



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Conseil d'administration
Première session ordinaire
Rome, 27 février–2 mars 2023

Distribution: générale	Point 5 de l'ordre du jour
Date: 13 janvier 2023	WFP/EB.1/2023/5-D/3
Original: anglais	Rapports d'évaluation
	Pour examen

Les documents du Conseil d'administration sont disponibles sur le site Web du PAM (<https://executiveboard.wfp.org/fr>).

Rapport succinct de l'évaluation du plan stratégique pour le Tchad (2019–2023)

Résumé

La présente évaluation du plan stratégique de pays établi pour le Tchad a couvert la période allant de janvier 2019 à octobre 2021. Pour permettre d'apprécier le changement d'orientation stratégique institué par le plan, les opérations menées précédemment ont été prises en compte. L'évaluation a porté sur la pertinence, la concordance, l'efficacité, l'efficience, la durabilité, la cohérence et la couverture du plan stratégique de pays, ainsi que sur un certain nombre de domaines transversaux, tels que la problématique femmes-hommes, les changements climatiques, la protection et la responsabilité à l'égard des populations touchées.

L'évaluation menée a permis de constater que, de manière générale, le plan stratégique de pays était en harmonie avec les stratégies, politiques et plans nationaux et qu'il positionnait clairement le PAM à l'articulation entre l'action humanitaire, le développement et la paix. Les risques liés au contexte régional et national, tenant notamment à la faiblesse des capacités nationales (surtout au niveau décentralisé), aux incidences des changements climatiques et à la mise en œuvre de programmes de transferts de type monétaire, n'avaient pas été suffisamment pris en compte au stade de la conception du plan stratégique de pays, ni lors de la mise en œuvre des interventions.

Conformément aux dispositions de la politique d'évaluation de 2022 (WFP/EB.1/2022/4-C) et dans le souci de respecter l'intégrité et l'indépendance des constatations issues de l'évaluation, la version originale du présent rapport a fait l'objet d'un travail d'édition limité et il est possible que certains termes ou certaines formulations ne soient pas tout à fait conformes à la terminologie ou aux pratiques éditoriales habituelles du Programme alimentaire mondial; toute demande de précisions à cet égard doit être adressée à la Directrice de l'évaluation du PAM.

Coordonnatrices responsables:

Mme A. Cook
Directrice de l'évaluation
courriel: andrea.cook@wfp.org

Mme V. Knips
Fonctionnaire chargée de l'évaluation
courriel: vivien.knips@wfp.org

Face à de multiples crises et chocs, notamment les conditions d'instabilité au niveau régional, la pandémie de maladie à coronavirus 2019, les inondations survenues en 2019 et en 2020 ainsi que des crises d'ordre politique et institutionnel, le PAM a donné la priorité à des interventions d'urgence visant à lutter contre l'insécurité alimentaire. Néanmoins, sa capacité de répondre à des besoins allant croissant était limitée par le caractère insuffisant des financements, préaffectés dans la plupart des cas, et par l'arrivée souvent tardive des fonds, si bien qu'il n'avait pas toujours été possible de répondre aux besoins des personnes touchées.

Avec un total de 1,6 million de bénéficiaires en 2020, l'assistance intégrée en faveur des personnes touchées par des crises a permis d'apporter un appui crucial, s'agissant de répondre à des besoins humanitaires considérablement accrus.

La fourniture d'une assistance alimentaire saisonnière, en lien avec la création et la remise en état d'infrastructures et d'actifs productifs, a permis d'améliorer la consommation alimentaire des bénéficiaires, mais la résilience face aux chocs récurrents demeure limitée, surtout pour les ménages dirigés par une femme.

La nutrition a été prise en compte dans les activités menées, mais la contribution du PAM à l'amélioration de l'état nutritionnel des personnes et des ménages les plus vulnérables est restée limitée, malgré des financements appropriés.

Les institutions nationales soutenues par le PAM ont reconnu la qualité des activités menées en matière de renforcement des capacités et les services aériens cruciaux assurés pendant la pandémie de maladie à coronavirus 2019 ont été vivement appréciés des partenaires du PAM.

Dans le plan stratégique de pays, les filles et les femmes sont des cibles prioritaires en matière d'assistance; toutefois, celles-ci ont bénéficié de l'assistance prévue dans une moindre proportion que les hommes et les garçons. En raison d'un suivi irrégulier de la problématique femmes-hommes, la contribution du PAM à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes demeure incertaine.

Le PAM s'est employé à mieux prendre en compte la protection et la responsabilité à l'égard des populations touchées dans le cadre de ses activités, mais des efforts supplémentaires doivent être déployés afin de combler certaines lacunes de taille.

Compte tenu de la réception souvent tardive des fonds, le PAM s'est efforcé d'utiliser rapidement les crédits disponibles afin de réduire les incidences négatives de ces retards sur la mise en œuvre des activités. Si le recours au Mécanisme de gestion globale des vivres et aux mécanismes de préfinancement a permis de raccourcir les délais de livraison, le PAM n'a pas toujours été en mesure d'éviter des retards dans les distributions.

Compte tenu des ressources limitées, le PAM a dû réduire la taille des rations afin de pouvoir assurer la fourniture d'une assistance intégrée et saisonnière aux personnes ciblées. Le ciblage des bénéficiaires était approprié, mais des problèmes se sont posés au niveau du ciblage géographique et de celui des ménages.

De manière générale, au Tchad, le PAM mène une action efficace; cependant, les restrictions liées à la maladie à coronavirus 2019, l'arrivée tardive des fonds ainsi que des défaillances au niveau des chaînes d'approvisionnement ont pesé sur les activités axées sur le renforcement de la résilience, sur l'assistance saisonnière et sur les transferts de type monétaire.

Le PAM a réussi à mobiliser des ressources pour répondre aux crises diverses auxquelles le Tchad est confronté. Toutefois, les financements ont été le plus souvent imprévisibles, insuffisants pour répondre à des besoins allant croissant et préaffectés dans la quasi-totalité des cas, ce qui a nui à la souplesse d'intervention du PAM.

Au Tchad, les conditions de travail sont difficiles, si bien que l'un des principaux facteurs qui pèsent sur les opérations est la gestion des ressources humaines. Le PAM a eu du mal à attirer, à retenir et à motiver du personnel recruté sur le plan international et du personnel engagé au titre de contrats de courte durée, ce qui a donné lieu à un taux élevé de rotation du personnel, y compris au niveau de l'encadrement du bureau de pays, et causé des difficultés s'agissant de pourvoir des postes clés.

À l'issue de l'évaluation, deux recommandations de type stratégique et trois recommandations de type opérationnel ont été formulées.

