



Programme Alimentaire Mondial

Un Rapport du Bureau de l'Évaluation



*Rapport Complet de l'Évaluation à
mi-parcours du Programme de Pays –
BÉNIN (2000 - 2003)*

(7-30 Octobre 2002)

Rome, Janvier 2003

Ref. OEDE/2003/01



Remerciements

La mission a séjourné au Bénin du 7 octobre au 30 octobre 2002. Ce rapport a été préparé par le chef de mission sur la base du travail de la mission sur le terrain.

Au nom de l'équipe d'évaluation, l'auteur tient à remercier toutes les personnes ayant participé à la mise en oeuvre ou au travail de la mission, tant au bureau pour l'Afrique centrale qu'au Bénin, pour l'accueil et le soutien fourni à la mission.

Ce rapport reflète uniquement les opinions et réflexions de la mission et ne peut en aucun cas être considéré comme une prise de position officielle du PAM.

Composition de la Mission

- Mme Andrée Black-Michaud, Consultante PAM, Chef de mission
- M. Jean-Pierre Silvéreano-Vélis, Consultant UNESCO pour le secteur de l'éducation de base
- M. Romain Sirois, PAM/OEDE (Responsable de la mission au siège qui a travaillé avec la mission les deux premières semaines)



Abréviations

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
APE	Association des parents d'élèves
BAD	Banque africaine de développement
BEPC	Brevet d'études du premier cycle (ou brevet des collèges)
CAD	Coûts d'appui directs
CCA	Bilan commun de pays
CI	Classe d'initiation
CRS	Catholic Relief Services
CSRP	Cadre stratégique de réduction de la pauvreté
DN	Direction nationale (des activités appuyées par le PAM)
DDEPS	Direction départementale des enseignements primaire et secondaire
DDPD	Direction départementale de la prospective et du développement
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
EDSB-II	Deuxième enquête démographique et de santé au Bénin
EQF	École de qualité fondamentale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
IMC	Indice de masse corporelle
IFESH	International Foundation for Education and Self Help
INSAE	Institut national de statistique et d'analyse économique
MECCAG-PD	Ministère d'État chargé de la coordination de l'action gouvernementale, de la prospective et du développement
MEPS	Ministère des enseignements primaire et secondaire
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NPE	Nouveaux programmes d'études
NSN	Note de stratégie nationale
NU	Nations Unies
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier
PNB	Produit national brut
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RAP	Réseau d'animation pédagogique
RUP	Réseau d'unités pédagogiques



SOSP	Service de l'organisation scolaire et de la prévision
SSP	Schéma de stratégie de pays
TBS	Taux brut de scolarisation
TIEM	Transport intérieur, entreposage et manutention
UNDAF	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	Agence américaine d'aide au développement international
VNU	Volontaire des Nations Unies



Table des Matières

RÉSUMÉ ANALYTIQUE	1
1.1 Portée et déroulement de l'évaluation	1
1.2 Principales conclusions et recommandations	1
2. CONTEXTE NATIONAL DE L'AIDE ALIMENTAIRE DU PAM.....	6
2.1 Situation générale	6
2.2 Incidence de la pauvreté	7
2.3 Disponibilité alimentaire	8
2.4 Politiques nationales de développement et sécurité alimentaire.....	8
2.5 Justification et rôle de l'aide alimentaire.....	9
3. LE PROGRAMME DE PAYS ET SES ACTIVITÉS FONDAMENTALES... 9	
3.1 Aperçu du programme de pays.....	9
3.2 Suspension de la troisième activité fondamentale.....	10
3.3 Analyse de la conception et de la structure du programme	11
4. SYSTÈMES ET PROCÉDURES EN PLACE..... 13	
4.1 Ciblage.....	13
4.2 Procédures de démarrage et de mise en œuvre du programme.....	14
4.3 Dispositions financières et administratives	14
4.4 Dispositions logistiques.....	15
4.5 Mandat, rôle et responsabilité des parties prenantes	16
4.6 Rapports et remontée de l'information sur le suivi axé sur les résultats	17
5. ÉVALUATION DES RÉSULTATS DE L'ACTIVITÉ RELATIVE À L'ÉDUCATION (activité 1)..... 18	
5.1 État des lieux	18
5.2 Évaluation des résultats	20
5.3 Risques, pérennisation et nécessité de partenariat accru	23
6. ÉVALUATION DES RÉSULTATS DE L'ACTIVITÉ RELATIVE AUX GROUPES VULNÉRABLES (activité 2) 25	
6.1 Etat des lieux	25
6.2 Evaluation des résultats	27
7. CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET LEÇONS À TIRER..... 29	



Tableau 1 :	Évolution des taux bruts de scolarisation.....	21
Tableau 2 :	Distribution de denrées pour la 1ère activité (entre le 1er janvier et le 30 juin 2002)	22
Tableau 3 :	Distribution de denrées pour la 2ième activité (entre le 1er février et le 30 juin 2002).....	27
Tableau 4 :	Conclusions, recommandations et leçons à tirer	30
Annexe 1 :	Mandat de la mission	
Annexe 2 :	Évaluation des engagements et politiques du PAM	
Annexe 3 :	Liste des personnes rencontrées	
Annexe 4 :	Liste des documents consultés	
Annexe 5 :	Carte des divisions administratives du Bénin	



1. RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1.1 Portée et déroulement de l'évaluation

L'objectif principal de l'évaluation 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 stratégie de l'approche programme permet d'obtenir de meilleurs résultats qu'une continuation de la mise en œuvre de projets isolés.

L'analyse et les recommandations ne constituent donc pas une évaluation détaillée des activités fondamentales du programme de pays, mais plutôt une appréciation de la capacité, dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre du programme de pays, d'obtenir les bénéfices de l'approche programme. Cependant, 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 développement¹, 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.

La mission chargée d'évaluer le programme de pays du PAM pour le Bénin a séjourné dans le pays du 7 au 30 octobre 2002. Dans tous les aspects de son travail, la mission a bénéficié d'un esprit très ouvert et constructif tant de la part du bureau national du PAM à Cotonou et du bureau pour la sous région de l'Afrique centrale à Yaoundé que des représentants du gouvernement ou d'autres institutions.

La mission a travaillé étroitement avec la représentation du PAM et les contreparties gouvernementales. Un aide mémoire a été présenté au gouvernement avant de quitter le pays. La mission a rencontré le Ministre d'État chargé de la coordination de l'action gouvernementale, de la prospective et du développement et son directeur de cabinet ; la Ministre de la famille, de la protection sociale et de la solidarité ; le Ministre des enseignements primaire et secondaire ; les responsables de l'éducation de l'USAID, de l'Ambassade de France et de l'UNICEF ; et les responsables des principales organisations non gouvernementales (ONG) qui interviennent dans le secteur de l'éducation, la santé-nutrition et l'appui aux groupes vulnérables. À la fin de son séjour, le chef de mission a pu présenter les principales recommandations de la mission et en discuter l'essentiel avec le personnel du bureau du PAM à Yaoundé.

1.2 Principales conclusions et recommandations

Le programme de pays a suivi le schéma habituel de préparation : formulation en conformité avec la note de stratégie nationale du gouvernement et les besoins identifiés dans la première version du bilan commun de pays (CCA). Le programme de pays a été approuvé en octobre 1999 pour un coût opérationnel direct estimé à 11,8 millions de dollars². Le programme de pays n'a toutefois effectivement démarré ses opérations qu'en octobre 2001. Au moment de sa formulation, le programme comportait trois activités fondamentales : i) soutien à l'éducation primaire de base et l'assistance à l'éducation des jeunes filles (61% des ressources en vivres – activité 1); ii) assistance aux groupes vulnérables et la lutte contre les effets de la malnutrition (19% - activité 2)³ ; et iii) appui au développement rural (20% - activité 3). Au vu des difficultés de mise en œuvre et de suivi du projet qui l'a précédé, des tendances actuelles du PAM qui privilégient l'appui aux secteurs sociaux, du changement d'orientation d'un ancien partenaire-clé dans le domaine du développement rural et

¹ "Favoriser le développement" – Questions de politique générale; Session annuelle du conseil d'administration du PAM (WFP/EB.A/99).

² Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des États-Unis.

³ Antérieurement, les interventions des activités 1 et 2 du programme de pays étaient regroupées au sein d'un même projet (Projet 5208).



de l'absence de donateur, la 3^e activité fondamentale n'a pas été mise en oeuvre et la dernière orientation stratégique n'est plus d'actualité.

Des ressources conséquentes du siège ont permis de réunir des cadres du PAM et des consultants pour la préparation du programme de pays et la formulation détaillée des activités fondamentales. Cependant, les appuis techniques et méthodologiques ont porté davantage sur la logistique que sur l'outil programme en tant que tel, à l'exception de l'analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV) sur la base de renseignements déjà disponibles au pays. Enfin, malgré l'appui reçu au moment de sa formulation, le programme de pays ne comporte toutefois ni cadre logique ni indicateurs de suivi-évaluation, qu'il s'agisse de l'ensemble du programme ou de chacune des deux activités de base qui le constituent. Il est toutefois à noter que le résumé de l'activité 1 et son contrat opérationnel définissent clairement des objectifs à long, moyen et court terme.

Ce type d'appui devrait être retenu pour l'élaboration de tous les grands programmes de pays, tout en améliorant la fréquence et en diversifiant le contenu, afin de combler les manques. Puisque au Bénin, le programme de pays ne comporte plus désormais que deux activités, qui ont d'ailleurs déjà cohabité dans le cadre d'un même projet, il serait souhaitable de retenir un type d'intervention qui soit simplifié au maximum afin de tenir compte du peu de ressources dont le bureau national dispose pour la mise en oeuvre des interventions. À partir de 2004, il est recommandé d'intervenir dans le cadre d'un projet unique qui comporterait deux volets distincts.

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 oeuvre 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 oeuvre. 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, malgré le démarrage tardif du programme de pays en cours et dans le but de maintenir les efforts déployés à ce jour pour harmoniser les cycles de programmation des organismes des Nations Unies par l'entremise du plan cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement (UNDAF)⁴ du Bénin (2004-2008), il serait préférable qu'il se termine comme prévu en décembre 2003 et que la durée du projet unique suivant à cinq ans. Il est donc recommandé d'intervenir dans le cadre d'un projet unique, qui comporterait deux volets distincts en éducation formelle et informelle, au lieu des deux activités fondamentales du programme de pays.

Le programme de pays n'offre pas plus de souplesse que les projets qui l'ont précédé, 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, 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 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.

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

⁴ L'ébauche de UNDAF, datée du 17 octobre 2002, doit être finalisée en 2003 pour démarrage en 2004.



amoindrie. Cependant, dans le cas du Bénin, en raison de l'absence de 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.

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 inmanquablement 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. Ces numéros d'ordre d'expédition facilitent certes le suivi du mouvement des denrées, mais contribuent également à renforcer les cloisonnements d'une activité à l'autre et entraînent des lourdeurs d'exécution qui conduisent à des pertes d'efficacité.

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 CFA⁵, 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 (VNU) et de nombreuses autres prestations, pourtant indispensables à l'exécution du programme de pays sur le terrain. 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.

Même si la formulation n'a pas été précédée d'une analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV) spécifique, la préparation du programme de pays a néanmoins été accompagnée d'une analyse des données disponibles qui a conduit à l'établissement d'une carte des zones rurales à risque d'insécurité alimentaire. Cette carte a permis un recentrage des interventions de l'activité 1 dans des zones où se conjuguent insécurité alimentaire et faible taux de scolarisation au primaire, avant même que ne démarre véritablement le programme de pays. Quant au choix des zones d'interventions de l'activité 2, 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 les vivres du PAM.

Une direction nationale des activités appuyées par le PAM (DN), 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.

⁵ CFA: Monnaie commune de certains pays africains. En octobre 2002, un dollar des États-Unis équivalait à 670,388 francs CFA. En janvier 2002, il en valait 745,167.



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. La direction nationale se concentre donc sur les aspects strictement logistiques. A cause de son caractère de bénévolat et de la multitude de facteurs qui en conditionnent le succès, les résultats de l'ensemble de l'activité 2 resteront toujours difficiles à estimer au-delà du nombre de bénéficiaires ventilés par sexe⁶. En revanche, les résultats de l'activité 1, où porte la majorité des efforts et des ressources, pourraient dès à présent faire l'objet d'un suivi plus judicieux et systématique qu'à l'heure actuelle. La direction nationale se concentre donc sur les aspects strictement logistiques.

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 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.

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 récipiendaires, 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. Il est recommandé que le PAM réexamine l'étendue des besoins financiers de la direction nationale et établisse 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.

Pour la mise en œuvre 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. Il est recommandé de 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.

⁶ Il est à noter que certains centres de récupération nutritionnelle pourraient fournir des données sur les taux de rechute des bénéficiaires. Il apparaît toutefois difficile de généraliser l'utilisation de cet indicateur.



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 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.

Il est par conséquent recommandé : i) d'informer les plus hautes instances du MEPS du rôle qui incombe à leur ministère en matière de suivi des résultats ; ii) de s'assurer que le point focal du MEPS puisse avoir accès à la base de données déjà disponibles et qu'il possède le profil pour suivre et analyser un nombre limité d'indicateurs-clés, simples, qui permettraient d'apprécier l'appui du PAM dans le secteur éducatif ; iii) de 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.

Dans le domaine de l'éducation de base, 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 des priorités. La préparation et l'élaboration du prochain projet devra se pencher sur la possibilité d'établir de nouveaux liens avec des partenaires qui disposent de ressources propres et le renforcement des liens existants avec la partie gouvernementale à l'échelle nationale et départementale, pour assurer un choix correct des communautés à appuyer, une gestion et une utilisation adéquates des ressources et une bonne coordination avec les autres intervenants du secteur. 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. Il est donc recommandé de chercher à élargir ce partenariat, en ayant recours à d'autres ONG présentes au Bénin, qui seraient pourvues de moyens financiers humains propres et qui disposeraient de compétences semblables.

Pour ce qui est de l'appui aux groupes vulnérables, la plupart des centres auxquels le PAM fournit une assistance appartiennent au secteur caritatif religieux, mieux outillé que le réseau gouvernemental pour fournir un appui complémentaire et des prestations de qualité. Puisque le contrat opérationnel précise que le ministère de la famille, de la protection sociale doit assurer la mise en œuvre de cette activité, de concert avec la DN, il conviendrait que ce ministère soit périodiquement informé des interventions du PAM et qu'il participe aux réunions du comité de coordination quand celui-ci sera effectif. Entreprendre un travail de prospection systématique pour identifier des partenaires supplémentaires qui disposent de moyens techniques et financiers propres afin de renforcer l'appui que le PAM apporte dans ce domaine.

Le programme de pays est en conformité avec deux des cinq objectifs de la politique visant à favoriser le développement⁷. Quelle que soit l'activité de base, l'aide alimentaire constitue un outil efficace pour parer 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 outillés pour contribuer au processus de développement, le programme contribuera, à plus long terme, à atténuer les causes de l'insécurité alimentaire.

⁷ Objectif 1 : « Permettre aux jeunes enfants et aux mères enceintes et 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 ».



Le programme de pays dénote un engagement évident du PAM à l'égard des femmes. L'activité d'appui aux groupes vulnérables les vise de façon particulière⁸ et, grâce aux rations sèches octroyées à certaines familles qui envoient leurs filles à l'école, celles-ci reçoivent une attention toute spéciale dans le contexte de l'éducation de base. L'activité de base 1 prévoit également des vivres pour les foyers qui hébergent des jeunes filles rurales dont l'excellence académique est reconnue et qui proviennent de milieu défavorisé. Si les ressources s'y prêtent à partir de 2004, accroître l'appui à la scolarisation des jeunes filles du secondaire, de telle sorte que la disparité entre filles et garçons, qui est encore plus patente au secondaire qu'au primaire, aille en décroissant. Une telle mesure serait d'ailleurs en conformité avec les nouvelles dispositions du gouvernement béninois en matière d'éducation qui prévoient d'intégrer incessamment le premier cycle du secondaire à l'éducation de base.

2. CONTEXTE NATIONAL DE L'AIDE ALIMENTAIRE DU PAM

2.1 Situation générale

Petit pays d'Afrique occidentale, la République du Bénin s'étend sur un axe nord-sud de 670 Km et sa superficie atteint 112.622 km². Doté d'une façade maritime de 124 km sur le Golfe de Guinée, le Bénin partage des frontières avec la République du Togo à l'ouest, la République fédérale du Nigéria à l'est, le Burkina Faso et la République du Niger au nord. Suivant un redécoupage administratif récent, le Bénin comporte 12 départements et 77 sous-préfectures, appelées à devenir en décembre 2002 des communes avec des maires élus.

Cinq régions naturelles déterminent une vaste gamme de zones climatiques : une zone littorale sableuse bordant des lagunes ouvertes ou fermées sur la mer; une zone argilo-sableuse, dite « terre de barre » relativement fertile mais très dégradée à cause de la pression démographique et de certaines types de tenure foncière, des plateaux cristallins qui s'étendent sur la majeure partie du pays, le massif de l'Atacora au nord-ouest et les plaines sédimentaires du bassin du Niger au nord-est. L'Atacora donne naissance au fleuve Ouémé qui se jette dans la lagune de Cotonou, ainsi qu'à la Mékrou et à l'Alibori, deux affluents du Niger.

D'un point de vue climatique, le Bénin se divise en une zone subéquatoriale au sud caractérisée par deux saisons des pluies, et une zone soudanienne au nord marquée par une seule saison des pluies et une longue saison sèche. Il s'intègre à ce hiatus climatique de l'Afrique qualifié, de « diagonale de sécheresse », caractérisé par la faiblesse relative des précipitations qui avoisinent 1 200 mm par an. Dans le sud, la forêt dense des siècles passés, dont on trouve ici et là des reliques, a cédé la place à une végétation anthropique de palmiers, de fourrés arbustifs denses et de graminées. Originaire de la région, le palmier à huile est largement cultivé, de même que le palmier vignoble. Les autres principales cultures du sud sont le maïs, le manioc et l'arachide. Plus au nord la savane arbustive ou ligneuse prédomine. Le coton y constitue la culture de rente par excellence, même si elle éprouve des difficultés depuis 1998, tandis que le maïs, l'igname, l'arachide, le mil et le sorgho représentent les cultures vivrières les plus importantes.

