

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 19 - 22 octobre 1998

SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 6 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/98/6/1
1er septembre 1998
ORIGINAL: FRANÇAIS

SCHÉMA DE STRATÉGIE DE PAYS - TCHAD

RÉSUMÉ

Classé à la fois parmi les pays les moins avancés (PMA) et les pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) (l'indice global de la sécurité alimentaire des ménages de la FAO est de 64,5 pour 1993-95), le Tchad figurait en 1997 au 164^{ème} rang selon l'indicateur du développement humain (IDH), avec un produit national brut (PNB) par habitant de 180 dollars (1995) et un taux de mortalité infantile (0-5 ans) de 117 pour 1 000.

La stratégie proposée ici s'inscrit dans le cadre d'une autre stratégie, plus large, que le PAM met actuellement en place pour le Sahel. Elle consiste à utiliser les activités de développement assistées par l'aide alimentaire pour renforcer les capacités et les stratégies de survie des populations ciblées et, en cas de crises alimentaires - généralement provoquées par la sécheresse - pour atténuer leur impact. Cette stratégie permettra aussi au PAM de répondre plus rapidement aux crises, en faisant appel aux activités de développement en cours et en prélevant sur leurs stocks les ressources nécessaires.

Il faudra passer des accords de partenariat avec des organisations de type ONG pour viabiliser les interventions dans des domaines autres que celui actuellement visé (enseignement primaire), comme la maîtrise de l'eau et la récupération nutritionnelle, où l'aide alimentaire peut jouer un rôle important.

La période relativement courte proposée pour cette stratégie (1999-2000), se justifie par la nécessité d'harmoniser le cycle de programmation avec celui des autres organismes des Nations Unies. Le prochain cycle de programmation conjointe étant 2001-2005, le Secrétariat propose que le programme du Tchad soit approuvé pendant le deuxième semestre 2000 pour la même période, moyennant, si nécessaire, quelques ajustements en fonction de l'évolution de la situation, de la politique du gouvernement et des programmes proposés par l'ensemble du système.

Le volume total des ressources requises est estimé à 6 000 tonnes par an, soit une valeur d'environ quatre millions de dollars.

Le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à apporter leur exemplaire personnel en séance et à ne pas demander d'exemplaires supplémentaires.

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Conformément aux décisions relatives aux méthodes de travail prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1996, le Secrétariat s'est efforcé de préparer à l'intention du Conseil une documentation concise et orientée vers la décision. Les réunions du Conseil d'administration seront conduites avec efficacité, dans le cadre d'un dialogue et d'échanges de vues plus larges entre les délégations et le Secrétariat. Le Secrétariat poursuivra ses efforts afin de promouvoir ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite par conséquent les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en plénière par le Conseil.

Les fonctionnaires du PAM chargés du présent document sont les suivants:

Directeur du Bureau régional: M. Zejjari tel.: 066513-2201

Chef, Section du Sahel, OSA/3: O. Sarroca tel.: 066513-2505

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 066513-2641).



INTRODUCTION

Contexte macro-économique

1. Le Tchad est un pays de 1 284 000 kilomètres carrés; sa population totale, estimée actuellement à sept millions d'habitants, est à 80 pour cent rurale et la pauvreté touche 54 pour cent de la population. Pays enclavé (le port le plus proche est situé à 1 800 kilomètres de la capitale), il a un réseau de routes transitables toute l'année de moins de 400 kilomètres.
2. Son histoire récente est marquée par 30 années de guerre civile qui ont désorganisé son économie et affaibli les structures de l'appareil de l'Etat. Un processus de stabilisation politique et de démocratisation a démarré en 1991, qui a abouti en 1996 aux premières élections présidentielles et, en 1997, à des élections législatives. Cette évolution très positive est actuellement menacée par la réapparition, au début de 1998, de troubles politiques dans le sud du pays.
3. L'économie repose sur le secteur primaire (agriculture et élevage) qui représente plus de 40 pour cent du produit intérieur brut (PIB). Le coton est la seule culture industrielle du pays et compte pour près de 78 pour cent des exportations. Une population essentiellement rurale, dont le niveau d'instruction est très faible, et un coût trop élevé de l'énergie (l'une des plus chères au monde), ne favorisent pas la création des infrastructures nécessaires au développement des autres secteurs de l'économie nationale. Le secteur informel reste la principale source d'emploi, ce qui aggrave davantage la pauvreté.
4. Le pays a connu depuis 1987 plusieurs programmes d'ajustement structurel (PAS). Pendant la période 1990-96, le PIB a enregistré une croissance de 2,5 pour cent en moyenne. En 1994, malgré les mesures d'accompagnement prises lors de la dévaluation du franc CFA, les flux nets des ressources extérieures ont fortement décliné et les effets combinés de la dévaluation et de la rigueur imposée par le PAS ont frappé de plein fouet les couches les plus pauvres. Un nouveau Plan d'orientation révisé pour la période 1998-2005 a été adopté qui opère un recentrage de la politique macro-économique et met fortement l'accent sur la "Lutte contre la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie des Tchadiens".
5. Bien que, depuis 1990, les bailleurs de fonds se désengagent du Tchad et que l'aide publique au développement ait accusé ces dernières années une tendance à la baisse, le pays continue d'être très dépendant de l'aide extérieure. En 1996, l'aide au développement a été de 212 millions de dollars¹. Plus de 80 pour cent des investissements proviennent de la coopération internationale.
6. Enfin, à moyen terme, la situation macro-économique pourrait se modifier avec la mise en valeur des gisements de pétrole découverts dans le sud du pays. Des recettes initiales de 125 millions de dollars par an sont prévues à partir de 2001.

