

# Madagascar

## ÉTUDE DE FAISABILITÉ DU PROGRAMME PILOTE D'ALIMENTATION SCOLAIRE BASÉE SUR LES ACHATS LOCAUX

No 08/UAT-EPT/CONS/PAUET/2015



**Client :** Unité d'Appui Technique au Programme Éducation Pour Tous (UAT-EPT)

**Consultant :** Partnership for Child Development

**Rapport 5.**  
**Faisabilité du programme ASBAL**  
**et plan de développement technique**

# Table des matières

<b>Acronymes</b>	<b>3</b>
<b>Remerciements</b>	<b>4</b>
<b>Résumé Exécutif</b>	<b>5</b>
<b>Introduction</b>	<b>7</b>
<b>1. Contexte et processus de conception du projet ASBAL</b>	<b>8</b>
1.1 HISTORIQUE DE L'ALIMENTATION SCOLAIRE	8
1.2 JUSTIFICATION DU PROJET ASBAL	9
1.3 RÉSUMÉ DU PROCESSUS DE CONCEPTION	11
1.4 LE MODÈLE CONCEPTUEL ASBAL	12
<b>2. La Faisabilité du projet ASBAL</b>	<b>14</b>
2.1 FAISABILITÉ LÉGALE ET RÉGLEMENTAIRE	15
2.2 FAISABILITÉ OPÉRATIONNELLE	15
2.3 FAISABILITÉ TECHNIQUE	22
2.4 FAISABILITÉ FINANCIÈRE	31
2.5 CONCLUSION DU CHAPITRE	38
<b>3. Plan de développement technique</b>	<b>40</b>
<b>4. Conclusion</b>	<b>46</b>

# Acronymes

<b>ASBAL</b>	Alimentation Scolaire Basée sur les Achats Locaux
<b>CAADP (PDDAA)</b>	Comprehensive Africa Agriculture Development Programme
<b>CCI</b>	Chambre de Commerce et d'Industrie
<b>CISCO</b>	Circonscription Scolaire
<b>CLG</b>	Comité local de gestion
<b>CoPiIANSS</b>	Comité de Pilotage d'Alimentation, Nutrition et Santé Scolaire
<b>CSA</b>	Centre de Services Agricoles
<b>DEF</b>	Direction de l'Education Fondamentale
<b>DRC</b>	Direction Régionale du Commerce
<b>DRDA</b>	Direction Régionale de Développement Agricole
<b>DREN</b>	Direction Régionale de l'Education Nationale
<b>EPP</b>	Ecole Primaire Publique
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization
<b>FEFFI</b>	Faribon'Ezaka ho Fahombiazan'ny Fanabeazana eny Ifotony
<b>FIDA</b>	Fond International de Développement Agricole
<b>GPE</b>	Global Partnership for Education
<b>MAEP</b>	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche
<b>MEN</b>	Ministère de l'Education Nationale
<b>MINAGRI</b>	Ministère de l'Agriculture
<b>ONG</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>ONN</b>	Office National de Nutrition
<b>OP</b>	Organisations Paysannes
<b>PAM</b>	Programme Alimentaire Mondial
<b>PAUET</b>	Projet d'Appui d'Urgence à l'Éducation Pour Tous
<b>PCD</b>	Partnership for Child Development
<b>PDT</b>	Plan de Développement Technique
<b>PNAN</b>	Plan National d'Action pour la Nutrition
<b>PNANSS</b>	Programme National d'Alimentation, de Nutrition et de Santé Scolaire
<b>SABER</b>	Systems Approach for Better Education Results
<b>SE</b>	Suivi et Évaluation
<b>SEECALINE</b>	Surveillance et Éducation des Écoles en matière d'Alimentation et de Nutrition Élargie
<b>SUN</b>	Scaling Up Nutrition
<b>TdC</b>	Théorie du Changement
<b>UAT-EPT</b>	Unité d'Appui Technique à l'Éducation Pour Tous
<b>ZAP</b>	Zone Administrative et Pédagogique

# Remerciements

Ce document est le résultat du partenariat entre le Partnership for Child Development (PCD), le Gouvernement de Madagascar et la Banque Mondiale [BM] dans le cadre de l'étude de faisabilité du Programme d'Alimentation Scolaire Basé sur les Achats Locaux (ASBAL).

Ce rapport a été rédigé par Elodie Yard ; Anne Delaporte ; Berthine Razafiarisoa et Iain Gardiner (Partnership for Child Development [PCD]).

Ce travail n'aurait pas pu être possible sans le leadership exceptionnel du Ministère de l'Education Nationale et particulièrement le Directeur de l'Education Fondamentale, Mr Irrish Parker; la responsable des cantines scolaires, Mme Rova Norovelo et toute son équipe.

Nous remercions également l'équipe de l'Unité d'Appui Technique au Programme Éducation Pour Tous [UAT-EPT] pour l'encadrement administratif ; le Programme Alimentaire Mondial [PAM] pour leur soutien et expertise sur ce projet, sans oublier les membres du COPILANNS et les responsables respectifs au niveau des structures décentralisées.

Une contribution technique et stratégique précieuse a été fournie tout au long du processus de l'étude par Adria Rary Rakotoarivony (BM); Christian Ray (BM); Harisoa Danielle Rasolonjatovo (BM) ; Oeli Razainandraina, (PCD) ; Xavier Poncin (PAM) ; Blandine Legonou (PAM) ; Rufin Rambintsoa (Ministère de l'Agriculture) et Mamy Razafindrazaka (Office National de la Nutrition [ONN]).

Les auteurs et collaborateurs sont très reconnaissants pour cette importante contribution au développement de l'alimentation scolaire à Madagascar et pour l'avancement du concept d'ASBAL au niveau global.

# Résumé Exécutif

Le Gouvernement de Madagascar a entamé un processus de renforcement et d'appropriation nationale de l'alimentation scolaire, une initiative menée pour améliorer l'accès à l'éducation et la réussite dans les écoles primaires. Cet effort est aligné sur les tendances globales d'appropriation, par les gouvernements nationaux, de l'alimentation scolaire en matière de responsabilisation programmatique et budgétaire. La transition de programmes financés par des partenaires extérieurs, tels que ceux mis en œuvre par le Programme Alimentaire Mondial (PAM), vers des programmes intrinsèques de propriété nationale est cependant un processus de longue durée. En vertu de leur complexité et de leur nature multidisciplinaire, les programmes d'alimentation scolaire subissent de multiples itérations au cours de cette transition. Le renforcement des capacités des gouvernements à gérer des programmes efficaces et autonomes est un processus qui demande temps et investissement.

Madagascar a entamé avec succès le processus de transition par, tout d'abord, un engagement politique et opérationnel puis en initiant un programme urbain d'Alimentation Scolaire à Antananarivo en 2015. Le lancement, en juillet 2016, d'un projet pilote rural d'Alimentation Scolaire à Base d'Achats Locaux (ASBAL) dans les régions du pays les plus affectées par l'insécurité alimentaire marque une phase importante dans ce processus.

Le modèle d'ASBAL pour Madagascar a été conçu en tenant compte de l'expérience des programmes d'ASBAL à travers le monde. Il a surtout bénéficié d'un processus collaboratif de réflexion avec les parties prenantes de l'alimentation scolaire. Le travail de conception a été mené par le « Partnership for Child Development » (PCD), engagé par le Gouvernement de Madagascar pour mener l'étude de faisabilité d'un programme pilote dans 3 régions cibles du Sud.

Il en résulte un programme unique car adapté au contexte des régions cibles, avec une organisation institutionnelle, une chaîne d'approvisionnement et un panier alimentaire spécifiques, afin que les enfants d'âge primaire les plus vulnérables aient accès à l'éducation et à un repas sain.

Le programme conçu propose une combinaison d'approvisionnement centralisé et décentralisé de denrées variées, respectant les besoins nutritionnels des élèves, les préférences et la disponibilité locale. Les rations sont composées de céréales, légumineuses, sel iodé, huile végétale et produits frais périssables (essentiellement de cultures maraichères). Ces derniers sont approvisionnés auprès des petits exploitants agricoles près des écoles, en fonction de la disponibilité saisonnière et de la valeur nutritionnelle, tandis que les denrées de base proviennent d'organisations paysannes (OP) et fournisseurs locaux dans l'objectif d'améliorer l'accès aux marchés et la structuration des organisations paysannes de base. Environ 20.000 enfants des régions d'Androy, Atsimo Andrefana et Anosy sont déjà nourris dans 60 écoles, avec une mise à l'échelle ciblant 40.000 enfants et 120 écoles pour l'année académique prochaine.

Le processus itératif de conception du modèle ASBAL, initié en août 2015, a débouché sur trois documents majeurs guidant la mise en œuvre du programme pilote : un rapport de conception du modèle ASBAL (et théorie du changement) ; une stratégie de suivi évaluation et un manuel de procédures. La présente analyse cherche à confirmer ou à démentir les hypothèses de faisabilité du programme ASBAL émises au terme de la phase conceptuelle du projet pilote, au vu de l'expérience préliminaire de mise en œuvre du projet par les autorités du MEN. Elle s'articule autour de quatre axes de faisabilité du projet : technique, opérationnelle, financière et légale/politique. Elle teste les hypothèses de fonctionnement sur les cinq éléments clés de la mise en œuvre initiale du projet pilote ASBAL : La disponibilité des fonds et les flux financiers ; l'approvisionnement des denrées sèches et des denrées périssables ; Le rôle des parties prenantes de l'ASBAL ; Les partenariats pour les activités d'appui ; Le suivi-évaluation.

**La faisabilité légale** de l'ASBAL est validée par l'existence de documents nationaux et internationaux de stratégies et politiques qui soutiennent les objectifs de l'ASBAL : améliorer à la fois les indicateurs de l'éducation, l'état nutritionnel des

élèves, l'augmentation de la production agricole locale ainsi que la réduction de la pauvreté des couches rurales les plus vulnérables. La Politique Nationale d'Alimentation Scolaire, qui est en cours de validation, légitime le concept d'alimentation scolaire basée sur les achats locaux ainsi que le processus de gestion par les autorités du MEN.

**En termes d'opérationnalité**, l'analyse fait ressortir des besoins d'investissement en ressources matérielles et en formations techniques du personnel de gestion à tous les niveaux du programme. Pour fonctionner de manière optimale, le programme d'ASBAL doit être accompagné par des programmes complémentaires dans quatre domaines clés : agriculture, nutrition, santé scolaire, eau & assainissement. Les deux priorités seront de maximiser les structures de partenariat telles que le Comité de Pilotage d'Alimentation, Nutrition et Santé Scolaire (CoPilANSS) et de sceller les accords interministériels. La faisabilité opérationnelle du projet sur le long terme est aussi conditionnelle d'un système efficace de suivi-évaluation. Si les outils et procédures sont déjà bien en place, le développement d'un plan de suivi-évaluation sera nécessaire pour guider la mise à l'échelle.

**La faisabilité technique** se concentre sur le potentiel agricole pour l'approvisionnement des cantines, l'expérience des appels d'offres et de gestion des denrées alimentaires et des transports. L'étude a montré que les fournisseurs agricoles sont plus à même de répondre aux appels d'offres et qu'en l'absence d'étapes progressives pour incorporer les organisations paysannes (OP) dans la chaîne d'approvisionnement, les coûts de l'ASBAL risquent d'augmenter. Pour sensibiliser les OP au marché stable et prometteur que représente l'ASBAL, pour sécuriser un approvisionnement constant des écoles et pour contrôler les prix des denrées destinées au programme, le MEN devra donc investir plus largement dans la diffusion de l'information pour les appels d'offres. La participation d'autres régions ayant des capacités de production plus importantes est à considérer. Des ajustements aux procédures actuelles de contrôle qualité des denrées sont à envisager, avec un appui des partenaires techniques.

**La faisabilité financière** du programme actuel reste dépendante de la disponibilité des financements externes, octroyés dans le cadre de ce projet par la

Banque Mondiale et le Partenariat Mondial pour l'Education. Ce support financier a permis l'initiation du processus et le lancement du programme mais des solutions pérennes sont à rechercher pour assurer la longévité du programme. Dans la perspective affichée d'un programme ASBAL national et à l'échelle, il est nécessaire de rappeler que l'alimentation scolaire représente un coût non négligeable. Aux coûts directs de l'ASBAL, estimés à 26.03 USD par élève par an devront s'ajouter les coûts d'investissements et d'appui. La pérennité dépendra certes de l'appropriation budgétaire du programme par le gouvernement mais également, en grande partie, de la volonté et la capacité des partenaires à continuer d'apporter leur soutien technique et financier. Un plan d'investissement du Gouvernement décrivant l'engagement budgétaire des différents ministères serait à établir.

**Le plan de développement technique (PDT)** proposé dans ce rapport a pour objectif de servir de canevas pour l'estimation des besoins d'investissement. Il doit être accompagné d'une stratégie de communication et de plaidoyer pour sécuriser un appui financier international pour le programme.

En conclusion, l'étude recommande une mise en œuvre progressive du programme pilote, en mettant en place des mécanismes de contrôle solides autour des différentes procédures d'appel d'offres, de gestion financière, d'agrégation des denrées, de contrôle qualité des denrées. Elle suggère aussi un renforcement des capacités des différents acteurs et la mise en œuvre de mécanismes cohérents de suivi et de rapportage. Un programme national d'alimentation scolaire durable, efficace et basé sur les achats locaux à Madagascar est possible. Il offre une solution viable et pérenne aux défis de la malnutrition et des difficultés scolaires. Le projet pilote mis en œuvre dans les régions sud présente un tremplin vers une appropriation progressive nationale au niveau central, régional et communautaire. Le programme d'ASBAL à Madagascar est en cohérence avec la tendance globale d'appropriation nationale de l'Alimentation Scolaire. Il est considéré comme un moyen efficace pour améliorer la participation et la réussite scolaire ainsi que la structuration du monde agricole rural à travers l'achat local de denrées alimentaires.

# Introduction

L'Éducation fait partie des défis majeurs de développement durable engagés par le gouvernement à Madagascar. Pour l'améliorer, le pays s'est engagé à faire de l'**Alimentation Scolaire Basée sur les Achats Locaux (ASBAL)** un des leviers de développement pour améliorer à la fois les indicateurs de l'éducation, l'état nutritionnel des élèves ainsi que la production agricole locale et la réduction de la pauvreté des couches rurales les plus vulnérables.

**Une étude de faisabilité du programme pilote ASBAL** a été commanditée par l'Unité d'Appui Technique au programme Education Pour Tous (UAT-EPT) et est menée par le Partenariat pour le Développement de l'Enfant (PCD) depuis le mois d'août 2015.

Le processus de l'étude d'un pilote d'ASBAL consistait à définir, présenter et évaluer la faisabilité d'un projet pilote ASBAL spécifique au contexte qui renforce la durabilité et l'appropriation nationale au niveau central et communautaire.

Un travail de conception participative d'un modèle ASBAL adapté à la situation socio-économique, agricole et institutionnelle des trois régions du Sud de Madagascar où serait mis en œuvre le projet pilote a été mené par PCD dès août 2015. La conception du projet pilote a été validée en novembre 2015 lors d'un atelier de travail réunissant les parties prenantes<sup>1</sup>. Ce travail constitue la base du **rapport de conception du projet pilote ASBAL** soumis au MEN et l'UAT en février 2016. Ce rapport propose également les modalités et un calendrier de mise en œuvre ainsi que les axes stratégiques de partenariats pour la bonne marche du projet. La **stratégie de suivi-évaluation** pour l'ASBAL, élaborée sur la base d'une analyse des structures institutionnelles et des outils de suivi existants a été soumise en mars 2016 ainsi que le rapport des enquêtes de référence auprès des futurs bénéficiaires. Sur la base de ces documents, le

Ministère de l'Éducation Nationale a rédigé un **manuel de gestion** de l'ASBAL qui détaille les procédures d'appel d'offres pour l'achat des denrées et services, les flux financiers et modalités de déblocage des fonds, les mécanismes de suivi ainsi que les rôles des agents de mise en œuvre. Les partenaires techniques et financiers ont validé et approuvé le manuel de gestion en **Juin 2016**. Dès lors, les régions ont pu procéder à la **mise en œuvre programmatique du pilote ASBAL** et au lancement des appels d'offres.

Ce dernier rapport cherche à valider ou infirmer les hypothèses de **faisabilité du programme ASBAL** émises au terme de la phase conceptuelle du projet pilote au vu des avancées dans la mise en œuvre du projet dans 60 écoles du Sud de Madagascar par les autorités du MEN. S'appuyant sur les lacunes et difficultés rencontrées, il propose un **Plan de Développement Technique (PDT)** pour la mise à l'échelle progressive du programme ASBAL.

**Méthodologie :** L'analyse s'est appuyée sur la base du modèle ASBAL conçu lors de l'étude de faisabilité théorique. Les différentes hypothèses et recommandations établies dans i) les rapports de missions, ii) la conception théorique du programme pilote ASBAL, iii) la stratégie de Suivi-Evaluation du programme pilote ASBAL ont été considérées dans l'évaluation de la mise en œuvre du projet pilote. En conformité avec la faisabilité théorique, une matrice de suivi a été élaborée par PCD pour collecter les informations sur l'avancement des activités, les réalisations, les problèmes rencontrés et les solutions avancées dans la conduite du pilote par le MEN. Ces informations ont été triangulées à partir des formations recueillies à distance auprès des intervenants-clés au niveau déconcentré.

<sup>1</sup> Le rapport de l'atelier a été établi et distribués aux participants de l'atelier en janvier 2016.

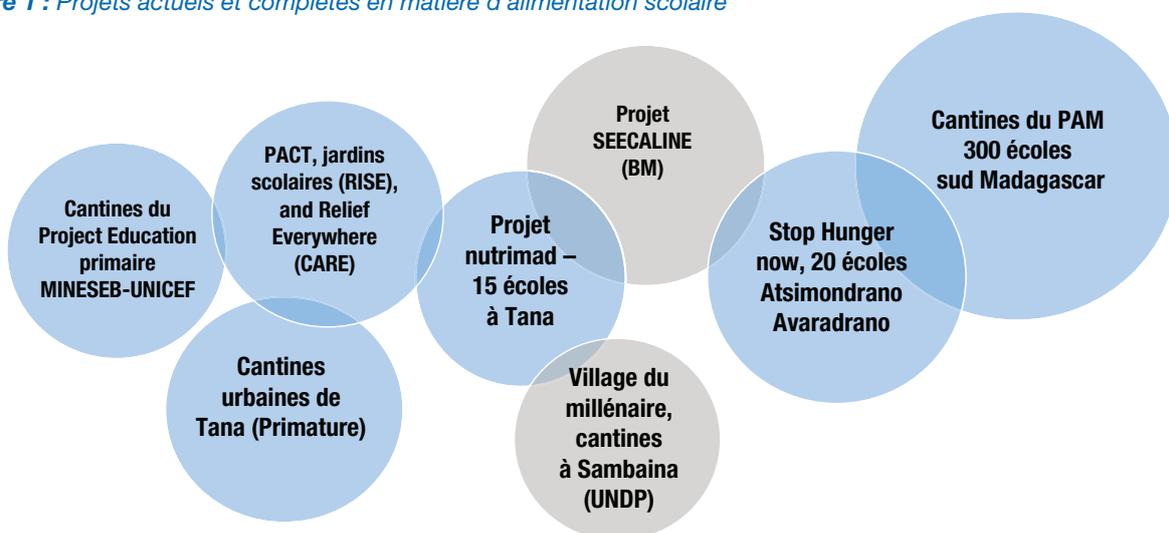
# 1. Contexte et processus de conception du projet ASBAL

## 1.1 HISTORIQUE DE L'ALIMENTATION SCOLAIRE

Depuis 1998 le Programme Alimentaire Mondial (PAM) mettait en œuvre des programmes et projets d'alimentation scolaire avec le soutien de plusieurs partenaires dont le GPE, l'Union Européenne, la Norvège et la France. D'autres projets d'appui

nutritionnel et de cantines scolaires existent dans le pays, surtout dans la capitale<sup>2</sup>. De nombreuses ONG sont à l'origine de projets de création de cantines pour un nombre restreint d'écoles et pour une durée limitée.

