faire face aux besoins des effectifs scolarisés.



7. En 1997, les autorités camerounaises ont conclu un nouvel accord avec le Fonds monétaire international au titre de la facilité d'ajustement structurel renforcée, en appui à son programme triennal économique et financier de réformes. Ce programme vise à mettre en place les conditions d'une croissance économique soutenue et d'un redressement durable des conditions de vie des populations. C'est dans ce cadre que le gouvernement a entrepris d'élaborer une stratégie de l'éducation visant à assurer une offre de services d'éducation quantitativement et qualitativement suffisants et à faciliter l'accès à l'école de tous les enfants.
8. Les objectifs du gouvernement en matière d'éducation étant d'améliorer l'accès et le maintien des élèves à l'école primaire et de développer leur capacité d'acquérir les connaissances grâce à une meilleure alimentation, le projet du PAM va dans le sens des initiatives nationales dans ce secteur.

Encadrement pédagogique

9. L'enseignement primaire est aujourd'hui assuré par trois types d'enseignants:
 - des enseignants titulaires relevant de la fonction publique;
 - des instituteurs vacataires contractuels¹;
 - des "maîtres des parents" directement recrutés et indemnisés par les associations de parents d'élèves (APE)².
10. La répartition des diverses catégories d'enseignants intervenant dans l'enseignement primaire est très variable d'une école à l'autre. Toutefois, le nombre global des maîtres des parents se révèle très important. Ainsi, dans la province du Nord, en février 2001, on dénombrait 763 enseignants titulaires (38 pour cent) pour 471 instituteurs vacataires (23 pour cent) et 780 maîtres des parents (39 pour cent).
11. Le déficit global dans l'encadrement pédagogique du primaire était estimé à 12 000 instituteurs en 1995. Afin de contribuer à le résorber, le gouvernement a décidé, en 2000, d'intégrer dans la fonction publique un contingent de 1 700 instituteurs vacataires, de recruter 1 300 nouveaux instituteurs pour la rentrée scolaire 2000/2001 et 1 800 en janvier 2001.
12. Les faiblesses actuelles de l'encadrement pédagogique, tant du point de vue quantitatif que qualitatif, jointes aux insuffisances des infrastructures scolaires, mettent en jeu la qualité de l'enseignement dispensé et limitent l'impact potentiel de l'appui du PAM en matière d'éducation.

Effectifs scolaires

13. Les effectifs scolarisés dans l'enseignement primaire depuis le début des années 90 ont connu une évolution contrastée, comme l'indique le suivi du taux brut de scolarisation (TBS)³: une diminution depuis la fin des années 80 (TBS: 95,6 pour cent en 1989/1990)

¹ Les centres de formation pédagogique ont été réouverts en 1995. Les enseignants ainsi formés n'ont pas de garantie d'emploi mais peuvent être recrutés en tant qu'instituteurs vacataires bénéficiant d'un contrat de deux ans renouvelable une fois. La durée de leur formation varie de un à trois ans suivant leur niveau d'études (BEPC, probatoire, baccalauréat).

² Les "maîtres des parents" n'ont pas d'autre formation professionnelle que celle reçue lors de journées pédagogiques organisées par les inspections d'arrondissement.

³ L'absence de données sur la population scolarisable ne permet pas de calculer le taux net de scolarisation.



jusqu'au milieu des années 90 (TBS: 72,9 pour cent en 1995/1996), soit une baisse de plus de 22 points en sept ans, suivie d'une reprise progressive durant les années suivantes (TBS: 81,8 pour cent en 1998/1999), soit une augmentation de neuf points en trois ans.

