

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 8–11 novembre 2010

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 6 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2010/6-A
24 septembre 2010
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS DU PAM AU TCHAD (2003-2009)

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnées ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice, OE*: Mme C. Heider tél.: 066513-2030

Chargée de l'évaluation, OE: Mme C. Conan tél.: 066513-3480

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme I. Carpitella, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

* Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

Le Tchad, qui fait partie des pays les moins avancés, connaît des taux élevés de pauvreté, d'insécurité alimentaire et de malnutrition, et des indicateurs sociaux généralement faibles. Le PAM l'aide à lutter contre la faim depuis 1963. Il vient aussi en aide depuis 2003 à un grand nombre de réfugiés provenant du Soudan et de la République centrafricaine, ce qui a marqué un tournant radical dans la nature et l'ampleur de l'assistance offerte par le PAM.

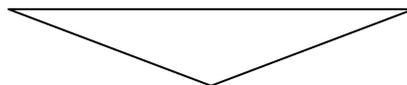
Le présent rapport évalue le portefeuille d'activités du PAM – qui correspond aux 10 interventions d'assistance alimentaire entreprises entre 2003 et 2009 – et s'intéresse plus particulièrement à trois questions: i) dans quelle mesure le PAM s'est-il bien positionné d'un point de vue stratégique et a-t-il aligné ses activités sur les stratégies du Gouvernement et des partenaires? ii) comment le PAM a-t-il opéré ses choix, et ceux-ci ont-ils eu un caractère stratégique? et iii) le portefeuille d'activités a-t-il été performant, et quels ont été les résultats obtenus? L'évaluation a été confiée à un cabinet d'experts-conseils, qui s'est rendu sur place en février 2010.

Le portefeuille d'activités du PAM au Tchad s'inscrit dans un contexte extrêmement complexe et difficile, et l'évaluation est dans l'ensemble positive. Les opérations du PAM étaient alignées sur les politiques du Gouvernement et les stratégies des partenaires; le PAM aurait toutefois pu se positionner de manière plus stratégique s'il avait usé de son important travail d'analyse pour influencer les débats nationaux consacrés aux questions de sécurité alimentaire et les stratégies du Gouvernement ou des partenaires. En raison du manque de capacités et d'engagement au niveau national, la prise en charge par le Gouvernement ainsi que la motivation et la capacité du PAM de travailler efficacement en partenariat avec celui-ci ont été limitées. Les choix faits dans le cadre des programmes et les options retenues par la mise en œuvre ont été conditionnés par des facteurs extérieurs, mais aussi guidés par les évaluations, les politiques du Programme et – dans une moindre mesure – la promotion des synergies entre les partenaires, notamment dans l'est du Tchad. Néanmoins, le portefeuille d'activités est dans l'ensemble considéré et géré comme une série d'opérations d'assistance alimentaire distinctes plutôt que comme un portefeuille intégré assorti d'une vision claire et d'un objectif et d'une stratégie communs.

Il est ressorti de l'évaluation que le portefeuille d'activités avait été performant, notamment en matière d'assistance aux réfugiés, ce qui en constitue son principal volet. Le PAM fait face avec rapidité et efficacité à l'afflux initial de réfugiés, et a fourni, en bonne coordination avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, une assistance qui a sauvé des vies et contribué à réduire sensiblement les taux de malnutrition. Cependant, l'assistance apportée à la population tchadienne dans l'est et dans la zone sahélienne a été jugée insuffisante compte tenu de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition qui y règnent. Les opérations logistiques ont contribué à l'efficacité du portefeuille et ont été menées avec compétence et efficacité, ce qui a permis de fournir l'assistance requise en temps voulu, en dépit des nombreuses difficultés.

À l'issue de l'évaluation, il est recommandé d'élaborer une stratégie quinquennale pour le bureau de pays et une approche de la gestion qui intègre le processus décisionnel dans l'ensemble du portefeuille, afin de favoriser les échanges enrichissants dans et entre les opérations. Il est aussi recommandé de renforcer le partenariat avec le Gouvernement et les principaux partenaires à la faveur d'un engagement, d'une intégration et d'une coordination accrus.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du "Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités du PAM au Tchad (2003-2009)" (WFP/EB.2/2010/6-A) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2010/6-A/Add.1, et invite le PAM à continuer de donner suite aux recommandations, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des 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.

APERÇU GÉNÉRAL

Caractéristiques de l'évaluation

1. Le présent rapport reflète les conclusions de l'évaluation du portefeuille d'activités du PAM au Tchad entre 2003 et 2009. Le but de l'évaluation était de recueillir des données d'observation propres à faciliter les décisions du PAM quant à son positionnement stratégique dans le pays. Il s'agissait en outre de satisfaire à *l'obligation redditionnelle*, c'est-à-dire rendre compte de l'exécution et des résultats des activités du PAM compte tenu de son mandat et des défis à relever dans le pays sur le plan humanitaire et sur celui du développement, et de faciliter *l'acquisition de connaissances* en fournissant des analyses factuelles et des observations sur la façon dont le portefeuille d'activités était planifié et administré.
2. L'évaluation répond à trois grandes questions: i) dans quelle mesure le PAM s'est-il bien positionné d'un point de vue stratégique et a-t-il aligné ses activités sur les stratégies du Gouvernement et des partenaires? ii) comment le PAM a-t-il opéré ses choix, et ceux-ci ont-ils eu un caractère stratégique? et iii) le portefeuille d'activités a-t-il été performant, et quels ont été les résultats obtenus? L'évaluation a été confiée à un cabinet d'experts-conseils, qui s'est rendu sur place en février 2010.

