

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 24 - 26 mars 1997

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 5 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/97/5/Add.3
19 février 1997
ORIGINAL: ANGLAIS

Evaluation thématique du projet Brésil 2732 (Elarg.1) - Alimentation des enfants d'âge préscolaire et des élèves des écoles primaires dans les zones défavorisées

	Projet initial	Elargissement 1
Coût total des produits alimentaires	38 722 179 dollars	16 971 613 dollars
Coût total pour le PAM	44 849 237 dollars	19 269 762 dollars
Date d'approbation du projet	Novembre 1984	Décembre 1990
Date de la signature du plan d'opérations	Décembre 1984	Juillet 1991
Date de la première distribution	Mai 1985	Février 1992
Durée du projet	Cinq ans	Quatre ans
Date officielle d'achèvement	Décembre 1990	Février 1996
Date de l'évaluation	Mai 1988	Janvier/avril 1996
Composition de la mission	PAM/FAO/ UNESCO/OMS	PAM/Gouvernement brésilien ²

¹ L'évaluation thématique a été coordonnée par un fonctionnaire du PAM spécialiste de l'évaluation. Le rapport complet (en portugais) seulement peut être obtenu sur demande.

² La mission, organisée avec le Gouvernement brésilien, a bénéficié de l'appui d'un chef d'équipe local (consultant) PAM, de trois hauts fonctionnaires du Ministère de l'éducation, de la Fondation d'aide aux écoliers (FAE), de la Société nationale d'approvisionnement alimentaire (CONAB) et d'un représentant d'une ONG locale, l'Association pour les projets contre la faim (AGORA).

RÉSUMÉ

Le PAM apporte son assistance au Programme national d'alimentation scolaire (PNAS) qui, avec ses 32,5 millions de bénéficiaires, est le plus grand projet d'alimentation scolaire jamais organisé dans le monde. L'assistance du PAM a été bien ciblée et, globalement, le fonctionnement du projet a été satisfaisant. L'évaluation thématique a plus particulièrement porté sur la décentralisation du PNAS et sur les modalités du retrait du PAM. Elle a montré que, pour que l'aide du PAM aux programmes d'alimentation scolaire soit efficace, il faut notamment: a) que le gouvernement s'engage résolument à appliquer une politique qui établit un lien étroit entre alimentation scolaire et éducation; b) que l'on adopte une approche décentralisée de l'éducation et de l'alimentation scolaire et que l'on favorise sur tous les plans la participation locale à l'alimentation scolaire; c) qu'une stratégie responsable et transparente de retrait progressif du soutien extérieur fasse partie intégrante de la conception, du suivi et de l'évaluation de tous les projets, en cours ou futurs, d'alimentation scolaire bénéficiant de l'aide du PAM.

L'évaluation aboutit à la recommandation que tous les projets existants d'alimentation scolaire soient passés en revue dans cette optique et que l'on élabore des directives et des procédures permettant de traiter de manière plus constructive les problèmes posés par le retrait.

Le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à apporter leur exemplaire personnel en séance et à ne pas demander d'exemplaires supplémentaires.

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

Conformément aux décisions relatives aux méthodes de travail prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1996, le Secrétariat s'est efforcé de préparer à l'intention du Conseil une documentation concise et orientée vers la décision. Les réunions du Conseil d'administration seront conduites avec efficacité, dans le cadre d'un dialogue et d'échanges de vues plus larges entre les délégations et le Secrétariat. Le Secrétariat poursuivra ses efforts afin de promouvoir ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite par conséquent les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en plénière par le Conseil.

Les fonctionnaires du PAM chargés du présent document sont les suivants:

Directeur, Bureau de l'évaluation: W. Kiene tel.: 5228-2029

Chargé de l'évaluation: Y. Gonzalez Coral tel.: 5228-2034

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 5228-2641).



