



ÉVALUATION DU PAM



Programme  
Alimentaire  
Mondial

SAUVER  
DES VIES  
CHANGER  
LES VIES

# Évaluation du plan stratégique de pays du PAM au Tchad pour 2019-2023

Rapport d'évaluation centralisée – Volume I

OEV/2020/014  
Bureau de l'évaluation

Janvier 2023

# Avertissement

Les opinions exprimées sont celles des membres de l'Équipe d'évaluation, et ne reflètent pas nécessairement celles du Programme alimentaire mondial (PAM). Les auteurs sont seuls responsables des opinions exprimées ci-après. La publication de ce document ne sous-entend en aucun cas l'approbation du PAM quant aux opinions exprimées.

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

## Personnel clé de l'évaluation

### BUREAU DE L'ÉVALUATION

Anne-Claire Luzot	Directrice adjointe du Bureau de l'évaluation
Vivien Knips	Chargée d'évaluation
Michael Carbon	Assurance qualité
Marie Thérèse El-Ajaltouni	Analyste au Bureau de l'évaluation
Lia Carboni	Analyste au Bureau de l'évaluation

### ÉQUIPE D'ÉVALUATION EXTERNE

Roberto La Rovere	Chef d'équipe, Évaluateur principal
Fatima Laanouni	Cheffe d'équipe adjointe, Évaluatrice principale
Philippa Young	Évaluatrice principale
Felix Kaguenang	Consultant National, Tchad
Falmata Mahamat	Consultante Nationale, Tchad
Camille Thomasset	Responsable de l'évaluation
Imogen Mullett	Chargée de recherche
Javier Pereira	Consultant en efficacité
Max Hennion	Assurance qualité externe

## Crédit photographique

WFP/Evelyn Fey

# Table des matières

Résumé.....	i
<b>1. Introduction .....</b>	<b>1</b>
1.1. Caractéristiques de l'évaluation .....	1
1.2. Contexte .....	2
1.3. Sujet de l'évaluation .....	9
1.4. Méthodologie de l'évaluation .....	13
<b>2. Constats de l'évaluation .....</b>	<b>16</b>
2.1. Dans quelle mesure la position stratégique, le rôle, et la contribution spécifique du PAM au tchad sont-ils fondés sur les priorités du pays et les besoins des populations ainsi que sur les atouts du PAM? .....	16
2.2. Quelle est l'étendue et la qualité de la contribution du PAM aux résultats stratégiques du PSP au Tchad? .....	22
2.3 Dans quelle mesure le PAM a-t-il fait un usage efficace de ses ressources dans le cadre de sa contribution aux produits et aux effets directs stratégiques du PSP?.....	49
2.4. Quels facteurs ont déterminé les performances du PAM et la mesure dans laquelle il a procédé à la réorientation stratégique visée par le PSP? .....	56
<b>3. Conclusions et recommandations .....</b>	<b>62</b>
3.1. Conclusions.....	62
3.2. Recommandations .....	66
<b>Liste des sigles.....</b>	<b>70</b>

# Liste des figures

Figure 1: Aperçu de la situation humanitaire. OCHA, septembre 2021. ....	4
Figure 2: Situation de la sécurité alimentaire, novembre 2021 .....	5
Figure 3: Évolution de la prévalence de la malnutrition chronique (MC), de la malnutrition aigüe globale (MAG) et de l'insuffisance pondérale (IP) chez les enfants âgés de moins de 5 ans entre 2015-2020 (%).....	6
Figure 4: Évolution des interventions du PAM et du contexte national au Tchad. ....	9
Figure 5: Contributions au NBP par les quinze premiers bailleurs en dollars É.-U., 2019-2023 .....	11
Figure 6: Évolution du nombre de personnes dans le besoin par statut de résidence, 2018-2021 .....	19
Figure 7: Bénéficiaires atteints par statut de résidence, 2019-2021 .....	20
Figure 8: Bénéficiaires par statut de résidence et par activité, 2021 .....	22
Figure 9: Bénéficiaires planifiés et atteints par modalité, activité et effet direct, 2019-2020.....	23
Figure 10: Évolution des distributions de vivres, planifiées et atteintes par activité et par année.....	23
Figure 11: Évolution des transferts monétaires, planifiés et atteints par activité et par année .....	24
Figure 12: Nombre de bénéficiaires de l'assistance intégrée, 2019-2021 .....	25
Figure 13: Scores de consommation alimentaire des réfugiés par modalité d'assistance .....	28
Figure 14: Vulnérabilité des personnes déplacées internes (PDI) récipiendaires du PAM dans la région du Lac, ventilée par modalité.....	29
Figure 15: Nombre de bénéficiaires assistés par l'assistance alimentaire saisonnière sous l'activité 2, 2019-2021 .....	30
Figure 16: Évolution du nombre de bénéficiaires assistés par l'alimentation scolaire sous l'activité 3, 2019-2021.....	33
Figure 17: Évolution du nombre de bénéficiaires assistés par des activités de prévention de la malnutrition sous l'activité 4, 2019-2021 .....	35
Figure 18: Évolution du nombre de bénéficiaires assistés par des activités de traitement de la malnutrition sous l'activité 5, 2019-2021 .....	35
Figure 19: Évolution du nombre de bénéficiaires assistés par l'activité de production locale de farines enrichies sous l'activité 6, 2019-2021. ....	37
Figure 20: Évolution du nombre de bénéficiaires atteints pour les activités de résilience sous l'activité 7, 2019-2021. ....	39
Figure 21: Tendances de la consommation alimentaire: bénéficiaires de l'activité de résilience, juillet 2021	40
Figure 22: Répartition du sexe du chef de famille parmi les bénéficiaires du PAM selon les provinces .....	43
Figure 23: Plan de mise en œuvre, disponibilité (en millions de dollars É.-U) et déficit d'approvisionnement (%), 2019-2021 .....	50
Figure 24: Évolution des transferts monétaires (en dollars É.-U.) par mois, 2019-2021 .....	55
Figure 25: Budget du portefeuille du PAM - Préaffectation des financements .....	58
Figure 26: Évolution de la préaffectation des contributions au NBP, 2010-2021 .....	58
Figure 27: Niveau de la préaffectation auprès des principaux bailleurs, 2019-2021 .....	58

# Liste des tableaux

Tableau 1: Taux brut de scolarisation et taux d'achèvement en primaire .....	6
Tableau 2: Effets directs stratégiques et activités du PSP pour le Tchad (2019-2023) .....	10
Tableau 3: Plan d'estimation des besoins (NBP), ressources disponibles et dépenses. Ventilation par année et par activité (en dollars É.-U.).....	12
Tableau 4: Présence des types d'interventions et des bénéficiaires par sous-bureau.....	13
Tableau 5: Évolution de l'assistance du PAM au Tchad aux personnes réfugiées de 2018 à 2021. ....	26
Tableau 6: Évolution du volume de la ration distribuée pour les distributions de l'assistance saisonnière sous l'activité 2 .....	31
Tableau 7: Niveau d'atteinte des bénéficiaires planifiés par genre et par activité, 2019-2021 .....	44
Tableau 8: Ratio entre le coût et les bénéficiaires atteints par le PAM au Tchad par activité .....	53
Tableau 9: Recommandations stratégiques et opérationnelles .....	66

# Résumé

## 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'efficience 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<sup>e</sup> 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 national<sup>1</sup>. 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).
6. Se situant au 113<sup>e</sup> 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 extrême<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Institut National de la statistique, des études économiques et démographiques. 2021. [Enquête sur les Conditions de vie des ménages et la Pauvreté au Tchad](#).

<sup>2</sup> 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 \(CH\)](#).

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.

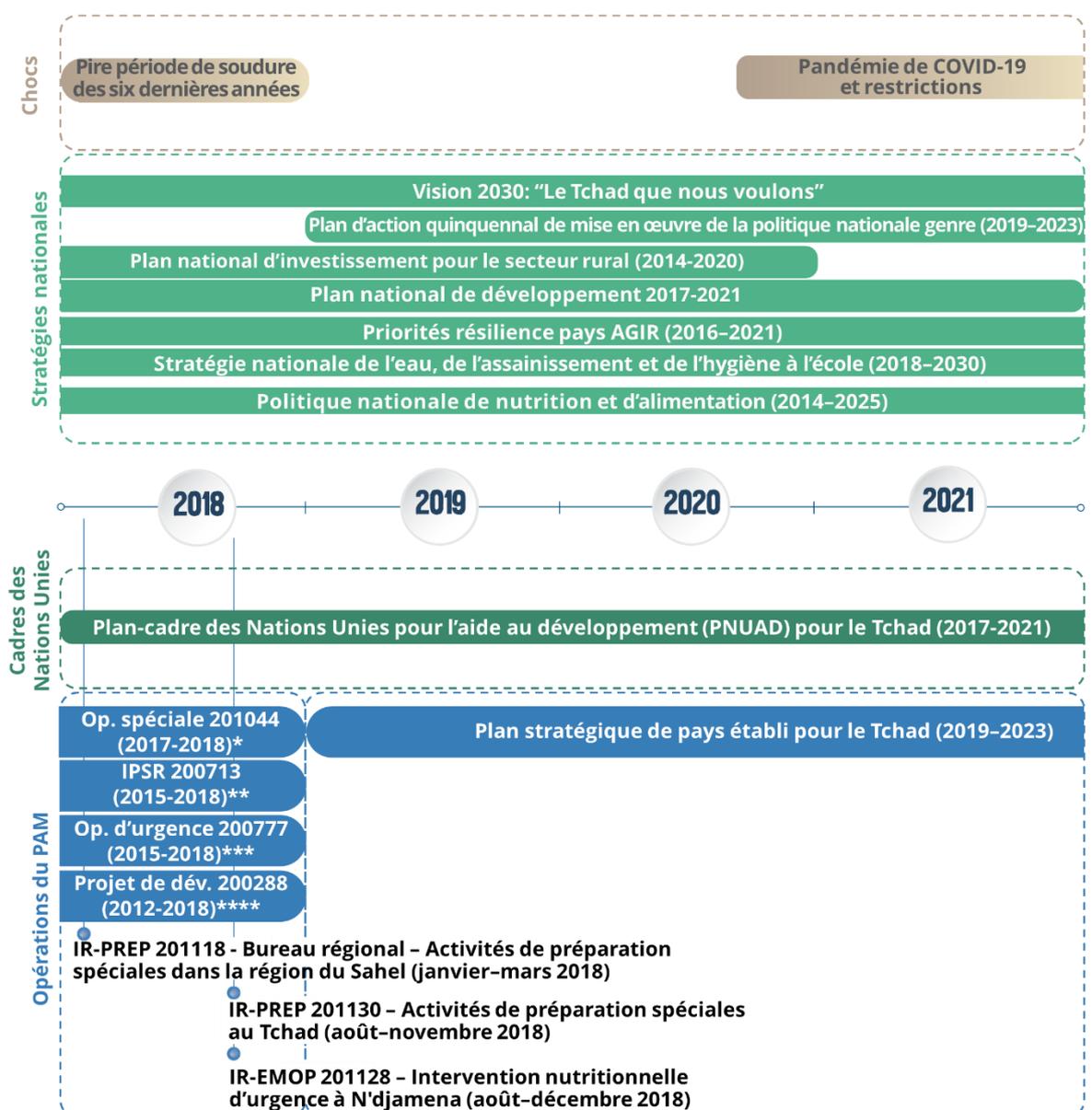
TABLEAU 1: INDICATEURS SOCIOÉCONOMIQUES			
	Indicateur	Valeur	Année
	Population totale (en millions) (1)	16,4	2020
	Indice de développement humain (rang) (2)	187 (sur 189)	2020
	Incidence de la pauvreté, avec un seuil de 1,90 dollar É.-U. par jour (en parité de pouvoir d'achat) (en pourcentage) (1)	33,2	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.

## PLAN STRATEGIQUE 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.

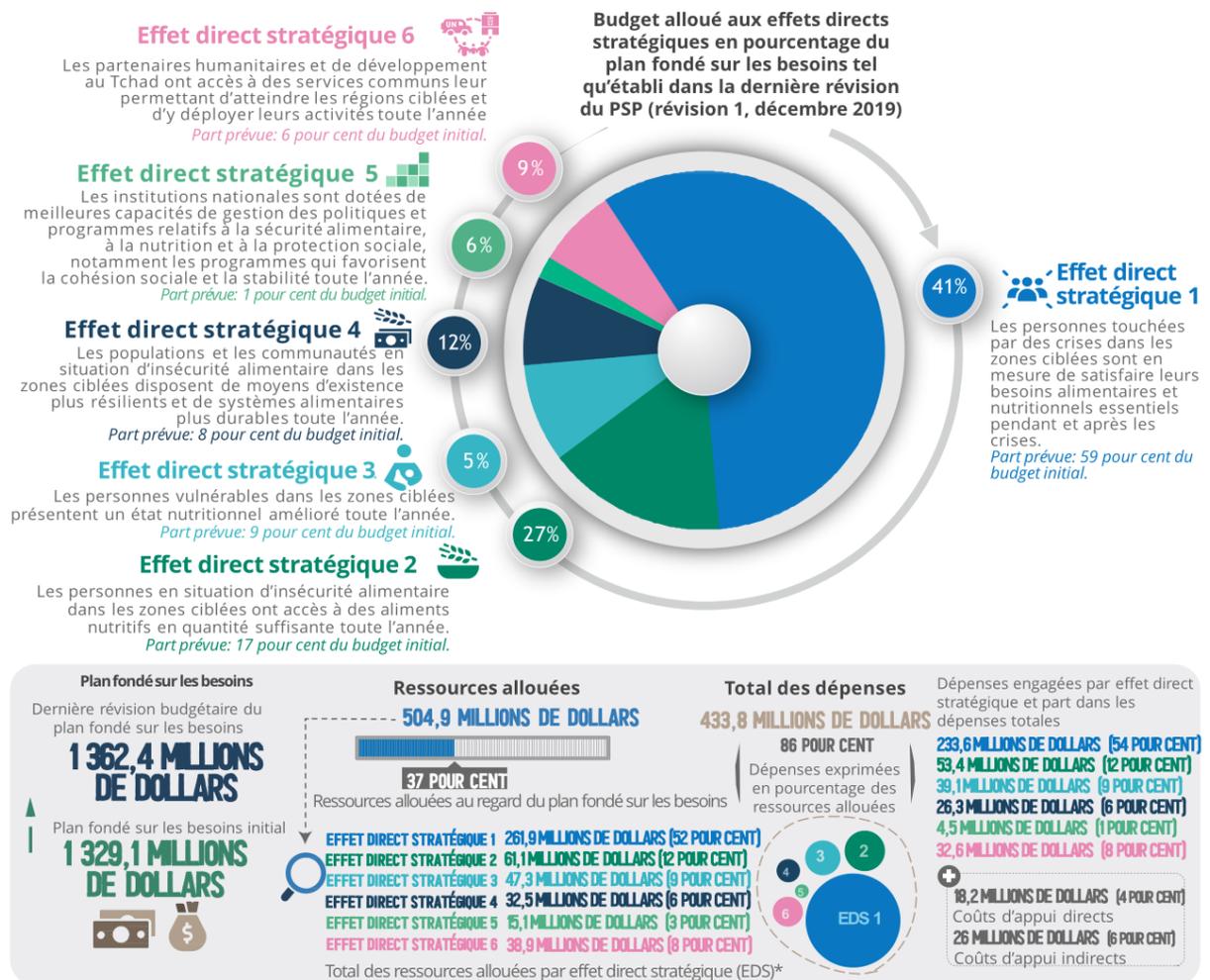
10. Le PSP pour le Tchad couvre une période de cinq ans, allant de janvier 2019 à décembre 2023. Y est précisé le repositionnement qui doit permettre au PAM d'aider le pays à atteindre l'objectif Faim zéro d'ici à 2030, en mettant l'accent sur l'action à mener à l'articulation entre l'aide humanitaire, 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).

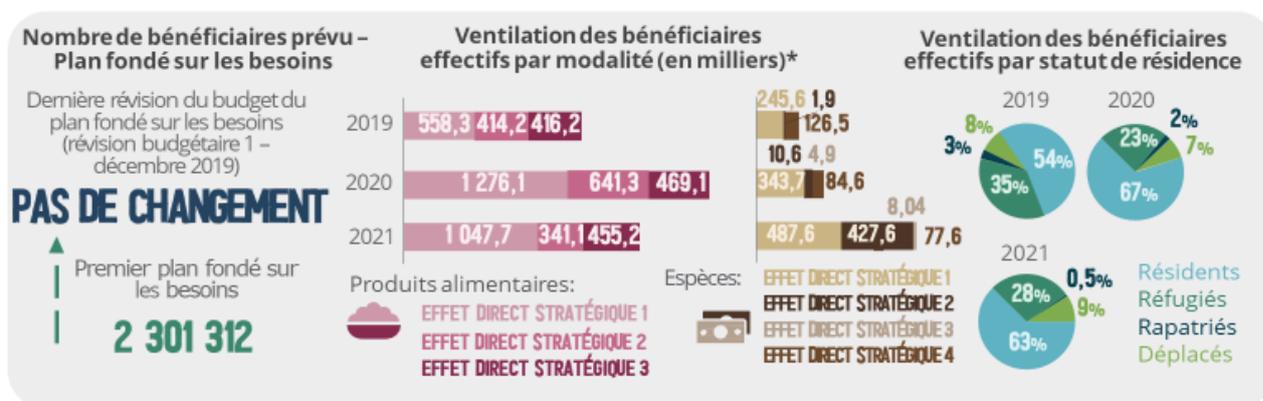
**Figure 2: Plan stratégique pour le Tchad (2019-2023): effets directs stratégiques, budget, financement et dépenses (en décembre 2021)**



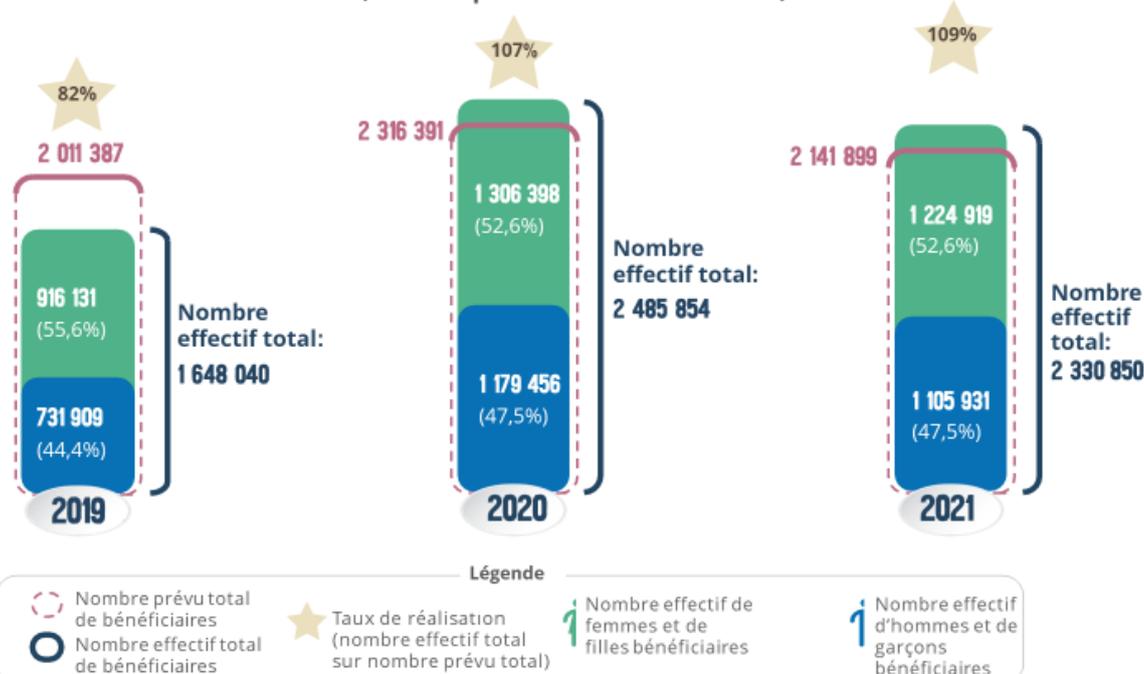
\* La somme des ressources allouées à chaque effet direct stratégique n'est pas égale à 504,9 millions de dollars car certaines ressources ont été allouées à des fins non rattachées à une activité en particulier (1 million de dollars), ainsi qu'à des coûts d'appui directs (21,1 millions de dollars) et indirects (26 millions de dollars).