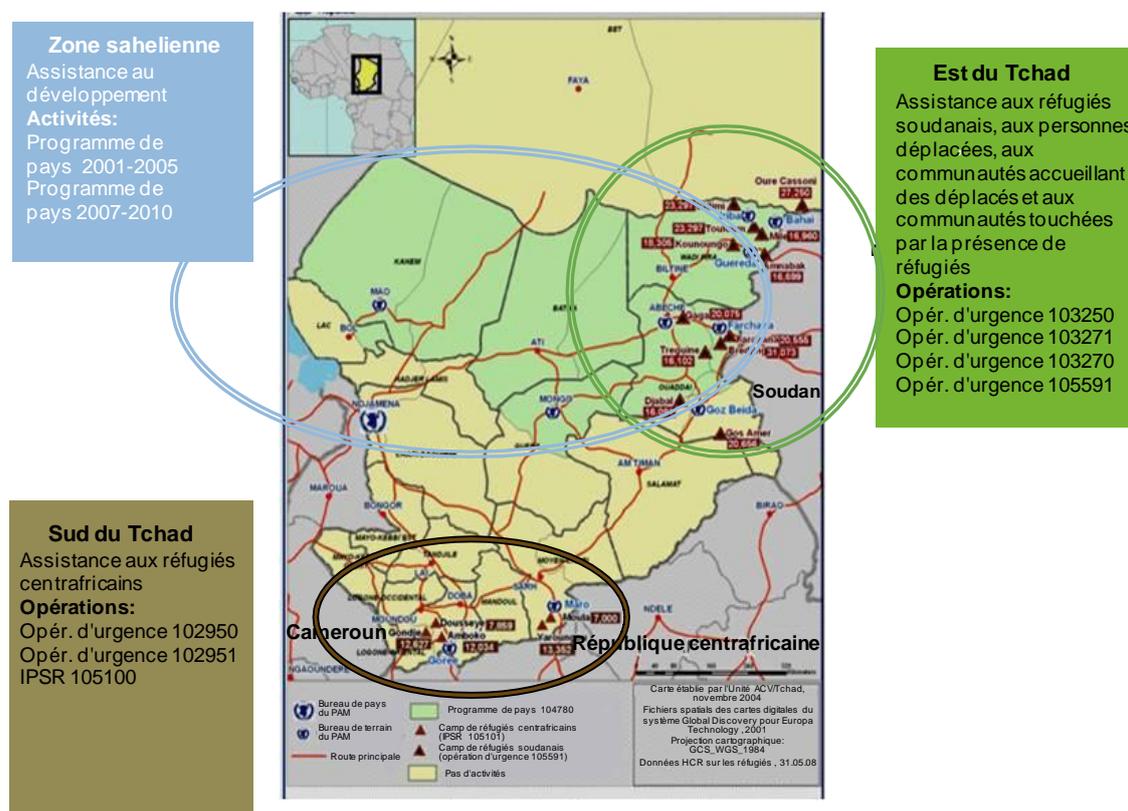
Contexte

3. Malgré la croissance satisfaisante du produit intérieur brut (PIB) et les politiques mises en place pour des secteurs clés comme la santé, l'éducation et l'agriculture, le Tchad doit faire face à des indicateurs sociaux très bas. Du fait du manque de fonds et de capacités de planifier, coordonner, gérer et mettre en œuvre les initiatives dans ces secteurs, leurs effets ont été limités.
4. La pauvreté touche 55 pour cent de la population, et son incidence est particulièrement élevée parmi les ménages ruraux, notamment ceux qui sont dirigés par une femme. L'accès à l'éducation s'est certes amélioré, en particulier pour les filles, mais les taux de mortalité infantile et post-infantile stagnent depuis les années 90. L'insécurité alimentaire frappe 44 pour cent de la population, et l'apport énergétique journalier au niveau national est inférieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne. Les déficits vivriers chroniques touchent particulièrement la zone sahélienne. Malgré de nombreuses interventions dans le domaine nutritionnel, les taux de malnutrition aiguë ou chronique globale sont dans l'ensemble demeurés supérieurs aux seuils critiques dans plusieurs régions.
5. Depuis la fin 2003, le Tchad accueille 265 000 réfugiés soudanais dans l'est et 58 000 réfugiés centrafricains dans le sud, qui ont fui la dégradation des conditions de sécurité dans la région du Darfour au Soudan et l'insécurité persistante en République centrafricaine. En raison de l'instabilité intérieure croissante, liée aux activités de groupes armés et aux tensions interethniques, 180 000 Tchadiens ont dû se déplacer dans l'est du pays. Le Tchad est soumis à une forte variabilité du climat; la production agricole a été relativement stable entre 2003 et 2009, en dépit de l'irrégularité des pluies, et des sécheresses et des inondations localisées ont été à déplorer, en particulier dans la zone sahélienne. Les grandes sécheresses se produisent en général une fois tous les dix ans, et les sécheresses moins intenses tous les cinq ans.

Portefeuille d'activités du PAM

6. En 2003, avec l'afflux des réfugiés en provenance du Soudan et de la République centrafricaine, le type, la taille et la complexité des opérations du PAM ont radicalement changé. Le portefeuille qui était jusque là composé de petites opérations de développement, menées dans la zone sahélienne, a été dominé par des opérations d'urgence, axées sur l'assistance aux réfugiés soudanais, aux personnes déplacées et aux communautés hôtes dans l'est, ainsi qu' aux réfugiés centrafricains dans le sud.
7. Entre 2003 et 2009, le bureau du PAM au Tchad a mené 10 opérations d'assistance alimentaire: deux programmes de pays, sept opérations d'urgence et une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR). Trois opérations étaient encore en cours au moment de l'évaluation. Le bureau de pays a aussi mis en œuvre six opérations spéciales destinées à accroître la capacité logistique et à assurer des services de transport aérien à l'appui des opérations d'urgence, mais ces opérations n'ont pas été prises en compte dans le cadre de l'évaluation.

Figure 1: Portefeuille d'activités au Tchad, 2003–2009



8. Le coût total du portefeuille d'activités à l'examen est de 711 millions de dollars É.-U.: 87 pour cent consacrés aux opérations d'urgence, 10 pour cent aux programmes de pays et le reste à l'IPSR. Le portefeuille est important par rapport aux normes du PAM.
9. Les opérations qui composent le portefeuille cherchent à contribuer collectivement aux Objectifs stratégiques suivants du PAM:
 - Objectif stratégique 1 – Sauver des vies et protéger les moyens de subsistance dans les situations d'urgence – en portant secours aux réfugiés, aux personnes déplacées et aux

autres groupes vulnérables dont l'alimentation et la nutrition ont été compromises par des chocs; réduire la malnutrition aiguë; protéger les moyens de subsistance et renforcer l'autosuffisance dans les situations d'urgence et les premières phases de redressement. Les activités correspondant à cet objectif sont les distributions générales de vivres, les programmes d'aide nutritionnelle d'urgence – alimentation thérapeutique et supplémentation alimentaire, et santé et nutrition maternelles et infantiles (SNMI) – et les activités Vivres contre travail (VCT), qui se retrouvent dans toutes les opérations d'urgence et l'IPSR.

