

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 2-3 juin 2003

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 3 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.2/2003/3

15 avril 2003

ORIGINAL: FRANÇAIS

RAPPORT RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION À MI-PARCOURS DU PROGRAMME DE PAYS— BÉNIN (2000–2003)

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 du Bureau de l'évaluation (OEDE): M. K. Tuinenburg tél.: 066513-2252

Chargé de l'évaluation, OEDE: M. R. Sirois tél.: 066513-2223

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

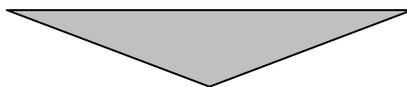
Le programme de pays (2000–2003) est en conformité avec la note de stratégie nationale et l'ébauche du bilan commun de pays publié en 1999. Le premier Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement devrait être disponible en 2003 et entrer en vigueur dès 2004. Cependant, le regroupement des deux activités retenues en un seul projet facilitera la préparation et la mise en œuvre du prochain cycle d'activités. Ce dernier, en accord avec la programmation de l'ensemble des organismes des Nations Unies, couvrira aussi une période de cinq ans (2004–2008). Enfin, l'évaluation a été conduite à la lumière de la nouvelle stratégie d'utilisation de l'aide alimentaire du PAM, énoncée dans la politique visant à favoriser le développement.

Les procédures pour la préparation et l'exécution du programme de pays ont dans l'ensemble été respectées. Après approbation du programme de pays, son démarrage a été fortement retardé en raison des modifications de la division régionale et de la mise à jour des procédures et directives concernant la nouvelle approche-programme. L'élaboration d'un cadre logique devrait accompagner la formulation du prochain document de projet. Le comité de pilotage devra incessamment être créé et pourvu d'un tableau de bord comportant des indicateurs simples pour suivre les résultats et orienter la mise en œuvre du projet unique. Les budgets nécessaires à la direction nationale devront être un préalable au démarrage de toute intervention. Il conviendrait de pérenniser et stabiliser les budgets des petits bureaux de pays, afin de permettre une meilleure planification budgétaire de ces derniers.

Le ciblage pour l'appui à l'éducation de base est satisfaisant selon les données disponibles lors de la préparation. La récente étude d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité ainsi qu'une utilisation critique des données actualisées des taux de scolarisation permettront de l'améliorer. Le maintien, voire même l'élargissement, des mesures d'accompagnement pour la gestion des cantines et la mise en place d'un système de suivi des résultats apparaissent comme des priorités. Un rapprochement avec les services compétents du Ministère des enseignements primaire et secondaire et une clarification du mandat des membres de la direction nationale et des cellules départementales sont nécessaires. Dans le secteur informel, le PAM continuera à fournir un appui aux enfants, jeunes gens et jeunes filles en situation difficile par le biais des partenaires caritatifs actuels, bien outillés pour fournir des prestations de qualité, tout en impliquant d'avantage le Ministère de la famille, de la protection sociale et de la solidarité. Il est proposé d'augmenter la proportion relative de vivres alloués aux groupes vulnérables, par rapport à l'ensemble du projet unique, à l'aide de nouveaux partenaires. Le PAM devra s'assurer de la capacité des autorités gouvernementales de financer la direction nationale, afin que celle-ci puisse assumer ces obligations logistiques.



Projet de décision*



Le Conseil prend note des recommandations figurant dans le rapport d'évaluation (WFP/EB.2/2003/3) et note également les mesures administratives prises jusqu'ici ainsi qu'il est indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.3/2002/INF/5). Le Conseil encourage à continuer de donner suite à ces recommandations, en tenant compte des considérations émises durant les débats.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.



PORTÉE DE L'ÉVALUATION

1. La mission d'évaluation¹ a séjourné au Bénin du 7 au 30 octobre 2002. Son objectif principal était d'étudier comment l'approche-programme par pays, adoptée par le PAM en 1994, constitue un outil efficace pour la conception, la planification et la mise en œuvre des activités de développement du PAM au Bénin. L'évaluation a tenté d'apprécier si la nouvelle approche permettait d'obtenir des résultats meilleurs que ceux obtenus par la mise en œuvre de projets isolés.
2. L'analyse et les recommandations de la mission ne constituent donc pas une évaluation détaillée des activités fondamentales du programme de pays, mais se concentrent plutôt sur l'application de la nouvelle approche. Compte tenu de l'importance de la nouvelle stratégie d'utilisation de l'aide alimentaire du PAM, énoncée dans la politique visant à favoriser le développement², les activités du programme de pays ont aussi été analysées en fonction de cette politique. Cette politique consiste globalement à créer les conditions favorables qui permettront aux ménages et aux communautés pauvres exposés à l'insécurité alimentaire d'effectuer des investissements, surtout en capital humain pour ce qui est du Bénin, dont ils bénéficieront directement à plus long terme.