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)**



\* 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
<b>1</b>	<b>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.</b>				
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
<b>2</b>	<b>Améliorer l'adéquation du diagnostic de risque, de la programmation et de la communication dans le contexte de la mise en œuvre.</b>				
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

N°	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
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
<b>3</b>	<b>Améliorer la flexibilité, l'intégration et la complémentarité entre les différentes activités.</b>				
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		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
	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.				
<b>4.</b>	<b>Mieux articuler les approches transversales et veiller à ce qu'elles reposent sur des analyses solides.</b>				
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
<b>5</b>	<b>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.</b>				
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.				

N°	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
5.3	Améliorer les systèmes de planification pour mieux anticiper les goulots d'étranglement dans les couloirs d'approvisionnement clés du PAM.				
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

# 1. Introduction

1. Les opérations du Programme alimentaire mondial (PAM) au Tchad ont été historiquement liées aux situations d'urgence. Mis en place en 2019, le Plan stratégique de pays (PSP) a été mis en œuvre dans un contexte de pression continue due aux crises frontalières et à l'impact du changement climatique qui ont affecté les populations et les opérations. En outre, la pandémie de COVID-19 a marqué la deuxième année de déploiement du PSP et, dans une certaine mesure, continue de l'affecter en 2021.
2. Le PAM doit également opérer dans un contexte institutionnel, politique, et opérationnel très complexe, marqué par de fortes vulnérabilités. Le PSP devait démarrer un processus de transition, jetant les bases pour une meilleure articulation entre les interventions d'urgence et de renforcement de la résilience. Il est évalué jusqu'en octobre 2021, soit aux trois quarts de son avancement, alors que cette transition non sans difficultés est toujours en cours.
3. La Politique d'évaluation du PAM requiert que tous les plans stratégiques de pays soient évalués à la fin de leur période de mise en œuvre, afin i) d'évaluer les progrès et les résultats accomplis par rapport aux résultats et objectifs définis, y compris les résultats institutionnels transversaux, et ii) d'identifier les leçons tirées en vue d'appuis ultérieurs. Les résultats de cette évaluation serviront à la préparation du prochain PSP pour le Tchad, qui sera présenté au Conseil d'administration du PAM en novembre 2023.
4. L'évaluation du PSP a été gérée par le Bureau de l'évaluation du PAM (OEV). Le Bureau de pays (BP) du PAM au Tchad a facilité les contacts de l'Équipe d'évaluation avec les parties prenantes au Tchad. Il a fourni un soutien logistique essentiel pendant la phase de terrain. Toutefois, afin de garantir l'indépendance de l'évaluation, le personnel du PAM n'a pas fait partie de l'Équipe d'évaluation et n'a pas participé aux réunions et entretiens durant lesquels leur présence aurait pu orienter les réponses.
5. La méthodologie développée par l'Équipe d'évaluation répond aux questions d'évaluation et à différentes hypothèses inscrites au sein d'une théorie du changement (TdC) reconstituée. Les informations ont été collectées lors d'une mission sur le terrain, triangulées puis analysées via des méthodes qualitatives et quantitatives. La mission de terrain a couvert un large éventail d'activités dans l'ouest, l'est et le sud du pays. La méthodologie, les limitations rencontrées par l'Équipe d'évaluation et les mesures d'atténuation sont développées à l'annexe 8 (section 1.4).
6. L'Équipe d'évaluation était composée de six consultants, soutenus par un expert externe en assurance qualité et une gestionnaire de contrat. La phase de démarrage s'est déroulée de juin à septembre 2021, et a été suivie par une mission de collecte d'informations sur le terrain du 5 au 31 octobre 2021. Les conclusions et recommandations préliminaires ont fait l'objet de discussions avec le BP à la fin de la mission, puis de nouveau un mois plus tard avec le BP et les autres membres du groupe de référence interne constitué pour cette évaluation, qui comprenait notamment quelques membres du personnel du Bureau régional du PAM pour l'Afrique de l'Ouest à Dakar (RBD). L'ébauche du rapport d'évaluation a été partagée avec le groupe de référence interne début mars 2022. Les constats et recommandations ont été tout d'abord discutés en interne, puis avec les partenaires clés du PAM au Tchad lors d'un atelier d'apprentissage mené à distance le 3 et 4 mars 2022. Le calendrier de l'évaluation est détaillé à l'annexe 2.

## 1.1. CARACTERISTIQUES DE L'ÉVALUATION

7. L'évaluation du Plan stratégique de pays 2019-2023 du PAM au Tchad examine le rôle stratégique du PAM et fournit une analyse de sa performance opérationnelle. L'évaluation couvre l'ensemble des activités et des résultats stratégiques du PSP de janvier 2019 à octobre 2021, et prend en compte les données disponibles des années précédant le PSP afin d'identifier de possibles tendances avant et après son introduction. L'évaluation a démarré en 2021, le Bureau de pays ayant prévu de raccourcir la durée du PSP d'une année et de terminer le programme en décembre 2022, une décision qui a été écartée par la suite.
8. Cet exercice examine la pertinence stratégique, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et la durabilité des interventions du PAM sous le PSP, ainsi que leur interdépendance et leur couverture. Il répond à quatre questions d'évaluation globales développées dans la matrice d'évaluation (annexe 4) et quatre dimensions transversales: l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (genre), la protection, la redevabilité (obligation redditionnelle) auprès des populations ciblées, et la lutte contre les effets du changement climatique. Ces dimensions et les approches adoptées en matière d'inclusion sont en effet étroitement liées, et leur analyse éclaire de quelle manière elles influent sur la réalisation des activités du PAM.

9. L'évaluation a impliqué la consultation d'un large éventail de parties prenantes internes et externes au PAM. Les parties prenantes et principaux utilisateurs de l'évaluation sont le BP, le RBD, les divisions techniques du siège et le Conseil d'administration du PAM ainsi que le Gouvernement du Tchad. Les organisations non gouvernementales (ONG) partenaires, les donateurs, l'équipe des Nations Unies au Tchad et les populations affectées sont aussi des parties prenantes importantes.

10. L'évaluation a examiné comment et dans quelle mesure la transition stratégique d'une planification par projet à une planification stratégique au niveau du pays a eu lieu, et quelles en ont été les conséquences. Elle a également analysé de quelle manière les adaptations des interventions du PAM en réponse aux crises (y compris les inondations et la pandémie de COVID-19) ont affecté les activités prévues, et dans quelle mesure le PSP s'est adapté avec pertinence aux besoins en fonction des ressources mobilisées. Le PSP est principalement axé sur l'assistance humanitaire et les interventions en cas de crise, mais vise également à accroître la résilience des populations les plus vulnérables<sup>3</sup>, alors même que le PAM aspire lui-aussi à renforcer le lien entre ses activités humanitaires, ses initiatives de développement et la consolidation de la paix.

11. Dans ce contexte, l'Équipe d'évaluation a procédé à une reconstitution de la logique d'intervention globale (TdC sur la base des différentes hypothèses, voir l'annexe 6) du PAM au Tchad à partir de la Ligne de mire (annexe 5), issue d'une analyse documentaire et d'entretiens tenus avec les parties prenantes internes de l'évaluation.

12. L'exercice d'évaluation est structuré selon trois thèmes prioritaires. Le premier thème prioritaire est la capacité démontrée du PAM à fournir une assistance appropriée, intégrée, opportune (durant et en dehors de la période de soudure), fondée sur les besoins, et délivrée de manière flexible dans un contexte national et régional volatile. L'Équipe d'évaluation a analysé si le PAM a été en mesure de répondre aux besoins identifiés à travers ses opérations et ses partenariats clés.

13. Le second thème prioritaire est relatif au nexus humanitaire-développement-paix (NHDP) dans un contexte de crises sécuritaires, sanitaires et climatiques qui fragilisent de manière récurrente et accrue les populations vulnérables. L'Équipe d'évaluation a apprécié dans quelle mesure la structure du PSP et sa mise en œuvre ont contribué à une stratégie NHDP effective, comprenant: i) une réponse efficace aux crises; ii) la prévention des risques de catastrophes et le renforcement de la résilience; et iii) une contribution à la cohésion sociale et à la paix.

14. Le troisième thème prioritaire est celui de la pertinence et de l'étendue de la réorientation des activités d'une assistance basée sur le statut vers une assistance basée sur les besoins (en particulier pour les bénéficiaires réfugiés). Ce thème a analysé les arbitrages du PAM vis-à-vis du ciblage des bénéficiaires les plus vulnérables et de la priorisation de ses opérations, en particulier au sein d'initiatives menées conjointement avec les partenaires des Nations Unies (notamment le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés [HCR], le Fonds des Nations Unies pour l'enfance [UNICEF] et la Banque mondiale).

## 1.2. CONTEXTE

15. Le Tchad est un pays enclavé d'une superficie de 1 284 000 km<sup>2</sup>, dont la moitié nord est occupée par le Sahara. Le pays est entouré d'autres états en crise: la Libye au nord, la République centrafricaine et le Soudan au sud, et le Cameroun, le Nigeria et le Niger à l'ouest. Sa population est de 16,3 millions d'habitants (dont 50 pour cent de femmes<sup>4</sup>), et son taux de croissance démographique s'élève à 3,6 pour cent. La population y est très jeune (47 pour cent a moins de 14 ans) et se concentre dans le sud du pays. Le taux de fécondité s'élève à 5,5 enfants par femme, et l'espérance de vie est l'une des plus faibles au monde (54 ans).

16. La baisse du prix du pétrole entre 2014 et 2016 a plongé le pays dans une crise de la dette représentant plus de 44 pour cent du produit intérieur brut (PIB) en 2019. Le Gouvernement a adopté un plan d'apurement pour relancer une économie qui a depuis subi les effets de la pandémie de COVID-19<sup>5</sup>. L'inflation, tombée à 1 pour cent en 2019, est remontée à 2,7 pour cent en 2020 à la suite de la rupture des chaînes d'approvisionnement de certains produits de base importés.

17. Le Tchad se classe 187<sup>e</sup> en termes d'indice de développement humain<sup>6</sup>, et plus de 40 pour cent de ses habitants vivent en dessous du seuil national de pauvreté<sup>7</sup>. Environ 15 pour cent de la population est en situation d'extrême pauvreté, soit dans l'incapacité de satisfaire les besoins nutritionnels de base de 2 300 calories par jour.

<sup>3</sup> Effets directs stratégiques (EDS) 1/2/6 et 3/4/5, respectivement (section 1.3).

<sup>4</sup> INSEED, 2020.

<sup>5</sup> En 2020, le PIB réel s'est contracté de 0,6 pour cent, contre une croissance de 3 pour cent en 2019 et de 2,4 pour cent en 2018.

<sup>6</sup> Parmi les 189 pays et territoires classés en 2019.

<sup>7</sup> Enquête sur les conditions de vie des ménages et la pauvreté au Tchad (ECOSIT4). INSEED. 2018-2019.

Les niveaux de pauvreté sont particulièrement élevés dans les zones rurales, où vit la majeure partie de la population (78 pour cent), ainsi que parmi les ménages dont les moyens de subsistance dépendent de l'agriculture.

18. La "Vision 2030, le Tchad que nous voulons"<sup>8</sup> développée en 2017, a défini un cadre de développement stratégique à long terme opérationnalisé par le Plan national de développement (PND) 2017-2021. Ce dernier fut mis en œuvre par un Gouvernement de transition à la suite du décès du président du Tchad en avril 2021. Les rapports nationaux sur les Objectifs de développement durable (ODD) de 2019 et 2021 ont souligné les efforts entrepris en matière de production statistique<sup>9</sup>, et indiquent la persistance d'un accès limité aux services sociaux de base ainsi que la très faible couverture des groupes les plus vulnérables par des systèmes de protection sociale et des moyens dédiés à la lutte contre le changement climatique assez limités.

### **Secteur agrosylvopastoral et changement climatique**

19. Près de 80 pour cent de la population tchadienne vit en milieu rural, où l'agriculture familiale constitue la principale source d'alimentation et fournit l'essentiel des revenus<sup>10</sup>. Si l'exploitation des ressources agrosylvopastorales contribue pour 40 pour cent au PIB<sup>11</sup>, elle reste toutefois peu performante du fait de faibles niveaux de productivité et de compétitivité, de capacités institutionnelles limitées, d'une gouvernance sectorielle qui nécessite d'être renforcée et d'une large dépendance aux conditions climatiques. Ces dernières se caractérisent par une hausse des températures<sup>12</sup> et par une forte variabilité des précipitations, qui figurent parmi les principales causes de l'insécurité alimentaire<sup>13</sup>. La vulnérabilité aux risques climatiques accroît la pression sur les ressources naturelles (notamment dans les zones de transhumance) et contribue à une compétition accrue pour l'accès à celles-ci, résultant en une multiplication des conflits fonciers. Ces risques incluent la baisse et la variabilité accrue de la pluviométrie et des ressources en eau, l'augmentation continue des températures ainsi que la recrudescence des sécheresses, des inondations et du parasitisme sur les cultures et le cheptel animal, qui accroissent la vulnérabilité des systèmes agricoles et des écosystèmes.

20. La campagne agricole 2020-2021 a permis un bon approvisionnement des marchés, auquel contribuent les stocks des commerçants et les importations du Cameroun et du Soudan. Cependant, alors que les prix des céréales et autres produits agricoles restent stables en zone soudanienne, ils sont globalement en hausse par rapport à la moyenne des cinq dernières années en zone sahélienne<sup>14</sup>, où les conditions climatiques sont plus défavorables (faible pluviométrie) et les sols moins productifs. Or le secteur souffre d'un accès limité aux marchés locaux et transfrontaliers, les échanges économiques s'effectuant essentiellement via deux axes stratégiques pour la stabilité macroéconomique du pays et de la région: à l'est, la zone frontalière avec le Soudan couvre les régions de Salamat et Sila, tandis qu'à l'ouest, le long de la zone frontalière avec le Cameroun, un couloir couvre les régions de Hadjer Lamis, Chari Baguirmi et Mayo Kebbi.

### **Évolution de la situation humanitaire**

21. Le Tchad fait face aux conséquences de multiples crises dans les pays voisins, notamment le Soudan, la République centrafricaine et le Nigeria. Ces crises ont résulté en des mouvements de population qui affectent plus d'un million de personnes dans les provinces de l'est, du Lac, et du sud. Ces déplacements ont fait augmenter le nombre de réfugiés de manière significative en 2016, passant de 110 000 à 410 000 personnes déplacées dans le bassin du Lac. Ce nombre n'a cessé d'augmenter, jusqu'à atteindre 520 000 personnes en 2021 (figure 1) et 100 000 personnes retournées<sup>15</sup> (annexe 7), soit plus de 3 pour cent de la population tchadienne. Un afflux régulier de nouveaux réfugiés vers des provinces où sont déjà établis des réfugiés de longue date occasionne une pression accrue sur les ressources naturelles.

22. **Dans les régions de l'est**, près de 374 000 réfugiés soudanais sont présents depuis 2003, du fait d'un contexte sécuritaire qui reste fragile au Darfour. **La région du Lac** a connu un flux important de personnes

<sup>8</sup> République du Tchad, Présidence de la République, Primature, Ministère de l'économie et de la planification du développement, 2017-2021 "Vision 2030, le Tchad que nous voulons", août 2017.

<sup>9</sup> 54% des indicateurs des ODD ont des valeurs de référence. Examen national volontaire 2019 de la République du Tchad.

<sup>10</sup> Profil national genre des secteurs de l'agriculture et du développement rural. République du Tchad. FAO et CEEAC. 2021.

<sup>11</sup> Feuille de route nationale - Sommet 2021 sur les systèmes alimentaires. Quelles transformations des systèmes alimentaires pour garantir aux tchadiens une alimentation et un état nutritionnel adéquats et soutenir l'agenda 2030. Secrétariat général de la Présidence. Coordination nationale des concertations. Septembre 2021.

<sup>12</sup> Y compris dans la zone sahélienne, où il est prévu qu'elle augmente de 1,3° en moyenne, ainsi que dans les zones saharienne et soudanienne, où il est prévu qu'elle augmente de 1,2° à l'horizon 2030.

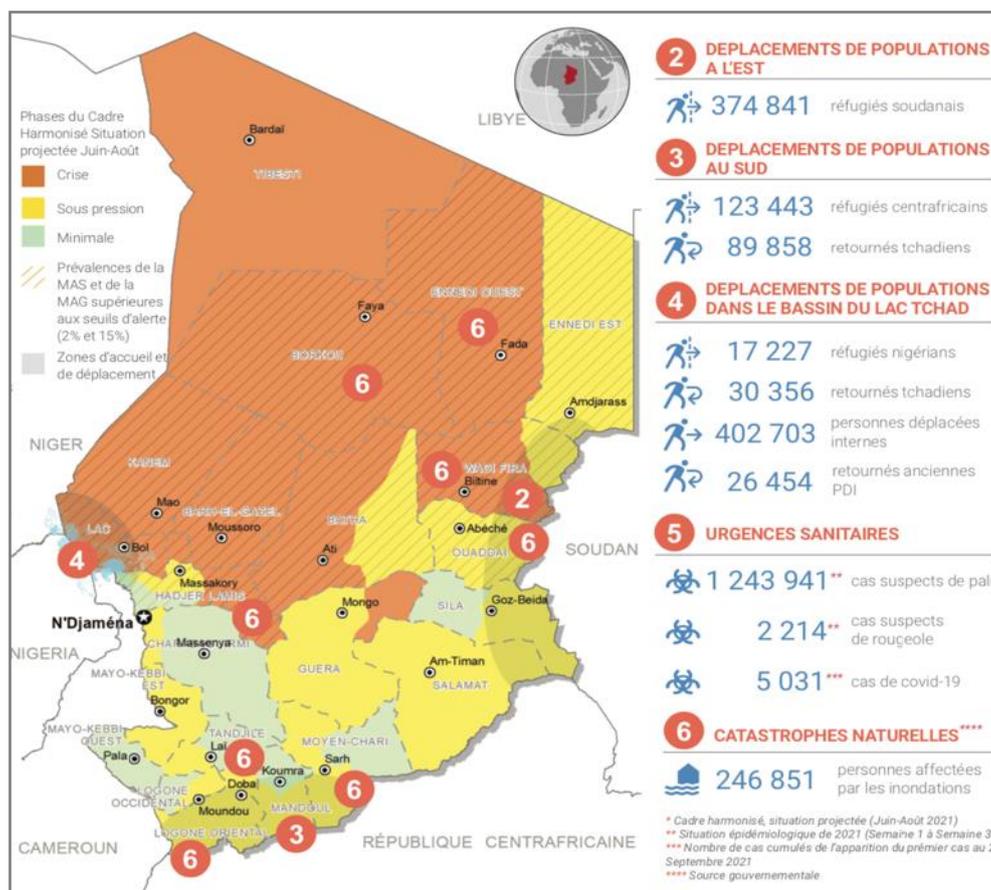
<sup>13</sup> Revue Faim Zéro 2017.

<sup>14</sup> ENSA 2021.

<sup>15</sup> Personnes de nationalité tchadienne auparavant réfugiées dans un pays voisin, dont plus de 77 000 retournés tchadiens de la République centrafricaine.

réfugiées et déplacées suite aux attaques de groupes armés non étatiques perpétrées depuis 2014 et aux opérations sécuritaires de l'armée tchadienne. Plus de 400 000 personnes sont actuellement des déplacés internes (figure 1), soit une hausse de plus de 50 pour cent en comparaison à 2020. **Au sud du Tchad**, 120 000 réfugiés originaires de la République centrafricaine et 69 000 retournés tchadiens dépendent de l'assistance humanitaire. En effet, les affrontements entre groupes armés et forces gouvernementales se sont multipliés depuis 2013, et ont été ravivés par la crise électorale de décembre 2020 en République centrafricaine.

Figure 1: Aperçu de la situation humanitaire. OCHA septembre 2021.