- Objectif stratégique 2 – Prévenir la faim aiguë et investir dans la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets – en appuyant et en renforçant la résistance des communautés aux chocs, grâce à des programmes de protection sociale. Les activités VCT dans les programmes de pays correspondent à cet objectif.
- Objectif stratégique 4 – Réduire la faim chronique et la dénutrition – en relevant le niveau de l'éducation, de la nutrition et de la santé de base. Les principales activités en rapport avec cet objectif sont l'alimentation scolaire et la SNMI dans le cadre des programmes de pays.

TABLEAU 1: ACTIVITÉS ET POURCENTAGE DE BÉNÉFICIAIRES PRÉVUS					
Opérations	Distribution générale de vivres	VCT/VCA*/ VPF**	Éducation	Nutrition	VIH
Programme de pays 100180		X	X	X	
Programme de pays 104780		X	X	X	X
IPSR 105100	X	X		X	X
Opération d'urgence 103250	X			X	
Opération d'urgence 103270	X	x		X	
Opération d'urgence 103271	X	X		X	
Opération d'urgence 102950	X			X	
Opération d'urgence 102951	X			X	
Opération d'urgence 105590	X	X	X	X	
Opération d'urgence 105591	X	X	X	X	
bénéficiaires prévus (%)	48	22	19	10	1
bénéficiaires effectifs (%)	55	18	18	8	1

*Vivres pour la création d'avoirs

** Vivres pour la formation

Alignement et positionnement stratégique

10. L'équipe d'évaluation a constaté que le portefeuille d'activités était généralement en phase avec la stratégie du PAM durant toute la période, et avec le cadre d'action national et les objectifs sectoriels du Gouvernement. Cet alignement était particulièrement évident dans le secteur de l'éducation, où l'alimentation scolaire contribue clairement à la réalisation du but national de l'éducation pour tous. En revanche, il était moins parfait en ce qui concerne l'équilibre entre l'assistance fournie aux réfugiés et celle apportée aux populations hôtes dans l'est du Tchad. L'assistance du PAM a inévitablement privilégié les réfugiés durant les premières années mais, conformément à ce qu'a demandé le Gouvernement, davantage de ressources ont été consacrées récemment aux populations hôtes.

11. Le PAM a effectué un travail d'analyse considérable sur les problèmes de la faim et de la sécurité alimentaire dans le pays, mais le bureau de pays ne s'en est pas servi pour infléchir les débats nationaux, contribuer aux stratégies du Gouvernement ou des partenaires, ou renforcer les capacités techniques nationales en vue de l'institutionnalisation. L'engagement, le plaidoyer et le dialogue requis pour un positionnement stratégique plus dynamique étaient en général faibles, et un manque de communication entre le PAM et le Gouvernement a parfois fait sous-estimer la place du PAM dans l'assistance humanitaire.
12. Les politiques et les stratégies du Gouvernement n'ont pas été soutenues par l'allocation de ressources budgétaires suffisantes à des secteurs d'importance vitale comme l'alimentation scolaire, la nutrition, l'agriculture et le développement rural. La faiblesse des institutions, des capacités et de l'engagement au niveau national a limité la motivation et la capacité du PAM d'œuvrer efficacement avec le Gouvernement à la mise en œuvre des activités et a empêché le Gouvernement de fournir tout le soutien technique voulu aux activités du PAM. De ce fait, le Gouvernement s'est peu impliqué dans la stratégie et les programmes du PAM, et dans l'ensemble le PAM travaille avec les structures publiques, mais pas par leur intermédiaire aux niveaux national et infranational, même dans le cas d'activités prisées par le Gouvernement, comme l'alimentation scolaire ou l'appui aux dispensaires. Le PAM a essayé à plusieurs reprises d'établir des contacts plus actifs et de travailler en coordination plus étroite avec le Gouvernement, parfois avec succès, comme cela a été le cas lors d'une récente mission conjointe menée pour inspecter les écoles en vue de fournir à l'avenir une assistance au titre de l'alimentation scolaire.
13. Les opérations du PAM n'étaient auparavant pas alignées sur le cycle des outils de planification appliqués par l'ensemble des organismes des Nations Unies, mais le Programme participe désormais à l'élaboration du bilan commun de pays, du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et à la procédure d'appel global. Le portefeuille d'activités est à l'heure actuelle aligné sur les stratégies suivies par l'Organisation des Nations Unies au Tchad. Des difficultés persistent cependant lorsqu'il s'agit de concrétiser ces efforts en programmes exécutés de manière coordonnée par des organismes des Nations Unies, et il semble que les activités soient rarement planifiées et mises en œuvre de concert. L'utilisation des modules d'action groupée est inégale, les modules de la logistique et de la sécurité alimentaire étant les plus actifs.
14. En dehors du partenariat efficace avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), il existe peu de synergies entre les programmes du PAM et ceux des principaux partenaires, en partie du fait de la présence limitée de ceux-ci. Améliorer la synergie et la coordination avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) renforcerait l'efficacité des contributions du PAM aux activités liées à la nutrition et à l'éducation ainsi qu'aux activités VCT, en associant les vivres distribués par le PAM aux compétences spécialisées et aux ressources financières des partenaires.

Choix stratégiques

15. Les choix faits dans le cadre des programmes et les options s'offrant en matière d'exécution ont été conditionnés par des facteurs extérieurs. L'ampleur des besoins dans le nord et l'est du Tchad dépasse de très loin la capacité du PAM de se procurer des ressources et de mettre en œuvre des programmes, d'où la nécessité bien compréhensible de hiérarchiser les priorités. De graves problèmes de sécurité ont rendu la planification, la livraison des vivres et le suivi difficiles et risqués, en particulier dans l'est, où des escortes militaires sont nécessaires. Les problèmes de logistique sont aussi considérables; le pays

est enclavé et vaste et manque d'infrastructures, sans compter que la saison des pluies entrave l'acheminement des vivres par le principal couloir pendant la moitié de l'année.