Avec un taux d'accroissement démographique de l'ordre de 3,2 pour cent, la population du Bénin était estimée à 6,4 millions en 2001⁹. La densité de la population qui se situe à 57 habitants au km² traduit mal les disparités d'une région à l'autre. Alors que certaines zones n'atteignent pas 20 habitants au km² au nord, d'autres dépassent les 300 habitants au sud. La densité démographique sur les terres cultivables est encore plus impressionnante, car elle peut atteindre plus de 500 habitants au km² sur les terres argilo-sableuses des trois départements maritimes. En de multiples endroits, l'utilisation des terres cultivables dépasse la capacité acceptable pour en assurer une utilisation pérenne.

Le Bénin fait partie des pays les moins avancés (PMA), à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV). Selon les données les plus récentes de la banque mondiale et du FMI, le pays se classe 184^e sur 207 avec un produit

⁸ Plus des 4/5 sont des bénéficiaires de sexe féminin.

⁹ Selon les projections de l'Institut national de statistique et d'analyse économique - INSAE.



national brut (PNB) par habitant de 380 dollars américains en 2001. La principale ressource du pays est sa terre arable qui lui permet d'atteindre l'auto-suffisance alimentaire au niveau global. Au niveau local, cependant, il existe des zones où les populations sont fréquemment en situation de pénurie alimentaire. Le secteur primaire contribue pour 38 pour cent¹⁰ à la formation du produit intérieur brut (PIB) et pour plus de 80 pour cent aux recettes d'exportation. Malgré son importance, le secteur agricole reste peu performant. Le secteur secondaire compte pour un peu plus de 10 pour cent du PIB, principalement par la production manufacturière et la fabrication de ciment. Le secteur tertiaire, très dynamique, à cause de la proximité du Bénin avec le Nigéria, est essentiellement constitué d'activités de transformation artisanale, de micro-entreprises et de commerce. Il représente près de la moitié du PIB et contribue à la moitié des revenus bruts des ménages, surtout dans le centre et le sud.

Classé 158^e sur 173 selon l'indice de développement humain (IDH)¹¹, le Bénin est caractérisé par une population dont l'espérance de vie à la naissance ne dépasse pas 54 ans, un fort taux d'analphabétisme des 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). L'enquête démographique et de santé estime le taux net de fréquentation à l'enseignement primaire des enfants de 6-11 ans à 54 pour cent, soit 60 pour cent pour le sexe masculin contre 47 pour le sexe féminin. Pour le même groupe d'âge, la situation est nettement meilleure en milieu urbain comparativement au milieu rural (66 pour cent contre 48).

Selon la deuxième enquête démographique et de santé au Bénin (EDSB-II), trois enfants de moins de cinq ans sur dix (31 pour cent) souffrent d'un retard de croissance et 11 pour cent, d'un retard de croissance sévère. Cette sous-nutrition se traduit par une taille insuffisante par rapport à l'âge et se manifeste dès le plus jeune âge. Elle s'aggrave jusqu'à atteindre quatre enfants âgés de 12-23 mois sur dix (39 pour cent). Huit pour cent des enfants de moins de cinq ans sont émaciés et 2 pour cent sous forme sévère. L'insuffisance pondérale, qui reflète chez l'enfant les effets combinés du retard de croissance et de l'émaciation concerne 23 pour cent des enfants de moins de cinq ans, dont 5 pour cent sous sa forme sévère¹². Dans l'ensemble, 82 pour cent des enfants de 6 à 59 mois souffrent d'anémie, dont la moitié (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 (IMC) en deçà du seuil critique et présentent une déficience énergétique chronique. Près du deux tiers des femmes souffre d'anémie, dont 22 pour cent sous sa forme modérée et 2 pour cent sous sa forme sévère¹³.

2.2 Incidence de la pauvreté

Malgré la croissance économique observée récemment¹⁴, l'incidence globale de la pauvreté n'a pas changé de façon significative ces cinq dernières années¹⁵ et, à l'heure actuelle, environ 30 pour cent de la population peut être considérée comme pauvre, c'est-à-dire comme ayant des dépenses de consommation inférieures à la moyenne des seuils de pauvreté monétaire calculés selon le lieu de résidence. Les taux les plus élevés en 1999-2000 se trouvaient en milieu rural (31,22 pour cent contre 24,55 en milieu urbain) et les différents départements étaient touchés de façon inégale. Au premier rang des milieux ruraux à forte incidence de pauvreté se trouvent les départements du Couffo et du Borgou et ceux qui présentent les incidences de pauvreté globale les moins prononcées, ceux du Zou et du Mono.

¹⁰ World Bank. World Development Indicators Database. Benin- country profile. April 2002.

¹¹ PNUD. Rapport mondial sur le développement humain 2002. Université De Boeck.

¹² INSAE . Deuxième enquête démographique et de santé au Bénin. 2001.

¹³ INSAE . EDSB-II. 2001.

¹⁴ Une croissance accrue du produit intérieur brut de 5,2 pour cent sur la période 1996-2000 selon le bilan commun de pays.

¹⁵ Système des Nations Unies au Bénin. Bilan commun de pays. Janvier 2002.



Selon le bilan commun de pays, la pauvreté ne recule pas parce que les populations ne parviennent pas à développer leurs capacités physiques et intellectuelles. Parmi les difficultés rencontrées, soulignons :

- Le niveau très faible d'instruction formelle, notamment des femmes.
- La fréquence de maladies courantes et autres risques de santé : 58 pour cent des décès dans l'ensemble de la population sont dus au paludisme, à l'anémie, aux diarrhées, aux infections respiratoires aiguës et à la malnutrition.
- L'accès insuffisant aux services de base comme l'eau potable et l'assainissement
- La quasi totale absence de protection sociale.
- L'inadéquation entre la formation et l'emploi.
- La faiblesse des ressources monétaires et non monétaires disponibles et leur inégale distribution.

2.3 Disponibilité alimentaire

Au moment de la formulation du programme de pays, les besoins globaux du Bénin étaient à peu près satisfaits par la production locale et les importations commerciales. Diverses études¹⁶ mettaient toutefois en évidence que, malgré un indice national moyen de disponibilité calorique par jour suffisant, 20 pour cent des ménages étaient touchés par l'insécurité alimentaire. Selon les cartes du projet SECAL, 10 sous-préfectures réunissaient tous les paramètres de risque alimentaire¹⁷ : Karimama (Borgou), Coby, Boukoumbe (Atacora), Zakpota et Agbangnizou (Zou), Grand Popo et Athieme (Mono), So-Ava (Atlantique), Aguegue et Seme-Podji (Oueme)¹⁸. Ces indications ont servi à guider le ciblage des interventions du PAM dans l'exécution du programme en cours.

2.4 Politiques nationales de développement et sécurité alimentaire

Au moment de sa formulation, le programme de pays du PAM (2000-2003) s'est appuyé sur la note de stratégie nationale (NSN) qui servait alors de cadre aux interventions du système des Nations Unies, et sur une ébauche du bilan commun de pays de 1999, qui reprenait les priorités de la note de stratégie nationale ; cette ébauche fut amendée en octobre 2001 et le bilan publié officiellement en janvier 2002. Le bilan commun de pays a été suivi d'un travail de réflexion en vue de l'élaboration d'un plan-cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement du Bénin. En plus de tenir compte des observations du bilan commun de pays, le plan-cadre tient compte des visées du gouvernement béninois en matière de développement à long terme. Celles-ci sont consignées dans les études de Perspectives-Bénin-2025, le programme d'action du gouvernement, le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) et le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Les principaux objectifs gouvernementaux peuvent être énumérés comme suit¹⁹ :

- Réduire de 50 pour cent la proportion de la population béninoise vivant en dessous du seuil de pauvreté en 2015.
- Renforcer les bases matérielles de l'économie.
- Assurer aux populations une sécurité alimentaire et nutritionnelle durable au niveau familial et régional.
- Réduire de 50 pour cent le nombre de personnes souffrant de malnutrition par rapport au niveau actuel d'ici 2015.
- Garantir un environnement naturel propice à un développement humain durable.
- Assurer l'aménagement du territoire et un développement équilibré entre zone urbaine et rurale.

¹⁶ Notamment, celles du Programme national complet de sécurité alimentaire.

¹⁷ Soit : l'éloignement, la sous-production, de bas revenus et l'absence d'organisation.

¹⁸ Source : Programme de pays – Bénin (2000-2003).

¹⁹ Coordination du système des Nations Unies au Bénin. Plan-cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement du Bénin : 2004-2008. Octobre 2002.



2.5 Justification et rôle de l'aide alimentaire

En plus de contribuer à la réalisation de ces objectifs, les organismes des Nations Unies au Bénin se propose, dans son premier plan-cadre, d'appuyer l'atteinte d'objectifs plus détaillés contenus dans des documents sectoriels spécifiques, en particulier : la déclaration de politique de développement rural, le schéma directeur du développement agricole rural, le plan stratégique opérationnel, le plan d'action environnemental, la loi cadre sur l'environnement, le programme national de gestion de l'environnement et la déclaration de politique de population. L'UNDAF, qui devrait être adopté en 2003, privilégie trois stratégies pour soutenir les efforts du gouvernement :

- Le renforcement de la lutte contre la pauvreté.
- L'appui pour garantir la sécurité alimentaire.
- La protection de l'environnement.

Les programmes et projets utilisant de l'aide alimentaire, y compris le programme de pays du PAM, concourent à l'objectif global de lutte contre la pauvreté et au recul de l'insécurité alimentaire. Ils concernent trois secteurs principaux.

- L'appui au secteur éducatif de base.
- La protection des groupes les plus faibles et victimes des maux sociaux.
- L'amélioration des conditions matérielles des familles pauvres.

Pour des raisons qui seront exposées subséquemment, l'amélioration des conditions matérielles des familles pauvres et l'acquisition d'actifs durables n'a pas vu le jour.

3. LE PROGRAMME DE PAYS ET SES ACTIVITÉS FONDAMENTALES

3.1 Aperçu du programme de pays

Le programme de pays a été approuvé par le conseil d'administration du PAM durant sa session d'octobre 1999 pour un budget estimé à 11 808 800 millions de dollars représentant la totalité des coûts opérationnels directs pour environ 17 640 tonnes de vivres. Bien que prévues pour quatre ans (2000-2003), les activités programmées n'ont toutefois démarré qu'en octobre 2001.

Les orientations stratégiques du programme visaient à :

- i) faire reculer l'insécurité alimentaire et la malnutrition ;
- ii) promouvoir les dimensions éducatives et sociales du développement ;
- iii) soutenir les groupes vulnérables et les victimes de maux sociaux ; et
- iv) offrir des opportunités de développement économique aux zones et communautés les plus défavorisées.

Initialement, il était donc prévu que le programme de pays s'articule autour de trois axes d'intervention ou activités fondamentales :

- Activité 1 : l'éducation primaire de base et l'assistance à l'éducation des jeunes filles (61 pour cent des ressources en vivres) ;
- Activité 2 : l'assistance aux groupes vulnérables et la lutte contre les effets de la malnutrition infantile (19 pour cent) ; et
- Activité 3 : le développement rural (20 pour cent).

Dans l'hypothèse de ressources additionnelles, le document du programme suggérait qu'une assistance alimentaire limitée soit consacrée à l'installation de jeunes sur des terres agricoles libres afin de mettre celles-ci en valeur et d'assurer la sécurité alimentaire de ces jeunes agriculteurs.

Bien qu'il soit légitime de supposer que l'objectif général du programme de pays corresponde à la première orientation stratégique (i.e. faire reculer l'insécurité alimentaire et la malnutrition) et que les trois autres



orientations stratégiques correspondent, respectivement, aux objectifs principaux de chacune des trois activités, ceci n'est pas explicitement énoncé ou hiérarchisé dans le document du programme. Il est toutefois précisé dans le document que dans le secteur de l'éducation, l'assistance alimentaire doit viser à : i) améliorer la situation alimentaire des écoliers ; ii) aider les familles à inscrire leurs filles à l'école et à les y maintenir ; iii) promouvoir l'éducation primaire au profit des zones les plus défavorisées en situation de vulnérabilité alimentaire et ; iv) assister les communautés rurales à prendre en main leurs écoles. Dans le domaine de l'aide sociale, l'aide alimentaire a pour fonction de : i) nourrir les enfants et les jeunes abandonnés, en détresse ou en danger ; ii) protéger la santé des mères et des bébés. Quant à l'appui au développement rural, il était prévu qu'il serve à : i) aider les populations les plus défavorisées à entreprendre des travaux liés à l'aménagement des sols, à la maîtrise de l'eau, à l'amélioration des infrastructures rurales et à la protection des ressources naturelles; ii) promouvoir les banques céréalières, former les populations à leur gestion et à la protection des stocks et ; iii) former les vulgarisateurs agricoles.

Pour atteindre les résultats énoncés, les principales interventions retenues portent sur l'activité 1 : par un appui à l'enseignement structuré à travers les cantines scolaires, les internats primaires en zones rurales et les foyers de jeunes filles de l'enseignement secondaire issues de familles pauvres éloignées des écoles post-primaires ; un appui à l'éducation de base extra-scolaire dans les centres féminins ; et par des distributions de rations sèches aux filles dans les zones les plus déshéritées où les communautés ne sont pas en mesure d'ouvrir une cantine. Également, elles portent sur l'activité 2 : par un appui à la surveillance nutritionnelle par l'organisation de séances de formation; et par 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 ventres hébergeant des jeunes filles à risque ou maltraitées. L'activité 3 : par le désenclavement des villages, en construisant des pistes de desserte rurales ; par l'amélioration des aménagements hydro-agricoles, incluant le forage de puits, l'aménagement de bas fonds, la construction de petits barrages et d'étangs piscicoles ; par le reboisement communautaire avec un partage équitable des bénéfices ; par la constitution de banques céréalières et la construction de magasins de stockage, la formation à la gestion des banques céréalières (par l'intermédiaire d'ONG internationales) ; et par la formation et le recyclage des vulgarisateurs et des agriculteurs.

3.2 Suspension de la troisième activité fondamentale

Antécédents

La suspension de la troisième activité ne peut se comprendre sans un examen du déroulement du projet de « Développement rural à buts multiples et soutien à la sécurité alimentaire » (Projet Bénin 5215) qui était en cours d'exécution au moment de la formulation du programme actuel. Ce projet approuvé en octobre 1993 s'élevait à 16 700 tonnes de vivres répartis sur quatre ans dont le coût total pour le PAM était de 8 927 670 dollars. Les objectifs à long terme de ce projet étaient l'amélioration des conditions de vie des populations défavorisées grâce à la mise en œuvre de programmes prioritaires visant à augmenter l'efficacité du travail en milieu rural, accroître la production alimentaire, sauvegarder le patrimoine naturel et mettre en place des infrastructures de base. Quatre sous projets avaient été définis pour réaliser ces objectifs : i) appui aux groupements, associations villageoises et aux programmes de formation ; ii) développement et réhabilitation des infrastructures rurales ; iii) appui au développement forestier, à l'aménagement des ressources naturelles et à la protection de l'environnement et ; iv) création de banques céréalières dans l'Atacora.

Après trois ans d'exécution sur quatre, 11 140 tonnes de vivres auraient dû être utilisées représentant 75 pour cent des vivres. En réalité, le rapport d'avancement de décembre 1997 soulignait qu'au 30 juin 1997, seulement 56 pour cent des vivres prévus pour la période avaient été consommés. Parmi les principales contraintes rencontrées par le projet, mentionnons : i) le manque de financement et de ressources humaines au moment opportun ; ii) l'arrivée tardive des vivres ; iii) de mauvaises conditions de monétisation des vivres ; et



iv) des délais dans la mise en place du sous projet banques céréalières qui n'est devenu opérationnel qu'en 1997²⁰.

À ces contraintes, plutôt redevables au PAM et à ses partenaires non gouvernementaux, s'ajoutaient par ailleurs des lacunes attribuables à la partie gouvernementale dans le domaine du suivi des résultats. Dans une lettre datée du 31 juillet 1998, le directeur de l'époque du bureau du PAM mentionnait en effet au Directeur national des projets du gouvernement appuyés par le PAM que, durant la période couvrant les années 1995 et 1996, aucune analyse approfondie et réaliste n'avait été faite par la direction nationale, rendant difficile la tâche de rédiger un rapport d'avancement en l'absence d'informations fiables. « À la date du 30 juin 1998, il semble réellement impossible de savoir si les vivres distribués ont effectivement contribué peu ou prou à pousser la production agricole dans les groupements assistés »²¹. La même lettre souligne, enfin, qu'à la même date, malgré une sous utilisation globale des vivres du projet, le sous projet « appui aux groupements » avait un taux de réalisation de 209 pour cent et que 46 pour cent du nombre total de groupements provenait de l'Ouémé. De conclure le document : « Il apparaît de facto qu'à certains niveaux du projet, des responsables se sont constamment opposés à la mise en œuvre de critères objectifs de sélection et d'éligibilité et donnent leur avis favorable à des demandes de vivres provenant de groupements ne justifiant d'aucun passé et dont les activités prennent parfois fin avec la distribution des vivres. Très vite ces groupements se dispersent et se reforment plus loin pour reformuler de nouvelles demandes d'assistance alimentaire. »

Formulation et post-formulation

Au vu des tendances actuelles du PAM, qui privilégient davantage l'appui aux secteurs sociaux, du changement d'orientation d'un ancien partenaire-clé dans le domaine du développement rural et de la pénurie de nouveaux partenaires dotés de moyens humains et financiers conséquents, les responsables de la formulation avaient déjà opté pour diminuer l'importance relative de l'activité de développement rural pour octroyer davantage de ressources au secteur de l'éducation.

En l'absence de donateur, la 3^e activité fondamentale n'a finalement pas été mise en œuvre : la dernière orientation stratégique et le quatrième axe d'intervention prévus dans le programme de pays ne sont donc plus d'actualité.

Conséquences

Bien que nécessaire, l'abandon de cette activité a entraîné des diminutions de vivres qui affectent l'exécution du reste du programme, puisque les budgets sont directement liés au tonnage de vivres et non au coût réel des activités.

3.3 Analyse de la conception et de la structure du programme

Orientation stratégique, intégration et appui méthodologique

Le programme de pays a été élaboré en conformité avec la note de stratégie nationale du gouvernement adoptée en 1997 pour la période 1997-2001. Il est également conforme aux besoins identifiés dans la première version du bilan commun de pays datée de 1998. Le cycle du programme de pays a été fixé à la période 2000-2003 pour l'harmoniser avec ceux du FNUAP, de l'UNICEF, et du PNUD.