Source: OCHA, Aperçu de la situation humanitaire, septembre 2021

## Sécurité alimentaire et impact de la pandémie de COVID-19

23. En 2020, le Tchad figurait au rang de pays le plus touché au monde par l'insécurité alimentaire<sup>16</sup>. Celle-ci affecte plus de 5,1 millions de personnes, dont plus de 1,7 millions en situation d'insécurité alimentaire sévère, soit plus de 10 pour cent de la population totale<sup>17</sup> (figure 2). Cette situation résulte de plusieurs facteurs structurels et conjoncturels comme une incidence de la pauvreté élevée et une instabilité sécuritaire récurrente, une productivité agrosylvopastorale et un accès à l'eau potable insuffisants, sans compter les effets du changement climatique. Les régions les plus touchées sont principalement concentrées dans la ceinture sahélienne. Durant ces trois dernières années, l'insécurité alimentaire a connu son taux le plus élevé en 2021 (résultats de l'ENSA 2021)<sup>18</sup>.

24. Les communautés les plus vulnérables ont également eu à subir les effets des inondations. En 2021 ces dernières ont impacté négativement plus de 245 000 personnes, additionnées aux conséquences de la pandémie de COVID-19 encore ressenties essentiellement en termes économiques et d'accès aux services sociaux de base<sup>19</sup>. Combinée à l'insécurité née des phénomènes migratoires, la pandémie a exacerbé l'insécurité alimentaire aiguë des

<sup>16</sup> Indice de la faim dans le monde 2020.

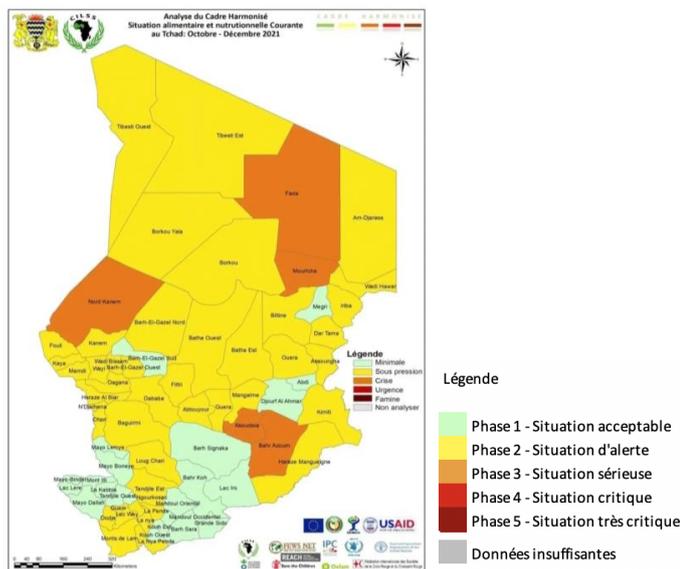
<sup>17</sup> Cadre harmonisé, mars 2021.

<sup>18</sup> Enquête nationale de sécurité alimentaire (ENSA), 2021

<sup>19</sup> Étude d'impact socioéconomique de la COVID-19 au Tchad. Ministère de l'économie, de la planification et développement, juin 2020.

groupes les plus exposés que sont les femmes chefs de famille et les femmes enceintes et femmes allaitantes (FEFA), vulnérables en raison de leur état nutritionnel précaire. Les restrictions en matière de mobilité ont également affecté la capacité des acteurs humanitaires et de développement à obtenir l'accès à leurs zones d'intervention dans le cadre du plan national de réponse<sup>20</sup> développé par le Gouvernement.

**Figure 2: Situation de la sécurité alimentaire, novembre 2021**



Source: Système d'information sur la sécurité alimentaire et d'alerte précoce (SISAAP)/Ministère du développement agricole, novembre 2021

## Nutrition

25. L'enquête SMART-SENS<sup>21</sup> de 2020 indique que la prévalence de la malnutrition chronique au niveau national (30,5 pour cent) reste très élevée. Elle indique également que la prévalence nationale de la malnutrition aiguë globale (MAG) s'élève à dix pour cent pour les enfants âgés de moins de 5 ans, dont 2,1 pour cent dans la forme sévère. La malnutrition aiguë touche deux fois plus les enfants âgés de 6 à 23 mois (14,3 pour cent) que les enfants âgés de 24 à 59 mois (7,6 pour cent). Les garçons sont plus touchés que les filles<sup>22</sup> (figure 3).

26. Les taux de MAG sont au-delà des seuils d'urgence dans la moitié des provinces, notamment dans la bande sahélienne et saharienne, et la situation nutritionnelle s'est considérablement détériorée ces trois dernières années dans la province du Lac. Les taux y sont au-delà des seuils critiques pour la MAG (18,7 pour cent), la malnutrition aiguë sévère (3,9 pour cent) et le taux de mortalité des enfants âgés de moins de 5 ans (110 sur 1000 naissances vivantes<sup>23</sup>). L'insécurité nutritionnelle provient notamment d'un apport alimentaire insuffisant lié à des conditions sécuritaires dégradées, un accès limité aux structures de soins, et de mauvaises pratiques alimentaires du nourrisson et du jeune enfant.

<sup>20</sup> Ministère de la santé, Gouvernement du Tchad, 2020. Plan de contingence pour la préparation et la riposte à l'épidémie de COVID-19.

<sup>21</sup> Enquête SMART-SENS, 2020

<sup>22</sup> Malnutrition aiguë, malnutrition chronique et insuffisance pondérale.

<sup>23</sup> Données 2020 de la Banque mondiale

**Figure 3: Évolution de la prévalence de la malnutrition chronique (MC), de la malnutrition aigüe globale (MAG) et de l'insuffisance pondérale (IP) chez les enfants âgés de moins de 5 ans entre 2015 et 2020 (%).**



Source: Enquêtes SMART-SENS 2015-2020.

### Accès à l'éducation

28. Bien que des efforts aient été entrepris ces dix dernières années, l'accès à l'éducation reste un défi au Tchad et l'analphabétisme touche 78 pour cent de la population<sup>24</sup>. Si les taux d'admission s'élèvent à plus de 100 pour cent en primaire, ils ne sont que de 44 pour cent pour les filles. Ils varient grandement entre les provinces, et de très faibles résultats sont constatés pour six provinces (Barh El Ghazal, Borkou, Hadjer Lamis, Kanem, le Lac et Ennedi Ouest) (tableau 1). Environ 55 pour cent des réfugiés sont des enfants en âge de scolarisation<sup>25</sup> confrontés à de faibles capacités d'accueil locales.

29. Par ailleurs, les taux d'achèvement du primaire s'élèvent à 44 pour cent et affichent également des disparités claires entre garçons (52 pour cent) et filles (36 pour cent). Dans un certain nombre de provinces, notamment dans la bande sahélienne, les taux d'achèvement du primaire pour les filles sont particulièrement faibles avec moins de 10 pour cent, comme dans le Borkou (7 pour cent), Barh el Ghazal (8 pour cent), Hadjer Lamis et Batha (9 pour cent).

30. Ces disparités sont également constatées au niveau de l'enseignement moyen et de l'enseignement secondaire général<sup>26</sup>. Dans l'enseignement moyen, le taux d'achèvement est de 28 pour cent pour les garçons contre 13 pour cent pour les filles. Une dizaine de provinces présentent des taux d'achèvement pour les filles en deçà de 5 pour cent. Au niveau du secondaire général, le taux d'achèvement est de 10 pour cent et l'indice de parité (0,4) traduit une faible fréquentation des filles.

**Tableau 1: Taux brut de scolarisation et taux d'achèvement en primaire**

Taux brut de scolarisation			Taux d'achèvement du primaire		
Garçons	Filles	Ensemble	Garçons	Filles	Ensemble
100,1%	78,1%	89,1%	52,4%	36,3%	44,24%

Source: Annuaire statistique 2018-2019 MENPC

### Égalité des genres et autonomisation des femmes

31. Si l'égalité des sexes est consacrée par la Constitution tchadienne, le pays présente un indice d'inégalité de genre très préoccupant de 0,708 (158<sup>e</sup> sur 160 pays en 2017). Une Politique nationale genre, adoptée en 2017, est opérationnalisée par un Plan d'action quinquennal 2019-2023 et une Stratégie nationale de lutte contre les violences basées sur le genre. Cependant, le Ministère de la femme, de la protection sociale, et de l'enfance bénéficie de

<sup>24</sup> Soit 69 pour cent des hommes et 86 pour cent des femmes. Ministère de l'éducation nationale et de la promotion civique (MENPC).

<sup>25</sup> Aperçu de la situation humanitaire, HCR, septembre 2021.

<sup>26</sup> Qui vont respectivement de la 6<sup>e</sup> à la 3<sup>e</sup>, et de la seconde à la terminale.

faibles ressources. Les mécanismes de coordination intersectorielle permettent une intégration transversale assez limitée de cette thématique dans les domaines clés tels que le développement rural<sup>27</sup>.

32. Le secteur agricole emploie plus de 90 pour cent de la population active féminine, qui est particulièrement investie dans les activités de transformation et de commercialisation. Des efforts restent à entreprendre pour l'atteinte de l'ODD 5<sup>28</sup>. En effet, des inégalités perdurent en matière d'accès à la formation et aux ressources productives. Les modalités d'accès à la terre et au droit foncier sont particulièrement discriminatoires en raison de la prééminence des droits coutumiers<sup>29</sup>. En matière d'éducation, l'accès au second cycle du fondamental reste assez faible et expose de grandes discriminations entre les garçons (taux brut de scolarisation de 41,2 pour cent) et les filles (taux brut de scolarisation de 19,1 pour cent), avec des disparités entre les régions<sup>30</sup>. Plusieurs facteurs contribuent à cette situation, dont la pauvreté et l'insécurité alimentaire (qui conduisent à des mariages et grossesses précoces: 70 pour cent des filles sont mariées avant l'âge de 18 ans), l'exposition à des violences sexuelles sur le chemin de l'école, et l'insuffisance de services d'accompagnement pour les adolescentes.

33. La proportion des femmes souffrant de malnutrition est plus élevée en milieu rural qu'en milieu urbain (20 pour cent contre 16 pour cent). L'accès des femmes à une alimentation suffisante et diversifiée ainsi qu'à des soins de santé de qualité est plus faible. Elles souffrent par ailleurs d'un accès insuffisant à l'eau potable et de conditions d'hygiène précaires, ce qui impacte négativement leur état nutritionnel. L'impact combiné de la pandémie de COVID-19, de l'insécurité issue des déplacements et de pratiques discriminatoires ont exacerbé l'insécurité alimentaire chronique et aiguë des femmes chefs de famille et des femmes enceintes et femmes allaitantes<sup>31</sup>.

### **Protection et redevabilité**

34. Bien que le Tchad ait adhéré aux principales conventions relatives aux réfugiés et à l'asile, les réfugiés, les personnes déplacées et les retournés sont confrontés à de nombreux risques de protection. Ces risques sont notamment l'absence de documents civils, la violence et les abus, y compris la violence sexuelle, les arrestations arbitraires, le manque d'accès à l'éducation et aux moyens de subsistance ainsi que les risques liés aux résidus explosifs de guerre. Tous ces éléments constituent des obstacles à un environnement propice à la protection des droits individuels en général, et à la protection des personnes déplacées en particulier<sup>32</sup>.

35. Les femmes, les enfants (notamment non accompagnés ou séparés) et les personnes handicapées sont touchés de manière disproportionnée par les problèmes de protection. Des progrès ont été réalisés par le Gouvernement, comme notamment la ratification de la Convention relative aux droits de l'enfant. Cependant les indicateurs de protection de l'enfant restent très faibles<sup>33</sup> dans un contexte où les droits des femmes sont sapés et où le travail des enfants, les mariages forcés et précoces (le Tchad est le troisième pays au monde où le taux de mariage des enfants est le plus élevé<sup>34</sup>) et les tentatives de recrutement d'enfants dans les groupes rebelles restent courants. La réduction progressive des ressources destinées à l'assistance humanitaire, la rareté des initiatives de développement local, les faibles revenus et les mauvaises conditions de vie sont tous des facteurs qui contribuent à la vulnérabilité et aux violences sexuelles et sexistes<sup>35</sup>.

36. Depuis l'adoption de la Loi nationale sur l'asile<sup>36</sup>, qui réaffirme l'engagement du Tchad à faire en sorte que les réfugiés et les demandeurs d'asile puissent jouir pleinement de leurs droits, le contexte de la protection est resté complexe. Il a été aggravé par la pandémie de COVID-19, qui a considérablement limité les canaux de communication et la consultation des personnes touchées. L'autosuffisance et la résilience des communautés dans les zones d'accueil des réfugiés ont été limitées. Les situations d'urgence se sont reproduites dans les régions du sud et de l'est affectées par les conflits intercommunautaires au Soudan et les tensions politiques en République

<sup>27</sup> Profil national genre des secteurs de l'agriculture et du développement rural. FAO et CEEAC, 2021.

<sup>28</sup> Examen national volontaire 2019, Ministère de l'économie et de la planification du développement de la République du Tchad.

<sup>29</sup> Étude sur le genre et la résilience. Rapport final pour le projet RESTE/Trust Fund au Tchad. Colette Benoudji, Virginie Le Masson, Erlande Fanord. 2018

<sup>30</sup> En 2018 les régions du Nord, notamment le Borkou (TBA 54,7 pour cent), l'Ennedi Est (TBA 14,9 pour cent) et l'Ennedi Ouest (TBA 47,8 pour cent) connaissent d'importants problèmes d'accès et d'équité. Examen national volontaire 2019. Ministère de l'économie et de la planification du développement de la République du Tchad.

<sup>31</sup> En 2021, près de 350 000 cas modérés de femmes enceintes et allaitantes auront besoin de réhabilitation nutritionnelle. Note de plaidoyer en faveur d'une réponse coordonnée et inclusive en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle au Tchad. OCHA 2021.

<sup>32</sup> *Global Protection Cluster, Analyse de protection - Tchad, 2019. Analyse-de-protection CP\_VF- Stratégie du Cluster protection Tchad Strategie-2019-du-cluster-protection.pdf* (globalprotectioncluster.org).

<sup>33</sup> Protection de l'enfant, UNICEF Tchad.

<sup>34</sup> Enquête démographique et de santé et à indicateurs multiples au Tchad (EDS-MICS) 2014-2015.

<sup>35</sup> HCR - Contexte opérationnel au Tchad, 2020.

<sup>36</sup> La Loi No 028/PR/2020, adoptée le 31 décembre 2020, n'est pas encore mise en œuvre.

centrafricaine. En effet, les cas de protection ont augmenté par rapport à 2019. Malgré la signature d'accords tripartites, les opportunités économiques pour les réfugiés diminuent, les quotas de réinstallation se réduisent significativement et le rapatriement volontaire des réfugiés soudanais et centrafricains a été suspendu<sup>37</sup>.

37. Des efforts sont en place pour accroître la redevabilité envers les populations affectées (*Accountability to Affected People en anglais – AAP en anglais*) et un groupe de travail AAP, coordonné par OCHA, a mis en œuvre un plan d'action national en 2021<sup>38</sup>. Cependant, selon une enquête menée par Ground Truth Solutions<sup>39</sup> auprès des communautés touchées par la crise entre novembre 2020 et mars 2021, à peine plus de 50 pour cent des personnes se sentent informées des aides et des services à leur disposition<sup>40</sup>.

## Les politiques nationales

38. Aligné sur la plupart des ODD, le Plan national de développement 2017-2021 entend mettre en œuvre des politiques publiques promouvant un climat de stabilité, un développement économique respectueux de l'environnement, un meilleur accès aux services de base, et une contribution accrue des femmes au développement du pays.

39. Les politiques sectorielles articulent différentes priorités nationales. En 2019, l'adoption de la Loi d'orientation agrosylvopastorale et halieutique a pour ambition de protéger les moyens d'existence en reconnaissant le droit à l'alimentation pour tous, ainsi que le droit à la protection sociale des exploitants agricoles les plus pauvres.

40. Le Plan national d'investissement du secteur rural (PNISR 2016-2022), le Plan national de développement de l'élevage (2017-2021), et les Priorités résilience pays de l'Alliance globale pour l'initiative Résilience (PRP/AGIR 2016-2021) concourent à la prévention et à la lutte contre l'insécurité alimentaire.

41. La Loi sur l'asile de 2020 définit la protection spécifique due aux réfugiés vivant sur le territoire. La Stratégie nationale de protection sociale en cours de révision et la Stratégie nationale de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène en milieu scolaire (2018-2030) visent également un meilleur accès des communautés les plus vulnérables à la sécurité alimentaire et aux services sociaux de base. Elles sont complétées par la Politique nationale genre (2017) opérationnalisée par un Plan d'actions quinquennal pour la mise en œuvre de la Politique nationale genre (2019-2023), ainsi que par une Stratégie nationale de lutte contre les violences basées sur le genre (2014).

42. Dans le cadre de l'initiative Efforts renouvelés contre la faim et la dénutrition chez les enfants (REACH)<sup>41</sup> et du Mouvement pour le renforcement de la nutrition (SUN)<sup>42</sup>, les priorités nationales en matière de nutrition sont articulées par la Politique nationale de nutrition et d'alimentation (2014-2025), le Plan d'action intersectoriel de nutrition et d'alimentation (2017-2021), la Stratégie nationale pour l'alimentation du nourrisson et du jeune enfant (2019-2021), et le Code national de commercialisation des substituts du lait maternel (2021).

43. La protection de l'environnement est intégrée dans la Constitution tchadienne<sup>43</sup> et s'inscrit dans les objectifs de la Politique nationale de l'environnement (2017) et de la Stratégie nationale de lutte contre le changement climatique (2018). Un Plan national d'adaptation<sup>44</sup> initié par le Gouvernement en 2019 devrait, à terme, couvrir 19 provinces réparties dans les zones sahélienne et soudanienne.

## Cadre d'aide au développement des Nations Unies

44. Le PSP est aligné sur le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD 2017-2021). Le Plan-cadre est lui-même aligné sur la "Vision 2030, le Tchad que nous voulons". Il préconise de lier réponse humanitaire et développement, en tenant compte des causes profondes des vulnérabilités qui sous-tendent les crises humanitaires exacerbées par les chocs externes. Le Plan poursuit trois objectifs stratégiques: le

<sup>37</sup> Contexte opérationnel au Tchad – HCR, 2020.

<sup>38</sup> Plan d'action national (AAP), 2021

<sup>39</sup> Ground Truth Solutions travaille avec l'OCHA et CHS Alliance pour surveiller la mise en œuvre du Plan de réponse humanitaire au Tchad par rapport à la Norme humanitaire fondamentale en ce qui concerne l'AAP.

<sup>40</sup> Ground Truth Solutions – Pour accroître la confiance, améliorez d'abord la communication, mai 2021

<sup>41</sup> Le partenariat REACH (Renouveler les efforts de lutte contre la faim chez les enfants) est un contributeur clé au Mouvement pour le renforcement de la nutrition (SUN) et intègre le PAM, la FAO, l'UNICEF, l'OMS, et le FIDA.

<sup>42</sup> Adhésion du Gouvernement au programme REACH (Renouveler les efforts de lutte contre la faim chez les enfants) en 2012 et au mouvement SUN (Mouvement pour le renforcement de la nutrition) en 2013.

<sup>43</sup> Articles 51, 52, 63 de la Constitution de la République du Tchad promulguée le 4 mai 2018

<sup>44</sup> République du Tchad, 2021. CDN.

développement du capital humain; la protection sociale, la gestion de crise et la soutenabilité; la gouvernance, la paix et la sécurité.