16. La stratégie d'intervention du PAM dans l'est a été établie compte tenu des stratégies et des programmes des partenaires et des possibilités qui s'offrent en matière de synergie. Cela a été rendu possible par l'importance des ressources généralement disponibles pour venir en aide aux réfugiés soudanais et par la présence de partenaires plus nombreux, notamment des organisations non gouvernementales (ONG), qui en découle dans cette partie du pays. Dans d'autres régions, notamment la zone sahélienne, le moindre intérêt manifesté par les donateurs et les faibles capacités des partenaires – en particulier du Gouvernement – à planifier, organiser et mettre en œuvre les activités ont pesé sur les options existant sur le plan des programmes et des partenariats s'agissant des programmes de pays.
17. Les politiques du Programme ont clairement guidé les choix du bureau de pays concernant les catégories d'activités, mais les paramètres qui définissent ces catégories sont à la fois limités et restrictifs. Les stratégies d'intervention et le choix des activités étaient de ce fait généralement dictés par ce qu'il était possible de faire dans le cadre de chaque type de programme, et pas nécessairement par ce qui était la meilleure option de programme. Le portefeuille d'activités a été considéré et géré comme une série d'opérations d'assistance alimentaire distinctes, plutôt que comme un portefeuille intégré assorti d'une vision claire, et d'un objectif et d'une stratégie communs.
18. Le bureau de pays a effectué un travail d'analyse considérable afin de mieux comprendre les problèmes de la faim et de la sécurité alimentaire au niveau national et d'orienter sa prise de décisions. Il existe un lien manifeste entre les résultats des analyses et le ciblage géographique des opérations, qui sont axées sur les régions du pays qui sont les plus exposées à l'insécurité alimentaire, comme la zone sahélienne, ou qui ont de réels besoins sur le plan humanitaire, comme l'est et le sud du Tchad. En revanche, le lien entre les conclusions des évaluations et l'élaboration des stratégies d'intervention n'est pas toujours très clair.
19. Le bureau de pays a prouvé qu'il était capable de percevoir l'évolution des besoins et de s'adapter en conséquence. Par exemple, en mars 2006, ayant constaté que les réfugiés centrafricains s'intégraient davantage dans la communauté environnante et que le niveau de la production agricole permettait à de nombreux ménages de devenir autosuffisants, le bureau de pays a décidé de passer d'une opération d'urgence à une IPSR privilégiant l'autosuffisance et la durabilité dans le sud du Tchad. Par contre, les évaluations ayant constamment fait apparaître des taux de malnutrition aiguë globale supérieurs aux niveaux d'urgence dans la zone sahélienne, il aurait fallu accorder une attention et des ressources accrues à ce problème, et éventuellement opter pour une catégorie d'activités autre qu'un projet de développement. Il importe cependant de noter que l'opération d'urgence prévue en 2010 dans la zone sahélienne s'attaquera à certains de ces problèmes, même si le moteur en est la sécheresse – et non l'insécurité alimentaire chronique et les taux élevés de malnutrition. L'équipe d'évaluation s'est aussi demandé si, après presque sept ans, la catégorie d'activités actuelle (opération d'urgence) dans l'est du pays se justifie encore, alors que les directives du Programme limitent généralement la durée des opérations d'urgence à 24 mois.

20. Le système d'évaluation et de suivi du PAM a été dans l'ensemble déficient. Il est axé sur les produits, ce qui donne peu d'indications susceptibles d'appuyer la prise de décisions fondées sur les résultats. De gros efforts cependant ont été faits l'année dernière pour améliorer les normes et les systèmes de suivi et d'évaluation, y compris le renforcement du personnel dans les bureaux auxiliaires et la collecte d'indicateurs d'effet direct, dans l'objectif de modifier la mise en œuvre le cas échéant et de contribuer à l'avenir à la conception des programmes.

Performance du portefeuille et résultats obtenus

21. **Pertinence et bien-fondé.** Les activités du portefeuille étaient toutes pertinentes compte tenu du niveau d'insécurité alimentaire et des besoins dans les zones ciblées. L'assistance aux réfugiés dans l'est et le sud du Tchad, qui représentait l'essentiel du portefeuille, était particulièrement pertinente, et les modalités de la distribution générale de vivres, de la supplémentation alimentaire et de l'alimentation thérapeutique étaient adaptées pendant la période initiale, où il s'agissait de sauver des vies. Les niveaux de l'assistance tant aux réfugiés soudanais qu'à la population hôte dans l'est du Tchad doivent toutefois être examinés. L'activité économique s'est récemment accrue dans les camps de réfugiés dans l'est du Tchad, ce qui amène à se demander si les distributions générales de vivres se justifient encore, notamment compte tenu de la taille actuelle des rations, alors que les niveaux élevés d'insécurité alimentaire et de malnutrition parmi les populations tchadiennes dans l'est et dans la zone sahélienne n'ont pas été suffisamment traités.
22. Les critères de sélection des bénéficiaires différaient selon les activités et étaient en général appropriés. Les réfugiés vivant dans des camps étaient inscrits sur la base de leur statut, déterminé à l'issue du tri effectué par le HCR; les personnes déplacées l'étaient sur la base de leur statut et des évaluations annuelles des récoltes réalisées par le PAM, la FAO et d'autres partenaires; et les populations hôtes dans l'est et le sud du Tchad l'étaient en fonction des évaluations de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité validées par le module de la sécurité alimentaire. Les bénéficiaires des projets touchant la nutrition étaient sélectionnés en fonction de la circonférence du bras, sauf dans les camps de réfugiés, où toutes les femmes enceintes et les mères allaitantes avaient droit à l'assistance. Les écoles bénéficiant de l'alimentation scolaire étaient choisies par le Gouvernement et le PAM dans les zones où le niveau d'instruction était le plus bas; les critères de sélection étaient notamment les suivants: existence d'une salle de classe, d'une association de parents d'élèves, approvisionnement en eau, et existence d'une cuisine, d'une pièce de stockage et d'installations sanitaires. Toutefois, seule une fraction des écoles répondaient à tous les critères.
23. **Efficiences.** Globalement, 73,5 pour cent des besoins financiers du portefeuille ont été remplis, ce qui est globalement satisfaisant. Cependant, alors que les grandes opérations d'aide aux réfugiés dans l'est et le sud ont été financées à hauteur de 75 et 78 pour cent respectivement, les contributions aux programmes de pays plus petits n'ont permis de couvrir que 57 pour cent des besoins de ceux-ci.