INTRODUCTION

1. La diminution des ressources disponibles pour le développement et plus particulièrement des disponibilités d'aide alimentaire soulève un certain nombre de questions en ce qui concerne l'utilisation future de cette aide à l'appui de la valorisation des ressources humaines.
2. Conformément au Plan stratégique et financier du PAM, le Bureau de l'évaluation a entrepris toute une série d'évaluations thématiques portant sur des points précis afin a) de permettre au PAM de mieux comprendre les enseignements qu'il faut tirer des expériences passées pour ses interventions futures; b) de faciliter l'établissement de politiques appropriées; c) de contribuer à l'élaboration de procédures opérationnelles concrètes, fondées sur ces décisions stratégiques.
3. Les projets d'alimentation scolaire du PAM tels que le projet Brésil 2732 sont de plus en plus critiqués. On leur reproche de perdurer, de créer une dépendance vis-à-vis de l'aide étrangère, d'avoir parfois des effets pervers sur les habitudes alimentaires, de ne pas encourager la production agricole locale ni l'auto-assistance et, trop souvent, de péricliter une fois que cesse l'aide alimentaire extérieure. Le PAM s'est préoccupé à juste titre des problèmes posés par les projets de longue durée bénéficiant d'une aide alimentaire et notamment du problème du retrait progressif de cette aide. Il a été reconnu que, par nature, les projets d'alimentation scolaire n'ont pas de limites bien définies, mais que des limites doivent être fixées pour l'appui extérieur.
4. A plusieurs reprises, quand des programmes nationaux d'alimentation scolaire ont été appuyés par une aide alimentaire de longue durée, le PAM s'est vu obligé de mettre un terme à cette aide. Or, ce désengagement s'est révélé très difficile lorsque les gouvernements bénéficiaires, pour des raisons d'ajustement économique, ont eu du mal à trouver par eux-mêmes les fonds nécessaires pour affecter des crédits supplémentaires à leurs programmes sociaux. On reconnaît qu'il faudrait se désengager d'un plus grand nombre de projets mais qu'il n'existe pas encore de mécanismes, de procédures et de calendriers suffisamment précis, propres à permettre aux collectivités locales ou aux gouvernements bénéficiaires de prendre la relève. Il est clair également que la stratégie de retrait du PAM n'est pas définie de manière suffisamment précise lors de l'élaboration des projets.

Objet et champ de l'évaluation thématique

5. Il a été décidé d'entreprendre une évaluation thématique au Brésil parce que ce pays a un grand programme d'alimentation scolaire et a reçu une aide extérieure considérable. Le travail a consisté à évaluer les principales caractéristiques du Programme national d'alimentation scolaire du Brésil (PNAS) et de rapprocher les résultats de ceux du projet Brésil 2732 (Elarg.1) - "Alimentation des enfants d'âge préscolaire et des élèves des écoles primaires dans les zones déshéritées"- dont le PAM s'est retiré en 1995. L'évaluation a principalement porté sur a) les efforts faits par le Brésil pour décentraliser le PNAS; b) la contribution du PAM à cette stratégie; c) les conséquences de la décentralisation pour une stratégie efficace de retrait.
6. La mission d'évaluation thématique a été montée par le PAM en coopération avec le Gouvernement brésilien et s'est déroulée parallèlement à une étude sur documents, à une enquête par questionnaires et à des visites à certaines municipalités. L'évaluation avait pour



objet d'identifier les domaines dans lesquels le PAM pourrait améliorer son approche du calendrier de l'aide aux projets d'alimentation scolaire.