14. Cette dernière tendance a connu une accélération spectaculaire à la rentrée scolaire 2000/2001 après l'annonce par le Président de la République en février 2000 de la suppression des contributions exigibles au titre de la scolarité (1 500 FCFA par an et par élève).
15. Les écarts entre les taux bruts de scolarisation sont très marqués suivant les provinces. En 1998/1999, trois des dix provinces du pays avaient un TBS légèrement supérieur à 50 pour cent. Il faut remarquer qu'il s'agit de trois des quatre provinces d'intervention du projet (Adamaoua 52,8 pour cent, Nord 54,9 pour cent et Extrême-Nord 51,9 pour cent). Cette même année, la province de l'Est, quatrième province ciblée par le projet, se situait au sixième rang de l'ensemble des provinces, avec un TBS de 82,7 pour cent légèrement supérieur à la moyenne nationale (81,8 pour cent).
16. La disparité entre les sexes est également très marquée selon les provinces. Mis à part le Littoral, les provinces les plus scolarisées ont un indice de parité proche de 1 (correspondant à un nombre égal de filles et de garçons). En revanche, l'indice de parité dans les provinces de l'Adamaoua et du Nord est proche de 0,50 et encore plus bas dans l'Extrême-Nord (0,49).
17. Il ressort de ce qui précède que le choix des trois provinces septentrionales comme bénéficiaires prioritaires du soutien du PAM ainsi que l'accent porté sur la scolarisation des filles sont pleinement justifiés compte tenu de leur situation scolaire par rapport à la moyenne nationale. Le choix de la province de l'Est semble plus discutable. (Il faut cependant noter que, dans les zones rurales défavorisées de la province de l'Est appuyées par le projet, les taux de scolarisation sont largement inférieurs à la moyenne nationale, surtout pour les filles.)

Structure de gestion du projet

18. Conformément au plan d'opérations conclu entre le gouvernement et le PAM, le Ministère de l'éducation nationale est chargé de l'exécution et du suivi technique des réalisations du projet. Une structure de gestion du projet a été mise en place en conséquence: création d'une unité centrale de coordination et d'unités provinciales de coordination (UPC).
19. Il existe de fait un double circuit parallèle de collecte, de transmission et d'analyse des données depuis la base jusqu'au niveau central. Dans le premier circuit, les informations suivent la voie hiérarchique du Ministère de l'éducation nationale; dans le second, elles transitent au niveau provincial par le Secrétariat exécutif du Comité FAO/PAM pour parvenir au Secrétariat permanent FAO/PAM à Yaoundé.
20. Le système de suivi mis en place par le Ministère de l'éducation nationale connaît des faiblesses liées à des choix organisationnels, à des contraintes logistiques et à des défaillances humaines:
 - Au niveau provincial, les données sont rassemblées et traitées par le chef du service des activités post- et périscolaires, les cantines scolaires étant considérées comme des activités périscolaires. L'objectif pédagogique du projet aurait cependant dû conduire à associer l'inspecteur pédagogique provincial (coordonnateur de l'enseignement primaire et maternel) au suivi du projet, celui-ci ayant de par sa fonction la maîtrise de l'ensemble des données scolaires de la province.



- La faiblesse des moyens logistiques des inspecteurs d'arrondissement de l'enseignement primaire et maternel et des délégués départementaux de l'éducation nationale est souvent invoquée comme facteur limitant les possibilités de suivi et nuisant à la bonne collecte des données.
- Le suivi du projet par le Ministère de l'éducation nationale apparaît inégal selon les provinces bénéficiant de l'assistance du PAM: dans certaines provinces (Adamaoua, Est) les données collectées se sont révélées fragmentaires, voire erronées, mettant ainsi en question la fiabilité des synthèses élaborées puis transmises au niveau central. Un renforcement des capacités des personnels concernés semble donc nécessaire.

La situation dans les écoles visitées

Les écoles

21. La mission a pu visiter 20 écoles (soit 5 pour cent) sur les 444 sélectionnées par le projet, réparties dans les quatre provinces où intervient le PAM.

Infrastructure, mobilier et fournitures scolaires

22. Les bâtiments en "dur" sont, dans la plupart des cas, vétustes et mal entretenus. Dans les provinces du Nord et de l'Extrême-Nord, la mission a pu constater la présence de locaux construits en matériaux provisoires (avec un toit fait de branches couvertes de feuillage) abritant souvent les classes du niveau 1 (Section d'initiation au langage/cycle primaire [SIL/CP]). Par ailleurs, le nombre de salles de classe est insuffisant pour des effectifs en hausse constante et l'approvisionnement en eau devient un problème majeur dans les écoles situées en zone rurale dans les provinces du Nord et de l'Extrême Nord.
23. Les tables-bancs sont en nombre nettement insuffisant dans la majorité des écoles visitées, à l'exception de quelques classes des écoles recevant l'appui d'autres partenaires techniques et financiers (UNICEF, Japon, organisations non gouvernementales [ONG], etc.) De nombreuses salles de classe n'ont pas de placards fermant à clé pour ranger les livres et le matériel scolaire. Les enfants du niveau 1 (SIL/CP) qui représentent le pourcentage le plus important des effectifs des écoles, sont souvent assis à même le sol ou sur des pierres (notamment dans le Nord et l'Extrême-Nord). Les tableaux noirs sont souvent le seul support didactique dont dispose l'enseignant.
24. Si les enseignants disposent des manuels en vigueur, les élèves ne disposent pas de manuels en nombre suffisant et n'ont souvent qu'une ardoise, une craie, un cahier, un crayon ou un stylo pour travailler.