Figure 2: Flux des ressources du portefeuille, par opération, sur la base des dépenses effectuées signalées (en dollars)

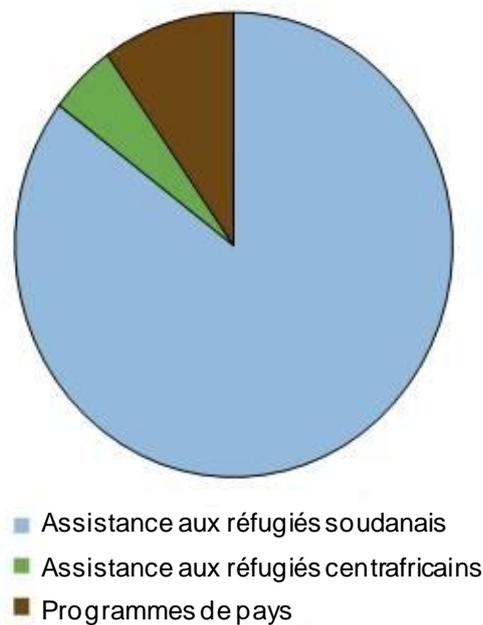
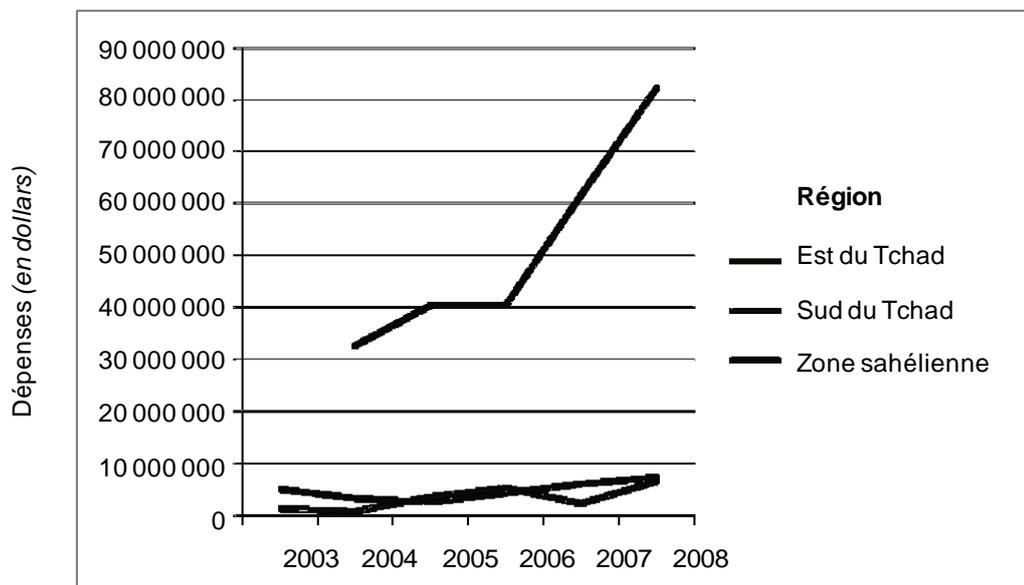


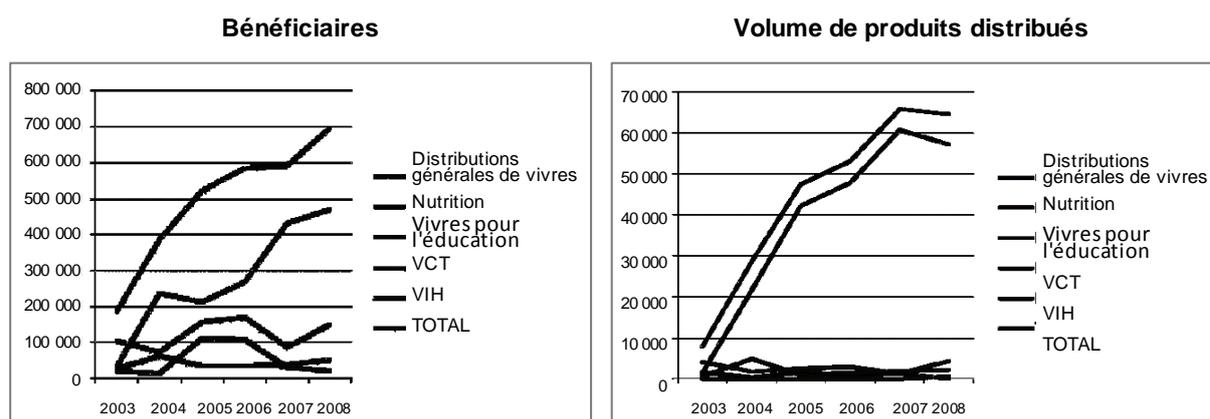
Figure 3: Contributions reçues, par région géographique, durant la période considérée, (en dollars)



Source: Bureau du PAM au Tchad et documents concernant les projets

24. Le portefeuille a été performant, atteignant de 75 à 200 pour cent des bénéficiaires prévus, avec une moyenne de 500 000 bénéficiaires par an. L'assistance a augmenté régulièrement pendant la période: 200 000 personnes ont bénéficié d'une aide en 2003, et 885 000 en 2009. Les bénéficiaires dans tout le pays se sont déclarés satisfaits de l'assistance reçue.
25. L'activité pour laquelle le nombre de bénéficiaires et la quantité de vivres ont été les plus élevés, tant en chiffres absolus que pour ce qui est des chiffres prévus par rapport aux chiffres réels, a été la distribution générale de vivres, ce qui témoigne du degré élevé de priorité accordé aux objectifs de l'assistance aux réfugiés consistant à sauver des vies. Les interventions concernant la nutrition n'ont pas crû au même rythme que la distribution générale de vivres, mais elles ont atteint un maximum en 2004, lorsque le nombre de bénéficiaires a dépassé de plus de 200 pour cent le chiffre prévu.
26. L'alimentation scolaire, programme dans lequel le Gouvernement était le plus impliqué, arrive au deuxième rang pour ce qui est du nombre absolu de bénéficiaires et du volume de produits, mais les chiffres prévus par rapport aux chiffres réels étaient inférieurs à la moyenne du portefeuille.
27. Les activités VCT comptaient un nombre de bénéficiaires et un volume de produits plus importants au début de la période visée par l'évaluation, mais leur poids relatif au sein du portefeuille a diminué au fil du temps et ne représente plus qu'un faible pourcentage des activités. Elles ont manqué de ressources dans le cadre des programmes de pays et se sont vues accorder un degré de priorité relativement peu élevé dans le cadre des opérations d'urgence. Dans l'est, elles ont été très souvent interrompues lorsque des ressources supplémentaires étaient requises au titre de l'assistance aux réfugiés ou pour des raisons de sécurité.

Figure 4: Tendances concernant les bénéficiaires et le volume de produits distribués, par activité (2003-2008)



Source: Bureau de pays du PAM

28. Les activités étaient conçues et mises en œuvre dans le contexte d'opérations distinctes, ce qui en a réduit l'efficacité. Il existe un hiatus structurel entre les activités de programme et la mise en œuvre qui résulte en partie de cette approche fondée sur les opérations et en partie du modèle de financement.