PRINCIPALES CONSTATATIONS

Le Programme national d'alimentation scolaire et la décentralisation

7. Il est reconnu que le Brésil a fait de remarquables efforts pour améliorer l'accès à l'enseignement de base et pour réduire l'incidence des carences nutritionnelles parmi les enfants d'âge préscolaire et les élèves des écoles primaires dans les zones déshéritées. Pour atteindre ces objectifs, il a lancé au début des années trente plusieurs programmes d'alimentation scolaire qui ont fini par former le Programme national d'alimentation scolaire, connu localement sous le nom de programme de repas scolaires ("merenda escolar").
8. Le Programme national d'alimentation scolaire est exécuté par la Fondation d'aide aux écoliers (FAE) sous la supervision du Ministère de l'éducation. Il compte actuellement 32,5 millions de bénéficiaires. C'est le plus grand programme social ciblé du pays. C'est, dans le contexte des politiques alimentaires et nutritionnelles du Brésil, le seul programme à avoir été maintenu et même élargi et modernisé au fil des décennies. Par son assistance aux élèves des écoles primaires, le PNAS a joué un rôle particulièrement important en fournissant un appui et des services sociaux d'importance capitale aux collectivités rurales les plus désavantagées. Il a été noté que le gouvernement a déjà enregistré beaucoup de progrès, dont on ne peut que le féliciter, dans le secteur de l'éducation. Les taux d'inscription et de fréquentation scolaires sont en effet élevés.
9. Le PNAS est aussi aujourd'hui un important programme de soutien socio-économique. La valeur des produits alimentaires qu'il fournit avoisine 24 dollars¹ par tête et par an. Comme la plupart des familles ont deux ou trois enfants d'âge scolaire, cela représente pour elles un revenu supplémentaire de 48 à 72 dollars, soit environ 10 pour cent du revenu annuel des familles vivant dans la pauvreté absolue. Le PNAS a donc un effet direct important sur les revenus et la sécurité alimentaire des ménages.
10. A l'origine, le PNAS était un programme vertical n'ayant guère de liens avec d'autres interventions comme si l'alimentation était une fin en soi et non pas un moyen. Il n'existait pas de liens suffisants avec les ressources et les programmes de développement des autres ministères intéressés, de même qu'il n'existait pas une coordination suffisante avec les projets et programmes d'autres donateurs ou organismes de développement opérant au Brésil (par exemple, UNICEF, OMS et ONG).
11. La décentralisation du programme des repas scolaires a commencé à prendre forme au milieu des années 80. En 1988, conformément à la nouvelle Constitution, il a été décidé que la responsabilité des services sociaux, notamment de l'éducation, serait transférée aux collectivités locales et des dispositions ont été prises en vue d'un accroissement notable des budgets municipaux pour l'achat de produits alimentaires sur les marchés locaux et régionaux.

¹ Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis. Au moment de l'évaluation, le taux de change était de 0,963 reais pour un dollar des Etats-Unis.