Le personnel enseignant

25. Les 20 écoles visitées ont 80 enseignants répartis selon les catégories suivantes:
- instituteurs titulaires 25 (soit 31 pour cent)
 - instituteurs vacataires contractuels 16 (soit 20 pour cent)
 - maîtres des parents ou "bénévoles" 39 (soit 49 pour cent)
26. Le pourcentage élevé de "maîtres des parents" non qualifiés pourrait avoir une forte incidence sur la qualité de l'enseignement dispensé aux élèves.



Impact du projet sur la scolarité

27. La présente mission n'a pu procéder à une analyse statistique exhaustive de l'ensemble des données relatives à l'exécution du projet. D'une part, les données chiffrées communiquées par deux des quatre UPC étaient soit incomplètes, soit erronées. D'autre part, suite à une réorganisation de l'organigramme du Ministère de l'éducation nationale, la Direction de l'enseignement primaire ne possédait pas de dossier regroupant l'ensemble des données statistiques mises à jour pour l'enseignement primaire⁴. Ces contraintes ont limité les possibilités de comparaison globale entre les écoles assistées par le projet du PAM et l'ensemble des établissements scolaires du primaire.
28. Sur la base des données disponibles, on constate que les effectifs totaux des écoles assistées ont considérablement augmenté entre l'année scolaire 1997/1998 et aujourd'hui dans les deux provinces les plus septentrionales:
- dans le Nord, les effectifs sont passés de 12 459 en 1997/1998 à 22 929 en 2000/2001, soit une progression de 84 pour cent;
 - dans l'Extrême-Nord, les effectifs sont passés de 13 802 en 1997/1998 à 44 055 en 2000/2001, soit une progression de 219 pour cent (les effectifs ont plus que triplés).
29. Dans les deux autres provinces les résultats connus sont moins spectaculaires:
- progression de 15,73 pour cent dans l'Adamaoua, où les effectifs sont passés de 9 774 en 1998/1999 à 11 311 en 1999/2000;
 - progression de 10,53 pour cent sur un échantillon de 29 pour cent des écoles assistées dans l'Est, dont les effectifs sont passés de 4 548 en 1998/1999 à 5 027 en 1999/2000.
30. Dans les deux provinces où les comparaisons sont possibles, les chiffres font apparaître une très nette différence entre l'évolution du nombre des inscriptions dans les écoles recevant une assistance du PAM et les autres:

PROGRESSION DE L'ENSEMBLE DES INSCRIPTIONS DE 1997/1998 À 2000/2001

Province	Écoles non assistées (%)	Écoles assistées (%)
Nord	75,59	84,04
Extrême-Nord	111,65	219,19

31. La différence est encore plus marquée en ce qui concerne la scolarisation des filles:

PROGRESSION DES INSCRIPTIONS DE 1997/1998 À 2000/2001, PAR SEXE

Province	Écoles non assistées (%)		Écoles assistées (%)	
	Garçons	Filles	Garçons	Filles
Nord	70,60	85,14	74	113,10
Extrême-Nord	96,21	147,67	184,28	312,27

⁴ La Direction de la prospective et de la recherche documentaire est désormais en charge des données statistiques du Ministère de l'éducation nationale. Une collecte des données était en cours au moment de la présente mission, dont les résultats sont attendus pour juin 2001.



