



DIRECTIONS EN DÉVELOPPEMENT
Développement Humain

RÉSUMÉ

Repenser l'alimentation scolaire

Filets de protection sociale, développement de l'enfant
et éducation nationale

Donald Bundy, Carmen Burbano, Margaret Grosh, Aulo Gelli,
Matthew Jukes et Lesley Drake



BANQUE MONDIALE

Avant-propos

2009 sera une année dangereuse. Avant même que la crise financière n'éclate l'an passé, la forte hausse des prix des denrées alimentaires et du combustible avait déjà plongé 130 à 155 millions de personnes dans une misère extrême. Or, le Groupe de la Banque Mondiale estime qu'avec la crise financière actuelle, 53 millions de personnes supplémentaires viendront grossir les rangs des plus démunis. Comme toujours, ce sont les plus pauvres qui paient le prix fort, surtout les enfants. Selon le Programme Alimentaire Mondial des Nations Unies, près de 60 millions d'enfants des pays en développement – dont 40 pour cent en Afrique - vont chaque jour à l'école le ventre vide. Si hier encore on s'inquiétait de ne pouvoir atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement d'ici à 2015, cet objectif semble aujourd'hui encore plus lointain.

Les pays les plus pauvres se tournent de plus en plus vers les programmes d'alimentation scolaire, dont la dimension de protection sociale peut constituer une réponse à la crise. En 2008, 20 gouvernements ont activé ce type de programmes pour venir au secours des plus pauvres; le Programme Alimentaire Mondial a apporté une aide à quelque 22 millions d'enfants dans 70 pays et le Groupe de la Banque Mondiale a mis en place un mécanisme d'intervention qui a permis de mobiliser 1,2 milliard de dollars E.-U. pour aider les pays à faire face aux crises alimentaire et énergétique, en intensifiant notamment leurs programmes d'alimentation scolaire.

Ces programmes ouvrent de nouvelles perspectives pour l'assistance aux familles pauvres et aux enfants qui ont faim. Ils contiennent les germes d'une réponse efficace au problème de la faim et contribuent à lutter contre la malnutrition en proposant par exemple des traitements de déparasitage ou la distribution de produits enrichis en micronutriments. Ils sont à même d'encourager les familles pauvres à envoyer leurs enfants à l'école – pendant toute la durée de l'année scolaire – pour les nourrir et améliorer leur éducation. Ils ciblent efficacement les plus vulnérables, comme les filles ou les enfants séropositifs. Mais toute médaille a son revers: ces

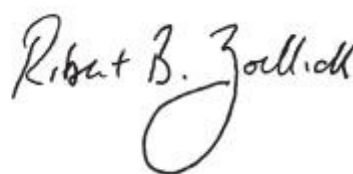
programmes représentent une charge accrue pour le secteur de l'éducation nationale, des occasions manquées et un engagement financier massif à long terme.

Dans leur publication conjointe *Repenser l'alimentation scolaire: filets de protection sociale, développement de l'enfant et éducation nationale*, le Programme Alimentaire Mondial et le Groupe de la Banque Mondiale analysent les programmes d'alimentation scolaire sous un angle nouveau, conjuguant l'expérience pratique du Programme Alimentaire Mondial et les travaux d'analyse des politiques de développement menés par le Groupe de la Banque Mondiale. Ils s'efforcent de déterminer quel soutien les achats de produits alimentaires peuvent apporter à l'économie locale et insistent sur le rôle déterminant que doit jouer le secteur de l'éducation nationale dans le débat de politique sur l'alimentation scolaire. Le présent ouvrage aidera les gouvernements, les responsables politiques, les donateurs, les organisations non gouvernementales et autres partenaires à déterminer les avantages des programmes d'alimentation scolaire et leurs coûts. Il pourra aussi les aider à éviter les obstacles et à faire les bons choix pour concevoir des programmes en mesure d'apporter une réponse efficace aux crises d'aujourd'hui, tout en réalisant un investissement financièrement durable dans l'éducation des enfants et, à plus long terme, dans le capital humain en général.

S'il est une idée maîtresse à retenir, c'est celle-ci: une transition réussie vers des programmes nationaux durables passe obligatoirement par l'intégration de l'alimentation scolaire dans les politiques et les plans nationaux, et en premier lieu dans les plans de l'éducation nationale. De toute évidence, la question de savoir si l'alimentation scolaire a les atouts nécessaires pour venir en aide aux plus vulnérables est dépassée. Ces atouts, elle les a. Face à la crise mondiale, nous devons désormais concentrer nos efforts sur la conception et la mise en œuvre de programmes d'alimentation scolaire efficaces et durables qui s'adressent aux plus démunis et contribuent à les protéger, aujourd'hui et demain.