12. La décentralisation globale du PNAS a ouvert la voie à d'énormes possibilités de développement socio-économique intégré, notamment dans les petites municipalités ayant le plus de besoins, en particulier celles du nord, du nord-est et du centre-ouest du Brésil. Les fonds transférés aux collectivités locales par le pouvoir fédéral pour l'alimentation scolaire représentaient généralement de 5 à 10 pour cent du budget total des petites municipalités. Lorsque les municipalités ont réussi à acheter sur place la totalité des produits alimentaires de base dont elles avaient besoin, l'économie locale s'en est trouvée beaucoup renforcée. En garantissant des débouchés aux producteurs et aux négociants locaux de produits alimentaires, la décentralisation a donc eu un autre effet direct sur la sécurité alimentaire, sur les revenus et sur les conditions de vie des populations locales.
13. L'étude a conclu que la décentralisation était d'un bon rapport coût/efficacité car elle faisait baisser le coût des rations alimentaires par enfant et par jour tout en améliorant, sur le plan de la qualité et de la quantité, les menus scolaires quotidiens. Avec le même budget, il est devenu possible d'acheter en plus grandes quantités des produits alimentaires périssables ou non périssables de meilleure qualité et mieux adaptés aux habitudes alimentaires locales. En outre, ce système a permis de maintenir l'assortiment de produits alimentaires même lorsque les crédits budgétaires aux municipalités ont pris du retard.
14. Compte tenu de l'ampleur et de la complexité de la décentralisation, la gestion globale du PNAS a été jugée satisfaisante. Toutefois, la participation hésitante de la collectivité à la gestion de l'alimentation scolaire a sérieusement entravé l'exécution du PNAS. La collectivité a fini par considérer celui-ci comme un droit, comme un service social assuré par le gouvernement. Dans ces conditions, il est douteux que le PNAS demeure viable quand le gouvernement mettra un terme à son aide. La mission considère que le PNAS n'a pas fait suffisamment d'efforts pour faire participer les collectivités bénéficiant de l'aide à un processus de décision propre à favoriser l'autodépendance.
15. Bien qu'elle soit globalement un succès, la décentralisation a aussi été freinée par d'autres facteurs:
 - a) manque de volonté politique de la part de certaines autorités locales, au niveau des Etats et des municipalités, ce qui entrave l'exécution du programme;
 - b) pénurie de personnel local qualifié pour la commande et l'achat des produits alimentaires au niveau municipal;
 - c) capacité limitée des producteurs et des négociants locaux de produits alimentaires de participer aux procédures d'achat;
 - d) capacité insuffisante de stockage des produits alimentaires, notamment des produits périssables, dans les écoles;
 - e) coordination insuffisante entre le PNAS et les initiatives prises par la collectivité dans les écoles (par exemple, jardins scolaires, associations de parents et d'enseignants, etc.);
 - f) coordination insuffisante du programme d'alimentation scolaire avec d'autres interventions des pouvoirs publics dans les secteurs de l'agriculture, de la santé et de la nutrition.
16. La mission d'évaluation a été d'avis que, malgré les problèmes, la décentralisation offre la possibilité a) de favoriser la coordination entre les municipalités et d'autres organisations communautaires et institutions locales de développement en vue d'activités autociblées, notamment dans les zones ayant le plus de besoins; b) d'accroître la participation des parents et des enseignants à toutes les phases de la mise en oeuvre; c) de stimuler la



production et le commerce locaux grâce à l'achat d'aliments produits ou commercialisés sur place; d) de réduire les coûts en améliorant l'efficacité. La décentralisation du PNAS a beaucoup aidé à promouvoir un développement social durable dans les zones où sévissent la sous-alimentation et la pauvreté.

Le projet bénéficiant de l'aide du PAM

17. Le PAM apporte son assistance aux programmes d'alimentation scolaire du Brésil depuis 1965. Il a surtout fait porter son effort sur les Etats du nord et du nord-est du pays. Au total, le PAM a contribué aux programmes d'alimentation scolaire pour une valeur d'environ 110 millions de dollars, dans le cadre de différents projets: Brésil 012 et Elargissement - "Alimentation des élèves des écoles primaires dans le district Bom Jesus Da Lapa", Brésil 339 et Elargissement - "Alimentation scolaire dans la vallée de San Francisco"; Brésil 541 - "Aide alimentaire dans les écoles secondaires de l'Etat de Bahia"; Brésil 2325 - "Education nutritionnelle et alimentation complémentaire pour les enfants d'âge préscolaire et les élèves des écoles primaires"; Brésil 2732 et Elargissement.
18. La deuxième phase du projet Brésil 2732 (Elarg.1) a démarré en 1992 (les contributions du PAM ne représentaient que quatre pour cent du budget annuel du PNAS). Le plan d'opérations indiquait que les objectifs à atteindre avant la fin du projet étaient les suivants: a) appuyer les efforts faits par le gouvernement pour faciliter l'accès à l'enseignement de base dans les zones défavorisées du nord-est; b) améliorer, qualitativement et quantitativement, les repas scolaires servis aux élèves des écoles primaires grâce à la fourniture de certains produits par le PAM; c) accroître le taux d'inscription scolaire ainsi que le taux de fréquentation afin qu'il atteigne en moyenne 80 pour cent; d) réduire d'environ 10 pour cent le taux d'abandon. Il est à noter que les objectifs ne faisaient pas expressément mention des problèmes de décentralisation et de retrait.
19. Environ 576 000 enfants de 9 992 écoles primaires (d'Etat ou municipales) de 103 municipalités des Etats de Ceará, Paraíba et Piauí dans la région du nord-est devaient recevoir des repas préparés à l'aide des produits fournis par le PAM (légumes secs, lait écrémé en poudre, poisson/viande en boîte).