32. Pour les autres provinces, il n'a malheureusement pas été possible d'effectuer des comparaisons en raison d'incohérences entre les statistiques de diverses sources. Les visites de terrain effectuées par la mission ont cependant confirmé la tendance générale et permettent d'affirmer que l'assistance du PAM a eu un impact très important sur la scolarisation des enfants, tout particulièrement sur celle des filles, indépendamment des effets induits par la suppression récente des contributions exigibles.
33. Lors des visites de terrain, la mission a cependant constaté que l'attrait des écoles recevant une assistance du PAM pouvait entraîner des effets peu souhaitables ou imprévus:
- Il arrive parfois que des élèves quittent l'école où ils étaient initialement inscrits pour fréquenter des écoles bénéficiaires proches.
 - Certains directeurs d'écoles recevant une aide acceptent des "auditeurs libres" comme bénéficiaires de la cantine scolaire. Il s'agit d'enfants de 4 à 5 ans qui n'ont pas encore atteint l'âge scolaire.
 - L'accroissement des effectifs des élèves dans les écoles appuyées par le PAM n'ayant pas été suivi d'une augmentation du nombre des instituteurs, ces derniers ont beaucoup de difficultés à maintenir la qualité de leur enseignement et de bonnes conditions d'apprentissage dans les classes.
34. La fréquentation scolaire enregistre également de très bons résultats avec des taux généralement supérieurs à 95 pour cent, aussi bien pour les garçons que pour les filles. Une comparaison généralisée des taux d'abandon entre les écoles recevant ou non une aide du PAM n'est pas possible en l'état actuel des statistiques. Toutefois, des comparaisons effectuées sur des échantillons limités font apparaître que le taux d'abandon est faible dans les écoles bénéficiaires de l'aide du PAM. L'influence des distributions de rations sèches aux filles de CE2, CM1 et CM2 est difficile à estimer à l'heure actuelle, dans la mesure où ces distributions n'ont commencé qu'en 1999/2000.
35. Il ressort des résultats des examens trimestriels que les taux de réussite scolaire sont en constante augmentation dans les écoles bénéficiaires: par exemple la progression a été de 48 pour cent en 1997/1998 à 62 pour cent en 2000/2001 dans l'Extrême-Nord. Ces taux apparaissent cependant très inégaux selon les provinces, et suivant les départements au sein d'une même province. Dans tous les cas, les UPC insistent sur le fait que les performances scolaires sont tributaires de nombreux facteurs, notamment les structures d'accueil et l'effectif et la qualité du corps enseignant.

La gestion des cantines scolaires

36. Les cantines scolaires fonctionnent bien dans les écoles visitées. Elles sont toutes dotées d'une cuisine construite par l'APE ou par les membres de la communauté villageoise et d'un local servant de magasin de stockage des denrées (construction spécialement conçue à cet usage ou pièce ou domicile personnel d'un membre du comité de gestion).

Le rôle des APE

37. Le président du comité de gestion de la cantine est en général le président de l'APE. Il travaille en collaboration avec le directeur de l'école. Les APE sont sollicitées pour: i) la construction des cantines; ii) la rétribution des maîtres bénévoles; iii) le dédommagement des cuisinières bénévoles; iv) la réparation ou construction de salles de classe.



38. Les cotisations à l'APE s'échelonnent entre 500 FCFA et 1 800 FCFA par élève ou par famille et par an. Ces cotisations varient selon le niveau de vie des communautés. La mission a constaté que les APE recevaient généralement de nombreuses demandes d'assistance et que si les contributions exigibles avaient été supprimées par un décret présidentiel, l'école n'était pas pour autant gratuite. En fait, l'abolition des droits de scolarité officiels pourrait conduire, avec le temps, à des demandes de fonds moins officielles aux parents, étant donné que les écoles s'efforcent par tous les moyens de remplacer les revenus perdus.

Apport des parents aux cantines

39. Cet apport est variable selon la localisation des écoles visitées, l'importance que revêt l'école aux yeux des communautés, le dynamisme du président de l'APE et du directeur d'école, l'implication et la formation des chefs traditionnels. Dans l'ensemble, la mission a pu constater une participation active des parents, mais a rencontré essentiellement des hommes. Dans presque toutes les écoles, les femmes se chargeaient de la préparation des repas.

L'appropriation du projet par les communautés

40. Actuellement, il semble prématuré de parler "d'appropriation". Il ressort des échanges entre les membres de la mission et les différents intervenants du projet que si le PAM arrêtaient les distributions de denrées, il serait alors très difficile pour les communautés de prendre la relève même si certains parents ont déclaré qu'ils pourraient faire face à des ruptures temporaires d'approvisionnement.
41. Des initiatives prises par certains comités sont à encourager et à diffuser, telles que:
- création de jardins scolaires pour produire des denrées complémentaires, comme les oignons et les tomates;
 - vente de produits pour financer les cantines scolaires;
 - collaboration étroite entre les différents partenaires, notamment les chefs traditionnels;
 - ajustement des rations selon la disponibilité des stocks.