29. Le personnel affecté à de multiples opérations est dispersé à N'Djamena et dans 12 bureaux auxiliaires, ce qui ne facilite pas la gestion ni le renforcement des capacités du personnel, et fait obstacle à une approche technique coordonnée des activités. Cette complexité explique aussi la structure décisionnelle très centralisée, qui a parfois retardé la prise d'importantes décisions touchant la mise en œuvre.
30. Les synergies au sein des différentes opérations sont très développées, étant donné que les ressources sont facilement modulables et que le personnel technique œuvre à l'obtention des mêmes résultats opérationnels. Cependant, cette approche fondée sur les opérations, en ne considérant pas les opérations faisant partie d'un portefeuille de pays global, a entravé l'élaboration de systèmes et de normes susceptibles d'être appliqués à toutes les opérations et limité la possibilité par le personnel de se livrer à des échanges fructueux entre opérations. Les activités relevant d'une opération sont menées de façon indépendante, sans que l'expérience et les enseignements tirés de la mise en œuvre d'activités analogues dans d'autres opérations soient véritablement mis en commun, et les synergies qu'aurait pu générer le partage de ressources techniques et financières n'ont pas vu le jour. Il faut trouver un équilibre entre la mise en place de systèmes et de normes pour répondre aux besoins en matière de programmes, de suivi et d'évaluation et d'établissement de rapports pour chaque opération et la recherche de gains d'efficacité dans le cadre des opérations relevant du portefeuille.
31. Les opérations logistiques ont été menées avec compétence et efficacité et elles ont beaucoup soutenu les opérations, sans retarder ni compromettre la mise en œuvre des activités. Il est extrêmement rare que les denrées alimentaires puissent être achetées à l'échelon local ou régional, et 96 pour cent des produits alimentaires ont été achetés sur les marchés internationaux. Le coût des produits alimentaires a presque doublé durant la période visée par l'évaluation, passant de 250 à 450 dollars la tonne, mais il est resté conforme à la moyenne des coûts du Programme. Il convient de noter que le ratio de 34 pour cent prévu au titre du coût des produits alimentaires est inférieur à la moyenne du Programme, qui est de 49 pour cent, alors que le ratio des ressources financières prévues au titre des opérations logistiques est presque deux fois plus élevé que la moyenne du PAM.
32. Le niveau élevé des coûts logistiques s'explique et se justifie par l'extrême difficulté des conditions opérationnelles caractérisées par des acheminements intérieurs et des transferts longs et de multiples opérations de manutention et d'entreposage au Tchad et en dehors. Les opérations logistiques s'articulent autour de deux couloirs: celui de Douala, qui représente 60 pour cent du transit de l'aide alimentaire, et celui de Benghazi, utilisé pour les 40 pour cent restants. Bien que son usage soit coûteux, le couloir de Benghazi – ouvert ces dernières années – s'est révélé efficace et essentiel pour assurer régulièrement l'acheminement de l'assistance alimentaire dans l'est du Tchad. Rien n'indique que le coût unitaire final de l'aide alimentaire livrée ait modifié la conception ou la mise en œuvre des activités du portefeuille.
33. Bien que les connaissances linguistiques demandées, le statut de poste famille non autorisée et l'environnement difficile fassent du Tchad un lieu d'affectation pour lequel le recrutement est problématique, la dotation en personnel a augmenté parallèlement à l'expansion des programmes, et on a fait largement appel à des Volontaires des Nations Unies, à des consultants et à des personnes engagées pour une courte durée. Toutefois, le fait que plusieurs postes cruciaux, notamment ceux de directeur de pays, de spécialiste de la nutrition et de spécialiste des ressources humaines, soient restés vacants pendant des périodes allant jusqu'à un an, et la fréquence justifiée des congés de détente du personnel recruté sur le plan international, alliés au peu d'attention accordée au renforcement des

capacités des administrateurs hors classe recrutés sur le plan national, ont parfois empêché la bonne exécution des activités.

34. **Efficacité et impact.** L'équipe d'évaluation a constaté l'efficacité de l'assistance aux réfugiés: celle-ci a manifestement sauvé des vies durant les premières années et contribué à réduire la malnutrition, qui s'est stabilisée à des niveaux acceptables (Objectif stratégique 1). Ces résultats s'expliquent par le bon niveau des ressources, la régularité du flux des approvisionnements qui en a découlé, et les services complémentaires fournis aux réfugiés par les nombreux partenaires – y compris les ONG – actifs dans l'est du Tchad. Un autre facteur entré en ligne de compte a été l'excellent partenariat établi avec le HCR. Dans certains cas, une meilleure coordination aurait toutefois pu accroître les synergies, ce qui aurait alors réduit les coûts des programmes en améliorant l'efficacité et la productivité. On pourrait, par exemple, rendre opérationnels des moulins dans les camps où les rations distribuées aux réfugiés n'ont pas été moulues.
35. Le soutien offert aux personnes déplacées et à la population hôte dans l'est du Tchad n'a pas eu le même degré de priorité que l'assistance aux réfugiés, malgré des taux de malnutrition supérieurs aux seuils d'urgence et des conditions analogues à celles des réfugiés. Les activités VCT ont été interrompues lorsqu'il a fallu dégager des ressources supplémentaires pour répondre aux besoins des réfugiés. En conséquence, le niveau d'assistance aux personnes déplacées et à la population hôte dans l'est du Tchad a été jugé insuffisant; l'efficacité a en outre été limitée par le faible niveau d'activité par rapport à l'ampleur des besoins. Cette disparité de traitement s'agissant des vivres et des services généraux, fournis d'une part aux réfugiés et d'autre part aux Tchadiens, a créé des tensions dans la région.
36. Les activités VCT – comme la construction de petits barrages, de puits et de systèmes de captage d'eau, la remise en état de digues d'irrigation et de routes et le reboisement, entraînent directement une augmentation de la production vivrière et l'amélioration de la sécurité alimentaire. Plusieurs facteurs ont toutefois limité l'efficacité des activités VCT visant à renforcer la résistance aux chocs des communautés, grâce à des programmes de protection sociale (Objectif stratégique 2). Il s'agissait notamment de l'idée selon laquelle ces activités n'étaient pas fiables, étant donné les interruptions fréquentes et la brièveté des contrats passés avec les partenaires, ainsi que de l'insuffisance des ressources consacrées aux articles non alimentaires, qui réduisait la portée et l'ampleur des activités susceptibles d'être menées. L'assistance technique que le PAM et les partenaires peuvent apporter à la conception et à l'exécution d'activités VCT est elle aussi limitée.
37. Pour ce qui concerne l'Objectif stratégique 4, l'équipe d'évaluation a constaté que le taux de scolarisation avait augmenté au cours de la période visée, de près de 200 pour cent dans l'est du Tchad et d'environ 100 pour cent dans la zone sahélienne, tendance qui avait été analogue chez les filles, ce qui avait donc réduit le déséquilibre entre les sexes. S'il est difficile de déterminer à quoi tiennent ces résultats, il semble que l'accroissement de l'accès à l'éducation soit principalement dû à l'expansion du programme d'alimentation scolaire, et dans une moindre mesure à l'augmentation du nombre d'écoles. Les bénéficiaires ont clairement indiqué que l'alimentation scolaire, y compris les rations à emporter pour les filles, intervenait pour beaucoup dans leur décision d'envoyer leurs enfants à l'école et de les y laisser. Cependant, compte tenu des pressions exercées sur le Gouvernement pour qu'il rende l'enseignement universel, celui-ci s'emploie davantage à accroître l'accès à l'éducation qu'à en améliorer la qualité. Le Gouvernement et le PAM doivent s'efforcer de veiller à ce que les repas scolaires s'accompagnent de bons programmes, que les enseignants soient compétents, que les enfants disposent d'eau