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation du plan stratégique pour le Tchad (2019–2023)" (WFP/EB.1/2023/5-D/3) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.1/2023/5-D/3/Add.1, et invite à prendre de nouvelles mesures pour donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions qu'il a soulevées au cours de ses débats.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

Introduction

Caractéristiques de l'évaluation









1. L'évaluation du plan stratégique de pays (PSP) établi pour le Tchad a été menée à bien pendant la période allant de juin 2021 à juin 2022, dans le but de recueillir des données factuelles et de dégager des enseignements susceptibles d'éclairer l'élaboration du prochain PSP. Le processus d'évaluation a débuté en 2021, car le bureau de pays avait prévu de raccourcir d'un an la durée du PSP, c'est-à-dire d'en avancer la date d'achèvement à décembre 2022; par la suite, il a été décidé de revenir sur cette décision, et la durée initiale du plan a été rétablie.
2. L'évaluation a porté sur la mise en œuvre du PSP pendant la période comprise entre janvier 2019 et octobre 2021 et, pour permettre d'apprécier le changement d'orientation stratégique institué par le plan, les opérations menées précédemment ont été prises en compte. L'examen a couvert le positionnement stratégique du PAM, l'efficacité de sa contribution à la réalisation des effets directs stratégiques, l'efficacité de la mise en œuvre du PSP et les facteurs expliquant les résultats obtenus par le PAM. La mesure dans laquelle le PAM a su adapter ses interventions et faire face aux situations d'urgence, dont la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19), a également été étudiée.
3. L'évaluation a été conduite par une équipe externe indépendante, qui a eu recours à une méthode mixte fondée sur une approche théorique, s'appuyant sur l'étude de données primaires et secondaires, sur l'examen des documents disponibles, sur des discussions de groupe, qui ont réuni plus de 500 parties prenantes, ainsi que sur des entretiens individuels semi-structurés menés auprès de 300 personnes. Les données primaires et secondaires ont été recoupées afin de garantir la validité des constatations. L'application de normes déontologiques a permis d'assurer la sécurité des personnes interrogées et la confidentialité de leurs réponses, ainsi que le respect de la dignité de tous ceux qui ont contribué à l'évaluation. Les constatations, les conclusions et les recommandations ont été examinées avec les parties prenantes internes et externes lors de deux ateliers tenus en ligne en mars 2021.
4. En dépit des problèmes de sécurité qui se posent dans la région du lac Tchad et dans l'est du pays, l'équipe ne s'est heurtée à aucun obstacle majeur de nature à compromettre la crédibilité de l'évaluation. Les difficultés rencontrées étaient liées, dans certains cas, au nombre restreint de parties prenantes externes disponibles à N'Djamena et à des incohérences au niveau des ensembles de données du PAM. Néanmoins, il a été possible de les atténuer en faisant appel à d'autres sources d'information et en procédant à une triangulation attentive des éléments factuels.

Contexte

5. Le Tchad, qui compte une population de 16,4 millions d'habitants, est un pays enclavé dont la moitié du territoire s'étend dans le désert du Sahara. En 2020, le pays se classait au 187^e rang sur 189 pays selon l'indice de développement humain et, en 2018, plus de 40 pour cent de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté national¹. Environ 15 pour cent de la population vit en situation d'extrême pauvreté et se trouve dans l'incapacité de satisfaire ses besoins énergétiques (2 300 kilocalories par jour).

¹ Institut National de la statistique, des études économiques et démographiques. 2021. *Enquête sur les Conditions de vie des ménages et la Pauvreté au Tchad*.

6. Se situant au 113^e rang sur 116 pays selon l'indice de la faim dans le monde pour 2021, le Tchad est ainsi l'un des pays au monde les plus touchés par l'insécurité alimentaire, où la faim atteint un niveau alarmant. L'insécurité alimentaire touche plus de 5,1 millions de personnes, dont 1,7 million sont classées dans la catégorie des populations en situation d'insécurité alimentaire extrême².
7. Une enquête de suivi et d'évaluation normalisés des phases de secours et de transition (SMART), menée en 2020, a révélé un taux de malnutrition chronique de 30,5 pour cent et une prévalence de la malnutrition aiguë globale de 10 pour cent chez les enfants de moins de 5 ans; environ 2,1 pour cent des enfants de moins de 5 ans souffraient de malnutrition sévère. Dans plus de la moitié des provinces du pays, les taux de malnutrition aiguë globale dépassent les seuils d'urgence.
8. Bien qu'un engagement en faveur de l'égalité femmes-hommes soit inscrit dans la Constitution du Tchad, le pays enregistre l'un des scores les plus élevés au monde selon l'indice d'inégalité de genre. Les femmes sont touchées de manière disproportionnée par l'insécurité alimentaire et la malnutrition.

TABLEAU 1: INDICATEURS SOCIOÉCONOMIQUES			
	Indicateur	Valeur	Année
	Population totale (en millions) (1)	16,4	2020
	Indice de développement humain (rang) (2)	187 (sur 189)	2020
	Incidence de la pauvreté, avec un seuil de 1,90 dollar É.-U. par jour (en parité de pouvoir d'achat) (en pourcentage) (1)	33,2	2018
	Indice de la faim dans le monde (score et rang) (3)	Score: 39,6 Rang: 113 (sur 116)	2021
	Part de l'agriculture dans le produit intérieur brut (en pourcentage) (1)	46	2020
	Rapport taille/âge – prévalence d'un retard de croissance modéré ou grave chez les enfants de moins de 5 ans (en pourcentage) (1)	35	2020
	Prévalence de la malnutrition aiguë globale (en pourcentage) (4)	10	2020
	Indice d'inégalité de genre (2)	0,764	2020

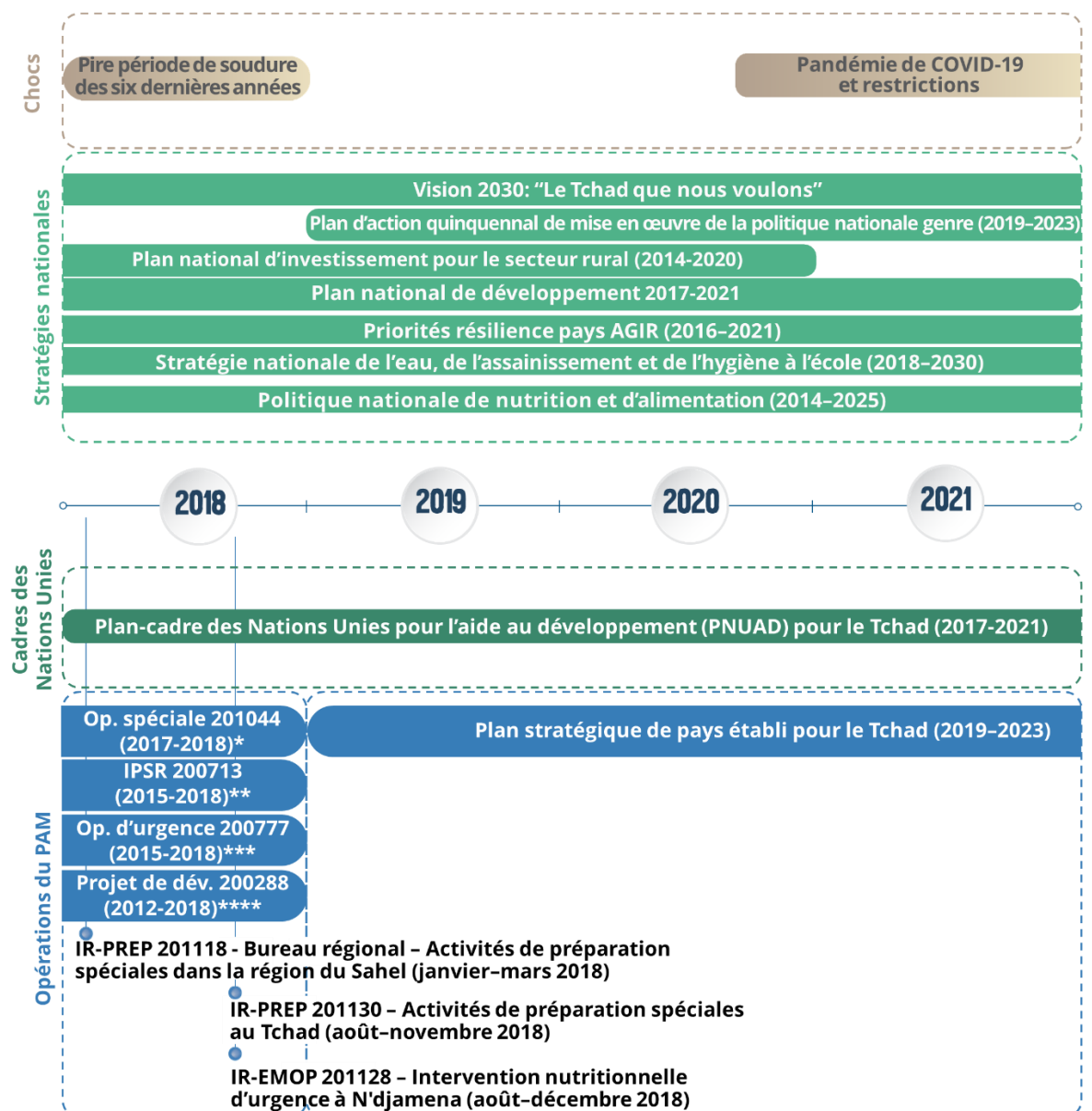
Sources: (1) Banque mondiale; (2) Programme des Nations Unies pour le développement. 2020. [Rapport sur le développement humain 2020. La prochaine frontière: Le développement humain et l'Anthropocène](#); (3) Page Web sur l'indice de la faim dans le monde (en anglais); (4) Enquête SMART (nutrition) pour le Tchad, 2020.