L'organisation des activités du programme autour des deux axes d'intervention – développement des ressources humaines et développement rural – apparaissait pertinente au moment de l'élaboration du programme de pays. Il contribue par conséquent à l'atteinte de l'objectif fondamental du gouvernement qui est de lutter contre la pauvreté et les interventions proposées répondent aux priorités du

²⁰ Source : PAM Rapports sur l'état d'avancement de projets approuvés, WFP/EB.1/98/9/4 (17 décembre 1997).

²¹ Source : Bureau du Bénin Lettre du directeur du PAM au Directeur national des projets du gouvernement appuyés par le PAM 330/PRO40/5215 datée du 17 novembre 1998.



gouvernement béninois. En pratique, cependant, l'activité de développement rural s'est avérée impossible à mettre en œuvre.

L'élaboration du programme de pays a suivi le déroulement habituel de préparation avec un schéma de stratégie de pays (SSP) soumis au conseil d'administration en octobre 1998. Celui-ci recommandait de recentrer l'assistance du PAM au Bénin sur les zones et communautés les plus vulnérables et d'accorder la priorité au développement humain. Des membres du Conseil s'étaient demandés si l'assistance du PAM était pertinente dans les régions cotonnières et avaient insisté sur la nécessité d'améliorer le système de suivi. La formulation a tenu compte des préoccupations du conseil d'administration et la préparation du programme de pays a réuni une équipe multidisciplinaire au sein de laquelle se trouvaient des spécialistes de la vulnérabilité alimentaire et de suivi. Des ressources conséquentes du siège ont permis de réunir un fonctionnaire du siège du PAM à Rome et des consultants de la FAO, l'UNESCO et l'OMS, ce qui a facilité la préparation du programme de pays. Cette approche est excellente car elle permet la formulation simultanée des activités dont le programme de pays est une synthèse. Elle devrait être retenue pour l'élaboration de tous les grands programmes de pays. Mais puisque au Bénin, le programme de pays ne comporte plus désormais que deux activités, qui ont d'ailleurs déjà cohabité dans le cadre d'un même projet, il serait souhaitable de retenir un type d'intervention qui soit simplifié au maximum afin de tenir compte du peu de ressources dont le bureau national dispose pour la mise en œuvre de ses interventions.

Malgré l'appui reçu au moment de sa formulation, le programme de pays ne comporte toutefois ni cadre logique ni indicateurs de suivi/évaluation, qu'il s'agisse de l'ensemble du programme ou de chacune des deux activités de base qui le constituent.

- **Recommandation** : 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.

En dépit de son démarrage tardif, le programme en cours prendra fin en décembre 2003 afin que le projet unique qui lui succédera soit synchronisé avec le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) qui se déroulera de 2004 à 2008. L'UNDAF élaboré pour le Bénin tient compte des opportunités et contraintes du pays et propose des stratégies d'interventions pour l'ensemble des organismes des Nations Unies qui y prennent part. Il ne comporte toutefois pas de chapitre sur l'aide alimentaire. Si cela avait été le cas, l'utilité d'un document de schéma de stratégie de pays propre au PAM aurait été marginale.

Cohérence

L'assistance du PAM au Bénin remonte au milieu des années 60²². A 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 à l'appui au développement rural. Cette longue histoire d'appui à des projets de développement dans deux secteurs d'intervention explique en grande partie pourquoi la formulation du programme en cours est en fait le prolongement des projets antérieurs, « revêtus d'un nouvel habillage », comme plusieurs l'ont souligné, plutôt qu'un véritable programme. D'ailleurs, au moment de la formulation du programme de pays plusieurs des directives pour la conception d'un programme n'existaient pas encore, en particulier le Manuel de conception de programmes (2000). A ce titre, l'actuel programme de pays doit être considéré comme une phase de transition entre l'approche

²² Le dernier schéma de stratégie de pays mentionne que l'appui du PAM au Bénin date de 1964, bien que le premier accord de base soit daté de 1967.



projets et une véritable approche programme dont les activités s'articuleraient 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 activités (1 et 2) de l'actuel programme de pays vient renforcer cette impression que la notion de programme est mal adaptée au contexte du Bénin.

- **Recommandation** : 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.

Souplesse

Le programme de pays n'offre pas plus de souplesse que les projets qui l'ont précédé : les mouvements de vivres d'une activité à l'autre constituent toujours des prêts plutôt que des transferts. Le plafond de 10 pour cent imposé au total des transferts de vivres d'une activité à l'autre est aussi limité par le plus petit dénominateur commun entre deux activités. 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 se traduit par une souplesse amoindrie. De plus, l'aide alimentaire est souvent ciblée sur des activités précises plutôt que sur un programme de pays. Ce ciblage par activité diffère peu de l'ancienne approche par projet. Elle lie d'une certaine manière toute utilisation future de l'aide à d'autres fins que celles initialement prévues. Toutefois, des dérogations ont déjà été reçues de certains donateurs permettant l'utilisation des vivres pour une autre activité que celle initialement prévue.

Également, l'entreposage des vivres par numéro d'ordre d'expédition (SI - *shipping instructions*) oblige à une gestion minutieuse en magasin, y compris la constitution de lots séparés. Cet entreposage séparé se traduit souvent par des lots distincts d'un même produit pouvant même provenir d'un même arrivage. L'espace ainsi occupé par les vivres est d'autant réduit et 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 respectives. 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, entraînent des lourdeurs d'exécution qui conduisent à des pertes d'efficacité.

- **Recommandation** : Revoir cette limite de 10 pour cent, afin de permettre une plus grande souplesse relative aux transferts de vivres entre activités, modelée sur celle permise entre les composantes des interventions prolongées de secours et de redressement.

4. SYSTEMES ET PROCÉDURES EN PLACE

4.1 Ciblage

Même si la formulation n'a pas été précédée d'une analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV) spécifique, la préparation du programme de pays a néanmoins été accompagnée d'une analyse des données disponibles²³ qui a conduit à l'établissement d'une carte des zones rurales à risque d'insécurité alimentaire. Cette carte a permis un recentrage des interventions de l'activité 1 dans des zones où se conjuguent insécurité alimentaire et faible taux de scolarisation au primaire, avant même que ne démarre véritablement le programme de pays. Suite à cette analyse des données, les pourcentages d'attribution

²³ Principalement, les données et les cartes du programme complet de sécurité alimentaire (PNCSA et SECAL).



des ressources en vivres par départements ont été redéfinis en fonction des zones rurales les plus désavantagées :

- 30 pour cent dans le département de l'Atacora²⁴ ;
- 20 pour cent dans le Borgou²⁵ ;
- 15 pour cent dans le Zou²⁶ ;
- 14 pour cent dans le Mono²⁷ ;
- 10 pour cent dans l'Atlantique²⁸ : et
- 11 pour cent dans l'Ouémé²⁹.

Quant au choix des zones d'interventions de l'activité 2, il a été dicté en premier lieu par la nécessité de travailler avec des partenaires motivés, dotés de ressources humaines qualifiées et de moyens financiers suffisamment importants pour mettre à profit les vivres du PAM.

4.2 Procédures de démarrage et de mise en œuvre du programme

De nombreux facteurs ont retardé le démarrage du programme : adopté en octobre 1999, le programme de pays n'a officiellement été mis en œuvre qu'en novembre 2001. Malgré l'existence d'un programme de pays, le projet « BEN 5208 » (qui regroupait les activités 1 et 2 du programme de pays actuel) et le projet « BEN 5215 » (au sein duquel se déroulaient les interventions de développement rural, finalement mises au rancart), ont donc continué avec le reliquat de leurs ressources jusqu'au 31 octobre 2001. Parmi les principales causes de ce contretemps, signalons : 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, puis sa fermeture à la mi-2001 ; et iv) les difficultés concomitantes de trouver un appui pour guider l'élaboration des matrices de transport intérieur, entreposage et manutention (TIEM) et les budgets qui devaient précéder l'élaboration et la signature des plans d'opération et qui n'ont été terminées qu'en juin 2001.

Grâce à l'initiative des responsables du bureau/Cotonou, le ciblage des bénéficiaires a toutefois été effectué selon les recommandations du programme de pays dès l'automne 2000. Cette souplesse d'intervention est à porter au crédit des personnes en place et non à la souplesse de l'approche programme.

Dans l'ensemble, les appuis techniques et méthodologiques, à l'exception d'une étude VAM qui n'est toujours pas diffusée sur le terrain parce qu'elle a été rédigée en anglais, ont porté davantage sur la logistique que sur l'outil programme en tant que tel.

4.3 Dispositions financières et administratives

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 CFA, la monnaie nationale, dont la valeur est liée aux fluctuations de l'euro, par rapport à la monnaie américaine.

²⁴ Découpé depuis en 2 départements : Donga et Atacora.

²⁵ Découpé depuis en 2 départements : Alibori et Borgou.

²⁶ Découpé depuis en 2 départements : Collines et Zou.

²⁷ Découpé depuis en 2 départements : Couffo et Mono.

²⁸ Découpé depuis en 2 départements : Littoral et Atlantique.

²⁹ Découpé depuis en 2 départements : Plateau et Ouémé.



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 (VNU) et de nombreuses autres prestations, pourtant indispensables à l'exécution du programme de pays sur le terrain.

4.4 Dispositions logistiques

Une direction nationale (DN) des activités appuyées par le PAM³⁰, qui relève du Ministère d'État chargé de la coordination de l'action gouvernementale, de la prospective et du développement (MECCAG-PD), assure la liaison entre le gouvernement et le PAM. Sa mission est de veiller à la mise en œuvre des activités en collaboration avec les ministères techniques concernés, c'est-à-dire i) gérer l'aide alimentaire et ii) élaborer des rapports périodiques d'activités de suivi du mouvement des vivres et iii) analyser les résultats des appuis du PAM. À ce jour, le suivi s'est limité au suivi des vivres et du nombre de bénéficiaires ventilé par sexe.

Des problèmes ont récemment été identifiés dans le domaine du transport et de la gestion des vivres, notamment des lenteurs d'acheminement de ceux-ci vers les départements et les points ultimes de distribution. Le manque actuel de moyens de l'instance gouvernementale dont c'est la responsabilité explique en grande partie ces défaillances. Parmi les multiples causes des difficultés éprouvées par la DN, mentionnons :

- Les difficultés d'obtenir désormais des avances de fonds du PAM.
- L'amenuisement, voire même, certaines années, l'absence de fonds au titre de la partie gouvernementale.
- La vétusté du parc de camions octroyés à la direction nationale bien avant la formulation du programme de pays dont seulement une partie fonctionne encore.
- La prolongation du stockage des vivres dans les magasins, faute de moyens pour les acheminer à destination et, en conséquence, les pertes occasionnées par leur séjour prolongé dans les entrepôts.
- L'incapacité de la direction nationale de réagir rapidement aux diverses infestations et à la détérioration des vivres.

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.

Cependant, la gestion dans les magasins départementaux et leur acheminement au point final demeurent encore perfectibles. Des retards considérables dans la livraison des vivres, des magasins départementaux aux écoles et autres structures, continuent d'être fréquents et freinent, en fin de compte, le bon déroulement de la mise en œuvre du programme. Souvent, les institutions bénéficiaires doivent organiser, elles-mêmes, le transport des vivres des magasins départementaux à leur destination finale, même si elles doivent toujours défrayer des frais logistiques de 2 francs CFA la ration, tel que stipulé

³⁰ Toujours dénommée « Direction nationale des projets PAM ».



dans les contrats opérationnels respectifs. Les institutions les plus pénalisées (i.e. écoles, orphelinats, etc.) sont celles des départements du nord car, en l'absence de moyens financiers et logistiques suffisants, il est habituel de procéder prioritairement aux distributions dans le sud afin de satisfaire les besoins d'un maximum de bénéficiaires dans le temps le plus court possible. Il est par conséquent fréquent que, dans l'Atacora et le Borgou, les vivres pour les cantines scolaires ou les rations sèches et les foyers secondaires pour jeunes filles arrivent à la fin du premier trimestre scolaire, soit bien après les inscriptions et le début de l'année scolaire.

En pratique, ces mesures n'ont servi qu'à repousser, au niveau départemental, les 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.

- **Recommandation** : Des dispositions urgentes s'imposent à la direction nationale pour améliorer la gestion du transport des magasins départementaux aux institutions bénéficiaires, de telle sorte que les vivres parviennent à temps aux bénéficiaires de l'aide alimentaire sans que les responsables qui les encadrent soient obligés de se déplacer eux-mêmes.

4.5 Mandat, rôle et responsabilité des parties prenantes

Niveau national

La multiplication des documents (document du programme de pays, résumés de l'activité et contrats opérationnel), généralement rédigés par des personnes différentes, à des moments distincts parfois éloignés dans le temps, entraîne des disparités d'un texte à l'autre. Par exemple, le programme de pays fait état de trois volets stratégiques pour l'activité fondamentale 1 : i) appui à l'enseignement structuré à travers les cantines scolaires, les internats primaires en zones rurales, et les foyers de jeunes filles de l'enseignement secondaire issues de familles pauvres éloignées des écoles post-primaires ; ii) appui à l'éducation de base extra-scolaire dans les centres féminins ; et iii) distributions de rations sèches aux familles des filles dans les zones les plus déshéritées où les communautés ne sont pas en mesure d'ouvrir une cantine. Dans le résumé et le contrat opérationnel de la première activité de base, le deuxième volet n'apparaît pas, mais il est repris dans le résumé et le contrat opérationnel de la deuxième activité fondamentale. Ces différences seraient peu importantes si la coordination et la gestion technique des deux activités étaient les mêmes, ce qui n'est pas le cas.

Par ailleurs, dans les contrats opérationnels, qui lient les partenaires gouvernementaux et le PAM, sous la section « Obligations du gouvernement », les responsabilités de chaque membre de la direction nationale sont clairement énumérées, alors que celles des ministères techniques sont plus sommairement évoquées. Qu'il s'agisse de la direction nationale ou des ministères techniques, l'accent est mis sur la logistique et le choix final des établissements bénéficiaires, la nécessité de procéder à un suivi des résultats n'est que sommairement esquissée dans la section « Obligations du PAM ». Il est par conséquent peu étonnant que les rapports de la direction nationale portent exclusivement sur la logistique, le volume de vivres distribués et le nombre de bénéficiaires par sexe et que les plus hautes instances des ministères techniques aient avoué aux membres de la mission ne pas être au courant de leur responsabilité en matière de suivi des résultats. La signature des contrats opérationnels limitée au PAM et au MECCAG-PD vient renforcer ce manque de circulation de l'information et entrave toute possibilité d'assurer un suivi autre que logistique. Le choix du point focal du PAM au ministère des enseignements primaire et secondaire (une enseignante du primaire dont la principale fonction consiste à participer à la sélection finale des écoles bénéficiaires au niveau national) constitue un bon indice de la perception du rôle de ce Ministère face au programme de pays.



Enfin, soulignons que les contrats opérationnels stipulent qu'un comité de coordination, *propre à chaque activité*, serve de cadre de concertation entre les responsables de la gestion et les responsables de l'exécution technique. Dans leur conception même, les contrats opérationnels établissent donc une césure entre les deux activités du programme. Ils définissent la direction nationale comme responsable de la gestion et les ministères des enseignements primaire et secondaire et le ministère de la famille, de la protection sociale et de la solidarité comme responsables de l'exécution technique, alors que seul le MECCAG-PD est signataire du contrat opérationnel.

- **Recommandation** : Si, comme il est recommandé plus haut, les interventions du PAM au Bénin étaient réunies au sein d'un seul projet composé de deux volets distincts, un seul comité de coordination serait nécessaire.
- **Recommandation** : Même si un contrat opérationnel ratifie les responsabilités du ministère d'État chargé de la coordination de l'action gouvernementale, de la prospective et du développement comme ministère de tutelle des interventions du PAM et responsable de la gestion des vivres, un contrat opérationnel devrait également lier le PAM à ses autres partenaires techniques gouvernementaux. À défaut, une réunion d'information et de coordination avec les ministères techniques devrait immédiatement suivre la signature du prochain contrat avec le ministère d'État chargé de la coordination de l'action gouvernementale, de la prospective et du développement pour s'assurer de leur participation active à la mise en œuvre et au suivi des résultats des interventions.

Niveau départemental

Pour les mêmes raisons, les défaillances constatées au niveau national sont également présentes au niveau départemental, mais les contacts périodiques entre collègues du MECCAG-PD et des ministères techniques sont plus fréquents, en partie à cause de la proximité, mais aussi parce que les volontaires des Nations Unies du PAM constituent des pivots autour desquels gravitent les membres des cellules départementales des activités PAM et les points focaux du PAM dans les ministères techniques. Comme les VNU disposent de véhicules neufs et de carburant, et qu'ils sont les seuls à pouvoir en disposer, ils sont mobiles et facilitent les visites gouvernementales pluridisciplinaires sur le terrain. Ils véhiculent aussi l'information dans les deux sens : du PAM aux partenaires de terrain (instances gouvernementales ou institutions religieuses/caritatives) et des partenaires de terrain vers le bureau du PAM/Cotonou. Leurs rapports trimestriels contiennent d'habitude des éléments d'appréciation des résultats.

4.6 Rapports et remontée de l'information concernant le suivi axé sur les résultats

Aux multiples difficultés déjà soulignées pour ce qui est de l'acheminement des données du suivi des résultats jusqu'au bureau du PAM/Cotonou, ajoutons : i) la perception par les personnes appartenant aux cellules départementales chargées du suivi des activités du PAM qu'elles doivent obligatoirement aller chercher elles-mêmes l'information auprès de chaque institution bénéficiaire ; et ii) la mise en place d'un dispositif de circulation de l'information qui est extrêmement long et compliqué. Comme il en a été fait état, une partie de l'information provient du terrain via les VNU qui effectuent des tournées avec leurs collègues départementaux. Cette information est consignée dans les rapports trimestriels que les VNU adressent au PAM, mais elle n'est pas exhaustive car ceux-ci ne disposent ni des moyens ni du temps pour procéder à des supervisions de toutes les institutions appuyées par le PAM. Par ailleurs, d'autres données sont censées parvenir des ministères techniques eux-mêmes, notamment du ministère des enseignements primaire et secondaire. L'information de base émane des écoles, remonte au niveau des inspections, au département, et au niveau central du Ministère pour y être compilée et analysée. De là, elle doit rejoindre la DN qui est responsable de la retransmettre au bureau du PAM à Cotonou.