Evaluation de l'exécution du projet

Ciblage

20. L'évaluation a confirmé que le ciblage géographique appliqué par le PAM a permis de toucher les zones très pauvres du nord-est. La carte de la faim, établie par l'Institut de recherche économique appliquée (IPEA) en 1993, montre que les zones bénéficiant de l'aide du projet sont parmi les plus déshéritées. Parmi tous les Etats du Brésil, c'est dans l'Etat de Piauí que le pourcentage de la population vivant dans la pauvreté absolue est le plus élevé (57,54 pour cent). On trouve ensuite l'Etat de Ceará (47,23 pour cent) et celui de Paraíba (47,21 pour cent).
21. En 1992, le PAM a entrepris une enquête de ciblage dans dix municipalités et 31 écoles des Etats précités. Un recensement des élèves des écoles primaires a été effectué en vue d'identifier les municipalités les plus touchées par la sous-alimentation. On a mesuré tous les écoliers d'environ sept ans; l'indicateur taille/âge ainsi obtenu s'est révélé intéressant pour déterminer la qualité de leur vie depuis leur naissance. Cet indicateur taille/âge a aussi été utile pour cibler les zones à déficit alimentaire les plus touchées par la pauvreté.



Réalisation des objectifs

22. Lorsque la conception de la phase initiale du projet a été revue, il a été décidé que l'objectif à court terme serait de fournir un apport alimentaire supplémentaire afin d'améliorer quantitativement et qualitativement la ration par écolier par jour et par année scolaire dans des écoles bénéficiant de l'aide du PAM.
23. Cet objectif a été atteint dans une très large mesure puisque la ration fournie par le PAM a toujours été supérieure à celle établie par la FAE. Le système de suivi du PAM a montré que la ration fournie par celui-ci a augmenté, notamment en période d'austérité budgétaire (1992-93), lorsque la ration fournie par le gouvernement aux écoles bénéficiant de l'aide du PAM a diminué de moitié.
24. L'assortiment alimentaire fourni par le PAM était censé faire passer la ration quotidienne de 350 kilocalories (17,5 pour cent des besoins quotidiens) à 400 kilocalories (20 pour cent) et de neuf grammes de protéines (22,5 pour cent) à 14 grammes (35 pour cent). La mission a confirmé que, si le gouvernement n'a pas honoré son engagement de fournir 40 pour cent de l'apport alimentaire de base, c'est à cause des difficultés budgétaires de la FAE durant l'exécution du projet bénéficiant de l'aide du PAM; le projet n'a donc pas pu répondre autant que prévu aux besoins nutritionnels des écoliers durant le temps qu'ils passent à l'école.
25. Néanmoins, on peut considérer que l'aide du PAM a permis d'améliorer les résultats scolaires des enfants. Selon une enquête du PAM, de 1992 à 1995, les taux d'abandon sont tombés de 28,8 à 17,6 pour cent, tandis que le taux de fréquentation passait de 71 à 91,9 pour cent, soit plus que l'objectif visé (90 pour cent).