² Système d'information sur la Sécurité Alimentaire et d'Alerte Précoce au Tchad. 2021. [Cadre Harmonisé d'identification des zones à risque et des populations en insécurité alimentaire et nutritionnelle au Sahel et en Afrique de l'Ouest \(CH\)](#).

Plan stratégique de pays du PAM

9. Avant le début de la mise en œuvre du PSP, le PAM intervenait au Tchad dans le cadre d'une opération d'urgence, d'une intervention prolongée de secours et de redressement, d'un projet de développement et d'une opération spéciale, ainsi qu'au titre de nombreux projets régionaux (figure 1).

Figure 1: Aperçu du contexte national et des opérations du PAM (2018-2021)



* Opération spéciale 201044 - Fourniture de services aériens d'aide humanitaire au Tchad (2017–2018)

** Intervention prolongée de secours et de redressement 200713 - Renforcer la résilience, protéger les moyens d'existence et réduire la malnutrition parmi les réfugiés, les rapatriés et les autres personnes vulnérables (2015–2018)

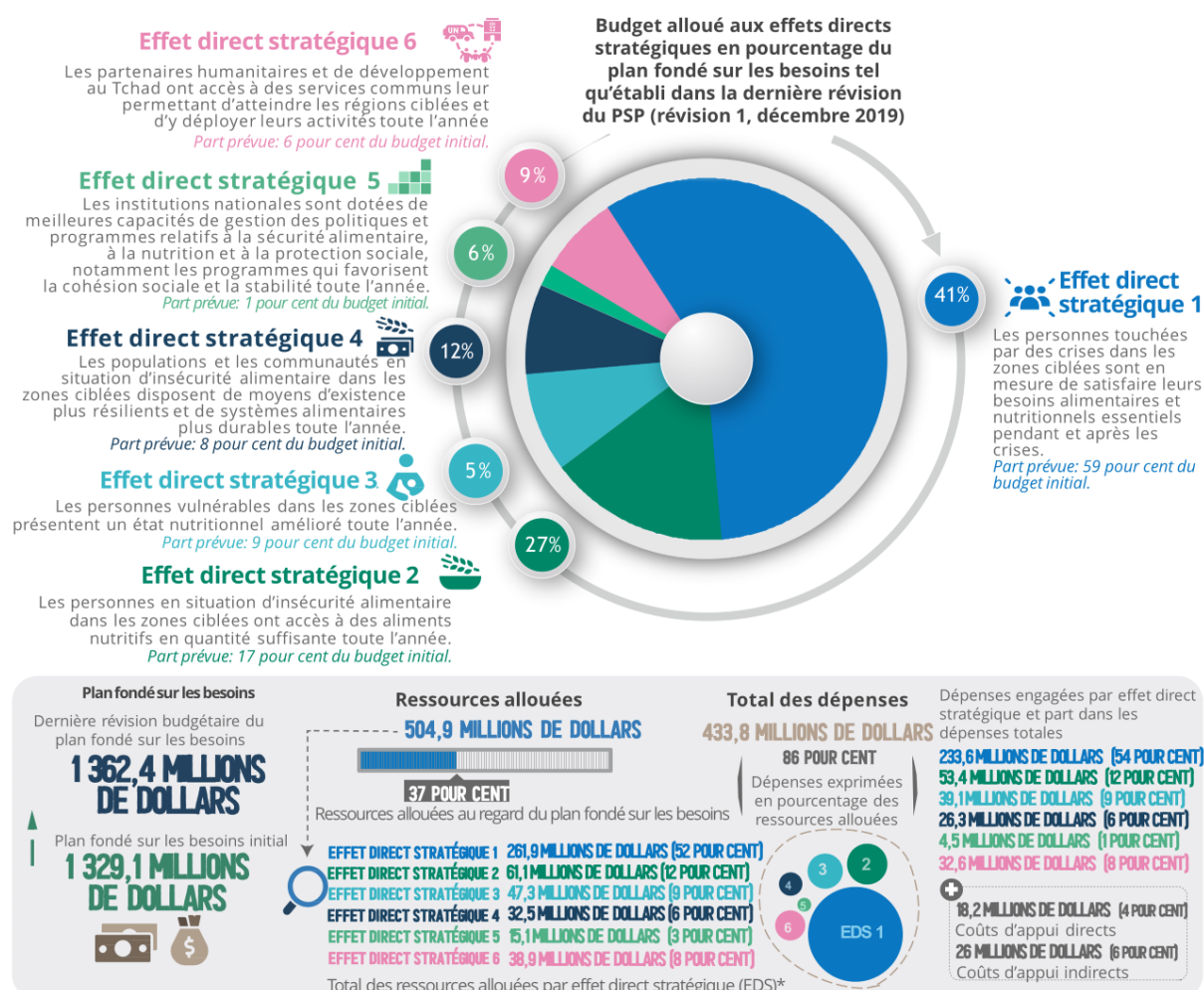
*** Opération d'urgence 200777 - Appui vital aux ménages au Cameroun, au Tchad et au Niger qui sont directement touchés par l'insécurité régnant dans le nord du Nigéria (2015–2018)

**** Projet de développement 200288 - Appui à l'éducation primaire et à la scolarisation des filles (2012–2018)

Abréviations: IPSR = intervention prolongée de secours et de redressement; IR-EMOP= opération d'urgence approuvée de manière à permettre une intervention immédiate; IR-PREP= Compte d'intervention immédiate pour la préparation aux situations d'urgence.