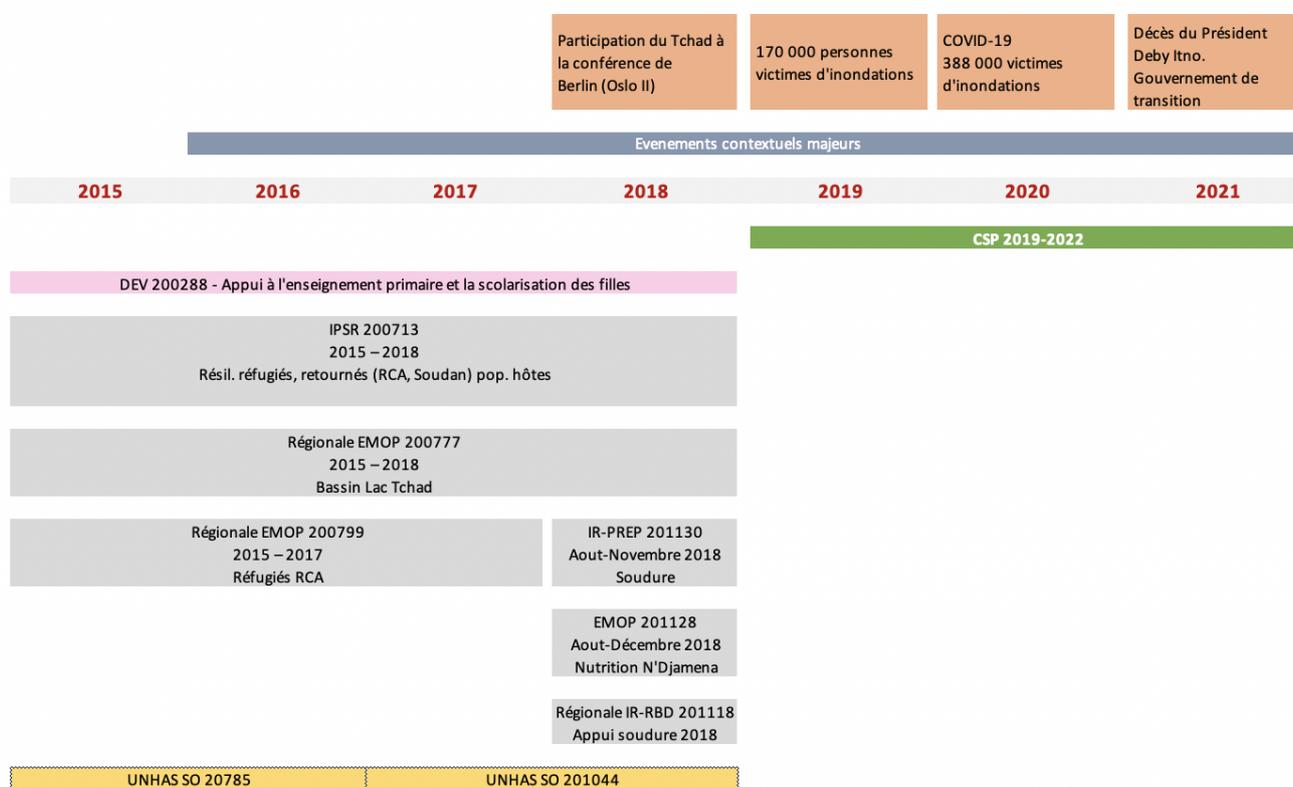
45. Le PNUAD est également aligné sur l'initiative Alliance globale pour la résilience, sur les priorités du Groupe de cinq pays du Sahel et sur la Stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel. Ses principaux objectifs sont l'établissement d'institutions démocratiques stables ayant une forte implication dans la communauté internationale; la paix et la sécurité; la promotion du développement des zones défavorisées; les infrastructures et les services de base; la sécurité alimentaire et le pastoralisme; le développement du capital humain.

### 1.3. SUJET DE L'ÉVALUATION

#### Le Plan stratégique de pays du Tchad

46. Approuvé en novembre 2018, le PSP pour le Tchad couvre la période de janvier 2019 à décembre 2023, et prend le relais de plusieurs programmes et opérations du PAM (Figure 4). Il articule le repositionnement du PAM via une assistance dans le continuum NHDP.

Figure 4: Évolution des interventions du PAM et du contexte national au Tchad.



Source: Plans de réponse humanitaire 2019-2020-2021

47. Les changements stratégiques introduits par le PSP comprennent (i) la transition d'une assistance basée sur les statuts vers une assistance basée sur la vulnérabilité des bénéficiaires ciblés, (ii) la fourniture d'une assistance pluriannuelle intégrée de filets sociaux sur des zones de convergence géographique, et (iii) la complémentarité avec les partenaires dans le but de renforcer collectivement les moyens d'existence et la cohésion sociale.

48. Pour ce faire, le PSP comprend un portefeuille de dix activités contribuant à 21 produits attendus et six effets directs stratégiques (EDS). Les EDS 1 et EDS 6 sont dédiés à la "Réponse aux crises", et les EDS 2 à 5 au "Renforcement de la résilience".

49. Les interventions du PSP ciblent les réfugiés, les retournés, les déplacés internes et les communautés hôtes les plus vulnérables, notamment le long des zones frontalières et du lac Tchad avec une assistance intégrée (activité 1), une aide alimentaire saisonnière (activité 2), des repas scolaires (activité 3), la prévention et le traitement de la malnutrition (activités 4 et 5), un appui à la production locale d'aliments nutritifs enrichis (activité 6) et un appui aux moyens d'existence (activité 7). Elles visent également les personnes en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique, et celles vivant avec le virus de l'immunodéficience humaine (VIH) ou le syndrome d'immunodéficience acquise (SIDA). Le PSP prévoit en outre une formation et un appui technique à l'intention des

institutions nationales (activité 8), la fourniture des services liés à la chaîne d'approvisionnement (activité 9) et le service UNHAS (activité 10).

**Tableau 2: Effets directs stratégiques et activités du PSP pour le Tchad 2019-2023**

Effet Direct Stratégique	Activité
<b>EDS 1:</b> Les personnes touchées par des crises dans les zones ciblées sont en mesure de satisfaire leurs besoins alimentaires et nutritionnels essentiels pendant et après les crises <i>(Réponse aux crises)</i>	<b>Activité 1:</b> Fournir aux personnes touchées par les crises une assistance intégrée comportant une assistance alimentaire (assortie ou non de conditions), des repas scolaires et des aliments nutritifs spécialisés lorsqu'il s'agit d'enfants, de filles et de femmes enceintes et allaitantes ou de personnes vivant avec le VIH ou la tuberculose, dans le but de prévenir et de traiter la malnutrition
<b>EDS 2:</b> Les personnes en situation d'insécurité alimentaire dans les zones ciblées ont accès à des aliments nutritifs en quantité suffisante toute l'année. <i>(Renforcement de la résilience)</i>	<b>Activité 2:</b> Fournir une aide alimentaire saisonnière aux personnes en situation d'insécurité alimentaire ciblées
	<b>Activité 3:</b> Fournir des repas scolaires aux enfants vulnérables au cours de l'année scolaire en s'appuyant sur la production locale et en la stimulant
<b>EDS 3:</b> Les personnes vulnérables dans les zones ciblées présentent un état nutritionnel amélioré toute l'année <i>(Renforcement de la résilience)</i>	<b>Activité 4:</b> Contribuer à la prévention de la malnutrition via: la distribution d'aliments nutritifs spécialisés aux enfants âgés de 6 à 23 mois ainsi qu'aux filles et aux femmes enceintes et allaitantes; la distribution de transferts monétaires en faveur des filles et des femmes enceintes et allaitantes qui recourent aux soins prénatals et postnatals; la mise en place de mesures de communication visant à faire évoluer les comportements de ces bénéficiaires.
	<b>Activité 5:</b> Contribuer au traitement de la malnutrition via la distribution d'aliments nutritifs spécialisés aux enfants âgés de 6 à 59 mois ainsi qu'aux filles et aux femmes enceintes et allaitantes, et via la mise en place de mesures de communication visant à faire évoluer la société et les comportements à l'intention de ces filles et de ces femmes, ainsi que de leurs communautés
	<b>Activité 6:</b> Fournir un appui adapté aux personnes ciblées pour la production locale d'aliments nutritifs enrichis
<b>EDS 4:</b> Les populations et 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 <i>(Renforcement de la résilience)</i>	<b>Activité 7:</b> Fournir un appui aux moyens d'existence et aux actifs, notamment grâce au développement ou à la remise en état des actifs naturels et productifs ainsi que des infrastructures, et grâce aux achats locaux au profit des personnes touchées ou risquant d'être touchées par l'insécurité alimentaire
<b>EDS 5:</b> 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 toute l'année <i>(Renforcement de la résilience)</i>	<b>Activité 8:</b> Assurer une formation et un appui technique à l'intention des institutions nationales chargées du dispositif permanent de planification des interventions relatives à la sécurité alimentaire et à la nutrition, assortis de mécanismes d'alerte rapide et de coordination consolidés ainsi que d'un filet de sécurité réactif en cas de chocs, prenant en compte la question de la nutrition et favorisant l'évolution des relations entre les sexes (EDS1, EDS2); de programmes de formation et de communication pour l'amélioration de la nutrition et l'adoption de pratiques agricoles résilientes (EDS3, EDS4); de mécanismes de coordination améliorés dans les domaines de l'alimentation et de la nutrition

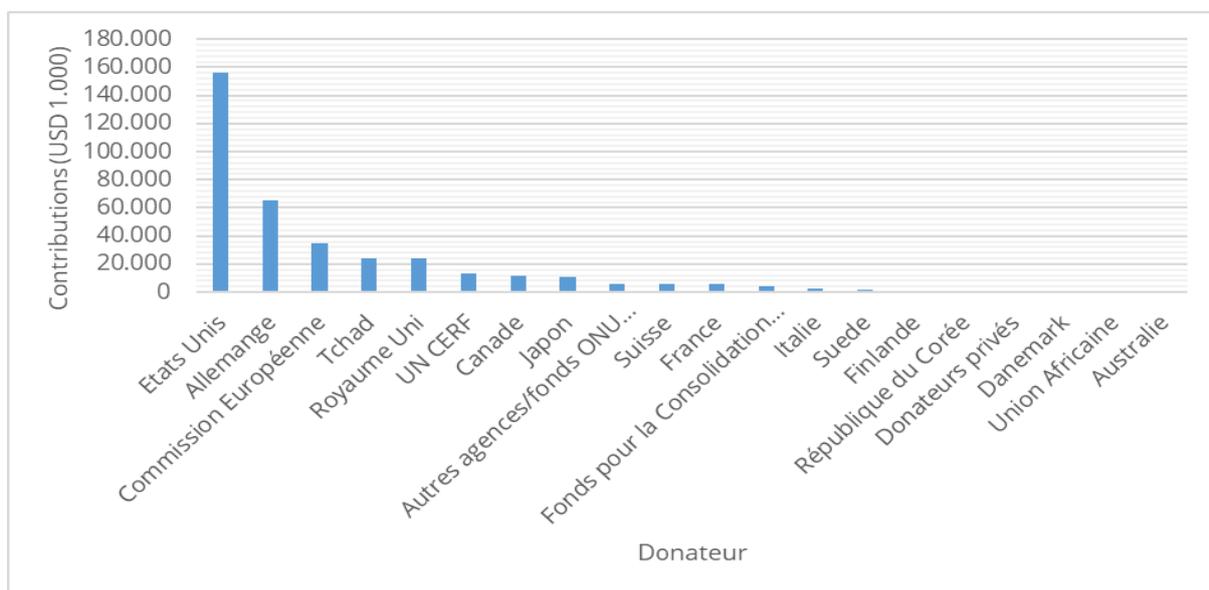
<b>EDS 6:</b> Les partenaires humanitaires et de développement au Tchad ont accès à des services communs leur permettant d'atteindre les régions ciblées et d'y déployer leurs activités toute l'année (Réponse aux crises)	<b>Activité 9:</b> Fournir à la communauté d'acteurs humanitaires et de développement des services liés à la chaîne d'approvisionnement, aux technologies de l'information et des communications et à la gestion de l'information, ainsi que d'autres services logistiques
	<b>Activité 10:</b> Assurer les services aériens de l'UNHAS (Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies) pour permettre aux partenaires d'atteindre les zones d'intervention humanitaire

50. Visant à assister 2,3 millions de bénéficiaires, le budget annuel du PSP s'élève à 266 millions de dollars É.-U. Pour certaines activités, le niveau de ressources disponibles a beaucoup varié par rapport aux besoins estimés dans le Plan d'estimation des besoins (*Needs-based Plan – NBP* en anglais) tel que résumé dans le tableau 3, qui détaille également les dépenses par rapport aux financements disponibles. Le budget global (1,33 milliard de dollars) a fait l'objet d'une seule **révision budgétaire en décembre 2019**. Cette dernière n'a pas augmenté le nombre de bénéficiaires ciblés, mais intègre:

- i) une contribution pluriannuelle supplémentaire de 10,6 millions de dollars de l'Union Européenne (UE) en faveur de l'initiative REACH;
- ii) la prestation de services communs en matière des technologies de l'information et de la communication (TIC), de logistique et de ressources humaines;
- iii) le renforcement des capacités de production des aliments nutritifs enrichis.

51. Le NBP est présenté dans le tableau 3 pour les années 2019 à 2021 et discuté en détail dans le cadre de la mobilisation des ressources et des sources de financement (section 2.4.2). Les principaux donateurs du PAM au Tchad sont les États-Unis, l'Allemagne, la Commission européenne et le Royaume-Uni (Figure 5).

**Figure 5: Contributions au NBP par les quinze premiers bailleurs en dollars É.-U., 2019-2023**



Source: Données d'affectation-Tchad-11/2021

Tableau 3: Plan d'estimation des besoins (NBP), ressources disponibles et dépenses. Ventilation par année et activité (en dollars É.-U.)

Thème Focal	Effet direct	Activité	Plan basé sur les besoins (NBP) 2019	Ressources disponibles	Dépenses 2019	% (Dépenses / NBP)		Plan basé sur les besoins (NBP) 2020	Ressources disponibles	Dépenses 2020	% (Dépenses / NBP)		Plan basé sur les besoins (NBP) 2021						
						USD	USD				USD	%		%	USD	USD	USD	%	%
Réponse à la crise	EDS1	01 Programme d'assistance intégré	TD01.01.011.URT1	139.168.601	108.356.693	72.622.502	52%	67%	140.613.468	121.385.014	81.317.202	58%	67%	144.478.946					
		Activité pas précisée			423.988					5.891.647									
	Sub-total SO1			139.168.601	108.780.681	72.622.502	52%	67%	140.613.468	127.276.661	81.317.202	58%	64%	144.478.946					
Construction de la résilience	EDS2	02 Assistance alimentaire saisonnière	TD01.01.021.URT1	40.389.557	14.182.181	11.785.087	29%	83%	42.071.841	21.994.831	12.704.486	30%	58%	31.127.443					
		03 Repas scolaires	TD01.01.021.SMP1	6.385.398	8.810.251	4.199.087	66%	48%	6.775.617	13.957.677	4.362.326	64%	31%	6.310.158					
	Sub-total SO2			46.774.955	22.993.184	15.984.174	34%	70%	48.847.458	36.068.801	17.066.812	35%	47%	37.437.602					
Construction de la résilience	EDS3	04 Ensemble de prévention de la malnutrition	TD01.02.031.NPA1	10.846.718	7.605.799	6.359.487	59%	84%	12.036.680	8.478.559	6.585.433	55%	78%	13.653.072					
		05 Ensemble de traitement de la malnutrition	TD01.02.031.NTA1	9.373.363	10.621.155	9.423.260	101%	89%	9.512.474	6.136.573	2.165.430	23%	35%	8.506.168					
	Sub-total SO3			20.996.873	21.985.519	16.650.975	79%	76%	22.754.647	17.605.320	10.116.838	44%	57%	23.337.174					
Construction de la résilience	EDS4	07 Fournir les moyens de subsistance	TD01.04.041.CAR1	18.261.237	11.238.508	7.483.559	41%	67%	18.643.506	14.048.446	9.813.271	53%	70%	20.203.315					
		Activité pas précisée			1.621.191					353.797									
	Sub-total SO4			18.261.237	12.859.699	7.483.559	41%	58%	18.643.506	14.402.243	9.813.271	53%	68%	20.203.315					
Construction de la résilience	EDS5	08 Formation et assistance technique	TD01.05.051.CS11	3.724.992	6.441.371	741.038	20%	12%	6.004.912	7.748.722	1.819.432	30%	23%	4.671.466					
		Activité pas précisée			5.159.572					5.159.572									
	Sub-total SO5			3.724.992	11.600.943	741.038	20%	6%	6.004.912	12.908.294	1.819.432	30%	14%	4.671.466					
Réponse de crise	EDS6	09 Chaîne d'approvisionnement	TD01.08.061.CPA1	1.875.182	3.433.085	257.649	14%	8%	3.728.719	5.870.553	2.247.943	60%	38%	2.352.097					
		10 Services UNHAS	TD01.08.061.CPA2	14.230.187	14.851.836	10.333.667	73%	70%	14.871.525	12.794.211	8.581.416	58%	67%	15.249.952					
	Sub-total SO6			16.105.369	18.284.921	10.591.316	66%	58%	18.600.244	18.899.506	10.829.359	58%	57%	17.602.049					
<b>Total opérationnel</b>				245.032.027	196.504.947	124.073.564	51%	63%	255.464.235	227.160.825	130.962.914	51%	58%	247.730.551					
Total - soutien direct (DSC)			TD01.DS	6.642.641	5.368.532	4.216.908	63%	79%	6.366.369	9.964.336	6.529.294	103%	66%	6.475.133					
Total - soutien indirect (ISC)			TD01.IS	16.358.853	7.933.019	7.933.019	48%	100%	17.018.989	9.293.234	9.293.234	55%	100%	16.523.369					
<b>Total général</b>				268.033.521	209.806.498	136.223.491	51%	65%	278.849.593	246.418.395	146.785.442	53%	60%	270.729.053					

Source: ACR 2019 et ACR 2020, COMET ACR5 - Extrait le 25/11/21

## 1.4. METHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

52. L'Équipe d'évaluation a utilisé des méthodes mixtes pour répondre aux questions d'évaluation, et a testé les hypothèses de la TdC reconstituant la chaîne des résultats. Les informations ont été collectées, triangulées puis analysées via différentes méthodes qualitatives telles que l'analyse documentaire, des entretiens semi-structurés, des discussions de groupe ciblées et des observations menées lors des visites de terrain. Les méthodes quantitatives sont basées sur des données primaires et secondaires.

53. La TdC (annexe 6) a été reconstruite et validée par le BP durant la phase de démarrage de manière concomitante à une matrice d'évaluation (annexe 4) afin de structurer le cadre analytique de l'évaluation. Le cadre analytique prend en compte les dimensions transversales, dont le genre, la protection et la redevabilité envers les populations affectées. L'annexe 8 détaille les méthodes d'entretien et l'utilisation des divers types de données, les mesures pour répondre aux défis méthodologiques, les visites de terrain et les méthodes utilisées pour recueillir les données. Des outils de collecte de données (annexe 9) ont été spécialement adaptés pour les entretiens avec les parties prenantes et les bénéficiaires.

54. La phase terrain a eu lieu du 5 au 31 octobre, et a été organisée afin de couvrir le plus large éventail d'activités possible. L'Équipe a mené des entretiens dans la capitale N'Djamena avec les institutions gouvernementales, les acteurs onusiens, les ONG nationales et internationales, ainsi que des organisations de la société civile et du secteur privé. Ces entretiens ont eu lieu avant et après les entretiens planifiés dans les provinces visitées.

55. Ces dernières, situées dans l'ouest (le Lac), l'est, et le sud, concentrent les interventions du PAM. Les critères de choix des sites (annexe 8, section F) ont inclus: i) la présence du plus grand nombre et de la plus grande diversité d'activités; ii) les interventions auprès du plus grand nombre et du plus large éventail de statuts de bénéficiaires; iii) les zones où le PAM et ses partenaires mettent en œuvre des activités conjointes; et enfin iv) les zones où l'accessibilité est assurée en termes de transport et de conditions sécuritaires.

56. Les 13 sous-bureaux du PAM se répartissent dans toutes les zones d'intervention du PAM au Tchad:

- le **sud**: 1 sous-bureau à Goré,
- l'**ouest**: 5 sous-bureaux à Moussoro, Mao, Bol, Baga Sola et Ati,
- l'**est**: 7 sous-bureaux à Abéché, Goz Beïda, Farchana, Iriba, Amdjarass, Mongo et Guéréda.

57. Les visites de terrain (tableau 8, annexe 8) ont couvert les interventions suivantes: la distribution générale de vivres (1) et de kits alimentaires (2); la prévention de la malnutrition aigüe (3) et chronique (4); l'alimentation scolaire (à emporter, 5, et sur place, 6); et traitement de la malnutrition aiguë modérée (MAM) (7).

**Tableau 4: Présence des types d'interventions et des bénéficiaires par sous-bureau**

Sous-bureau	Zone	Type de bénéficiaires	Nombre et type d'interventions	Nombre de bénéficiaires atteints en 2021
(Abéché) <sup>45</sup>	Est	Réfugiés et résidents	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7	90 914
Farchana	Est	Réfugiés et résidents	1, 2, 3, 4, 7	157 503
Goz Beïda	Est	Réfugiés et résidents	1, 2, 3, 7	91 386
Bol	Ouest	Déplacés internes, réfugiés, et résidents	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7	338 714
Mao	Ouest	Résidents	1, 2, 3, 4, 5, 7	140 657
Goré	Sud	Réfugiés, retournés et résidents	1, 3, 5, 6, 7	325 841

Source: PAM au Tchad.