Figure 1 : Projets actuels et complétés en matière d'alimentation scolaire



Madagascar a aussi bénéficié des projets de plus grande ampleur ayant pour objectif de contribuer à la réduction de la malnutrition, tels que SEECALINE et NUTRIMAD.



L'unité des cantines scolaires du MEN a de son côté mis en place des cantines scolaires dans 78 des 93 écoles publiques primaires d'Antananarivo en 2016.

En 2006, dans le cadre du processus engagé par le gouvernement malgache pour formuler une stratégie nationale d'alimentation et nutrition scolaire avec le Ministère de l'Éducation comme maître d'œuvre, une ébauche

du ciblage, des modalités nutritionnelles et un aperçu des coûts d'intervention a été réalisée. Le document n'a pas pu déboucher à l'époque sur une stratégie nationale. Ce n'est qu'en 2014 que le processus fut réamorcé avec la tenue d'un atelier SABER alimentation scolaire à Madagascar.

Cet atelier de diagnostic des politiques et capacités en vue de la transition vers un programme national a permis d'élaborer un plan d'action qui prévoit plusieurs activités prioritaires dont la conception et la définition d'un projet pilote d'ASBAL et l'élaboration d'une stratégie nationale informée par la conception et la mise en œuvre de ce projet pilote. Un plan d'action développé à l'issue de l'atelier SABER est en cours de mise en œuvre avec la signature d'un arrêté ministériel mettant officiellement en place le comité de pilotage de l'alimentation, nutrition et santé scolaire (CoPIANSS).

<sup>2</sup> [www.ambafrance-mada.org/IMG/pdf/Fiche\\_Secteur\\_Securite\\_alimentaire\\_Cantine\\_scolaire-2](http://www.ambafrance-mada.org/IMG/pdf/Fiche_Secteur_Securite_alimentaire_Cantine_scolaire-2).

**Sous la direction du CoPilANSS, une étude a donc été lancée en août 2015 pour définir la faisabilité d'un programme d'ASBAL à Madagascar, en définissant le modèle le plus adapté au contexte.**

L'étude a été confiée au PCD, une unité de recherche basée à Imperial College à Londres en Grande Bretagne qui intervient dans le domaine de la santé des écoliers depuis 1992.<sup>3</sup>

L'étude de faisabilité consistait à définir, présenter et évaluer un projet pilote spécifique au contexte qui renforce la durabilité et l'appropriation nationale au niveau central et communautaire. L'un des objectifs était d'alimenter les politiques et stratégies futures du Ministère de l'Éducation.



En convenance avec le plan d'action issu de l'analyse SABER et stimulé par les initiatives qui soutiennent la transition, un document de politique nationale d'alimentation scolaire a été rédigé avec le concours de plusieurs partenaires dont PCD. Le

document de politique a été validé au niveau ministériel et suit actuellement le processus pour son adoption juridique.

## 1.2 JUSTIFICATION DU PROJET ASBAL

Le projet ASBAL se justifie en ce qu'il adresse des priorités de développement à Madagascar. Il promeut d'une part l'accès au marché des petites exploitations familiales, leur permettant d'améliorer leurs revenus. D'autre part, il fait valoir, à travers les cantines scolaires, une amélioration de l'alimentation et de la nutrition en milieu rural. Le programme d'ASBAL offre, à condition d'être fonctionnel et sur un échantillon représentatif et conséquent des ménages vulnérables, un levier

important de développement agricole et économique potentiel. Il adresse trois priorités stratégiques et institutionnelles dans le sud du pays : la malnutrition des élèves en âge scolaire, des résultats scolaires bien en dessous de la moyenne et le sous-développement des filières agricoles.

La malnutrition des enfants constitue un problème de santé publique à Madagascar. Dans les 3 régions, le retard de croissance, indicateur socio-économique de la malnutrition, varie entre 33% et 39% chez les enfants de moins de 5 ans<sup>4</sup>. Concernant l'accessibilité alimentaire, 2 personnes sur 3 à Atsimo Andrefana (soit 63,4%) et une personne sur 4 à Androy (75,1%) et Anosy (75,7%) n'atteignent pas l'apport calorique minimal de 2133 kcal par jour. L'alimentation est peu diversifiée : plus de 69% de la population dans les 3 régions ont au moins 75% de leur source d'énergie alimentaire composés d'aliments de base (céréales et féculents).

À Madagascar, les taux de scolarisation en milieu rural sont autour de 75% pour les enfants de 6 à 10 ans en moyenne. En 2012, le Taux Net de Scolarisation (TNS) et le Taux Brut de Scolarisation (TBS) du primaire étaient plus faibles pour les 3 régions par rapport au niveau national (69,4% et 108,4%). Le taux de redoublement est plus élevé dans les 2 régions Androy et Anosy par rapport au niveau national (17,3%). Selon la Banque Mondiale, les 3 régions du sud de Madagascar sont celles parmi lesquelles les taux d'abandon ont le plus augmenté pendant la crise (Banque Mondiale, 2013).

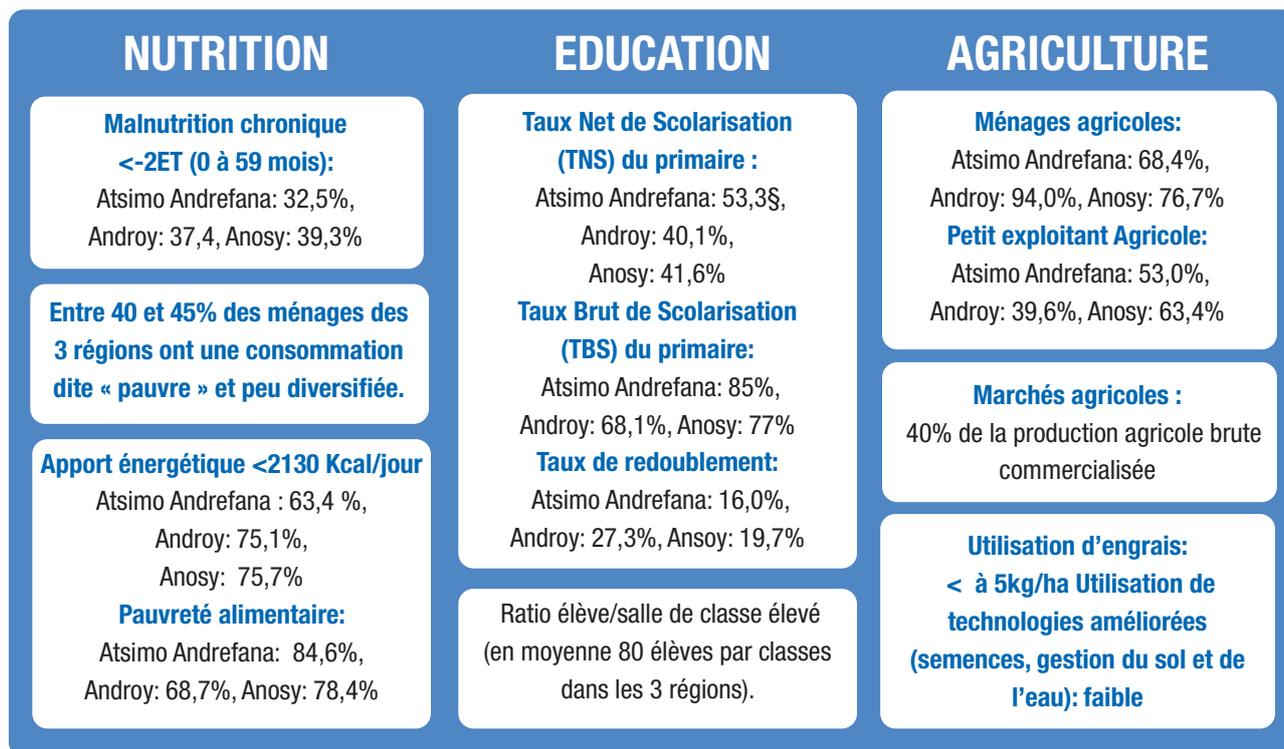
Contribuant à près du tiers du Produit Intérieur Brut (PIB) et occupant près de 76,8 % de la population active (ENSOMD / INSTAT 2012-2013), le secteur agricole constitue le pôle essentiel du développement économique national. Les « ménages agricoles » au sens large, c'est-à-dire ceux qui pratiquent l'agriculture en tant qu'activité principale, ou à titre secondaire ont un taux supérieur à la moyenne nationale (73%) dans les 2 régions Androy et Anosy et le taux des petits exploitants agricoles c'est-à-dire ceux qui disposent d'une superficie de moins de 1,5 ha est de 53,0% à Atsimo Andrefana, 39,6% à Androy et 63,4%

<sup>3</sup> Grâce à l'appui de plusieurs bailleurs de fonds tels que la Fondation Bill et Melinda Gates, Dubai Cares International et la Banque Mondiale, PCD soutient le développement de programmes gouvernementaux d'alimentation scolaires durables, rentables et basés sur l'approvisionnement agricole local en Afrique sub-saharienne et ceci depuis 2009.

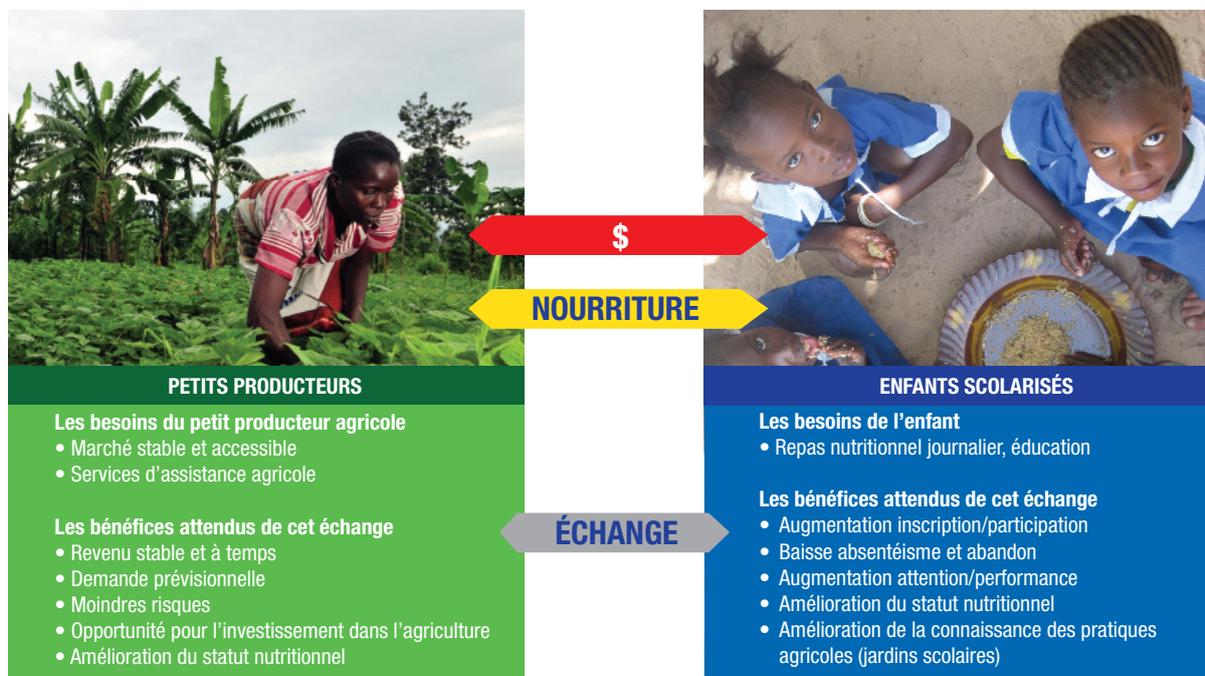
<sup>4</sup> SOURCE : INSTAT/ENSOMD 2012-2013

Anosy. Le recours aux technologies améliorées (semences, gestion du sol et de l'eau) est faible. Selon la Banque Mondiale, l'utilisation d'engrais à Madagascar est inférieure à 5kg/ha contre une

moyenne de 11.4kg/ha en Afrique sub-saharienne<sup>5</sup>. Les marchés agricoles sont peu performants : 40% seulement de la production agricole brute est commercialisée.<sup>6</sup>



La situation gagnante – gagnante de l'ASBAL pour les petits producteurs et les écoliers est représentée de façon schématique ci-dessous.



<sup>5</sup> Banque Mondiale, 2014

<sup>6</sup> Randrianarison et al. 2009) et FAO/PAM, 2013.

## 1.3 RÉSUMÉ DU PROCESSUS DE CONCEPTION

La phase de conception théorique du modèle ASBAL s'est déroulée sur une période de 8 mois, d'août 2015 à mars 2016. De mars à septembre 2016 les autorités du MEN ont procédé à la phase de rédaction des manuels de procédures, de planification de mise en œuvre des procédures administratives et financières. Les appels d'offres pour l'achat des denrées de base furent lancés en septembre 2016 et les premières cantines ASBAL ont démarrés le 31 octobre 2016, un peu moins d'un mois après la rentrée scolaire.

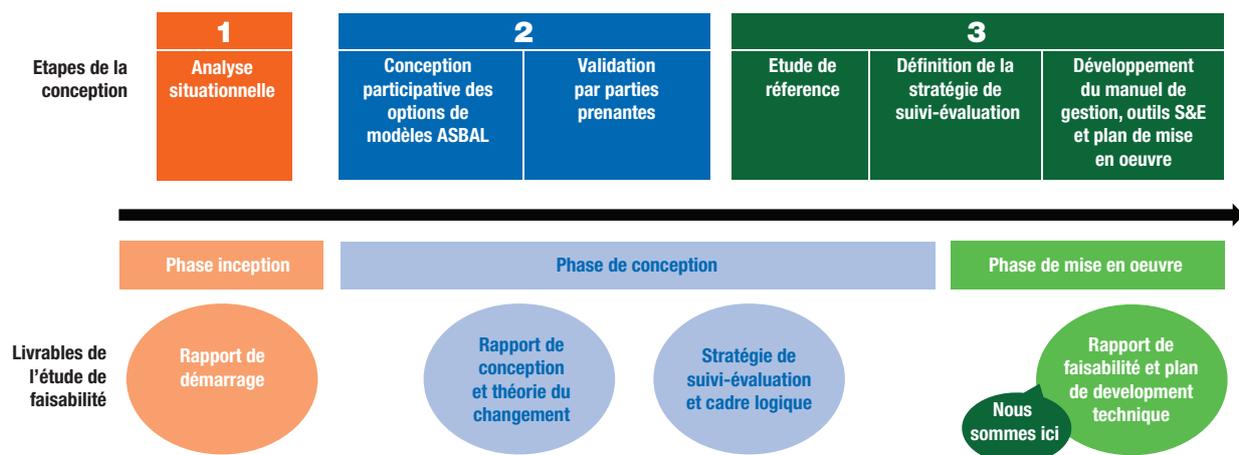
Le processus de conception s'est déroulé de manière participative, réunissant, en début et fin de phase de conception, une cinquantaine de personnes identifiées pour leur implication potentielle importante dans le projet ASBAL. Les ateliers de travail ont réuni entre autres les

représentants des DREN des régions concernées, des représentants d'Organisations Paysannes (OP), les responsables de la cellule des cantines (CCPCS) et autres départements concernés du MEN, les représentants des ministères de l'agriculture, de la santé, eau et assainissement. L'analyse situationnelle s'est concentrée sur une revue documentaire et des visites rapides dans les zones d'intervention pour infirmer ou confirmer les hypothèses contextuelles des différents modèles ASBAL proposés.

Une méthodologie hybride de randomisation par cluster et de sélection raisonnée a été appliquée pour la sélection des écoles pilotes dans les trois régions cibles sur la base d'échantillonnage primaire limitée aux Ecoles Primaires Publiques (EPP) préalablement couvertes par les cantines scolaires du PAM.

Le schéma ci-dessous retrace les étapes du processus de conception jusqu'à la mise en œuvre en indiquant les livrables clés de l'étude.

### Le processus de l'étude de faisabilité



La méthode de randomisation a permis d'établir une étude de référence détaillée des principaux indicateurs qualitatifs et quantitatifs du projet tels que développés dans la théorie du changement, afin que l'information obtenue puisse informer la mise en œuvre des activités du projet. Elle a aussi informé la définition du cadre logique, qui présente les objectifs de l'ASBAL et les résultats que l'on attend du programme. Depuis cette étape et jusqu'à fin octobre 2016, l'équipe de PCD a apporté son soutien technique à l'équipe des cantines scolaires

du MEN dans l'élaboration d'un manuel de gestion et d'une matrice des indicateurs de processus. Cette dernière a été utilisée par la CCPCS comme outil de suivi pour collecter les informations sur l'avancement des activités, les réalisations, les problèmes rencontrés et les solutions proposées. Ces informations ont été triangulées par les consultants de PCD à partir d'informations recueillies à distance auprès des intervenants-clés au niveau déconcentré.

## La faisabilité dans le cycle de projet

Resituée dans la perspective d'un cycle de vie de projet, la faisabilité se place en théorie en début du projet d'ASBAL. Elle établit les hypothèses de fonctionnement du concept qui a été défini. Elle pose les bases d'un modèle qui se doit d'être testé sur une échelle restreinte, pour vérifier ces hypothèses.



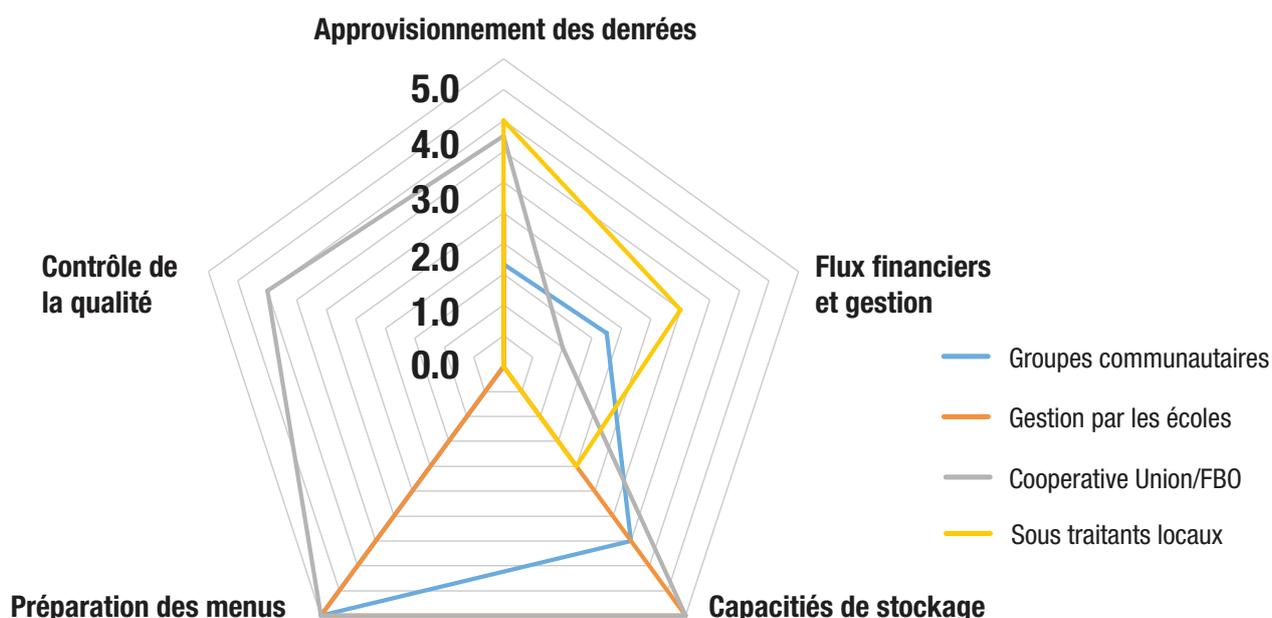
Par définition, un projet pilote est de nature expérimentale. Des adaptations doivent continuellement être proposées pour aboutir au projet final. Des programmes de recherche opérationnelle robustes et des systèmes de suivi-évaluation sont nécessaires pour évaluer la mise en œuvre du pilote. Les évaluations à mi-parcours ou en fin de projet pilote permettent de mesurer les résultats et impacts et décider de la faisabilité de mise à l'échelle nationale.