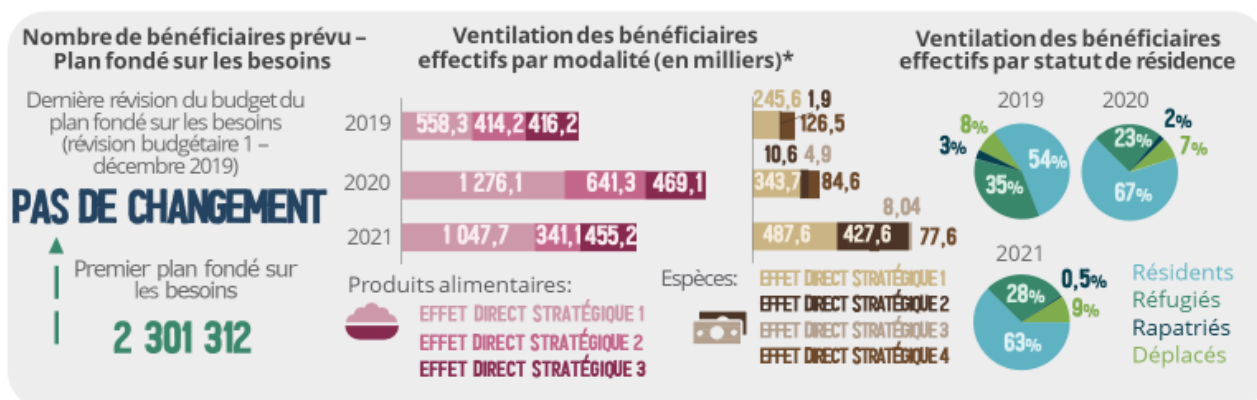
10. Le PSP pour le Tchad couvre une période de cinq ans, allant de janvier 2019 à décembre 2023. Y est précisé le repositionnement qui doit permettre au PAM d'aider le pays à atteindre l'objectif Faim zéro d'ici à 2030, en mettant l'accent sur l'action à mener à l'articulation entre l'aide humanitaire, le développement et la paix, afin d'apporter des solutions durables au problème de la faim.
11. Les interventions du PAM au Tchad ciblent les personnes touchées par des crises – réfugiés, rapatriés, personnes déplacées et communautés d'accueil –, principalement dans les zones frontalières et près du lac Tchad; ainsi que les personnes vivant avec le VIH (effet direct stratégique 1) et les personnes souffrant de malnutrition et d'insécurité alimentaire chroniques, notamment les éleveurs, essentiellement dans la région du Sahel (effets directs stratégiques 2, 3 et 4). Les activités ont été conçues dans le but de renforcer les systèmes nationaux de protection sociale, de gestion des catastrophes et d'alerte rapide (effets directs stratégiques 5 et 6), afin que le Gouvernement tchadien puisse, progressivement, prendre en charge la gestion des crises humanitaires.
12. En décembre 2021, le montant cumulé des contributions reçues des donateurs au titre du PSP s'élevait à 504,9 millions de dollars, soit 37 pour cent du montant total du plan fondé sur les besoins. Cinquante-deux pour cent des ressources ont été allouées à l'effet direct stratégique 1, ce qui correspond globalement à la part de ce dernier dans le plan fondé sur les besoins (figure 2).

Figure 2: Plan stratégique pour le Tchad (2019-2023): effets directs stratégiques, budget, financement et dépenses (en décembre 2021)

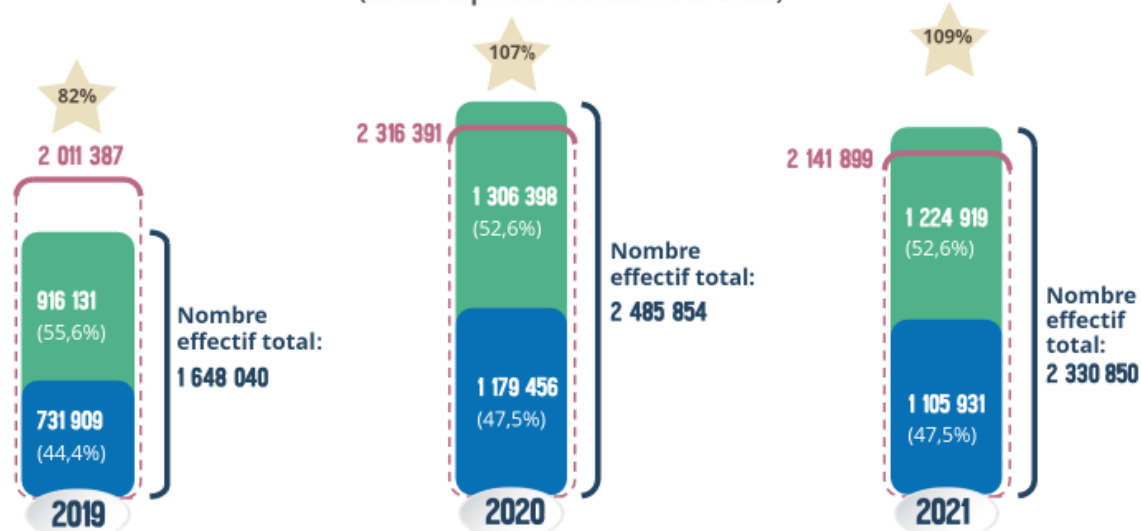


13. Le PSP vise à aider 2,3 millions de bénéficiaires (figure 3), pour un coût annuel moyen estimé à 266 millions de dollars. Le coût total du PSP s'élevait initialement à 1,33 milliard de dollars. Une révision du PSP approuvée en décembre 2019 en a porté le budget global à 1,36 milliard de dollars, soit une augmentation de 33,3 millions de dollars. Le budget supplémentaire était destiné à l'initiative Efforts renouvelés de lutte contre la faim et la dénutrition chez les enfants, pilotée par le PAM; à des services communs supplémentaires (technologies de l'information et de la communication, logistique et ressources humaines); et au renforcement des capacités nationales en matière d'enrichissement des aliments.

Figure 3: Nombre de bénéficiaires prévu et effectif, par an et par sexe, par modalité et par statut de résidence



Ventilation annuelle des bénéficiaires par sexe (nombres prévus et nombres effectifs)



Légende

- Nombre prévu total de bénéficiaires
- Taux de réalisation (nombre effectif total sur nombre prévu total)
- Nombre effectif de femmes et de filles bénéficiaires
- Nombre effectif d'hommes et de garçons bénéficiaires

* Il peut y avoir des chevauchements dans les nombres présentés ici car certains bénéficiaires peuvent recevoir aussi bien des produits alimentaires que des transferts de type monétaire au titre de plus d'un effet direct stratégique.

Constatations issues de l'évaluation

Dans quelle mesure le positionnement stratégique, le rôle et les contributions spécifiques du PAM sont-ils adaptés aux priorités nationales, aux besoins de la population et aux atouts du PAM?

Concordance et pertinence au regard des besoins

14. L'évaluation a permis de constater que, de manière générale, la conception du PSP était en harmonie avec les stratégies, politiques et plans nationaux et avait fait l'objet d'un processus participatif et inclusif. Le PSP contribue à la concrétisation de l'objectif de développement durable 2 de par la prévention des crises et les mesures prises pour y faire face, ainsi que le renforcement des capacités connexes à l'articulation entre l'action humanitaire, le développement et la paix, et la structure du dialogue avec le Gouvernement a été améliorée. Les politiques récemment adoptées, en particulier la Politique Nationale Genre, la stratégie nationale de lutte contre les changements climatiques et les politiques relatives à l'environnement et à la nutrition des nourrissons et des enfants, ainsi que la loi sur l'asile, n'ont pas encore été pleinement intégrées dans les activités en cours.
15. Face à de multiples crises et chocs, notamment la pandémie de COVID-19 et des inondations à répétition, le PAM a donné la priorité à des interventions d'urgence visant à lutter contre l'insécurité alimentaire. Cependant, sa capacité de répondre à des besoins allant croissant a été limitée par le caractère insuffisant des fonds et des modalités de financement rigides, ce qui a conduit à des réductions de l'assistance fournie et à une suspension temporaire de l'aide en faveur des rapatriés, si bien qu'il n'a pas été possible de répondre pleinement aux besoins.