¹ Toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis.



L'INSECURITE ALIMENTAIRE, LA PAUVRETE ET LA FAIM

Insécurité alimentaire à l'échelon national

7. Le manque général de données statistiques actualisées au Tchad, tant à l'échelon national que régional, rend très difficile, entre autres, l'analyse de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. Par exemple, il n'existe pas de carte de la pauvreté; les données actuelles sur la production agricole ne sont pas suffisamment affinées et une estimation de la situation alimentaire des ménages s'avère difficile faute d'informations. Pour la même raison, il est très difficile d'établir le lien entre pauvreté et insécurité alimentaire dans le contexte tchadien.

Contexte social

8. Le taux d'accroissement naturel de la population tchadienne est de 2,8 pour cent par an et chaque famille compte en moyenne 5,5 enfants; comme la production agricole n'augmente que de 2,3 pour cent par an, le pays ne parvient pas à assurer par ce moyen sa sécurité alimentaire.
9. L'incidence de la malnutrition est très mal connue. Il n'existe pas de statistiques nationales sur le phénomène. On estime que le taux de malnutrition infantile est de 20 à 30 pour cent dans le département du Kanem, de huit pour cent dans celui de Biltine, de 13 pour cent à N'djaména et de 19 pour cent à Faya. Dans le domaine de la santé, seuls 30 pour cent de la population ont accès aux services de base qui sont d'ailleurs nettement insuffisants (un médecin pour 30 000 habitants et 61 lits d'hôpitaux pour 100 000 habitants). Les taux de mortalité infantile et maternelle sont respectivement de 132 pour 1 000 et 800-1 000 pour 100 000.
10. Malgré quelques progrès enregistrés ces dernières années, le secteur de l'éducation reste très faible et ses résultats très insuffisants, particulièrement dans l'enseignement primaire. On estime que 80 pour cent de la population est analphabète, ce qui constitue un obstacle majeur pour mener à bien une politique générale de développement, notamment de croissance de l'agriculture. Le taux brut de scolarisation dans le primaire en 1995/96 était estimé à 48 pour cent, dont 63 pour cent pour les garçons et 32 pour cent pour les filles.

Disponibilité et utilisation des denrées alimentaires

11. L'agriculture repose sur la production céréalière (qui représente 90,5 pour cent des terres actuellement cultivées), principalement le pénicillaire, le sorgho de décrue et pluvial, le maïs et, accessoirement, le riz et le blé. Pendant la période 1992-96, la moyenne annuelle de la production brute a été de 716 000 tonnes, avec une production par habitant décroissante depuis 1961. La production nationale de riz et de blé est faible bien que le potentiel de terres irrigables, dans le cas du riz par exemple, soit important (seulement 0,24 pour cent des terres irrigables sont exploitées, sur un total potentiel de cinq millions d'hectares).
12. Les ressources de l'élevage, seconde richesse du pays (environ 12 millions de têtes en 1995), sont sous-exploitées. Les régions du nord et du centre, qui regroupent 84 pour cent du cheptel national, pratiquent un élevage transhumant. Suite à la dégradation de l'environnement, les parcours se sont allongés en direction du sud (parfois à plus de 1 000 kilomètres) et la transhumance peut durer jusqu'à huit mois par an.



13. Le régime alimentaire tchadien est à base de céréales. Il ressort des bilans céréaliers rétrospectifs effectués entre 1987 et 1995 (125 kilogrammes par habitant par an en moyenne) que la consommation a été inférieure de 11 pour cent à l'apport recommandé de 141 kilogrammes par habitant par an. Ce chiffre cache toutefois des écarts importants de consommation par habitant, entre les différentes zones agro-climatiques. Par exemple, dans la zone sahélienne, déficitaire en termes de production, les céréales ont un poids relativement plus important dans la composition du régime alimentaire des ménages que dans le reste du pays.