potable et de latrines et que des associations de parents d'élèves dynamiques se mettent en place, faute de quoi la qualité des résultats scolaires restera relativement basse.

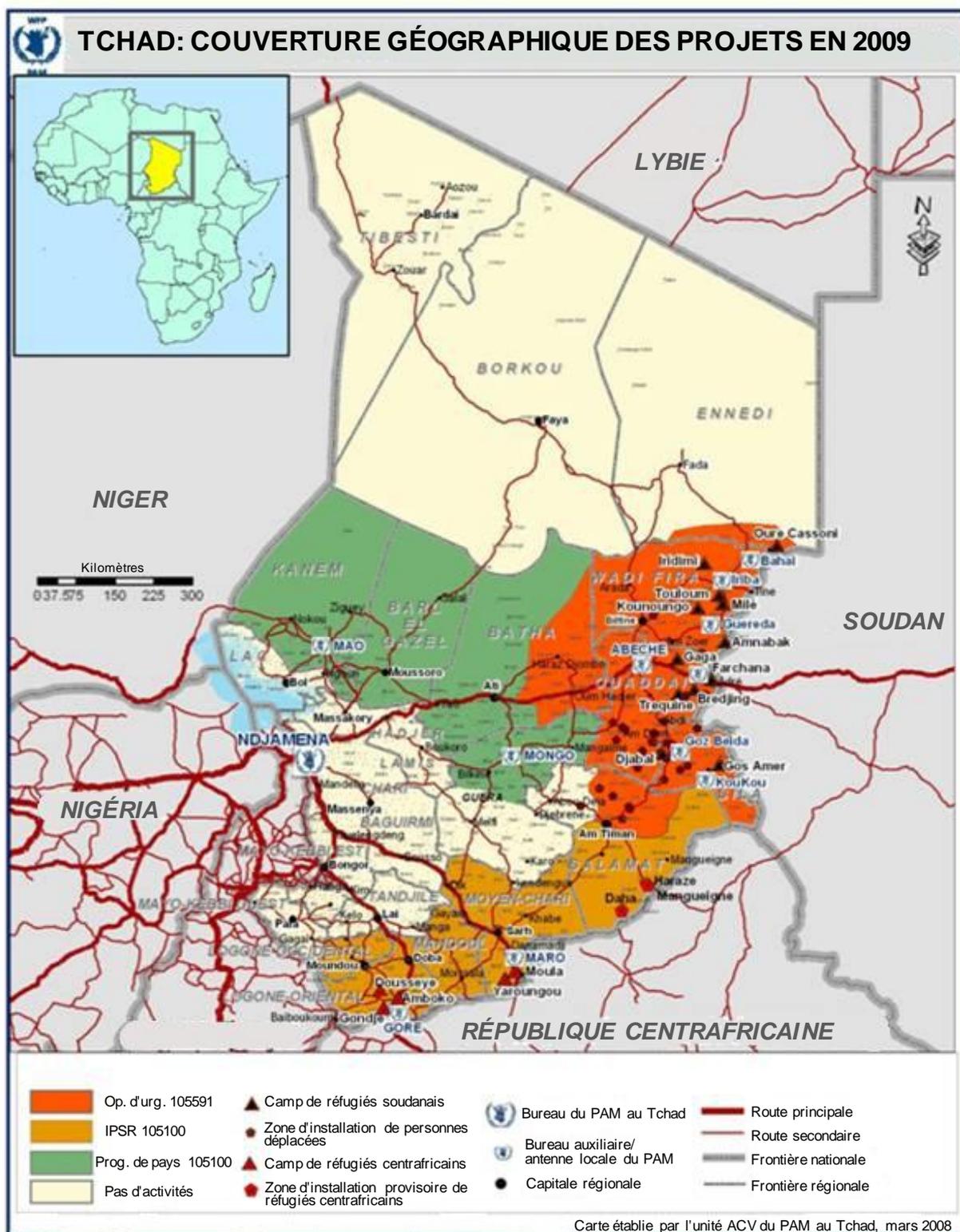
38. À part dans les camps de réfugiés, les activités touchant la nutrition ne suffisaient pas pour répondre aux besoins, et les taux de nutrition dans l'est et dans la zone sahélienne se sont dans de nombreux cas détériorés. Davantage d'efforts devraient être faits pour améliorer le système d'orientation des bénéficiaires vers l'alimentation supplémentaire ou l'alimentation thérapeutique et l'éducation nutritionnelle. Le soutien apporté par le PAM aux personnes vivant avec le VIH est très apprécié, il incite les personnes concernées à se faire dépister et a des effets positifs sur la nutrition.
39. **Durabilité.** Pour l'essentiel du portefeuille, qui est axé sur les activités destinées à sauver la vie des réfugiés, la durabilité n'était pas le résultat attendu. Néanmoins, dans plusieurs camps dans le sud, le soutien du PAM et du HCR en même temps qu'un environnement propice ont permis aux réfugiés de devenir autosuffisants, réduisant ainsi les niveaux d'assistance. L'appropriation des activités VCT – déterminante pour assurer la durabilité grâce à l'entretien des avoirs – était dans l'ensemble faible, sauf dans les cas où le travail concernait la construction d'écoles, qui constitue clairement une priorité pour les communautés.
40. La durabilité est un défi difficile à relever, en raison des faibles capacités du Gouvernement et le nombre restreint d'ONG sur place. Les possibilités de transférer la responsabilité d'activités du portefeuille au Gouvernement sont minces, étant donné le peu d'intérêt que celui-ci a manifesté à l'égard de la poursuite des activités que le PAM met en œuvre actuellement.