Positionnement stratégique

16. Le PSP a renforcé le positionnement stratégique du PAM en tant qu'acteur humanitaire au Tchad. Grâce à son solide réseau opérationnel de bureaux auxiliaires, le PAM a été à même de venir en aide aux populations et communautés les plus vulnérables. Ses capacités logistiques se sont révélées essentielles pour les interventions d'urgence lors des inondations et face à la pandémie de COVID-19.
17. La conception et la mise en œuvre du PSP n'ont pas suffisamment pris en compte les risques liés à la faible gouvernance des secteurs de la sécurité alimentaire et du développement agricole, aux incidences des changements climatiques ou encore à la mise en œuvre des transferts monétaires.

Cohérence avec les interventions des autres acteurs

18. Le PSP est pleinement en phase avec le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement ainsi qu'avec les plans de réponse humanitaire. Les partenariats stratégiques noués avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ont été relancés récemment dans le but commun de faciliter une collaboration plus étroite aux fins de l'évaluation des besoins et pour la mise en œuvre d'interventions conjointes. Le PAM a pris part à un certain nombre d'initiatives pilotes avec d'autres organismes, mais il n'a pas toujours été en mesure de convaincre les partenaires de son avantage comparatif et de son positionnement stratégique dans des domaines dépassant son mandat humanitaire fondamental.

Quelles sont la portée et la qualité des contributions du PAM aux effets directs stratégiques définis dans le plan stratégique pour le Tchad?

Aperçu des résultats obtenus par effet direct stratégique

Effet direct stratégique 1: Les personnes touchées par des crises dans les zones ciblées sont en mesure de satisfaire leurs besoins alimentaires et nutritionnels essentiels

19. Avec un total de 1,6 million de bénéficiaires en 2020, l'assistance intégrée fournie au titre de l'effet direct stratégique 1 a permis d'apporter un appui crucial pour ce qui était de répondre à des besoins humanitaires considérablement accrus. Toutefois, le caractère insuffisant des financements et l'arrivée tardive des contributions, généralement préaffectées, ont conduit à une diminution progressive de l'assistance fournie et à la suspension temporaire de l'aide en faveur des rapatriés. Dans l'ensemble, l'assistance du PAM n'a pas été suffisante pour répondre aux besoins fondamentaux de tous les bénéficiaires ou pour améliorer leur sécurité alimentaire.

Effet direct stratégique 2: Les personnes en situation d'insécurité alimentaire dans les zones ciblées ont accès à des aliments nutritifs en quantité suffisante toute l'année

20. L'assistance saisonnière fournie au titre de l'effet direct stratégique 2 a été restreinte en raison de la priorité donnée à des besoins humanitaires allant croissant et compte tenu des difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre, y compris les inondations et la pandémie de COVID-19. La distinction faite entre l'assistance saisonnière et l'assistance intégrée s'est révélée peu adaptée s'agissant de permettre des interventions souples en cas de crise. Néanmoins, dans l'ensemble, l'assistance saisonnière semble avoir des résultats positifs sur le plan de la sécurité alimentaire. La prévention de la malnutrition a été bien intégrée dans l'assistance saisonnière et le nombre d'enfants bénéficiant de l'alimentation scolaire a considérablement augmenté en 2020. Néanmoins, les transferts monétaires qui devaient favoriser l'assiduité chez les filles sont restés limités, si bien que les résultats obtenus ont été minimes.

Effet direct stratégique 3: Les personnes vulnérables dans les zones ciblées présentent un état nutritionnel amélioré toute l'année

21. La contribution du PAM à l'amélioration de l'état nutritionnel des personnes les plus vulnérables est restée limitée, malgré des financements appropriés. La nutrition a été intégrée dans les activités du PSP, mais des retards lors de la planification ont eu une incidence sur la mise en œuvre. La distinction faite entre les activités relatives à la prévention et celles axées sur le traitement n'a pas eu l'efficacité souhaitée et le suivi des indicateurs nutritionnels a été insuffisant pour pouvoir apprécier les effets des interventions du PAM sur tous les groupes de bénéficiaires.

Effet direct stratégique 4: Les populations et les communautés en situation d'insécurité alimentaire dans les zones ciblées disposent de moyens d'existence plus résilients et de systèmes alimentaires plus durables toute l'année

22. Malgré un bon niveau de financement, la proportion de bénéficiaires ciblés ayant reçu une aide du PAM pour la création et la remise en état des infrastructures et des actifs productifs est passée de 63 pour cent en 2019 à moins de 40 pour cent en 2020, du fait de la pandémie de COVID-19. Globalement, le PAM a obtenu des résultats positifs pour ce qui était de l'amélioration de la consommation alimentaire, mais la résilience des bénéficiaires face à des chocs récurrents, tels que les périodes de soudure, demeure limitée, en particulier au niveau des ménages dirigés par une femme.

Effet direct stratégique 5: Les institutions nationales sont dotées de meilleures capacités de gestion des politiques et programmes relatifs à la sécurité alimentaire, à la nutrition et à la protection sociale, notamment les programmes qui favorisent la cohésion sociale et la stabilité

23. Les institutions nationales appuyées par le PAM ont reconnu la qualité des activités menées en matière de renforcement des capacités, mais la pandémie de COVID-19 a eu de fortes répercussions sur la mise en œuvre. La pandémie a aussi pesé sur le suivi des résultats et les informations recueillies dans le cadre du suivi n'ont pas été suffisamment mises à profit. Par ailleurs, les objectifs des activités de renforcement des capacités ainsi que la voie à suivre à cet égard, n'étaient pas définis de manière assez précise, dans un cadre de coordination élargi.

Effet direct stratégique 6: Les partenaires humanitaires et de développement au Tchad ont accès à des services communs leur permettant d'atteindre les régions ciblées et d'y déployer leurs activités toute l'année

24. Lorsque les vols commerciaux ont été interrompus, durant la pandémie de COVID-19, le Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies (UNHAS) s'est adapté rapidement aux nouveaux besoins, assurant des services aériens primordiaux. Les services fournis par l'UNHAS ont reçu un accueil très favorable, même si la communication au sujet des destinations desservies et des conditions d'utilisation aurait pu gagner en efficacité. De manière générale, les autres services communs assurés par le PAM étaient appréciés mais ils ne sont pas considérés comme étant des services véritablement "communs" et leur utilisation est restée relativement inférieure aux prévisions.

Problématique femmes-hommes

25. Dans le PSP, les filles et les femmes sont des cibles prioritaires en matière d'assistance; pourtant, celles-ci ont bénéficié de l'assistance prévue dans une moindre proportion que les hommes et les garçons. S'agissant de l'égalité femmes-hommes, le suivi effectué par les responsables d'activité, les référents et l'unité chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi au sein du bureau de pays, a été irrégulier et n'a donc permis de dégager que quelques constats, comme celui d'une moindre dépendance des femmes déplacées à l'égard de stratégies d'adaptation. La contribution du PAM à l'égalité femmes-hommes et à l'autonomisation des femmes demeure donc incertaine.