Le système logistique du projet

42. Les produits importés par le PAM arrivent au port de Douala. En ce qui concerne les vivres à destination des trois provinces septentrionales, un transitaire sélectionné par le PAM les transporte par chemin de fer au point de livraison avancé (PLA) de Ngaoundéré (Province d'Adamaoua), doté d'un magasin de stockage de 2 000 tonnes, qui est bien géré par le Comité de gestion FAO/PAM provincial. Une partie des vivres est transférée par camion jusqu'aux provinces du Nord et de l'Extrême-Nord, où se trouvent les deux PLA de Garoua et Maroua (qui ont une capacité de stockage de 800 tonnes chacun). En ce qui concerne la province de l'Est, le transitaire transporte les vivres du PAM par camion au PLA de Bertoua, où le Comité de gestion FAO/PAM prend en charge le transport secondaire.
43. Pour les trois provinces septentrionales, le PAM paie actuellement les frais de transport des PLA aux écoles, en passant des contrats avec des transporteurs privés. Pour la province de l'Est, le gouvernement organise et prend à sa charge les frais de transport jusqu'aux écoles. Pour cela, le gouvernement bénéficie de la contribution antérieure de trois camions du PAM. Ces modalités ont donné de bons résultats pendant l'année scolaire en cours (2000/2001) et ont garanti un volume de livraison beaucoup plus élevé dans les écoles



ciblées de la province de l'Est. Le Comité de gestion PAM/FAO a également pris à sa charge les frais de gestion, d'emmagasiner et d'entretien des entrepôts aux PLA des quatre provinces.

44. Les frais de transport secondaire encourus par le PAM dans les trois provinces vont en augmentant. Cette hausse est due au mauvais état saisonnier des routes, à l'insuffisance de l'infrastructure des zones desservies, à l'accroissement des dépenses connexes (carburant, entretien, pièces détachées, etc.) et à la nouvelle politique de libéralisation du secteur des transports routiers, qui est soumis à une concurrence effective partielle. Cela signifie que le PAM pourrait devoir faire face à des problèmes de financement à moyen terme des frais de transport dans les trois provinces du nord. Il semble que le PAM se soit impliqué dans le transport secondaire plus que prévu dans les documents de base, et ce pour assurer un calendrier efficace de livraisons aux écoles.
45. La gestion des vivres du PAM était assez bonne dans l'ensemble des écoles visitées, dans le sens où elle faisait l'objet d'une attention adéquate de la part des communautés et des personnes responsables. La plupart des responsables ont été en mesure de donner des situations de stock précises et la mission a pu contrôler les fiches de stock, les rapports mensuels et trimestriels de la cantine et les bordereaux de livraison. Toutefois, la mission a noté des ruptures de stocks dans la plupart des écoles visitées —notamment à la rentrée (septembre à octobre 2000) et, souvent, au mois de février 2001. Ces ruptures de stock sont dues à des problèmes de transport et à la non-disponibilité de certains aliments (notamment du sel iodé) pendant quelques mois.