## 1.4 LE MODÈLE CONCEPTUEL ASBAL

Les modalités du projet ASBAL, ainsi que la justification du choix du modèle conceptuel proposé figurent dans le rapport de conception et théorie du changement du projet pilote. On retrouvera les hypothèses de sa mise en œuvre dans la deuxième partie du rapport dans le cadre de l'analyse de la faisabilité du programme ASBAL.

Le modèle le plus approprié pour Madagascar fut déterminé de manière participative. Il s'agissait pour les parties prenantes du projet de définir et comprendre les différents modèles de gestion et d'approvisionnement puis de les noter en suivant un système rigoureux de numérotation des critères et dépendances pour chacun des modèles.

Figure 2 : Système de notation pour la sélection du modèle pilote de Madagascar



La fiche descriptive succincte<sup>7</sup> en page 12 résume les modalités du projet pilote ASBAL proposé à Madagascar en suivant les 5 piliers de “repenser l’alimentation scolaire”.

<b>Date de démarrage</b>		Démarrage du pilote ASBAL en septembre 2016 Un programme d’alimentation scolaire existe depuis 1986 avec le soutien du PAM
<b>Concept et mise en œuvre</b>	<b>Fondement/Impact</b>	Objectifs : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Amélioration de l’accès, la fréquentation et la réussite scolaire des élèves</li> <li>• Amélioration de l’état de santé et nutrition des enfants d’âge scolaire</li> <li>• Production agricole compétitive et durable intégrant les petites exploitations agricoles</li> </ul>
	<b>Niveau de mise en œuvre</b>	Projet pilote dans 60 EPP dans trois régions du sud de Madagascar (Androy, Anosy et Atsimo Andrefana). Le projet pilote représente environ 22,000 élèves.
	<b>Approvisionnement, stockage et logistique</b>	Les organisations paysannes régionales, avec le support des directions ou chambres régionales d’agriculture agrègent les denrées de base dans des entrepôts régionaux où est effectué le contrôle de la qualité par la direction régionale du commerce. Par le biais de transporteurs contractualisés par les directions régionales de l’éducation, les denrées de base sont distribuées aux écoles. Un deuxième flux d’approvisionnement est en place à travers les FEFFI pour l’achat de produits frais géré directement par les écoles.
	<b>Modalités, détails du panier alimentaire</b>	Un repas chaud servi dans les écoles composé de riz ou maïs, légumineuses, sel iodé, huile apporte un tiers des besoins calorifiques journaliers.
	<b>Préparation des repas</b>	La nourriture est préparée à l’école par des cuisinières issues de la communauté, sur une base de volontariat.
<b>Documents de Cadres politiques et juridiques</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan National de Développement 2015-2019</li> <li>• Plan intérimaire de l’Éducation 2013-2015: (Axe 1, Axe 2);</li> <li>• Plan National de la Nutrition 2004 : Stratégie 7</li> <li>• Programme National d’Alimentation, de Nutrition et de Santé scolaire 2012-2015</li> <li>• PSAEP : Programme 3;</li> <li>• Politique Nationale de Protection Sociale (Axe 2 – OS1)</li> <li>• Politique nationale pour l’alimentation scolaire (en cours)</li> </ul>
<b>Arrangements Institutionnels</b>	<b>Institution principale</b>	Ministère de l’éducation nationale (MEN)
	<b>Institutions partenaires</b>	Ministère de l’Agriculture (MINAGRI), l’Office National de la Nutrition (ONN), Ministère de la santé publique (MSP)
<b>Finance</b>	<b>Budget annuel</b>	553,658 USD pour l’ensemble des coûts alimentaires, coûts directs liés à l’approvisionnement et coûts administratifs sur la base de 175 jours d’école dans 60 écoles du sud de Madagascar.
	<b>Coût par enfant</b>	26 USD par enfant et par an
<b>Participation communautaire</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communautés impliquées dans la construction et rénovation des infrastructures scolaires pour les cantines, concassage du maïs et préparation des repas.</li> <li>• Gestion des cantines par un comité de parents d’élèves (CLG).</li> </ul>
<b>Innovations/Bonnes pratiques</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modèle hybride centralisé / décentralisé innovant et progressif</li> <li>• Marché stable, important et prédictif dans la perspective de mise à l’échelle.</li> <li>• Approvisionnement local en denrées périssables autour des écoles, créant une source de développement agricole et hausse de revenu potentiel pour les paysans.</li> </ul>
<b>Faiblesses/Risques</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Achats saisonniers de produits frais sans mécanisme d’approvisionnement constant sur toute l’année.</li> <li>• Structuration paysanne insuffisante</li> <li>• Conditions climatiques et situation politique défavorables.</li> </ul>

<sup>7</sup> Fiche inspirée du modèle de présentation utilisé dans la publication conjointe PCD, PAM et Banque Mondiale “études de cas des programmes d’alimentation scolaire”.

## 2. La Faisabilité du projet ASBAL

La faisabilité théorique a été établie de novembre 2015 à mars 2016 sur la base de l'analyse contextuelle, les enquêtes de références et la validation du projet par les parties prenantes. Même si un rappel des bases de la faisabilité théorique est proposé dans ce chapitre, il se focalise surtout sur **l'analyse de la mise en œuvre opérationnelle du pilote** et teste les hypothèses de fonctionnement, sur la base des données de processus communiquées par la cellule des cantines du MEN.

L'analyse ne porte que sur une **phase préliminaire de mise en œuvre** car au moment de la rédaction du rapport, les 60 écoles pilote venaient juste de démarrer leur programme de cantines. L'analyse vise ainsi à donner des résultats qui permettront de

déterminer quelles sont les modifications à apporter si l'on va de l'avant avec le projet.

L'analyse s'organise autour des 5 éléments clés de la mise en œuvre initiale du projet pilote ASBAL :

- La disponibilité des fonds et les flux financiers
- L'approvisionnement des denrées sèches et des denrées périssables
- Le rôle des parties prenantes de l'ASBAL
- Les partenariats pour les activités d'appui
- Le suivi-évaluation

Elle s'articule en 4 sections : faisabilité technique, opérationnelle, financière et légale/politique et pose les questions suivantes :

	<b>Faisabilité légale et réglementaire</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Quels lois/textes juridiques ont-été introduits pour faciliter la mise en oeuvre du pilote?</li><li>• Existe-t-il des restrictions légales qui pourraient restreindre l'étendue du projet?</li></ul>
	<b>Faisabilité opérationnelle (rôles et responsabilités; partenariats; suivi-évaluation)</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Les délais de mise en oeuvre étaient-ils réalistes ?</li><li>• Le MEN a-t-il les compétences techniques nécessaires pour la mise en oeuvre?</li><li>• La stratégie de suivi -évaluation a-t-elle été mise en oeuvre?</li><li>• Les partenariats proposés pour l'appui de l'ABAL et activités complémentaires ont-ils été scellés?</li></ul>
	<b>Faisabilité technique (approvisionnement)</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Le contexte agricole, institutionnel et politique porte-t-il le projet ASBAL?</li><li>• Est-ce que les conditions actuelles (OP, production agricole, etc) permettent la mise en oeuvre de l'option proposée en début d'année?</li><li>• Quels sont les ajustements à apporter au modèle pour qu'il puisse perdurer?</li></ul>
	<b>Faisabilité financière (ressources financières et flux financiers)</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Les procédures financières proposées ont-elles facilité ou ralenti la mise en oeuvre?</li><li>• Les moyens prévus pour l'achat des denrées et la mise en oeuvre sont-ils suffisants ?</li><li>• Quels sont les moyens financiers existants ou en perspective pour la mise à l'échelle du projet pilote ?</li></ul>

## 2.1 FAISABILITÉ LÉGALE ET RÉGLEMENTAIRE

En conformité avec son objectif d'améliorer à la fois les indicateurs de l'éducation, l'état nutritionnel des élèves ainsi que l'augmentation de la production agricole locale et la réduction de la pauvreté des couches rurales les plus vulnérables, la stratégie ASBAL s'est alignée dès sa conception théorique, sur les objectifs de nombreux documents de stratégies et politiques nationaux et internationaux qui soutiennent ces objectifs, entre autres :

- La Politique nationale de nutrition (PNN)
- Le Plan national d'Action pour la Nutrition (PNAN II)
- Le National Alliance for food fortification (AFA)
- La Politique de développement rural et plan d'action 2005
- Le Plan National de Développement (PND) 2015 - 2019
- La Politique nationale de santé 2005
- Le Programme national d'alimentation, nutrition et santé scolaire (PNANSS II)
- La Stratégie nationale d'alimentation et de nutrition scolaire (SNANS)
- Le PSAEP/CAADP

Au niveau du ministère en charge de l'Education, la stratégie ASBAL sera appuyée par les lois et textes juridiques élaborés à partir de la Politique Nationale d'Alimentation Scolaire (PNAS) et le Plan Sectoriel l'Education (PSE) 2017-2021.

La politique nationale d'alimentation scolaire (PNAS) a « ...pour vocation première de servir de document de référence et d'orientation pour toutes les interventions dans le domaine de l'alimentation scolaire dans une perspective multisectorielle. Elle présente un ensemble de principes généraux et des pistes d'action indiquant la ligne de conduite à adopter et guidant la réflexion dans la gestion des activités qui pourront plus tard être détaillées dans un Plan de Mise en Œuvre. ». Le gouvernement est ainsi appelé à prendre en main progressivement le pilotage du programme d'alimentation scolaire et de privilégier la stratégie d'Alimentation scolaire basée

sur les achats locaux (ASBAL) pour la pérennisation du programme.

Le PSE 2017-2021 a pour objectif de redresser de façon significative le système éducatif considéré comme catalyseur des Objectifs de Développement Durable (ODD) et de l'Education pour le Développement et également de revoir la définition de la structure de scolarisation et de formation qui correspond aux besoins socio-économiques, culturels et environnementaux du pays. Parmi les thèmes évoqués, les problèmes d'accès à l'éducation ont été considérés dans le plan. Comme les cantines scolaires ont fait leurs preuves pour maintenir les enfants à l'école et améliorer les performances scolaires, le PNAS a été considéré dans le PSE.

## 2.2 FAISABILITÉ OPÉRATIONNELLE

Le modèle ASBAL défini est un modèle hybride qui fonctionne avec un **système centralisé** pour la gestion et l'approvisionnement des denrées sèches et un **système décentralisé** pour les denrées périssables du menu. Dans sa mise en œuvre, la participation des acteurs institutionnels au niveau national, régional, district et local est essentielle. Même si les objectifs d'un programme d'ASBAL s'articulent autour de la nutrition, de l'agriculture et de la réduction de la pauvreté des couches vulnérables, **la mise en œuvre revient au ministère en charge de l'éducation.**

### 2.2.1 HYPOTHÈSES THÉORIQUES DE FAISABILITÉ OPÉRATIONNELLE DU PROGRAMME ASBAL

Pour un bon déroulement du programme pilote ASBAL et une opérationnalité du modèle, les hypothèses suivantes ont été formulées lors de la conception du modèle théorique.

#### A) SUR LA STRUCTURE DE GESTION AU SEIN DU MEN

- L'une des hypothèses de la faisabilité opérationnelle reposait sur l'existence d'une unité des cantines scolaires solide au niveau national et décentralisé. La coordination nationale de l'alimentation scolaire au sein du MEN n'est pas nouvelle à Madagascar. Toutefois des

recommandations précises de renforcement de capacités et structuration d'équipe pour la gestion du projet ABSAL avaient été clairement émises.

- La gestion du programme ASBAL s'aligne sur les structures décentralisées avec la création de poste de points focaux au niveau des DREN. La participation des structures déconcentrées (passations de marchés, finances) des DREN pour la gestion était supposée.

#### **En outre, les suppositions suivantes étaient aussi présumées :**

- Un personnel qualifié et formé qui dispose des moyens pour la gestion et le suivi de l'ASBAL.
- Un programme de communication pour une bonne compréhension du concept d'ASBAL à tous les niveaux.
- Une méthode de notation et de suivi des capacités des acteurs.
- Une implication des FEFFI et associations communautaires dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'ASBAL.

## **B) SUR LES PARTENARIATS DU MEN**

- Des structures de coordination multisectorielle sont engagées au niveau National et Régional (CoPilANSS). Un accord tripartite entre le MinAgri, l'ONN et le MEN doit être signé pour une implication effective de ces trois acteurs. Ces partenariats sont essentiels à la réalisation d'un projet d'ASBAL à Madagascar.
- Des programmes complémentaires à l'ASBAL dans les domaines agricoles, assainissement, nutrition et santé scolaire proposés dans le rapport de conception seront mise en place progressivement avec les partenaires comme le GRET, l'UNICEF etc.
- Un engagement des ministères concernés est tenu à tous les niveaux de gouvernance dans le cadre d'une politique nationale et sa stratégie de mise en œuvre. Cela implique sur le long terme :
  - L'élaboration d'une politique nationale de l'alimentation scolaire et sa stratégie de mise en œuvre.
  - L'inclusion de l'ASBAL dans les plans nationaux et programmes sectoriels.

## **C) EN TERMES DE SUIVI-ÉVALUATION**

La faisabilité opérationnelle d'un projet, surtout dans le cadre d'un projet pilote, repose en grande partie sur la mise en place et le respect de systèmes solides de suivi-évaluation. Des investissements assez conséquents dans ce domaine avaient été suggérés dans la stratégie de suivi-évaluation de l'ASBAL. Avec des projections à court et moyen terme, la faisabilité reposait en priorité sur :

- La validation de la stratégie, des outils et élaboration du plan de SE.
- Le renforcement des capacités techniques et opérationnelles des activités de SE.
- L'organisation des circuits de rapportage et de diffusion de l'information. Un système de suivi-évaluation des écoles avec rapportage au CoPilANSS en passant par toutes les parties prenantes et la rédaction de rapports devaient être clairement définis.
- L'évaluation et la recherche opérationnelle.

La stratégie de SE proposait une liste d'activités concrète et projetée dans le temps contre ces trois axes pour une bonne marche du suivi-évaluation.

### **2.2.2 ANALYSE DE LA MISE EN OEUVRE**

Afin de faciliter le processus de pilotage, un manuel de gestion a été élaboré par le MEN avec l'appui de PCD. Ce document de référence pour la phase d'exécution du pilote précise l'organisation institutionnelle dans la mise en place du modèle théorique. Ce manuel définit :

- Les rôles de chaque acteur dans la mise en œuvre.
- Les lignes de conduite et procédures afin d'aider les parties prenantes dans leur rôle respectif.
- Les démarches à suivre dans l'acquisition des aliments auprès des organisations paysannes, d'autres fournisseurs et du marché local.
- Les critères d'éligibilité des écoles bénéficiaires du programme pilote ASBAL.
- La gestion des fonds alloués à la mise en œuvre du programme.
- Les outils de base pour faciliter le suivi des activités.

Ce manuel est appelé à être révisé périodiquement après chaque trimestre tout au long du programme pilote.

Cette partie aura ainsi comme objectif d'évaluer les activités réalisées en rapport avec l'opérationnalité de la mise en œuvre de la phase pilote de l'ASBAL et d'émettre des recommandations en vue d'améliorer le processus.

Les trois sous-composantes permettant l'analyse de l'opérationnalité du modèle théorique sont : i) Le rôle et les responsabilités du MEN dans la gestion des cantines, ii) les partenariats avec le MEN, iii) Le Suivi et l'Evaluation des activités.

## A) RÔLES ET RESPONSABILITÉS DU MEN DANS LA MISE EN OEUVRE

Les rôles et responsabilités du MEN dans la mise en œuvre du pilote ASBAL peuvent être appréciés à travers ses capacités institutionnelles c'est-à-dire les ressources humaines, matérielles et immatérielles mises à disposition du programme ASBAL d'une part, et la gestion des activités liées à ASBAL, d'autre part.

### i. Ressources humaines

- Un point focal a pu être nommé au niveau national et dans chacune des trois régions. Il s'agit d'une personne ayant déjà été impliquée dans la mise en œuvre de l'alimentation scolaire au niveau national et régional. Il assure en tant qu'interlocuteur direct la gestion de toutes les fonctions maîtresses du programme, dont l'établissement des contrats, le suivi des appels d'offre, le contrôle de l'approvisionnement, ce qui a facilité la mise en œuvre.
- Un point focal et le magasinier ont été désignés dans chacune des trois régions et des recrutements et nomination de gardiens ont été faits en particulier pour les régions Androy et Anosy. Le PRMP est en charge de l'achat des denrées.
- Il n'y a pas de création de nouvelles unités ou de recrutement spécifique pour l'ASBAL, mais une personne en charge du SE a été désignée au niveau central. Les travaux sont effectués en

parallèle avec les autres activités des cantines du MEN.

- Au niveau central (DEF/CCPCS (MEN), chaque fonctionnaire a un rôle spécifique : Point focal de l'ASBAL, responsables de Collecte et de traitement de données, Comptable, responsable administratif et relations avec les Partenaires et responsable de Suivi-Evaluation.
- Dans les CISCO/ZAP concernés, les responsables des cantines scolaires traditionnelles se chargent de la réalisation des activités de l'ASBAL. Dans les écoles, la structure reste inchangée : directeur, CLG, FRAM, FEFFI.

### Analyse et recommandations

Certains retards dans la mise en œuvre du pilote peuvent être partiellement imputés au manque de temps de la part des membres de l'équipe. Entre les réunions du PAM, la gestion des cantines de Tana, la coordination d'autres programmes, le temps est limité. Au niveau des DREN la création des points focaux a bien fonctionné avec une compréhension claire des responsabilités. Des termes de référence précis avaient été élaborés pour les points focaux DREN par l'équipe de PCD avec le concours du MEN. Tous les niveaux d'intervenants ont confirmé la suffisance du personnel qui a su bien répartir les tâches.

Selon le personnel de la cellule des cantines du MEN, les ressources humaines sont suffisantes. Les difficultés se situent plutôt au niveau de l'organisation du travail. Cependant, une restructuration claire de l'équipe doit être envisagée au niveau central CCPCS (MEN). La charge de travail que représente le lancement d'un projet d'envergure comme celui-ci, surtout quand on parle de doubler le nombre de bénéficiaires à court terme, nécessiterait plus de deux membres du personnel, qualifiés et compétents, affectés à plein temps à la gestion du projet au sein de la cellule des cantines du MEN. Le rôle du responsable de la cellule devrait se limiter à la supervision et au plaidoyer et non la gestion directe du projet ASBAL. En effet ses responsabilités, entre la coordination du projet des

cantines PAM et la représentation de la cellule auprès des instances institutionnelles ne lui permettent pas, malgré un intérêt et dévouement remarquable, de dégager le temps nécessaire.

## ii. Ressources matérielles et immatérielles

- Aucun moyen supplémentaire en matériel didactique, ni informatique n'a été alloué pour la mise en œuvre de l'ASBAL au niveau central et régional, même si une demande en ce sens a été effectuée auprès de l'UAT depuis le mois de juin 2016. Le matériel utilisé à tous les niveaux dans la phase pilote reste inchangé. Cette situation se retrouve à tous les niveaux d'exécution (central, régional, local). La mise à disposition de matériel était destinée à mettre en place un dispositif performant de distribution des documents de programme dont les factures, cahiers des charges, contrats, bons de réception et fiches de suivi. Le matériel informatique permettrait la saisie et sécurisation des données et le matériel roulant comme les motos ou dotation de carburant servirait à assurer le suivi des activités.
- Au niveau des écoles, les infrastructures pour les cantines scolaires (réfectoire, stockage, cuisines, pilons etc.) qui sont à la charge des parents sont disponibles et répondent aux critères exigés. Seuls les pilons qui servent à concasser le maïs sont soit en mauvais état, soit n'existent plus.
- Au niveau des entrepôts régionaux et du contrôle qualité, les investissements n'ont pu encore être faits sur l'achat de palettes de balances et lampes UV.