Bilan céréalier

14. La production nette disponible ne couvre qu'environ 75 pour cent des besoins du pays. Par exemple, pour la campagne agricole 1997/98, les besoins ont été évalués à 1 132 600 tonnes (avec une moyenne de consommation ajustée à 141 kilogrammes par habitant par an), la production disponible à 801 200 tonnes, et le déficit net à 240 700 tonnes de céréales. Même si le pays n'a pas connu de crise alimentaire majeure ces 10 dernières années, des poches d'insécurité alimentaire et de malnutrition ont persisté, particulièrement dans la zone sahélienne. Malheureusement, les échanges entre zones excédentaires et zones déficitaires, qui pourraient améliorer les disponibilités de céréales, sont difficiles car le réseau de communications est très peu développé (certaines préfectures très productrices restent isolées pendant cinq ou six mois de l'année). En outre, le marché céréalier, imparfait et fragmenté, encourage la spéculation et la flambée des prix et empêche les ménages les plus pauvres d'acheter sur le marché les produits qui leur manquent.
15. Pour combler au moins partiellement ce déficit, le Tchad a recours aux importations commerciales - en provenance du Cameroun et du Nigéria essentiellement - et à l'aide alimentaire. Depuis les années 60, l'évolution des importations commerciales a été très variable (en moyenne 70 000 tonnes par an).
16. La moyenne des livraisons d'aide alimentaire (en équivalent grains) depuis 1985 s'établit à environ 30 000 tonnes par an, avec de fortes variations (d'un minimum de 2 000 tonnes à un maximum de 52 000 tonnes). Ces cinq dernières années (1993-97), la moyenne est descendue à 20 358 tonnes (toute aide confondue), dont 71 pour cent ont été livrés sous forme d'aide-projet et 29 pour cent sous forme d'aide-programme. Pendant la même période, les livraisons d'aide d'urgence se sont élevées à 9 601 tonnes seulement. L'aide du PAM a représenté 53 pour cent des livraisons totales d'aide ciblée (projets et opérations d'urgence).
17. Le déficit alimentaire analysé ci-dessus s'explique d'abord par des facteurs structurels. La mise en valeur des terres arables demeure insuffisante (1,2 million d'hectares de terres exploitées sur un potentiel de 20 millions d'hectares). L'absence de politiques sectorielles, la faiblesse institutionnelle des structures d'encadrement technique et de crédit, l'utilisation de moyens agricoles archaïques et la pratique d'une agriculture extensive - qui pose de sérieux problèmes d'ordre écologique - sont autant de facteurs qui nuisent à l'accroissement de la production et de la productivité, pourtant nécessaire.
18. La pluviométrie, très irrégulière (tant en quantité qu'en termes de distribution géographique), a également un effet négatif sur la production. Les changements climatiques qui affectent toute la région subsaharienne provoquent une avancée régulière du désert vers le sud, réduisant ainsi définitivement la superficie cultivable.



Analyse géographique

19. Les premiers résultats de l'analyse de la vulnérabilité menée par le PAM au Tchad ont permis d'établir les éléments qui déterminent l'insécurité alimentaire dans la zone sahélienne. Celle-ci représente 43 pour cent du territoire national, et 52 pour cent de la population. Selon le système d'alerte précoce (SAP), certains cantons sahéliens sont confrontés depuis 10 ans à de graves difficultés alimentaires, dues à de fréquentes sécheresses. Le problème d'accès à l'eau (à usage domestique, pastoral ou agricole) est un élément clé de la sécurité alimentaire dans cette partie du territoire. Les techniques de maîtrise de l'eau pour l'agriculture et l'élevage sont peu développées, alors que cette zone offre un certain potentiel hydraulique qu'il faudrait exploiter.
20. Dans cette zone aux activités fortement pastorales, l'élevage demeure un moyen d'épargne plutôt qu'une source de revenus et de production agricole. Les conditions de production des céréales, déjà très aléatoires, se combinent au niveau très élevé des dépenses alimentaires dans le budget familial, surtout parmi les ménages pauvres (77 pour cent au Ouadaï et 75 pour cent à Abéché). A cela, s'ajoute le fait que l'éducation ne constitue pas une priorité dans la stratégie de survie de la population. Le taux d'alphabétisation, surtout parmi les femmes, est très faible et le problème de la scolarisation, en particulier des filles, est extrêmement grave. Le manque d'instruction limite l'utilisation des services de vulgarisation agricole et l'adoption de nouvelles techniques de production et de gestion des ressources naturelles. C'est donc une zone du pays très exposée à l'insécurité alimentaire où le déficit de production vivrière est désormais chronique.
21. La zone agro-climatique soudanienne, au sud du pays (10 pour cent de la superficie du pays mais 46 pour cent de la population), se caractérise par un niveau de pauvreté plus important que dans le reste du pays. Néanmoins, le montant des dépenses alimentaires dans le budget des ménages pauvres est proportionnellement moins élevé que dans la zone sahélienne. Par contre, la situation sanitaire semble critique, comme en témoigne le taux de mortalité infantile élevé, lié à de mauvaises conditions de vie, notamment à des difficultés d'approvisionnement en eau potable et au manque d'assainissement. Ces difficultés, communes à tout le pays, prennent une plus grande ampleur dans le sud. En ce qui concerne le taux de scolarisation, il est relativement élevé, même parmi les filles.
22. Finalement la zone saharienne, où la densité de population est très faible (elle représente deux pour cent de la population du pays), présente des indicateurs de vulnérabilité que l'on pourrait qualifier de moyens au regard des caractéristiques générales du pays.