La livraison des vivres du PAM et le taux d'utilisation

46. Pendant les deux premières années du projet, la livraison et la distribution des aliments ont enregistré des retards assez importants, dus principalement à des problèmes logistiques au niveau des provinces. Certaines écoles ciblées ont reçu peu, voire aucun produit alimentaire pendant les deux premières années. La situation s'est beaucoup améliorée pendant la troisième année du projet et, actuellement, les distributions ont lieu ponctuellement dans près de 100 pour cent des 444 écoles sélectionnées. Par suite, en partie, de ces retards et problèmes pendant les deux premières années du projet, l'utilisation des produits du PAM n'a pas atteint le niveau prévu dans les documents de base. En effet, l'utilisation au 30 juin 2001 était estimée à 9 449 tonnes (tous produits confondus), soit 52 pour cent du total alloué au projet (et 70 pour cent du taux d'utilisation prévu pour cette date).
47. La sous-utilisation des vivres est aussi due en grande partie au fait que le nombre d'inscriptions des filles dans les classes de CE2, CM1 et CM2 a été beaucoup plus faible que prévu dans les projections du projet. Actuellement 6 764 filles sont inscrites, au lieu des 16 500 prévues pour la troisième année du projet —soit seulement 41 pour cent. Dans les documents de base, les rations sèches destinées aux filles représentaient 63 pour cent du total des produits (11 520 tonnes des 18 223 tonnes approuvées). D'autre part, les effectifs des cantines scolaires sont actuellement beaucoup plus élevés que prévu dans les documents de base (près de 92 000 au lieu de 50 000 pour la troisième année du projet).
48. Néanmoins, vu la sous-utilisation des produits du PAM jusqu'à ce jour, la mission prévoit que le projet actuel pourrait être prolongé d'une année (jusqu'au mois de juin 2003) en y ajoutant les 1 058 tonnes de céréales des États-Unis prévues dans le cadre de l'Initiative en faveur de l'alimentation scolaire. Il faudrait également ajouter quelque 290 tonnes d'huile végétale et 48 tonnes de sel iodé moyennant une révision budgétaire du PAM. Ce calcul est basé sur une hypothèse de 92 000 élèves bénéficiaires des cantines



scolaires en 2001/2002 et 2002/2003, 10 000 bénéficiaires de rations sèches en 2001/2002 et 12 000 bénéficiaires de rations sèches en 2002/2003.

L'assortiment alimentaire

49. L'assortiment alimentaire est composé de céréales (riz, farine de maïs), légumineuses (pois, haricots), huile végétale enrichie en vitamine A et sel iodé. Jusqu'à ce jour, le riz (importé) représente 70 pour cent des céréales livrées au projet et la farine de maïs (achetée localement) 30 pour cent. En ce qui concerne les légumineuses, ces chiffres sont de 94 pour cent pour les pois verts et jaunes (importés) et de 6 pour cent pour les haricots (achetés localement). L'huile végétale est intégralement importée, alors que le sel iodé est acheté localement.
50. Bien que le maïs soit un aliment de base dans plusieurs provinces, la farine de maïs pose des problèmes pour les cantines scolaires, en raison de l'effort requis pour sa cuisson. Pour les légumineuses, l'achat de haricots (niébé ou haricots rouges) serait préférable, selon les disponibilités de fonds du PAM et l'offre des produits sur les marchés locaux ou régionaux.

Impact sur les femmes et les jeunes filles

51. La participation des femmes à la gestion des cantines est structurellement faible. Dans presque toutes les écoles visitées, les femmes étaient absentes des processus de décisions et étaient reléguées à des tâches secondaires, telles que la préparation de la nourriture.
52. Le projet a déjà permis d'augmenter considérablement le nombre de filles scolarisées (en particulier dans les deux provinces les plus au nord), d'assurer un meilleur équilibre entre le nombre de filles et de garçons dans les écoles, et de stabiliser le taux de fréquentation des filles. Par ailleurs, elles occupent maintenant une place plus importante dans la communauté et au sein de leur famille en raison de la ration sèche qu'elles emportent chez elles.
53. Comme mentionné plus haut, le nombre de filles (des trois dernières années du primaire) bénéficiaires de la ration sèche est beaucoup plus faible que prévu dans les documents de base (actuellement 6 764 au lieu de 16 500). Ceci est sans doute dû à une surestimation lors de la conception du projet.

Le suivi du projet

54. En général, le suivi du projet a été assez faible pendant les deux premières années. La mission d'évaluation n'a pu consulter que quelques rapports de suivi pour cette période.
55. Cette situation est imputable en partie au manque de fonds pour entreprendre une étude de référence, à la pénurie de personnel (deux des postes de Volontaires des Nations Unies prévus n'ont pas été pourvus) et à l'insuffisance des fonds alloués au projet au titre des coûts d'appui directs (CAD), en raison des restrictions affectant les ressources du PAM au développement.
56. Les choses se sont considérablement améliorées pendant la troisième année du projet (2000/2001) en ce qui concerne le suivi par le Comité de gestion FAO/PAM et le PAM lui-même. Cela est dû, en partie, à l'allocation récente de trois voitures tout terrain aux Comités de gestion FAO/PAM des provinces du nord. Pour le PAM, l'intensification du suivi est due à l'allocation de fonds dans le cadre d'un don canadien ("Impact Grant").
57. Le bureau auxiliaire de Garoua (Province du Nord) est chargé du suivi journalier du projet, de l'allocation des vivres du PAM aux écoles (en étroite collaboration avec les