RECOMMANDATIONS

41. **Recommandation 1:** *Le bureau de pays doit élaborer une stratégie et une vision claires sur cinq ans pour l'ensemble du portefeuille du pays, qui se retrouveront dans toutes les opérations du bureau de pays et guideront les décisions touchant les programmes et l'allocation des ressources, en vue d'accroître les effets et la durabilité.* Les hauts responsables du bureau de pays, en particulier le Directeur de pays, le Directeur de pays adjoint et les chefs d'unité, devraient participer à l'élaboration de la stratégie avec les cadres supérieurs des unités techniques du Bureau régional et du Siège, afin de veiller à ce que les engagements soient réalistes et réalisables. Les principales parties prenantes, y compris le Gouvernement, d'autres organismes des Nations Unies, les donateurs multilatéraux et bilatéraux et les ONG, doivent être consultés afin d'assurer le réalisme, la pertinence et la coordination. Une facilitation extérieure est aussi recommandée pour garantir une bonne articulation du processus.
42. **Recommandation 2:** *Le bureau de pays doit élaborer une approche de la gestion qui appuie la mise en œuvre de la stratégie et la réalisation de la vision, grâce à l'intégration de la prise de décisions dans tout le portefeuille d'activités.* L'ampleur des décisions et des enjeux dans toutes les opérations nécessite de bien articuler la gestion de manière à renforcer la réactivité aux demandes du terrain, à permettre au bureau de pays de s'adapter à l'évolution des besoins et à accroître l'efficacité opérationnelle et la productivité. Plusieurs actions spécifiques sont recommandées:
- a) Élaborer un cadre détaillé, précisant qui est responsable des décisions courantes et des décisions exceptionnelles et qui doit être tenu informé.

- b) Confier davantage de responsabilités – sous la supervision voulue d'un cadre supérieur – aux bureaux auxiliaires, en particulier au bureau d'Abéché, dans l'est du Tchad.
 - c) Établir un processus de planification annuelle des activités qui soit plus détaillé et intégré, décrivant les grandes activités, les rôles et les responsabilités, afin d'orienter et de responsabiliser les directeurs des bureaux auxiliaires.
 - d) Définir une stratégie visant à garantir la disponibilité d'effectifs en nombre suffisant, compte tenu des congés de détente notamment, et à veiller à ce que le personnel vive et travaille dans des conditions acceptables.
43. **Recommandation 3:** *Le coût de la mise en œuvre des activités relevant des programmes doit être examiné lors de l'élaboration de la stratégie du PAM pour le Tchad, en vue de réduire les coûts élevés associés à la mise en œuvre de projets dans ce pays.* Il est recommandé de conduire un examen complet du portefeuille afin de rechercher des synergies de coûts, par exemple en regroupant les activités dans les zones moins vastes.
44. **Recommandation 4:** *Étant donné la taille et la complexité du portefeuille d'activités, le bureau de pays, le Bureau régional et le Siège devraient déterminer clairement quel appui technique le Bureau régional et le Siège doivent apporter et prendre davantage en compte les besoins en effectifs et les rotations du personnel, afin d'assurer la mise en œuvre et la gestion sans heurts des activités relevant du portefeuille.*
45. **Recommandation 5:** *Les systèmes et les normes du bureau de pays doivent être renforcés, afin d'accroître l'efficacité opérationnelle et d'appuyer les programmes.* Le portefeuille d'activités doit être mis en œuvre compte tenu d'un mélange complexe de défis opérationnels, de besoins techniques et d'exigences en matière d'établissement de rapports. Des systèmes et des normes simples en matière de communication, de programmation, de suivi et d'établissement de rapports devraient être établis et diffusés à l'échelle du PAM et aux parties prenantes en vue de renforcer l'efficacité. Les systèmes administratifs, financiers et programmatiques devraient être coordonnés et regroupés afin que la prise de décisions soit efficace et les arbitrages bien compris.
46. **Recommandation 6:** *Le bureau de pays devrait élaborer avec ses principaux partenaires une approche systématique visant à renforcer les partenariats, l'intégration et la coordination avec le Gouvernement.* Il faut aussi établir une stratégie de haut niveau qui assure la participation et l'engagement du Gouvernement. Il faudra pour ce faire instaurer un dialogue franc avec les hauts responsables du Gouvernement et renouer les contacts avec le Ministère de la planification et de l'économie, qui a un rôle de coordination. L'accent doit être mis non sur "ce que vous pouvez faire pour nous", mais sur "ce que nous pouvons accomplir ensemble", et sur les moyens d'y parvenir. Le PAM pourrait utiliser les structures coordonnées du système des Nations Unies pour faciliter cette concertation.
47. **Recommandation 7:** *Le bureau de pays devrait examiner la portée et le contenu des activités, et la possibilité de les intégrer dans les opérations et dans toutes les catégories d'activités. Cela contribuerait à ce qu'une action ciblée soit menée en vue d'obtenir une performance et des résultats de haut niveau.* Il est recommandé d'entreprendre un examen formel des opérations prises individuellement et dans leur ensemble, avec le soutien du Bureau régional et du Siège et la participation du Gouvernement et d'autres organismes des Nations Unies afin de veiller à ce que les attentes signifiées aux parties prenantes soient réalistes et à ce que le pays prenne en main les activités menées et participe à leur exécution.

48. **Recommandation 8:** *Le bureau de pays a besoin de compter dans ses rangs un chargé des relations publiques compétent afin de faire bien connaître le bon travail effectué par le PAM et de veiller à ce que les situations d'urgence reçoivent toute l'attention voulue.* Cela éviterait que l'on colporte des informations erronées et diffuse des messages mal coordonnés quant au rôle et au bon travail du PAM, tout en contribuant à mettre en lumière la situation en matière de sécurité alimentaire et l'assistance dont a besoin la population hôte dans l'est du Tchad et la zone sahélienne.



Les appellations employées dans cette carte et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Programme alimentaire mondial aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
ONG	organisation non gouvernementale
PIB	produit intérieur brut
SNMI	santé et nutrition maternelles et infantiles
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCT	Vivres contre travail