Population cible

23. Malgré le manque général de données déjà signalé, on peut conclure que la pauvreté touche en premier lieu les populations rurales. La principale source de revenu des ménages ruraux pauvres est l'agriculture. L'incidence de la pauvreté est en général plus élevée parmi les ménages dirigés par une femme. La guerre civile que le pays a traversée a souvent obligé les femmes à assumer le rôle de chef de ménage. Elles ont ainsi été contraintes à vendre leur force de travail ou à accomplir d'autres activités, comme la coupe du bois, pour assurer leur survie.
24. Les enfants des ménages pauvres sont les premières victimes dans la mesure où la situation socio-économique de leurs parents ne leur permet pas d'étudier. C'est pourquoi le taux d'enfants de six à 15 ans qui travaillent est particulièrement élevé dans cette catégorie de population.



25. Les groupes les plus exposés à l'insécurité alimentaire seraient donc les ménages ruraux de la zone sahélienne, puisqu'en comparaison du reste du pays, ils doivent dépenser pour l'alimentation une part beaucoup plus importante de leur maigre budget; ils ont le taux de scolarisation le plus bas, surtout dans le primaire; comme cette zone connaît un déficit vivrier chronique, on a pu établir que le taux de malnutrition infantile était élevé bien que les données recueillies soient fragmentaires. Parmi la population la plus exposée à l'insécurité alimentaire se trouvent les femmes (surtout les chefs de ménage) et les enfants, les groupes les plus vulnérables, estimés à environ 1,3 million de personnes.

PRIORITES ET POLITIQUES DU GOUVERNEMENT EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'INSECURITE ALIMENTAIRE

Politiques sectorielles

26. Dans le domaine du développement rural, le plan d'orientation révisé a pour objectif d'augmenter la production et la productivité en ayant davantage recours aux intrants (semences améliorées, engrais, etc.), en encourageant le développement de la culture attelée, en appliquant des techniques et méthodes de production plus performantes et en améliorant l'encadrement. Sur le plan social, le but d'une telle politique est d'améliorer l'apport alimentaire et d'accroître le revenu des populations les plus pauvres. La stratégie du gouvernement repose sur la maîtrise de l'eau (petite et moyenne irrigation, aménagement de diguettes) et la modernisation de l'équipement agricole.
27. Dans le domaine de la santé, les objectifs du nouveau plan d'orientation visent la promotion et la protection de la santé maternelle et infantile, et l'amélioration de la nutrition, des disponibilités en eau potable et de l'assainissement. Au plan de l'éducation, la priorité est donnée à la scolarisation, notamment celle des filles (pour parvenir au même taux que les garçons, soit 63 pour cent), et à l'alphabétisation des adultes.

Politiques en matière de sécurité alimentaire et d'aide alimentaire

28. Bien qu'un Programme national complet de sécurité alimentaire (PNCSA) ait été proposé en 1994, le Comité inter-Etats de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS) constate, dans son évaluation de l'application de la Charte alimentaire au Tchad en 1997, "... qu'il n'existe pas une politique de sécurité alimentaire; il y a des objectifs de sécurité alimentaire...". Les objectifs liés à la sécurité alimentaire figurent dans les différents plans d'orientation de développement du pays. Plus généralement, toutes les politiques sectorielles comportent des éléments qui concourent à atteindre les objectifs de sécurité alimentaire énoncés en ces termes: "... l'objectif fondamental des politiques sectorielles vise à rationaliser et à accroître de façon durable la production."
29. Parmi les éléments essentiels d'une politique de sécurité alimentaire, les mécanismes de prévention et de gestion des crises sont primordiaux. Dans ce contexte, l'information joue un rôle essentiel. Au Tchad, il existe des dispositifs importants couvrant seulement la zone sahélienne, mais leurs mandats rendent difficile la coordination et la complémentarité des dispositifs entre eux et empêchent un suivi plus rapproché et approfondi de l'évolution de l'insécurité alimentaire. Le Comité d'action pour la sécurité alimentaire et la gestion des crises (CASAGC), est l'instance où gouvernement et bailleurs de fonds se concertent et coordonnent leurs efforts pour évaluer la situation de crise et prendre des décisions sur les modalités et les quantités d'aide alimentaire à distribuer. Les divergences de vues



concernant les modalités de prise de décisions, et les critiques dont fait l'objet la gestion de l'aide-programme, ont jusqu'à présent gêné le bon fonctionnement de ce mécanisme et empêché une concertation entre tous les partenaires. Cela explique aussi les difficultés rencontrées pour reconstituer le Stock de sécurité alimentaire (SSA) et le porter à son niveau optimal (25 000 tonnes).