Rôle de l'aide alimentaire

26. La mission a confirmé que l'aide alimentaire du PAM, par son effet incitatif sur les enfants et leurs parents, a joué un rôle important dans l'accroissement du taux d'inscription dans les écoles primaires et dans le maintien à un haut niveau du taux de fréquentation des écoles primaires en milieu rural. Les enquêtes par entretiens et questionnaires ont par ailleurs montré que les parents sont pleinement conscients de l'importance de l'instruction et que, malgré leurs difficultés financières, ils continueront à envoyer leurs enfants à l'école. Malgré l'absence de données détaillées concernant la ventilation par sexe dans les écoles, on peut estimer que cette ventilation a été équitable, tant parmi les écoliers que parmi les enseignants, mais cela n'est pas obligatoirement le résultat de l'aide alimentaire. L'aide du PAM a aussi permis au Gouvernement brésilien d'accorder plus d'attention aux besoins d'alimentation scolaire dans le nord-est, compte tenu du fait que des municipalités ont créé des écoles nouvelles en application de la politique de décentralisation de l'éducation.
27. En résumé, l'exécution du projet a été jugée globalement satisfaisante. Le nombre des bénéficiaires durant les trois années scolaires 1992/93-1994/95 a été conforme aux objectifs fixés. La mission a constaté que les activités ont été menées à bien dans les délais prévus et que le système de suivi a permis de contrôler les ressources et les progrès réalisés et de mesurer les résultats en les comparant aux objectifs. La mission a jugé que le gouvernement avait honoré ses obligations sauf, comme il est indiqué plus haut, celle d'accroître sa contribution en produits alimentaires.



Contribution du projet à la décentralisation du PNAS et retrait du PAM

28. Durant les deux premières années d'exécution du projet, le PNAS était un programme centralisé. A la suite de l'adoption par le Conseil national de la sécurité alimentaire d'une nouvelle politique de lutte contre la faim et la pauvreté, la distribution centralisée des produits alimentaires a cessé et les ressources financières prévues (0,13 dollar par écolier) ont été transférées aux Etats, aux municipalités et aux écoles philanthropiques pour qu'elles achètent elles-mêmes des produits alimentaires.
29. Cette nouvelle politique a eu des conséquences très importantes pour les procédures d'exécution du projet étant donné que le PAM ne pouvait pas participer directement à l'approvisionnement alimentaire des municipalités et des écoles de la région du nord-est ni fournir directement des fonds pour des achats locaux. Le Brésil disposant d'abondants stocks de produits alimentaires, le gouvernement a reconnu que le pays n'avait plus besoin d'une aide alimentaire extérieure. La distribution des produits alimentaires n'étant plus centralisée, l'aide alimentaire du PAM n'avait plus la même raison d'être.
30. Le Gouvernement brésilien a donc demandé au PAM d'utiliser une partie des ressources monétisées non engagées pour faciliter la décentralisation du PNAS en aidant au renforcement des capacités des institutions municipales par un transfert de savoir-faire. On a en effet constaté que les autorités locales n'avaient pas les capacités de gestion voulues, qu'il s'agisse de la gestion du budget, de la planification des besoins d'aide alimentaire, de la logistique, du contrôle de la qualité, de la comptabilité ou des rapports et du suivi. Le plan d'opérations a donc été modifié en 1995 et le retrait du PAM dans les trois Etats bénéficiant de son aide s'est notamment accompagné des activités suivantes: a) fourniture d'équipement informatique, et formation correspondante, pour faciliter le suivi dans les trois Etats; b) planification et mise en oeuvre de programmes de formation sur le tas à la gestion et à la logistique des approvisionnements alimentaires, au niveau des Etats et des municipalités, et élaboration de matériel didactique prêt à être utilisé; c) appui pour le financement et l'organisation d'un colloque régional sur les programmes d'alimentation scolaire en Amérique latine afin de comparer les expériences de participants de dix pays et d'introduire une stratégie de décentralisation s'inspirant du modèle brésilien.
31. Un programme permanent d'assistance technique a été envisagé pour faciliter le transfert du savoir-faire du PAM en ce qui concerne l'utilisation de l'aide alimentaire à l'appui du développement mais le PAM a dû finalement y renoncer faute de ressources. Toujours faute de ressources, il a dû fermer son bureau à Brasilia (mai 1996) sans prévoir aucun appui au développement institutionnel durant la phase de retrait. Malheureusement, l'engagement initial du Gouvernement brésilien d'utiliser ses ressources alimentaires pour appuyer des programmes de développement dans les zones déshéritées et d'établir l'infrastructure institutionnelle nécessaire à la mise en oeuvre de ces programmes ne s'est pas non plus concrétisé. Des problèmes juridiques ont jusqu'à présent empêché la mise en place des programmes nationaux d'aide alimentaire pour le développement, composante essentielle de la stratégie de retrait du PAM.
32. La mission juge trop court le délai prévu par le PAM pour son retrait. Celui-ci aurait dû commencer plus tôt ou durer plus longtemps, du moins aussi longtemps que ce qui était prévu à l'origine, à savoir deux ans, ce qui aurait permis d'améliorer la capacité institutionnelle. Toutefois, la mission a confirmé que les activités menées par le PAM en 1995 à l'appui de la décentralisation du PNAS ont eu des effets positifs sur les capacités institutionnelles des municipalités rurales bénéficiant de l'aide du projet Brésil 2732. Des modules de formation pour les formateurs ont été élaborés et testés selon une approche participative visant à créer un effet multiplicateur. Cela s'est révélé être un point de départ