## Analyse et recommandations

L'insuffisance de moyens matériels a été citée à tous les niveaux. Les ressources matérielles et immatérielles utilisées sont obsolètes ou inexistantes : les ordinateurs étaient ceux dotés par d'autres programmes et sont très usés. Même si ce sont des dépenses courantes qui ne devraient pas être imputées au budget de l'ASBAL, elles sont essentielles pour permettre à l'équipe des cantines de faire leur travail.

En outre, l'absence de moyens de locomotion au niveau régional risque d'entraver la bonne marche

des activités de suivi car de nombreuses écoles sont loin de leur CISCO de rattachement. Selon l'étude de référence, la durée de trajet entre l'école la plus éloignée de la CISCO et son CISCO de rattachement peut durer en moyenne 10 heures pour la région Atsimo Andrefana et 4 heures et plus pour les régions Androy et Anosy en utilisant le moyen de transport le plus courant.

## iii. Structures de gestion de l'ASBAL

- Le niveau central a assuré le pilotage dans les 3 régions. Une fluidité des communications à différents niveaux a permis de remplir les attributions. Les structures du MEN DEF/CCPCS (MEN, DREN; CISCO/ZAP/école) ont œuvré ensemble pour la mise en œuvre du pilote ASBAL.
- Le manuel de gestion élaboré de janvier à mars a été validé en juin 2016. Le manuel a subi de nombreuses itérations et fut allégé par rapport à la version initiale.
- Les activités ont été planifiées conjointement par les différents niveaux dès le début des opérations. Au niveau des ZAP/Ecole un planning détaillé pour l'achat journalier des produits frais, le programme d'emploi et le récapitulatif mensuel du planning a été établi et soumis au CLG et pour approbation en Assemblée Générale des parents.
- La liste des écoles et le nombre réel d'élèves bénéficiaires des cantines ASBAL établis dans le modèle théorique ont été maintenus. La liste définitive des écoles (60 écoles au total à raison de 20 écoles par région) et le nombre d'élèves bénéficiaires (21 270 élèves) qui ont fait l'objet d'une étude de référence ont été respectés.
- **L'appui technique dans la mise en œuvre de la cantine ASBAL a été effectif à tous les niveaux.**
  - Au niveau régional : gestion de stock, encadrement/assistance technique,
  - Auprès des communautés locales : résolution des éventuels problèmes internes au niveau des écoles, élection des membres

- de CLG pour le mandat d'une année ainsi que la nomination des membres du FEFFI, sensibilisation des parents d'élèves à la création des associations des agriculteurs, diversification de la ration.
- Au niveau des écoles : engagement des parents pour la fourniture en bois de chauffe et eau pour les cantines, le respect de l'hygiène.
- L'UAT a joué son rôle dans l'appui technique et gestion des fonds : vérification des contrats et autres dossiers de passation de marchés, envoi des fonds pour chaque DREN et chaque compte FEFFI, déblocage de fonds destinés au MEN pour couvrir les frais de missions des activités ASBAL.
- Les FEFFI ont été mises en place pour assurer l'achat direct des produits frais locaux.
- Un renforcement des capacités a eu lieu dans les chefs-lieux de région avant le lancement des activités pour une compréhension commune des démarches. Ces formations se rapportent :
  - A la formation sur le manuel de gestion effectuée auprès des responsables ASBAL au niveau des trois régions (15 personnes formées),
  - A la gestion financière avec plus de 150 personnes en vue de renforcer des capacités aux niveaux des DREN, des CLG et FEFFI (31 octobre et 6 novembre 2016),
  - A la formation en gestion financière des DREN Atsimo Andrefana et Anosy le 2 novembre 2016 et au renforcement des capacités des membres de la FEFFI et du CLG de la DREN Anosy et de la CISCO Tuléar II les 3 et 4 novembre 2016
  - A la formation sur la gestion financière des responsables des DREN et au renforcement des capacités des membres de la FEFFI et du CLG.
  - A une formation sur l'emmagasinage et entreposage dans les 3 régions qui a pu être effectuée avant l'approvisionnement avec l'appui du PAM.

### Analyse et recommandations

La mise en œuvre a pu bénéficier des expériences du MEN dans la gestion des cantines scolaires ce qui a permis beaucoup d'avancées du pilote ASBAL. La fluidité de la communication a permis aux différents intervenants de mettre leur savoir et expériences dans la mise en œuvre à leur niveau, selon les moyens disponibles.

Toutefois, le développement des différents guides à partir du manuel de procédure améliorerait la gestion en apportant plus de précisions sur les consignes et instructions dans la mise en œuvre. Ils faciliteraient le suivi des capacités des acteurs et la reconnaissance de leurs performances dans un système de notation de leur niveau.

#### iv. Renforcement des capacités

- Le renforcement des capacités au niveau central à travers un voyage d'étude dans un pays ayant une expérience solide en ASBAL n'a pas encore eu lieu. Ce voyage a été recommandé dans un pays comme le Botswana, le Ghana ou l'Etat d'Osun au Nigeria pour une formation pratique aux exécutifs du programme pilote et pour motiver le personnel sur la stratégie ASBAL. Cette activité reste au stade de discussion.

### Analyse et recommandations

Le renforcement de capacités fait partie des conditions de réussite de l'ASBAL. Il doit être fait de façon périodique. Le voyage d'étude, fortement recommandé en phase de démarrage du projet lors de l'étude de faisabilité théorique, doit être activé pour améliorer la pratique des agents centraux.

#### B) PARTENARIATS

Pour fonctionner de manière optimale, le programme d'ASBAL doit être accompagné par des programmes complémentaires dans trois domaines clés : agriculture, nutrition et santé scolaire, eau et assainissement. La coordination entre les acteurs qui participent de manière directe ou indirecte aux cantines scolaires est un élément déterminant pour la pérennisation de l'alimentation scolaire.

- L'existence du CoPiIANSS a facilité une approche multi-sectorielle. Cette structure de coordination est fonctionnelle au niveau national et au niveau régional. Elle a permis :
  - De valider le rapport d'avancement périodique de la mise en œuvre de l'ASBAL faite lors des réunions du CoPiIANSS,
  - De discuter de la redynamisation du CoPiIANSS et de l'évaluation du SABER pour décembre,
  - De développer des partenariats avec autres ministères au niveau national et régional (Minagri/DRDA, ONN/ORN) et permettre l'élaboration de la Politique Nationale d'Alimentation Scolaire (PNAS), validée le 19 octobre 2016.
- Une collaboration avec d'autres parties prenantes existe mais reste marginale :
  - La Chambre de commerce a appuyé l'emmagasinage des denrées sèches à Anosy par la mise à disposition d'un entrepôt,
  - Un responsable du PAM a assuré la formation des magasiniers de la DREN Atsimo Andrefana sur la gestion du magasin et l'entreposage.
- La lettre d'entente entre MEN, Minagri et ONN a été finalisée mais la signature a accusé un retard à cause du changement de responsables et de l'attente de la nouvelle organisation au Minagri. Toutefois, la collaboration a été reprise le 14 octobre dernier par une réunion conjointe entre les DRH, DEF (MEN), ONN, directeur des OP (MINAGRI) pour la coordination des activités et la continuité de ASBAL.

## Analyse et recommandations

Le plateforme CoPiIANSS est un atout dans la mise en œuvre de l'ASBAL. Le partenariat pour une approche multi-sectorielle des activités est amorcé mais reste en-deçà des attentes. Beaucoup reste à faire. Le partenariat avec les autres intervenants (santé et nutrition scolaire, eau et assainissement) n'est pas à négliger et devrait aussi être développé.

Par ailleurs, l'agriculture qui est un des piliers de l'ASBAL, devrait faire l'objet de considération particulière. Lors de la mise au point du modèle théorique, de nombreux partenaires ont manifesté un intérêt pour l'ASBAL en ce qu'elle offre des débouchés pour les agriculteurs. De même, des responsables du milieu agricole, à l'instar de la Chambre d'Agriculture (Androy) et AROPA pour Anosy ont réitéré leur intérêt pour ASBAL. Certes, il est difficile de standardiser l'approche dans toutes les régions étant donné que chaque intervenant ou projet cible une région ou un district particulier, mais, il appartiendrait au MEN d'initier la collaboration entre les écoles et les groupements de paysans pour inciter les partenaires à incorporer l'ASBAL dans la planification de leur projet.

## C) SUIVI-ÉVALUATION

### i. Les outils de suivi-évaluation

- **Les outils de suivi ont été développés.** Huit (08) Fiches ont été élaborées pour le suivi des activités des cantines ASBAL. L'élaboration de ces outils a été basée sur ceux utilisés par les cantines appuyées par le PAM mais avec des révisions et des mises à jour aux fins d'adaptation pour l'ASBAL. Elles portent le logo du MEN et sont traduites en malgache sauf la fiche d'inventaire des cantines. Ces outils sont :
  - Cahier de consommation
  - Fiche de décaissement FEFFI (denrées périssables)
  - Fiche de stock denrées sèches
  - Fiche d'inventaire cantine (état des lieux cuisine, réfectoire, magasin)
  - Fiche 1a de présence des élèves
  - Fiche 1b de présence enseignant et cuisinières
  - Fiche 2 : Récapitulatif mensuel sur nombre de repas distribués (élèves, enseignant et cuisinières), quantité de denrées sèches et décaissement FEFFI)
  - Fiche 4 : Récapitulatif mensuel des mouvements de vivres (denrées sèches disponible en début du mois et en fin de mois°)

- Les Fiches ont été distribuées pendant les sessions de formation régionales et sont disponibles auprès des 60 écoles ASBAL. Cependant ces fiches volantes, selon les responsables du suivi sont en quantité suffisante.
- Le logiciel de saisie et de traitement des données n'a pas encore été révisé. Selon les responsables CISCO contactés dans les trois régions, chacun a adapté le masque de saisie utilisé pour la saisie des données du PAM, à leur initiative et à leur façon, pour les besoins de l'ASBAL. Il est cependant recommandé d'utiliser un seul masque de saisie pour faciliter et harmoniser le traitement des données.
- Chaque DREN a un plan de Suivi. Aussi et des outils de suivi des activités complémentaires restent encore à développer.
- Les outils de l'évaluation (pour les enquêtes annuelles) ont été déjà élaborés lors de l'étude de référence effectuée par PCD.

## ii. Renforcement des capacités en suivi-évaluation

- Un plan de renforcement des capacités en Suivi-Evaluation a été développé pour chaque niveau institutionnel. Les frais de prise en charge pour le déplacement sur le terrain pendant les sessions de formation et de suivi sont gérés par l'UAT. Le MEN souhaiterait avoir une meilleure idée des lignes budgétaires disponibles pour la planification.
- Le partenariat pour un appui technique en renforcement de capacité pour le Suivi a été discuté avec le PAM et les autres partenaires financiers.

## iii. Rapportage et diffusion de l'information

- Les formats pour la diffusion de l'information et des rapports de synthèse pour le suivi des progrès par rapport aux objectifs restent à élaborer.

## iv. Information et communication

- Dans chacune des régions, il existe une rubrique de financement pour le lancement officiel des cantines ASBAL.



Le lancement du programme d'ASBAL a fait l'objet d'insertion dans différents journaux d'information à Madagascar: Journal Madagascar Matin : ASBAL – Un programme pour une soixantaine d'écoles: <http://www.matin.mg/?p=44484>.  
 Cantine Scolaire : Journal Les Nouvelles sur 09/11/2016 : LE PROGRAMME « ASBAL » SUR LES RAILS : <http://www.newsmada.com/2016/11/09/cantine-scolaire-le-programme-asbal-sur-les-rails/>.  
 Journal Madagascar Matin : ASBAL – Un programme pour une soixantaine d'écoles: <http://www.matin.mg/?p=44484>., le CITOYEN du 09 Novembre 2016 (photos).  
 Une fiche technique et une fiche sur l'état d'avancement actuel du programme d'ASBAL est visible sur le site du MEN : <http://www.education.gov.mg/programme-national-dasbal>.

## Analyse et recommandations sur le SE

La mise en place d'un système de suivi –évaluation fonctionnel permettra de juger la qualité de la mise en œuvre de l'ASBAL. Certaines activités prévues dans la **stratégie de suivi-évaluation** élaborée par PCD sur la base de l'analyse des structures institutionnelles et des outils de suivi existants en mars 2016 ont pu être réalisées mais il reste encore du chemin à faire. L'absence de données fiables des écoles en temps opportun handicaperait la bonne gestion de l'ASBAL. On note notamment l'urgence du développement du **Plan de suivi-évaluation** ainsi des systèmes de suivi-évaluation pour les activités de mise en œuvre au sein du MEN, des activités complémentaires des partenaires afin d'orienter et prendre des décisions sur l'ASBAL. Enfin, les **fiches de collecte** devraient être imprimées sous forme de livres avec feuilles détachables et des systèmes d'entrée et d'agrégation des données sur des tablettes informatiques seraient à développer.

## 2.3 FAISABILITÉ TECHNIQUE

L'ASBAL est au cœur des politiques agricoles. L'Union Africaine a intégré et formalisé le concept d'alimentation scolaire basée sur les achats locaux dans le cadre de son programme de développement de l'agriculture (PDAA) et a recommandé l'ASBAL dans tous les états d'Afrique sub-Saharienne.

A Madagascar, le programme d'ASBAL offre un potentiel pour stimuler la demande de denrées locales et soutenir des exploitants agricoles et producteurs en générant une demande structurée et prévisible pour leurs produits, soutenant ainsi l'économie rurale.

Après un rappel des hypothèses de la faisabilité technique de l'ASBAL, cette section se focalisera sur le processus dans la chaîne d'approvisionnement à partir des données de suivi du programme pilote. Il s'agit en particulier de valider ou invalider les hypothèses émises lors de la définition théorique de l'ASBAL, les risques potentiels associés qui avaient été identifiés et proposer des améliorations.



### 2.3.1 HYPOTHÈSES THÉORIQUES SUR LA FAISABILITÉ TECHNIQUE DU PROGRAMME ASBAL

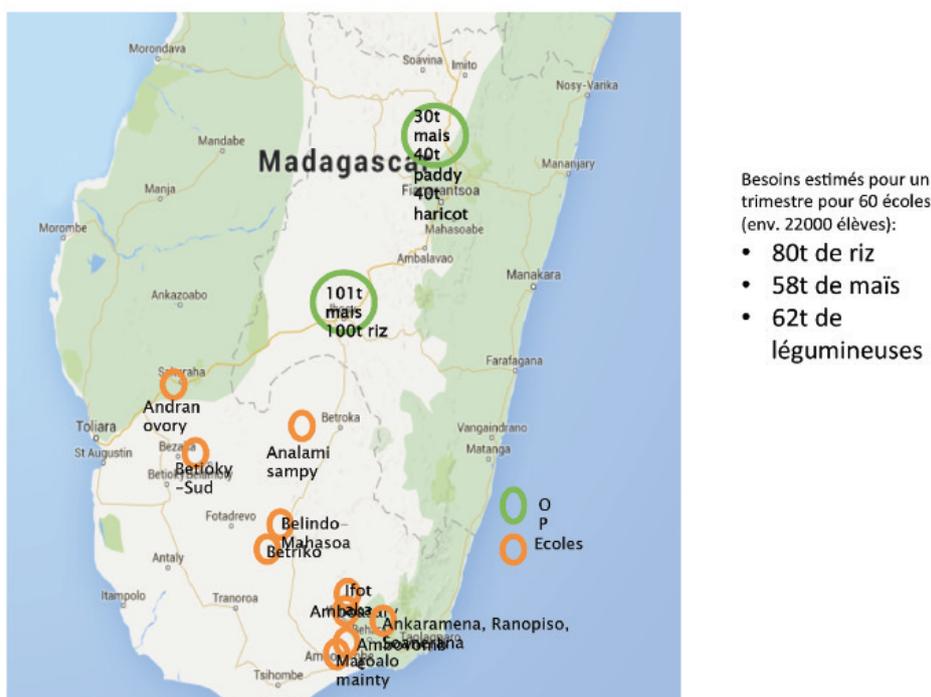
Lors du travail de conception du programme pilote, un travail minutieux de profilage des organisations paysannes ainsi que les enquêtes de référence auprès des autorités agricoles des régions du sud de Madagascar, ont permis d'établir les hypothèses suivantes :

- Sur la base des statistiques de production vivrière disponibles par district (source : MINAGRI) un bilan vivrier avait établi un déficit de denrées pour de nombreux districts pour l'année 2016 dans les trois régions cibles pendant la période de soudure. Ceci avait conduit l'équipe de PCD à lancer une deuxième phase de collecte de données dans les régions périphériques de Haute Matsiatra et Ihorombe, reconnues d'après l'analyse situationnelle comme des régions à fort potentiel et excédent de production.
- Une carte des zones potentielles d'approvisionnement avait été dressée pour un approvisionnement au mois de janvier 2016 (ci-après), avec la recommandation d'inclure les zones périphériques dans les périodes de soudures ou de déficit de production. En outre,

un inventaire des partenaires de développement, tel que le FIDA à travers son programme AROPA dans les régions d'Anosy et d'Androy, avait fait ressortir les possibilités d'alliances et de partenariats pour le soutien agricole.

- Les nombreuses enquêtes et discussions menées par les consultants de PCD avaient suggéré une forte motivation des OP et des partenaires pour contribuer au programme ASBAL. Par ailleurs, il avait été établi que les agriculteurs recherchent des marchés pour écouler leurs produits. Les résultats de l'étude de référence avaient montré que les OP cherchent principalement à augmenter leur revenu et débiter une activité commerciale.
- Bien que la récolte ait lieu le plus souvent en mars/avril, la période de vente la plus importante se situe plutôt entre septembre et décembre. Le lancement des appels d'offres ayant coïncidé avec la période de vente, on s'attend donc à ce que la mise en œuvre pratique des modalités technique développée ci-après reflète ces dispositions. Il avait été suggéré que l'éloignement des OP par rapport au chef-lieu de région nécessiterait une plus large diffusion de l'information d'appel d'offres.

Figure 3 : Cartographie des écoles pilotes et sources d'approvisionnement pendant période de soudure



Malgré ces prévisions, **le phénomène El Niño**, qui a touché une grande partie de l'Afrique sub-Saharienne, a aggravé une situation déjà difficile dans les régions du sud. Selon un rapport alarmant de la FAO et du PAM, publié en octobre 2016<sup>8</sup>, la campagne agricole 2015/16 a baissé significativement dans le sud, en particulier dans les régions d'Androy, d'Anosy, d'Atsimo- Andrefana, et d'Ihorombe. Dans la région d'Androy la production de maïs a diminué de 80% cette année par rapport à l'année dernière. Ceci a représenté un défi pour le programme ASBAL, d'où la nécessité de mettre en place des solutions alternatives au cas où les conditions climatiques nuiraient aux récoltes. L'analyse de la mise en œuvre ci-après permet d'approfondir le sujet et proposer des alternatives pour parer à de telles situations.

Dans la théorie du changement développée lors de la conception d'un programme d'ASBAL national, d'un point de vue technique et de l'approvisionnement, quatre résultats à court termes étaient espérés :

- Le processus de contractualisation est en place,
- La demande de produits est agrégée,
- Le nombre d'intermédiaires dans la chaîne de valeur est réduit, profitant davantage aux petits exploitants agricoles,
- Les organisations paysannes ont un marché stable et proche pour vendre leur excès de production.