30. Il y a eu récemment des divergences importantes entre les bailleurs de fonds et le gouvernement, et dernièrement parmi certains donateurs, y compris le PAM, en ce qui concerne la sélection des modalités les plus appropriées (distribution gratuite ou ventes subventionnées) d'utilisation de l'aide alimentaire pour faire face aux déficits vivriers localisés ("poches").
31. L'attention du gouvernement semble être plus concentrée sur l'aide alimentaire que sur la sécurité alimentaire; il privilégie la gestion au détriment de la prévention des crises alimentaires.
32. Faute de cadre formel pour orienter l'action dans le domaine de la sécurité alimentaire, il existe au niveau villageois de nombreuses micro-initiatives mises en oeuvre par des institutions de coopération au développement, plus ou moins isolées, non coordonnées et sans critères clairs de ciblage géographique (par exemple dans le domaine des banques céréalières ou de la conservation des ressources naturelles).
33. Actuellement, les trois principaux donateurs d'aide alimentaire sont l'Union européenne et la France pour l'aide-programme, et le PAM. Les deux premiers ont une préférence pour les achats locaux ou régionaux. Toutefois, le bureau du PAM à N'Djaména a dernièrement rencontré d'importantes difficultés pour s'approvisionner localement en céréales. L'Agence des Etats-Unis pour le développement (USAID) s'est retirée du Tchad en 1996. Actuellement, sa contribution est ponctuelle, limitée à des cas de crises graves, et donc à des distributions gratuites d'aide. La seule opération de monétisation de l'aide alimentaire en cours est réalisée par l'ONG "AFRICARE" (Etats-Unis), pour financer un projet de développement rural dans les préfectures du Ouadaï et de Biltine.

EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS PAR LE PAM A CE JOUR

34. L'assistance du PAM au Tchad remonte à 1963; la valeur totale de cette aide s'élève à environ 208 millions de dollars, dont 62 pour cent correspondent aux projets de développement et 38 pour cent aux opérations d'urgence. Au cours des cinq dernières années, les livraisons d'aide se sont élevées à 8 055 tonnes par an, toute aide confondue.

Projets de développement

35. Au début, l'assistance du Programme a été axée sur trois secteurs traditionnels d'intervention, à savoir, le développement rural à objectifs multiples, l'éducation et l'aide aux groupes vulnérables. Au total, quelque 17 projets ont été approuvés, pour une valeur de 130 millions de dollars. La moyenne des livraisons des ressources de développement pendant la période 1993-97 a été de 6 457 tonnes par an. En dépit de ce que cachent les valeurs moyennes, cette assistance a progressivement diminué comme conséquence d'une diminution des capacités nationales d'exécution; depuis 1995, l'intervention du PAM se réduit à un seul projet opérationnel (Tchad 3499.01 - Assistance au développement de l'éducation et de la formation).