- **Recommandation** : Voir avec le ministère des enseignements primaires et secondaires et la direction nationale comment le circuit pourrait être simplifié pour accéder aux données statistiques existantes qui pourraient permettre de suivre les résultats.



5. ÉVALUATION DES RÉSULTATS DE L'ACTIVITÉ RELATIVE À L'ÉDUCATION (activité 1)

5.1 État des lieux

Introduction

Au cours des trois dernières années, la part des dépenses d'éducation dans le budget de l'État béninois a diminué de façon significative. Le pourcentage des dépenses publiques nationales d'éducation a été inférieur à 3 pour cent du produit intérieur brut, soit moins de 16 pour cent des ressources budgétaires globales (il est en moyenne de 24 pour cent dans les pays francophones de la région).

L'enseignement formel est dispensé dans des établissements publics et privés, avec des articulations entre les différents niveaux des deux réseaux :

- Enseignement maternel de 3 à 5 ans.
- Enseignement primaire ou de base de 6 à 11 ans.
- Enseignement secondaire général, technique et professionnel de 12 à 19 ans.
- Enseignement supérieur à partir de 19 ans.

Bien que l'enseignement privé reste généralement minoritaire dans le système éducatif béninois, il représente cependant 41 pour cent du total dans le préscolaire, 11 pour cent dans le primaire et le secondaire général, 68 pour cent dans le technique et professionnel et 20 pour cent dans le supérieur. Au cours des sept dernières années, les effectifs du secteur privé ont connu une croissance sensiblement plus forte que celle du secteur public, notamment dans le primaire où ils ont augmenté de 174 pour cent quand ceux du secteur public n'ont progressé que de 35 pour cent.³¹

Réformes éducatives

La réforme de l'éducation de 1975 avait assigné à l'école trois objectifs principaux : i) démocratisation de l'enseignement ; ii) introduction du travail productif à l'école ; et iii) adaptation de l'école aux réalités nationales. L'objectif de démocratisation a favorisé une véritable explosion des effectifs scolaires, mais, en raison de l'insuffisance des moyens mis en œuvre (pénurie d'enseignants, absence ou faiblesse de formation pédagogique de l'encadrement, manque de matériel didactique, etc.), la qualité de l'éducation dispensée a considérablement chuté et les États généraux de l'éducation de 1990 ont mis fin à l'application de la réforme.

Le document cadre de politique éducative adopté par le gouvernement en 1991 a retenu six grands axes représentant les six objectifs fondamentaux assignés au système éducatif : i) égalité des chances pour tous ; ii) renforcement de la qualité de l'enseignement ; iii) réhabilitation de l'appareil institutionnel ; iv) formation à l'auto emploi ; v) régulation des flux à tous les niveaux ; vi) maîtrise des coûts de l'éducation.

L'adoption de la politique a entraîné une réforme de l'enseignement primaire, lancée en 1992-1993 avec l'appui de différents bailleurs de fonds, parmi lesquels la banque mondiale, le service de coopération et d'action culturelle (Ambassade de France) et l'USAID qui reste actuellement chef de file dans ce secteur. L'objectif principal de cette réforme vise la mise en place d'un système d'enseignement primaire "efficace, efficient, équitable et viable sur une base permanente". La réalisation de cet objectif passe par la réussite des quatre objectifs spécifiques suivants : i) améliorer la qualité du système d'enseignement primaire à travers le renforcement et l'amélioration des systèmes et des apports (qualité du système) ; ii)

³¹ Source : Le système éducatif béninois. Performance et espaces d'amélioration pour la politique éducative. Banque mondiale, janvier 2002.



augmenter les chances d'accès à l'enseignement primaire de qualité fondamentale (équité) ; iii) instituer un système d'enseignement primaire durable et financièrement viable ; et iv) instituer un système efficace et efficient de planification et de gestion qui suscite une large participation du public à l'enseignement primaire.

Pour atteindre ces objectifs, 15 plans d'action regroupés en quatre grands volets (planification, pédagogie, réforme institutionnelle, mobilisation des ressources et participation du public) ont été élaborés et mis en œuvre. Les plans d'action École de qualité fondamentale et Augmentation des chances d'accès constituent le cadre conceptuel et opérationnel fixant les objectifs à atteindre et définissant les actions à mettre en œuvre. La stratégie globale retenue se traduit par une politique qui doit tenir compte des réalités économiques et socioculturelles locales, et encourager la participation des communautés intéressées et des ONG.

Dans le cadre de la réforme, de nouveaux programmes d'études ont été élaborés. Initialement expérimentés dans 30 écoles pilotes (cinq par département), ils sont en cours de généralisation à travers le pays. Cette généralisation est introduite progressivement depuis l'année scolaire 1999-2000 dans les six niveaux du primaire, depuis le CI (classe d'initiation) jusqu'au CM2 (cours moyen 2^{ème} année). Elle est actuellement en cours au niveau du CE2.

L'introduction des nouveaux programmes d'études est accompagnée de diverses mesures, notamment des actions de formation en direction de deux principaux publics, enseignants et associations de parents d'élèves :

- Le plan d'action formation des enseignants (formation initiale des enseignants en cours de formation à l'école normale, recyclage des enseignants titulaires en poste, formation d'enseignants contractuels nouvellement recrutés) assuré par le gouvernement au moyen du réseau d'unités pédagogiques (RUP) et du réseau d'animation pédagogique (RAP). Ce plan de formation est mis en œuvre avec le soutien de l'ONG américaine « International Foundation for Education and Self Help » (IFESH) grâce à son Projet de formation continue des enseignants du primaire (PETT).
- Une assistance technique pour le renforcement des capacités des associations de parents d'élèves (APE) en gestion financière et administrative confiée à l'ONG américaine World Education qui est intervenue durant une première phase³² auprès de 217 APE, puis, dans une deuxième phase³³, auprès d'environ 1 000 APE.

Principales contraintes et mesures palliatives

L'une des contraintes majeures à laquelle est actuellement confronté le gouvernement pour la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement primaire concerne la disponibilité des ressources humaines : du fait des exigences initiales du programme d'ajustement structurel, et des diverses mesures restrictives imposées par la suite par les institutions de Bretton Woods, notamment la réduction de la taille et du rôle de la fonction publique, il existe aujourd'hui une grave pénurie d'enseignants. Deux types de mesures sont actuellement en cours de développement pour tenter d'y faire face :

- Le recrutement par le gouvernement de contractuels titulaires du BEPC pour une durée déterminée de deux ans, renouvelable une seule fois. Les enseignants contractuels bénéficient du Plan d'action formation au même titre que les enseignants titulaires.
- Le recrutement direct par les APE, sur base de cotisation volontaire des parents d'élèves, d'enseignants vacataires dits "enseignants communautaires". Ces derniers, recrutés localement, ont

³² D'octobre 1994 à septembre 1998.

³³ De juillet 1998 à juin 2003.



des niveaux de formation divers et leur salaire, discuté de gré à gré avec les APE, varie de 15 000 à 20 000 francs CFA par mois³⁴. Le ministère des enseignements primaire et secondaire a récemment émis un arrêté visant à homogénéiser la situation de ces enseignants en fixant à la fin de la 3^{ème} leur niveau minimal d'études requis et à 30 000 francs CFA leur rémunération.

Les enseignants communautaires ne sont pas concernés par le plan d'action formation de la réforme. Leur absence de formation leur interdit *a priori* de prendre en charge les classes où la réforme est mise en œuvre.

Malgré les mesures palliatives adoptées, le déficit d'enseignants est actuellement estimé à 5 284 dans le primaire et à 5 424 pour le secondaire. Cette situation entraîne de nombreuses conséquences, notamment :

- L'inadéquation de l'offre à la demande éducative. A chaque rentrée scolaire, les directeurs d'école sont contraints de refuser l'accès au CI à de nombreux enfants, ce que traduit en partie le taux brut de scolarisation : en 2001-2002, pour l'ensemble du pays il était estimé à 94,33 pour cent (110,46 pour cent pour les garçons et 78,10 pour les filles) avec de grands écarts selon les départements, de 67,15 pour cent dans le Borgou à 121,71 dans le Mono.
- L'inégalité des chances d'accès à l'éducation. Les parents des enfants refoulés à l'entrée au CI se trouvent confrontés à plusieurs solutions de rechange : soit patienter une année pour voir leur enfant admis dans le système éducatif public, soit se tourner vers des formules d'enseignement privé financièrement hors d'atteinte pour une majorité d'entre eux, soit voir leur enfant rejoindre définitivement le lot des non scolarisés et déscolarisés.
- Le risque d'une baisse de qualité de l'enseignement dispensé à cause d'effectifs pléthoriques. La réforme avait initialement fixé le ratio élèves/maître à 1 maître pour 50 élèves. Celui-ci a été ultérieurement porté à 1 pour 60. Dans les faits, par manque d'enseignants, des classes de 120 voire 130 élèves ne sont pas rares.

Le système éducatif béninois est par ailleurs marqué par d'autres caractéristiques préoccupantes :

- Un rendement interne faible : sur 100 enfants qui entrent en CI, 45 seulement accèdent au CM2. Sur 34 élèves entrés en 6^{ème} dans le premier cycle du secondaire, 16 parviennent en classe de 3^{ème}, 9 passent dans le second cycle, 7 parviennent en terminale.
- Une forte disparité selon le sexe : les filles accèdent beaucoup moins à l'enseignement primaire (76 pour cent au CI contre 97 pour les garçons) et l'abandonnent beaucoup plus souvent (taux de survie estimé à 36 pour cent contre 53 pour les garçons).
- Une disparité selon la zone d'habitat : la disparité selon le sexe est aggravée entre milieu urbain et milieu rural. Si le taux de rétention du CI au CM2 est de l'ordre de 53 pour cent pour les garçons en milieu urbain, il chute à 37 pour cent en milieu rural, et respectivement de 36 et 22 pour les filles.

5.2 Évaluation des résultats

Pertinence des objectifs

Les objectifs de l'activité 1 visent à favoriser l'accès à l'enseignement primaire et lutter contre les déperditions scolaires. Une attention toute spéciale est accordée aux filles et les critères de sélection des

³⁴ Au Bénin, le SMIG (salaire minimum interprofessionnel général) est actuellement de 25 000 francs CFA.



écoles pouvant bénéficier d'une cantine favorisent les établissements où les taux de scolarisation de celles-ci sont particulièrement bas. Les objectifs correspondent donc aux besoins éducatifs du pays, tout en étant en harmonie avec les priorités gouvernementales dans le secteur de l'éducation.

Logique de cause à effet

L'activité 1 du programme de pays fait suite au projet Bénin 5208 "Cantines scolaires et assistance au secteur de l'éducation" exécuté de 1994 à la fin de 1998, dont elle a repris l'un des objectifs immédiats, à savoir favoriser la scolarisation et la fréquentation scolaire d'élèves provenant de familles pauvres. Même si aucun cadre logique n'accompagne le programme de pays ou le résumé de l'activité, ses deux volets apparaissent bien identifiés par rapport à l'objectif immédiat : i) appui à l'éducation formelle à travers les cantines scolaires, les internats primaires en zones rurales, et les foyers de jeunes filles du secondaire issues de familles pauvres éloignées des écoles post-primaires ; et ii) distribution de rations sèches aux filles dans les zones les plus déshéritées des départements de l'Atacora et de la Donga, du Mono et du Couffo, avec des taux très faibles de scolarisation des filles et où les communautés ne sont pas en mesure d'ouvrir une cantine.

Ciblage

Le ciblage des zones prioritaires d'intervention lors de la préparation du programme de pays était conforme à la politique du PAM visant à "Favoriser le développement" (engagement 2) : permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation, ce que s'efforçait de traduire globalement la répartition géographique des établissements bénéficiaires selon l'insécurité alimentaire et le taux brut de scolarisation (TBS)³⁵ des divers départements³⁶. Cette répartition devra être revue au cours de la prochaine formulation de cette activité, au vu des nouvelles données de l'ACV et des taux bruts de scolarisation qui évoluent constamment. Comme l'indique le tableau qui suit, les départements du nord présentent toujours des taux relativement bas par rapport à ceux du sud, mais l'ordre des départements au sein de ce clivage n'est pas forcément le même.

Tableau 1 : Évolution des taux bruts de scolarisation³⁷

Département	TBS global en 1998-1999 (%)	TBS global en 2001-2002 (%)
Borgou	51,7	67,2
Atacora	62,2	84,9
Zou	74,0	100,9
Mono	83,3	121,7
Ouémé	86,8	100,0
Atlantique	103,7	96,5

Nombre et sexe des bénéficiaires

Le résumé de l'activité prévoyait que la première année, le nombre total de bénéficiaires serait d'environ 44 500. Comparés, les rapports des 2^e et 3^e trimestres de la DN pour l'année scolaire 2001-2002, donnent des indications utiles sur certains des problèmes fondamentaux rencontrés dans l'exécution et le suivi de cette activité.

³⁵ TBS : Taux brut de scolarisation. Nombre d'élèves inscrits dans un cycle d'enseignement donné (quel que soit leur âge), exprimé en pourcentage du nombre d'individus appartenant au groupe d'âge correspondant.

³⁶ Une analyse et cartographie de la vulnérabilité - ACV, dont les résultats ont été publiés en juin 2002, n'a pas permis d'établir une corrélation statistiquement significative entre les taux d'inscription scolaire et l'insécurité alimentaire.

³⁷ Source : SSGI/DPP/ Ministère des enseignements primaire et secondaire - MEPS.



Tableau 2 : Distribution de denrées pour la 1ère activité (entre le 1er janvier et le 30 juin 2002)³⁸

Type d'appui	2e trimestre 2001-2002				3e trimestre 2001-2002				Semestre 1er janvier au 30 juin 2002	
	Garçons	Filles	Total	% Filles	Garçons	Filles	Total	% Filles	Grand Total	% Filles
Cantines du primaire	28 902	17 348	46250	37,5	28 895	17 211	46 106	37,3	92 356	37,4
Rations sèches	-	2 697	2697	100	-	0	0	-	2 697	100
Foyers de jeunes filles	-	2 096	2096	100	-	2 096	2 096	100	4 192	100
Total	28 902	22 141	51043	43,	28 895	19 307	48202	40	99245	41,7

Quel que soit le trimestre, le nombre total de bénéficiaires dépasse les prévisions, soit respectivement 51 043 et 48 202 au total pour environ 442 établissements. Les proportions relatives de filles et de garçons, tous types d'appui confondus, chutent cependant entre le 2^e et le 3^e trimestre, passant de 43 pour cent et 40 pour cent, parce que les rations sèches n'ont pas pu être distribuées aux familles des jeunes filles bénéficiaires au 3^e trimestre.

Rations et utilisation des vivres

Eu égard aux prévisions totales de rations de vivres pour les cantines, le nombre de rations distribué est inférieur au nombre de rations qui devrait correspondre au nombre réel de bénéficiaires. D'une part, la DN éprouve des difficultés à livrer les vivres à temps et, d'autre part, certains responsables d'établissements n'arrivent pas à communiquer leurs effectifs dès la rentrée scolaire. Le résultat en est que les cantines ne sont parfois pas opérationnelles au début de l'année scolaire, parce que les vivres ne sont pas encore en place, notamment dans le nord (voir section 4.4), et que dans certaines écoles, où les effectifs ont été mal évalués ou évalués avec retard, plus d'élèves que prévu se partagent les rations : les élèves mangent donc des rations inférieures aux quantités recommandées.

Suivi-évaluation

Le contrat opérationnel conclu entre le gouvernement du Bénin et le PAM le 20 septembre 2001 pour l'exécution de l'activité 1 a prévu la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation ainsi que l'établissement de rapports périodiques. Si les rapports trimestriels et semestriels doivent être principalement consacrés à la gestion des stocks et à l'utilisation des denrées, il est clairement stipulé que le gouvernement devra fournir un rapport annuel contenant des informations sur les élèves des écoles et établissements à cantines. Quatre indicateurs ont été retenus: 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. Ces données, fournies par les directions techniques compétentes au niveau départemental (direction départementale des enseignements primaire et secondaire) doivent être désagrégées par genre et retransmises au PAM/Cotonou par la direction nationale.

Il est prévu également que les données recueillies et analysées soient présentées à un comité de coordination pour définir les orientations opérationnelles de l'activité, en apprécier les résultats et faire des recommandations pour en améliorer la performance. La direction nationale est désignée pour assurer le secrétariat du comité de coordination.

³⁸ Source : Ministère d'État chargé de la coordination de l'action gouvernementale, de la prospective et du développement - MECCAG-PD, Rapports trimestriels et semestriels de la direction nationale sur l'activité PAM/BEN 6304. n.d.



A ce jour, le comité de pilotage ne s'est jamais réuni et un certain nombre des dispositions prévues par le contrat opérationnel n'ont en fait pas été mises en application, ou ne l'ont été que partiellement. Il en résulte un dysfonctionnement du dispositif de suivi-évaluation notamment une liaison insuffisante entre la direction nationale et les services centraux du ministère technique engagés dans l'activité. Cette situation peut découler du fait que les responsables du ministère technique concerné n'ont pas été invités à signer le contrat opérationnel de l'activité et que les tâches et responsabilités des agents techniques respectifs n'ont pas été explicitement clarifiées.

Il n'existe donc pas à ce jour de suivi-évaluation global de l'activité permettant d'en connaître les résultats en matière de scolarisation des élèves et de leur maintien dans le dispositif scolaire, et d'en apprécier l'impact par rapport aux objectifs éducatifs visés. Les seules données disponibles dans ce domaine sont soit à l'état brut, soit anciennes³⁹, soit compilées à l'échelle départementale, à l'initiative d'un volontaire des Nations Unies (VNU).

- **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.