<sup>45</sup> Abéché est une unité de coordination située dans la zone est, et qui a permis à la mission de relier les sites de Farchana et de Goz Beïda. L'Équipe d'évaluation y a mené des entretiens avec des représentants du sous-bureau d'Abéché.

58. Le choix des 5 sites de Farchana et Goz Beïda (est), Bol et Mao (ouest), et Goré (sud) (voir tableau 4, ci-dessus) a permis de prendre en compte une mosaïque d'activités mises en œuvre auprès de différents types de bénéficiaires (annexe 8, annexe 10). Le calendrier de la mission de terrain et des entretiens tenus est présenté en annexe 3. Un total de 214 entretiens a eu lieu avec plus de 500 bénéficiaires en groupes de discussion (*Focus Group Discussion – FGD* en anglais)<sup>46</sup> et 300 personnes interrogées de manière individuelle (annexe 8, section C).

59. L'évaluation a pris une approche mixte permettant de trianguler les informations obtenues. Les méthodes qualitatives ont reposé sur une analyse documentaire des évaluations et des audits, ainsi que sur une analyse qualitative d'entretiens semi-structurés et de discussions de groupe ciblées. Les méthodes quantitatives ont mis l'accent sur l'utilisation des données quantitatives de nature secondaire sur les financements et les budgets, ainsi que des données des systèmes de suivi du PAM.

60. Dans l'absence d'évaluations d'impact des activités permettant éventuellement de quantifier la contribution du PAM aux effets directs stratégiques du PSP, l'équipe a développé une approche évaluative basée sur la théorie dans le but d'apprécier la plausibilité d'une contribution du PAM aux changements au niveau des effets directs stratégiques, ainsi que pour mieux comprendre comment et pourquoi le PAM y aurait contribué. Cette approche a mis l'accent sur l'appréciation de la logique d'intervention, de la quantité et de la qualité des activités et produits des interventions, et de la validité des hypothèses de la TdC.

### Considérations éthiques

61. L'évaluation est conforme aux directives éthiques 2020 du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (UNEG). L'Équipe d'évaluation s'est assurée de garantir un consentement éclairé, la protection de la vie privée, le respect de la confidentialité et de l'anonymat des participants, la garantie de la sensibilité aux réalités culturelles, le respect de l'autonomie des participants, une sélection équitable des participants (notamment des femmes et des groupes socialement exclus) et la garantie que l'évaluation ne cause aucun préjudice aux participants ou à leur communauté. L'équipe d'enquêteurs a été constituée de femmes et d'hommes en nombre égal afin de faciliter la collecte d'information dans le contexte où la présence des femmes enquêtrices pourrait augmenter l'adhésion des femmes.

62. L'Équipe d'évaluation et le chef d'évaluation n'ont pas de conflits d'intérêts potentiels ni perçus. Ils n'ont pas été impliqués dans la conception, la mise en œuvre ou le suivi du plan stratégique du PAM au Tchad<sup>47</sup>. Les critères de sélection des évaluateurs ont inclus l'indépendance, l'impartialité, la crédibilité et l'absence de conflit d'intérêts. L'Équipe d'évaluation a signé un engagement de conduite éthique en matière d'évaluation et une déclaration de confidentialité et de sécurité des données.

### Risques, limitations et mesures d'atténuation

63. La mise en œuvre de l'évaluation a été conditionnée par les risques sécuritaires frontaliers, notamment ceux découlant de l'instabilité qui prévaut dans la zone du Lac, et dans une moindre mesure dans l'est du pays. Selon le classement des Nations Unies, le niveau de sécurité est de 3 dans le nord et de 4 dans la province du Lac au Tchad<sup>48</sup>. Certains axes ont nécessité une escorte et d'autres, comme celui qui relie le Lac au Kanem ou à l'est, ont requis de faire le trajet avec deux véhicules. Dans l'est, où le niveau de sécurité est de 3, des escortes militaires ont été obligatoires pour chaque déplacement.

64. Les mesures d'atténuation engagées ont permis une collecte de données satisfaisante. La majorité des partenaires et bénéficiaires des zones ciblées en province ont été visités. Mais les triangulations nécessaires ont été chahutées par une planification difficile des entretiens à N'Djamena. Malgré une organisation réalisée de manière opportune, certains entretiens n'ont pu être tenus avec les représentants du Ministère du plan, de l'économie et de la coopération internationale, la Banque mondiale, et le Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (BMZ). De plus, en raison de contraintes de temps et de sécurité, les visites des sites de Baga Sola (région du Lac au Tchad) et de

<sup>46</sup> 41 de ces entretiens ont eu lieu à travers des groupes de discussion.

<sup>47</sup> Tous les membres de l'Équipe d'évaluation ont respecté les Directives éthiques du GNUE 2020 et les Directives sur l'intégration des droits de l'homme et de l'égalité des sexes aux évaluations de 2014.

<sup>48</sup> Le système des Nations Unies classe le niveau de sécurité de 1 à 5. La Lybie voisine présente un niveau 5 (niveau maximal) qui se répercute sur la partie nord du pays; à l'ouest, le Niger est au niveau 4, le Nigeria varie entre 4 à 5, et au sud, Kousséri (Cameroun) est au niveau 4.

Moundou n'ont pu avoir lieu. Des entretiens en visioconférence ont malgré tout permis de joindre les membres des deux sous-bureaux. Une sélection égale des participants femmes/hommes et la présence de femmes enquêtrices dans l'Équipe d'évaluation a contribué à l'adhésion des femmes, tel que cité dans la section précédente. D'autres mesures d'atténuation spécifiques au contexte sont mentionnées en détail dans le tableau 9, annexe 8.

65. Les données relatives aux donateurs requises auprès du BP n'ont pas pu être fournies accompagnées d'une désagrégation par activité, ce qui aurait permis une analyse plus approfondie des effets de la préaffectation des financements par activité et par donateur. L'Équipe d'évaluation a également constaté certaines divergences entre les différents sets de données transmises par le BP. Ces divergences ont été signalées et, dans ces cas, seules les tendances globales ont été analysées.

### **Assurance qualité**

66. Le PAM a mis au point un Système d'assurance qualité des évaluations centralisées (CEQAS) fondé sur les normes et règles du GNUE, ainsi que sur les bonnes pratiques de la communauté internationale d'évaluation (le Réseau d'apprentissage actif pour la redevabilité et la performance [ALNAP] et le Comité d'aide au développement). Ce système établit des processus comprenant des étapes intégrées pour l'assurance qualité et des modèles pour les produits de l'évaluation. Il comprend également des listes de contrôle qualité pour chaque produit de l'évaluation et des notes techniques approfondissant certains sujets. Le système CEQAS a été systématiquement utilisé au cours de cette évaluation. Tous les rapports d'évaluation finaux ont été soumis à une évaluation de la qualité a posteriori, réalisée par une entité indépendante à travers un processus géré par l'OEV. L'appréciation du niveau de qualité des rapports sera rendue publique en même temps que les rapports d'évaluation.

## 2. Constats de l'évaluation

### 2.1. DANS QUELLE MESURE LA POSITION STRATEGIQUE, LE ROLE, ET LA CONTRIBUTION SPECIFIQUE DU PAM AU TCHAD SONT-ILS FONDES SUR LES PRIORITES DU PAYS ET LES BESOINS DES POPULATIONS AINSI QUE SUR LES ATOUTS DU PAM?

#### 2.1.1 Dans quelle mesure le PSP est-il adapté aux politiques, plans, stratégies et objectifs nationaux, y compris la réalisation des Objectifs de développement durable?

**Le PSP s'aligne sur un cadre d'action stratégique national, qui s'est étoffé au cours des deux dernières années. Celui-ci a été développé de manière participative et inclusive, notamment avec le Gouvernement. La dynamique de concertation interne n'a toutefois pas suffisamment intégré l'ensemble du personnel du Bureau de pays, notamment au niveau des sous-bureaux.**

67. Le PSP s'aligne sur le Plan national de développement (PND 2017-2021), sur les orientations du Plan national d'investissement du secteur rural (PNISR (2016–2020), sur la Politique nationale de nutrition et d'alimentation (2014-2025), sur le Plan d'action intersectoriel (2017-2021) et sur la Stratégie nationale de protection sociale (2016-2020). Il correspond à l'axe stratégique 3 du PND, qui a pour vocation la promotion des filières agrosylvopastorales en vue d'atteindre une souveraineté alimentaire, et à l'axe 4, qui vise une gestion durable et participative des ressources naturelles, l'autonomisation des femmes, la mise en œuvre d'une politique de protection sociale ainsi qu'un meilleur accès à l'eau potable, à l'éducation, et à la nutrition.

68. Le PSP s'aligne également sur les objectifs du PNISR en termes d'amélioration durable de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, d'approche filière, de vulgarisation pour une meilleure gestion des ressources naturelles, d'intégration des jeunes et des femmes dans les systèmes de production, et enfin de renforcement de la résilience. Il est à noter que les deux documents mettent en avant l'intégration de la nutrition<sup>49</sup>, et que le PSP s'inscrit dans un appui à long terme du renforcement de la gouvernance et de la coordination multisectorielle des interventions de nutrition.

69. Les priorités transversales, relatives au genre et à l'autonomisation des femmes, à la lutte contre le changement climatique et à la protection de l'environnement, sont soulignées à des degrés divers par le PSP, notamment en référence aux priorités stratégiques de la revue stratégique Faim Zéro<sup>50</sup>. Cette dernière n'intègre d'ailleurs pas les questions de protection et de redevabilité, et fait peu référence au NHDP<sup>51</sup>.

70. D'autres cadres de référence ont été adoptés durant la mise en place du PSP, mais restent encore peu intégrés dans les activités en cours. En 2018, ces cadres comprennent la Politique nationale genre, la Stratégie nationale de lutte contre le changement climatique et la Politique nationale de l'environnement; en 2019, la Loi d'orientation agrosylvopastorale et la Stratégie nationale pour l'alimentation du nourrisson et du jeune enfant; et en 2020, la Loi sur l'asile. Il est à noter enfin que la Stratégie nationale de protection sociale est en cours de révision<sup>52</sup>. L'objectif consiste à proposer un cadre de référence dans les secteurs sociaux, de l'éducation, de la santé et de l'agriculture<sup>53</sup>.

71. Le PAM a mené un processus de concertation participatif qui a permis d'identifier les priorités du futur PSP avec le Gouvernement. Le dialogue avec ce dernier s'est inscrit dans un triple contexte caractérisé

<sup>49</sup> Suivi des systèmes d'information, de prévention et de prise en charge de la malnutrition, d'alimentation scolaire, d'éducation nutritionnelle, de promotion de la bio-fortification et de diversification de la production agricole.

<sup>50</sup> Les questions relatives au genre et à la protection sociale sont par exemple abordées dans le cadre de l'axe stratégique 5 (améliorer l'état nutritionnel de tous les groupes vulnérables à l'aide d'une approche multi-secteurs) et de l'axe stratégique 6 (Promouvoir l'autonomisation des femmes et l'emploi des jeunes dans les zones rurales).

<sup>51</sup> Mention est toutefois faite de la mise en place souhaitée d'actions "s'appuyant sur des instruments qui développent des capacités locales de résistance aux crises plutôt que sur des modalités d'intervention privilégiant l'assistance".

<sup>52</sup> Révision menée par le Ministère de l'économie, de la planification du développement et de la coopération internationale, avec l'appui de la Banque mondiale.

<sup>53</sup> Projet d'Appui aux réfugiés et aux communautés hôtes (PARCA). Banque mondiale. Août 2020.

par une augmentation exponentielle des personnes déplacées (Figure 6), des financements humanitaires en baisse et de faibles capacités nationales, notamment au niveau local.

72. Validée en décembre 2017, la revue stratégique Faim Zéro se base sur des consultations tenues avec le Gouvernement, y compris avec les représentants des services déconcentrés de l'État dans 21 des 23 régions existantes. Elle a également impliqué une série de consultations et d'ateliers auxquels ont été associés les partenaires du PAM (services techniques du Gouvernement, donateurs, agences onusiennes, organisations de la société civile et du secteur privé).

73. Des mécanismes de consultation internes ont été mis en œuvre par le BP. Néanmoins, l'importante rotation du personnel rend leur appréciation difficile, notamment celle de l'appropriation totale par le BP. Les entretiens tenus avec les membres du personnel présents soulignent une participation et un accompagnement relativement limités, en particulier au niveau des sous-bureaux.

**Le PSP contribue à l'ODD2 via un appui à la réponse et à la prévention des crises ainsi qu'au renforcement des capacités selon une approche NHDP. Ayant contribué à mieux structurer le dialogue avec le Gouvernement, il s'aligne sur le PND, qui souligne la dimension sécuritaire des crises humanitaires.**

74. Le PSP reflète l'avantage comparatif du PAM en termes d'appui intégré à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Cette priorité gouvernementale est particulièrement reflétée dans le PNISR, qui vise à appuyer des "communautés stables et pacifiques" via un volet résilience intrinsèque aux activités d'aide saisonnière, à la lutte contre la malnutrition et au soutien aux moyens d'existence (notamment au sein de zones de convergence où des synergies sont recherchées avec l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture [FAO] et l'UNICEF).

75. Il positionne donc clairement le PAM dans le NHDP grâce à des interventions d'urgence, de relèvement et d'appui aux moyens d'existence des communautés vulnérables en situation d'insécurité alimentaire chronique. Il s'aligne ainsi sur le PND (qui souligne la transition souhaitée des interventions humanitaires vers le développement, l'accès aux services sociaux de base, la gestion des ressources naturelles, la cohésion sociale et la consolidation de la paix), et s'appuie sur les recommandations de la revue stratégique Faim Zéro telles que l'approche multisectorielle dans la lutte contre la malnutrition et la gestion des crises (systèmes d'alerte précoce, plans annuels de réponse, renforcement de la résilience des groupes vulnérables). La revue présente cependant une analyse limitée des causes sous-jacentes aux crises alimentaires. La dimension régionale n'est soulevée qu'à travers les filières agrosylvopastorales.

**Le PSP s'aligne sur les orientations du Plan stratégique du PAM (2017-2022) et de ses politiques. Cet alignement est toutefois moins clair par rapport aux politiques du PAM relatives au renforcement de la résilience, à la lutte contre le changement climatique et au NHDP.**

76. Le PSP est aligné sur les objectifs du Plan stratégique 2017-2021 relatifs à l'ODD 2. L'approche stratégique intégrée, promue dans le cadre de l'objectif 1 (éliminer la faim), l'objectif 2 (améliorer la nutrition) et l'objectif 3 (assurer la sécurité alimentaire) est cependant peu explicite et ne permet notamment pas d'en saisir pleinement la contribution aux objectifs fixés par la politique de renforcement de la résilience à la sécurité alimentaire (2015). Le PSP ne réfère d'ailleurs pas à la Politique du PAM en matière de renforcement de la résilience. La mention principale relative à la résilience indique que "les activités concerneront les créations d'actifs, les actions nutritionnelles, les interventions en matière d'éducation, l'assistance saisonnière, la production alimentaire, la transformation et les achats, les activités 'intelligentes face au climat' et la préparation aux risques de catastrophe".

77. L'alignement sur la Politique du PAM en matière de lutte contre la malnutrition (2017)<sup>54</sup> s'inscrit notamment dans le cadre d'un appui à la gouvernance sectorielle, au renforcement de la participation communautaire, à la production locale d'aliments nutritifs enrichis, et à l'appui à certains groupes vulnérables (tels que ceux souffrant du VIH/SIDA).

78. La Politique environnementale du PAM (2017), qui traite de l'impact de ses activités, est abordée dans le cadre de la résilience des systèmes alimentaires prônée par le PSP, alors que la Politique en matière

<sup>54</sup> Non mentionnée dans le PSP.

de changement climatique (2017) ne l'est pas<sup>55</sup>. Enfin, dans le cadre du NHDP, le rôle et l'avantage comparatif du PAM au Tchad en matière d'activités appuyant le volet paix (notamment en termes d'analyses contextuelles conjointes, de programmation flexible, ou de renforcement des capacités) ne s'appuient pas sur une stratégie clairement développée<sup>56</sup>.

79. Différentes politiques et stratégies ont été développées ou mises-à-jour durant la mise en œuvre du PSP. Ces évolutions ont parfois impacté les interventions, comme dans le cas de la Stratégie en matière de santé et de nutrition scolaires (2020) soulignant le lien critique entre l'alimentation scolaire et la production agricole locale; la Politique du PAM en matière de protection et d'obligation redditionnelle (2020) progressivement mise en place par le BP; et la Stratégie d'appui à la protection sociale (2021). La Politique du PAM en matière de problématique femmes-hommes est en cours de révision.

80. Enfin, le PSP est aligné sur les ambitions du Plan stratégique du PAM en matière de partenariats basés (dans le cadre de l'ODD 17) sur ses avantages comparatifs: assistance humanitaire, coordination des groupes de sécurité alimentaire, appui aux systèmes d'information, appui logistique, services aériens, et télécommunications d'urgence.

### **2.1.2 Dans quelle mesure le PSP a-t-il répondu aux besoins des populations les plus vulnérables pour s'assurer que personne ne soit laissé de côté?**

**Les interventions du PAM au Tchad ont prioritairement répondu aux besoins d'urgence des populations en situation d'insécurité alimentaire dans un contexte multi-crisés, fortement impacté par la pandémie de COVID-19 et par les inondations de 2020.**

**Les volumes des financements reçus ont été relativement faibles au regard des besoins, et leur réception souvent tardive a impacté négativement l'assistance intégrée (activité 1) et l'assistance saisonnière (activité 2). Les transferts monétaires destinés aux réfugiés et aux retournés n'ont été mis en place que très progressivement.**

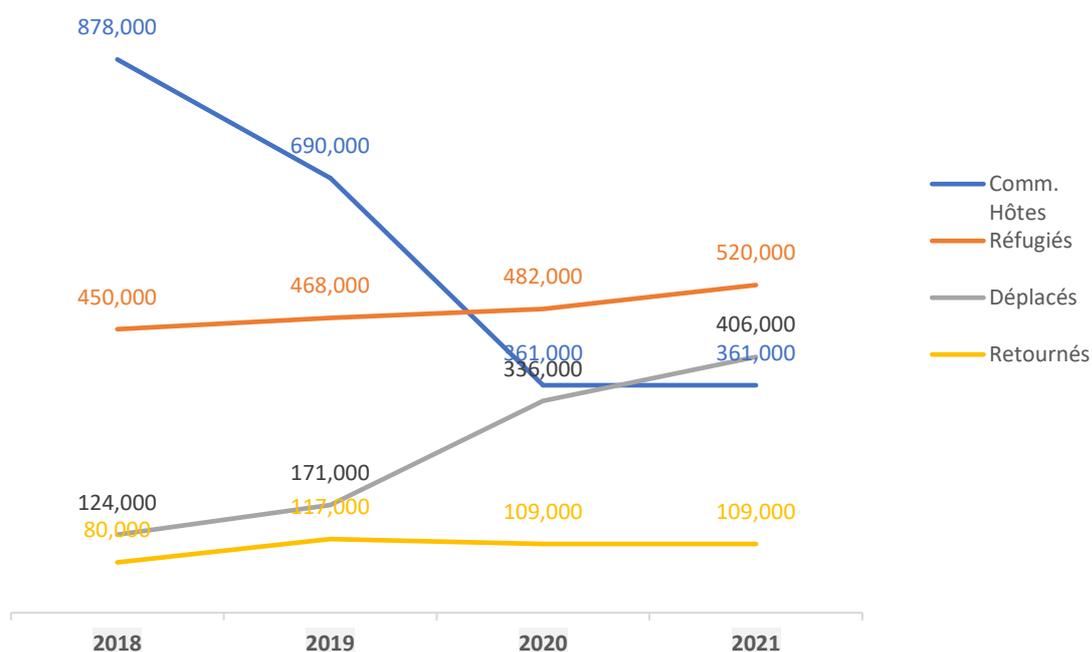
**Ces déficits ont conduit à des transferts significativement réduits. Le PAM n'a pas pu assister le nombre de personnes déplacées ciblées dans la province du Lac. De surcroît, l'assistance intégrée aux retournés a dû être temporairement suspendue en 2020, avant de cesser complètement en juin 2021.**

81. Le PAM a répondu aux besoins d'urgence d'un nombre croissant de bénéficiaires, y compris de nouveaux afflux de réfugiés à l'est et au sud, à des déplacements de population importants dans la province du Lac, ainsi qu'à des besoins d'urgence liés à la pandémie de COVID-19 et aux inondations (Figure 6). L'assistance intégrée du PAM a été délivrée de manière relativement flexible compte tenu d'une occurrence de crises sans précédent. Cependant, la persistance des conflits frontaliers, ayant pour corollaire des déplacements de population et des niveaux de financements insuffisants ou préaffectés par les donateurs, n'ont pas permis de répondre à l'ensemble des besoins.