contreparties) et de la gestion des contrats pour le transport secondaire jusqu'aux écoles dans les trois provinces septentrionales. A cette fin, il utilise un formulaire de suivi pendant les visites aux écoles. Ce formulaire rassemble des renseignements sur le fonctionnement de la cantine, l'évolution des indicateurs pédagogiques, la gestion des vivres, le nombre de filles ayant reçu des rations sèches, la participation et la contribution des communautés, le fonctionnement du comité de gestion de la cantine et la présentation des rapports de suivi. De manière générale, le suivi semble s'être amélioré depuis le transfert à Garoua des fonctions courantes d'exécution et de suivi du projet incombant au bureau de pays.

58. Néanmoins, les distances à parcourir à l'intérieur des quatre provinces et entre elles posent des problèmes de suivi dans toutes les écoles. Le personnel du PAM ne parvient actuellement qu'à visiter environ un tiers des écoles une fois par an. Le personnel du Comité de gestion FAO/PAM au niveau provincial peut visiter les écoles plus régulièrement (surtout lors des livraisons de vivres); toutefois, ces visites sont souvent moins liées au suivi qu'à la gestion et la logistique du projet. Comme mentionné ailleurs, le personnel provincial du Ministère de l'éducation nationale réalise relativement peu de missions de suivi sur le terrain, faute, principalement, de moyens de transport.
59. Pour améliorer le suivi du projet, le PAM doit établir une antenne dans la Province de l'Est. Cette province est la plus éloignée du bureau auxiliaire du PAM à Garoua et pose des problèmes particuliers de suivi. L'antenne pourrait être gérée par un volontaire des Nations Unies international, avec l'appui d'un assistant de suivi recruté localement et d'un chauffeur. En outre, en raison du départ récent du chargé de programme international (chef du bureau auxiliaire de Garoua), le bureau auxiliaire doit être renforcé par le recrutement d'un assistant de suivi recruté localement.

CONCLUSIONS

60. La mission a constaté que le projet est en voie d'atteindre pleinement deux des trois objectifs immédiats qui lui sont assignés:
- L'existence de cantines scolaires dans les écoles assistées par le PAM a largement contribué à augmenter la fréquentation des écoles primaires dans quatre provinces défavorisées.
 - L'appui du PAM a également permis de relever les taux d'inscription et d'assiduité des filles dans des écoles auxquelles, pour diverses raisons, elles n'avaient peu ou pas accès jusqu'à présent.
61. On peut donc conclure que le projet a eu un impact important sur l'amélioration de l'accès à la scolarité, particulièrement des filles.
62. Il n'a pas été possible de vérifier si le projet pouvait réaliser son troisième objectif: améliorer les capacités d'acquisition des connaissances des élèves grâce à l'apport d'un complément alimentaire équilibré. Le fait que le repas de la cantine soit servi à midi (vers la fin de la journée scolaire) laisse à penser que cet objectif sera difficile à mesurer. Les enfants quittent habituellement l'école une ou deux heures seulement après avoir mangé, et la plupart des cours ont lieu avant le repas.
63. Il est clair que certaines mesures s'imposent pour améliorer l'exécution du projet qui, sinon, risque de ne pas atteindre l'impact à long terme souhaité.
64. Il est essentiel que l'action des communautés bénéficiaires et de ceux qui ont été mandatés par le projet soit renforcée par des efforts du Ministère de l'éducation, en particulier en ce qui concerne l'offre de services d'enseignement. Le cadre scolaire du



projet est généralement déficient. La mission a constaté une grave pénurie d'équipement scolaire et de matériel didactique ainsi qu'un manque d'instituteurs. La mise en place de partenariats plus étroits avec d'autres organismes multilatéraux et bilatéraux pourrait contribuer à améliorer cette situation, étant donné que les insuffisances actuelles des équipements scolaires, du matériel didactique et du personnel enseignant sont autant de contraintes limitant l'impact potentiel de l'appui du PAM en matière d'éducation.