APERÇU GÉNÉRAL DU PROGRAMME DE PAYS

Justification de l'aide alimentaire du PAM

3. Petit pays d'Afrique occidentale, le Bénin fait partie des pays les moins avancés (PMA) à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV). Le pays se classe 184ème sur 207 avec un produit national brut (PNB) par habitant de 380 dollars³ en 2001. Avec un taux d'accroissement démographique de 3,2 pour cent, la population du Bénin était estimée à 6,4 millions en 2001⁴. La densité de la population —57 habitants au km²— reflète mal les disparités régionales. Cette densité, dans certaines zones du nord, n'atteint pas 20 habitants, alors qu'elle dépasse 300 dans le sud. La densité sur les terres cultivables est encore plus impressionnante car elle peut atteindre plus de 500 habitants au km² dans les trois départements maritimes. Même si l'autosuffisance alimentaire est atteinte au niveau global, il subsiste des zones de précarité alimentaire. L'incidence de la pauvreté n'a pas changé de façon significative ces cinq dernières années⁵ et, à l'heure actuelle, ainsi qu'il est mentionné dans le bilan commun de pays, "près du tiers (30 pour cent environ) de la population peut être considérée comme pauvre"; les taux les plus élevés, en 1999–2000, se trouvaient en milieu rural (environ 31 contre 25 pour cent en milieu urbain).
4. Classé 158ème sur 173 selon l'indice de développement humain, la population du Bénin est caractérisée par une espérance de vie de 54 ans, un fort taux d'analphabétisme chez les

¹ L'équipe d'évaluation comprenait une chef de mission et spécialiste en développement rural, un spécialiste en éducation de base et un fonctionnaire chargé de l'évaluation (PAM/Rome).

² Favoriser le développement. Questions de politique générale. Session annuelle de 1999 du Conseil d'administration du PAM (WFP/EB.A/99/4-A).

³ Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des États-Unis.

⁴ Selon les projections de l'Institut national de statistique et analyse économique (INSAE).

⁵ Système des Nations unies — Bénin. *Bilan commun de pays*; page 7. Janvier 2002.



adultes (62 pour cent chez les plus de 15 ans) et des disparités marquées entre filles et garçons (80 pour cent pour les filles et 61 pour les garçons). Environ 31 pour cent des enfants de moins de 5 ans accusent un retard de croissance et 11 pour cent, un retard de croissance sévère. L'insuffisance pondérale concerne 23 pour cent des enfants de moins de 5 ans, dont 5 pour cent sous sa forme sévère⁶. Dans l'ensemble, 82 pour cent des enfants de 6 à 59 mois souffrent d'anémie, dont 51 pour cent sous sa forme modérée et 9 pour cent sous sa forme sévère. L'état nutritionnel des mères n'est pas plus enviable: au Bénin, 11 pour cent des femmes ont un indice de masse corporelle en deçà du seuil critique et présentent une déficience énergétique chronique. Près des deux tiers des femmes souffrent d'anémie, dont 22 pour cent sous sa forme modérée et 2 pour cent sous sa forme sévère⁷.

Le programme de pays et ses activités fondamentales

5. Le programme de pays a été élaboré en conformité avec la note de stratégie nationale du gouvernement et les besoins identifiés dans la première version du bilan commun de pays de 1999. Approuvé en octobre 1999 pour un coût opérationnel direct de 11,8 millions de dollars et de 17 640 tonnes de vivres, le programme en cours n'a effectivement démarré ses opérations qu'en octobre 2001. Il était précisé dans le document de programme que les activités devaient être centrées sur les régions où la sécurité alimentaire est la plus précaire et, pour l'appui à l'éducation, dans celles où les taux de scolarisation sont faibles.
6. L'assistance du PAM au Bénin remonte au milieu des années 60. À l'origine, le PAM privilégiait les projets de développement à buts multiples, axés principalement sur le reboisement et les infrastructures communautaires; ils étaient destinés à l'ensemble du territoire. Par la suite, un projet d'assistance au secteur de l'éducation est venu s'ajouter au développement rural. Cette longue histoire d'appui à des projets dans deux secteurs d'intervention explique, en grande partie, pourquoi la formulation du programme en cours est en fait le prolongement des projets antérieurs (sous une nouvelle forme) plutôt qu'un véritable programme. En effet, au moment de la formulation du programme de pays, plusieurs des procédures et directives pour la conception d'un programme n'existaient pas encore.
7. Lors de sa formulation, le programme de pays comportait trois activités fondamentales:
 - i) le développement de l'éducation primaire de base et l'assistance à l'éducation des jeunes filles (61 pour cent des ressources en vivres); ii) l'assistance aux groupes vulnérables et la lutte contre les effets de la malnutrition (19 pour cent)⁸; et iii) le développement rural (20 pour cent). Les orientations stratégiques du programme de pays visaient à:
 - faire reculer l'insécurité alimentaire et la malnutrition;
 - promouvoir les dimensions éducatives et sociales du développement;
 - soutenir les groupes vulnérables et les victimes de maux sociaux;
 - offrir des opportunités de développement économique aux zones et communautés les plus défavorisées.
8. Cependant, compte tenu des difficultés rencontrées pour l'exécution et le suivi-évaluation du projet de développement rural à buts multiples, qui a précédé l'activité de développement rural du programme de pays, et étant donné les tendances actuelles du

⁶ INSAE. *Deuxième enquête démographique et de santé au Bénin*. 2001.