<sup>55</sup> Le PSP mentionne pourtant la contribution à l'ODD 13, la nécessaire adaptation au changement climatique et les effets des chocs climatiques.

<sup>56</sup> Point sur le rôle du PAM dans le cadre de l'action humanitaire collective (2020). Conseil d'administration. Session annuelle, 2021. La paix dans l'interface action humanitaire-développement-paix. IASC. 2020.

Figure 6: Évolution du nombre de personnes dans le besoin par statut de résidence, 2018-2021

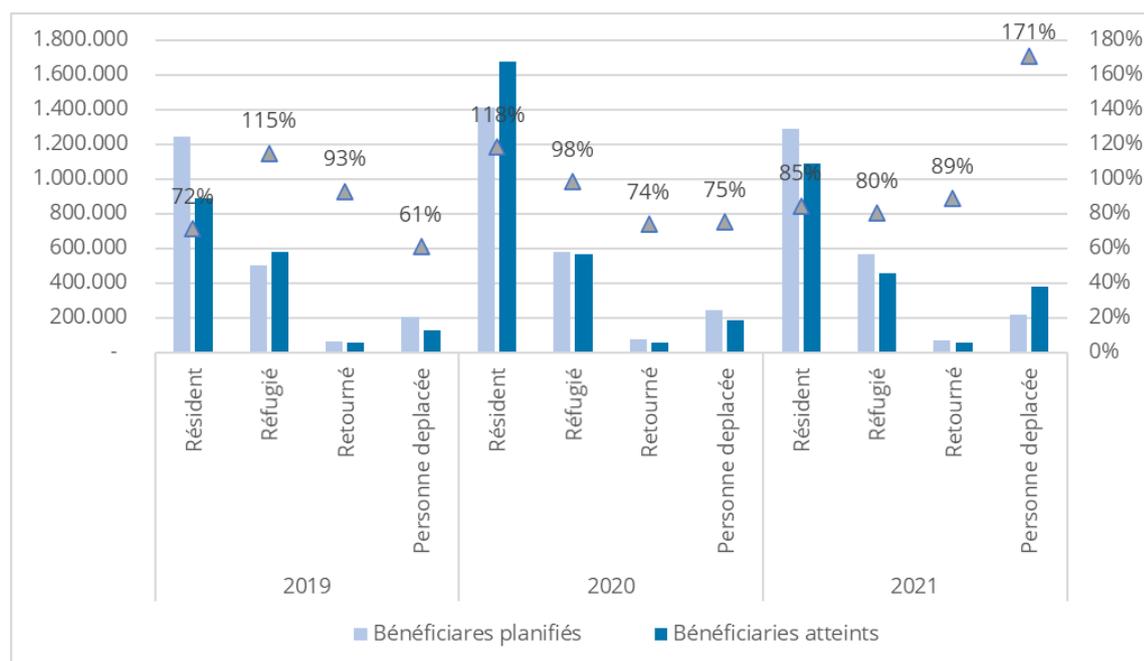


Source: Plans de réponse humanitaire 2019-2021

82. Ces différents éléments ont conduit le BP à prendre certaines décisions en 2021, notamment de i) suspendre puis cesser l'assistance aux retournés; ii) réduire la distribution de rations de moitié aux personnes déplacées internes ciblées pour assister le plus grand nombre et ne laisser personne de côté, et iii) réduire progressivement les rations des réfugiés ciblés (qui représentent actuellement 50 pour cent du panier alimentaire essentiel) pour assister le plus grand nombre de personnes vulnérables (section 2.2.1).

83. Ces choix reflètent les défis que représente le ciblage des personnes les plus vulnérables dans un contexte volatile. En effet, de nouveaux réfugiés (dont la vulnérabilité diffère des réfugiés établis depuis plusieurs décennies) doivent être intégrés régulièrement à l'assistance. L'approche de ciblage des bénéficiaires est appréciée plus en détail dans la section 2.3.2. Les donateurs ont, par ailleurs, assez peu financé les activités de résilience. Les transferts monétaires n'ont pris de l'essor qu'en 2021 en raison de difficultés de mise en œuvre (section 2.1.3). L'ensemble de ces éléments souligne l'importance d'une stratégie NHDP clairement soutenue à moyen et long terme pour le BP. Il souligne également la nécessité d'améliorer la priorisation de l'assistance fournie à la suite de l'exercice de profilage effectué en 2017-2018 (section 2.2.1).

Figure 7: Bénéficiaires atteints par statut de résidence, 2019-2021<sup>57</sup>



Source: ACR 2019, ACR 2020, COMET CM-R001b, extrait le 08/11/2121, tableau de bord de l'outil MoDa d'acquisition de données opérationnelles par voie mobile, 02/12/21

### 2.1.3 Dans quelle mesure le PAM a-t-il conservé une position stratégique pertinente pendant la période de mise en œuvre du PSP, compte tenu de l'évolution du contexte, des capacités et des besoins nationaux – notamment vis-à-vis de la pandémie de COVID-19?

**Le PSP a consolidé le rôle stratégique du PAM au Tchad en tant qu'acteur humanitaire notamment en mobilisant les capacités et, dans une moindre mesure, les ressources nécessaires pour répondre à la pandémie de COVID-19 et aux inondations.**

**Le PSP n'a pas suffisamment pris en considération les risques associés à une gouvernance sectorielle fragile, aux conséquences du changement climatique (inondations) et à la mise en œuvre des transferts monétaires (CBT).**

85. Dans le contexte multi-crisés auquel a été confronté le pays, le PAM a renforcé son positionnement stratégique en tant qu'acteur humanitaire au Tchad. Le BP s'est appuyé sur un réseau opérationnel de sous-bureaux pour répondre aux besoins des plus vulnérables, notamment les réfugiés et les personnes déplacées. Les capacités logistiques du BP ont été critiques pour faire face aux besoins des populations particulièrement affectées par les inondations et la pandémie de COVID-19<sup>58</sup>. La question de la mobilisation des capacités et des ressources du BP est développée à la section 2.3, qui aborde également les contraintes rencontrées en termes d'approvisionnement auprès des marchés internationaux et locaux.

86. La conception du PSP n'a pas suffisamment considéré les risques associés à une faible gouvernance sectorielle, notamment dans le secteur de la sécurité alimentaire et du développement agricole. La reconstitution de la TdC intègre ces dimensions au sein d'un groupe de huit hypothèses communes, telles que présentées à l'annexe 6. À l'exception du secteur de la nutrition, pour lequel un appui à la gouvernance sectorielle est mis en œuvre avec les agences partenaires du Système des Nations Unies

<sup>57</sup> De janvier à septembre 2021.

<sup>58</sup> Le Tchad a enregistré ses premiers cas de COVID-19 en mars 2020. En septembre 2021, le pays enregistrait plus de 5 000 cas et 174 décès.

(SNU) à travers le réseau REACH<sup>59</sup>, l'approche au renforcement des capacités nationales est peu lisible. Elle se révèle pourtant primordiale, en particulier au niveau local lorsque les faibles capacités des acteurs locaux (comme l'Unité nutritionnelle supplémentaire, les districts et les délégations sanitaires) freinent la distribution des intrants nutritionnels (section 2.2.1).

87. L'appropriation et la capacité d'absorption nationale restent décisives en matière d'analyse et de réponse à l'évolution des besoins des populations les plus vulnérables dans une perspective HDP. Les résultats de l'enquête nutritionnelle SENS 2021, menée par le PAM et le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), soulignent que la majorité des réfugiés souffre toujours d'insécurité alimentaire et nutritionnelle ainsi que de vulnérabilité économique. Une situation commune à tous les camps, bien qu'à des degrés divers (section 2.1.2). Alors que les niveaux de financement ne permettent pas de couvrir tous les besoins, l'enquête renvoie à la nécessité de mieux cerner les conditions de vie socioéconomiques des bénéficiaires ciblés et de revoir la stratégie d'assistance alimentaire aux réfugiés (ciblage, priorisation de l'assistance, et modalités d'assistance<sup>60</sup>).

88. Les hypothèses contextuelles liées aux conséquences du changement climatique n'ont pas été suffisamment prises en compte. En 2021, les inondations au Tchad ont ainsi affecté près de 250 000 personnes. Or la recrudescence de ces chocs doit être considérée comme un risque critique pour que le PAM envisage une réponse adaptée à ces crises, notamment par le prépositionnement des vivres. Celui-ci s'est révélé problématique, notamment dans le cadre de l'assistance saisonnière. Les risques d'inondation et les sécheresses prolongées, auxquelles s'adressent par exemple les activités de remise en état des terres ou d'aménagement des infrastructures, auraient pu ainsi être mieux intégrés dans le PSP ainsi que dans les politiques et stratégies nationales en matière d'environnement et de lutte contre le changement climatique.

#### **2.1.4 Dans quelle mesure le PSP est-il coordonné et conforme aux activités des Nations Unies dans leur ensemble et prévoit-il des partenariats stratégiques appropriés fondés sur l'avantage comparatif du PAM au Tchad?**

**Les interventions du PSP sont alignées sur le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, et en cohérence avec les plans d'intervention humanitaires. L'arrivée de nouveaux représentants d'agences souffle un vent de renouveau, et cette dynamique a apaisé et revivifié certains partenariats (comme ceux noués avec le HCR et l'UNICEF). L'avantage comparatif du PAM au Tchad est cependant peu visible vis-à-vis des collaborations avec d'autres agences du SNU dans les régions frontalières du Tchad dans le cadre du NHDP.**

89. Le PSP est en phase avec le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD 2017-2021). Ce Plan-cadre entend renforcer l'articulation des réponses humanitaires et de développement à travers "une approche différenciée des groupes cibles et des besoins, une définition des zones d'intervention prioritaires et la mise en place de stratégies intégrées". Dans ce contexte, le PAM s'appuie sur deux axes stratégiques, l'un dédié au capital humain et l'autre à la gestion des crises, la protection sociale, et la durabilité. L'alignement sur le volet paix<sup>61</sup> apparaît moins clairement.

90. Par ailleurs, le PSP contribue de manière cohérente aux plans de réponse humanitaire 2019-2021. Leur mise en œuvre a été revivifiée par l'arrivée de nouveaux représentants d'agences du SNU (notamment pour le HCR et l'UNICEF) désireux de mieux collaborer à l'évaluation des besoins et à la mise en œuvre d'interventions conjointes. La mise en place d'un partenariat stratégique avec l'UNICEF vise à surmonter certaines divergences (comme la mise en place d'un protocole simplifié pour la prise en charge de la MAM qui n'a pu aboutir - voir section 2.4.3), tandis que le partenariat avec le HCR a repris les bases d'un dialogue, notamment concernant l'analyse de la vulnérabilité et du ciblage des bénéficiaires (section 2.3.2). Cet élan a consolidé les travaux des clusters sécurité alimentaire et nutrition très actifs, et a impulsé de nouveaux

<sup>59</sup> Le Réseau des Nations Unies pour les Efforts renouvelés contre la faim et la dénutrition chez les enfants (*Renewed Efforts Against Child Hunger – REACH* en anglais) est un contributeur clé au Mouvement pour le renforcement de la nutrition (SUN) et intègre le PAM, la FAO, l'UNICEF, l'OMS, et le FIDA.

<sup>60</sup> Une mission d'évaluation conjointe PAM-HCR est actuellement mise en œuvre à cet égard.

<sup>61</sup> Associé par le PNUD aux questions de gouvernance et de sécurité.

partenariats. L'action de ces derniers était plus limitée avant la mise en place du PSP<sup>62</sup>. Cet état de fait ne figure pas au rang des enseignements tirés dans ce dernier, mais le BP s'est attelé à le modifier.

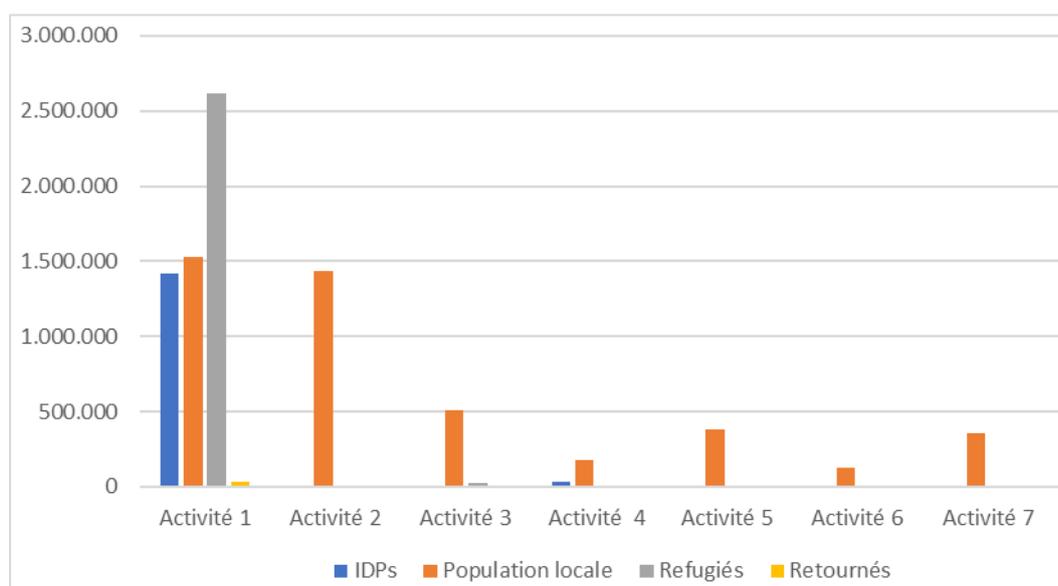
91. Différentes collaborations ont été mises en place sur la base des avantages comparatifs des agences partenaires pour beaucoup de projets pilotes. Celles-ci ont été menées en appui à la résilience des moyens d'existence dans des zones de convergence ciblées avec la FAO et l'UNICEF; en appui à l'alimentation scolaire avec l'UNICEF et le FNUAP (Fonds des Nations Unies pour la population) dans les provinces du Lac et du Logone oriental; et en appui à la production locale d'aliments enrichis avec l'UNICEF, la FAO, et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS)<sup>63</sup>. Dans le cadre du NHDP, des partenariats financés par le Fonds de consolidation de la paix (FCP) ont été développés dans les zones frontalières du Tchad. L'avantage comparatif du PAM pour ces interventions fait l'objet de nombreuses critiques internes et externes au BP, appelant ce dernier soit à un meilleur plaidoyer, soit à un recentrage de ses ressources sur le cœur de son mandat (section 2.2.4).

## 2.2. QUELLE EST L'ETENDUE ET LA QUALITE DE LA CONTRIBUTION DU PAM AUX RESULTATS STRATEGIQUES DU PSP AU TCHAD?

### 2.2.1 Dans quelle mesure le PAM a-t-il fourni les produits attendus et contribué aux effets directs stratégiques visés par le PSP?

92. Globalement, le niveau d'atteinte des nombres de bénéficiaires et de transferts a varié par activité et par effet direct stratégique.

Figure 8: Bénéficiaires par statut de résidence et par activité, 2021<sup>64</sup>



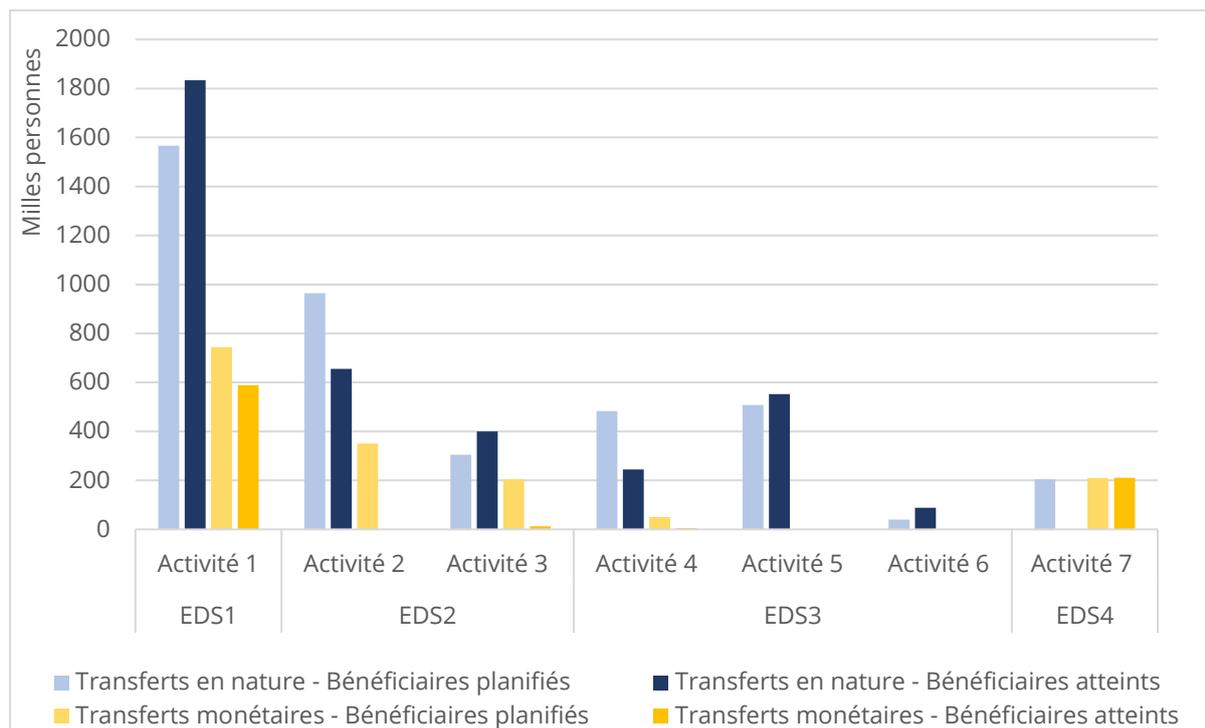
Source: BP du PAM au Tchad

<sup>62</sup> Évaluation à mi-parcours de l'Intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) 200713.

<sup>63</sup> Projet PRO-FORT fondé sur une approche de chaîne de valeur.

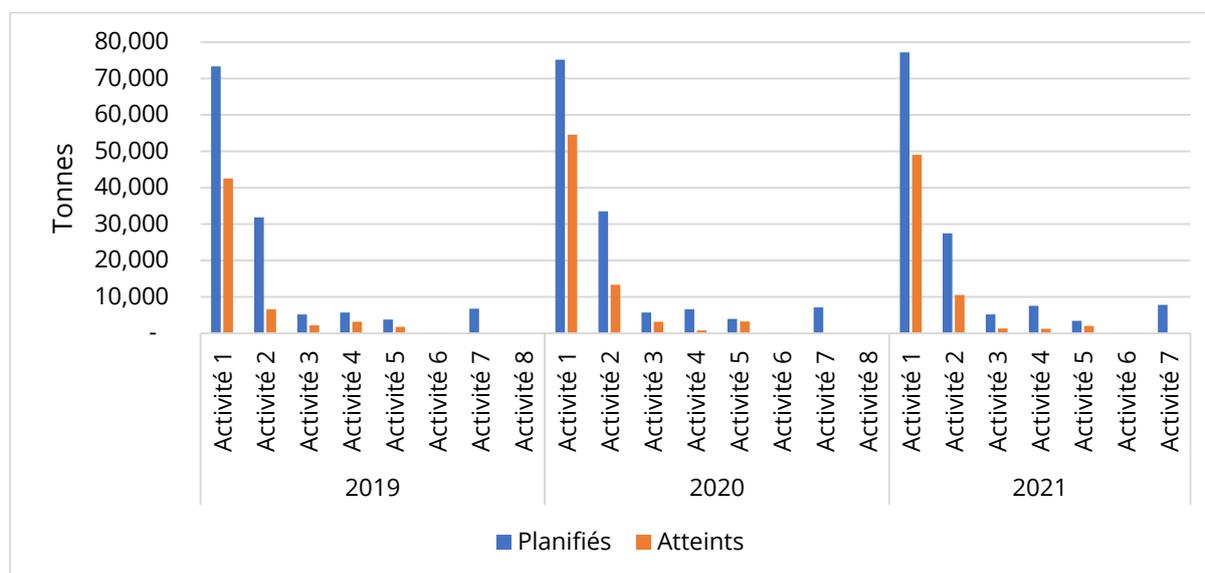
<sup>64</sup> Ces données ne représentent pas les chiffres totaux, et sont susceptibles de comptabiliser des bénéficiaires deux fois dans les cas où certains individus reçoivent du soutien à travers plusieurs activités ou plusieurs modalités.