Protection et responsabilité à l'égard des populations touchées

26. Au Tchad, le recours aux mécanismes communautaires de remontée de l'information n'est ni courant ni systématique. Les réclamations reçues et les résultats des activités de suivi post-distribution ne sont pas régulièrement communiqués aux partenaires coopérants, ce qui limite la capacité des partenaires de bien comprendre le point de vue des bénéficiaires et de mesurer la réussite des interventions. Le PAM, qui gère la permanence téléphonique interinstitutions pour la prévention de l'exploitation et des atteintes sexuelles, est aussi un membre actif du groupe de travail interinstitutions compétent dans ce domaine, mais il se doit d'élargir son approche en matière de protection, qui doit aller au-delà de la simple volonté de "ne pas nuire". Bien qu'étant le principal organisme à l'œuvre au Tchad, le PAM ne joue pas un rôle suffisamment stratégique en tant que chef de file d'une action humanitaire fondée sur des principes. L'exercice de ce rôle exigerait des ressources humaines et financières supplémentaires au service de la protection, de la prévention de l'exploitation et des atteintes sexuelles et de la responsabilité à l'égard des populations touchées.

Durabilité

27. Compte tenu des crises qui frappent le pays, les opérations sont restées centrées sur les interventions d'urgence et les transferts de vivres non assortis de conditions, et des liens avec les activités axées sur le renforcement de la résilience doivent encore être établis. Le PAM a contribué au renforcement des capacités nationales, bien qu'en l'absence d'une approche structurée; néanmoins, la faible capacité d'absorption et le taux de rotation élevé des fonctionnaires locaux pèsent sur la durabilité.

Convergence entre l'action humanitaire, le développement et la paix

28. Les liens entre les composantes action humanitaire, développement et cohésion sociale demeurent limités. Alors que le PAM cherche à intégrer l'appui à la cohésion sociale et à la paix, l'articulation entre l'action humanitaire, le développement et la paix n'est pas rendu suffisamment explicite dans le PSP. Dans un contexte caractérisé par une faible coordination entre les principaux acteurs travaillant à l'articulation entre l'action humanitaire, le développement et la paix, l'avantage comparatif du PAM doit être mieux précisé et communiqué plus clairement.

Dans quelle mesure le PAM a-t-il utilisé ses ressources efficacement pour contribuer à l'obtention des produits escomptés et à la réalisation des effets directs stratégiques définis dans le plan stratégique de pays?***Respect des délais impartis***

29. Compte tenu de la réception souvent tardive des fonds, le PAM s'est employé à utiliser les crédits disponibles dans les meilleurs délais, afin de limiter les incidences négatives sur la mise en œuvre des activités. En dépit des efforts déployés, les retards dans la réception des contributions et le mauvais état des routes pendant la saison des pluies ont entravé les distributions, surtout entre juin et septembre 2019. Le recours au Mécanisme de gestion globale des vivres et aux mécanismes de préfinancement a permis de raccourcir les délais de livraison.

Couverture et ciblage

30. Les déficits de financement ont conduit le PAM à réduire la taille des rations pour pouvoir fournir une assistance intégrée et saisonnière aux personnes visées. De manière générale, le ciblage des bénéficiaires était adapté; néanmoins, le PAM s'est heurté à de nombreuses difficultés, tenant à son incapacité à cibler les départements enregistrant des taux de malnutrition alarmants, à l'opération contestée de profilage socioéconomique menée en 2017-2018, à la disponibilité tardive des listes de réfugiés actualisées du HCR et au niveau d'engagement parfois limité des partenaires non gouvernementaux s'agissant de recourir à la planification communautaire participative.

Rapports coût-efficacité et coût-efficience

31. En règle générale, le PAM a mené une action efficace, enregistrant de faibles niveaux de pertes après livraison. Néanmoins, l'arrivée tardive des financements, ainsi que les restrictions liées à la COVID-19 qui ont perturbé les chaînes d'approvisionnement, ont pesé sur les activités de renforcement de la résilience, sur l'assistance saisonnière et sur les programmes de transferts de type monétaire.

32. Compte tenu des importantes modifications apportées aux activités en cours de mise en œuvre du fait de l'évolution rapide de la situation, le bureau de pays n'a pas suffisamment approfondi l'étude de nouvelles approches visant à assurer un meilleur rapport coût-efficacité. S'agissant des modalités d'assistance, les transferts de type monétaire se sont révélés être plus efficaces que les distributions de vivres, mais celles-ci sont néanmoins toujours retenues dès lors que la disponibilité des denrées alimentaires sur les marchés est limitée, que les fonds nécessaires au financement des transferts monétaires font défaut ou que les ressources humaines sont insuffisantes en vue d'une mise en œuvre à grande échelle. Cependant, en raison des financements et capacités limités dont il disposait, le bureau de pays a souvent été dans l'incapacité d'abandonner les transferts en nature au profit de transferts monétaires lorsque ceux-ci auraient été plus efficaces.

Quels sont les facteurs qui expliquent les résultats obtenus par le PAM et la mesure dans laquelle le changement d'orientation stratégique attendu au titre du plan stratégique de pays a pu être concrétisé?

Utilisation des données

33. Le PSP a été établi sur la base d'éléments factuels; toutefois, l'attention portée à l'analyse des hypothèses sur lesquelles reposait la mise en œuvre efficace des différentes activités a été limitée. La mise en œuvre du PSP aurait bénéficié d'une étude plus approfondie de la vulnérabilité socioéconomique de divers groupes de population, les analyses actuelles de la vulnérabilité et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle étant trop circonscrites aux réfugiés; le bureau de pays a commencé à remédier à ces lacunes.

Mobilisation de ressources

34. Le PAM a réussi à mobiliser des ressources pour répondre aux différentes crises auxquelles le Tchad est confronté. Toutefois, les financements ont été le plus souvent imprévisibles, insuffisants pour répondre à une nette augmentation des besoins et préaffectés dans la quasi-totalité des cas, une situation qui a limité la marge de manœuvre opérationnelle du PAM.

Partenariats

35. De manière générale, la collaboration établie entre le PAM et les institutions nationales est fructueuse et celles-ci ont insisté sur la qualité de la concertation avec le PAM. Cependant, le dialogue avec l'Agence nationale d'appui au développement rural et avec l'Office national de sécurité alimentaire doit être renforcé.

Ressources humaines

36. Au Tchad, les conditions de travail sont difficiles, si bien que la gestion des ressources humaines joue un rôle déterminant dans la bonne exécution des opérations. Le PAM a eu du mal à attirer, à retenir et à motiver du personnel recruté sur le plan international et du personnel engagé au titre de contrats de courte durée, qui représentent 50 pour cent des effectifs. Il a donc été difficile de pourvoir les postes clés. Le taux de rotation du personnel technique et d'encadrement a été très élevé: quatre directeurs de pays se sont succédé à la tête du bureau depuis la mise en place du PSP. Cette situation a causé une perte de mémoire institutionnelle ainsi qu'un faible niveau de prise en main du PSP et de la logique d'intervention correspondante chez les employés du bureau de pays et des bureaux auxiliaires.