très utile pour la FAE même si celle-ci manque de ressources pour des activités intensives de suivi. Un prolongement de l'assistance technique du PAM aurait accéléré nettement la mise en oeuvre.

PROBLEMES ET ENSEIGNEMENTS

33. Les projets d'alimentation scolaire sont généralement considérés plus comme une aide sociale que comme un moyen d'appuyer les programmes d'éducation et de valorisation des ressources humaines. Cette façon d'envisager les choses a contribué aux difficultés rencontrées dans la planification du retrait de l'aide du PAM. En outre, les stratégies de désengagement des projets d'alimentation scolaire ont beaucoup plus de chances de réussir si les gouvernements, les ONG et les collectivités participent activement à la conception et à la mise en oeuvre de ces projets. Cette participation est essentielle pour que les populations locales prennent la relève et que les projets se poursuivent une fois qu'a pris fin l'assistance extérieure. Au Brésil, comme ailleurs, c'est un aspect des choses qui a trop souvent été négligé durant la préparation et la formulation des projets.
34. A de précédentes sessions du Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire (CPA) et, plus récemment, du Conseil d'administration, on a souvent débattu des problèmes posés par les opérations de longue durée bénéficiant d'une aide alimentaire et de la question connexe des stratégies de retrait et de relève. Les recommandations visant à mettre fin à ce type d'intervention ont suscité beaucoup de préoccupations; il n'existe pas encore de mécanismes pour mettre en oeuvre les stratégies nécessaires dans ce domaine.
35. Les résultats de l'évaluation montrent qu'il faut et que l'on peut adopter une approche plus structurée du retrait de l'assistance apportée aux projets d'alimentation scolaire. La question du retrait doit être étudiée avant et pendant la formulation, puis lors de l'évaluation. Une nouvelle étude pourrait être nécessaire pour identifier, dans le secteur de l'éducation, les approches, les objectifs et les apports qui pourraient faciliter le retrait et éviter une dépendance à long terme. Toutefois, dans ce domaine, il faut procéder de telle manière que les programmes officiels bénéficiant d'une aide ne s'effondrent pas par suite de la réduction puis de la suppression de l'aide du PAM.
36. L'expérience du Brésil peut fournir des idées sur la manière de s'adapter à ces stratégies. Il faut se garder d'une transposition pure et simple d'un cadre institutionnel à un autre mais on peut considérer que les facteurs suivants sont probablement les plus importants pour assurer le succès d'une participation extérieure aux programmes d'alimentation scolaire:
 - a) la volonté sans faille manifestée depuis longtemps par les pouvoirs publics d'allouer durablement des fonds aux programmes d'alimentation scolaire;
 - b) une politique de décentralisation propre à assurer efficacité et viabilité;
 - c) un cadre institutionnel adéquat et des ressources humaines suffisantes pour mettre en oeuvre le programme national d'alimentation scolaire aux niveaux central, régional et local;
 - d) une infrastructure appropriée pour l'achat local de produits alimentaires et, chose encore plus importante, pour la mise en place de stocks alimentaires de sécurité.