L'une des suppositions clés pour obtenir ces résultats est une augmentation des investissements du Minagri et des autres partenaires dans le développement agricole.

### 2.3.2 ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE

La politique nationale d'alimentation scolaire développée récemment met clairement en avant le fait que le MEN est dans un processus de transition qui va prendre du temps et qui va nécessiter un engagement fort des partenaires de développement ainsi que de des autres ministères. « *Pendant cette transition, toutes les procédures doivent être confirmées : procédures d'achats ; contrôle de la*

*qualité des denrées alimentaires ; mode d'accompagnement des petits producteurs* »<sup>9</sup>.

Cette partie accompagne déjà cette réflexion autour de l'analyse des contraintes rencontrées au cours des procédures d'appel d'offres, de la disponibilité et des prix des denrées et du contrôle de qualité, en proposant des recommandations en vue d'améliorer le processus.

## A) LES PROCÉDURES D'APPEL D'OFFRES ET DE PASSATION DE MARCHÉ

### I. Les appels d'offres pour l'approvisionnement des denrées de base

Les modalités définies dans le manuel de gestion prévoient un délai de 30 jours d'affichage pour les appels d'offres « avis spécifique d'appel public à la concurrence » et de 30 jours pour la remise des offres. La cible principale des appels d'offres sont les organisations paysannes des 3 régions, en ligne avec les objectifs de développement de la production agricole et d'appui à l'agriculture.

#### Réalisations

- Le lancement des appels d'offres, qui devait initialement se faire au mois de mai 2016 a pris du retard, principalement dû aux délais de validation des procédures et de la constitution des dossiers d'appels d'offres. Le nombre de jours d'affichage a été divisé en deux périodes car les 2 DREN ont affiché pour 10 jours d'abord puis 20 jours après.
- L'information sur les appels d'offres a été faite par affichage public sur les murs des DREN, directions régionaux de l'agriculture et élevages et n'a pas été diffusée auprès des autres acteurs agricoles régionaux. Selon les entretiens menés avec les Coordonnateurs Internationaux de l'AROPA à Anosy, la chambre d'Agriculture n'était pas au courant de l'existence de l'appel d'offres. De même, le Président de la Maison des Paysans dans la région d'Atsimo Andrefana et la chambre d'agriculture à Androy n'avaient pas entendu parler de l'émission de l'appel d'offres. Le responsable de la chambre d'agriculture a même affirmé qu'elle aurait pu faciliter

<sup>8</sup> <http://www.fao.org/3/a-i6335f.pdf>

<sup>9</sup> Politique nationale d'alimentation scolaire, MEN. 2016

l'intervention auprès des OP pour répondre à l'appel d'offres.

- Il n'y a pas eu d'OP soumissionnaire dans aucune des régions. Seuls deux commerçants/grossistes ont répondu à l'appel d'offres à Atsimo Andrefana. Dans les deux autres régions, au terme de l'affichage aucun soumissionnaire n'avait répondu à l'appel d'offres. La procédure a alors dû être relancée et deux fournisseurs (1 par région) ont été retenus.

## Analyse et recommandations

Malgré des efforts de sensibilisation entrepris auprès d'OP et autres partenaires de développement dès la phase de conception du programme et lors des nombreuses descentes sur le terrain par les consultants de PCD et le MEN en préparation de la mise en œuvre, fort est de constater que l'un des résultats attendu de l'ASBAL – ouvrir le marché aux producteurs de base- n'a pas été obtenu ce premier trimestre. Ces résultats ne remettent pas en question la participation des OP en tant que telle dans la chaîne d'approvisionnement. Il faut reconnaître que d'importants délais dans la mise en œuvre n'ont pas joué en faveur du programme tel qu'il avait été conçu. Cependant, la non-implication des partenaires agricoles majeurs, listés dans le document de conception comme essentiels à la bonne marche de l'ASBAL (et au contrôle des coûts comme on verra plus loin) pose problème, non seulement en termes de portée de l'information mais aussi en terme de transparence. Les recommandations sont les suivantes :

- Commencer les procédures d'appel d'offres au minimum deux (2) mois avant la rentrée scolaire.
- Impliquer les partenaires agricoles dans la structuration et la préparation des OP pour l'entrée dans ce marché de manière durable.
- Diversifier les régions d'approvisionnement et étendre les appels d'offres aux régions adjacentes (recommandé pendant la phase de conception)
- Mettre les moyens dans la diffusion de l'information. (Exemple : radio, membre du

CoPiANSS, journaux locaux). L'affichage uniquement sur les murs de la DREN n'est pas optimal.

- Mieux adapter les procédures de passation des marchés publics pour l'ASBAL et éditer le manuel de gestion en fonction. A cette fin, un mini-atelier avec la commission de régulation des marchés est suggéré pour comprendre la marche à suivre afin d'intégrer les négociants / commerçants dans le processus.

## II. Les appels d'offres pour les transports

Le rapport de conception avait proposé que les DREN aient recours à la liste des transporteurs du PAM pour lancer un appel d'offres aux transporteurs. Des contrats biannuels (tous les 6 mois) devraient être signés avec les transporteurs retenus pour le transport trimestriel des chefs-lieux aux écoles.

### Réalisations

Les DREN ont contracté des transporteurs qui ont assuré la livraison auprès des écoles dans un temps moins long que ce qui était prévu dans le manuel de gestion (5 jours par CISCO). Au moment de la rédaction du rapport la question de savoir si les quantités livrées au niveau du chef-lieu ont bien été les mêmes que les quantités livrées aux écoles reste en suspens.

### Recommandations

Il est impératif de modifier le manuel de gestion pour prendre en compte le fait qu'il n'est pas possible d'utiliser la liste des transporteurs agréés du PAM comme critère de sélection lors de la réception des offres.

## III. Les appels d'offres pour l'achat de sel et d'huile

- L'achat de gros par les DREN pour le sel iodé et l'huile s'est fait par appel d'offre, dans le même lot que les denrées sèches.
- Les condiments reçus respectaient les critères de qualité mais n'ont pas été livrés dans les quantités requises dans la région Atismo Andrefana, le point focal n'ayant pas pu vérifier les quantités livrées.

## Analyse et recommandations

Ni le manuel de gestion ni le rapport de conception ne mentionnent l'achat de condiments par processus d'appel d'offres. Le sel et l'huile devaient être directement achetés par les points focaux auprès de détaillants. La suite du document sur les prix montrera les raisons qui justifiaient une telle démarche et la pratique a démontré que cette recommandation doit être respectée pour le contrôle des coûts.

## B) SOURCES ET PRIX DES MARCHANDISES

### I. Sources d'approvisionnement

Les enquêtes de base avaient clairement identifié l'intérêt par la nouvelle approche de vente aux écoles qui vise à développer la filière commercialisation des petits paysans déjà regroupés sous forme d'organisation paysannes . Au niveau communautaire, le potentiel de vente des produits frais aux écoles représente un potentiel de développement pour les groupements de femmes et parents d'élèves agriculteurs.

- Comme indiqué plus haut, seuls les commerçants/négociants ont répondu aux appels d'offres et ont été contractés et leur source d'approvisionnement ne sera connue que lors d'enquêtes ultérieures.
- L'approvisionnement de produits frais par les écoles dans les régions qui ont commencé l'utilisation des fonds FEFIS en octobre semble avoir été possible. La composition et source (marché, groupement de femmes etc.) des denrées achetées dans chaque région n'était pas encore connue au moment de l'écriture du rapport.
- Du maïs non concassé a été livré tel que prévu mais les écoles déplorent l'état de pillons et demandent que du maïs concassé soit livré.
- La quantité de sel prévu au menu (5g) est considérée comme trop importante par les écoles.

## Analyse et recommandations

Les expériences pays sur l'ASBAL montrent que les unités contractualisées pour approvisionner des cantines scolaires doivent être suffisamment importantes pour agréger leurs produits. A l'heure actuelle, seules certaines OP auraient la quantité nécessaire pour répondre aux besoins du programme et la structuration adéquate. La volonté des OP de vendre en commun est là mais nécessité du temps et un appui spécifique qui prendra du temps. Afin de pallier ces déficits et en étant conscients qu'un programme d'ASBAL passe par différentes phases de transitions, deux modèles alternatifs s'offrent au MEN :

- Le premier est un modèle qui avait déjà été suggéré pour répondre à l'insuffisance de l'offre dans les régions cibles en allant s'approvisionner auprès des régions périphériques en sachant qu'il faudra redéfinir le mécanisme d'approvisionnement puisqu'il s'agirait d'acheminer des vivres en provenance des zones plus stables en matière de sécurité alimentaire aux écoles des zones en insécurité alimentaire. Plusieurs questions devraient être adressées : Comment se passerait l'appel d'offres ? Comment l'information serait-elle transmise ? Où les OP devront-elles livrer leurs marchandises ? Les réseaux de transport sont faibles et risquent d'entraver l'acheminement des vivres.
- Le deuxième modèle propose une approche ayant pour objectif d'améliorer les conditions des exploitants agricoles de façon progressive. Au lieu de passer directement par un circuit court entre le producteur, le DREN et le consommateur (l'enfant), il s'agirait d'appuyer les négociants des zones rurales pour en retour apporter des résultats positifs aux petits exploitants agricoles. L'implication des négociants dans la vente de denrées pour le programme d'ASBAL peut permettre aux petits exploitants de surmonter leur manque d'accès aux marchés à partir du moment où un travail de sensibilisation en amont évite l'exploitation de ces derniers. Le renforcement des OP est mené en parallèle. Cette approche a été développée au Kenya dans le cadre de la transition progressive des écoles

gérées par le PAM à l'appropriation nationale. Pour répondre à la faible capacité des producteurs locaux au Kenya, les partenaires de développement (SNV et PCD) ont organisé des tables rondes pour renforcer les liens entre OP et négociants.

Quelques observations avaient été formulées lors de l'élaboration du manuel de gestion quant à l'émission d'un appel d'offres en un (1) seul lot par CISCO. Ceci est à l'origine de barrières à l'entrée pour les OP, qui n'ont pas nécessairement la capacité de fournir en un lot toutes les quantités requises pour les écoles d'une CISCO. Aussi, la quantité de sel aux menus doit être reconsidérée lors de la redéfinition des menus car les quantités proposées initialement (5 g par enfant par repas) sont trop élevées. Aussi les discussions sur la faisabilité de livraison de maïs pré-concassé est à ré-initier en réfléchissant aux incidences sur les délais de stockage.

## II. Prix des produits alimentaires

La faisabilité de la mise à l'échelle nationale de tout programme d'alimentation scolaire et de leur pérennisation dépend de la capacité à approvisionner les denrées alimentaires à des prix conformes aux prévisions budgétaires. Dès le premier cycle d'approvisionnement, il ressort que le modèle développé a saisi le type de denrées appropriées, disponibles sur le marché et permettant de constituer des rations scolaires nutritives.

Denrées	% prévu dans la composition du menu	Equivalent pour la région AA (Kg)
Maïs	26%	9475
Riz	39%	14208
Légumineuses	27%	9864
Huile de soja	5%	1974
Sel iodé	3%	986.8

<sup>12</sup> Voir le détails de calcul des coûts dans le rapport de conception

<sup>11</sup> Le rapport spécial de la FAO/PAM d'évaluation des récoltes et de la sécurité alimentaire (octobre 2016) précise: "Depuis janvier 2016, ce sont les prix des «produits vivriers non transformés» qui ont le plus augmenté (5,5 pour cent). L'indice des prix du riz blanc suit la même tendance haussière que ceux des autres produits alimentaires, mais la fourchette de variation est moins importante."

## Réalisations

- Sur la base des bordereaux de prix inclus aux réponses d'appel d'offres à Atsimo Andrefana, il semblerait que le programme pilote ait permis d'approvisionner avec succès les produits de base conformément à la conception du menu, dans les rations recommandées et quantités appropriées, résumées dans le tableau adjacent. Une vérification sera cependant à faire à la fin du premier trimestre auprès des écoles.
- Toutefois, lorsqu'on analyse le prix des produits de base achetés par les DREN, les résultats sont révélateurs d'une augmentation significative par rapport aux prix du marché. Au cours de la conception du projet pilote, les prix historiques du riz, du maïs, des légumineuses, du sel et de l'huile ont été utilisés comme base du calcul, en prenant en considération les fluctuations de prix au cours des années<sup>10</sup>. Il en résultait une variance de 21% des prix du menu en moyenne, qui a été appliquée à la valeur moyenne budgétisée de chaque repas pour tenir compte de toute variation des prix des produits de base.<sup>11</sup>
- Les deux bordereaux d'offre de prix présentent tous les deux des coûts unitaires plus élevés que ceux projetés pour le calcul théorique et il y existe également de forts contrastes entre les deux offres. Ces différences de prix sont les plus significatives dans le cas du maïs, du riz et de l'huile. Les trois graphiques ci-dessous présentent les prix historiques (sur la base des données des marchés), les prix projetés (estimés en phase de conception) et les prix des deux fournisseurs ayant répondu à l'appel d'offres à Atsimo Andrefana.

## Analyse et recommandations

Dans l'hypothèse où l'offre la plus compétitive ait été choisie (fait qui n'a pu être vérifié au moment de la rédaction du rapport), il ressort que les dépenses du programme sont plus élevées que ce qui avait été projeté pour toutes les denrées sauf le maïs, où un prix égal au prix projeté a été payé. On constate aussi que les prix de l'huile sont extraordinairement

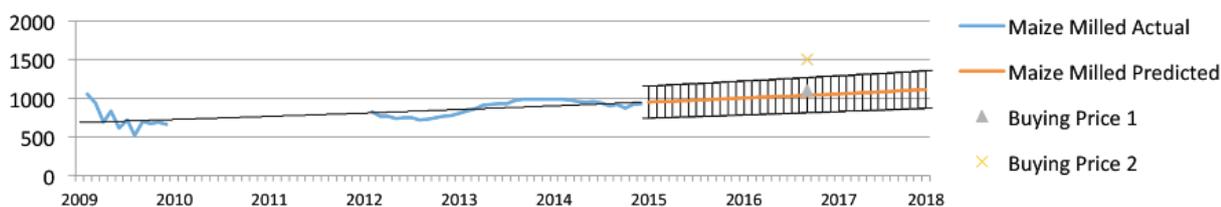
plus élevés et en dehors de la variance standard calculée pour cette marchandise, telle qu'indique sur les diagrammes ci-dessous par les limites noires de chaque côté de la ligne de prix prédits.

Ces résultats sont interprétés comme une conséquence du manque de concurrence dans le contexte des appels d'offres (peu de soumissionnaires) et au fait que seuls les commerçants/grossistes aient répondu aux appels d'offres, et non les producteurs. Selon la logique de dynamique des marchés les prix devraient

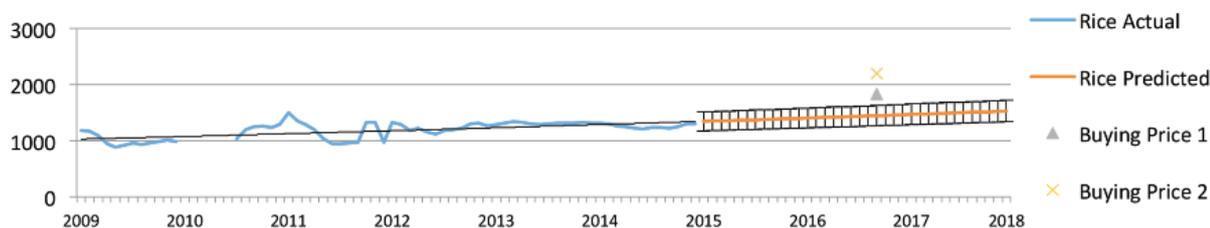
normalement être menés à la baisse selon un principe de concurrence. Les expériences ASBAL ont montré que le clientélisme fait monter les coûts des programmes d'alimentation scolaire et menace leur survie.

Au moment de l'analyse, les prix d'achat n'étaient pas disponibles pour les deux autres régions mais ils seraient, selon les responsables des passations de marché encore plus élevés qu'à Atsimo Andrefana avec un seul commerçant/grossiste candidat par région.

#### **Mais : Prix régionaux Atsimo Andrefana**



#### **Riz : Prix régionaux Atsimo Andrefana**



#### **Huile : Prix régionaux Atsimo Andrefana**

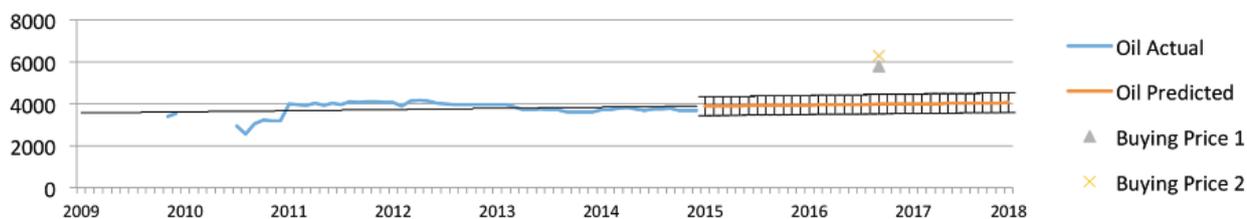


Figure 4 : Variance des prix des denrées projetés Vs réels 2016 Atsimo Andrefana

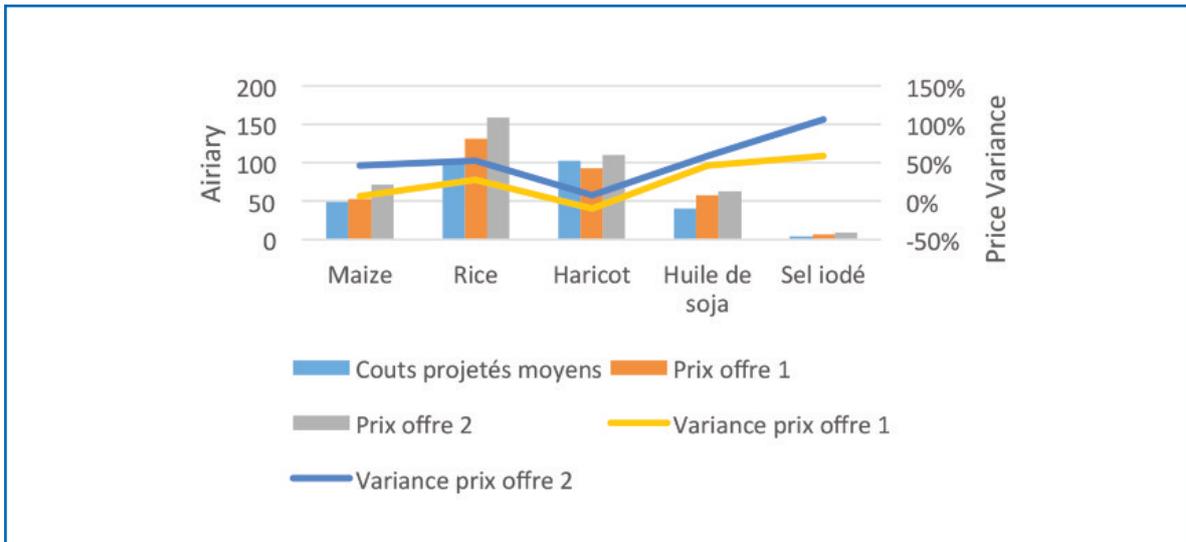
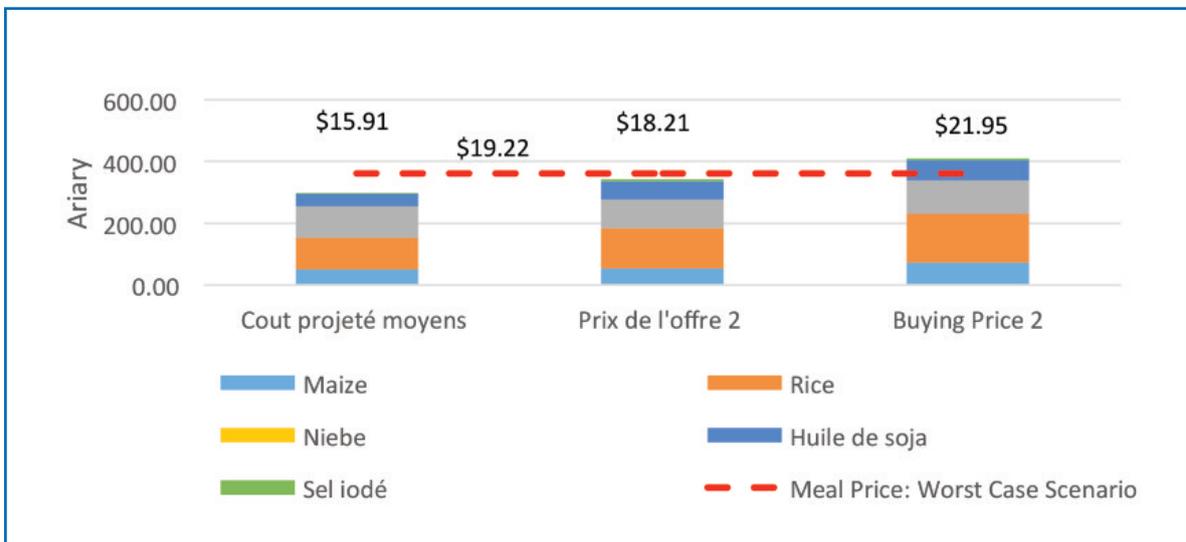


Figure 5 : Comparaison coûts projetés Vs réels 2016 Atsimo Andrefana



La mesure dans laquelle les prix élevés ont eu un effet sur le coût par enfant du programme était limitée par les 21% de variance appliqués dans la conception du pilote. Le schéma ci-dessous montre comment le coût moyen de 15,91 USD/enfant/an (coût pour les denrées uniquement) est augmenté de 21% pour représenter le cas le plus défavorable avec un coût de 19,22 USD/enfant/an

Les prix de l'offre sont cependant indicatifs de la pertinence de la conception du programme, car les prix payés, bien que plus élevés que prévu, se traduisent toujours par un coût global compétitif par

enfant et par an de 27,84 USD pour l'offre la moins chère et de 30,88 USD pour l'offre la plus chère, toutes choses égales par ailleurs, contre les 26,03 USD estimés. On s'attend toutefois à ce que ces prix s'équilibrent et s'ajustent autour du coût estimé avec un processus d'appel d'offres plus concurrentiel et au fur et à mesure que les acteurs du programme deviennent plus conscients des prix du marché. Il faudrait veiller à l'existence d'un système approprié de contrôles et de recoupements lors de la sélection des fournisseurs afin d'éviter que les DREN « choisissent » des fournisseurs et permettre ainsi un système transparent et juste.

Figure 6 : Prix de base prévus vs prix de l'offre

Denrées	Kg/repas	Kg approvisionnés pour le pilote	Coût moyen projeté	Prix de l'offre 1	Prix de l'offre 2	Variance prix 1	Variance prix 2
<b>Mais</b>	0.048	9475	49.30	52.81	72.02	7%	46%
<b>Riz</b>	0.072	14208	103.32	131.75	158.39	28%	53%
<b>Légume</b>	0.025	9864	102.23	92.47	109.96	-10%	8%
<b>Huile de soja</b>	0.01	1974	39.74	58.07	63.08	46%	59%
<b>Sel iodé</b>	0.005	986.8	4.25	6.75	8.75	59%	106%

Les coûts de l'ASBAL avaient été, au moment de la conception, convertis en dollars américains pour faciliter les prévisions budgétaires et permettre des comparatifs de coûts de programme avec d'autres projets pays. Cela implique cependant une prise en considération des taux de change utilisés pour les besoins de programmation au début de chaque exercice. Pour le calcul des montants à transférer aux régions pour le premier semestre, un taux de 3200 Ariary par 1 USD a été utilisé, proche du taux appliqué au calcul du coût théorique en novembre 2015.

Bien que l'USD / Ariary soit resté dans une fourchette de +/- 10% au cours de l'année dernière, les variations des taux de change peuvent affecter le coût total d'un programme. Plus précisément, le cours des monnaies peut influencer sur le prix des matières premières et doit donc être pris en considération dans le choix des prix des produits (par exemple choix entre riz destiné au marché d'exportation et maïs produit localement) pour le programme ASBAL.

### C) LE CONTRÔLE QUALITÉ

L'importance du contrôle qualité a été répétée maintes fois dans les différents rapports et lors des visites de terrain. Dans le cadre du programme, le point focal au niveau du DREN et les agents commissaires de commerces rattachés à la Direction Régionale du Commerce (DRC) s'assurent de la qualité et sécurité des denrées avant livraison aux écoles. Dans la première phase la certification devait se faire par les procès-verbaux pour vérifier 1) la conformité des aliments transférés et de leur

emballage, 2) l'homogénéité (taux de brisure identique) et 3) l'absence de contaminants physiques tels les fragments de cailloux ou autres (aliments triés).

### Réalisations

- La DRC a dès le début des formations été présente et engagée dans la région d'Atsimo Andrefana. Selon les responsables de la cellule des cantines du MEN, le contrôle qualité a été effectué dans les trois régions et des procès-verbaux attestant de la conformité des produits ont été émis par la DRC.
- Le contrôle qualité s'est basé sur des critères d'odorat et de vue car les responsables des directions régionales de commerce ne disposent pas de lampes UV ni d'autres outils de mesure.
- Un responsable de CISCO a communiqué au consultant que le maïs livré dans son école était « pourri », présentant donc des signes de moisissures qui représentent un risque important de sécurité sanitaire pour les enfants.

### Analyse et recommandations

Le contrôle qualité est une étape difficile, si ce n'est pas plus délicat de la chaîne d'approvisionnement. Une étude antérieure avait exposé les différents responsables qui pourraient assurer le contrôle qualité. A ce niveau, l'hypothèse que les partenaires de développement et autres institutions comprennent et appuient le programme pilote ASBAL est partiellement validée. Les contraintes de temps et le manque d'éléments d'informations n'ont pas permis

aux auteurs de ce rapport d'analyser dans quelle mesure les autres ministères se sont engagés concrètement dans le programme.

Pour la suite, il faudra entretenir davantage de relations avec la direction du commerce, avec un planning établi largement en avance pour comprendre quand leurs services sont nécessaires et plaider auprès de partenaires de développement publics et privés pour le contrôle qualité et la nécessité de disposer de matériels de tests.

## D) LOGISTIQUE

L'une des hypothèses de base lors de la conception du programme était la disponibilité et l'accessibilité de magasins de stockage au niveau des écoles et du chef-lieu de région pour stocker les denrées sèches.

### I. Gestion des stocks au niveau des entrepôts régionaux

#### Réalisations

- Dans une volonté de tout faire pour que la première phase du pilote soit un succès, le suivi de la mise en œuvre du pilote a montré une forte volonté politique régionale et un plaidoyer pour que les denrées achetées par la DREN soient stockées dans de bonnes conditions. Les trois régions ont utilisé les infrastructures locales mises à disposition par différentes institutions. A Anosy, les magasins de la chambre de commerce ont été utilisés tandis qu'à Androy, l'institut national de formation pédagogique aurait mis à disposition ses locaux.
- Selon les responsables de la cellule des cantines, les entrepôts répondent aux normes de salubrité. Les DREN se sont acquittées des frais d'entreposage et ont pris à leur charge l'achat de palettes, en respectant les procédures de mise en œuvre. Chaque DREN a également nommé un magasinier et un gardien.
- Cependant, il n'y a pas eu d'achat de balance ce qui a conduit les DREN à utiliser la balance du fournisseur lors de la vérification des quantités livrées, ce qui entraîne des risques de fraude.
- Aucun détournement n'a été enregistré, la durée du passage des vivres aux magasins des DREN fut courte.

- Enfin, les agents de la CNCS déployés sur le terrain ont pu constater que les fiches d'entrée et de sortie des stocks n'étaient pas disponibles.

## Analyse et recommandations

Les efforts des DREN en ce qui concerne le stockage des vivres pour cette première phase de lancement du pilote sont remarquables. Les enquêtes de référence avaient mis en avant la possibilité de risques liées à des capacités de stockage insuffisantes et/ou mauvais entretien mais il semblerait que des solutions pratiques et fiables aient été trouvées dans les trois régions. A ce stade, il n'est pas possible de se prononcer quant à la pérennité des entrepôts car la durée d'entreposage fut très courte.

Le CoPILANSS devra tout de même réfléchir à la question de la pérennité des entrepôts de stockage dans les régions d'Anosy et d'Androy car les entrepôts qui ont été utilisés pourraient ne pas être disponibles à d'autres saisons. Par ailleurs, un planning d'achats précis et établi longtemps en avance devra être mis en place tout en s'assurant que les DREN achètent le matériel nécessaire et disposent de locaux répondant aux normes.

### II. Gestion des stocks au niveau des écoles

D'après les entretiens de triangulation des informations menées auprès des régions, certaines sources ont révélé que les quantités reçues n'étaient pas toujours en adéquation avec ce qui était prévu. Ce serait au niveau de transporteurs que les quantités diminueraient, fait à vérifier par conciliations de bordereaux. Lors d'enquêtes de référence, la plupart des locaux de stockage au niveau des écoles correspondaient aux normes du PAM mais un suivi sera à effectuer annuellement pour vérifier l'état des palettes, de l'étanchéité et de la ventilation.

## 2.4 FAISABILITÉ FINANCIÈRE

L'étude financière de l'ASBAL, comme dans le cadre d'une création d'entreprise, est un processus itératif qui permet de faire apparaître les besoins financiers du projet à construire et les possibilités de ressources qui y correspondent. Cette analyse rappelle les projections financières du pilote ABSAL

à partir de la conception des coûts directs et des ressources connues disponibles. Elle teste également l'opérationnalité des processus financiers conçus en analysant les données de processus de mise en œuvre du projet pilote.

### 2.4.1 HYPOTHÈSES SUR LES COÛTS ET LES RESSOURCES

L'élaboration d'un plan de financement prévisionnel pour la phase pilote en novembre 2015 a permis de déterminer les capitaux nécessaires pour lancer le projet. Il est nécessaire d'évaluer les besoins

permanents de financement ainsi que les ressources financières à rechercher pour assurer la viabilité du projet. Cette partie tente de poser les bases de calcul pour comprendre les besoins de financement pour le pilote ASBAL, en approfondissant l'analyse des coûts proposée en conception théorique.

### A) LES COÛTS PRÉVISIONNELS DU PROJET

Dans le cadre de la mise en œuvre d'un projet pilote d'alimentation scolaire, on peut déterminer trois grandes catégories de coûts :

Catégories de coûts	Les coûts directs de l'ASBAL	Les coûts de mise en œuvre par les autorités	Les coûts d'appui externe
Détails	Coûts alimentaires Coûts liés à l'approvisionnement Coûts direct de gestion (SE, visite de suivi au niveau régional) Coûts récurrent indirects (restockage cuisine, entretien infrastructure et..)	Coûts de personnel et matériel Visites de suivi des autorités centrales Coûts de formation Coordination et réunions Coûts de gestion financière Communication et plaidoyer Coûts pour l'organisation de l'offre dans le domaine agricole	Etude de faisabilité Appui technique Etude évaluation à mi-parcours Evaluation finale

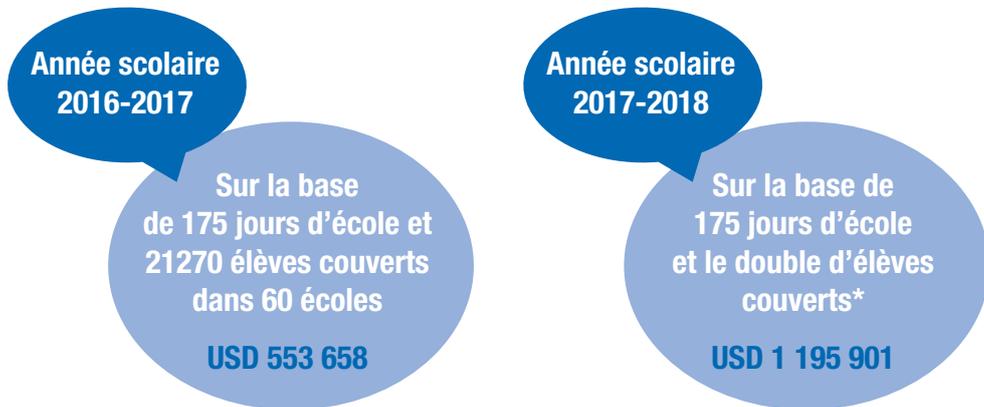
#### i. Les coûts directs de l'ASBAL

Les coûts directs de l'ASBAL ont été calculés dans le cadre du travail de conception du programme. En résumé<sup>12</sup>, **l'analyse des coûts des denrées alimentaires s'est basée sur le prix** des denrées qui constituent le panier alimentaire. Les prix ont été calculés en utilisant une tendance sur cinq ans des prix historiques lorsque ces données étaient disponibles (les graphes correspondants sont retranscrits dans la partie de faisabilité technique), ce qui a permis d'explorer la volatilité des prix. **Les coûts liés à l'approvisionnement** ont été estimés sur la base des coûts de transport du PAM, le contrôle qualité, la transformation et la mise en sac

des vivres. **Les coûts de gestion** au niveau régional incluent les frais de fonctionnement, le suivi-évaluation, le carburant pour véhicules.

Pour le calcul des besoins budgétaires du programme pilote ASBAL, les coûts par élève et par an sont retranscrits sous formes d'investissement total en USD pour l'année académique de septembre 2016 à juillet 2017 (Figure ci-dessous). Le calcul prend en considération l'inflation des prix pour l'année. Cependant ces budgets restent des estimations. Des hausses de prix des denrées hors des variations prévues, des taux d'inflations élevés ou des sur-dépenses de gestion peuvent faire varier les coûts.

<sup>12</sup> Les bases de calcul et la répartition des coûts sont disponibles dans le rapport de conception



#### Budget programme pilote d'ASBAL sur 2 années

### ii. Les coûts de mise en œuvre par les autorités

Ils constituent un investissement nécessaire en phase de démarrage et correspondent aux frais de formation à tous les niveaux de gestion (CCPCS, CLG, FEFFI, autorités de districts), frais d'équipement informatique, impression des outils, missions d'appui et de suivi des instances étatiques nationales. Dans le cadre d'un lancement de cantines dans de nouvelles écoles (non précédemment couvertes par le PAM), les coûts de construction des réfectoires feraient aussi partie de cette catégorie de coûts. En phase pilote et de démarrage, ces coûts sont forcément d'ampleur et ne peuvent par conséquent y être inclus. Dans la logique d'économie d'échelle et la perspective d'un programme à étendue nationale, ces coûts marginaux seront progressivement absorbés dans le coût net de l'ASBAL.

### iii. Les coûts d'appui externe

Le lancement d'un nouveau produit, d'un nouveau projet requiert souvent l'intervention d'expertise externe au projet. Dans le cadre de l'ASBAL, il s'agit de coûts d'appui technique pour la conception et l'analyse de la faisabilité du projet, de coûts d'évaluation à mi-parcours et d'évaluation finale, de coûts d'appui technique pour les adaptations éventuelles proposées par les évaluations. Ces coûts

sont à prévoir aux différents stades du cycle de projet. Sur la base de l'expérience des phases pilotes d'autres pays, ils sont le plus souvent couverts par des partenaires techniques et financiers.

### B) SOURCES DE FINANCEMENT POUR LE PROGRAMME ASBAL

Les programmes d'alimentation scolaire à Madagascar ont été principalement initiés avec des financements extérieurs. Les cantines scolaires de la capitale, initiées sur financements du gouvernement démontrent cependant la capacité financière et la volonté d'appropriation nationale.

Les coûts spécifiques du programme pilote d'ASBAL sont couverts par un financement du Fond pour le Partenariat mondial pour l'Education pour financer le Projet d'Appui d'Urgence à l'Education pour Tous (PAUET), géré par l'Unité d'appui technique (UAT) du Ministère de l'Education. Le démarrage du projet ASBAL était prévu en 2014 pour une période de 3 ans avec une mise à l'échelle progressive du projet pilote jusqu'à fin 2016. Au vu des retards de démarrage et dépendamment de la flexibilité des délais de clôture du projet PAUET, les **financements à court terme** pourraient en théorie être disponibles pour couvrir les coûts du projet pilote ABSAL et l'appui technique jusqu'à juillet 2018.

Le plan sectoriel de l'éducation (PSE), dont la validation prévu pour le mois de novembre 2016, financé conjointement par l'Etat, la Banque Mondiale et le GPE jusqu'en 2021 pourrait potentiellement couvrir une partie des besoins de financement de l'ASBAL sous le pilier 'alimentation scolaire'.

Que ces sources de financement soient disponibles ou pas, il appartient au MEN de développer un plan de financement précis à partir des activités suggérées dans le plan de développement technique. Ce plan, comprenant les coûts et les dates butoirs des différentes activités sera un document clé pour plaider auprès des partenaires.

***['Dans le schéma d'une volonté d'appropriation de l'alimentation scolaire par l'Etat, le Ministère du Budget et des Finances doit garantir une source de financement stable et indépendante des organismes pour assurer un flux de financement durable. Il doit ainsi dédier et inscrire une ligne budgétaire pour l'alimentation scolaire dans la Loi des Finances.]***

**Sur le long terme**, la politique nationale pour l'alimentation scolaire recommande :

Dans l'idée d'une mise à l'échelle du projet ASBAL après la phase pilote, des financements propres devront donc être soulevés.

- Des mécanismes innovants et diversifiés de co-financement peuvent être recherchés. Un livre ressource sur les programmes d'alimentation scolaire<sup>13</sup> publié cette année par PCD, évoque que même si la grande majorité des financements proviennent des finances publiques (Afrique du Sud, taxes – Brésil trésorerie publique, Mexique, amalgame entre taxes régionales et financement central), il existe des partenariats innovateurs avec le secteur privé comme au Chili. Les possibilités de financements issues du secteur agricole doivent également être explorées.
- Il est recommandé que les coûts de mise en œuvre et les coûts d'appui soient dans un premier temps couverts par les partenaires externes tandis que les financements du gouvernement couvrent progressivement les coûts directs.
- Il est nécessaire de différencier l'alimentation scolaire et les programmes d'urgence, qui nécessitent des fonds spécifiques (exemple de l'Ethiopie). Le plus judicieux serait, dans un premier temps, de laisser les situations d'urgence au PAM et organismes spécialisés dans l'urgence et de focaliser les ressources dans les zones à moindre risque.

#### **2.4.2 ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE**

L'analyse des flux financiers se centre sur 4 hypothèses émises lors du développement de la théorie du changement.

- Les ressources financières sont disponibles et mobilisées pour les coûts directs (denrées et coûts directs de fonctionnement) de l'ASBAL dans les temps voulus.
- Les flux financiers entre acteurs régionaux pour l'approvisionnement s'effectuent dans les délais et procédures prévues.

<sup>13</sup> Global School Feeding Sourcebook: Lessons from 14 Countries, Lesley Drake et al, 2016, Imperial College Press

- Les ressources humaines sont mobilisées pour assurer la gestion, le SE et le contrôle qualité à tous les niveaux institutionnels.
- Les ressources pour les activités de formation, de gestion et de suivi sont disponibles et mobilisées au niveau central.

## A) DISPONIBILITÉ ET MOBILISATION DES RESSOURCES POUR LES COÛTS DIRECTS

Durant la première phase du projet, l'UAT-EPT est mandatée par le MEN pour assurer le transfert de fonds nécessaires à l'approvisionnement des cantines scolaires concernées par le projet au niveau de la DREN. Un transfert de gestion financière au ministère des finances et du budget est prévu sur le plus long terme. Les fonds relatifs aux achats des denrées périssables sont gérés par le FEFFI.

### Réalisations

- La demande officielle de transfert de fonds a été lancée un mois avant la rentrée scolaire pour les coûts directs. Les délais de validation des manuels de gestion, ainsi que l'attente de l'obtention des effectifs officiels et récents d'inscription pour les CISCO concernés pour le calcul des montants à transférer a retardé la demande de fonds.
- Le déblocage actuel des fonds (à partir de la date de demande de transfert) a été relativement rapide pour la région d'Atsimo Andrefana. En revanche, des irrégularités dans la constitution des dossiers (documentation incomplète) des régions d'Anosy et Androy ont retardé le paiement. L'équipe de l'UAT aurait d'ailleurs dû effectuer une descente pour traiter les anomalies de dossier et renforcer les capacités des PRMP. Le retard a eu des répercussions sur le paiement des fournisseurs et des transporteurs.
- Les montants à transférer à chacune des régions ont été bien calculés sur la base des jours ouvrés du 1er trimestre scolaire (60 jours), le nombre d'élèves par région et l'équivalent de 26.03 USD convertis en Ariary.
- La demande officielle de transfert de fonds de l'UAT vers les FEFFI a été lancée dans un même dossier que pour les denrées de base, le 12 septembre. Les flux financiers pour l'achat de

produits frais directement par les écoles, calquées sur les procédures du projet PAOMA, ont mis du temps à être opérationnalisés mais une fois mis en place, se sont déroulés sans encombre. Les fonds sont disponibles dans les comptes des FEFFI bien qu'au moment de la rédaction certaines CISCO attendent que les formations soient dispensées pour lancer les premiers achats.

## Analyse et recommandations

La rédaction de manuels stricts de procédures financières en amont du démarrage de l'ASBAL a permis une mobilisation efficace des financements vers les régions et les FEFFI. Les retards semblent liés essentiellement aux connaissances limitées de ces procédures par les responsables financiers des DREN et le temps que prend l'agrégation des effectifs scolaires auprès de la Direction de la Planification de l'Education. Sont ainsi suggérées :

- Une formation des DREN sur les exigences et conditions requises des procédures financières
- Pour le calcul des fonds à transférer au DREN pour le premier trimestre, l'utilisation des effectifs scolaires de l'année précédente (C'est ce qui est pratiqué) avec une marge de manœuvre qui sera à compenser pour le trimestre suivant (tel que le fait le Kenya).

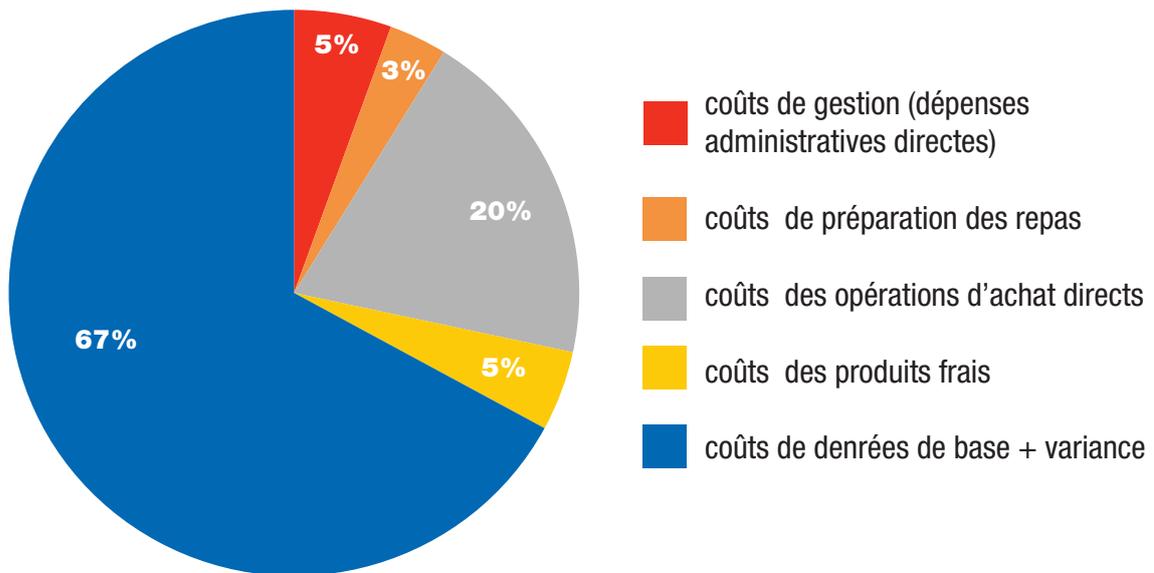
## B) FLUX FINANCIERS AU NIVEAU RÉGIONAL

Le rapport de conception prévoit que les fonds alloués aux achats des denrées alimentaires soient gérés au niveau de la région selon une répartition calculée de manière précise sur la base des coûts réels :

Le schéma proposait la répartition des coûts des denrées périssables et des denrées de base. Une fois les 5% du coût des produits frais enlevés de l'équation (qui ne passent pas par les DREN mais envoyés directement aux FEFFIS), la répartition par les DREN devait se faire comme suit :

Achat denrées de base: 66.1% ; achat directs (transports, transformation riz mais, mise en sac): 23.3% ; frais de fonctionnement (SE, contrôle qualité): 5.8% ; restockage ustensiles: 3.9%. Cette répartition s'applique sur 95% des 26 USD/ élève par an.

Figure 7 : Ventilation des coûts



### Réalisations

- Le DREN d' Atsimo Andrefana a confirmé la répartition des fonds et dit avoir utilisé la répartition décrite dans le manuel de procédures financières, qui diffère de la répartition calculée par PCD pour : 76% pour l'achat de denrées de base et des condiments ; 20 % pour les transports et 4% pour les frais de fonctionnement, tel que présenté sur le tableau ci-après.
- Les 21 jours de délais de paiement des transporteurs et fournisseurs selon les modalités par ordre de virement ont été respecté à Atsimo Andrefana. Cependant, des délais de paiement

des transporteurs à Androy et Anosy ont été observés du fait des délais de transferts de fonds de l'UAT. Pour ne pas retarder l'acheminement des vivres vers les écoles, la cellule a suggéré aux DREN de procéder à la livraison dès la signature des contrats et avant la réception des fonds par les DREN. Les grossistes auraient également été payés dans les délais prévus.

- Les coûts de transports ont bien été calculés en fonction de la distance, du poids et du volume transporté, selon une grille de coûts préétablis auprès des transporteurs accrédités et se basant sur le fond destinés à l'acheminement des vivres de la DREN aux écoles.

Rubrique	% maximum autorisé du montant transféré	Dépenses éligibles
<ul style="list-style-type: none"> <li>Achat de denrées de base et des condiments</li> </ul>	76%	Coûts TTC des denrées livrées au niveau région selon l'adresse indiquée par les DREN (*)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Transports</li> </ul>	20%	Transports du niveau régional vers les écoles (**)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fonctionnement du Programme ASBAL</li> </ul>	4%	Stockage des denrées; Contrôle qualité et quantité ; suivi par les points focaux DREN et CISCO ; fournitures et consommables

## Analyse et recommandations

Il appartient aux DREN et aux autorités de gestion au niveau national de veiller à ce que la répartition des fonds au niveau des DREN soit respectée pour s'assurer que tous les frais relatifs à l'ASBAL soient couverts. Puisque la répartition utilisée diffère de ce qui avait été préconisé de façon scientifique dans le calcul des coûts, le risque de fausser les dépenses et créer des déficits dans les frais de fonctionnement est possible.

Il est suggéré d'actualiser les ratios d'utilisation des fonds des DREN pour les coûts directs de l'ASBAL (hors produits frais) sur la base de l'analyse financière des coûts réels du premier trimestre.

Comme il a été analysé dans la section de faisabilité technique, les prix des denrées de base se sont avérés plus important que les cours des prix agricoles utilisés pour le calcul des 26.03 USD par an. Comme mentionné en chapitre 2.3, plutôt que d'ajuster les montants à transférer aux trois DREN, il conviendrait plutôt de mettre en place des processus robustes de contrôle des prix des soumissionnaires, en s'assurant que le principe de concurrence et de contrôle des procédures d'appel soit respecté.

En ce qui concerne les retards de paiement des fournisseurs locaux, l'expérience d'autres pays montre qu'ils peuvent nuire à la crédibilité du projet et avoir des conséquences sur la viabilité du projet (au Ghana, certains traiteurs, après avoir essuyé près d'un an de retard de paiement, ont décidé de ne plus travailler avec le programme de cantines scolaires<sup>14</sup>).

### C) LES RESSOURCES HUMAINES À TOUS LES NIVEAUX INSTITUTIONNELS

Le thème des ressources humaines est partiellement couvert dans la section de faisabilité opérationnelle. Ici il est abordé sur la base que la mobilisation des ressources humaines a un coût.

Le coût de l'ASBAL par élève par an n'inclut pas le coût des ressources humaines dans la mesure où l'ASBAL fait partie d'un des axes stratégiques du MEN. Les recommandations dans les documents de conception suggéraient la mobilisation de ressources

humaines pour le suivi-évaluation de l'ASBAL et d'investissement de formation pour le personnel en place.

### Réalisations au niveau national

- Jusqu'à ce jour seul le poste de responsable suivi-évaluation au sein de la cellule des cantines du MEN a été créé depuis le lancement du projet ASBAL.
- L'équipe CCPCS n'a pas encore réalisé la visite d'échange de formation pratique.

### Réalisations au niveau régional

- Un point focal ASBAL au niveau des DREN a été désigné plutôt que recruté.
- Au niveau CISCO et ZAP dans les trois régions, le même personnel assigné à la supervision des cantines du PAM est chargé de poursuivre ses fonctions avec les écoles ASBAL.

## Analyse et recommandations

Les consultations auprès des parties prenantes régionales suggèrent que l'ASBAL ne représente pas à priori une charge de travail supplémentaire pour CISCO et ZAP puisque ces 60 écoles étaient auparavant couvertes par le PAM.

Des investissements en termes de ressources humaines sont cependant préconisés pour une meilleure gestion de l'ASBAL au niveau central. Il appartient au Ministère d'engager les ressources humaines suffisantes et qualifiées pour une gestion efficace de l'ASBAL.

Au niveau régional, il faudra attendre la prochaine visite de suivi pour analyser la gestion financière au niveau des DREN. Les fonds alloués pour les frais de fonctionnement ont-ils été suffisants ? Les CISCO et ZAP ont-ils pu effectuer leurs visites de suivi dans la fréquence et les délais prévus ? Les moyens matériels et informatiques mis à leur disposition par les DREN aux niveaux inférieurs ont-ils été adéquats ? Autant de questions auxquelles il faudra répondre et inclure dans le système de suivi-évaluation.

<sup>14</sup> Global School Feeding Sourcebook: Lessons from 14 Countries, Lesley Drake et al, 2016, Imperial College Press

## D) MOBILISATION DES RESSOURCES POUR LES FORMATIONS RÉGIONALES, POUR LA GESTION CENTRALE ET LE SUIVI DU PROJET

Un support technique et logistique minimum notamment au niveau des régions avait été préconisé pour donner aux acteurs du projet les moyens de le mettre en œuvre.

### Réalisations

- Des ressources suffisantes ont été mobilisées pour les sessions de formation des FEFFI et des DREN au niveau régional. Des procédures assez strictes sont en place sur les délais et conditions de demande de financements pour les visites de terrain.
- Les ressources didactiques et informatiques n'ont pas été mises à disposition pour la gestion de l'ASBAL au niveau central malgré les demandes officielles de nouveaux ordinateurs et fournitures de bureau.
- Les infrastructures au niveau écoles, ZAP et Cisco sont présentes pour le bon fonctionnement de l'ASBAL. Cependant les parties concernées déplorent le manque de moyens pour couvrir les coûts de carburant et logistique des visites de terrain.

### Analyse et recommandations

Les procédures financières de l'UAT forcent la cellule à s'y prendre bien à l'avance pour les demandes de financement pour les frais de mission de terrain, ce qui n'est pas toujours facile dans le cadre d'un projet dont la planification d'activités dépend de nombreux acteurs et facteurs.

Une meilleure coordination et transparence de l'UAT sur les moyens disponibles pour la gestion centrale de l'ASBAL a été suggéré par les parties prenantes.

Dans le cadre du programme appuyé par le PAM, les CISCO et ZAP bénéficiaient d'appuis logistiques conséquents (frais de déplacement, essence pour motos) qui doivent être pris en considération par les autorités du MEN.

## 2.5 CONCLUSION DU CHAPITRE

La mise en œuvre du programme ASBAL se fait dans un environnement complexe et dans un contexte socio-économique fragile. La difficulté principale réside dans la façon de trouver un juste équilibre entre les besoins des populations vulnérables, en situation d'insécurité alimentaire critique, et la volonté de piloter le processus de transition d'ASBAL.

Ce chapitre a mis en avant les forces et faiblesses de la mise en œuvre. Pour résumer les éléments qui demandent une attention immédiate ;

- Les procédures financières et de gestion doivent être révisées après deux trimestres de fonctionnement du pilote ASBAL. L'expérience et la pratique permettront de clairement évaluer les délais de mobilisation des fonds vers les DREN et les FEFFI et des fournisseurs par les DREN. Ces délais seront à prendre en considération dans la planification, pour éviter des retards de distribution de repas dans les écoles. En parallèle, l'équipe CCPCS et ses partenaires devront porter une attention immédiate au contrôle de la qualité des vivres et ajuster la description des procédures dans le manuel de procédures. Ceci se traduit par une identification claire du responsable de cette activité et de la dotation en matériel nécessaire (ex. lampes UV, blue box).
- Les stratégies développées dans tous rapports de l'étude de faisabilité (SE, partenariats) doivent être mises en œuvre pendant toute la durée de vie du programme. Les études montrent que le processus de transition pour l'alimentation scolaire demande du temps et des investissements dans des outils de renforcement des capacités comme des formations, des infrastructures, des systèmes de gestion de l'information et de l'équipement.
- Il faut être conscient des risques très élevés d'interruption de l'offre de denrées sèches à cause de l'irrégularité de la production et du climat. Pour atténuer les risques, le CCPCS devra investir dans la diffusion de l'information pour les appels d'offres et respecter les procédures. De plus, le MEN a besoin de partenaires de développement agricoles pour mener à bien ce projet. Il est recommandé que les coûts de mise en œuvre et les coûts d'appui soient dans un premier temps

couvert par les partenaires externes tandis que les financements du gouvernement couvrent progressivement les coûts directs. Le PAM a démontré vouloir jouer un rôle dans la transition et est un défenseur de la cause de l'alimentation basée sur les achats locaux à travers son programme P4P à Madagascar. Un travail étroit entre le PAM et MEN en termes de renforcement des capacités est déjà présent. Le PAM devra donc continuer à apporter son soutien technique mais la recherche d'autres partenaires techniques et financiers est nécessaire. Des sources de financements diversifiées, un co-financement du secteur de l'agriculture, le recours à des modèles de financement innovateurs qui font intervenir le secteur privé (ex. taxes aérienne pour l'alimentation scolaire en Ethiopie) sont autant d'exemples qui peuvent être employés par le gouvernement.

En ce qui concerne la suite du programme, ce rapport propose de poursuivre le pilote d'ASBAL dans les 60 écoles pour l'année académique 2017-2018 et d'identifier 60 nouvelles écoles en septembre 2017. Il est nécessaire de différencier l'alimentation scolaire et les programmes d'urgence, qui nécessitent des fonds spécifiques (exemple de l'Ethiopie). Le plus judicieux serait, dans un premier temps, de laisser les situations d'urgence au PAM et organismes spécialisés dans l'urgence et de focaliser les ressources dans les zones à moindre risque. Comme l'a montré le rapport FAO/PAM d'Octobre 2016, la situation des ménages

s'est encore dégradée dans les régions du Grand Sud. Si la situation de sécurité des ménages agricoles continue à se détériorer, il est fortement conseillé de ne pas doubler le nombre de bénéficiaires dans une zone d'urgence mais plutôt dans des régions qui ne sont pas couvertes par un programme d'alimentation scolaire pour mettre au point un programme pilote d'un haut niveau de fiabilité/à la pointe.

Avant de considérer la phase de mise à l'échelle nationale du pilote ASBAL, il reste de nombreux rouages à améliorer, tester et évaluer sur le projet pilote avant de penser à généraliser le modèle. Le plus important est de mettre en place des mécanismes de contrôle solides autour des procédures suivantes :

1. Appel d'offres pour la maîtrise des prix. (Il convient de changer les mécanismes d'appel d'offres plutôt que d'augmenter le coût de l'ASBAL)
2. Gestion financière au niveau régional,
3. Mécanismes de suivi-évaluation robustes
4. Contrôle qualité des denrées destinées à la consommation par les enfants.

Le chapitre suivant porte sur le plan de développement technique (PDT). Son but est de renforcer les capacités requises pour mettre en œuvre efficacement le programme d'ASBAL afin qu'il puisse bénéficier aux élèves et aux paysans de l'île.



### 3. Plan de Développement Technique

Au cours des 30 dernières années, l'alimentation scolaire dans les pays à revenus faibles et intermédiaires a connu une tendance générale, d'un processus de transition de programmes financés par des organismes internationaux tels que le Programme Alimentaire Mondial vers des programmes nationaux. Dans chacun des cas, la transition a été unique au contexte et au pays qui a l'a menée, rendant très difficiles les comparaisons directes entre les modalités suivies par les pays.

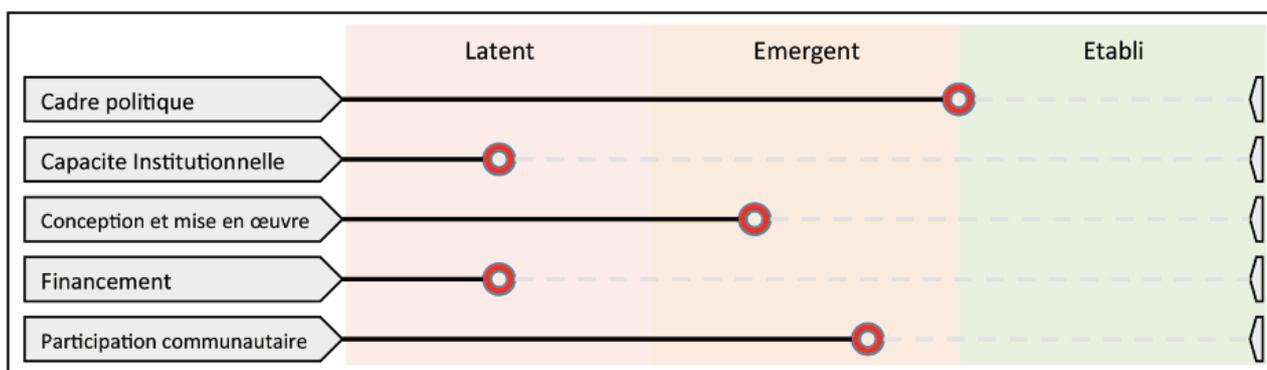
Même au tournant de la phase de transition, il existe d'importantes variations de délais dans lesquels l'appropriation nationale a été atteinte. Certains pays, tels que le Chili et le Brésil ont connus une phase de transition de 20 ans pour réaliser ces changements, tandis que dans d'autres pays l'appropriation nationale fut très courte, tel qu'au Nigeria, à qui il n'a fallu que 5 ans. Dans tous les cas, l'évolution d'un financement externe vers un financement national est un processus qui nécessite des investissements continus dans la conception de programme, le plaidoyer, la recherche de financement, le renforcement des capacités institutionnelles et l'appropriation communautaire afin de mettre en œuvre une alimentation scolaire robuste et rentable. La situation à Madagascar ne sera pas différente.