Conclusions

37. Le premier PSP pour le Tchad a été mis en œuvre dans un contexte extrêmement difficile, caractérisé par de multiples crises: crises géostratégiques régionales, inondations liées aux changements climatiques, instabilité politique et institutionnelle et pandémie de COVID-19. L'ampleur de ces crises n'était pas prévisible et le niveau des ressources financières et humaines inscrites dans le PSP s'est révélé insuffisant pour y faire face. L'augmentation des ressources n'a pas été proportionnelle à l'accroissement des besoins, ce qui a contribué à limiter la capacité du PAM de répondre aux besoins et à engendrer des conditions de travail particulièrement difficiles, jointes à un taux élevé de rotation du personnel. Cela a également nui à l'efficacité de la mise en œuvre. Dans l'ensemble, le PAM a obtenu de meilleurs résultats au titre des effets directs stratégiques axés sur les interventions face aux crises, que de ceux centrés sur le renforcement de la résilience (voir les recommandations 1.3 et 5.5).
38. Le PAM est apprécié des partenaires en sa qualité de principal acteur humanitaire au Tchad. Le PSP est pleinement en phase avec les principales politiques et stratégies nationales et les partenaires nationaux ont participé à son élaboration. Le PAM entretient des liens étroits et fructueux avec les institutions nationales et les partenaires des Nations Unies. Il est le principal partenaire opérationnel pour la sécurité alimentaire et il est considéré comme étant un facilitateur et un prestataire de services primordiaux, tels ceux assurés par l'UNHAS. Toutefois, la bonne collaboration établie avec d'autres entités des Nations Unies n'a pas toujours permis d'aboutir à une programmation commune efficace, ni à des résultats concrets, et les activités de communication et de sensibilisation menées par le PAM ne mettent pas suffisamment en évidence l'avantage comparatif qui est le sien. Le positionnement stratégique du PAM n'est donc pas tout à fait clair et les efforts mis en œuvre pour harmoniser les approches, coordonner les activités et tirer parti des synergies demeurent insuffisants (voir les recommandations 1.1 et 2.2).
39. Les risques liés au contexte régional et national, tenant notamment à la faiblesse des capacités nationales, aux changements climatiques et à la mise en œuvre de programmes de transferts monétaires, n'avaient pas été suffisamment pris en compte au stade de la conception du PSP, ni lors de la mise en œuvre des interventions. Le PAM a donc été amené à devoir réagir face à des problèmes nouveaux, plutôt qu'à anticiper les difficultés, ce qui a parfois lourdement pesé sur la rapidité et l'efficacité de ses interventions (voir la recommandation 2.1).
40. Le PAM a répondu aux besoins urgents des groupes de population ciblés, et cela dans la mesure où les fonds disponibles le lui ont permis, et, en 2020, il est venu en aide à plus de 2,3 millions de personnes, globalement. Toutefois, les financements n'ont pas été suffisants pour pouvoir répondre pleinement aux besoins en matière d'interventions d'urgence et de renforcement de la résilience, et la réception des fonds, en grande partie préaffectés, a été souvent tardive, ce qui a entravé la mise en œuvre. La préaffectation des fonds à des fins exclusives, pour des interventions d'urgence ou des activités de renforcement de la résilience, peut s'avérer fortement problématique dans un contexte évolutif marqué par des crises multiples et diverses, lorsqu'une grande souplesse est nécessaire pour pouvoir agir face à de nouveaux besoins. Une plus grande marge de manœuvre sur les plans financier et opérationnel et un cloisonnement moins strict entre l'assistance intégrée et l'assistance saisonnière auraient pu permettre d'améliorer la complémentarité entre ces deux types d'activités (voir les recommandations 1.3 et 3.1).

41. Le PAM a continué d'apporter un soutien aux populations touchées et aux partenaires pendant la pandémie de COVID-19. Des mesures ont été prises pour protéger les bénéficiaires lors des distributions et le transport du personnel humanitaire a été assuré pendant la période d'interruption des vols commerciaux. Les restrictions mises en place pour lutter contre la pandémie ont constitué l'un des principaux freins à la transition vers une approche qui soit davantage fondée sur la résilience, comme le prévoyait le PSP.
42. Les analyses de la vulnérabilité et le ciblage des bénéficiaires n'ont pas été suffisamment approfondis et n'avaient pas un caractère évolutif. Les résultats d'une opération de profilage réalisée en 2017-2018 demeurent très contestés, en raison d'un manque de communication avec les partenaires et les bénéficiaires, ce qui a limité la capacité du PAM de passer d'un ciblage fondé sur le statut à un ciblage axé sur les besoins, comme envisagé dans le PSP. Parallèlement, les capacités nationales en matière de ciblage sont restées limitées et, malgré l'appui fourni par le PAM, la couverture du registre social unique s'avère incomplète. De ce fait, le PAM risque de ne pas être en mesure d'assurer un niveau d'assistance suffisant à ceux qui en ont le plus besoin (voir les recommandations 2.3, 2.4 et 3.4).
43. Les efforts déployés par le PAM à l'articulation entre l'action humanitaire, le développement et la paix n'ont pas été suffisamment bien coordonnés. Le PAM participe à divers forums de consultation, mais la coordination avec d'autres partenaires œuvrant à l'interface de l'action humanitaire, du développement et de la paix demeure limitée et le rôle qu'il joue dans les composantes relatives à la cohésion sociale et à la paix fait toujours l'objet d'un débat parmi les membres de son personnel et les donateurs (voir la recommandation 2.2).
44. Les activités de renforcement de la résilience ont permis d'obtenir des résultats positifs, et cela, pour plusieurs raisons: elles étaient fondées sur les enseignements tirés des activités de création d'actifs menées au Niger, axées sur les ménages dirigés par une femme, destinataires de financements pluriannuels et bien intégrées dans les composantes relatives à la nutrition et à l'alimentation scolaire. L'intégration avec d'autres activités du PSP a été moins efficace, s'agissant en particulier des activités menées à l'appui des systèmes alimentaires locaux ou de l'action en matière d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à leurs effets. Le PAM a continué d'accroître le nombre d'enfants bénéficiaires des activités d'alimentation scolaire. Si le PAM et ses partenaires reconnaissent les potentialités du modèle d'alimentation scolaire utilisant la production locale, la coordination avec le Gouvernement demeure faible et il est nécessaire de renforcer l'approche multisectorielle et son ancrage dans les politiques institutionnelles et de mieux faire valoir l'avantage comparatif du PAM (voir les recommandations 3.3 et 3.5).
45. La prise en compte des objectifs transversaux (problématique femmes-hommes, protection et responsabilité à l'égard des populations touchées) dans la mise en œuvre des activités est restée limitée. Si les problèmes de protection et les inégalités entre femmes et hommes suscitent de grandes préoccupations au Tchad, surtout en ce qui concerne les réfugiés, ni le niveau des ressources humaines et financières ni les modalités d'organisation n'ont cependant favorisé l'intégration systématique de ces questions (voir la recommandation 5.4).
46. En dépit des efforts visant à assurer une meilleure intégration de la problématique femmes-hommes dans les activités d'alimentation scolaire, de renforcement de la résilience et de création d'actifs, l'autonomisation des femmes n'a pas été suffisamment prise en compte et le bureau de pays doit encore élaborer un plan d'action spécifique et procéder à une analyse des données tenant compte de ces questions. Les femmes et les filles sont des groupes cibles prioritaires du PSP, ce que la proportion de filles et de femmes ayant bénéficié d'une assistance ne fait pas apparaître (voir les recommandations 4.1 et 5.4).

47. Le PAM s'est employé à mieux intégrer la protection et la responsabilité à l'égard des populations touchées dans ses activités, mais il demeure nécessaire de faire en sorte que le recours aux mécanismes de réclamation et de remontrée de l'information soit systématique, que les réclamations fassent l'objet d'un suivi et que les bénéficiaires et les communautés soient informés des activités et des transferts. Compte tenu de sa présence opérationnelle, le PAM doit renforcer son rôle de chef de file dans ce domaine (voir les recommandations 4.3 et 5.4).

Recommandations

48. Cinq recommandations ont été formulées à l'issue de l'évaluation. Deux recommandations de type stratégique appellent le PAM à renforcer le dialogue avec les partenaires et à veiller à ce que les facteurs structurels soient davantage pris en considération dans la programmation et la communication. Ces recommandations ayant une incidence sur la stratégie future du PAM au Tchad, il conviendrait de leur donner suite dans le cadre du nouveau PSP, qui devrait être approuvé à la fin de 2023. Elles sont complétées par trois recommandations de type opérationnel.