Engagement envers les femmes

Les objectifs de l'activité ont été quantifiés en tenant compte des engagements du PAM en faveur des femmes comme le montrent à la fois la distribution de rations sèches spécifiquement destinées aux jeunes filles du primaire de deux départements (Mono, Atacora), l'aide alimentaire fournie aux foyers de jeunes filles à travers tout le territoire, et la répartition actuelle des bénéficiaires. L'effectif total moyen ayant bénéficié des denrées du PAM au cours du 3^e trimestre de l'intervention a été de 48 202 élèves parmi lesquels 19 307 filles, soit 40,1 pour cent. Si ce n'est que durant ce trimestre les rations sèches n'ont pu être distribuées, le pourcentage relatif des filles bénéficiaires serait encore plus élevé (voir tableau 2). Les critères de sélection des écoles pouvant bénéficier d'une cantine accordent de plus une nette priorité à celles où les taux de scolarisation des jeunes filles sont particulièrement bas.

Lors de la prochaine formulation, il conviendra de prendre en considération cette évolution, de l'interpréter au vu des connaissances du terrain et d'affiner son analyse au niveau des sous-préfectures (futurs communes).

5.3 Risques, pérennisation et nécessité de partenariat accru

L'ouverture d'une cantine scolaire et la distribution de rations sèches aux familles des jeunes filles peuvent conduire à une modification brutale du rapport élèves-maître, élèves-salle de classe. Par exemple, des résultats mis en évidence dans le cadre du projet précédant le présent programme de pays ont révélé des augmentations d'effectifs des filles dépassant parfois 300% au cours d'une seule année scolaire. Des informations de même nature ont été recueillies par la mission lors de ses visites de terrain. Il est possible de repérer l'année précise où se produit la progression spectaculaire des effectifs des filles.

³⁹ Des données comparatives entre écoles à cantine et écoles sans cantine ont été transmises à la mission par la direction de l'enseignement primaire du Ministère des enseignements primaire et secondaire - MEPS. Elles provenaient d'une étude spécifique effectuée dans le cadre d'un projet, financé par la coopération française, antérieur au présent programme de pays.



Celle-ci correspond à l'année de démarrage de l'assistance alimentaire du PAM, sans corrélation avec la suppression des frais scolaires pour les filles mise en place par le gouvernement voici quelques années⁴⁰.

De telles évolutions peuvent, en effet, entraîner des conséquences négatives dans deux principaux domaines. D'une part, le taux annuel de progression du tonnage des denrées prévu par le programme de pays risque d'être rapidement dépassé. Par ailleurs, étant donné le contexte éducatif béninois, une telle augmentation peut conduire à une aggravation immédiate des conditions de l'encadrement scolaire et produire à terme un effet préjudiciable sur la qualité de l'éducation. On peut alors parler de risque d'explosion scolaire, avec toutes les conséquences que cela suppose.

Une enquête effectuée en 2001 qui portait sur un échantillon de 4 004 écoles bénéficiant de l'aide du PAM dans différents pays se veut rassurante sur ce sujet. Les résultats font apparaître que l'aggravation n'est que temporaire et que la situation s'améliore par la suite. Il est établi que si, sur la période 1998-2001, le rapport élèves-enseignant a augmenté en moyenne de 7,59 pour cent par an, il ne s'est accru que de 1,78 pour cent la dernière année.⁴¹

Au Bénin, la solution au problème du déficit des ressources humaines du système éducatif repose en premier lieu sur le gouvernement, mais aussi sur les communautés elles-mêmes, notamment par leur prise en charge financière d'enseignants communautaires.

Dans le but d'aider 80 associations de parents d'élèves à mieux gérer les cantines des écoles qu'il appuie (sur un total d'environ 450) et à parfaire leur mode de fonctionnement, le PAM a conclu un accord de partenariat avec l'ONG américaine World Education. Cette ONG, qui reçoit un financement de l'USAID, forme les associations de parents d'élèves et les aide à prendre en main la gestion de leur école. Cet accord avec l'ONG a été formalisé par une lettre d'entente pour mettre en œuvre un "Projet de renforcement de la gestion des cantines scolaires soutenues par le PAM".

Ce projet revêt une importance particulière car il vise à permettre aux parents d'élèves et aux communautés locales, par l'intermédiaire des APE, de "devenir des partenaires effectifs de l'administration scolaire dans la gouvernance démocratique du système éducatif". Grâce à l'appui conseil de World Education, les APE sont également conduites à identifier des stratégies de pérennisation des cantines puis à mettre en œuvre des activités concrètes en ce sens. Enfin, afin de faciliter une meilleure coordination des actions au niveau local, des échanges entre comités de gestion appuyés par différents programmes peuvent être organisés, notamment entre des comités de gestion de cantines scolaires assistées par le PAM et d'autres soutenues par le CRS ou mises en place par le gouvernement.

Les effets positifs de l'action de World Education sont unanimement appréciés et leur poursuite, vivement encouragée, afin de renforcer l'implication des communautés et des familles dans la gestion puis la pérennisation des cantines.

- **Recommandation** : Le PAM devrait reconduire son actuel partenariat avec l'organisation non gouvernementale World Education et chercher à l'étendre à d'autres organisations non gouvernementales présentes au Bénin, dotées de compétences semblables.
- **Recommandation** : Afin de prévenir les effets non souhaités suscités par l'engouement en faveur des cantines, la formation des associations des parents d'élèves et des comités de gestion des cantines devrait intégrer une réflexion sur la prévision et la gestion des ressources humaines nécessaires pour faire face à une éventuelle demande scolaire accrue.

⁴⁰ En effet, selon l'étude de la banque mondiale déjà mentionnée, cette dernière mesure ne semble pas avoir produit les résultats espérés, mais plutôt l'effet contraire : "en l'absence de compensation par le budget des sommes non collectées au niveau des écoles, celles-ci ont pu être conduites à ne pas accepter (en tout cas à ne pas encourager) l'inscription des filles".

⁴¹ Cf. Note d'information sur l'alimentation scolaire. WFP/EB.A/2002/INF/6



Conformément aux objectifs mentionnés dans le cadre d'action de Dakar, le Bénin est en voie d'élaborer son plan d'action national d'éducation pour tous (EPT). Il y est prévu que l'éducation de base englobe désormais le premier cycle de l'enseignement secondaire. Une proposition visant à rendre obligatoire ce cycle d'enseignement est d'ailleurs actuellement à l'étude au Bénin. Bien que le PAM ne figure pas au nombre des agences du système des Nations Unies qui parrainent l'initiative de l'éducation pour tous, la mission invite le bureau de pays à considérer avec un *a priori* favorable une éventuelle requête du gouvernement pour réaliser ses objectifs dans ce domaine, spécialement si l'appui souhaité concerne les jeunes filles.

- **Recommandation** : Si les ressources s'y prêtent, l'appui à la scolarisation des jeunes filles au premier cycle du secondaire devrait être accru, de telle sorte que la disparité entre filles et garçons, qui est encore plus patente qu'à l'école primaire, aille en décroissant.

6. ÉVALUATION DES RÉSULTATS DE L'ACTIVITÉ RELATIVE AUX GROUPES VULNÉRABLES (activité 2)

6.1 État des lieux

Introduction

La deuxième activité du programme de pays consiste à apporter une assistance aux groupes vulnérables et à lutter contre les effets de la malnutrition. 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 pupilles 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). A moindre titre, le PAM fournit des vivres à quelques hôpitaux et centres de récupération nutritionnelle sélectionnés.

Analyse des problèmes

Les enfants et les jeunes sont souvent exposés à des risques physiques. Le risque le plus courant est celui de la malnutrition postnatale puis infantile, le deuxième, la sous-alimentation pendant les années de formation et, le troisième, celui des mauvais traitements.

De la malnutrition et de la sous-alimentation il a été fait état dans la section 2.1. Il reste à aborder la question des mauvais traitements. Bien que cette situation ne soit pas strictement spécifique au Bénin, il existe dans ce pays des coutumes ancestrales qui sont hautement préjudiciables aux enfants et aux femmes. Le phénomène y revêt une ampleur telle que le Bilan commun de pays y consacre un chapitre entier. La pertinence des interventions du PAM ne pourrait se comprendre sans un rappel des grandes lignes qui caractérisent ces traditions. Les premières victimes de ces coutumes sont les nouveaux-nés qui peuvent être condamnés parce que considérés « enfants-sorciers » quand ils répondent à certaines conditions. Sont étiquetés comme tel, les enfants qui se présentent par le siège au moment de l'accouchement ou qui naissent avec des dents. Les enfants dont la mère meurt en couches ou juste après la naissance et, chez certains groupes ethniques, les jumeaux sont également classés « enfants-sorciers » et éliminés. Même quand les proches parents s'y opposent, la pression de la famille élargie réduit leur pouvoir de décision. Les autorités et institutions caritatives sont les seules à s'insurger ouvertement et à apporter une solution en acceptant d'héberger et d'éduquer les enfants qui échappent à ces pratiques.



Une pratique traditionnelle encore plus répandue au Bénin consiste à placer un enfant chez un oncle, une tante ou un parent éloigné pour lui assurer une meilleure éducation et un meilleur avenir professionnel. Des dérives de cette coutume incitent les parents à confier un ou plusieurs de leurs enfants à des tiers qui les nourrissent en échange de services de toute nature : aide domestique, travailleurs agricoles, transformation de produits, commerce ambulancier par exemple. Ces enfants sont souvent l'objet de mauvais traitements et de sévices corporels. Dans des cas limites, quoi que relativement fréquents⁴², les parents reçoivent une petite somme d'argent, en échange du droit de disposer de leur enfant qui est ensuite envoyé à l'étranger et exploité comme travailleur.

Même si le code civil de 1958 n'autorise les mariages qu'à partir de 15 ans, il est fréquent que des adolescents beaucoup plus jeunes (les jeunes filles surtout), qui ont été promis en mariage dès leur jeune âge, vivent en situation matrimoniale et aient commencé leur vie féconde. Le bilan commun de pays rapporte qu'actuellement, un quart des adolescentes sont déjà mères ou enceintes d'un premier enfant. Cette proportion est deux fois plus élevée en milieu rural qu'en milieu urbain (33 pour cent contre 19 pour cent) et beaucoup plus important chez les adolescentes sans instruction (35 pour cent) que celles de niveau secondaire ou plus (3 pour cent).

Assistance antérieure du PAM, objectifs et rôle de l'appui actuel de l'activité 2

Antérieurement, le PAM contribuait à nourrir 2 000 orphelins par an dans le contexte du Projet « Cantines scolaires » dont il constituait un volet. Dans le cadre du présent programme de pays, ce volet a été éliminé de l'activité fondamentale 1 d'appui à l'éducation pour devenir une composante de l'activité fondamentale numéro 2.

Dans le document du programme de pays, les objectifs sont définis comme un appui du PAM au gouvernement et à la société civile pour :

- 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
- limiter les effets de la sous-alimentation sur la santé des femmes et des enfants et réduire la mortalité infantile.

A 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.

En pratique, l'activité met principalement l'accent sur le secteur social et peu 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 apparentées, les séances d'animation communautaire en nutrition n'ont jamais vu le jour car elles ne relèvent pas de la responsabilité directe du PAM et aucun partenaire fiable n'a pu être identifié pour en assurer la mise en œuvre.

⁴² Près de 50 000, dont environ 20 000 filles, selon le bilan commun de pays.



6.2 Évaluation des résultats

Pertinence de l'activité

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. L'activité fondamentale 2 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 2 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.

Nombre de bénéficiaires et rations distribuées

Comme l'indique le tableau qui suit, l'activité 2 rejoint assez justement le nombre de bénéficiaires prévus au départ dans le programme de pays, soit entre 5 000 et 6 000 personnes. Durant le 3^e trimestre de l'année scolaire 2001-2002, un peu plus de 200 tonnes de vivres ont été distribués à 2 998 jeunes filles des centres de formation professionnelle, 581 enfants malnutris dont 277 filles dans 18 centres de récupération nutritionnelle et 2 174 orphelins dont 1 176 filles répartis dans 53 orphelinats. En revanche, le nombre de rations et de jours de distributions ont été nettement inférieurs aux besoins, n'atteignant pas 70 pour cent des prévisions.

Tableau 3 : Distributions de denrées pour la 2^{ème} activité (entre le 1^{er} février et le 30 juin 2002)⁴³

Type d'aide	Nombre de bénéficiaires		Nombre de jours d'appui/semestre ⁴⁴		% prévisions/réalisations	
	Prévus	Réels	Prévus	Réels	Prévus	Réels
Orphelinats	4 400	4 348	180	125	99	
Enfants des centres de récupération nutritionnelle et des centres d'hébergement et de formation pour jeunes filles	7 600	7 036	120 ou 180 ⁴⁵	85 ou 125	93	
Total	12 000	11 384			95	69

Selon la DN, trois causes principales seraient à l'origine de cet écart entre les prévisions et les réalisations de nombre de jours (et par conséquent de rations) d'appui : i) un manque de stock en temps

⁴³ Source : Ministère d'État chargé de la coordination de l'action gouvernementale, de la prospective et du développement - MECCAG-PD, Rapports trimestriels et semestriels de la direction nationale sur l'activité PAM/BEN 6305. n.d.

⁴⁴ 180 jours par semestre sont prévus pour les internes et 120 pour les externes.



opportun ; ii) une insuffisance de moyens financiers de la part du PAM pour faciliter les distribution ; et iii) une trop faible subvention du budget national.

Ciblage et partenariat

Le programme de pays pose comme principe que de « manière générale, les activités couvertes par le programme [devront être] recentrées en priorité sur les zones géographiques où la consommation alimentaire est insuffisante ». Le contrat opérationnel précise aussi que les centres à appuyer seront proposés par les services technique 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. En pratique, par la force des circonstances, la plupart des centres auxquels le PAM fournit une assistance appartiennent au secteur caritatif religieux, mieux outillé que le réseau gouvernemental pour fournir un appui complémentaire et des prestations de qualité.

Quelle que soit l'appartenance institutionnelle et religieuse, tous concordent pour affirmer que l'aide du PAM, bien qu'insuffisante, est très utilement optimisée par les centres qui en sont attributaires.

- **Recommandation** : 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. S'assurer de sa participation au comité inter ministériel de pilotage.
- **Recommandation** : 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.

Suivi-évaluation

Même si aucun cadre logique n'accompagne le programme de pays ou le résumé de l'activité, ses deux volets apparaissent bien identifiés par rapport à l'objectif immédiat.

A cause de son caractère caritatif et de la multitude de facteurs qui en conditionnent le succès, les résultats de l'ensemble de l'activité 2 resteront toujours difficiles à estimer au-delà du nombre de bénéficiaires désagrégés par sexe. Il est à noter que certains centres de récupération nutritionnelle pourraient fournir des données sur les taux de rechute des bénéficiaires. Il apparaît toutefois difficile de généraliser l'utilisation de cet indicateur.

Engagement envers les femmes et conformité avec la politique « Favoriser le développement »

La seconde activité fondamentale touche prioritairement les jeunes filles et les femmes qui sont moins valorisées que les hommes et, par conséquent, davantage victimes de maltraitements, plus affectées par les mariages précoces, et plus sujettes à la malnutrition. Plus des 4/5^e des bénéficiaires de l'activité 2, soit environ 4 800 sur un total de 6 000 appuyés chaque année, sont du sexe féminin.

Cette activité est en conformité avec deux des cinq objectifs de la politique visant à « Favoriser le développement », à savoir : Objectif 1 « Permettre aux jeunes enfants et aux mères enceintes et 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 ». Au sens strict, ce ne sont pas toujours les *ménages pauvres* qui bénéficient d'un appui du PAM, lorsqu'il s'agit d'assistance à l'éducation des orphelins ou des jeunes filles vouées à un mariage forcé. Il est plutôt question de permettre à des enfants de *ménages défaillants ou inexistantes*, ce qui est encore pire, de survivre et de ne pas être marginalisés.

L'aide alimentaire constitue par conséquent un outil efficace pour parer momentanément à l'insécurité alimentaire de certains groupes vulnérables. Dans la mesure où les bénéficiaires de l'aide auront moins de chances d'être marginalisés et qu'ils seront mieux outillés pour contribuer au processus de



développement, le programme contribuera, à plus long terme, à atténuer les causes de l'insécurité alimentaire.

7. CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET LEÇONS À TIRER

Le tableau de la page suivante résume les principales recommandations et leçons à tirer. Comme il en a été question au cours des sections qui précèdent, certains problèmes (logistiques ou budgétaires par exemple) ne sont pas directement liés à l'approche programme, mais leur existence entrave parfois la bonne conduite de celui-ci. La mission en a donc fait état, tout en s'abstenant d'émettre des recommandations.



Tableau 4 : Conclusions, recommandations et leçons à tirer

Type de problèmes	Causes probables	Conséquences sur le programme de pays	Principales recommandations	Observations et leçons
Prolifération d'étapes et de documents dans le cycle de préparation du programme de pays		Redondance de certains documents et disparités d'un document à l'autre	Simplifier le cycle en remplaçant le schéma de stratégie de pays par une section du programme de pays, là où le plan cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement existe	Dans le cas du Bénin, le schéma de stratégie de pays avait déjà été programmé et le plan cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement n'est pas encore validé
Difficulté d'établir des liens de cause à effet entre les différents paliers d'objectifs	L'élaboration d'un cadre logique n'était pas obligatoire lors de la formulation de l'actuel programme de pays		Elaborer un cadre logique simultanément avec le prochain programme de pays/projet	S'il n'existe qu'un seul projet, le responsable de sa formulation peut élaborer le cadre logique et définir les indicateurs de suivi
Incertitudes et manque d'information pour élaborer le budget du programme de pays et la « matrice transport interne, entreposage et manutention »	Changements de politiques, modifications fréquentes du découpage régional et des procédures, manque d'appui technique	Délais considérables entre la formulation du programme de pays et sa mise en œuvre		Entravent sérieusement l'exécution du programme de pays, même si aucune recommandation ne peut être formulée par les évaluateurs
Lourdeur de préparation des budgets et de gestion des deux activités fondamentales	Nécessité d'avoir un programme de pays et de distinguer les deux types d'intervention		Regrouper les activités 1 et 2 dans un seul projet lors du prochain cycle de préparation. Définir deux volets distincts	
Règle de suivi logistique selon le numéro d'ordre d'expédition (SI) va à l'encontre de la souplesse préconisée dans programme de pays	Idem	Lourdeur de gestion induites	Adopter une approche projet unique	Idem

/...