Josette Sheeran
Directrice Exécutive
Programme Alimentaire Mondial



Robert Zoellick
Président
Groupe de la Banque Mondiale

Résumé

La présente étude a été menée conjointement par le Programme Alimentaire Mondial (PAM) et le Groupe de la Banque Mondiale en tenant compte des atouts spécifiques des deux organisations. Son objectif est de donner des indications utiles sur la façon d'élaborer et de mettre en oeuvre des programmes d'alimentation scolaire efficaces qui constituent à la fois un filet de protection sociale capable d'amortir les chocs sociaux provoqués par les crises mondiales actuelles, et un investissement financièrement soutenable dans le capital humain qui s'inscrive dans l'action menée à l'échelle mondiale pour réaliser l'objectif de l'Education pour tous et apporter une protection sociale aux pauvres.

Les pays à faible revenu, éprouvés par les chocs sociaux que provoquent les crises mondiales actuelles, se tournent de plus en plus vers les programmes d'alimentation scolaire; devant cette demande accrue, le Groupe de la Banque Mondiale et le PAM ont entamé une analyse du rôle de l'alimentation scolaire dans le domaine de la protection sociale; cette approche s'est toutefois rapidement avérée trop étroite et le champ de l'analyse a été élargi pour étudier quelles seraient les conséquences à long terme pour la protection sociale et la mise en valeur du capital humain de programmes intégrés aux politiques nationales.

Ce changement d'orientation provient d'une constatation simple: aujourd'hui, peut-être pour la première fois dans l'histoire, tous les pays pour lesquels nous disposons d'informations s'efforcent, d'une manière ou d'une autre et à une plus ou moins grande échelle, de nourrir leurs écoliers. La couverture est très large dans les pays à haut et moyen revenu – en fait, il semble que la plupart des pays qui peuvent se le permettre nourrissent leurs écoliers. Mais c'est généralement dans les pays où les besoins sont les plus criants – ceux où la faim et la pauvreté sévissent et où les indicateurs sociaux sont mauvais – que les programmes sont les plus modestes, quoiqu'ils parviennent généralement à cibler les régions les plus exposées à l'insécurité alimentaire. Ces programmes sont aussi fortement tributaires de l'aide extérieure, et pratiquement tous reçoivent l'assistance du PAM.

La question n'est donc pas de savoir si les pays vont choisir ou non de mettre en œuvre des programmes d'alimentation scolaire, mais bien plutôt comment ils vont le faire et dans quel but. Le caractère quasi universel de l'alimentation scolaire donne au PAM, à la Banque Mondiale et aux partenaires du développement en général une occasion unique d'aider les gouvernements à mettre en place des filets de protection sociale capables d'apporter un élément de réponse aux crises mondiales actuelles, et à amorcer un investissement financièrement soutenable dans le capital humain.

Avantages des programmes d'alimentation scolaire

Les programmes d'alimentation scolaire permettent de transférer aux ménages, de manière explicite ou implicite, l'équivalent de la valeur de la nourriture distribuée. Ces programmes sont relativement simples à transposer à une plus grande échelle en cas de crise et représentent pour les ménages l'équivalent de plus de 10 pour cent de leurs dépenses, voire plus lorsqu'il s'agit de rations à emporter. Des programmes d'alimentation scolaire bien conçus peuvent souvent cibler leurs bénéficiaires avec précision, même s'ils ne supportent pas en cela la comparaison avec les programmes de transferts monétaires les plus évolués. Dans les pays les plus pauvres où le taux d'inscription scolaire est faible, les plus pauvres risquent d'être laissés pour compte, mais devant le peu d'alternatives qui existe en matière de protection sociale, il est probable que la meilleure solution pour une activation rapide des filets de sécurité reste d'élargir la couverture géographique des programmes d'alimentation scolaire. La distribution ciblée de rations à emporter devrait donner des résultats sensiblement meilleurs. Des recherches plus approfondies seront nécessaires pour évaluer les avantages relatifs à long terme que présente l'alimentation scolaire par rapport aux autres instruments de protection sociale.

L'impact positif direct qu'ont les programmes d'alimentation scolaire sur la fréquentation scolaire, l'acquisition des connaissances et les résultats scolaires est indéniable, notamment lorsqu'ils s'accompagnent de mesures complémentaires telles que les traitements de déparasitage et l'enrichissement ou la supplémentation en micronutriments. Très souvent, ces programmes ont une forte dimension sexospécifique, en particulier lorsqu'ils visent l'éducation des filles; ils permettent également de venir spécifiquement en aide aux enfants les plus pauvres et les plus vulnérables. En revanche, les avantages relatifs des différentes modalités sont moins clairs, mais l'approfondissement de ces questions suscite peu d'intérêt chez les éducateurs.