Figure 9: Bénéficiaires planifiés et atteints par modalité, par activité et par effet direct, 2019-2020<sup>65</sup>



Source: COMET R002b, extrait le 01/11/2021

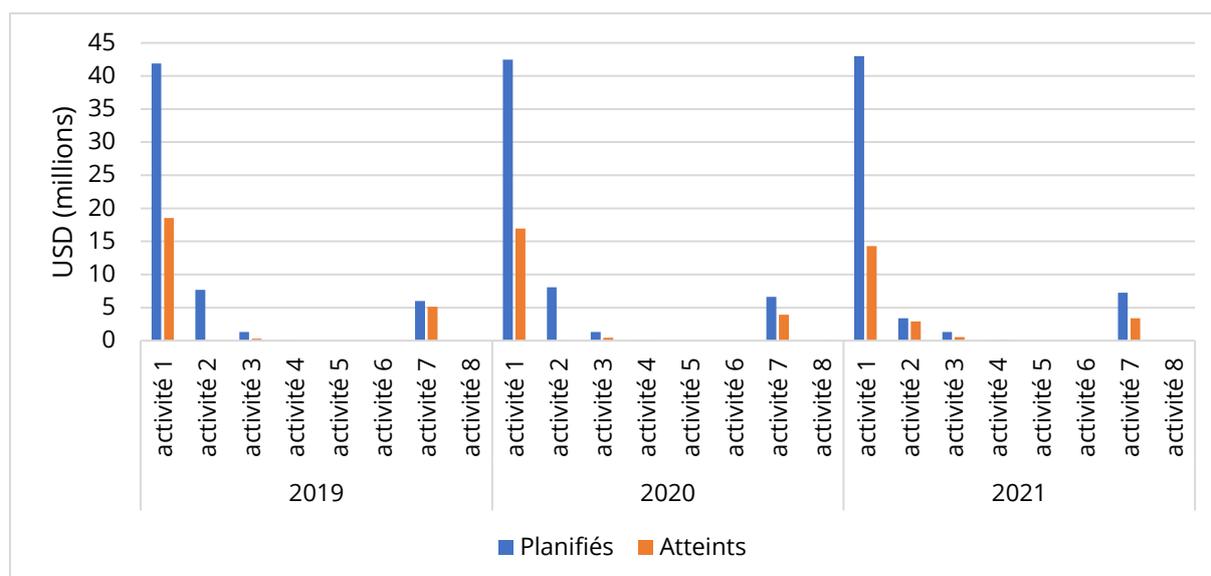
Figure 10: Évolution des distributions de vivres, planifiées et atteintes par activité et par année



Source: COMET R014, extrait le 29/11/2021

<sup>65</sup> Ces données ne représentent pas les chiffres totaux, et sont susceptibles de comptabiliser des bénéficiaires deux fois dans les cas où certains individus reçoivent du soutien à travers plusieurs activités ou plusieurs modalités. Les données concernant les bénéficiaires atteints n'étaient pas disponibles pour 2021.

Figure 11: Évolution des transferts monétaires, planifiés et atteints par activité et par année



Source: COMET R014, extrait le 29/11/2021

**EDS 1: Les personnes touchées par les crises dans les zones ciblées sont en mesure de satisfaire leurs besoins alimentaires et nutritionnels de base pendant et après les crises. (Réponse aux crises)**

L'assistance intégrée a fourni à différents groupes de bénéficiaires touchés par les crises un soutien crucial durant une période où les besoins humanitaires ont brutalement augmenté. Les contributions du PAM souvent tardives et préaffectées n'ont néanmoins pas permis d'atteindre pleinement les objectifs de l'assistance intégrée introduite par le PSP.

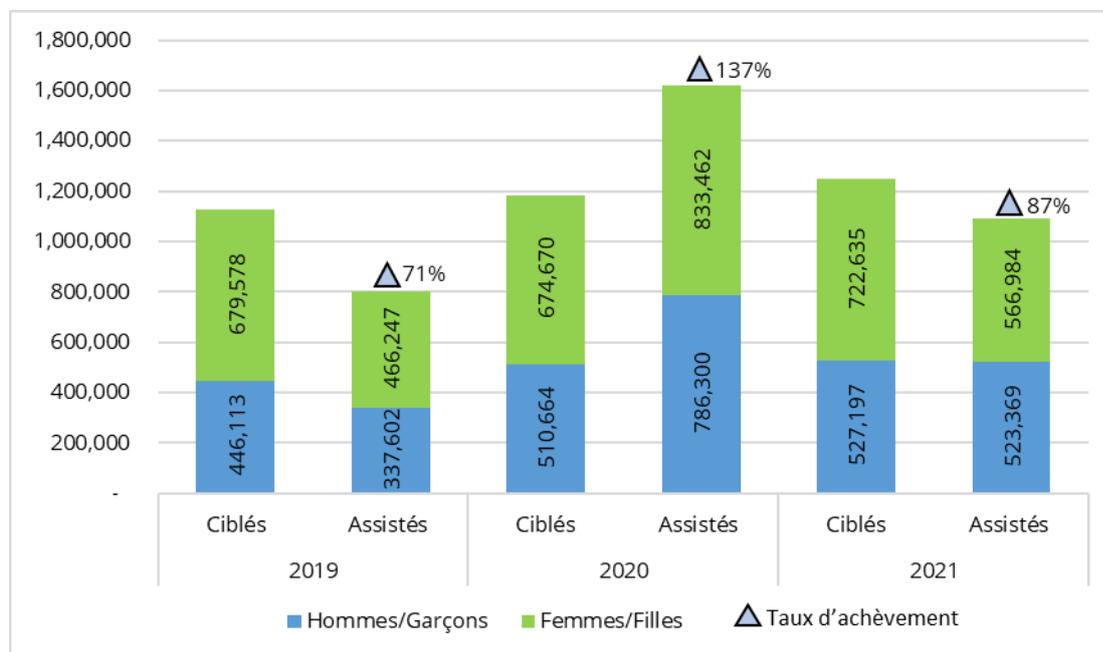
Les rations alimentaires et les montants des transferts monétaires ont été progressivement réduits jusqu'à 50 pour cent en 2021. Ces transferts n'ont donc pas couvert les besoins essentiels des personnes ciblées (section 2.1.2). L'assistance à certains groupes de bénéficiaires (comme les retournés) a cessé en 2021 en raison du manque de financement. L'assistance du PAM a donc en général été insuffisante pour atteindre les cibles des indicateurs de sécurité alimentaire du PSP.

93. L'activité 1 prévoyait de fournir aux réfugiés, aux personnes déplacées à l'intérieur du pays et aux retournés une aide intégrée conditionnelle et non conditionnelle, comprenant des transferts de nourriture et d'argent, des repas scolaires pour les écoliers et des rations à emporter pour les filles, ainsi que des aliments nutritifs spécialisés pour les enfants, les femmes enceintes et allaitantes ainsi que les personnes vivant avec le VIH ou la tuberculose afin de prévenir et de traiter la malnutrition.

94. L'assistance intégrée a concentré la majeure partie des ressources (tableau 3) des bénéficiaires. Ce dernier a assisté 803 850 bénéficiaires (soit 71 pour cent du prévu) en 2019, et transféré 42 526 tonnes de vivres (soit 58 pour cent du prévu), 8,5 millions de dollars en espèces et 10 millions de dollars en bons (soit 33 et 62 pour cent du prévu). Le nombre de bénéficiaires a pratiquement doublé en 2020 (1,6 million de bénéficiaires, soit 136 pour cent du prévu) avec 54 547 tonnes de vivres et 16 939 797 dollars distribués (soit 72 pour cent et 40 pour cent du prévu respectivement) avant de revenir à 1 million de bénéficiaires (81 pour cent), 46 145 tonnes de vivres et 19 973 139 dollars (80 pour cent et 51 pour cent respectivement) en septembre 2021 (figures 10 et 11). Les chiffres des bénéficiaires s'inscrivent dans l'exercice de profilage socioéconomique mené pour les réfugiés et les retournés, et dans l'analyse des écarts réalisée pour les

personnes déplacées en 2018<sup>66</sup> (section 2.3). Cette analyse a permis de classer les retournés et les réfugiés en tant que groupes très vulnérables, modérément vulnérables et moins vulnérables, et d'émettre des recommandations pour l'adaptation des transferts en conséquence<sup>67</sup>.

**Figure 12: Nombre de bénéficiaires de l'assistance intégrée, 2019-2021<sup>68</sup>**



Source: COMET CM-P013, extrait le 08/11/21, tableau de bord de l'outil MoDa d'acquisition de données opérationnelles par voie mobile, 03/12/21

95. L'importance des besoins et le niveau des contributions reçues (section 2.1.2) ont conduit à la réduction progressive des rations alimentaires. Elles ont ainsi diminué de moitié pour les réfugiés, les personnes déplacées et les retournés, une conséquence directe du doublement des bénéficiaires assistés. Cette tendance s'est confirmée en 2021 avec une assistance alimentaire qui n'a pu être financée que temporairement en 2021, et qui a complètement cessé pour les retournés dans les zones sud et sud-est en juin. Selon les rapports de pays annuels, seuls 1 pour cent des bénéficiaires ciblés vivant avec le VIH/SIDA et la tuberculose ont été assistés en 2020 (contre aucun en 2019). Le nombre d'enfants ayant bénéficié d'activités de prévention de la malnutrition aiguë a diminué de 72 285 (soit 72 pour cent du prévu) en 2019 à 63 564 (55 pour cent du prévu) en 2020. Le traitement de la malnutrition aiguë chez les enfants en 2019 a atteint seulement 7 pour cent des enfants prévus (soit 7 301 bénéficiaires). Ce pourcentage a toutefois augmenté à 60 pour cent en 2020 (61 883 bénéficiaires).

96. Le pourcentage d'enfants recevant des repas scolaires planifiés en 2019 n'était que de 7 pour cent (3 272 bénéficiaires), mais a augmenté drastiquement en 2020 pour atteindre 73 pour cent (40 311 bénéficiaires). Pour les activités de prévention ciblant les femmes enceintes et allaitantes, le pourcentage a diminué de 43 pour cent (2019) à 17 pour cent (2020), tandis que les activités de traitement étaient 3 pour cent en 2019, et absentes en 2020.

<sup>66</sup> Socio-economic profiling and consumption gap analysis: Refugees, returnees and IDPs, WFP (Rapport de profilage socioéconomique et analyse des écarts de consommation: réfugiés, rapatriés et déplacés internes, PAM, septembre 2018).

<sup>67</sup> Très vulnérables/autonomes à long terme: augmenter la ration actuelle de 400-500 calories, pour atteindre 1 600 calories par personne et par jour. Modérément vulnérable/autonome à moyen terme: maintenir la taille de la ration (1 050 calories ou 1 200 calories). Moins vulnérable/autonome à court terme: arrêter l'assistance fournie par le biais de distributions générales de nourriture.

<sup>68</sup> Les bénéficiaires (de tous types) comptabilisés dans ce tableau sont susceptibles d'être comptabilisés pour plusieurs activités.

97. Les bénéficiaires de transferts en espèces sont passés de 245 561 (soit 67 pour cent du prévu) en 2019 à 343 658 (91 pour cent) en 2020, bien que les rations aient été réduites de moitié en 2020. Les bénéficiaires d'autres formes de CBT (à l'exclusion des bons) ont également augmenté de manière significative. Or, en 2020, les CBT ont été confrontés à d'importants déficits de financement (annexe 10 – figures 18-19, tableaux 24-25) qui ont empêché de venir en aide à environ 60 pour cent des bénéficiaires ciblés (les réfugiés soudanais et centrafricains ainsi que les retournés vivant dans les régions du sud et du Salamat) entre octobre et décembre. Comme le montre le tableau 5, le volume de l'assistance pour les réfugiés (recevant de l'assistance selon leur catégorisation "autonomisables à long terme" ou "autonomisables à moyen terme") a, quant à lui, évolué notamment en raison des crises survenues et des niveaux de financements préaffectés. En juin 2021, les transferts étaient globalement réduits de 50 pour cent – mais pour certaines catégories de réfugiés, la réduction des montants reçus a été encore plus sévère; notamment pour les réfugiés nigériens autonomisables à long terme, qui recevaient des transferts monétaires à hauteur de 4 500 XAF (francs CFA) en 2018 et qui devaient survivre avec à peine 1 054 XAF en juin 2021 (tableau 5). En conséquence, plus de 50 pour cent des bénéficiaires se déclarent insatisfaits de la dernière assistance du PAM du fait de la diminution des rations.

**Tableau 5: Évolution de l'assistance du PAM au Tchad aux personnes réfugiées<sup>69</sup> de 2018 à 2021<sup>70</sup>**

PÉRIODE	SOUDANAIS								CENTRAFRICAIS								NIGÉRIENS							
	In-Kind				CBT				In-Kind				CBT				In-Kind				CBT			
	Autonomisables								Autonomisables								Autonomisables							
	Long terme		Moyen Terme		Long terme		Moyen Terme		Long terme		Moyen Terme		Long terme		Moyen Terme		Long terme		Moyen Terme		Long terme		Moyen Terme	
%	Kcal	%	Kcal	%	XAF	%	XAF	%	Kcal	%	Kcal	%	XAF	%	XAF	%	Kcal	%	Kcal	%	XAF	%	XAF	
<b>Decembre 2018</b>	60%	1.267	50%	1.054																				
<b>Mars 2019</b>	69%	1.440	62%	1.299																				
<b>Avril 2019</b>	60%	1.267	50%	1.054	58%	3.500	50%	3.000																
<b>Juin 2021</b>	50%	1.054	50%	1.054	50%	1.054	50%	1.054																
<b>Octobre - Decembr</b>	63%	1.319	63%	1.319																				

Source: BP du PAM au Tchad.

98. Les principales contraintes identifiées pour l'activité 1 sont la préaffectation des stocks dans les entrepôts et les problèmes de péremption des aliments. Le niveau élevé de préaffectation des ressources se répercute au niveau du stockage lors de l'allocation des vivres à une activité spécifique, limitant ainsi la capacité du BP à ajuster la distribution aux besoins émergents. Par exemple, depuis l'introduction du PSP, les denrées dans les magasins sont organisées par activité. Selon plusieurs parties prenantes internes, ceci donne lieu à des situations où les denrées présentes dans les magasins n'ont pas pu être utilisées pour une distribution sans une autorisation exceptionnelle du BP (qui suppose l'accord préalable du bailleur, et par conséquent des délais importants) pour réallouer cette denrée à une autre activité. Le niveau élevé de préaffectation des financements (section 2.4.2) n'a pas permis la mobilisation de certaines activités relatives à la résilience et à l'alimentation scolaire dans le cadre de l'assistance intégrée. Globalement, seulement 8 pour cent des bénéficiaires assistés dans le cadre de l'assistance intégrée ont effectivement reçu différents types d'assistance du PAM<sup>71</sup>.

99. L'insécurité alimentaire des réfugiés est restée très préoccupante<sup>72</sup> malgré la combinaison des différents types d'assistance du PAM. Une enquête représentative de suivi post distribution (PDM) menée par le HCR dans tous les camps de réfugiés fin 2020<sup>73</sup> indique que plus de la moitié des ménages ont déclaré être endettés, majoritairement en raison de l'achat de nourriture. Dans certains camps, la proportion de ménages endettés était exceptionnellement élevée, notamment chez les réfugiés de Dosseye et de N'Djamena (plus de 80 pour cent). Le montant moyen des dettes était nettement plus élevé pour les ménages dirigés par un homme (23 500 francs CFA, soit près de 8 fois la valeur des transferts monétaires) que pour les ménages dirigés par une femme (14 500 francs CFA, soit près de 5 fois la valeur des transferts monétaires). Ces résultats soulignent l'incapacité de l'assistance à couvrir les besoins alimentaires et autres besoins de base, et remettent donc en question les options stratégiques de combinaison des types d'assistance.

<sup>69</sup> Les foyers ont été ciblés selon les résultats d'un exercice analysant leur capacité à survivre de manière autonome : selon cet exercice de ciblage, les réfugiés ont été catégorisés comme autonomisables à court terme, à moyen terme et à long terme.

<sup>70</sup> Durant les périodes non indiquées, les montants des transferts n'ont pas évolué.

<sup>71</sup> Source: Suivi post distribution de l'assistance alimentaire dans les camps de réfugiés au Tchad, décembre 2020, PAM-HCR

<sup>72</sup> Plans de réponse humanitaire 2019-2020-2021.

<sup>73</sup> Suivi post distribution de l'assistance alimentaire dans les camps de réfugiés au Tchad, décembre 2020, PAM-HCR

100. Pour les personnes déplacées internes, les scores de consommation alimentaire, de diversité alimentaire et l'indice de stratégie d'adaptation étaient meilleurs que prévus en 2019, mais pires que prévus en 2020. Pour les réfugiés, les scores étaient également généralement pires que prévus, quoique plus conformes aux prévisions en 2020. Les scores des retournés ont toujours été mauvais, et nettement pires en 2020 (pour en savoir plus sur les indicateurs liés à l'assistance intégrée, voir le tableau 10, annexe 10).

101. En ce qui concerne la planification de la mise en œuvre des transferts monétaires, la mise en place des cartes SCOPE a permis au BP de disposer d'un bon niveau d'information en interne (section 2.3, et annexes 10 et 11). La sensibilisation des parties prenantes a été satisfaisante. Le BP n'a cependant pas suffisamment pris en compte les risques identifiés concernant les capacités tant internes au PAM qu'externes)<sup>74</sup>. Avec l'insuffisance des ressources disponibles par rapport aux besoins qui ont émergé et des difficultés avec certains prestataires de services (annexes 10 et 11), le déficit de capacité a contribué à l'interruption des virements à certaines catégories de bénéficiaires (les réfugiés et les retournés). En 2018, l'absence de réconciliation des CBT entre le PAM et Tigo a notamment conduit à des ressources limitées au premier semestre 2019. La transition technique pour les virements a été beaucoup plus difficile qu'imaginé. Dans certains sites, une partie des bénéficiaires se voit encore distribuer des coupons. Les changements de modalités étant souvent difficiles à mettre en œuvre pour le PAM et à justifier auprès des bénéficiaires, une incertitude s'installe à l'égard de l'assistance perçue. Faute de pouvoir lever ces diverses contraintes au plus vite, les distributions de vivres pourraient à nouveau devenir la modalité à privilégier.

102. La valeur des CBT n'a pas été actualisée par rapport aux besoins. Lors de la conception du PSP, les valeurs des transferts monétaires ont été calculées sur la base du coût de la ration du panier alimentaire du PAM aux prix du marché local<sup>75</sup>. Depuis 2019, le panier alimentaire et les valeurs de transferts monétaires qui en découlent ont été revus et basés sur les dépenses réelles des bénéficiaires. Cette modification n'avait toutefois pas encore été prise en considération dans la programmation du PAM en octobre 2021.

103. Les bénéficiaires interrogés ont exprimé des opinions divergentes sur les modalités. D'un point de vue général, les CBT semblent plus appréciés que les distributions de vivres. Les bénéficiaires de la province du Lac indiquent néanmoins une préférence pour les distributions de vivres<sup>76</sup>.

104. En dépit de l'analyse significative qui sous-tend le choix des modalités de CBT (annexe 11), il existe encore des défis opérationnels. Faute des documents requis pour l'ouverture de comptes bancaires, certains petits détaillants locaux disposant d'une variété satisfaisante de produits locaux n'ont pas pu être engagés par le PAM. Le PAM a donc établi des contrats avec des détaillants plus importants, limitant de ce fait l'offre de produits frais disponibles. De plus, les détaillants se sont plaints de l'application de frais de tenue de compte<sup>77</sup> d'Express Union, de retards dans les remboursements, ainsi que de l'absence de paiement par le prestataire de services (Tigo) pour les distributions entre janvier et mars 2019<sup>78</sup>. Le rapport de mission d'octobre 2020 relatif aux CBT effectués à Goz Beïda a constaté que les bons remis aux bénéficiaires ont été répartis de manière égale entre les différents détaillants lors des jours de distribution. Les bénéficiaires n'ont donc pas pu faire leurs achats chez le détaillant de leur choix, limitant de ce fait l'installation d'une concurrence naturelle et saine sur le marché.