RECOMMANDATIONS

65. Pour le projet actuel:

- Le Ministère de l'éducation nationale doit veiller à ce que l'assistance du PAM soit facilitée par un appui pédagogique plus sérieux aux écoles bénéficiaires, faute de quoi le projet risque de ne pas atteindre son principal objectif qui est de nature éducative.
- Afin d'assurer un authentique suivi de l'exécution du projet et de mesurer son impact éducatif, le Ministère de l'éducation nationale doit renforcer les capacités de ses agents qui participent à la gestion du projet, notamment en ce qui concerne la collecte et le traitement des données statistiques. Un appui pourrait être recherché auprès des différents partenaires techniques et financiers, multilatéraux et bilatéraux, présents au Cameroun et intervenant dans ce domaine.
- L'unité de coordination centrale et les unités provinciales du projet doivent prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que seuls les bénéficiaires du projet (enfants scolarisés de 6 à 14 ans) bénéficient des denrées alimentaires du PAM au sein des cantines scolaires.
- Les unités de coordination centrale et provinciale doivent s'assurer que les directeurs d'école n'inscrivent pas dans les écoles assistées par le PAM des enfants qui pourraient normalement être inscrits dans une autre école, plus proche de leur lieu de résidence.
- L'UPC doit insister sur une participation active et soutenue de la communauté dans la gestion de la cantine.
- Vu l'augmentation massive des élèves dans les écoles assistées, il faudra fixer dorénavant un plafond au nombre de bénéficiaires de la cantine. En cas contraire, des problèmes liés à une pénurie de ressources alimentaires pourraient se poser à moyen terme.
- Afin de réduire les frais de transport secondaire et l'effet de migration des élèves venant d'écoles non assistées, une concentration géographique des écoles recevant une aide pourrait s'avérer nécessaire.
- Le PAM et ses homologues doivent assurer une participation plus active des femmes dans les APE et dans les comités de gestion de la cantine scolaire.
- Le bureau du PAM au Cameroun, assisté par le conseiller régional pour la logistique, doit recalculer la matrice des frais de TIEM pour s'assurer que le PAM peut rester dans la limite de ses engagements budgétaires au titre du TIEM pour la durée du projet. Le PAM devrait également évaluer dans quelle mesure le gouvernement respecte ses engagements en la matière.
- Le PAM doit établir une antenne à Bertoua pour améliorer le suivi dans la Province de l'Est, certains travaux préparatoires ayant déjà été effectués à cette fin. De plus, il



serait souhaitable de recruter localement un assistant supplémentaire pour le bureau auxiliaire de Garoua afin de renforcer le suivi dans les trois autres provinces.

- Les documents de base du projet actuel ont été établis sur la base de 180 jours pour l'année scolaire alors que, en réalité, le nombre de jours n'excède pas 165. Les besoins futurs en aide alimentaire devront donc être calculés sur la base d'un maximum de 165 jours par an.
 - Le PAM doit s'assurer que le "Guide pratique de gestion des cantines scolaires" est distribué à toutes les écoles bénéficiaires, ce qui n'est actuellement pas le cas.
66. Pour le projet futur (élargissement dans le cadre du futur programme de pays)⁵:
- La priorité doit être donnée aux deux provinces du Nord et de l'Extrême-Nord compte tenu de leurs indicateurs socio-économiques et de sécurité alimentaire, qui sont manifestement plus défavorables. Le faible taux de fréquentation scolaire dans la province de l'Adamaoua (52,8 pour cent) justifie la poursuite de l'assistance du PAM. Dans le contexte du prochain programme de pays, le PAM et le gouvernement devront cependant redéfinir les politiques et les stratégies d'alimentation scolaire dans les écoles primaires rurales de la province de l'Est.
 - Étant donné que la ration sèche sert de transfert de revenu (et n'a pas d'objectif nutritionnel spécifique), le PAM pourrait limiter la ration sèche à 50 kilogrammes de céréales par écolière remplissant les conditions requises et par trimestre scolaire.

⁵ Le schéma de stratégie de pays (SSP) de mai 2000 prévoit l'élargissement du projet dans les quatre provinces.



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

APE	Association de parents d'élèves
PIB	Produit intérieur brut
PLA	Point de livraison avancé
SIL/CP	Section d'initiation au langage/cycle primaire
TBS	Taux brut de scolarisation
TIEM	Transport intérieur, entreposage et manutention
UPC	Unité provinciale de coordination
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
ONG	Organisation non gouvernementale