Etant donné que le programme ASBAL de Madagascar est en phase de démarrage et a initié la phase pilote en 2016, un fort niveau d'investissements est nécessaire pour avancer l'appropriation nationale et atteindre un niveau optimal de coût-efficacité. Ce chapitre résume, en suivant les 5 piliers de l'alimentation scolaire<sup>15</sup>, les activités qui doivent être menées pour atteindre l'objectif d'appropriation ainsi que les investissements requis par le programme à Madagascar.

En réfléchissant à l'état actuel de l'alimentation scolaire à Madagascar, on constate que, dans certains domaines, des éléments clés de la transition sont déjà en place. Le schéma ci-dessous montre le stade de chaque pilier par rapport à trois phases de « Latent », « Emergent » et « Etabli », tel qu'utilisé par la méthode de diagnostic SABER de la Banque Mondiale.

**Le cadre politique**, qui valide l'investissement des gouvernements dans l'ASBAL, est évident à Madagascar. Le Gouvernement et les partenaires ont fait des efforts considérables pour s'assurer que la Politique Nationale d'Alimentation Scolaire soit en place. Sa rédaction a même été amorcée avant le démarrage du pilote. Cette réussite récente, qui ratifie l'engagement des gouvernements en matière d'alimentation scolaire, n'était pas présente lors de l'exercice SABER de la Banque Mondiale de 2014, où

#### Situation actuelle (novembre 2016)



<sup>15</sup> Repenser l'alimentation scolaire, Bundy et al, 2009

les cadres politiques étaient considérés dans un état latent. Cela représente un avancement acquis. Toutefois, pour que les changements soient effectivement alignés aux objectifs de la politique, un plan stratégique de mise en œuvre sera nécessaire. Cette étape est nécessaire pour une coordination interministérielle sur les programmes de protection sociale. Les documents de stratégie et le plan de développement technique peuvent également aider à guider l'aide extérieure des agences internationales et serviraient les ambitions de l'alimentation scolaire de Madagascar.

**La capacité institutionnelle** reste dans l'état latent donné par l'analyse de la Banque Mondiale en 2014. Bien que le Ministère de l'éducation ait mené des opérations d'alimentation scolaire en partenariat avec le PAM depuis plus de 20 ans, son rôle est resté limité. D'autres ministères, comme l'agriculture se présentent comme de nouveaux arrivants sur la scène de l'alimentation scolaire et, en tant que tels, restent inexpérimentés sur ces programmes. Les efforts admirables déployés dans la mise en œuvre des programmes d'alimentation scolaire en milieu urbain par le Ministère de l'Éducation ont certainement accéléré le renforcement des capacités du ministère, mais les ambitions plus grandes et plus ambitieuses de l'ASBAL exigent un investissement important et soutenu. Il faut en particulier développer les systèmes de comptabilité, de suivi et de coordination à tous les niveaux de chacun des ministères participant au programme. Et surtout, un plan de formation doit être prévu et intégré aux étapes opérationnelles, en veillant au maintien d'un niveau de compétence élevé et constant parmi tout le personnel engagé.

**La conception et la mise en œuvre** de l'ASBAL à Madagascar ont bénéficié du soutien explicite de l'expertise internationale offerte par le *Partnership for Child Development* tout au long du processus de conception. Cela a accéléré le statut, sur ce pilier au statut de latent, en 2014, à Emergent à l'heure actuelle. Au fur et à mesure de l'avancement du programme, un retour d'information solide issu du processus de suivi et d'évaluation du pilote est attendu, ce qui permettra de continuellement améliorer la conception et mettre en évidence les besoins d'investissement. D'ores et déjà, on peut constater qu'il est nécessaire d'apporter des améliorations en ce qui concerne

l'approvisionnement, la manutention, le contrôle de la qualité et l'acheminement des vivres.

**Le financement** est garant du succès de tout programme d'alimentation scolaire, y compris le projet pilote d'ASBAL à Madagascar. À l'heure actuelle, le programme dépend de financements externes, octroyés par la Banque Mondiale et le Partenariat Mondial pour l'Éducation, et seulement jusqu'en 2018. Bien que ces financements aient permis le démarrage du programme l'alimentation scolaire basée sur les achats locaux, ils ne constituent pas les fonds nécessaires pour assurer la longévité du programme. C'est pourquoi le statut reste latent. Des efforts et des ressources considérables doivent être engagés pour élaborer des stratégies de financement et provisions budgétaires du gouvernement pour la mise en œuvre du programme.

**La participation communautaire** à l'alimentation scolaire est le moteur de l'efficacité et de la responsabilisation au niveau communautaire. Tout au long du processus de conception pilote, les communautés ont été consultées dans la prise de décision. En outre, les communautés cibles du projet pilote avaient déjà bénéficié de l'appui du PAM, ce qui apporte une base d'engagement communautaire qui offre d'office un niveau élevé de connaissances et de compétences pour soutenir la mise en œuvre du projet pilote ASBAL. Toutefois, cet avantage peut radicalement changer dans des écoles n'ayant pas auparavant bénéficié de l'alimentation scolaire. Il est donc impératif qu'une réflexion soit engagée sur la composante « sensibilisation communautaire » dans le cadre des futures programmations, afin de permettre aux communautés d'être adéquatement informées des activités et des attentes de l'ASBAL. Cela peut inclure des mécanismes de messagerie spécifiques, comme la radiodiffusion, et formation pour autorités de district ou mairie. La contribution financière des parents d'élèves est souvent citée comme un facteur de succès de pérennité des programmes de repas scolaires. Dans le contexte des régions cibles actuelles, cette source de financement n'est cependant pas concevable dans un premier temps mais peut-être envisagée dans le cadre d'extension dans des régions qui ne sont pas en situation d'urgence en terme d'insécurité alimentaire.

Dans le but de guider le développement du programme ASBAL et d'accélérer le processus de transition, le tableau suivant présente les besoins d'investissement qui sont nécessaires pour se projeter sur l'objectif d'un programme ASBAL rentable,

d'appropriation et de gestion par le gouvernement et à l'échelle nationale. Les besoins en assistance technique sont ventilés par piliers et par échéancier, sous la forme de besoins immédiats (\*) et à moyen terme (\*\*).

#	Description	Besoins en Investissements	Coûts (à estimer)
---	-------------	----------------------------	-------------------

### Cadre politique

**	Développer la Stratégie Nationale d'alimentation scolaire, identifier les opportunités de synergies avec les Ministères partenaires et autres programmes de protection sociale.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultant National</li> <li>• Atelier de travail avec parties prenantes</li> <li>• Publication &amp; distribution</li> </ul>	
**	Développer un mémo sur les documents de politique détaillant les ambitions du gouvernement pour l'ASBAL et circuler auprès des membres du parlement et secrétaires d'états		

### Capacité institutionnelle

**	Visite d'échange d'expérience dans d'autres pays ayant des programmes bien établis d'ASBAL en Afrique sub-saharienne (ex Botswana)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voyage et subsistance, traducteur</li> </ul>	
**	Recrutement ou nomination d'un responsable ASBAL avec expérience en suivi-évaluation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personnel ou coûts de formation</li> </ul>	
*	Développer un manuel de gestion pour guider la mise en œuvre à tous les niveaux institutionnels et pour tous les ministères impliqués, y compris l'agriculture. Ce manuel comprendra le cycle de projet, le rôle des acteurs, les canevas et délais de rapportage.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultants Internationaux et nationaux</li> <li>• Ateliers de travail</li> <li>• Publication &amp; Distribution</li> </ul>	
*	Développer un manuel et outils de formation permanents pour les maitres d'œuvre du programme (Ministère de l'Education)		
*	Etablir un accord d'appui technique et de mentorat avec une agence internationale engagée dans l'alimentation scolaire et dans la transition vers les achats locaux tel que le PAM	Mémorandum / Accord avec agence Internationale	

### Conceptualisation et mise en œuvre

**	Élaborer une stratégie de partenariat avec le Ministère de l'agriculture et partenaires de développement pour des programmes de vulgarisation agricole visant à appuyer les organisations paysannes cibles pour l'ASBAL. Cette stratégie doit inclure les pratiques de production, récolte et de stockage des cultures comme le maïs, les légumineuses et le sorgho. Les partenariats pour la mise en œuvre des paquets d'activités essentiels dans les écoles ASBAL doivent être également engagés.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultants Internationaux et Nationaux.</li> <li>• Ateliers de travail</li> <li>• Publication &amp; Distribution des manuels</li> <li>• Formations</li> </ul>	
----	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

#	Description	Besoins en Investissements	Coûts (à estimer)
---	-------------	----------------------------	-------------------

## Conceptualisation et mise en œuvre

*	Créer des manuels de formation et schémas destiné aux OP sur les mécanismes d'appel d'offre, d'agrégation des produits, de tarification et de calibrage. Les formations doivent inclure les pratiques d'inspection, de séchage, de nettoyage et de mise en sac.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultants Internationaux et Nationaux.</li> <li>• Ateliers de travail</li> <li>• Publication &amp; Distribution des manuels</li> <li>• Formations</li> </ul>	
*	Mettre en œuvre des campagnes de sensibilisation de d'information au marché de l'ASBAL en ciblant particulièrement les petits exploitants et des OP- en utilisant des émissions de radio, dissémination auprès des organismes de développement et autorités agricoles.		
*	Évaluation des capacités des OP pour fournir des produits au programme ASBAL, créer un registre de fournisseurs qualifiés auxquels les appels d'offre peuvent être envoyés. (une liste préliminaire de ces OP a été déjà créée par PCD spécifiquement pour l'ASBAL et le travail peut être confié à un organisme de développement en partenariat)		
*	Amélioration de l'annonce publique et des systèmes d'appels d'offres pour les fournisseurs du programme ASBAL, en particulier les mécanismes permettant d'atteindre les OP ciblées, comme l'envoi de SMS. Ceci doit inclure les régions périphériques telles que Haute Matsiatra et Ihorombé et les mécanismes d'appel d'offre et de suivi dans ces régions doit être conçu.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultants Internationaux et Nationaux.</li> <li>• Ateliers de travail</li> <li>• Formations</li> </ul>	
*	Réviser les manuels de formation pour les comités de gestion des écoles - en détaillant notamment l'inspection des produits lors de la livraison, le stockage et la manipulation sécuritaires des produits et la préparation et la distribution des repas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultants Internationaux et Nationaux.</li> <li>• Ateliers de travail</li> <li>• Formations</li> </ul>	
*	Contracter un organisme externe tel que le PAM <sup>16</sup> pour le contrôle de la qualité des vivres au moment de l'agrégation des vivres dans les entrepôts régionaux et équiper les représentants de chambre de commerce des 3 régions avec l'équipement adéquat.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lampes UV et formations.</li> </ul>	
**	Développer un plan de suivi-évaluation précis pour tous les niveaux institutionnels impliqués dans la gestion de l'ASBAL, en intégrant le système national EMIS.  Améliorer l'efficacité du système de collecte et de rapportage de l'information, soit avec l'impression de livres de suivi ou l'utilisation de tablettes informatiques (possibilités de financements de Gates Foundation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultant National</li> <li>• Atelier (de validation du plan de S&amp;E)</li> </ul>	
**	Mettre en œuvre une recherche opérationnelle rigoureuse, y compris des études longitudinales pour mesurer les indicateurs d'impact sur l'éducation et l'agriculture.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partenariat avec une université ou bureau d'étude (étudier les Possibilité de financements avec le GAFSP)</li> </ul>	

<sup>16</sup> [http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/manual\\_guide\\_proced/wfp254694.pdf](http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/manual_guide_proced/wfp254694.pdf)

#	Description	Besoins en Investissements	Coûts (à estimer)
---	-------------	----------------------------	-------------------

## Financements

**	Établir le plan d'investissement du Gouvernement décrivant l'engagement budgétaire des différents Ministères pour le programme ASBAL.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultants Internationaux et Nationaux.</li> <li>• Budget pour voyages internationaux pour le plaidoyer</li> </ul>	
**	Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de mobilisation des fonds externes pour sécuriser un appui financier international pour le programme.		
*	Élaborer un paquet de ressources exhaustif pour le plaidoyer afin de promouvoir le programme ASBAL à Madagascar dans les conférences internationales, telles que le "Global Child Nutrition Forum" et les conférences du CAADP		

## Communautés

*	Renforcer l'engagement communautaire en concevant une stratégie de sensibilisation des régions où est mis en œuvre le programme ASBAL, surtout dans le cadre d'un déploiement du pilote dans de nouvelles écoles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partenariat avec l'ONG</li> <li>• Coûts de communication et formation</li> </ul>	
**	Formation et sensibilisation pour l'amélioration de la situation nutritionnelle et de la santé des ménages et des écoles, en partenariat avec l'ONN		

Il est important de reconnaître que la vitesse à laquelle le programme ASBAL sera pleinement établie, dirigée et prise en charge par le gouvernement dépend du leadership et des décisions fondamentales autour de la mise à échelle et la participation des parties prenantes. Le MEN doit affiner ses compétences en matière de mise en œuvre à travers un apprentissage structuré et fondé sur l'expérience, où la rotation et le redéploiement du personnel sont équilibrés afin d'assurer que le gain de connaissances institutionnelles reste au sein de l'unité de mise en œuvre du programme. Une mise à échelle devra être déterminée de manière stratégique. Il sera notamment nécessaire

de continuer à réfléchir aux compromis entre le rythme de la mise à échelle et l'appropriation nationale.

Les diagrammes ci-dessous montrent comment une mise à échelle plus progressive de 50 000 enfants par an sur 4 ans reviendrait à prolonger le moment de l'appropriation nationale à 10 ans. Une couverture accélérée des écoles qui inclurait de nombreux districts nécessiterait de coûteux investissements en capacité institutionnelle. De plus, une période d'adaptation plus longue pour supporter une part toujours croissante du programme sera nécessaire pour garantir la pérennité des fonds et l'appropriation nationale.

Figure 8 : Horizon à 10 ans (mise à échelle accélérée)

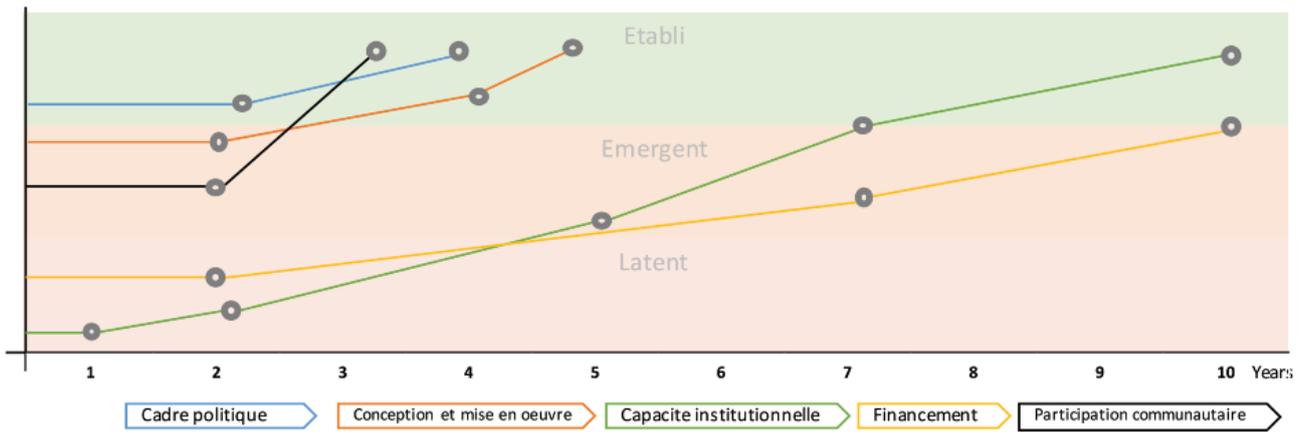
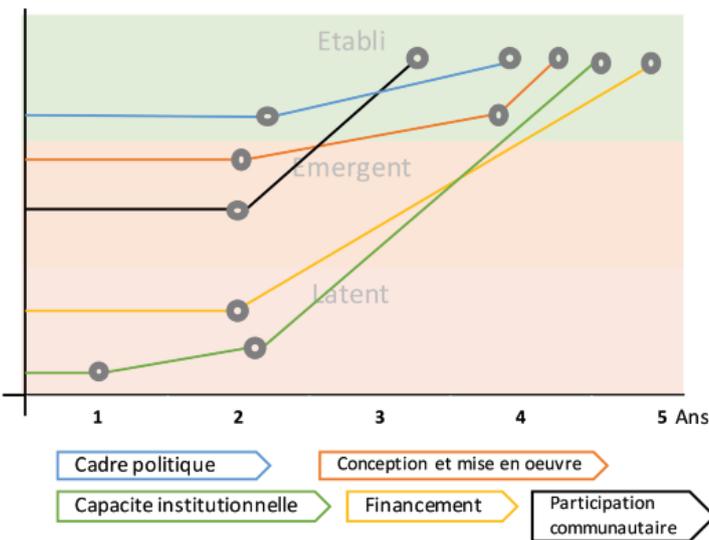


Figure 9 : Horizon à 5 ans (mise à échelle modérée)



Au contraire, une mise à échelle modérée avec 20 000 enfants par an sur quatre ans permettra une appropriation nationale au bout de 5 ans. Cette évolution s'explique par une importante consolidation des acquis au sein du Ministère, ou les exigences de mise à échelle dans d'autres districts sont réduites. Cependant, le financement demeure le sujet le plus préoccupant au vu du degré d'incertitude dans ce domaine qui dépend des dispositions de la communauté internationale et des priorités de financement du gouvernement concurrentes.



## 4. Conclusion

Tout au long du processus de conception et de définition de la faisabilité de l'ASBAL à Madagascar, les engagements et l'ambition du gouvernement ont été évidents. Partant d'une position plutôt distanciée d'implication sur le projet d'alimentation scolaire du PAM à un rôle central dans le déploiement d'un projet pilote ASBAL contemporain, le MEN a fait preuve d'un leadership fort, d'un esprit d'ouverture et de collaboration et a prouvé sa capacité à mettre en œuvre un programme de grande qualité. Cela ne veut pas dire que le développement institutionnel préconisé dans le plan de développement technique n'est pas nécessaire, mais que l'appui technique à venir sera bien reçu et la capacité institutionnelle se construira au fur et à mesure que l'expérience grandit.

L'expérience préliminaire du déploiement du projet pilote a déjà démontré que le concept ASBAL proposé permettra d'atteindre les objectifs principaux qu'il s'était fixé dans le cadre logique: améliorer la performance scolaire, l'état nutritionnel et sanitaire des élèves ; renforcer l'appropriation nationale de l'alimentation scolaire; et alimenter les politiques et stratégies futures du Ministère de l'Éducation, et en particulier le Plan Sectoriel de l'Éducation. En revanche, des partenariats devront être entrepris avec les institutions de développement agricole à Madagascar pour que l'ASBAL permette réellement d'offrir une perspective de

marché stable pour les petits exploitants, l'un des axes stratégique global de l'ASBAL.

Un programme national d'alimentation scolaire durable, efficace et basé sur les achats locaux à Madagascar est possible. Le projet pilote en cours dans les régions sud présente un tremplin vers une appropriation progressive nationale au niveau central, régional et communautaire. Pour pouvoir jouer pleinement ce rôle, la phase pilote doit se poursuivre sur année académique supplémentaire au minimum et être accompagnée d'un programme robuste de recherche opérationnelle. Il est aussi impératif que des efforts concertés soient déployés pour développer certaines fonctions du programme et la capacité institutionnelle pour les gérer.

La vision claire d'une transition efficace d'une alimentation scolaire externe vers des programmes intrinsèques a certainement commencé. Elle se reflète déjà dans la Politique Nationale d'Alimentation Scolaire en cours de validation. Le succès sera déterminé par la capacité du gouvernement à maintenir le développement du projet pilote et des institutions qui le gèrent, et dépendra de la volonté et la capacité des partenaires à continuer de apporter leur soutien technique et financier pour réaliser les investissements proposés dans le plan de développement technique.