

Perspectives sur la pérennisation de l'alimentation scolaire

RÉSUMÉ EXÉCUTIF : RÉSULTATS D'UNE ÉTUDE D'APPRENTISSAGE EX POST

INTRODUCTION

L'Etat du Bénin a lancé ses premiers efforts en matière d'alimentation scolaire en 1975. À la suite de l'adoption d'une politique nationale d'alimentation scolaire en 2014, les investissements financiers dans le Programme National d'Alimentation Scolaire Intégré (PNASI) du gouvernement ont considérablement augmenté ces dernières années dans le but d'atteindre une couverture universelle d'ici 2026. Le gouvernement a déjà fait un grand pas vers la mise à l'échelle, le programme passant d'un taux de couverture des écoles primaires de 31 % en 2015 à 75 % d'ici 2022.

Catholic Relief Services (CRS) a contribué à ce passage à l'échelle grâce à son programme d'alimentation scolaire et à ses écoles ciblées. Après une décennie de programmes d'alimentation scolaire débutant en 1999, CRS/Bénin a lancé en 2014 le projet *Keun Faaba* financé par le Département de l'Agriculture des États-Unis (USDA) dans le cadre du programme *McGovern-Dole Food for Education and Child Nutrition* (Nourriture pour l'éducation et la nutrition des enfants). Le projet a soutenu 152 écoles primaires qui ont été transférées au PNASI en 2023. En 2017, CRS/Bénin a également dirigé un projet d'achat locaux et régionaux (LRP) financé par l'USDA pour piloter un modèle local reliant les acteurs agricoles locaux au système d'alimentation scolaire. Le projet pilote a ciblé 80 écoles supplémentaires qui ont également été transférées au PNASI à la clôture du projet en 2020.

Alors que CRS continue à mettre en œuvre des programmes d'alimentation scolaire au Bénin (et anticipe le transfert de 167 écoles primaires supplémentaires au PNASI de son projet actuel *Keun Faaba III*), ces projets passés offrent un apprentissage important sur la durabilité du modèle d'alimentation scolaire de CRS et les processus de transfert des cantines scolaires à l'Etat du Bénin. Ce document met en évidence les principales conclusions et recommandations d'une étude d'apprentissage ex-post lancée en 2023.

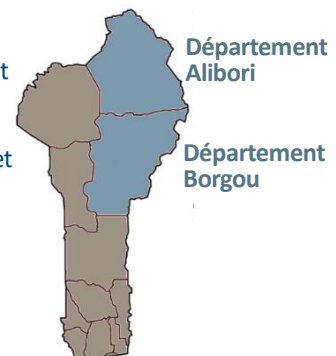
ÉTUDE

S'appuyant sur [le cadre conceptuel de l'USAID pour la pérennisation](#), qui définit quatre facteurs essentiels pour la durabilité des programmes de développement - ressources, capacités, motivation et liens - cette étude ex-post a exploré deux questions d'apprentissage :

- Quel a été le processus de transfert de la responsabilité de l'alimentation scolaire à l'Etat du Bénin ? Qu'est-ce qui a bien fonctionné et qu'est-ce qui n'a pas fonctionné ?
- Quelles composantes de l'alimentation scolaire ont été maintenues et comment ? Quels sont celles qui ont régressé et pourquoi ?

CRS a organisé un atelier de revue après action le 25 juillet 2023 auquel ont participé 20 parties prenantes, y compris le personnel de CRS, Caritas Bénin, des représentants de la Direction Départementale des Enseignements (DDEMP) et le PAM (le partenaire de mise en œuvre du PNASI). Les participants ont effectué un exercice de cartographie des étapes et ont réfléchi aux forces et aux faiblesses des deux processus de transfert. L'équipe d'étude a ensuite analysé les données disponibles sur la fréquence de l'alimentation scolaire après le transfert. Ces données ont été utilisées pour sélectionner un échantillon de 16 écoles, 8 qui ont excellé et 8 qui ont eu du mal à fournir des repas quotidiens après le transfert. Outre les entretiens avec les directeurs d'école et les groupes de discussion avec les enseignants et les membres du comité de gestion scolaire (COGES) de chaque école, la collecte de données qualitatives comprenait des entretiens avec 2 membres du personnel de la DDEMP, 6 membres du personnel du partenaire local de mise en œuvre du PNASI, 4 autorités communales et le chef de service de l'alimentation scolaire du comité national de suivi du PNASI.

CARTE : Les projets *Keun Faaba I/II* et *LRP* de CRS ont collectivement ciblé 232 écoles à travers les départements de l'Alibori et du Borgou dans le nord du Bénin. L'échantillon de l'étude, composé de 16 écoles, était réparti de manière égale entre les deux départements.



PROCESSUS DE TRANSFERT

Calendrier de transfert du projet *LRP* :

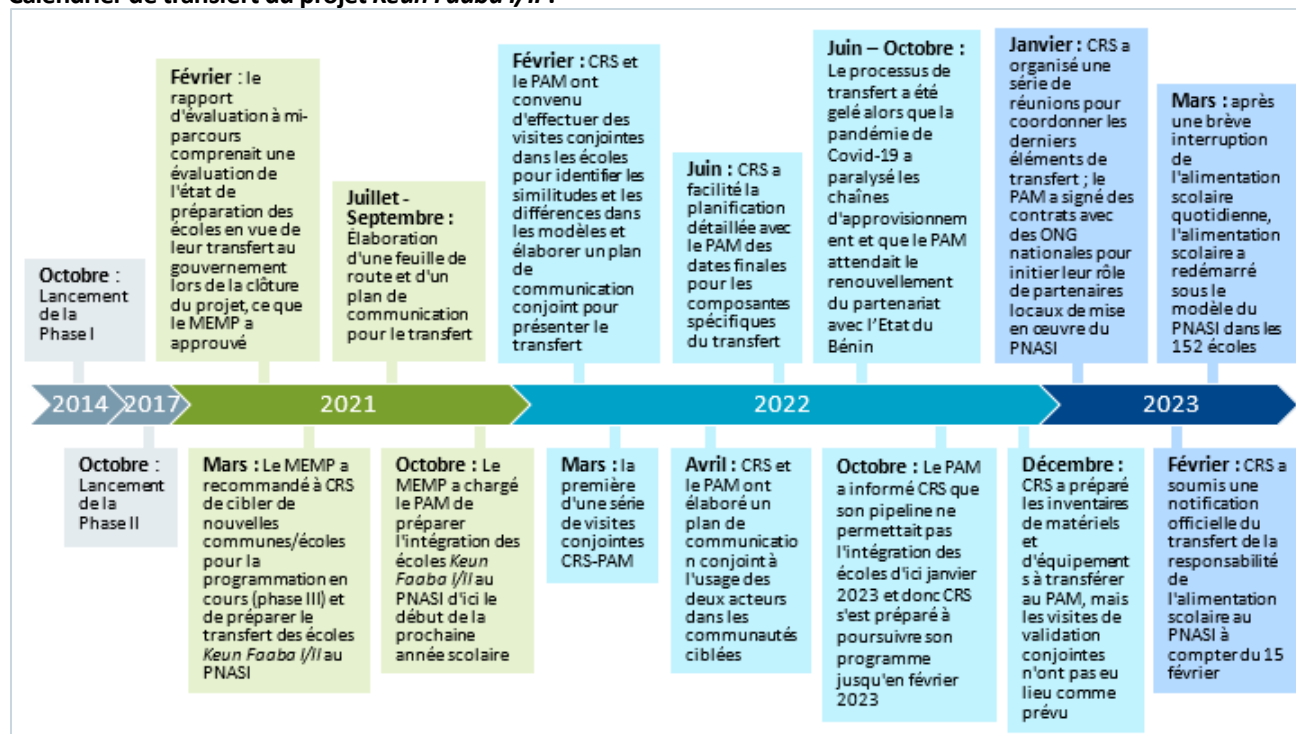


Leçons tirées :

- La planification du transfert dès le début du projet a permis à CRS de réunir l'Etat du Bénin et son partenaire de mise en œuvre, le PAM, très tôt et de manière cohérente pour défendre les attentes communes concernant la date de transfert.
- L'absence d'un plan de transition écrit a eu pour conséquence que la préparation du transfert s'est limitée à des échanges verbaux et à des visites conjointes peu fréquentes sur le terrain. Il est conseillé d'établir des plans écrits pour renforcer la responsabilité, documenter les obstacles et les solutions et, en fin de compte, contribuer à la gestion des connaissances.
- Au cours de l'ambitieux calendrier pilote de deux ans, CRS a développé une preuve de faisabilité pour le modèle LRP au Bénin, partagée avec le MEMP. Le modèle LRP n'a cependant pas été utilisé comme modèle d'approvisionnement en vivres pour les 80 écoles pilotes après le transfert au PAM dans le cadre du PNASI, car cette attente n'a jamais été formalisée. Certaines composantes, telles que les jardins scolaires et les fermes, ont été soutenues par des communautés scolaires motivées.

Lancé un an après l'achèvement du processus de transfert du projet *LRP*, le processus de transfert du *Keun Faaba I/II* s'est appuyé sur les enseignements susmentionnés et a comporté les phases suivantes :

Calendrier de transfert du projet *Keun Faaba I/II* :



Leçons tirées :

- Le fait d'initier le processus deux ans à l'avance a été fructueux pour la qualité de la planification, de la mise en œuvre et de la mise au point du transfert, y compris pour surmonter les difficultés rencontrées en 2022.
- La coordination entre l'Etat du Bénin, CRS et PAM sous la direction des représentants du MEMP et du Comité national de suivi a renforcé le processus de transfert.
- La documentation proactive d'une feuille de route de transfert a permis de clarifier les rôles et les responsabilités et d'harmoniser les attentes, créant ainsi une base pour le suivi des progrès et la redevabilité.
- Le processus de transfert, plus long, a permis d'améliorer la communication avec les communautés. Après une série de visites conjointes dans les écoles soutenues par CRS et PNASI, les différences entre les deux modèles d'alimentation scolaire ont été saisies et exprimées dans un plan de communication actualisé à l'usage de toutes les parties.
- CRS a directement mis en œuvre la composante alimentation scolaire du projet *Keun Faaba I/II*, de sorte que les ONG locales qui ont été engagées pour mettre en œuvre le modèle PNASI n'ont pas été impliquées jusqu'à ce que le transfert ait eu lieu. Au lieu de cela, comme c'est le cas aujourd'hui, l'engagement des acteurs locaux dans la mise en œuvre directe permet d'assurer la cohérence des relations entre les communautés scolaires et les acteurs de l'alimentation scolaire avant et après le transfert.
- Le personnel du PAM a affirmé que le modèle CRS a établi des capacités et des ressources importantes sur lesquelles le PNASI peut s'appuyer pour soutenir l'alimentation scolaire sans avoir besoin de lancer son approche à partir de zéro. Certaines différences significatives entre les deux modèles étaient toutefois notables et nécessitaient des ajustements au niveau de l'école, notamment le nombre de cantines par école, en particulier pour les complexes scolaires, et la question de savoir si les cantines sont gérées par les directeurs ou les Comité de Gestion des Cantines Scolaires (COGES). Investir du temps pour comprendre et minimiser les différences entre les modèles du projet et du gouvernement est essentiel pour la durabilité.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

Les données annuelles communiquées par les partenaires locaux révèlent que la fourniture quotidienne de repas scolaires a été largement maintenue après les transferts. La fourniture de repas pendant 90 % ou plus des jours d'école a été atteinte par 78 % des écoles du LRP immédiatement après le transfert et est passée à 100 % en 2023-2024. De même, 76 % des écoles *Keun Faaba I/II* ont réussi à fournir des repas pendant 90 % ou plus des jours d'école en 2022-2023, puis 99 % des écoles en 2023-2024. Ces résultats confirment que le transfert de l'alimentation scolaire de CRS à PNASI a été largement réussi et que les difficultés initiales liées à la fréquence quotidienne se sont améliorées au fil du temps. L'adaptation au nouveau programme semble avoir eu lieu plus rapidement dans les écoles *Keun Faaba I/II* que dans les écoles LRP, ce qui peut être lié au processus de transfert plus long et plus intentionnel décrit ci-dessus. La principale source de produits a été maintenue sous le PNASI, mais l'engagement de la communauté (et par conséquent les contributions de la communauté) a diminué depuis le transfert, ce que les acteurs de l'école associent à de légères réductions de la quantité et de la qualité des vivres.



Ressources

Les repas fournis dans le cadre du modèle de CRS s'appuient à la fois sur les produits livrés par le projet et sur les ingrédients fournis par la communauté. La plupart des acteurs scolaires ont décrit les contributions de la communauté au programme d'alimentation scolaire - financières, en nature ou par le biais du travail dans le jardin de l'école - comme ayant diminué depuis le transfert.

Lorsqu'on leur a demandé ce que CRS avait fait de bien pour soutenir la durabilité de l'alimentation scolaire, les répondants de tous les groupes ont mentionné les investissements dans les infrastructures. Les directeurs d'école ont indiqué que les installations essentielles à l'alimentation scolaire restaient en bon état. Parmi les écoles du LRP où la programmation de CRS a pris fin il y a près de cinq ans, une certaine détérioration de l'état des infrastructures a été notée, reflétant le défi de la durabilité des infrastructures au fil du temps, mais suggérant que l'alimentation scolaire quotidienne peut être maintenue malgré ces défis.

Plusieurs directeurs d'école se sont félicités de l'introduction de jardins scolaires dans le cadre du modèle CRS afin d'inciter les communautés à compléter les ingrédients des repas scolaires. Toutefois, après les problèmes chroniques d'accès à l'eau, les personnes interrogées ont mentionné les clôtures comme une ressource manquante essentielle, car les petits animaux et le trafic pédestre ont détérioré de nombreux jardins.



Capacité

Seuls 9 directeurs et moins de la moitié des enseignants et des groupes de discussion des COGES dans les 16 écoles ont répondu par l'affirmative à la question de savoir s'ils se sentaient prêts à maintenir l'alimentation quotidienne à l'école après la clôture du projet CRS. Les membres des COGES ont admis qu'ils ne se sentaient pas prêts à maintenir la mobilisation de la communauté, une capacité qui s'est affaiblie selon 7 des 16 directeurs. 7 des 16 COGES ont déclaré collectivement que les compétences en matière de suivi et d'établissement de rapports étaient moins bonnes, contre seulement 3 directeurs. Cette disparité est probablement due à un changement de responsabilité, les rapports étant principalement du ressort des responsables des COGES dans le cadre du modèle de CRS, mais faisant partie du rôle du directeur dans le cadre du PNASI. Le représentant du Comité national de suivi a noté que le modèle de CRS ne mettait pas l'accent sur la préparation des contributions des directeurs d'école au suivi du PNASI et a exprimé le besoin d'un soutien institutionnel pour améliorer et numériser la gestion des données et le suivi.

Lorsqu'on leur a demandé pourquoi certaines capacités en matière d'alimentation scolaire avaient diminué, les acteurs scolaires ont cité le manque de formations de remise à niveau et d'accompagnement, en particulier pour les COGES. Une autre explication de l'affaiblissement des capacités est le rôle réduit des COGES dans le cadre du modèle PNASI. Un directeur d'école de Keun Faaba I/II a noté que la consolidation de la gestion de la cantine sous la responsabilité du directeur a entraîné l'absence générale de son COGES, tandis qu'un autre a décrit le manque de visibilité du COGES dans la gestion de la cantine aujourd'hui. Six des 16 COGES ont fait état d'une réduction globale de leurs capacités ; notamment, 5 de ces 6 COGES appartiennent à des écoles qui ont eu du mal à maintenir l'alimentation quotidienne après le transfert, ce qui suggère un lien entre le faible engagement des COGES et les difficultés rencontrées pour maintenir la fréquence de l'alimentation à l'école. Un directeur d'une ancienne école Keun Faaba I/II où l'alimentation scolaire est florissante a mentionné que son COGES n'avait connu aucune rotation depuis le transfert, de sorte que les compétences acquises ont continué à être mises en pratique et que le COGES continue à soutenir la gestion de la cantine. À l'inverse, deux directeurs d'écoles qui avaient du mal à fournir des repas quotidiens ont déploré le niveau de responsabilité qu'ils assument pour maintenir l'alimentation scolaire en l'absence de COGES engagés.



Motivation

Le personnel des ONG locales et les acteurs scolaires ont décrit la durabilité de l'alimentation scolaire comme étant largement déterminée par le niveau de motivation du COGES à mobiliser les communautés. Les acteurs des écoles qui ont eu du mal à maintenir l'alimentation scolaire ont partiellement attribué le déclin de l'engagement communautaire à l'absence du personnel du projet. Le changement d'intensité des ressources entre le modèle CRS et le modèle gouvernemental a entraîné une diminution des visites de contrôle, rendant la mobilisation des communautés essentiellement la responsabilité des membres des COGES qui admettent eux-mêmes qu'ils se sentent moins motivés aujourd'hui. Tous les acteurs de l'école ont indiqué que la fréquence des réunions du COGES avait diminué après le transfert des deux projets.

Dans le cadre du modèle CRS, les cuisiniers et les responsables d'entrepôts recevaient des rations mensuelles à emporter, tandis que les membres des COGES recevaient des indemnités journalières et une aide au transport à la suite des formations. Ces incitations n'ont pas été maintenues et la motivation qu'elles avaient suscitée s'est estompée selon les acteurs scolaires. En tant qu'organismes communautaires de première ligne, un COGES désengagé crée une distance entre les communautés et l'alimentation scolaire, ce qui, d'après les personnes interrogées, se traduit par une diminution des contributions matérielles aux cantines scolaires. L'Etat du Bénin reconnaît le rôle essentiel des membres de la communauté dans la gestion des cantines au fur et à mesure que le PNASI prend de l'ampleur. Le représentant du Comité national de suivi a admis que « les comités de gestion sous le PNASI ne sont pas aussi motivés. Ce n'est que maintenant que l'Etat veut faire quelque chose en faveur des mères qui cuisinent » les repas scolaires.

La plupart des enseignants ont déclaré se sentir moins motivés pour soutenir l'alimentation scolaire aujourd'hui que dans le cadre du modèle de CRS, mais ont déclaré continuer à jouer leur rôle en raison de son importance pour leurs élèves. Comme les membres du COGES, ils regrettent les possibilités de formation offertes par le modèle de CRS, mais se sentent également démotivés par le poids des responsabilités accrues. Certains enseignants ont notamment indiqué qu'ils devaient veiller à ce que les enfants mangent, ce qui réduisait le temps dont ils disposaient pour préparer l'enseignement.



Liens/Rôles

Après le transfert, le passage de la responsabilité de la gestion de la cantine de la communauté au directeur de l'école a été difficile. De nombreux acteurs scolaires ont souligné les avantages du nouveau modèle, notamment la clarté du leadership et de la responsabilité du directeur, ainsi que la rationalisation de la coordination entre le gouvernement et les écoles, un avantage essentiel pour atteindre l'échelle nationale. D'un autre côté, les directeurs ont décrit le défi considérable que représente le fait de répondre aux attentes du gouvernement en matière de rapports. Le représentant du comité national de suivi a fait remarquer que la pression perçue de la responsabilité envers le gouvernement peut dissuader l'engagement de la communauté, augmentant ainsi la responsabilité qui incombe aux seuls directeurs. Un membre du COGES a également décrit le risque associé à la consolidation des responsabilités sous l'égide du directeur : « Une tâche qu'un certain nombre de personnes exécutent ensemble, comparée à la même tâche exécutée par une seule personne aujourd'hui, n'est pas bonne. Une personne peut commettre une erreur, mais pas tout le groupe. Au moins, il y aura quelqu'un qui dira qu'il y a une erreur ». Un membre du COGES a résumé l'avantage de la gestion communautaire de la cantine en disant qu'elle permettait « aux parents de comprendre que... l'école est pour tout le monde. L'école appartient davantage aux parents qu'à l'État ». Un directeur a résumé les défis opposés des deux modèles : l'alimentation scolaire est difficile à maintenir dans le cadre du modèle de CRS si la mobilisation de la communauté diminue, mais le modèle de PNASI risque de ne pas être durable en raison de la rotation des directeurs d'école qui sont des « étrangers » au sein des communautés scolaires qu'ils desservent.

Au cours des programmes LRP et Keun Faaba I/II, les mairies ont été officiellement impliquées dans des interventions d'infrastructure et des événements de haut niveau. Ces activités à forte intensité de ressources n'ont pas été maintenues après le projet, et le lien entre les autorités communales et l'alimentation scolaire en cours a donc diminué, les acteurs communaux admettant qu'ils effectuent moins de visites de contrôle aujourd'hui. De plus, les représentants de chaque administration communale ont décrit des lignes budgétaires dédiées au soutien de l'alimentation scolaire. La manière dont ces budgets seront utilisés pour soutenir les écoles n'est pas claire.

Ces résultats suggèrent que le modèle holistique de CRS, bien que plus gourmand en ressources, a réussi à préparer les communautés scolaires à soutenir l'alimentation scolaire dans le cadre du PNASI, mais que des améliorations peuvent être apportées pour affiner un modèle qui renforce et soutient l'appropriation de l'alimentation scolaire par les communautés tout en contribuant à la mise en place d'une alimentation scolaire de haute qualité au Bénin.

L'ENGAGEMENT DE CRS EN FAVEUR DE LA DURABILITÉ DANS LE CADRE DU PROJET KEUN FAABA III EN COURS :

- **Harmoniser les approches pour établir le nombre de cantines scolaires par école.** Au lancement du projet, CRS a adopté l'approche du PNASI pour le ciblage des cantines afin de permettre une transition en douceur après la clôture du projet.
- **Travailler avec un partenaire de mise en œuvre du PNASI.** Fidèle à l'engagement de CRS en faveur du leadership local, l'ONG locale Caritas Bénin met directement en œuvre le Keun Faaba III. En tant que partenaire de mise en œuvre du PNASI, Caritas Bénin est particulièrement bien placée pour accompagner les communautés scolaires dans le développement et le maintien des systèmes et pratiques d'alimentation scolaire pendant et après le soutien de CRS.
- **Renforcer les systèmes pour un engagement communautaire durable.** CRS introduira son programme d'éducation financière optimisée pour les enfants (COFE) aux 500 groupes SILC du projet pour aider les familles à établir et poursuivre des objectifs financiers. Une plus grande résilience financière est destinée à faciliter les contributions des parents à l'alimentation scolaire - qu'elles soient financières, en nature, ou par le temps passé à entretenir les jardins scolaires. Pour renforcer l'engagement des communautés dans les jardins scolaires, l'ONG locale DEDRAS aide les parents à produire des cultures maraîchères hautement nutritives et les enseignants s'engagent à intégrer les jardins comme outil d'apprentissage, ce qui incite l'ensemble de la communauté à soutenir les jardins sans l'aide du projet. CRS renforce également la gouvernance interne des comités d'école par des formations sur les outils de gestion et la mobilisation des ressources.

RECOMMANDATIONS POUR RENFORCER LA DURABILITÉ DE L'ALIMENTATION SCOLAIRE AU BENIN :

- **Développer une voie rapide pour harmoniser les modèles d'incitation de CRS et du PNASI.** Un processus de transfert précoce devrait donner la priorité à une réflexion commune sur les modèles d'incitation actuels et futurs. En plus de les harmoniser autant que possible, une transition graduelle qui est activement communiquée aux communautés est conseillée pour éviter le ressentiment envers le PNASI à la suite d'une fin abrupte des incitations du Keun Faaba III. CRS et Caritas Bénin pourraient former les leaders des COGES pour qu'ils dirigent la mise en place de mesures incitatives durables telles que la fourniture de produits du jardin scolaire pour compenser le temps investi par les volontaires de la communauté. Les premiers efforts pour soutenir l'engagement de la communauté devraient être bien documentés et préparés pour une mise en œuvre continue dans le cadre du PNASI.
- **Collaborer avec ANAN pour piloter un modèle hybride de gestion de l'alimentation scolaire qui tire parti des forces des directeurs d'école et des communautés.** L'alimentation scolaire dirigée par le directeur favorise la mise à l'échelle d'une approche centralisée, mais la gestion de la cantine dirigée par le COGES favorise un plus grand engagement de la communauté, ce qui est essentiel pour un environnement scolaire prospère et pour les priorités de décentralisation du gouvernement du Bénin. Un modèle qui renforce les deux lignes de leadership pourrait offrir les deux types d'avantages. CRS pourrait adapter son modèle actuel dirigé par le COGES pour engager les directeurs d'école en tant que président du COGES et un membre de la communauté en tant que vice-président, en maintenant le rôle du directeur dans la hiérarchie gouvernementale tout en se concentrant sur les contributions du COGES à la gestion de la cantine, telles que le suivi et l'engagement de la communauté. Un tel modèle atténuerait la gravité des ajustements lors du transfert de CRS à PNASI en 2026, mais plus important encore, il pourrait renforcer durablement le rôle des COGES sous PNASI au fur et à mesure de l'extension du modèle.
- **Étendre l'assistance technique de CRS/Bénin en matière de digitalisation au gouvernement pour renforcer les systèmes de suivi du PNASI.** L'[expertise](#) de CRS qui soutient le gouvernement pour digitaliser les campagnes de santé peut être mise à profit pour approfondir la récente collaboration avec ANAN et soutenir leurs efforts pour renforcer le suivi de l'alimentation scolaire et la gestion des données. En plus de l'assistance technique pour déterminer les solutions technologiques appropriées, CRS peut aider l'ANAN à développer des ressources de formation qui s'étendent et assurent une mise en œuvre de qualité au niveau de l'école.
- **Soutenir le renforcement des capacités nationales axé sur les approches d'engagement communautaire.** En réponse à l'invitation du MEMP pour que CRS investisse dans le renforcement institutionnel et aborde les défis liés à la motivation des COGES et à l'engagement communautaire, CRS/Bénin pourrait soutenir le développement d'une stratégie d'engagement communautaire pour l'intégration dans le PNASI, y compris, mais sans s'y limiter, les approches pour mobiliser les contributions de la communauté. CRS peut également mettre en place des modules de formation de remise à niveau spécifiques aux approches d'engagement communautaire de *Keun Faaba III* les plus intéressantes pour l'ANAN. CRS pourrait impliquer le MEMP, l'ANAN et les autorités communales dans l'organisation de ces formations de remise à niveau pour les COGES ou d'autres acteurs de la communauté scolaire pendant *Keun Faaba III* afin de développer les capacités de facilitation. Un plaidoyer supplémentaire pourrait être fait pour réserver des lignes budgétaires communales afin de soutenir les formations de remise à niveau après le départ de CRS.