Recommandations

N°	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
1	Renforcer le dialogue avec le Gouvernement, les organismes des Nations Unies et les donateurs pour pouvoir mieux répondre aux besoins en matière de sécurité alimentaire et de résilience des populations touchées.				
1.1	Poursuivre un dialogue stratégique de haut niveau et renforcer la communication avec les institutions nationales et les partenaires du système des Nations Unies pour encourager l'harmonisation des approches, la coordination des activités et l'émergence de synergies opérationnelles.	Stratégique	Direction du bureau de pays	Élevé	Fin 2023
1.2	Renforcer le dialogue avec le Gouvernement sur les chaînes d'approvisionnement et l'appui à fournir aux administrations pour la mise en œuvre des activités.		Direction du bureau de pays	Élevé	Fin 2023
1.3	Renforcer le dialogue avec les donateurs pour faire face à l'augmentation des besoins des bénéficiaires, et mener une action de plaidoyer visant à ce que les financements arrivent plus tôt et soient plus flexibles afin de répondre aux évolutions rapides dans les situations de fragilité et de crise.		Direction du bureau de pays; bureau régional; Siège	Élevé	Fin 2023
2	Améliorer l'adéquation du diagnostic de risque, de la programmation et de la communication dans le contexte de la mise en œuvre.				
2.1	Renforcer le diagnostic ainsi que la détermination et la prise en compte des risques dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan stratégique de pays.	Stratégique	Bureau de pays: direction et chargés de programme; bureau régional	Élevé	Juin 2023
2.2	Clarifier le positionnement du PAM dans le continuum action humanitaire-développement-paix, y compris dans le domaine de la cohésion sociale et de la consolidation de la paix.		Bureau de pays: direction et chargés de programme; bureau régional	Élevé	Fin 2023
2.3	Améliorer la communication avec toutes les parties prenantes associées aux processus de ciblage et la sensibilisation des bénéficiaires pour assurer l'acceptation des résultats.		Bureau de pays: direction et chargés de programme; bureau régional	Élevé	Juin 2023
2.4	Développer les partenariats afin de renforcer les compétences spécialisées de l'unité chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi en matière d'analyse de la vulnérabilité socio-économique des populations touchées.		Bureau de pays: direction et chargés de programme; bureau régional	Élevé	Fin 2023

N°	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
3	Améliorer la flexibilité, l'intégration et la complémentarité entre les différentes activités.				
3.1	Améliorer la flexibilité de la gestion de la réponse intégrée aux crises alimentaires et nutritionnelles en améliorant dans un premier temps la coordination entre les activités d'assistance intégrée et d'assistance saisonnière pour réduire leur cloisonnement, puis en révisant structurellement le concept de deux approches distinctes.	Opérationnel	Bureau de pays	Élevé	Fin 2023
3.2	Améliorer la complémentarité entre les activités de prévention et de traitement de la malnutrition aiguë modérée et continuer à favoriser l'intégration transversale de la nutrition dans les autres activités.		Bureau de pays	Élevé	Fin 2023
3.3	Mettre en place une stratégie et renforcer le volet d'appui aux systèmes alimentaires locaux intégrant l'appui aux infrastructures et aux actifs productifs agricoles, la production locale de farines enrichies, et l'approche de l'alimentation scolaire utilisant la production locale.		Bureau de pays	Élevé	Fin 2023
3.4	Combiner un appui aux capacités nationales en matière de ciblage socio-économique ainsi que de suivi de la distribution d'intrants nutritionnels et d'établissement de rapports à ce sujet, afin de mieux moduler l'assistance fournie (y compris via des transferts de type monétaire), en fonction des besoins des bénéficiaires et de la performance de la chaîne d'intervenants.		Bureau de pays: chargés de programme	Moyen	Fin 2023
3.5	Continuer à démontrer la valeur ajoutée de l'alimentation scolaire utilisant la production locale en coordination avec les organismes du système des Nations Unies, le Gouvernement et les communautés, et appuyer l'établissement et le suivi d'un cadre institutionnel multisectoriel contribuant à la mise en œuvre du plan d'action relatif à l'alimentation scolaire utilisant la production locale.		Bureau de pays: chargés de programmes; bureau régional	Moyen	Fin 2023

N°	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
4.	Mieux articuler les approches transversales et veiller à ce qu'elles reposent sur des analyses solides.				
4.1	Élaborer et mettre en œuvre un plan d'action relatif à la problématique femmes-hommes sur la base d'analyses solides de cette problématique et de l'autonomisation des femmes, et mettre davantage l'accent sur la sensibilisation et la communication avec les bénéficiaires durant la mise en œuvre des activités.	Opérationnel	Bureau de pays: direction et chargés de programme; bureau régional	Élevé	Fin 2023
4.2	Mieux articuler l'appui du PAM en faveur de l'adaptation aux changements climatiques et de l'atténuation de leurs effets et démontrer sa contribution en matière de résilience et de durabilité environnementale.		Bureau de pays: direction et chargés de programme; bureau régional	Moyen	Fin 2023
4.3	Renforcer la responsabilité à l'égard des populations touchées en évaluant les mécanismes communautaires de retour d'information et en sensibilisant les communautés à ces mécanismes.		Bureau de pays: direction et chargés de programme; bureau régional	Élevé	Juin 2023
5	Améliorer les mécanismes internes de mise en œuvre du plan stratégique de pays au niveau de la planification, des opérations, du suivi et de la gestion.				
5.1	Renforcer la communication interne afin de diffuser de manière plus systématique (y compris auprès des bureaux auxiliaires) les orientations stratégiques et les choix d'interventions du bureau de pays.	Opérationnel	Bureau de pays: direction et chargés de programme; bureau régional	Élevé	Juin 2023
5.2	Clarifier les responsabilités entre le personnel du bureau de pays et celui des bureaux auxiliaires, et explorer les modalités d'une gestion plus décentralisée.				
5.3	Améliorer les systèmes de planification pour mieux anticiper les goulots d'étranglement dans les couloirs d'approvisionnement clés du PAM.				

N°	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
5.4	Restructurer les cadres de programmation pour mieux intégrer la problématique femmes-hommes, la protection, la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles et la responsabilité à l'égard des populations touchées, et y associer une dotation en personnel et en ressources suffisante.				
5.5	Trouver des moyens pour attirer et fidéliser un personnel international et national qualifié (avec une attention particulière pour les postes affectés aux bureaux auxiliaires et les thèmes transversaux) et remédier aux causes qui nuisent à la motivation et à la rétention du personnel.		Services des ressources humaines du Siège, du bureau régional et du bureau de pays	Élevé	2022 et au-delà
5.6	Consolider le système de suivi de la mise en œuvre et des résultats du plan stratégique de pays en améliorant la coordination et la définition des responsabilités et renforcer les capacités des équipes du bureau de pays et des bureaux auxiliaires et des partenaires en ce qui concerne le suivi et l'établissement de rapports dans les domaines transversaux (problématique femmes-hommes, protection, protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles, responsabilité à l'égard des populations touchées, et changements climatiques) et dans le domaine de la nutrition.		Bureau de pays: chargés de programme	Moyen	Juin 2023

Liste des sigles utilisés dans le présent document

COVID-19	maladie à coronavirus 2019
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
PSP	plan stratégique de pays
SMART	suivi et évaluation normalisés des phases de secours et de transition
UNHAS	Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies