

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Première session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 4 - 6 février 1998

RAPPORTS SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE PROJETS APPROUVÉS

Point 9 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/98/9/3
10 décembre 1997
ORIGINAL: FRANÇAIS

PROJET BÉNIN 5208

Cantines scolaires et assistance au secteur de l'éducation

Coût total des produits alimentaires	7 692 880 dollars
Coût total pour le PAM	9 792 050 dollars
Date de l'approbation par le CPA	4 juin 1993
Date de la signature du plan d'opérations	4 mars 1994
Date d'acceptation de la lettre de démarrage	1er mars 1994
Date de la première distribution	1er avril 1994
Durée de l'aide du PAM	Quatre ans
Durée du projet au 30 Juin 1997	39 mois

Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis.

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 examen.

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:

Chef, OSA/4: J.-P. Cebron tel.: 6513-2380

Coordonnateur de programmes: B. Yermenos tel.: 6513-2248

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.: 6513-2641).



BUT DU PROJET ET DE L'AIDE DU PAM

1. Les objectifs immédiats du projet sont les suivants:
 - a) contribuer à favoriser la fréquentation scolaire d'un total de 232 350 élèves dont 189 850 élèves des écoles primaires (81,7 pour cent); de 18 500 élèves des collèges de l'enseignement secondaire (7,9 pour cent); de 16 000 étudiants des centres de formation technique et professionnelle (6,8 pour cent); et 4 000 enfants des écoles maternelles ainsi que 4 000 orphelins (3,4 pour cent). Ces chiffres représentent la totalité des bénéficiaires sur quatre ans, soit une moyenne de 58 087 bénéficiaires par an;
 - b) contribuer à accroître les capacités d'assimilation des élèves en leur fournissant un complément nutritionnel qui réduit le stress alimentaire, cause essentielle de l'absentéisme et de la baisse d'attention, au niveau du primaire, secondaire, écoles maternelles et orphelinats;
 - c) contribuer au développement et à la remise en état d'infrastructures scolaires (salles de classe, magasins et cuisines). Quelque 532 000 rations sont affectées à ce volet et 450 000 rations à l'aménagement de 750 hectares de jardins scolaires (un pour cent).
2. L'aide du PAM constitue:
 - a) un appui budgétaire permettant au gouvernement d'assurer le fonctionnement des cantines scolaires dans les écoles primaires, les collèges, les orphelinats et les centres de formation professionnelle;
 - b) un encouragement à la scolarisation et à la fréquentation scolaire pour les élèves provenant de familles pauvres;
 - c) un apport nutritionnel assurant à tous les bénéficiaires un meilleur équilibre alimentaire et un transfert de revenu pour les travailleurs engagés dans la construction des infrastructures scolaires.

MISE EN OEUVRE

3. Le Ministère du plan assure la tutelle du projet et délègue ses pouvoirs à une Direction nationale des projets PAM. Cette dernière assure la gestion du projet à travers les services du Ministère, les structures décentralisées du Ministère de l'éducation nationale et les organisations non gouvernementales (ONG).
4. Pour mener à bien sa mission, la Direction nationale des projets PAM dispose de quatre services qui, eux-mêmes, s'appuient sur six cellules PAM réparties au niveau départemental; elles comptent un effectif de 67 agents dont 41 fonctionnaires et 26 agents occasionnels. S'agissant de moyens logistiques, la Direction nationale des projets PAM dispose de huit magasins d'une capacité totale de 4 650 tonnes et de six camions de 7,5 tonnes chacun.
5. Le nombre d'écoles et les effectifs couverts par le projet sont les suivants: en 1994, année de démarrage du projet, 499 établissements ont reçu des vivres du PAM, pour un effectif de 48 910 bénéficiaires (dont 13 696 filles), contre 641 établissements et 57 990 bénéficiaires (dont 18 856 filles) en 1997, soit une augmentation de 19 pour cent de



l'effectif global et de 38 pour cent pour les filles. Les écoles sont réparties sur l'ensemble du territoire national (six départements). La multiplicité et l'éloignement des points de livraison ainsi que l'état défectueux des pistes de desserte rurales sont autant de contraintes majeures qui ralentissent les livraisons. Sur les 750 hectares de jardins scolaires qui devaient être aménagés, seuls 38 hectares (soit cinq pour cent de l'objectif global) ont été réalisés, et sur les 450 000 rations prévues, 21 800 seulement ont été distribuées (cinq pour cent). Ce faible taux de réalisation est dû en partie au manque d'intérêt des parents d'élèves, mais est surtout lié à la décision politique (Arrêté ministériel de 1994) enjoignant aux établissements de consacrer tout le temps libre à des activités pédagogiques.

GESTION DES PRODUITS ALIMENTAIRES

6. Au 30 juin 1997, le projet avait utilisé 11 262 tonnes (dont 910 tonnes empruntées au projet 5215), ce qui représente 78 pour cent de l'objectif proportionnel. Sur ce volume, 2 896 tonnes (25,71 pour cent) de blé ont été monétisées et 7 925 (70,37 pour cent) ont été utilisées dans les cantines scolaires. Les pertes représentent 3,92 pour cent des quantités reçues.
7. En ce qui concerne la vente de blé, prévue dans le plan d'opérations, quelque 2 896 tonnes de blé (soit 74 pour cent des prévisions), reçues fin mars 1995, ont été vendues sans que l'on ait vraiment pu faire jouer la concurrence. Le Bureau du PAM à Cotonou et le Gouvernement du Bénin ont rencontré de nombreuses difficultés du fait de l'existence d'un monopole de fait en matière de transformation du blé. Au total, 186 792 000 FCFA (soit 361 300 dollars) ont été générés par la monétisation dont 55 882 294 FCFA (soit 109 184 dollars) ont servi à couvrir les frais de transport intérieur, d'entreposage, et de manutention (TIEM) et 28 940 970 FCFA ont financé l'achat des matériaux de construction des infrastructures scolaires prévues au projet. Un montant de 101 968 736 FCFA reste encore à utiliser.
8. Les 7 925 tonnes de produits restantes ont été utilisées comme suit: 66 pour cent ont été servis dans les écoles maternelles et primaires, 11 pour cent dans les établissements secondaires, 16 pour cent dans les écoles professionnelles et sept pour cent dans les orphelinats.

CONTRIBUTION DU GOUVERNEMENT

9. La contribution du gouvernement au fonctionnement du projet a été de 832 123 047 FCFA, soit 1,7 million de dollars. Proportionnellement, cette contribution dépasse l'engagement du gouvernement, qui devrait s'élever à 1,1 million de dollars après 39 mois d'exécution du projet. Les besoins en appui technique du projet sont couverts conformément aux clauses du plan d'opérations.

AIDE EXTERIEURE

10. Le Bénin a donné la priorité à l'enseignement primaire et bénéficie à ce titre d'un important soutien financier de certains bailleurs de fonds, dont l'USAID qui a apporté un financement de 32 millions de dollars sur cinq ans. Le secteur de l'éducation a reçu également une assistance importante d'autres bailleurs de fonds comme World Education,



Borne Fonden, Africare, le Fonds des Nations Unies pour l'équipement (FENU), le Fonds européen de développement (FED), la Banque mondiale, Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit (GTZ), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Service des volontaires néerlandais (SVN).

EVALUATION

11. Il ressort des observations d'ONG (World Education, par exemple) et de Volontaires des Nations Unies, que les écoles sans cantine ferment au profit des écoles qui en sont dotées; l'on peut donc dire que sans cantine, de nombreux enfants ne fréquenteraient plus l'école. Par ailleurs, la fréquentation scolaire des filles a été renforcée par la décision gouvernementale salubre, au niveau de l'enseignement primaire, de dispenser les filles des frais de scolarité.
12. L'aide du PAM joue un rôle nutritionnel et encourage la fréquentation scolaire dans les zones à déficit vivrier. En particulier, elle apparaît essentielle dans la scolarisation des filles. La garantie pour un enfant, dans les zones rurales pauvres, d'un petit déjeuner et d'un repas à midi constitue un investissement à effet immédiat. En effet, sans cet apport incitatif, les parents garderaient leurs enfants à la maison, pour des tâches domestiques, surtout les filles. On note ainsi, non seulement une augmentation des effectifs, mais encore une assiduité appréciable, et un plus grand intérêt à suivre les cours. La création récente d'internats de jeunes filles dans tous les chefs-lieux de département, a renforcé sensiblement le taux de fréquentation des jeunes filles. Le tableau en annexe indique le nombre de bénéficiaires par niveau d'enseignement.
13. L'assistance du PAM est renforcée par d'autres actions, telles que la construction de modules de classes et de latrines, qui visent à améliorer l'environnement scolaire. La participation des associations de parents d'élèves à ces travaux a été importante.
14. Certains facteurs ont nui à la mise en oeuvre du projet: tout d'abord le ciblage, peu rigoureux, n'a pas toujours été réalisé en conformité avec les priorités et objectifs du plan d'opérations. Par exemple, la sélection des écoles en milieu urbain et le nombre excessif des établissements à assister ont conduit à une dispersion de l'aide alimentaire. Des corrections ont été apportées et entre 1996 et 1997, le nombre d'écoles primaires assistées a été ramené de 427 à 405. Par ailleurs, les fonds générés par la monétisation n'ont pas été immédiatement disponibles pour des raisons bureaucratiques. Les efforts entrepris depuis la fin de l'année 1996 et poursuivis au cours de 1997 pour améliorer le système de suivi et d'évaluation commencent à porter leurs fruits: les informations fournies ont gagné en fiabilité et les rapports sont transmis plus régulièrement.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

15. Sans l'aide du PAM, le nombre d'enfants inscrits aurait très fortement diminué, principalement dans les zones déshéritées où les parents garderaient leurs enfants à la maison pour les travaux ménagers ou les travaux des champs. D'après les conclusions d'une mission de revue technique réalisée en mai 1996, les écoles fonctionnent le matin et l'après-midi et desservent souvent plusieurs localités et hameaux situés à plus de



trois kilomètres. La distribution d'un bol de lait en milieu de matinée et d'un repas à midi ne peut que favoriser la concentration des élèves et contribuer à une réduction de l'absentéisme l'après-midi. Le projet a assisté 11 pour cent des écoles primaires publiques existant sur l'ensemble du territoire.

16. La complémentarité entre l'assistance du PAM et l'aide d'autres bailleurs de fonds et d'ONG est évidente, notamment en matière de construction/réhabilitation des infrastructures et d'appui aux organisations de parents d'élèves.
17. Le retard dans l'approvisionnement des vivres, notamment en ce qui concerne les céréales, qui représentent 60 à 65 pour cent de la ration, a entraîné des problèmes dans le fonctionnement des cantines. Ce retard a également empêché la réalisation, en temps voulu, des travaux d'infrastructure dans les écoles dotées de cantines. Cette insuffisance d'approvisionnement s'explique par la difficulté d'identifier des donateurs pour le Bénin. A cela s'ajoute la dispersion des activités et la diversité des catégories d'établissements à assister ainsi que l'état défectueux des voies de communication, qui ont rendu très difficile le suivi du projet. Des lacunes importantes ont été décelées dans la collecte, la transmission et l'analyse des données durant les deux premières années du projet. Pour remédier à ce problème, un séminaire a été réalisé en décembre 1996, pour élaborer et mettre à disposition des cellules PAM de nouvelles fiches de suivi, ce qui a entraîné, au cours du premier semestre 1997, une nette amélioration du suivi, qu'il conviendra de poursuivre.
18. Le programme de construction des infrastructures scolaires a démarré tardivement, par la signature d'un protocole d'accord avec l'ONG Africare, ainsi qu'avec le Fonds de développement villageois de l'Atacora appuyé par la GTZ, et avec deux associations de parents d'élèves dans les départements du Zou et du Mono. Trois autres protocoles ont été signés fin juillet 1997 entre le PAM et trois associations de parents d'élèves dans le département du Mono (pour un module de quatre classes) et dans le département de l'Atacora, pour la construction d'un module de trois classes et d'un internat pour 110 filles et 140 garçons.

Recommandations

19. Conformément aux directives du Gouvernement du Bénin sur l'assistance à l'éducation approuvées en juin 1993, le projet ne devrait assister que les écoles maternelles et primaires, pour lesquelles il faudrait étudier des mesures visant à relever le taux de scolarisation des filles. A cet égard, l'aide du PAM pourrait être utilisée pour favoriser la création et l'ouverture d'internats de jeunes filles et pour fournir aux externes filles des rations sèches en fin de semaine, en fonction de leur assiduité à l'école.
20. De même, il serait souhaitable de poursuivre et de renforcer le reciblage des activités dans les régions les plus exposées à l'insécurité alimentaire et où le taux de scolarisation des filles reste faible au regard des moyenne nationales.
21. La poursuite des programmes de formation du personnel chargé du suivi et de l'évaluation (S&E) du projet devrait permettre aux agents du service S&E et du service informatique de mieux maîtriser l'analyse et l'exploitation des données du projet afin d'en améliorer les performances.
22. Le programme de construction d'infrastructures scolaires doit être réorienté vers les zones où, pour des raisons diverses, la scolarisation connaît des inerties structurelles. Le ciblage devrait faire fond sur les informations fournies par la Table Ronde sur l'éducation tenue les 12 et 13 mai 1997 à Cotonou.



23. Eu égard à l'évolution actuelle du projet, des discussions sont en cours avec le gouvernement concernant un éventuel élargissement du projet, pour continuer l'assistance alimentaire dans le secteur de l'éducation au Bénin. Cet élargissement pourrait être présenté au Conseil d'administration en mai 1998. Dans ce cas, une prolongation de ladite phase jusqu'à la fin de l'année scolaire (30 juin 1998) sera nécessaire, sans qu'il y ait besoin d'engager des ressources additionnelles.



ANNEXE

NOMBRE D'ÉTABLISSEMENTS ET DE BÉNÉFICIAIRES AU 30 JUIN 1997
--

			Ecoles maternelles	Ecoles primaires	Ecoles secondaires	Centres de formation professionnelle	Orphelinats	Total
Plan d'opérations (No. bénéficiaires)			1 000	47 4	4 62	4 000	1000	58 085
Années	Nombre d'écoles assistées		23	361	30	70	15	499
	Réalizations							
	Total bénéf.		1 000	40 4	3 22	3 441	757	48 910
1993/94	Effectifs	Garçons	595	31 5	2 72	1 027	316	36 214
		pourcentage	60	76	84	30	42	
	Filles	pourcentage	405	9 9	501	2 412	441	13 696
		pourcentage	40	24	16	70	58	
	Nombre d'écoles assistées		23	378	50	104	27	582
	Total bénéf.		1 000	41 2	4 02	3 926	1 062	51 435
1994/95	Effectifs	Garçons	595	30 6	3 32	1 050	382	36 026
		pourcentage	60	74	82	27	36	
	Filles	pourcentage	405	10 6	736	2 876	686	15 309
		pourcentage	40	26	18	73	64	
	Nombre d'écoles assistées		23	427	59	100	32	641
	Total bénéf.		1 000	46 1	4 22	4 152	1 202	56 733
1995/96	Effectifs	Garçons	635	32 6	3 52	1 158	464	38 483
		pourcentage	63	71	83	28	39	
	Filles	pourcentage	365	13 4	710	2 992	740	17 980
		pourcentage	37	29	17	72	61	
	Nombre d'écoles assistées		23	405	62	122	29	641
	Total bénéf.		1 000	46 5	4 72	4 492	1 162	57 990
1996/97	Effectifs	Garçons	641	33 0	3 62	1 307	421	39 134
		pourcentage	64	71	76	29	36	
	Filles	pourcentage	359	13 4	1 12	3 188	743	18 856
		pourcentage	36	29	24	71	64	