⁷ INSAE. *EDSB-II*. 2001.

⁸ Antérieurement, les interventions des activités 1 et 2 du programme de pays étaient regroupées au sein d'un même projet (DEV BEN 5208).



PAM, qui semblent privilégier l'appui aux secteurs sociaux, la part relative de la troisième activité fondamentale avait été diminuée considérablement au cours de l'élaboration du programme de pays. Au moment de la mise en œuvre du programme, le changement d'orientation d'un ancien partenaire clé dans le domaine du développement rural et l'absence de donateurs ont contraint le bureau de pays à suspendre l'activité de développement rural.

ÉVALUATION DES RÉSULTATS DU PROGRAMME DE PAYS

Conception

9. D'importantes ressources du siège ont permis le financement de plusieurs consultations techniques, comprenant la participation du PAM, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), ce qui a facilité la préparation du programme de pays et une description détaillée des activités. Cependant, malgré l'appui reçu au moment de sa formulation, le programme de pays ne comporte ni cadre logique, ni indicateurs de suivi-évaluation, qu'il s'agisse de l'ensemble du programme ou de chacune des deux activités fondamentales qui le constituent. Il est donc difficile d'établir des liens de causalité entre les différents paliers d'objectifs. Les objectifs ne sont cohérents ni entre le schéma de stratégie de pays et le programme de pays et ni entre ce dernier et les résumés d'activité, ainsi que les contrats opérationnels. Il est toutefois important de noter qu'aussi bien le résumé de la première activité que son contrat opérationnel définissent clairement des objectifs à moyen et court terme.
10. L'actuel programme de pays restera toujours un document de transition entre l'approche par projets et celle de programme, dont les activités auraient dû s'articuler étroitement, les unes avec les autres pour répondre à un objectif commun, clairement identifié. L'impossibilité d'exécuter l'activité de développement rural et la scission du projet initial d'appui au secteur éducatif, qui regroupait jusqu'à très récemment l'ensemble des deux autres activités, viennent renforcer cette impression que la notion de programme est mal adaptée au contexte du Bénin.
11. Étant donné que le programme de pays au Bénin ne comporte plus que deux activités — auparavant dans le cadre d'un même projet — il serait souhaitable de retenir un type d'intervention tenant compte du peu de ressources dont le bureau national dispose pour la mise en œuvre des activités. Tout en conservant des normes et interlocuteurs techniques propres à chaque volet, cette approche autoriserait plus de souplesse et d'efficacité de la mise en œuvre. Le Ministère des enseignements primaire et secondaire serait responsable du secteur éducatif formel et le Ministère de la famille, de la protection sociale et de la solidarité du secteur informel. Cependant, dans le but de maintenir les efforts déployés à ce jour pour harmoniser les cycles de programmation des organismes des Nations Unies, il serait préférable de maintenir la durée du projet unique à cinq ans (2004–2008).



Recommandations

- ⇒ Intervenir dans le cadre d'un projet unique d'une durée de cinq ans (2004–2008), qui comporterait deux volets distincts en éducation formelle et informelle, au lieu des deux activités fondamentales du programme de pays.
- ⇒ Élaborer un cadre logique et définir des indicateurs de suivi simples et réalistes au moment de la formulation du prochain document de projet, et ce, pour chacun de ses volets en éducation formelle et informelle.

Ciblage

12. La préparation du programme de pays n'a pas bénéficié d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV), ce processus n'étant pas systématique à l'époque. Il y a eu cependant une première sélection des zones géographiques d'intervention sur la base des enquêtes du programme complet de sécurité alimentaire de la FAO et des cartes du projet de sécurité alimentaire (SECAL) établies par la Banque mondiale. Ces données ont permis un recentrage des interventions d'appui aux cantines scolaires, dans des zones où se conjuguent insécurité alimentaire et faible taux de scolarisation dans le primaire, avant même que ne démarre véritablement le programme de pays. Quant au choix des zones d'interventions de la deuxième activité, il a plutôt été dicté par la nécessité de travailler avec des partenaires motivés, dotés de ressources humaines qualifiées et de moyens financiers suffisamment importants pour mettre à profit l'assistance du PAM.
13. Au vu des données disponibles au moment de sa formulation, le ciblage géographique retenu est satisfaisant. La programmation des interventions d'appui aux cantines scolaires pourrait être améliorée et le choix des populations cibles, affiné, en tenant compte des résultats des activités d'ACV, menées récemment, et de l'évolution des taux de scolarisation⁹. Le Ministère des enseignements primaire et secondaire élabore d'ailleurs déjà des statistiques annuelles qui peuvent servir à une analyse plus poussée de ces taux.

Cohérence

14. Une direction nationale des activités appuyées par le PAM, qui relève du Ministère d'État chargé de la coordination de l'action gouvernementale, de la prospective et du développement, assure la liaison entre le gouvernement et le PAM. Le mandat de la direction nationale est de veiller à la mise en œuvre des activités, étant le bras opérationnel du Ministère d'État, tout en collaborant avec les ministères techniques concernés. Ainsi, ses fonctions sont principalement: i) de gérer l'aide alimentaire; et ii) d'assurer le suivi des activités, du mouvement des vivres et des résultats obtenus grâce à des indicateurs simples et limités. À ce jour, le suivi s'est limité aux vivres et au nombre de bénéficiaires, ventilés par sexe. La direction nationale se concentre donc sur les aspects strictement logistiques.
15. Par ailleurs, le comité interministériel de pilotage, mentionné dans les contrats opérationnels, ne s'est jamais réuni et, de ce fait, le bureau local du PAM entretient des relations relativement cloisonnées avec les partenaires existants. Cet état de fait renforce l'isolement des activités dans la mise en œuvre et rend difficile la cohérence et l'intégration des activités fondamentales ou des volets de chacune de celles-ci. De plus, la coordination des ministères techniques concernés et la prise de décisions relatives à la bonne marche des activités demeurent difficiles. Le mandat du comité devrait comprendre

⁹ Dans le secteur de l'éducation de base, les indicateurs retenus sont: i) le taux de fréquentation; ii) le taux d'abandon; iii) le taux de réussite aux examens; et iv) le taux de passage en classe supérieure.



la création d'une plus grande synergie entre les ministères techniques et leurs partenaires, et son rôle devrait être centré sur une supervision surtout stratégique de l'assistance alimentaire.

Recommandation

- ⇒ Mettre en place le comité interministériel de pilotage, en vue de faciliter la coordination entre les parties prenantes, autant du côté des ministères techniques que du PAM et ses partenaires, afin de permettre à chacun de ses membres de mieux comprendre le rôle de supervision qui leur revient. Celui-ci permettra de guider les réorientations et la progression de la mise en œuvre du projet unique.

Souplesse

16. L'approche-programme n'offre pas plus de souplesse que les projets qui l'ont précédée, les vivres étant identifiés dès le départ par un numéro d'ordre d'expédition. Les requêtes de ressources sont émises par les bureaux régionaux et de pays, en collaboration avec le service de la programmation (ODP), en précisant les quantités, l'activité et le point de livraison avancée. Ainsi, lorsqu'une contribution est confirmée par le service des ressources, l'ODP crée une requête d'achats, ce qui génère une demande au service des achats (MSP) pour l'émission d'un ordre d'achat. Si la contribution est en nature, le service des transports maritimes (OTS) émet l'ordre d'achat pour payer les coûts de transport. Les vivres sont consignés par un numéro d'ordre d'expédition, émis par l'OTS, même dans le cas des achats locaux, ce qui permet de retracer leur répartition. Ce numéro permet, de surcroît, d'établir la partie des fonds correspondant au transport intérieur, à l'entreposage et à la manutention (TIEM), comme stipulé dans le budget. Cette identification numérique des vivres par activité diffère peu de l'ancienne approche par projets et relie, d'une certaine manière, toute utilisation future de l'aide à une activité précise.
17. Les mouvements de vivres, d'une activité à l'autre, constituent toujours des prêts plutôt que des transferts. Le plafond de 10 pour cent de la valeur des vivres, relatif au transfert d'une activité à l'autre est calculé sur la base du plus petit tonnage. Ainsi, la souplesse ne peut atteindre que 10 pour cent de la plus petite quantité de vivres, initialement allouée à une des deux activités en question, ce qui pourrait se traduire par une souplesse amoindrie. Cependant, dans le cas du Bénin, en raison du non-démarrage de l'activité de développement rural et la couverture partielle des besoins en vivres des deux autres activités, il n'a pas été nécessaire d'effectuer des transferts entre activités.
18. Afin de faciliter le suivi informatisé du mouvement des denrées, il s'est avéré nécessaire d'entreposer les vivres par numéro d'ordre d'expédition, ce qui implique une gestion minutieuse en magasin, y compris la constitution de lots séparés. Ainsi, l'entreposage se traduit souvent par des lots distincts d'un même produit, voire d'un même arrivage ou navire. L'espace physique ainsi occupé par les vivres en magasin est plus important et cet étalage complique la rotation des vivres, qui devrait respecter le principe de la période d'entreposage plutôt que la vitesse d'utilisation des vivres par chacune des activités. Le taux de consommation des vivres pour une activité est inévitablement différent de celui d'une autre activité, et ce, indépendamment de la période d'entreposage de leurs denrées respectives. Ainsi, le taux de consommation plus lent d'un produit, étant plus de temps en magasin, peut devenir problématique à la longue. Enfin, ces dispositions d'entreposage vont à l'encontre de la souplesse recherchée avec l'approche-programme, renforcent les cloisonnements d'une activité à l'autre et entraînent des lourdeurs d'exécution qui conduisent à des pertes d'efficacité et à des efforts répétés.



Mise en œuvre

19. L'examen du déroulement de la mise en œuvre du programme de pays met en évidence un retard important dans le démarrage des activités. Approuvé par le Conseil d'administration en octobre 1999, le programme de pays n'a été mis en œuvre qu'en novembre 2001. Parmi les principales causes de ce contretemps on peut citer: i) le changement de directeur de pays du PAM, en août 2000; ii) les modifications fréquentes d'approbation des coûts logistiques et des budgets; iii) l'absence d'une unité de programme effective au bureau régional du PAM à Abidjan, dont dépendait le Bénin, suivie de sa fermeture à la mi-2001; et iv) les difficultés concomitantes de trouver un appui pour guider l'élaboration des matrices de TIEM et les budgets qui devaient précéder l'élaboration et la signature des contrats opérationnels et qui n'ont été terminées qu'en juin 2001. Grâce à l'initiative du bureau de Cotonou, le ciblage initial des bénéficiaires a toutefois été effectué selon les recommandations du programme de pays dès l'automne 2000.
20. Divers facteurs contribuent à limiter les ressources budgétaires du PAM, ressources qui permettraient davantage de souplesse dans l'exécution du programme. Fortement tributaire des quantités de vivres réellement reçues, le budget de fonctionnement est globalement très limité dans un pays comme le Bénin, où les ressources prévues pour l'ensemble du programme de pays sont tout juste en deçà de 18 000 tonnes. Par ailleurs, depuis le début de 2002, le budget calculé en dollars a perdu environ 10 pour cent de sa valeur après conversion en francs CFA¹⁰, la monnaie nationale, dont la valeur est liée aux fluctuations de l'euro, par rapport à la monnaie américaine. Aux difficultés dues à la faible masse budgétaire, qui n'octroie pratiquement aucune marge de manoeuvre, s'ajoutent des lenteurs dans la mise à disposition des fonds qui peuvent aller jusqu'à quatre ou cinq mois: les fonds TIEM, afférents aux cargaisons de vivres livrées au milieu de 2001, n'ont par exemple été reçus qu'en novembre et ceux relatifs aux arrivages de mai 2002, en septembre. Enfin, d'une année à l'autre, l'incertitude plane sur l'attribution de fonds de coûts opérationnels directs, dont dépendent la reconduction des contrats des Volontaires des Nations Unies et de nombreuses autres prestations, pourtant indispensables à l'exécution du programme de pays sur le terrain.

Recommandation

- ⇒ Il conviendrait de pérenniser et stabiliser les budgets des petits pays, y compris les coûts réels, en se basant non seulement sur le tonnage de vivres, mais aussi sur le nombre de sites et de partenaires ainsi que sur la complexité des interventions et la capacité réelle de contribution de la contrepartie.

21. Quant au transport et à la gestion des vivres, des mesures récentes ont été prises en collaboration avec le spécialiste de la logistique du bureau de la sous-région de l'Afrique centrale, situé à Yaoundé, pour en accroître la rigueur: recours à un transitaire/transporteur privé, payé directement par le PAM, qui achemine les vivres du port aux magasins départementaux ou aux points de livraison avancés, et signature d'un contrat avec une entreprise spécialisée en fumigation. Même si elles n'ont rien à voir avec l'approche-programme en tant que telle, ces dispositions ont pour but de permettre au PAM une plus grande maîtrise de ses ressources pour la mise en œuvre de son intervention. En pratique, ces mesures n'ont servi qu'à repousser, au niveau départemental, les

¹⁰ CFA: Monnaie commune de certains pays africains. En octobre 2002, 1 dollar des États-Unis équivalait à environ 670 francs CFA. En janvier 2002, il en valait environ 745.



difficultés fondamentales liées à certaines défaillances de gestion de la direction nationale et au peu de moyens financiers mis à la disposition de celle-ci par le gouvernement. La direction nationale, à titre de contrepartie gouvernementale, bénéficie d'avances de carburants et d'assistance à l'entretien de ses camions. La subvention du transport terrestre, de l'entreposage et de la manutention (TTEM) est soldée lorsque les livraisons ont été effectuées et vérifiées.

22. De nombreuses cantines scolaires ne sont pas opérationnelles en début d'année scolaire, notamment dans le nord, faute de moyens logistiques et financiers. La direction nationale procède en priorité aux distributions dans le sud, afin de satisfaire aux besoins d'un maximum de bénéficiaires, le plus rapidement possible. La gestion des vivres dans les magasins départementaux et leur acheminement aux points finals de distribution pourraient être améliorés: des retards considérables dans la livraison des vivres, des magasins départementaux aux écoles et autres structures, freinent le bon déroulement du programme. Dans plusieurs cas, les responsables de la distribution sont obligés d'organiser eux-mêmes le transport des vivres, des points de livraison avancés vers les points finals de distribution.

Recommandations

- ⇒ Le démarrage des interventions du PAM devra dépendre de la disponibilité de budgets, par la direction nationale, afin d'améliorer le transport des magasins départementaux vers les écoles et autres institutions, pour que les vivres parviennent à temps aux bénéficiaires de l'assistance alimentaire.
- ⇒ Le PAM devrait réexaminer l'étendue des besoins financiers de la direction nationale et établir la provenance théorique de ces fonds, y compris les contributions gouvernementales, sans toutefois exclure les avances et les remboursements du PAM, afin d'établir la capacité financière réelle de la direction nationale d'offrir des services logistiques au projet du PAM.

ÉVALUATION DE LA CONTRIBUTION DES ACTIVITÉS AUX OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PAYS

Développement de l'éducation primaire et assistance à l'éducation des jeunes filles

23. Depuis l'année scolaire 1992-1993, le Gouvernement du Bénin a entrepris une vaste réforme de son système éducatif, notamment de l'enseignement primaire, grâce à l'appui de différents bailleurs de fonds, parmi lesquels la Banque mondiale, le Service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Malgré les efforts déployés dans plusieurs domaines, le système éducatif béninois demeure marqué par un accès insuffisant à la scolarisation et de nombreux abandons scolaires. Les jeunes filles sont particulièrement touchées par ces déficiences. Pour aider le Gouvernement du Bénin à relever ce défi, la plupart des ressources du programme de pays sont consacrées au secteur de l'éducation dans le cadre de la première activité fondamentale.
24. Cette activité fondamentale comporte deux volets: i) appui à l'éducation formelle par les cantines scolaires, et assistance alimentaire à certains internats primaires en zones rurales et aux foyers de jeunes filles du secondaire issues de familles pauvres éloignées des écoles post-primaires; ii) distributions de rations sèches aux familles des filles dans les zones les



plus déshéritées des départements de l'Atacora, de la Donga, du Couffo, où les communautés ne sont pas en mesure d'ouvrir une cantine et où les taux de scolarisation des filles sont très faibles. Cette assistance vise à favoriser l'accès à l'enseignement primaire et à lutter contre les abandons scolaires.

25. Une attention particulière est accordée aux filles; les établissements et les communautés où les taux de scolarisation sont particulièrement bas sont favorisés par les critères de sélection des écoles bénéficiant d'une cantine ou des familles pouvant recevoir des rations sèches. Les objectifs correspondent donc aux besoins éducatifs du pays, tout en étant en harmonie avec les priorités gouvernementales dans le secteur de l'éducation. L'effectif total moyen ayant bénéficié des denrées du PAM au cours des trois premiers trimestres de l'exécution du programme de pays est de l'ordre de 50 000 élèves, dont environ 40 pour cent de filles. Il faut souligner toutefois que le nombre de bénéficiaires d'aide alimentaire dépasse les prévisions. En revanche, il arrive que les rations distribuées soient en deçà des recommandations: dans certaines écoles, les élèves se partagent donc des quantités insuffisantes de vivres, problème auquel s'ajoutent les retards de livraison susmentionnés.
26. Au moment de sa formulation, le ciblage des zones prioritaires d'intervention a tenu compte des taux défavorables de scolarisation à l'intérieur des zones les plus vulnérables d'un point de vue alimentaire. La répartition des 442 établissements bénéficiaires ne reflète cependant pas toujours les taux de scolarisation actuels, ni les résultats de l'ACV: ceux-ci ayant évolué, des modifications devront être apportées lors de la prochaine formulation.
27. Pour la mise en oeuvre du programme de pays et de ses activités, les besoins du PAM en matière de coordination et de suivi-évaluation sont mal définis en termes de mandat spécifique, de ressources humaines et de mécanismes institutionnels nécessaires. Si la nécessité d'un suivi logistique est établie et comprise de tous, celle d'un suivi axé sur les résultats, l'est beaucoup moins. Au sein de la direction nationale, le chef du service suivi-évaluation devrait jouer un rôle capital et travailler en étroite collaboration avec ses collègues du service de la statistique de la direction de la programmation et de la prospective du Ministère des enseignements primaire et secondaire. Ce service dispose de données statistiques, qui permettraient un suivi correct, à condition qu'une requête soit formulée par la direction nationale et le PAM et qu'il soit établi que les directions nationales et départementales ne doivent pas fonctionner comme des entités autonomes en ce qui concerne le suivi des résultats. Comme mentionné précédemment, le comité interministériel de pilotage, dont font état les contrats opérationnels, ne s'est jamais réuni.
28. La nécessité d'un suivi rigoureux s'impose, d'autant plus que l'ouverture d'une cantine scolaire ou la distribution de rations sèches aux familles des jeunes filles peuvent conduire à une modification brutale du rapport élèves-maître, élèves-salle de classe. Des études précédentes¹¹ indiquent que les augmentations d'effectifs des filles peuvent parfois dépasser 300 pour cent, dans deux cas sur dix, et 250 pour cent, dans deux autres cas, et ce, au cours d'une seule année scolaire.

¹¹ Le tableau synoptique d'évolution des effectifs des filles au niveau des écoles ciblées dans le cadre du projet ration sèche (année scolaire 1998-1999 et 1999-2000) porte sur 10 écoles primaires du département du Couffo. Dans 7 d'entre elles, les effectifs de filles ont plus que doublé entre le début et la fin de l'année scolaire où les rations sèches ont été introduites: de 20 à 88 (EPP Edah-Gbalahoué, sous-préfecture Lalo); de 25 à 105 (EPP Dohodji, sous-préfecture Toviklin); de 19 à 71 (EPP Gningbandjimé, sous-préfecture Lalo); de 8 à 28 (EPP Alloya, sous-préfecture Lalo); de 25 à 68 (EPP Tandji, sous-préfecture Lalo); de 21 à 56 (EPP Dékandji II, sous-préfecture Klouékanmé); de 25 à 53 (EPP Ahodjinako, sous-préfecture Lalo).



Recommandation

- ⇒ S'assurer que le point focal du Ministère des enseignements primaire et secondaire puisse avoir accès aux données statistiques déjà disponibles et dispose du profil nécessaire pour suivre et analyser un nombre limité d'indicateurs clés, simples, qui permettraient d'apprécier les résultats de l'appui du PAM dans le secteur éducatif, ainsi que la progression vers la réalisation des objectifs recherchés.

29. Dans le but d'aider les associations de parents d'élèves (APE) à gérer eux-mêmes les cantines et à parfaire leur mode de fonctionnement, le PAM a conclu un accord de partenariat avec une organisation non gouvernementale (ONG) internationale très expérimentée qui est appuyée financièrement par un donateur. Cette ONG dispense une formation aux APE et leur enseigne à prendre en main la gestion de l'école de leur village. Une fois formés, la plupart des parents d'élèves prennent à cœur leur responsabilité de gestionnaire et se sentent gratifiés par les responsabilités qui leur sont confiées. Des études partielles indiquent que les APE, soutenues par cette ONG, gèrent leur cantine de façon beaucoup plus efficace que dans les écoles où aucune formation systématique n'est dispensée. D'abord réticents, certains directeurs d'école reconnaissent désormais que les villageois peuvent y parvenir et que cette décentralisation des tâches les libère pour s'adonner à des activités plus en rapport avec leur formation professionnelle. La poursuite de ce partenariat est vivement encouragée en vue de la pérennisation des cantines.

Recommandations

- ⇒ Chercher à élargir ce partenariat, en ayant recours à d'autres ONG présentes au Bénin, qui seraient pourvues de moyens financiers et humains propres et qui disposeraient de compétences semblables.
- ⇒ Afin de prévenir les effets non souhaités par l'enthousiasme en faveur des cantines, la formation des associations de parents d'élèves et des comités de gestion des cantines devrait intégrer une réflexion sur la prévision et la gestion des ressources humaines nécessaires à une éventuelle demande scolaire accrue.

Assistance aux groupes vulnérables et lutte contre les effets de la malnutrition

30. Les objectifs de la deuxième activité fondamentale sont définis, dans le programme de pays, comme un appui au gouvernement et à la société civile pour: i) contribuer à la sécurité, à la croissance et à l'éducation des orphelins, des enfants abandonnés et des jeunes filles à risque physique ou moral hébergés dans des institutions; et ii) limiter les effets de la sous-alimentation sur la santé des femmes et des enfants et réduire la mortalité infantile.
31. À l'origine, les deux volets retenus pour atteindre ces objectifs consistaient en: i) un appui à la surveillance nutritionnelle par l'organisation de séances de formation et d'animation communautaires (sauf les séances de pesée ou de vaccinations); et ii) une aide à la prise en charge directe des formes aiguës ou modérées de malnutrition, par la fourniture de vivres aux structures compétentes, notamment les centres d'accueil pour enfants abandonnés et les orphelinats, ainsi que les centres hébergeant des jeunes filles à risque ou maltraitées.
32. En pratique, l'activité met l'accent sur l'aspect social plutôt que sur les aspects nutritionnels. La nécessité pour le PAM de n'intervenir qu'avec des partenaires compétents, dotés de ressources professionnelles et financières propres, limite l'ampleur de



l'appui qui peut être apporté dans le domaine de la nutrition. Pour des raisons semblables, les séances d'animation communautaire en nutrition n'ont jamais vu le jour, ne relevant pas de la responsabilité directe du PAM, et aucun partenaire fiable n'a pu être identifié pour en assurer la mise en œuvre.