Rapport Complet de l'Évaluation du Programme de Pays - Bénin

Prédominance du suivi logistique et mise en veilleuse du suivi des résultats	Orientation du PAM due à la nature des ressources et des exigences des bailleurs de vivres/fonds Manque de ressources financières et humaines adéquates chez la contrepartie gouvernementale Insuffisance de personnel dans le bureau de pays	Absence d'indications valables sur les résultats obtenus, à l'exception des effets des rations sèches accordées aux familles de certaines filles	i) Revoir le mandat de la direction nationale ; ii) faire signer un contrat opérationnel avec les ministères techniques ; iii) revoir le profil du point focal du PAM au ministère des enseignements primaire et secondaire ; et iv) mettre en place le Comité de pilotage de la direction nationale et partenaires techniques	
Arrivée des fonds bien après celle des vivres et manque de marge de manœuvre budgétaire dans petit bureau	Manque de dispositions spécifiques aux petits bureaux/programmes	Retards dans l'exécution des interventions, notamment scolaires qui devraient être synchronisées	Pérenniser et stabiliser les budgets des petits pays sur la base des activités et coûts réels et non du tonnage	
Manque de fonds des partenaires gouvernementaux		Retards considérables de livraisons Inadéquation du suivi-évaluation des résultats et manque d'accompagnement qualitatif Les volontaires des Nations Unies sont forcés de se substituer plutôt que d'appuyer	Rappeler au gouvernement ses obligations Trouver des partenaires non-gouvernementaux disposant de fonds propres	À l'exception des partenaires de l'activité 2, même les organisations non gouvernementales exigent des fonds pour leur appui
Accentuation du ratio recommandé élèves/enseignant dans certaines écoles à cantines	Efficacité des vivres pour attirer les enfants à l'école, couplée avec un manque de discussion préalable pour amener parents et responsables scolaires à y parer	Les conséquences se font sentir sur la qualité de l'enseignement plus que sur le programme de pays comme tel	Attirer l'attention des parents sur les conséquences de la présence d'une cantine	Même si les ratios enseignants/élèves ne relèvent pas du PAM, il devrait s'en préoccuper



Annexes



ANNEXE 1

Mandat de mission **Évaluation du programme de pays du Bénin (2000 - 2003)**

(Version finale du 04 octobre 2002)

Contexte

En 1994, le PAM a adopté la politique de l'approche-programme par pays remplaçant l'approche par projet qui ne permettait pas de relier facilement l'assistance du PAM à la planification nationale globale ni à assurer la cohérence interne de l'action du PAM dans le pays. La nouvelle approche a entraîné quelques changements fondamentaux dans la manière de planifier et de programmer les activités du PAM. Ladite approche repose sur une stratégie d'intégration des diverses activités, ciblant les mêmes populations bénéficiaires, en utilisant l'aide alimentaire comme intrant et le "pays" comme entité de base ; les activités fondamentales proposées devant être fondées sur une analyse approfondie de la sécurité alimentaire nationale et de la vulnérabilité de groupes de population déterminés.

Un programme de pays (PP) doit aussi apporter un appui cohérent et sélectif aux objectifs stratégiques du pays bénéficiaire. Son orientation doit être, non seulement conforme à la réforme des activités de l'ONU en matière de développement, mais aussi découler directement de la stratégie commune du système des Nations Unies dans le pays hôte, telle que décrite dans l'UNDAF, qui est quant à lui basé sur les priorités identifiées dans le bilan commun de pays (CCA) et reprises dans le schéma de stratégie de pays (SSP) du PAM. L'examen du rôle précis du PAM dans ce contexte d'intervention plus large est crucial afin d'évaluer la PP comme tel. Enfin, il faut tenir compte des présentes discussions sur la refonte partielle du processus d'harmonisation des cycles de programmation du PAM qui pourraient résulter en une fusion des documents stratégique et de programmation, notamment le SSP et le PP.

Programme de pays pour le Bénin : Aperçu

Le programme de pays est basé sur le schéma de stratégie de pays (SSP) présenté au Conseil d'administration du PAM en octobre 1998, sur la Note de stratégie nationale (NSN) du gouvernement et sur les besoins identifiés dans le bilan commun de pays élaboré par les agences participant au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Le gouvernement ayant inscrit la lutte contre la pauvreté dans la perspective d'un développement humain durable comme objectif fondamental de sa stratégie économique ; le programme de pays s'articule autour des thèmes du recul de l'insécurité alimentaire, des dimensions éducatives et sociales du développement, de la protection des groupes les plus faibles et des victimes des maux sociaux et vise à l'amélioration des conditions matérielles des familles pauvres.

Activité fondamentale 1—Développement de l'éducation primaire de base et de l'assistance à l'éducation des jeunes filles :

L'activité stratégique comporte trois volets: a) appui à l'enseignement primaire public par les cantines scolaires, les internats primaires en zones rurales, et les foyers de jeunes filles de l'enseignement secondaire issues de familles pauvres des zones rurales b) appui à l'éducation de base extra-scolaire dans les centres féminins; et c) distribution de rations sèches aux filles dans les zones les plus déshéritées où les communautés ne sont pas en mesure d'ouvrir une cantine, afin d'aider les familles à garder leurs grandes filles à l'école jusqu'à la fin du cycle primaire.

L'activité vise globalement à promouvoir l'inscription et la fréquentation régulière des écoles par la totalité des élèves inscrits par :



1. L'augmentation continue du pourcentage de filles jusqu'à l'achèvement de l'égalité dans les six niveaux de classes primaires
2. Le maintien des grandes filles à l'école jusqu'à la fin de la sixième année
3. La réduction des abandons et de l'absentéisme
4. L'amélioration du bien-être physique des écoliers
5. La prise en charge graduelle des écoles et des cantines par les communautés et les associations
6. de parents d'élèves
7. L'implication accrue des femmes dans les associations de parents d'élèves

Le nombre de bénéficiaires d'aide alimentaire de cette activité devait augmenter, passant de 40 000 la première année à 55 000 la dernière année pour des tonnages annuels progressant de 2 000/2 500 tonnes à 2 500/3 000 tonnes pour 61% du tonnage total du PP. Pour les rations sèches, le tonnage estimé (compris dans le total ci-dessus) devait atteindre 250/300 tonnes par an. Selon les cours des denrées, le total des taux de fret et autres variables ainsi que le coût par tonne, tel qu'estimé dans le SSP, devait varier de 500 à 600 dollars.

Activité fondamentale 2—Assistance aux groupes vulnérables et lutte contre les effets de la malnutrition :

À l'origine, cette activité fondamentale visait à la réduction de la mortalité infantile et maternelle, la diminution de la malnutrition par l'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 par une aide à la prise en charge directe des formes aiguës ou modérées de malnutrition, par la fourniture de vivres aux structures compétentes. L'activité visait également à lutter contre l'exploitation, la maltraitance, l'insécurité alimentaire des orphelins, des enfants abandonnés, handicapés et en difficulté, ainsi que des jeunes filles en situation de détresse, par l'assistance alimentaire aux centres d'accueil pour enfants abandonnés, aux orphelinats, ainsi qu'aux centres d'hébergement et de formation professionnelle des jeunes filles à risque ou maltraitées. Dans la pratique, l'activité met surtout l'accent sur le secteur social et relativement peu sur l'aspect nutritionnel. Ainsi, le secteur social couvre des éléments de formation et d'appui à l'éducation conformes aux domaines prioritaires 1 et 2 de la politique « favoriser le développement ». Cette activité couvre en fait les domaines prioritaires relatifs à la nutrition et l'éducation. Les objectifs spécifiques à cette activité comprennent:

1. La contribution à la sécurité alimentaire, la croissance et l'éducation des orphelins, des enfants abandonnés ou handicapés et des jeunes filles à risque physique ou moral hébergés dans des institutions; et
2. La limitation des effets de la sous-alimentation sur la santé des femmes et des enfants en bas âge et la réduction de la mortalité infantile.

Le nombre des bénéficiaires de vivres de cette seconde activité fondamentale se situe entre 5 000 et 6 000 par an pour un volume annuel moyen de denrées de 850 tonnes pour 19% du tonnage total du PP. Le coût annuel de cette activité sera de 600 000 dollars environ.

Activité fondamentale 3—Développement rural :

Cette activité fondamentale, bien que prévue dans le programme de pays, n'a pas démarré. Cette intervention devait viser à soutenir les ménages pauvres et vulnérables face à l'insécurité alimentaire. Les sous-activités retenues comprenaient notamment: a) le désenclavement des villages par la construction de pistes de desserte rurales; b) l'amélioration de l'aménagement hydro-agricole, incluant le forage de puits, l'aménagement de bas fonds, la construction de petits barrages et d'étangs piscicoles; c) le reboisement communautaire avec un partage équitable des bénéfices; d) les banques de céréales, la construction de magasins de stockage, la formation à la gestion des banques céréalières (par l'intermédiaire d'ONG internationales); et e) la formation et le recyclage des vulgarisateurs et des agriculteurs. Ses objectifs étaient d'aider les populations les plus défavorisées à entreprendre des travaux liés à l'aménagement des sols, à la maîtrise de l'eau, à l'amélioration des infrastructures rurales et à la protection des ressources



naturelles; de promouvoir les banques céréalières, former les populations à leur gestion et à la protection des stocks; et de former les vulgarisateurs agricoles.

Le nombre de bénéficiaires d'aide alimentaire de cette activité devait atteindre 6 500 à 7 000 personnes pour des périodes de 90 à 150 jours par an. Le tonnage annuel alloué à cette activité prévoyait de 800 à 1 000 tonnes pour 20% du tonnage total et un coût estimé à 400 000 dollars.

Portée de l'évaluation

L'évaluation du PP est axée avant tout sur l'élaboration et l'exécution du programme considéré comme un ensemble dans le contexte de l'approche-programme par pays. L'évaluation porte également sur la façon dont les activités ont été intégrées à la logique du PP et dans quelle mesure ces activités contribuent à la réalisation du mandat du PAM en matière de développement tout en atteignant leurs propres objectifs. La plus grande flexibilité entre les activités théoriquement offerte par l'approche-programme, mérite aussi une attention particulière. *Il est important d'établir une distinction entre l'évaluation du programme de pays et l'évaluation séparée de chacune des parties constituantes, soit les activités fondamentales du PP, ce qui n'est pas le but de l'évaluation en cours.*

L'évaluation devra aussi vérifier si la conception et les résultats du programme de pays en cours sont compatibles avec les politiques de l'Organisation, concernant les engagements en faveur des femmes et l'intégration des sexes ainsi que la politique "Favoriser le développement". Les constatations et recommandations de l'évaluation devront non seulement proposer des mesures correctives, au besoin, mais doivent aussi être orientées vers l'avenir, c'est-à-dire formulées de façon à guider l'élaboration des prochains programmes de pays.

Objectifs de l'évaluation

- 1) Évaluer la pertinence du programme de pays. Dans quelle mesure l'élaboration, la conception, l'orientation du PP et de ses « activités fondamentales » sont en conformité avec les objectifs stratégiques du gouvernement et les priorités du PAM telles que définies dans ses politiques susmentionnées concernant les engagements en faveur des femmes et l'intégration des sexes ainsi que la politique "Favoriser le développement". Déterminer par ailleurs si le programme de pays atteint les communautés et groupes prioritaires pour le gouvernement et le PAM. Établir si la conception des activités de développement en cours au Bénin contribue directement à la réalisation des objectifs du programme de pays tout en suivant la logique de cause à effet (par exemple, en appliquant l'outil du cadre logique). Cette analyse devra tenir compte de la compatibilité et faisabilité des trois activités compte tenu des moyens effectivement disponibles.
- 2) Évaluer le niveau de compatibilité et d'intégration du PP avec les documents stratégique et de programmation de l'ONU, tels que le bilan commun de pays (CCA) et le plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF)⁴⁶. Cependant, il est entendu que ce dernier n'a pas encore été approuvé et le sera vraisemblablement dans les prochains mois. Nonobstant ce décalage, l'évaluation pourra bénéficier du fait que le CCA existait déjà au moment de la formulation du PP et les pourparlers avaient été entamés pour la formulation de l'UNDAF. Évaluer également le degré de coordination avec le gouvernement et les autres parties prenantes.

⁴⁶ Nota bene : La réforme onusienne, concernant l'harmonisation des cycles de programmation du système des Nations Unies entreprise en 1997, a précédé un long processus. Deux documents découlent de ce processus onusien, soit le CCA qui représente le document stratégique précurseur et l'UNDAF qui est, quant à lui, le document de programmation pour un pays donné. Ainsi, il faudra tenir compte pour cette évaluation, du fait que ce processus n'était toujours pas achevé en 1999, au moment de la formulation du PP, influençant donc le niveau de compatibilité et d'intégration effectives entre le PP et ces documents.



- 3) Déterminer si les structures, systèmes et procédures en place pour la mise en oeuvre du programme (PAM, contrepartie nationale, autres partenaires), contribuent efficacement à l'obtention de résultats en passant par la réalisation des objectifs. Examiner les éléments suivants : i) résumés d'activité, contrats opérationnels et autres accords; ii) programmation y compris le ciblage des bénéficiaires de l'aide alimentaire et des bénéficiaires des interventions (vulnérabilité sur la base de l'analyse et cartographie de celle-ci, ratio hommes-femmes, secteurs géographiques et d'activités, communautés, etc.), ainsi que les critères de sélection; iii) suivi, collecte des données et visites de terrain ; iv) élaboration de rapports périodiques permettant l'analyse de la progression des activités ; v) dispositions logistiques et transport des vivres (coûts, efficacité, compétitivité, privatisation); vi) mobilisation des ressources et gestion du « pipeline », y compris l'impact sur la mise en œuvre de moins de ressources que prévu, le cas échéant; vii) dispositions administratives et financières, y compris la mise à disposition des budgets (AAP⁴⁷, CAD, ACOD, TIEM) en temps opportun et le profil des ressources humaines par rapport aux besoins ; viii) souplesse en matière de gestion (transferts de ressources entre activités); et, ix) vérification de l'utilisation appropriée de l'aide alimentaire.
- 4) Formuler des conclusions et recommandations pouvant être utilisées pour l'amélioration du PP en cours ainsi que l'élaboration du prochain. Préciser les enseignements tirés, le cas échéant.

Questions déterminantes et subsidiaires

L'évaluation porte sur les questions déterminantes et les questions subsidiaires énumérées ci-après:

1. Élaboration, conception et orientation stratégique :

- 1.1. Est-ce que le processus d'élaboration a comporté des arbitrages dans des domaines stratégiques tels que: partenaires clés, zones géographiques, critères de ciblage et ciblage effectif à l'intérieur desdites zones?
- 1.2. Le processus d'élaboration du PP a-t-il comporté une analyse de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité aux niveaux national et sous-régional? A défaut, le PP fait-il mention d'autres études préalables en matière d'analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV)?
- 1.3. Existe-t-il des objectifs précis exprimés au niveau du programme de pays (par opposition au niveau de l'activité)? Ces objectifs sont-ils pertinents et réalisables, compte tenu des activités approuvés du PP ?⁴⁸ L'aide alimentaire est-elle justifiée et nécessaire pour la réalisation des objectifs tant au niveau du programme de pays qu'à celui des activités ?
- 1.4. Le bureau de pays a-t-il disposé des déclarations de politique générale, des directives et d'un appui du personnel du siège/bureau régional, appropriés pendant l'élaboration du PP ?
- 1.5. Le processus d'élaboration du PP a-t-il eu une incidence visible sur l'aptitude du gouvernement national à prendre des engagements précis en ce qui concerne les contributions de contrepartie, notamment en moyens financiers et en personnel? Le gouvernement a-t-il pleinement participé à l'examen des besoins et approuve-t-il les priorités déclarées du programme de pays ?
- 1.6. Les nouvelles activités du PP sont-elles conçues de façon à se compléter pour aborder l'insécurité alimentaire sous différents angles ou à se regrouper du point de vue du secteur, de la zone géographique, des bénéficiaires ou d'autres éléments communs? Examiner les points forts et les faiblesses des activités en général. Comment les activités antérieures au PP ont-elles été intégrées au programme de pays ? Préciser les raisons de la non mise en œuvre de la troisième activité fondamentale.

⁴⁷ AAP : budget administratif et d'appui aux programmes (PSA) ; CAD : coûts d'appui directs (DSC) ; ACOD : autres coûts opérationnels directs (ODOC) ; TIEM : transport interne, entreposage et manutention (ITSH).

⁴⁸ Il sera nécessaire que les équipes d'évaluation déterminent si les buts et objectifs du programme et ceux des diverses activités constitutives s'harmonisent.



1.7. Peut-on déterminer que le PP en cours présente les caractéristiques ci-après:

- intégration;
- cohérence;
- ciblage; et,
- souplesse.⁴⁹

1.8. Comment le programme de pays a-t-il contribué à la réalisation des engagements du PAM en faveur des femmes, l'intégration des sexo-spécificités et la politique visant à « Favoriser le développement » (l'annexe 3 fournit des indications plus détaillées) ?

1.9. Des problèmes ou obstacles ont-ils été identifiés pendant l'élaboration et la mise en oeuvre du PP? En préciser la teneur, le cas échéant.

2. **Compatibilité, intégration et coordination :**

2.1. L'approche programme par pays a-t-elle renforcé la participation du PAM au processus du CCA et de l'UNDAF et améliore-t-elle la capacité du PAM de contribuer à la coordination au niveau des Nations Unies? Est-ce que le CCA a suffisamment servi de base pour la formulation du PP ? Quels en sont les domaines connexes ? Y a-t-il d'autres domaines potentiels de collaboration/intégration entre l'UNDAF et le prochain PP ?

2.2. Est-ce que la coordination entre le PAM et le gouvernement est suffisante concernant les aspects politique et décisionnel ainsi que celles reliés aux opérations ? De même pour la coordination avec les autres parties prenantes.

2.3. Les partenaires du PAM pour chaque activité/projet sont-ils les plus appropriés? Quelles mesures ont été prises lors de la conception de l'activité pour évaluer les partenaires possibles? Existe-t-il des accords de partenariats entre le PAM et des ONG ? Sont-ils suffisamment explicites pour établir les rôles et responsabilité de chaque partie prenante ? Quels sont les problèmes qui en découlent ? En préciser les points forts, le cas échéant. Élaborer sur le partenariat établi avec l'ONG américaine « World Education » pour ce qui est du projet pilote novateur de formation des bénéficiaires à Parakou et Natitingou.