36. Le premier secteur à avoir reçu l'assistance du Programme en 1963 a été le développement rural, suivi en 1966 par la santé et en 1988 par l'éducation. L'assistance aux deux premiers secteurs a dû être arrêtée (le dernier a été un projet sur la santé en 1995) essentiellement parce que le gouvernement n'honorait pas comme convenu ses obligations de contrepartie, ce qui a entraîné des problèmes de gestion.
37. Le suivi des projets a souffert de la faiblesse des capacités locales de gestion, ce qui explique par exemple les retards et les problèmes de "fiabilité" rencontrés dans la collecte et le traitement des données. Par ailleurs, aucun indicateur des effets de l'aide alimentaire n'a été prévu lors de la conception du système de suivi et d'évaluation, d'où la difficulté de tirer des conclusions vérifiables sur l'assistance aux différents secteurs. Cependant, les premières conclusions d'une enquête menée sur le terrain, confirmeraient les très bons résultats obtenus grâce à l'aide additionnelle fournie à l'appui de la scolarisation des filles (activité pilote démarrée pour l'année scolaire 1996/97, en coordination avec l'UNICEF et la Banque mondiale).
38. Le ciblage géographique de l'assistance du PAM a subi ces dernières années un ajustement progressif. On est passé d'une situation de répartition de l'aide dans presque tout le pays à une concentration des interventions dans la zone sahélienne. Pour l'assistance aux cantines scolaires, cette évolution a été recommandée par deux missions de revue technique (mars 1996 et mars 1998).
39. Du point de vue du ciblage individuel, l'absence de critères clairs de sélection, mais aussi la faiblesse des capacités locales de gestion et de suivi des opérations sur le terrain, ont entraîné une hausse du nombre des institutions (écoles, centres de santé), des villages et des bénéficiaires couverts par les projets. Cet accroissement a dépassé les prévisions et les capacités d'une gestion correcte. Par ailleurs, la ration individuelle s'est trouvée diluée, faisant ainsi perdre à l'aide alimentaire ses effets bénéfiques. Dans le cadre de l'assistance en cours, et conformément aux recommandations de la mission de revue technique, à partir de l'année scolaire 1998/99 l'aide sera ciblée uniquement sur les écoles primaires des préfectures sahéliennes.
40. Compte tenu de ces problèmes, qui sont liés aux faiblesses institutionnelles et opérationnelles des ministères concernés, il conviendrait d'essayer d'autres stratégies et de trouver d'autres partenaires (des ONG ou d'autres projets exécutés directement par des organismes bi- ou multilatéraux), pour renforcer les capacités nationales d'exécution et de suivi en tirant parti de la complémentarité des ressources des différents intervenants. Au niveau de l'aide à l'éducation, les ajustements en cours encouragent les initiatives et une participation plus active des comités de parents d'élèves et de villages, par l'intermédiaire d'une assistance particulière aux écoles communautaires.
41. En ce qui concerne la gestion des vivres, un accord vient d'être signé avec le gouvernement, par lequel le PAM reprend la responsabilité directe et totale de la logistique intérieure. Les bases du PAM sont en train d'être réorganisées de manière à couvrir la zone sahélienne, en même temps qu'elles vont bénéficier d'un redéploiement du personnel du PAM. Ce renforcement devrait permettre au bureau du PAM d'assurer le suivi direct des opérations tout en fournissant aux responsables de l'encadrement des bénéficiaires l'assistance technique nécessaire au bon fonctionnement du système de suivi.

Opérations d'urgence

42. Le volume des livraisons effectuées par le PAM depuis 1967 au titre des opérations d'urgence au Tchad est évalué à 121 000 tonnes environ, soit un coût pour le PAM de 78,4



millions de dollars. La grande sécheresse des années 1983-85, qui a frappé toute la région sahélienne, représente à elle seule 52 pour cent de cette valeur. Depuis lors, trois interventions d'urgence plus localisées et de moindre envergure ont été approuvées, en 1988, en 1991 et la dernière en 1997.

43. L'aide d'urgence fait traditionnellement l'objet de distributions gratuites. Toutefois, ces dernières années, la généralisation de ce type de distribution a été remise en question pour éviter la dépendance des populations à l'égard de l'aide alimentaire. Certains bailleurs de fonds appliquent aujourd'hui une autre stratégie consistant, lorsque la situation le permet, à vendre l'aide à des prix subventionnés dans les régions touchées par les crises. Le PAM, pour sa part, a la possibilité de réorienter ou d'intensifier ses interventions de développement dans ces mêmes régions. Toutefois, la décision concernant le type d'intervention et le rôle de chacun exige d'avoir recours au système d'alerte précoce en place et une plus étroite coordination entre tous les acteurs, y compris le gouvernement.
44. En cas de crise grave, les distributions gratuites aux personnes les plus démunies, sans pouvoir d'achat, restent inévitables. Cependant, il a été jusqu'à présent difficile de faire respecter par les autorités locales le ciblage des bénéficiaires recommandé par les services techniques du gouvernement.
45. Sur le plan logistique, la longueur des délais d'acheminement de l'aide a occasionné de sérieux problèmes au PAM qui n'a pu intervenir rapidement pour faire face aux crises. Les achats locaux n'ont pas été possibles en raison des imperfections et des distorsions (prix et délais de livraison) du marché local, voire régional, des céréales.
46. En conclusion, il apparaît clairement que l'absence d'une véritable stratégie gouvernementale de prévention et d'atténuation des effets des catastrophes dans le pays constitue la principale source des problèmes rencontrés pour faire face efficacement à des crises d'insécurité alimentaire.

ORIENTATION FUTURE DE L'AIDE DU PAM

Cadre général

47. La stratégie d'intervention du PAM au Tchad s'inscrit dans le cadre plus large de la stratégie appliquée pour le Sahel. Celle-ci met un accent particulier sur les zones exposées à l'insécurité alimentaire où le risque de sécheresse est très élevé. Dans ce contexte, on envisage de mettre en place des activités de développement conçues de manière à mieux préparer les populations (améliorer leurs mécanismes de défense face aux crises) et à atténuer les effets de la sécheresse sur la sécurité alimentaire. Une telle approche permettra de n'avoir recours aux distributions gratuites qu'en dernier ressort, pour faire face à de graves crises alimentaires. Cette démarche rejoint la stratégie adoptée par les principaux bailleurs de fonds présents au Tchad.