33. Dans le cadre de cette activité, le PAM fournit une assistance au fonctionnement de centres qui hébergent, nourrissent et éduquent environ 6 000 personnes parmi lesquelles se trouvent des orphelins ou enfants abandonnés, des jeunes filles en situation précaire (mariages forcés, maltraitance et danger moral) et des jeunes garçons qui vivent dans la rue ou qui fuguent parce qu'ils sont délaissés par leurs parents. La plupart de ces centres relèvent d'institutions religieuses qui dispensent des prestations de qualité et qui ont à cœur de s'assurer que leurs élèves fréquentent des établissements scolaires (dans le cas des enfants) ou qu'ils reçoivent une formation professionnelle qui leur garantit une certaine autonomie à la sortie du centre (dans le cas des jeunes filles ou des jeunes adolescents). À moindre titre, le PAM fournit des vivres à quelques hôpitaux et centres de récupération nutritionnelle.
34. Il existe au Bénin une volonté politique de lutter contre le trafic d'enfants et contre les mariages forcés. Cette volonté s'est manifestée par la création en 1997 du Ministère de la famille, de la protection sociale et de la solidarité et d'une direction spécialisée, chargée de la protection judiciaire de l'enfance et de l'adolescence auprès du Ministère de la justice. Cette activité vient donc en appui à ces institutions gouvernementales spécialisées, de même qu'aux ONG et autres associations caritatives qui s'impliquent dans la protection des femmes et des enfants. L'activité constitue également un complément au programme 1999–2003 de l'UNICEF qui mène des actions concrètes dans le domaine de la prévention comme dans celui de la protection des enfants en situation délicate.
35. Même si le contrat opérationnel précise que les centres à appuyer seront proposés par les services techniques départementaux du Ministère d'État chargé de la coordination de l'action gouvernementale, de la prospective et du développement, le Ministère de la famille, de la protection sociale et de la solidarité et par les associations déjà engagées dans ce domaine, dans la pratique, la plupart des centres auxquels le PAM dispense une assistance appartiennent au secteur caritatif religieux, mieux à même de fournir un appui complémentaire et des prestations de qualité que le réseau gouvernemental.

Recommandations

- ⇒ Associer le Ministère de la famille, de la protection sociale et de la solidarité à la programmation annuelle des appuis et tenir ses responsables informés du déroulement trimestriel de cette intervention.
- ⇒ Entreprendre un travail de prospection systématique pour identifier des partenaires supplémentaires disposant de moyens techniques et financiers propres, afin de renforcer l'appui que le PAM apporte dans ce domaine.

Parité hommes-femmes

36. Le programme de pays dénote un engagement évident du PAM en faveur des femmes. L'activité vise les groupes vulnérables et, grâce aux rations sèches octroyées à certaines familles envoyant leurs filles à l'école, celles-ci reçoivent une attention toute particulière dans le contexte de l'éducation de base. L'activité fondamentale s'y rapportant prévoit également des vivres pour les foyers qui hébergent des jeunes filles rurales, de milieu défavorisé et ayant de bons résultats scolaires. Cependant, l'appui au secteur secondaire ne représente qu'une petite partie de l'assistance alimentaire. Les disparités, entre filles et



garçons, y sont toujours plus prononcées. Par ailleurs, les nouvelles dispositions du Gouvernement béninois en matière d'éducation prévoient d'intégrer prochainement le premier cycle du secondaire à l'éducation de base.

Recommandation

- ⇒ Accroître l'appui à la scolarisation des jeunes filles du secondaire, afin de réduire la disparité entre filles et garçons, qui est encore plus manifeste au secondaire qu'au primaire.

APPLICATION DE LA POLITIQUE VISANT À FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT

37. Le programme de pays ne présente aucune contradiction majeure avec la nouvelle politique visant à favoriser le développement, bien qu'il ait été formulé avant la publication officielle de celle-ci.
38. Le programme de pays est en conformité avec deux des cinq objectifs¹² de cette politique. Par ailleurs, l'essentiel des directives concernant le ciblage géographique des activités est respecté. Quelle que soit l'activité fondamentale, l'aide alimentaire constitue un outil efficace pour faire face momentanément à l'insécurité alimentaire de certains ménages et groupes vulnérables. Dans la mesure où les bénéficiaires de l'aide auront moins de chances d'être marginalisés et qu'ils seront mieux à même de participer au processus de développement, le programme contribuera, à plus long terme, à atténuer les causes de l'insécurité alimentaire.
39. Une approche plus spécifique de l'application de cette politique ne peut être élaborée en raison du manque d'indicateurs de résultats. La faiblesse du suivi-évaluation ne permet en effet aucune appréciation de l'impact de l'appui du PAM. Des indicateurs clés, simples, de résultats doivent être mis en place, notamment dans le secteur de l'éducation, pour un pilotage du programme de pays en fonction de la politique visant à favoriser le développement.

¹² Objectif 1: "Permettre aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes de répondre à leurs besoins nutritionnels spéciaux et autres besoins sanitaires connexes". Objectif 2: "Permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation".



LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
APE	Association de parents d'élèves
FAO	organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
INSAE	Institut national de statistique et analyse économique
MSP	Service des achats
ODP	Service de la programmation
OMS	organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OTS	Service des transports maritimes
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier
PMA	Pays les moins avancés
PNB	Produit national brut
TIEM	Transport intérieur, entreposage et manutention
TTEM	Transport terrestre, entreposage et manutention
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
VNU	Volontaires des Nations Unies