3. **Structures, systèmes et procédures de mise en œuvre :**

3.1. Les procédures prévues de préparation et de mise en œuvre du PP dans le pays ont-elles été suivies ? Les résumés d'activité, contrats opérationnels et autres accords nécessaires ont-ils été préparés en temps opportun ? Est-ce que la division des tâches et la description des obligations, autant du PAM que du gouvernement, y sont suffisamment élaborées ? Quels sont les problèmes qui en découlent ? En préciser les points forts, s'il y a lieu.

3.2. Est-ce que le gouvernement a contribué à la mise en œuvre du PP, tel que prévu ? Quelle est la conformité des ressources fournies (humaines, financières, matérielles) par rapport aux stipulations du programme de pays et des contrats opérationnels ?

3.3. Est-ce que l'aide alimentaire est ciblée sur des sous-régions à déficit alimentaire ou des populations identifiées comme souffrant de la pauvreté et de la faim? Comment le ciblage des bénéficiaires et le choix des critères de sélection sont-ils effectués ? Y a-t-il lieu d'améliorer ce ciblage et revoir les critères ? Y a-t-il des preuves que les bénéficiaires visés sont bien touchés?

3.4. Est-ce que le système de suivi (y compris, l'analyse des rapports produits), de collecte et d'analyse des données et le choix des indicateurs de performance permettent d'évaluer

⁴⁹ Ces termes sont définis comme suit dans le document CFA 38/P/6:

intégration: dans les priorités et les autres activités du pays même ainsi que dans celles de l'Organisation des Nations Unies et d'autres donateurs;

cohérence: les éléments des sous-programmes du PAM dans le pays s'articulent étroitement les uns avec les autres pour répondre à un objectif clair;

ciblage: sur les zones géographiques et les ménages qui constituent les groupes cibles du PAM; et,

souplesse: les activités peuvent être ajustées au cours de la mise en oeuvre du programme pour s'adapter aux changements de situations.



qualitativement la progression de la mise en œuvre du PP ? Préciser les forces et les faiblesses de ce système. Quels principaux problèmes ou obstacles ont été identifiés pendant la mise en œuvre du PP et quelles ont été les mesures correctives prises?

- 3.5. Quels sont les indicateurs susceptibles de servir à évaluer l'efficacité des activités du PP qui font l'objet d'un suivi? Fournissent-ils des informations concernant la réalisation des résultats, produits et effets attendus ? Des repères appropriés ont-ils été établis pour les indicateurs utilisés ? Est-ce que les données de référence ont été établies dès le début du PP ?
- 3.6. Quel est le degré d'efficacité des dispositions logistiques en vigueur? Sont-elles économiques ? Comment pourrait-on en améliorer l'efficacité ? Qui est responsable de la logistique ? Est-ce que les tâches sont bien définies ? Est-ce que le récent transfert partiel de responsabilité, du gouvernement à un transitaire commercial, pour ce qui est du transfert des vivres du port aux magasins départementaux, s'est effectué à un coût compétitif ? Comment ce même transfert de responsabilité a-t-il affecté les relations entre le gouvernement et le PAM ?
- 3.7. Est-ce que la mobilisation des ressources comble les besoins du PP, en temps voulu ? Quelles en sont les contraintes ? Le niveau des ressources atteint-il les prévisions et sinon, quel est le pourcentage manquant et quels sont les effets de ce manque sur la mise en œuvre du programme ainsi que sur l'atteinte des objectifs? A-t-on noté, d'une façon générale, une réduction des ressources allouées aux activités de développement par rapport aux années précédentes ?
- 3.8. Quel est le degré d'efficacité des dispositions administratives du bureau de pays y compris la gestion du personnel ? Compte tenu des ressources humaines existantes, le bureau de pays est-il adapté aux besoins du PP ?
- 3.9. Quel est le degré d'efficacité des dispositions budgétaires et financières, y compris la disponibilité des budgets (AAP⁵⁰, CAD, ACOD, TIEM), en temps opportun ? D'après l'expérience acquise par le bureau de pays du PAM, les procédures et les règles régissant l'établissement des budgets de programmes et de projets sont-elles adaptées à une approche-programme par pays? Est-ce que le PP a un budget propre ou dépend-il des budgets de chacune des activités ? Le PP offre-t-il la souplesse nécessaire en matière de planification et d'affectation des ressources ? Y a-t-il des exemples concrets de cette souplesse ? Quelles en sont les limites ?
- 3.10. Est-ce que l'aide alimentaire est gérée et utilisée par le bureau de pays, la contrepartie nationale, les institutions bénéficiaires et autres en conformité aux règles établies ?

4. Conclusions et recommandations :

- 4.1. Élaborer les conclusions et recommandations principales.
- 4.2. Quelles modifications faudrait-il apporter au nouveau PP pour qu'il soit plus compatible avec la politique visant à "Favoriser le développement" et les engagements en faveur des femmes?
- 4.3. Quelles mesures peut-on prendre au cours de l'élaboration du prochain PP pour renforcer l'efficacité de l'intervention du PAM au cours du prochain cycle de programmation?
- 4.4. Y a-t-il d'autres enseignements à tirer de l'expérience acquise grâce à la conception et à la mise en œuvre du PP en cours? Comment les leçons tirées peuvent-elles contribuer à améliorer la formulation du prochain programme de pays ?

Notes concernant la méthodologie

Étapes de l'évaluation

Les méthodes proposées ci-après ont un caractère indicatif et peuvent être révisées/affinées par le responsable de l'évaluation au siège et/ou le chef d'équipe.

⁵⁰ Abréviations – op. Cit. p.4



Pendant l'évaluation du programme de pays, le chef d'équipe doit confirmer les devoirs et les responsabilités de chaque membre, ce qu'il peut faire facilement en partant des produits de l'évaluation (voir annexes 1 et 2). L'évaluation aura lieu, approximativement, du 6 au 31 octobre 2002 et se divise habituellement en trois phases:

Phase I – Préparation et examen préalable des documents (3 jours environ):

L'équipe examinera, au préalable, toute la documentation pertinente, notamment le SSP et le PP, les résumés d'activités, les rapports sur l'état d'avancement des projets, les rapports d'évaluation précédents, les publications/rapports spécialisés internationaux et nationaux pertinents. En outre, l'équipe devra rechercher et examiner les études/examens effectués, par exemple l'examen des engagements du PAM en faveur des femmes et la politique visant à favoriser le développement. D'autres documents pertinents seront consultés pendant les première et dernière semaines de la mission. Avant le départ de la mission, le bureau de l'évaluation (OEDE) doit transmettre au bureau de pays le mandat de mission qui doit être communiqué aux principales parties prenantes auprès du gouvernement et des partenaires d'exécution, ainsi qu'aux représentants d'ONG clés.

Phase II – Évaluation au Bénin (25 jours environ):

Dans la mesure du possible, l'équipe doit rencontrer toutes les parties intéressées, notamment les bénéficiaires de l'aide alimentaire, les bénéficiaires des activités, les autorités locales et nationales, les principaux partenaires d'exécution et les autres organismes intervenant dans les programmes UNDAF et du PAM. Au cours de l'évaluation, des données sont rassemblées dans les bureaux des principales parties prenantes de la capitale et sur le terrain où les membres de la mission peuvent visiter des sites d'activité représentatifs. On doit donner la priorité aux réunions dans la capitale mais il est aussi nécessaire de se réunir avec les représentants régionaux, provinciaux ou de districts et d'étudier les activités de terrain. En pratique, il peut être souhaitable de passer les deux tiers du temps disponible dans la capitale et de consacrer l'autre tiers aux visites sur le terrain. Ces visites peuvent également être entrecoupées de pauses, permettant des mises au point à mi-parcours, ou un retour sur la capitale, permettant d'autres rencontres, si nécessaire.

Les informateurs clés avec lesquels l'équipe doit avoir des entretiens comprennent le personnel du PAM étant impliqué, de près ou de loin, aux activités en cours. Les partenaires institutionnels/acteurs de l'élaboration et de la coordination des programmes au niveau national, y compris :

- Organismes des Nations Unies participant aux processus consultatifs tels, le bilan commun de pays (CCA) et le plan cadre de l'ONU pour l'aide au développement (UNDAF);
- Les ministères du gouvernement qui interviennent au niveau national dans les consultations sur la coordination des donateurs;
- Bureaux locaux de la Banque mondiale et des banques régionales de développement;
- Donateurs bilatéraux jouant un rôle important dans des secteurs de programmation du PAM;
- Organisations non gouvernementales qui s'occupent de la sécurité alimentaire et/ou de la lutte contre la pauvreté ;
- Tout le personnel des organisations soutenues par l'aide alimentaire du PAM comme les unités de récupération nutritionnelle, les centres de santé maternelle et infantile, les écoles, etc.

Enfin, les membres de la mission, accompagnés par des agents de projet, devraient rencontrer, par groupe, les enfants scolarisés et leurs parents, les filles des centres de formation, les pensionnaires et élèves des centres pour handicapés, les filles des foyers du secondaire et généralement, les pensionnaires des institutions d'aide à l'enfance, les personnes fréquentant les centres de santé maternelle et infantile, les participants des projets vivres-contre-travail (s'il y a lieu), etc. Les groupes pourraient se composer d'anciens ou de représentants des villages, de femmes, de jeunes, etc. Les réunions permettront de procéder à un premier contrôle du ciblage des activités et des bénéficiaires de l'aide.

L'expérience antérieure fait penser qu'il serait utile que le bureau de pays du PAM organise une réunion ou un atelier (de préférence accueilli par le gouvernement) rassemblant l'équipe, les agents du PAM et les



principales parties prenantes pour discuter des conclusions préliminaires de l'évaluation avant le départ de l'équipe. Il peut même être utile d'organiser une réunion similaire au début de la mission entre l'équipe et une partie du personnel du PAM au pays pour discuter du calendrier, du mandat de mission, notamment les questions déterminantes et subsidiaires.

Phase III – Rédaction des rapports (l'équivalent de 5 journées supplémentaires de travail pour les membres de l'équipe et 10 pour le chef d'équipe):

Le chef d'équipe est chargé de coordonner les contributions à l'aide-mémoire, au rapport de synthèse et au rapport complet et de rédiger ces documents. Les contributions écrites et verbales des membres de l'équipe peuvent soit être incorporés dans les rapports, soient présentées sous forme d'annexes, en cas de besoin. L'aide-mémoire devra être complété avant que l'équipe quitte le pays et, requiert donc, quelques jours de rédaction vers la fin de la mission, soit en sus des journées supplémentaires de rédaction des rapports complet et de synthèse.

L'équipe d'évaluation

La composition de l'équipe d'évaluation doit être souple et rassemblant l'expertise nécessaire par rapport à l'ampleur du programme au pays et à son orientation sectorielle. C'est généralement OEDE qui organise et dirige l'évaluation et l'équipe se compose habituellement de trois ou quatre membres, dont le chef, et doit regrouper les qualifications suivantes:

- Expertise en éducation
- Expertise en sécurité alimentaire et nutrition
- Expertise en développement rural
- Bonne compréhension de la problématique hommes-femmes
- Connaissance particulière du PAM, de son cycle de programmation et de ces politiques (notamment « Favoriser le développement ») ainsi que de l'ONU en général

Calendrier général

Ce calendrier devra être accompagné d'un programme de réunions et de visites détaillé, fourni par le bureau de pays en collaboration avec Yaoundé, Dakar et Rome.

Examen/mise au point définitive du mandat de la mission d'évaluation	Précédant la mission sur le terrain
Planification/examen sur documents (3 jours)	Précédant la mission sur le terrain
Mise au courant au PAM à Rome	Sans objet
Voyage au Bénin	6 octobre 2002
Briefing, réunions préliminaires, rencontres	7 au 9 octobre 2002
Mission dans le pays	10 au 20 octobre 2002
Réunions, travail d'équipe, consultation des documents, rédaction de l'aide-mémoire, préparation des comptes-rendus	21 au 28 octobre 2002
Compte rendu de fin de mission au bureau de pays	29 octobre 2002
Voyage au bureau sous-régional de l'Afrique centrale à Yaoundé (pour le chef de mission seulement)	30 octobre 2002
Compte rendu de fin de mission au bureau sous-régional (y compris présentation de l'Aide-mémoire)	31 octobre 2002
Compte rendu de fin de mission au bureau régional à Dakar (ODD)	Sans objet
Voyage de retour	2 novembre 2002
Compte rendu de fin de mission au siège du PAM à Rome (un jour seulement pour le chef de mission)	4 novembre 2002
Date limite de présentation du rapport d'évaluation final	22 novembre 2002
Date limite de présentation du résumé d'évaluation	31 décembre 2002



Les rôles de chacun

Rôle du chef de mission: Mettre définitivement au point la méthodologie et les aspects clés de l'évaluation, en consultation avec le responsable de l'évaluation (OEDE). Le chef d'équipe précise également le rôle et la contribution de chaque membre de l'équipe, notamment l'apport individuel prévu à l'aide-mémoire, aux rapports de synthèse et complet. Avec le concours du fonctionnaire chargé de l'évaluation du PAM, le chef d'équipe définit les travaux préparatoires éventuellement demandés au bureau de pays et/ou à des consultants locaux avant la mission (il faut donner au moins 2 semaines de préavis au bureau de pays). Le chef d'équipe a la responsabilité générale de la mission et fait la synthèse des contributions de toutes provenances, afin de préparer les documents nécessaires (sous la rubrique « produits de l'évaluation »). Enfin, le chef d'équipe doit présenter les conclusions de la mission pendant les réunions de compte-rendu et veiller à ce que les produits de la mission (documents énumérés ci-contre) soient tous soumis dans les délais prévus.

Rôle des autres membres de l'équipe: Présenter des contributions écrites sous la direction du chef d'équipe et du fonctionnaire chargé de l'évaluation du PAM pour la rédaction de l'aide-mémoire et des rapports. Au besoin, fournir d'autres contributions, selon les demandes explicites du chef de mission, sur la base des responsabilités préalablement répartis au début de la mission.

Rôle du fonctionnaire chargé de l'évaluation du PAM: Offrir un appui à l'ensemble de la mission selon les besoins, notamment assurer la liaison entre les membres de l'équipe, les services compétents du siège du PAM, le bureau régional et le bureau de pays. Le responsable de l'évaluation veille également à ce que l'évaluation soit menée conformément à l'orientation prévue et que le soutien logistique et administratif nécessaire soient fournis avant, pendant et après la mission. Enfin, le fonctionnaire sera responsable de mener à terme les préparatifs nécessaires à la présentation des produits/résultats de l'évaluation au Conseil d'administration, y compris les rapports et documents relatifs.

Rôle spécifique au bureau de pays (en accord avec le sous-bureau de l'Afrique centrale sis à Yaoundé et le bureau régional de Dakar): Donner des avis sur les dates de l'évaluation, de façon que les produits de l'évaluation soient disponibles pour la préparation du SSP. Faire en sorte que tous les documents nécessaires pour planifier l'évaluation et procéder à l'étude sur documents soient fournis en temps voulu. Participer à l'identification et au recrutement de consultants locaux, selon les besoins. Veiller à ce que les travaux préparatoires éventuellement nécessaires soient effectués dans le pays avant l'arrivée de l'équipe d'évaluation et faciliter le travail de ladite équipe pendant son séjour dans le pays. Préparer et organiser le calendrier des réunions et visites ainsi que l'itinéraire de la mission dans le pays et organiser l'atelier/la mise au courant/les comptes-rendus finaux de l'évaluation du PP au bureau de pays et au bureau sous-régional de l'Afrique centrale à Yaoundé.

Produits de l'évaluation

Le chef d'équipe est chargé d'établir les documents suivants:

- un **aide-mémoire** destiné à présenter les premières constatations et recommandations de la mission lors des comptes-rendus finaux, au bureau de pays, au bureau de Yaoundé et au siège à Rome (au maximum 5 pages);
- un **rapport d'évaluation complet y compris tous les annexes**;
- enfin, un **rapport de synthèse** à présenter au Conseil d'administration (au maximum 5000 mots).

Le rapport de synthèse et le rapport complet de l'évaluation ainsi que tout renseignement technique pertinent au besoin, doivent être soumis en version papier, accompagnée d'une version électronique. Tous les rapports susmentionnés doivent être établis en français et être rédigés conformément aux tables des matières contenues en annexe (1 et 2). Pour faciliter le traitement, le rapport de synthèse doit être soumis sous forme de texte simple non formaté (pas de numérotation des paragraphes, caractères gras, soulignage, etc.). Le cas échéant, les annexes doivent également être présentées en version électronique



en utilisant le logiciel standard du PAM (Microsoft). Les rapports de synthèse et complet doivent être examinés par le fonctionnaire chargé de l'évaluation avant d'être définitivement mis au point. Les Annexes (non incluses) au présent mandat fournissent à l'équipe d'évaluation quelques outils à utiliser pour procéder à l'évaluation du PP et à en rendre compte, à savoir:

L'évaluation doit se dérouler conformément au présent mandat et sous la direction générale du bureau de l'évaluation (OEDE). La mission est entièrement responsable de son rapport complet indépendant qui ne traduit pas nécessairement les vues du PAM.



ANNEXE 2 : Liste indicative résumant l'essentiel des cinq engagements en faveur des femmes et l'intégration des sexo-spécificités ainsi que la politique « Favoriser le développement »

Éléments essentiels	Observations détaillées
Cinq engagements en faveur des femmes et l'intégration des sexo-spécificités :	
Engagement I: assurer l'accès direct des femmes à une nourriture appropriée <ul style="list-style-type: none">◆ Élaborer sur les méthodes de ciblage des activités, des zones d'interventions, des groupes cibles et des bénéficiaires de l'aide alimentaire par sexe (y compris une attention particulière aux familles pauvres dirigées par une femme)◆ Préciser les activités portant sur les carences en micronutriments des femmes et des enfants◆ Préciser comment les femmes sont impliquées dans le choix du panier et des rations ainsi que la gestion de l'aide alimentaire◆ Préciser comment les risques d'insécurité potentiel et pour la santé des femmes sont réduits lors des distributions	Le PP dénote un engagement évident du PAM à l'égard des femmes. L'activité d'appui aux groupes vulnérables vise de façon particulière et, grâce aux rations sèches octroyées à certaines familles qui envoient leurs filles à l'école, celles-ci reçoivent une attention toute spéciale dans le contexte de l'éducation de base. L'A1 prévoit également des vivres pour les foyers qui hébergent des jeunes filles rurales dont l'excellence académique est reconnue et qui proviennent de milieu défavorisé.