RECOMMANDATIONS POUR D'AUTRES PROGRAMMES D'ALIMENTATION SCOLAIRE

Décentralisation

37. Le PAM n'a eu qu'une influence limitée sur l'évolution de la politique et du cadre institutionnel au niveau national. Toutefois, dans les pays plus petits et plus pauvres, il incombera au PAM de s'occuper davantage de l'établissement d'un cadre institutionnel approprié au moment où il fournira, et même avant qu'il ne fournisse, une aide alimentaire aux programmes d'alimentation scolaire. Différentes formes de décentralisation devraient être essayées et évaluées afin de déterminer dans quelle mesure elles permettent d'atteindre les plus nécessaires et de rendre les institutions bénéficiaires plus responsables de la poursuite et de la viabilité des programmes.

Retrait

38. Tous les programmes actuels d'alimentation scolaire doivent explicitement prendre en compte les problèmes de viabilité et de retrait. Lorsqu'il conçoit de nouveaux projets d'alimentation scolaire ou qu'il envisage d'élargir des projets déjà en cours, le PAM devrait formuler une stratégie intégrée indiquant comment et quand son aide prendra fin et quand et comment les collectivités locales ou les gouvernements prendront entièrement la relève. Les principes suivants devraient être respectés:

- a) Il faut aider les gouvernements bénéficiaires à expliciter leurs politiques et leurs responsabilités en matière d'alimentation scolaire.
- b) En vue du retrait de son assistance, le PAM devrait aider à définir, à concevoir et à mettre au point des systèmes qui s'appuient davantage sur les institutions locales, les ONG et d'autres partenaires du développement.
- c) Le PAM devrait encourager la formulation d'objectifs plus précis en matière de retrait et il faudrait identifier des indicateurs appropriés pour ce retrait tout au début de la formulation des projets.
- d) Les programmes d'alimentation scolaire devant bénéficier d'une aide du PAM doivent indiquer clairement les responsabilités, en matière de financement et d'organisation, de tous les organismes qui exécutent le projet ou qui y participent, y compris les autres donateurs, le gouvernement concerné, les ONG et les collectivités. En outre, le délai nécessaire pour que les pays bénéficiaires soient véritablement capables de prendre la relève définitivement doit faire l'objet d'un accord mutuel entre le PAM et les gouvernements concernés.
- e) Là où c'est possible, l'aide alimentaire du PAM aux projets d'alimentation scolaire devrait être considérée comme une contribution à des apports alimentaires déjà existants ou à des ressources financières équivalentes provenant de différentes sources - collectivités locales, Etats, gouvernement.
- f) Le PAM devrait envisager de lancer des projets pilotes en coopération avec les gouvernements bénéficiaires, les ONG et d'autres partenaires en vue de mettre au point diverses formules pour mobiliser la participation des collectivités à la gestion des programmes d'alimentation scolaire dans une optique d'auto-assistance.
- g) Le PAM devrait redoubler d'efforts pour institutionnaliser la participation dans tous les projets d'alimentation scolaire, ce qui suppose de sensibiliser la collectivité, de



favoriser l'organisation de groupes de parents et de groupes communautaires et de faciliter leur participation aux décisions, à la mise en oeuvre et à la promotion des projets.

- h) Le PAM devrait lier son assistance à des programmes de nutrition appliquée afin que les repas servis dans les écoles soient à base de produits alimentaires locaux.

Réexamen des projets actuels d'alimentation scolaire

- 39. Pour que les mesures suggérées plus haut soient efficaces, il est essentiel que le PAM, dans le cadre de sa décentralisation et de ses changements organisationnels, réexamine les projets d'alimentation scolaire de longue durée qui n'ont pas de limites bien définies, notamment lors de la formulation des programmes de pays. Cette étude devrait aussi être prioritaire, et des ressources devraient être dégagées pour la formation et les ateliers nécessaires pour motiver le personnel du PAM et lui apprendre à mettre au point une approche adéquate.