Les avantages indiscutables que procurent ces programmes justifient pleinement leur prise en charge et leur mise en œuvre par le secteur de l'éducation nationale, et ces mêmes avantages contribuent à en faire des filets de protection sociale importants.

Une analyse de fond montre par ailleurs que pour être vraiment efficaces et durables, les programmes d'alimentation scolaire doivent s'inscrire dans la politique d'ensemble du secteur de l'éducation nationale. Ainsi, l'ampleur des avantages tirés de l'éducation renforcera d'autant la valeur de protection sociale de ces programmes et la motivation de l'éducation nationale à les mettre en œuvre.

Les programmes d'alimentation scolaire, lorsqu'ils sont bien conçus et qu'ils prévoient des traitements de déparasitage et la distribution de produits enrichis en micronutriments, peuvent apporter des bienfaits sur le plan nutritionnel. Ils devraient donc s'inscrire en complément des programmes de nutrition destinés aux enfants plus jeunes, qui restent un objectif prioritaire dans la lutte contre la malnutrition en général, et non pas leur faire concurrence.

La durabilité des programmes d'alimentation scolaire

Le concept de stratégie de sortie a tendance à égarer la réflexion sur l'avenir à long terme des programmes d'alimentation scolaire. Nous démontrerons ici qu'il ne s'agit pas de cesser de fournir une aide aux écoliers, mais bien de remplacer progressivement des projets appuyés par l'aide extérieure par des programmes nationaux. C'est déjà le cas dans 28 pays qui bénéficiaient par le passé d'une aide du PAM. Nous procéderons à des études de cas pour analyser la manière dont se fait cette transition, particulièrement réussie dans certains pays comme le Brésil, le Chili et l'Inde, qui ont été en mesure d'apporter à leur tour un appui technique à d'autres pays.

Ce rapport met en évidence trois constatations majeures: en premier lieu, les programmes d'alimentation scolaire mis en œuvre dans les pays à faible revenu font apparaître des variations de coûts importantes, ce qui laisse de la place pour une meilleure maîtrise des coûts. En second lieu, plus les pays sont riches, moins la part que représentent les coûts de l'alimentation scolaire dans l'investissement pour l'éducation est importante. Ainsi, en Zambie, le coût total de l'alimentation scolaire représente environ 50 pour cent du coût annuel par habitant de l'enseignement primaire, alors qu'en Irlande, il n'est que de 10 pour cent. Il faudra approfondir l'analyse pour mieux définir ces relations, mais l'on peut déjà avancer que l'un des rôles majeurs des partenaires au développement pourrait consister à soutenir les pays pour qu'ils continuent d'investir dans les programmes d'alimentation scolaire pendant la phase de transition. Enfin, pour que le passage à des programmes nationaux durables puisse se faire, trois conditions préalables sont requises: i) intégrer l'alimentation scolaire dans les politiques et les plans nationaux, notamment dans les plans du secteur de l'éducation nationale; ii) déterminer les sources nationales de financement; et iii) renforcer les capacités nationales de mise en œuvre. Intégrer une politique de développement de l'alimentation scolaire dans les plans du secteur de l'éducation nationale présente en outre l'avantage d'inscrire l'alimentation scolaire dans les processus déjà en place pour harmoniser l'appui des partenaires au développement à l'Initiative pour la mise en œuvre accélérée de l'éducation pour tous.

Il est indispensable de développer le concept de durabilité dès le stade de la conception des programmes et de réévaluer régulièrement les programmes au cours de leur exécution. Les pays doivent savoir pendant combien de temps l'aide des bailleurs de fonds leur sera apportée, ils doivent définir une stratégie rigoureuse de renforcement des capacités institutionnelles et dresser un plan détaillé, précisant les différentes étapes et les délais, pour bien négocier la transition et prendre le relais des programmes d'alimentation scolaire.

Avantages et inconvénients à prendre en compte lors de la conception des programmes d'alimentation scolaire

L'efficacité des programmes d'alimentation scolaire dépend de plusieurs facteurs, à savoir: la modalité choisie (repas scolaires, distribution de biscuits à haute teneur énergétique, de rations à emporter ou toute combinaison de ces modalités), l'efficacité du ciblage et les coûts connexes.

Les programmes de rations à emporter (dont le coût moyen par personne est d'environ 50 dollars E.-U. par an) peuvent être plus finement ciblés et représenter un transfert de valeur élevée, mais n'en restent pas moins administrativement coûteux. Ils ont un fort potentiel en matière de protection sociale et semblent en mesure d'augmenter la fréquentation scolaire, voire les résultats des élèves, tout comme les repas scolaires.

Les programmes de repas scolaires (dont le coût moyen par personne revient à environ 40 dollars E.-U. par an) sont généralement moins finement ciblés et la valeur du transfert ne dépasse pas un certain plafond; ils comportent des coûts d'opportunité potentiellement élevés et des frais de gestion plus importants, mais ils sont en mesure d'accroître la fréquentation scolaire et, qui plus est, d'intervenir directement sur la capacité d'apprentissage des élèves, notamment s'ils s'accompagnent de traitements de déparasitage et distributions de produits enrichis. Les programmes qui prévoient la distribution de collations ou de biscuits à haute teneur énergétique à l'école (dont le coût moyen par personne s'élève à environ 13 dollars E.-U. par an) comportent des frais de gestion moins élevés, mais ont une valeur de transfert et d'encouragement moindres, même si la gamme des avantages qu'ils offrent par rapport aux repas scolaires reste à quantifier.

Pour concevoir des programmes efficaces en mesure d'atteindre leurs objectifs, il faut disposer d'un faisceau de données qui permettent de peser soigneusement le pour et le contre de chaque méthode de ciblage, de chaque modalité d'alimentation et du montant des coûts, afin de choisir ce qui conviendra le mieux. Il faudra pour cela disposer de meilleures données sur le coût-efficacité des différentes approches et modalités. Trop peu d'études ont cherché à comparer les programmes de repas scolaires et les programmes de rations à emporter dans des contextes semblables; les rares à l'avoir fait ont conclu qu'ils apportaient des améliorations similaires, et qu'ils étaient préférables à l'alternative de n'avoir aucun programme.

Lors du choix de la modalité, il faut faire le bilan des avantages et des coûts du programme en tenant compte du contexte. Ainsi, il est des situations où les programmes d'alimentation scolaire doivent allier repas sur place et rations à emporter, celles-ci étant spécialement destinées à encourager la fréquentation scolaire d'un groupe bien défini d'enfants vulnérables, comme les enfants séropositifs ou les filles des grandes classes.

Dispositifs institutionnels et mécanismes d'achat

L'approche la mieux adaptée pour la mise en œuvre d'un programme d'alimentation scolaire dépend i) de ses objectifs; ii) de son contexte – à savoir s'il s'agit d'une situation stable, de

conflit ou d'urgence; iii) de la capacité du gouvernement à tous les niveaux de gérer le programme avec ses ressources propres: personnel, infrastructure, et systèmes de gestion; iv) du type de ressources, en espèces ou en nature, disponibles auprès de sources locales et extérieures; et v) de la participation de partenaires d'exécution clés, notamment des organisations spécialisées dans les programmes d'alimentation scolaire.

Il ressort de l'analyse de programmes ayant réussi leur transition que pour qu'un programme soit efficace, il faut qu'une institution nationale, habituellement le secteur de l'éducation, ait été désignée pour le prendre en charge, et qu'il dispose de moyens suffisants au niveau infranational. Même si la prise en charge nationale paraît être un facteur décisif, il semble que les méthodes de mise en œuvre – impliquant le secteur public, le secteur privé ou des partenariats hybrides public-privé – soient nombreuses à donner de bons résultats.

La gestion des programmes d'alimentation scolaire est de plus en plus décentralisée, reflétant en cela la tendance du secteur de l'éducation nationale à privilégier la gestion autonome des écoles. Ceci étant, il est important de décider du degré de participation du personnel enseignant, car les coûts d'opportunité qu'entraîne par exemple la préparation des repas par les enseignants peuvent être très élevés.

Des enjeux et questions spécifiques doivent être pris en compte lors de la conception des programmes d'alimentation scolaire, notamment: les craintes environnementales que suscitent l'énergie nécessaire à la cuisson des aliments et l'élimination des emballages; une mauvaise utilisation des jardins scolaires; et les risques de corruption dans le domaine des achats et de la passation des marchés.

Les rôles et responsabilités du système institutionnel dépendent en grande partie de la modalité d'achat retenue et des sources d'approvisionnement alimentaire: les programmes nationaux optent de plus en plus souvent pour les achats locaux, et il semble que cette approche soit aussi la plus communément privilégiée au niveau global. Des évaluations sont en cours pour déterminer si les achats locaux permettent de contribuer à la durabilité des programmes d'alimentation scolaire, tout en tirant parti du pouvoir d'achat des programmes pour stimuler l'économie agricole locale. Ainsi, les achats locaux de vivres réalisés dans le cadre des programmes d'alimentation scolaire auraient un effet multiplicateur, puisqu'ils bénéficieraient à la fois aux enfants et à l'économie locale.

Panoplie d'outils d'aide à la conception et à la mise à jour des programmes d'alimentation scolaire

Le présent ouvrage ne laisse aucun doute sur la nécessité d'améliorer la conception initiale des programmes d'alimentation scolaire, voire, le cas échéant, de mettre à jour les programmes existants. A cet effet, il propose deux nouveaux instruments: l'un destiné à faciliter la conception des programmes, l'autre à favoriser leur mise à jour. Ces instruments sont accompagnés d'une panoplie d'outils d'aide à la conception et à l'évaluation.

Cet ouvrage propose également des pistes de recherche visant à combler les lacunes des connaissances actuelles, et à rassembler davantage d'informations pertinentes pour faciliter la

prise de décision.

Conclusion

Les crises alimentaire, énergétique et financière et le choix des gouvernements de privilégier les programmes d'alimentation scolaire comme élément de réponse à ces crises offrent aujourd'hui une occasion unique de venir en aide aux enfants et de revoir les politiques et la planification nationales qui, demain, garantiront la durabilité des programmes. Pour y parvenir, les gouvernements et les partenaires du développement devront adopter à l'égard de l'alimentation scolaire une approche plus systématique, axée sur les politiques.

Les crises alimentaire, énergétique et financière ont donné un regain d'importance à l'alimentation scolaire, comme filet de protection sociale et comme mesure d'encouragement destinée à maintenir les enfants à l'école. Le présent ouvrage, *Repenser l'alimentation scolaire : filets de protection sociale, développement de l'enfant et éducation nationale* a été réalisé conjointement par le Groupe de la Banque mondiale et le Programme alimentaire mondial (PAM) en tenant compte des atouts spécifiques des deux organisations. Il passe en revue les connaissances acquises afin de mieux comprendre comment élaborer et mettre en œuvre des programmes d'alimentation scolaire efficaces qui constituent d'une part, à court terme, des filets de protection capables d'amortir les chocs sociaux provoqués par les crises mondiales et d'autre part; à long terme, un investissement financièrement soutenable dans le capital humain s'inscrivant dans l'action menée à l'échelle mondiale pour réaliser l'objectif de l'Éducation pour tous et apporter une protection sociale aux pauvres.

Les programmes d'alimentation scolaire constituent pour les ménages un transfert de valeur explicite ou implicite et sont de nature à améliorer la fréquentation scolaire, favoriser l'acquisition des connaissances et améliorer les résultats des élèves, notamment s'ils prévoient des activités complémentaires de déparasitage et la distribution de produits enrichis en micronutriments. Lorsque les denrées sont achetées localement, les programmes d'alimentation scolaire peuvent avoir un effet multiplicateur et bénéficier à la fois aux enfants et à l'économie locale.

Aujourd'hui, tous les pays sur lesquels nous avons des informations s'efforcent, d'une manière ou d'une autre et à plus ou moins grande échelle, de nourrir leurs écoliers. La couverture est très large dans les pays à revenu moyen ou élevé – en fait, il semble que tous les pays qui en ont les moyens nourrissent leurs écoliers. Mais c'est généralement dans les pays où les besoins sont les plus criants – ceux où la faim et la pauvreté sévissent et où les indicateurs sociaux sont mauvais – que les programmes sont les plus modestes, quoiqu'ils parviennent d'ordinaire à cibler les régions les plus exposées à l'insécurité alimentaire. Ces programmes sont aussi fortement tributaires de l'aide extérieure, et pratiquement tous reçoivent une aide du PAM. La question n'est donc pas de savoir si les pays vont choisir ou non de mettre en œuvre des programmes d'alimentation scolaire, mais comment ils vont le faire et dans quel but. La nature quasi-universelle de l'alimentation scolaire donne au PAM, à la Banque mondiale et aux partenaires au développement en général une occasion unique d'aider les gouvernements à mettre en place des filets de protection sociale capables d'apporter un élément de réponse aux crises mondiales actuelles et à amorcer un investissement financièrement soutenable dans le capital humain. *Repenser l'alimentation scolaire* s'adresse plus particulièrement aux organismes gouvernementaux et aux organisations non gouvernementales spécialisés dans la réforme de l'éducation et les politiques en matière d'alimentation et de nutrition.



BANQUE MONDIALE