Éléments essentiels	Observations détaillées
<p>Engagement II: prendre des mesures pour assurer l'accès sur un pied d'égalité et la pleine participation des femmes aux structures de pouvoir et à la prise de décisions</p> <ul style="list-style-type: none">◆ Préciser comment l'optique du PP remet-il en question les rôles traditionnels de chaque sexe et contribue à l'émancipation des femmes◆ Préciser comment la participation des hommes et des femmes au dialogue sur la problématique hommes-femmes et la sexo-spécificité◆ Élaborer sur les processus de gestion de l'aide alimentaire et le niveau d'appropriation des actifs créés	<p>Le PP préconise une participation accrue des femmes aux APE et au comité de gestion des cantines</p>
<p>Engagement III: prendre des mesures positives pour favoriser l'accès des femmes sur un pied d'égalité aux ressources, aux emplois, aux marchés et au commerce</p> <ul style="list-style-type: none">◆ Élaborer sur le pourcentage des ressources, incluant tout écart important entre les femmes et filles/enfants et les hommes. Spécifier les actions spécifiques entreprises pour corriger la situation, au besoin◆ Préciser comment les femmes participent aux activités vivres-contre-travail et en quelle qualité (récipiendaires, décideurs et/ou bénéficiaires des atouts ainsi créés)◆ Spécifier les nouvelles compétences acquises dans le cadre d'activités vivres-contre-travail contribuant à la durabilité du développement	<p>Les rations sèches en milieu scolaire sont spécifiquement destinées aux filles.</p>



Éléments essentiels	Observations détaillées
<p>Engagement IV: établir et diffuser des données ventilées par sexe à des fins de planification et d'évaluation</p> <ul style="list-style-type: none">◆ Préciser comment le suivi & évaluation tient compte de la problématique hommes-femmes◆ Rapporter le genre de données de base et renseignements, autant quantitatifs que qualitatifs, sont rassemblés par sexe◆ Élaborer sur la perspective tenant compte des différences entre les sexes pour ce qui a trait aux intrants, extrants, résultats et à l'impact du PP	<p>Toutes les données sont désagrégées par sexe.</p>
<p>Engagement V: améliorer les comptes rendus des mesures Prises pour mettre en œuvre les engagements</p> <ul style="list-style-type: none">◆ Préciser comment les fonctionnaires du PAM responsables de la mise en œuvre des engagements en faveur des femmes et de l'intégration des sexo-spécificités procèdent et rapportent l'information. Spécifier leurs pouvoirs et appuis pour exécuter leurs tâches◆ Élaborer sur comment se reflète la responsabilité des partenaires d'exécution dans la mise en œuvre des engagements en faveur des femmes et de l'intégration des sexo-spécificités, par exemple selon les lettres d'accord et mémorandums	<p>Les rapports des VNU présentent des données désagrégées par sexe.</p> <p>Les contrats et lettres d'accord ne portent pas de trace d'une différenciation entre les sexes.</p>



La politique "Favoriser le développement":	
Engagement du gouvernement : <ul style="list-style-type: none">◆ Spécifier la stratégie de sécurité alimentaire nationale ou autre politique visant à favoriser le développement en place◆ Spécifier les structures et mandat favorisant la coopération interministérielle et ceux relatifs au PAM◆ Préciser comment le gouvernement participe au ciblage selon les accords établis◆ Spécifier la quantité et qualité du personnel et ressources affectées (forces/faiblesses)◆ Identifier les mesures de renforcement des capacités, au besoin	<p>Il n'y a pas de stratégie de sécurité alimentaire.</p> <p>Il était prévu deux comités de coordination (un pour chaque activité) où siègeraient les différents Ministères concernés, mais ces comités ne se sont jamais réunis.</p> <p>La sélection des établissements bénéficiaires est effectuée par les services compétents du MEPS.</p> <p>Le gouvernement a mis à disposition du personnel en nombre suffisant. Une clarification du rôle de la contrepartie gouvernementale devrait toutefois conduire à la nomination de personnes de profil différent pour accomplir des tâches plus conformes à celles précisées dans les plans opérationnels.</p>
Coordination : <ul style="list-style-type: none">◆ Citer les références au plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) et au bilan commun de pays (CCA) dans le PP et sommaires d'activité◆ Citer les autres partenaires de coordination (ONU, ONG, etc.)	<p>Le PP est fondé sur les orientations et priorités établies dans de bilan de pays publié en mars 1999.</p>
Partenaires opérationnels : <ul style="list-style-type: none">◆ Préciser les partenaires opérationnels par activité et les qualifier	<p>L'ONG américaine World Education assure la formation de comités de parents d'élèves à la gestion de cantines scolaires dans un certain nombre de communautés appuyées par le PAM. La gestion des cantines en est nettement améliorée par rapport à celle des cantines où l'ONG n'intervient pas.</p>



<p>Compréhension des besoins :</p> <p><u>Besoins de consommation :</u></p> <ul style="list-style-type: none">◆ Résumer les observations principales quant aux problèmes de consommation alimentaire selon l'analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV) ou d'autres sources similaires et en spécifier la nature (zone géographique, population touchée, gravité, etc.) et les indicateurs principaux <p><u>Lien entre la consommation et l'investissement :</u></p> <ul style="list-style-type: none">◆ Préciser comment, s'il y a lieu, le lien entre l'alimentation et les possibilités de développement selon le PP et les plans opérationnels d'activité	<p>Selon les cartes du projet SECAL cité dans le PP, 10 sous-préfectures présentent tous les risques alimentaires (éloignement, sous-production, bas revenus, absence d'organisation) :</p> <p>Selon le PP, la priorité est accordée aux ménages pauvres voulant investir dans l'éducation de leurs enfants. L'assistance alimentaire doit permettre :</p> <ul style="list-style-type: none">- d'améliorer la situation alimentaire des écoliers ;- d'aider les familles à inscrire leur fille à l'école et à les y maintenir ;- de promouvoir l'éducation primaire au profit des zones les plus défavorisées en situation de vulnérabilité alimentaire.
<p>Création d'actifs durables :</p> <ul style="list-style-type: none">◆ Préciser les actifs créés et leurs bénéficiaires◆ En préciser les avantages durables et leurs bénéficiaires	
<p>Qualité du ciblage :</p> <ul style="list-style-type: none">◆ Spécifier les critères de sélection des zones géographiques et des groupes cibles et préciser s'ils sont les plus touchés par l'insécurité alimentaire◆ Comment ceux-ci portent une attention particulière à l'égalité des femmes◆ Préciser les méthodes/techniques de ciblage intra-zones utilisées	<p>Au départ, le PP ne préconisait dans le cadre de l'A1 que des interventions dans les quatre départements les plus vulnérables d'un point de vue alimentaire. Par la suite, certaines sous-préfectures d'autres départements ont bénéficié d'aide alimentaire en vertu de leur vulnérabilité alimentaire. Il était prévu que le ciblage tiendrait compte de la situation éducative critique.</p> <p>Priorité a été donnée aux écoles présentant un très faible taux de scolarité des filles.</p> <p>L'A2 ne tient pas compte du ciblage géographique mais plutôt de la qualité des prestations et autres ressources des partenaires.</p>
<p>Participation :</p> <ul style="list-style-type: none">◆ Établir le degré de participation des communautés incluant les femmes, des bénéficiaires des projets et des récipients de l'aide quant à la planification, à l'exécution et/ou au suivi◆ Préciser les instruments, méthodes et mécanismes participatifs utilisés pour favoriser la participation	<p>L'intégration des sexo-spécificités appar�t clairement dans l'attention apportée aux jeunes filles en tant que bénéficiaires de l'aide alimentaire et non dans la participation des femmes à sa mise en œuvre.</p> <p>Le partenariat avec World Education vise le renforcement de la prise en charge des cantines scolaires par les communautés elles-mêmes.</p>



Rapport coût-efficacité : <ul style="list-style-type: none">◆ Spécifier les solutions diverses examinées pour atteindre les objectifs de l'aide alimentaire et les mesures adoptées pour réduire les coûts au minimum	
Qualité technique : <ul style="list-style-type: none">◆ Établir la liste des missions de conception des documents de projet, de revue technique et d'évaluation et leur provenance (FAO, PNUD, FNUAP, OIT, UNESCO, OMS, etc.)◆ Préciser les critères utilisés pour évaluer la durabilité des actifs◆ Spécifier les exemples de désengagement, s'il y a lieu, et en établir les conditions	<p>L'élaboration du PP a été faite conjointement, grâce à des consultations de la FAO, de l'UNESCO et l'OMS et avec la participation d'un haut fonctionnaire du siège du PAM.</p> <p>Afin de faciliter un éventuel désengagement, il est demandé aux communautés bénéficiaires de fournir des compléments alimentaires qui pourraient, à terme, dans certains cas, se substituer à l'appui du PAM.</p> <p>Pour l'instant il n'en existe aucun exemple.</p>
Incidences sur le marché : <ul style="list-style-type: none">◆ Établir l'incidence sur les marchés des importations ou achats locaux, s'il y a lieu	
Démonstration des résultats : <ul style="list-style-type: none">◆ Préciser les indicateurs de résultats établis et utilisés et en préciser la validité	<p>En matière de scolarité, des indicateurs ont été développés (augmentation des inscriptions, abandons/redoublement, la promotion scolaire et les résultats aux examens). Mais au terme d'une seule année scolaire d'exécution, il ne peuvent fournir d'indications valides.</p>



ANNEXE 3

Liste des Personnes Rencontrées

- Membres de l'équipe du Bureau de pays (représentant, chargés de programme, chargée de la logistique, chargés de bureaux du Mono/Zou ; de l'Atacora et du Borgou)
- Contrepartie nationale et départementales (MCCAG-PD), enseignements primaire et secondaire)
- Ministre d'Etat chargé de la coordination de l'action gouvernementale, de la prospective et du développement (MECCAG-PD)
- Ministre des enseignements primaire et secondaire (MEPS)
- Ministre de la famille, de la protection sociale et de la solidarité
- Directeur de cabinet MECCAG-PD
- Conseiller technique MECCAG-PD
- Conseiller technique MEPS
- Directeur adjoint MEPS
- Directeur de la programmation et de la prospective MEPS
- Point focal du PAM au MEPS
- Chef de projet éducation, UNICEF
- Responsable section éducation, USAID
- Conseiller culturel, Ambassade de France
- Coordinatrice des cantines scolaires gouvernementales
- Préfet de l'Atacora
- Préfet du Borgou
- Directeurs départementaux du MECAG-PD du Mono, du Zou, de l'Atlantique, de l'Atacora et du Borgou
- Directeur départemental MEPS Atacora
- Directeur départemental MEPS Borgou
- Points focaux du PAM dans le Mono, le Zou, l'Atlantique, l'Atacora et le Borgou
- Centre de formation professionnelle du Borgou
- Responsable administratif de CARITAS, Bureau interdiocésain du Borgou
- Responsables de l'orphelinat e du CREN de Bagou, Borgou
- Responsable du centre Notre Dame du Refuge
- Présidents départementaux des associations de parents d'élèves du Mono et du Borgou
- Agent de transit, DN, Cotonou
- Point focal du PAM, Maersk, Cotonou
- Maersk, Cotonou
- Surintendant, CEM (Compagnie des experts maritimes du Bénin), Cotonou



- Chef de transit, OCBN, Parakou
- Responsable, Maersk, Parakou
- Responsable de l'ONG Aktion pro Humanität (Mono)
- Technicien orthopédiste du centre Bethesda (Mono)
- Religieuses du centre de formation professionnelle (Mono)
- Proviseur du lycée de jeunes filles de l'Atacora
- Directrice du foyer de jeunes filles du Mono
- Directrice du foyer de jeunes filles du Borgou
- Directrice du foyer de jeunes filles du Zou
- Religieuses du centre de formation professionnelle (Boukoumbe-Atacora)
- Représentant, ONG World Education
- Directeur national des Programmes/World Education
- Coordinateur Projet PAM/World Education
- Ancienne coordinatrice Projet PAM/World Education
- Représentant résident ONG MCDI
- Représentant ONG CRS
- Président APE, EPP Sohoue-Dovota
- Directeur, EPP Sohoue-Dovota
- Enseignant, EPP Sohoue-Dovota
- Directeur, EPP Avali
- Directeur, EPP Moupemou
- Directeur, EPP Kpandri
- Directeur, EPP Takeha-koko
- Secrétaire APE, EPP Koufagou
- Trésorier APE, EPP Koufagou
- Directeur, EPP Koufagou
- Éducateurs de sourds, Parakou
- Directeur, EPP Gouhoumé
- Président comité de gestion de la cantine, EPP Gouhoumé
- Président APE, EPP Gouhoumé
- EPP Darnon



ANNEXE 4

Liste des documents consultés

PAM

- *Rapport sur l'état d'avancement de projets approuvés, Projet Bénin 5208, Cantines scolaires et assistance au secteur de l'éducation, WFP/EB.1/98/9/3, 10 décembre 1997.*
- *Rapport sur l'état d'avancement de projets approuvés, Projet Bénin 5215, Développement rural à buts multiples et soutien à la sécurité alimentaire, WFP/EB.1/98/9/4, 10 décembre 1997.*
- *Schéma de stratégie de pays – Bénin, WFP/EB.3/98/6/3, 11 septembre 1998.*
- *Programme de Pays – Bénin (2000-2003), WFP/EB.3/99/6/1, 8 février 2000.*
- *Programme de Pays PAM Bénin. Résumé de l'activité Développement de l'éducation primaire et assistance à l'éducation des jeunes filles.*
- *Programme de Pays PAM Bénin. Résumé de l'activité Assistance aux groupes vulnérables et lutte contre les effets de la malnutrition.*
- *Contrat opérationnel conclu entre le gouvernement du Bénin et le Programme Alimentaire Mondial, Activité BEN 6304.00 Développement de l'Éducation Primaire et Assistance à l'Éducation des Jeunes Filles.*
- *Contrat opérationnel conclu entre le gouvernement du Bénin et le Programme Alimentaire Mondial, Activité BEN 6305.00 Assistance aux Groupes Vulnérables et Lutte contre les effets de la Malnutrition .*
- *DIRIBA Getachew, Emmanuel DANHOUSI, Analysis of Food Security and Vulnerability in Benin, A VAM Contribution to the Formulation of Country Strategy Outline (CSO) and Country Programme (CP), WFP Bureau for Central Africa (ODY), Cotonou et Yaoundé, juin 2002.*
- *ZOUNGAN Edouard, Évaluation de l'impact de l'aide alimentaire sur l'effectif de l'école et sur les taux de scolarisation des enfants, Vol. 1 & 2, PAM, décembre 2000.*
- *Global School Feeding, Report 2002*
- *World Food Programme, Annual Report 2001*
- *Food Aid Works, Development Success Stories*
- *Favoriser le développement – Questions de politique générale; Session annuelle du Conseil d'administration du PAM (WFP/EB.A/99/A). Rome, 17-20 mai 1999.*
- *Rapport sur la mise en œuvre de la politique visant à favoriser le développement – De la théorie à la pratique*
- *Note d'information sur l'alimentation scolaire, WFP/EB.A/2002/INF/6*



- *Séminaire national sur le suivi et l'évaluation des projets PAM au Bénin*, Abomey, 17 au 20 décembre 1996, Résultat des Travaux, Ministère du Plan, de la Restructuration économique et de la Promotion de l'Emploi / Programme Alimentaire Mondial.

GOUVERNEMENT DU BÉNIN

- *Bénin, Nouvelles dynamiques de développement*, Programme d'Action du Gouvernement 2001-2006.
- *Annuaire statistique 2001-2002*. République du Bénin. Ministère des Enseignements Primaire et secondaire. Direction départementale des enseignements primaire et secondaire du Borgou et de l'Aligori. Service de l'Organisation scolaire et de la Prévision.
- *Annuaire statistique 2000-2001*. République du Bénin. Ministère des Enseignements Primaire et secondaire. Direction départementale des enseignements primaire et secondaire de l'Atacora-Donga. Service de l'Organisation scolaire et de la Prévision.
- *Rapport de fin d'année* (année scolaire 2000-2001). République du Bénin. Ministère des Enseignements Primaire et secondaire. Direction départementale des enseignements primaire et secondaire de l'Atacora-Donga. Service de l'Organisation scolaire et de la Prévision.
- *Annuaire statistique* (années scolaires 1999-2000, 2000-2001). République du Bénin. Ministère des Enseignements Primaire et secondaire. Direction départementale des enseignements primaire et secondaire de l'Atlantique et du Littoral. Service de l'Organisation scolaire et de la Prévision.
- INSAE . *Deuxième enquête démographique et de santé au Bénin*. 2001

SYSTÈME DES NATIONS UNIES

- *Bilan Commun de Pays / Common Country Assessment (CCA), Consolider la démocratie*, Système des Nations Unies au Bénin, janvier 2002.
- Plan-cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement du Bénin : 2004-2008. Coordination du système des Nations Unies au Bénin. Octobre 2002.
- L'éducation des filles : une préoccupation pour toutes les agences, Le Trait d'Union, Organe d'information du Système des Nations-Unies au Bénin, N° 003, janvier-juin 2002.
- Le système éducatif béninois – Performance et espaces d'amélioration pour la politique éducative, Série développement humain de la région Afrique, document de travail, Banque mondiale, janvier 2002.
- Rapport mondial sur le développement humain 2002. Publié pour le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) par De Boeck Université. 2002.
- World Bank. World Development Indicators Database. Benin- country profile. April 2002

ONG

- TOKPAVI Sessi Noudélé, Dieudonné Gbétondé SONDJIO, *Décentralisation, croissance démographique et demande en éducation : outil de planification au service des collectivités locales* (l'essentiel des résultats et volumes I à IV), World Education, juillet 2002.



- FANOU-AKO Norbert, François Alain ADIHOU, *Le trafic des enfants entre le Bénin et le Gabon*, rapport de recherche, Enfants solidaires d'Afrique et du monde (ESAM), octobre 1998 – juillet 1999.
- FANOU-AKO Norbert, François Alain ADIHOU, *Les enfants placés au Bénin*, rapport de recherche, Enfants solidaires d'Afrique et du monde (ESAM), juillet 1998.

Annexe 5

DIVISIONS ADMINISTRATIVES DU BÉNIN



Programme
Alimentaire
Mondial