Contraintes

48. La démarche classique pour définir la stratégie consisterait d'abord à identifier les populations les plus vulnérables, les causes de cette vulnérabilité, pour décider ensuite des interventions possibles. Au Tchad, si les données disponibles ne permettent pas d'identifier précisément des groupes vulnérables, il est toutefois possible de déterminer les zones les plus vulnérables.



49. L'isolement de certaines régions pendant une bonne partie de l'année, la faible couverture du réseau routier, son mauvais état et le coût du transport qui en résulte, peuvent constituer plus tard autant de facteurs limitant le choix de la zone d'intervention.
50. Par ailleurs, dans la définition de la stratégie générale, la faible capacité d'exécution du gouvernement, aussi bien aux niveaux central, préfectoral que sous-préfectoral, limite sensiblement les possibilités de développement de la coopération dans le pays. Pour pallier cette faiblesse, on envisage une coopération plus large avec d'autres partenaires au développement; toutefois, les bailleurs de fonds bilatéraux et les ONG sont en ce moment peu nombreux au Tchad. Leurs interventions sont limitées du point de vue géographique ou sectoriel, ce qui restreint le choix des secteurs d'intervention et des activités susceptibles de bénéficier de l'assistance du PAM. Un travail préliminaire d'identification des partenaires potentiels a cependant été accompli.
51. Compte tenu du fait que le nouveau cycle de programmation du PNUD, de l'UNICEF et du FNUAP commencera en janvier 2001, il est proposé que les grandes lignes de cette stratégie soient intégrées dans le programme de pays du PAM; celui-ci tiendra compte des priorités gouvernementales en faveur des plus pauvres, lesquelles bénéficieront des apports respectifs des organisations du système des Nations Unies. Dans l'attente de l'élaboration de ce programme, l'assistance du PAM au Tchad continuera d'être octroyée dans le cadre de projets approuvés au cas par cas. En ce qui concerne l'harmonisation des cycles de programmation, il est proposé que le programme de pays soit élaboré et approuvé durant le deuxième semestre 2000, pour couvrir la même période que les autres organisations, à savoir 2001-2005.

Ciblage géographique

52. La stratégie d'intervention proposée pour le Tchad se base donc sur deux critères: i) intervenir dans les zones les plus exposées à l'insécurité alimentaire, où l'aide alimentaire peut jouer un rôle positif dans le processus de développement; et ii) en même temps, intervenir dans les zones le plus souvent touchées par la sécheresse.
53. Sur la base de l'analyse de la vulnérabilité présentée dans la première partie de ce document, la zone sahélienne - à cause de son déficit vivrier chronique mais aussi du rôle que peut jouer l'aide alimentaire pour parvenir à la sécurité alimentaire - semble la plus appropriée pour recevoir l'aide du PAM. Spécifiquement, les préfectures de Kanem, Batha, Biltine, Ouadaï et le nord du Guera (sous-préfectures de Mangalmé, Mongo et Bitkine) ont été retenues. Malgré ses conditions générales d'insécurité alimentaire et son faible taux de scolarisation, la préfecture du Lac, également située dans la zone sahélienne, pourra être difficilement ciblée car elle n'est pas accessible par route la plupart de l'année.
54. La zone d'intervention du PAM ainsi définie correspond à la zone qui, selon le SAP, est celle qui présente le plus haut risque de sécheresse et de difficultés alimentaires.

Secteurs d'intervention

55. Tous les facteurs contribuant à l'insécurité alimentaire ne pourront pas être abordés par le PAM. De ce fait, le choix des secteurs d'intervention doit être fait en fonction du rôle potentiel que peut jouer l'aide alimentaire, tout en tenant compte de la présence dans ces secteurs de partenaires dotés des compétences et des ressources financières nécessaires.
56. L'éducation au Tchad est le secteur auquel le PAM donnera priorité. Ce choix rentre dans un contexte plus vaste que celui de la scolarisation, compte tenu des importantes répercussions de ce secteur sur le processus de développement. Les ajustements qui sont



mis en place depuis mi-1997, et ceux qui seront introduits suite aux recommandations de la mission de revue technique de mars 1998, devraient permettre de remédier aux principaux problèmes déjà soulevés. Le PAM ciblera uniquement 64 000 élèves des écoles primaires rurales des préfectures sahéliennes. L'appui à la scolarisation des filles (distribution d'une ration familiale sèche) sera élargi, sur la base de l'expérience acquise avec l'UNICEF. Les Associations de parents d'élèves (APE) devront jouer un rôle plus actif: en coordination avec les structures villageoises, elles devront, par exemple, assumer la responsabilité de la gestion des denrées au niveau de l'école. Pour les sensibiliser et les former, des organisations telles que l'UNICEF, la GTZ et une ONG locale (SECADEV) ayant une expérience dans ce domaine apporteront leur concours.

57. L'environnement est un autre secteur clé où l'intervention de l'aide alimentaire peut être importante, particulièrement pour la construction de petites infrastructures villageoises visant la maîtrise de l'eau et l'aménagement de bassins versants. L'aide alimentaire du PAM sera fournie par le biais d'activités vivres-contre-travail (VCT). Des programmes et des projets ont été pré-identifiés dans les préfectures de Ouadaï et Biltine, et dans les sous-préfectures de Mangalmé, Mongo et Bitkine, dans lesquelles l'aide alimentaire peut compléter les ressources déjà engagées par GTZ, le FIDA et AFRICARE pour dynamiser les activités. De manière générale, la formule VCT sera utilisée pour des activités d'une durée limitée (un ou deux ans), de manière à éviter la pérennisation de l'aide.
58. Un troisième secteur d'intervention potentielle est la santé/nutrition. Dans la préfecture du Kanem, où le taux de malnutrition infantile est très élevé, une activité de récupération nutritionnelle des enfants de moins de cinq ans et d'éducation nutritionnelle des mères (soit un total d'environ 25 000 bénéficiaires par an), exécutée avec l'assistance technique d'Action française contre la faim (ACF), a déjà été identifiée; toutefois, des difficultés subsistent encore pour trouver des bailleurs de fonds disposés à cofinancer les coûts de l'intervention de l'ONG.
59. En choisissant de concentrer ses interventions dans les secteurs et les zones retenues, le PAM, en cas de crise alimentaire, pourra développer une synergie entre les activités de développement et celles de prévention ou d'atténuation des facteurs de risque. Le PAM compte également sur les organisations féminines, pour assurer la complémentarité des différentes activités.

Groupes cibles

60. Les principaux bénéficiaires du PAM seront les communautés rurales exposées à l'insécurité alimentaire et à la sécheresse. Parmi eux, les groupes prioritaires sont les enfants d'âge scolaire, en particulier les filles, et les femmes regroupées en associations. Ces associations sont assez répandues au niveau des villages et, très souvent, sont les partenaires de base privilégiés des projets avec lesquels le Programme souhaite être associé.

Modalités de l'assistance du PAM et ressources nécessaires

61. Le Tchad est un pays enclavé où le coût d'acheminement de l'aide alimentaire est trop élevé. Le coût du transport extérieur et intérieur est 1,5 fois supérieur à la valeur des denrées. De telles dépenses sont justifiées par la précarité de la situation en général et par l'insécurité alimentaire en particulier, ainsi que par le rôle de prévention et d'atténuation des crises que le PAM entend donner à ses interventions. Malheureusement, les imperfections du marché céréalier au Tchad empêchent toute opération efficace de monétisation ou d'échange de denrées. Les possibilités d'achat local sont limitées, du



moins à court terme, et dépendront de la capacité régionale que le Programme pourra développer dans l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest, et qui est à l'étude actuellement.

62. A court et moyen termes, l'assistance aux cantines scolaires continuera d'être l'activité principale et celle qui nécessitera le plus de ressources. Comme les autres activités signalées ne sont pas encore suffisamment bien définies, il n'est pas facile à ce stade d'estimer les ressources qu'elles vont demander. Malgré cela, on peut estimer qu'un volume global d'environ 6 000 tonnes de produits alimentaires par an (environ 4,0 millions de dollars annuels) seront nécessaires, dont 4 000 à 4 500 tonnes seront absorbées par le secteur de l'éducation, et le reste par les activités VCT et par l'aide aux groupes vulnérables.

Problèmes et risques

63. L'impossibilité de parvenir à des accords de complémentarité et d'exécution des activités avec les partenaires identifiés dans cette phase initiale constitue l'un des risques majeurs. Les ONG, quant à elles, risquent de ne pas trouver de bailleurs de fonds prêts à cofinancer leurs interventions.
64. Par ailleurs, si les incertitudes qui règnent sur le plan politique se prolongeaient, le processus démocratique dans lequel s'est engagé le pays risquerait d'être remis en question. Si l'on ajoute les problèmes budgétaires de l'Etat, de nouvelles grèves - surtout des enseignants - pourraient compromettre la poursuite de l'assistance alimentaire aux cantines scolaires. En outre, ces difficultés politiques pourraient avoir des répercussions sur la communauté des bailleurs de fonds et leur niveau de coopération avec le pays.