105. Ce rapport évoque également des situations où les détaillants augmentent les prix jusqu'à 10 pour cent, selon eux pour couvrir les coûts de transport vers les sites de réfugiés. Ces résultats démontrent la nécessité d'une analyse plus rigoureuse de la modalité de distribution des bons d'achat, ainsi que de prendre des mesures afin de préserver la liberté de choisir et le pouvoir d'achat des bénéficiaires.

106. L'enquête PDM pour les réfugiés de décembre 2020 a mentionné que l'incidence des scores de consommation alimentaire des bénéficiaires ayant reçu des CBT était plus élevée que ceux provenant des

---

<sup>74</sup> Audit interne des opérations du PAM au Tchad, PAM, août 2019.

<sup>75</sup> Révision du Panier alimentaire et du Panier de dépenses minimum (MEB) - Analyses pour calculer un coût de la vie réaliste selon les besoins essentiels des réfugiés et les personnes déplacées internes au Tchad, PAM

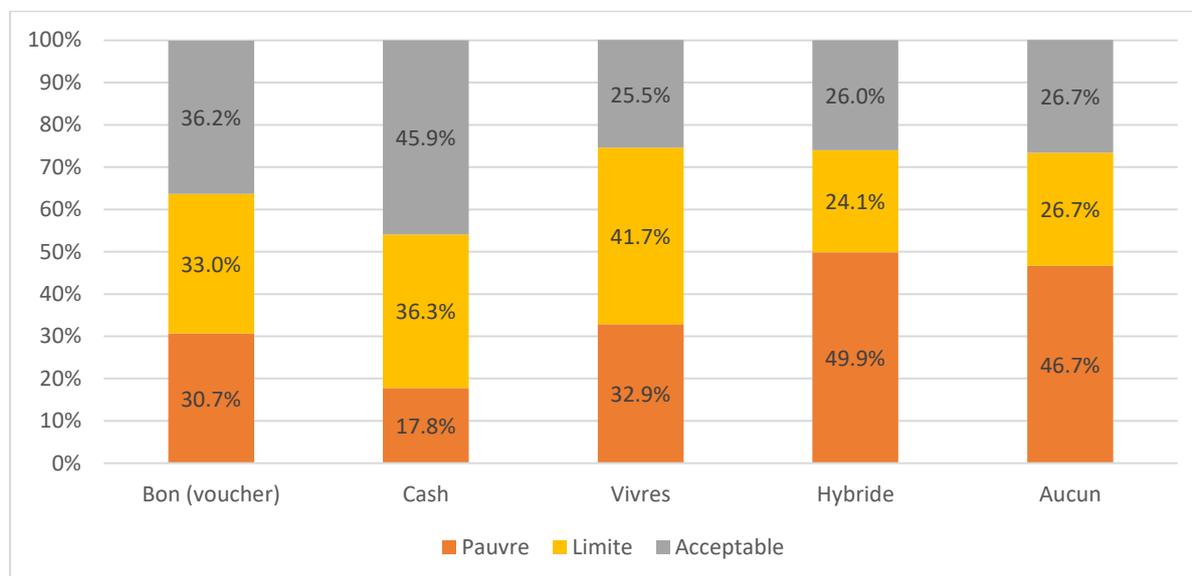
<sup>76</sup> En raison de la possibilité de partager plus facilement avec d'autres personnes qui avaient été exclues (cependant, les entretiens avec les bénéficiaires et les représentants du Gouvernement dans la province du Lac ont révélé à l'unanimité que le sorgho distribué par le PAM n'est pas culturellement consommé dans la province).

<sup>77</sup> Des frais estimés entre 25 000 et 35 000 XAF (Francs centrafricains) par détaillant et par mois sont appliqués sur leur compte à leurs propres frais.

<sup>78</sup> Rapport de mission du PAM relatif aux CBT à Goz Beïda, octobre 2020.

autres modalités. Elle a également montré que l'incidence des scores médiocres était beaucoup plus faible, comme l'indique la figure 13 ci-dessous. Plus de 90 pour cent des participants à l'enquête ont indiqué que les marchés étaient bien approvisionnés et fonctionnels en toutes saisons, et plus de 50 pour cent des bénéficiaires ont déclaré préférer les CBT comme modalité d'assistance.

**Figure 13: Scores de consommation alimentaire des réfugiés par modalité d'assistance**



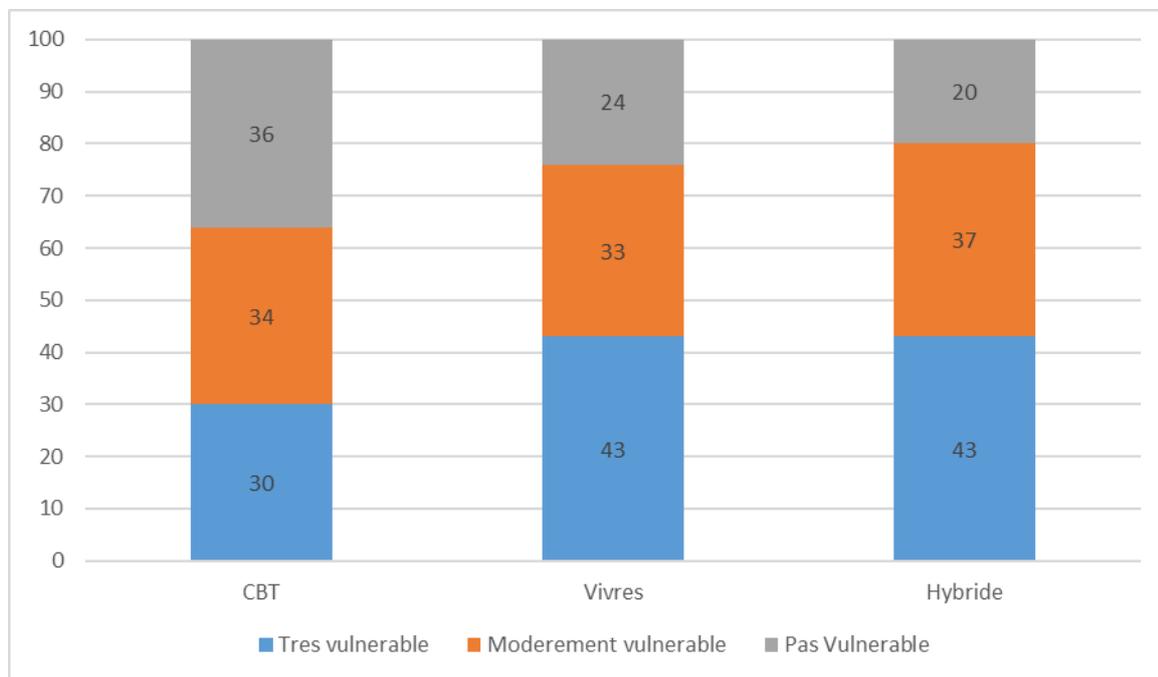
Source: Suivi post distribution de l'assistance alimentaire dans les camps de réfugiés au Tchad, décembre 2020, PAM-HCR

107. Selon une enquête sur la vulnérabilité des personnes déplacées menée dans la province du Lac en septembre 2021<sup>79</sup> basée sur l'indicateur d'ECMEN (capacité économique à répondre aux besoins essentiels)<sup>80</sup> et d'autres indicateurs de sécurité alimentaire, les ménages ayant perçu des CBT sont désormais mieux lotis avec une différence de plus de 10 pour cent (non vulnérables) que ceux ayant été assistés par d'autres modalités (figure 14).

<sup>79</sup> Enquête de vulnérabilité des personnes déplacées internes dans la Province du Lac, Tchad, septembre 2021 - Tchad | ReliefWeb

<sup>80</sup> L'indicateur ECMEN classe les ménages dans différentes catégories de vulnérabilité économique en fonction de deux seuils. Ceux dont les dépenses sont inférieures au panier de dépenses minimum (MEB) seront plus vulnérables, tandis que ceux dont les dépenses sont supérieures au MEB sont en mesure de satisfaire leurs besoins de base.

**Figure 14: Vulnérabilité des personnes déplacées internes (PDI) récipiendaires de l'aide du PAM dans la région du Lac, ventilée par modalité**



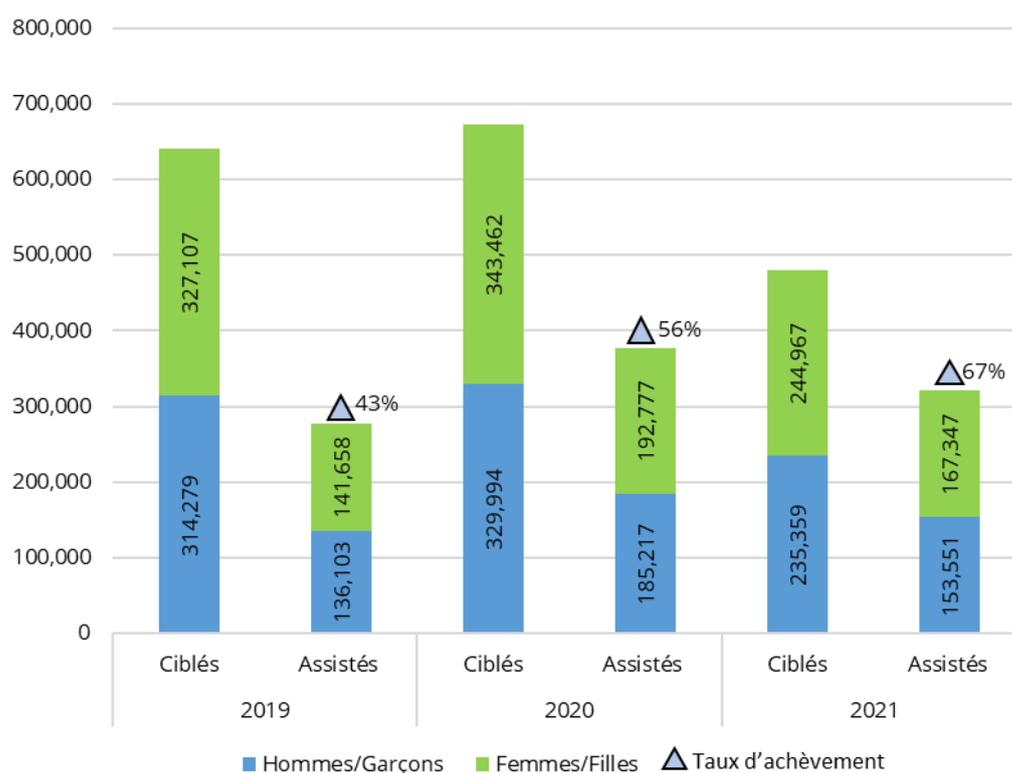
Source: Enquête de vulnérabilité des personnes déplacées internes Province du Lac, Tchad, PAM, septembre 2021

**EDS 2 - Les personnes en situation d'insécurité alimentaire dans les zones ciblées ont accès à des aliments nutritifs en quantité suffisante toute l'année. (Renforcement de la résilience).**

**La contribution du PAM à la résilience des bénéficiaires ciblés par l'assistance saisonnière a été moyenne en raison des besoins et des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre (notamment les inondations et la pandémie). La séparation de l'assistance saisonnière et de l'assistance intégrée s'est avérée inadaptée en termes d'agilité face aux crises. Les effets sont globalement positifs en termes de sécurité alimentaire. Le volet prévention de la malnutrition est bien intégré. En revanche, le suivi disparate de plusieurs indicateurs nutritionnels ne permet pas de tirer des conclusions précises sur l'évolution nutritionnelle des bénéficiaires ciblés.**

108. Le PSP prévoit une assistance alimentaire saisonnière (activité 2) aux ménages tchadiens en situation d'insécurité alimentaire dans les provinces du Sahel et du sud. Cette assistance a ciblé plus de 600 000 personnes en 2019-2020 et atteint 50 pour cent d'entre eux en moyenne en 2019-2020 (figure 15). Elle a inclus des distributions générales de vivres ou des CBT non conditionnels combinés à des activités de prévention de la malnutrition ainsi qu'un appui à l'alimentation scolaire.

**Figure 15: Nombre de bénéficiaires par l'assistance alimentaire saisonnière sous l'activité 2, 2019-2021<sup>81</sup>**



Source: COMET CM-P013, extrait le 08/11/21, tableau de bord de l'outil MoDa d'acquisition de données opérationnelles par voie mobile, 03/12/21

Le BP a fait preuve d'une bonne mobilisation de ses capacités internes et des ressources, qui sont passées de 14 millions de dollars en 2019 à plus de 22 millions de dollars en 2020 (tableau 3). Bien que les financements de l'assistance saisonnière aient augmenté de plus de 50 pour cent, ils ont atteint seulement 35 pour cent du plan basé sur les besoins en 2019 et 52 pour cent en 2020, et plusieurs facteurs ont conduit à une performance d'exécution médiocre. Ainsi, en 2019 et 2020, les contributions financières ont été reçues tardivement, empêchant de ce fait le prépositionnement des vivres avant la saison des pluies. Les approvisionnements ont également connu des retards tant pour les achats locaux que pour les achats internationaux. En 2020, cette situation a signifié que plus de 40 000 personnes au Batha n'ont bénéficié d'un premier tour de distribution de l'assistance qu'à partir octobre au lieu du mois de juillet, tel qu'initialement prévu.

109. En 2019, l'assistance saisonnière a connu des retards à la suite des inondations dans les provinces du sud et de la nécessité de sensibiliser les communautés sur la réduction significative du nombre de bénéficiaires. À Wadi Fira par exemple, ce nombre a chuté de 186 000 personnes (2018) à 26 000 personnes suite à de bons rendements agricoles (2019). Puis en 2020, les mesures préventives contre les effets de la COVID-19 ont provoqué la fermeture des marchés et par conséquent privilégié les transferts alimentaires, au détriment des transferts monétaires, qui ont connu une mise en œuvre très progressive<sup>82</sup>. Les indicateurs montrent que les taux de réalisations des transferts alimentaires ont été bons, malgré avoir connu des retards de mise en œuvre de quelques semaines. Ces taux ont été en moyenne de 90 pour cent durant la période 2019-2020 (annexe 10).

<sup>81</sup> Les bénéficiaires (de tout type) comptabilisés dans ce graphique sont susceptibles d'être comptabilisés pour plusieurs activités

<sup>82</sup> La modalité CBT est cependant appuyée cette année, notamment par la DG ECHO dans les provinces de Batha et du Lac.

110. Les délais d'approvisionnement ont affecté tous les cycles de distribution, y compris deux cycles additionnels<sup>83</sup> financés par la Banque mondiale dans les provinces du Logone occidental et du Logone oriental, et planifiés dans le cadre du plan national de réponse à la crise due à la pandémie de COVID-19<sup>84</sup>. Les distributions dans le cadre du PSP ont été harmonisées avec l'assistance mise en place par le Gouvernement dans le but d'assurer une convergence géographique et la complémentarité des interventions. Ce processus a également contribué à retarder la mise en œuvre des activités en raison des délais nécessaires au ciblage géographique, au ciblage des ménages et au calibrage des rations (tableau 6).

111. L'intégration du volet prévention de la malnutrition dans l'assistance saisonnière a été effective. Tous les bénéficiaires ont été atteints, y compris les enfants âgés de 6 à 23 mois, avec 210 558 et 283 975 enfants atteints en 2019 et en 2020 respectivement (7,5 pour cent des ménages ciblés par l'assistance saisonnière ont ainsi bénéficié du volet prévention pour leurs enfants) ainsi que les femmes enceintes et allaitantes (représentant 5 pour cent des personnes ciblées par l'assistance saisonnière)<sup>85</sup>. Le volet prévention a également inclus le dépistage et le référencement des personnes malnutries vers les unités nutritionnelles, ainsi que des séances de sensibilisation aux pratiques familiales essentielles. Entre 2019 et 2020, une moyenne de 62,9 pour cent des femmes ciblées (contre un objectif fixé à 80 pour cent) se souviennent des messages liés à la nutrition et les mettent en pratique. Les effets de ces activités sont cependant assez difficiles à appréhender, particulièrement au vu des enquêtes PDM menées.

112. La revue des indicateurs d'effets ne permet pas une analyse approfondie de l'évolution de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des bénéficiaires ciblés en 2019-2020. Le score de consommation alimentaire et l'indice de diversité alimentaire montrent de bons résultats en 2019-2020 en dépit de distributions de rations très réduites (tableau 6). Si le nombre de bénéficiaires assistés a progressé (de 60 pour cent en 2019 à 100 pour cent en 2021), les rations distribuées ont fait l'objet d'une réduction importante, avec des distributions de demi-rations effectuées une année sur deux<sup>86</sup>.

**Tableau 6: Évolution du volume de la ration distribuée pour les distributions de l'assistance saisonnière sous l'activité 2<sup>87</sup>**

Provinces	2018			2019			2020			2021		
	Ration	Modalité	Durée									
BeG		DGV										
Batha		CBT/DGV										
Guera	70%	CBT	4 mois	50%	DGV	3 mois	70%	DGV	3 mois	55%	DGV	3 mois
Kanem		DGV										
Lac		DGV										
Wadi Fira		DGV										

Source: BP du PAM au Tchad.

113. Les indicateurs d'effets montrent une vue disparate des résultats. Le BP n'a pu mobiliser les capacités nécessaires au développement systématique de valeurs de référence et de suivi de tous les indicateurs d'effets. Ainsi, certains indicateurs ne présentent pas de référentiel (score de consommation alimentaire-nutrition), ou ne font pas l'objet d'un suivi continu. C'est le cas pour l'indicateur relatif à la diversité alimentaire minimale chez les femmes, qui n'est pas renseigné en 2020 (annexe 12). Enfin, peu d'informations<sup>88</sup> ont été disponibles pour éclairer l'atteinte des résultats, notamment pour expliquer l'évolution à la baisse (donc positive) de l'indice de stratégies de survie basées sur les moyens d'existence.

<sup>83</sup> Dans les provinces de Bahr el Gazel, de Guéra, de Kanem, du Lac, de Wadi Fira, de Batha, du Logone oriental et du Logone occidental. Les distributions dans les trois dernières provinces ont été retardées en raison d'inondations et se sont achevées fin novembre 2020.

<sup>84</sup> Aide alimentaire d'urgence couvrant 70% de l'apport calorique quotidien pour 433 000 personnes dans le cadre des programmes PMCR et ProPAD mis en œuvre par la Banque mondiale (financement de 22 millions de dollars de la part de la Banque mondiale).

<sup>85</sup> Les ratios des groupes adhèrent à l'approche développée par le Cluster de sécurité alimentaire.

<sup>86</sup> En 2018, il avait été projeté que 990 000 personnes se trouveraient en insécurité alimentaire et nutritionnelle durant la soudure. Perspectives sur la Sécurité Alimentaire. Bulletin juin 2018-janvier 2019. FEWSNET

<sup>87</sup> 2018: Distribution de 70% des rations, sauf à Wadi Fira (50%)

<sup>88</sup> Information des documentations revues ou des entretiens tenus.

114. Il existe un écart important entre les financements planifiés en réponse aux besoins (une moyenne annuelle de 41 millions de dollars pour 2019-2020) et les contributions reçues en 2019 et 2020. Les besoins sont basés sur les résultats des Cadres harmonisés de mars et novembre. Or la mobilisation des ressources doit être effective dans une période très courte, comprise entre les résultats de mars et la mise en œuvre de l'assistance saisonnière en juin. Prévues en tant qu'activité de résilience par le PSP, l'assistance saisonnière est, par essence, imprévisible<sup>89</sup>. Elle s'inscrit donc difficilement dans les calendriers annuels de financement de certains donateurs tels que la Commission européenne (DG ECHO) ou les États-Unis.

115. Le BP ajuste actuellement son plaidoyer afin de mieux anticiper les ressources nécessaires et mieux répondre à l'évolution des besoins. Cette approche s'inscrit notamment dans la recherche d'une réponse conjointe à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle qui affecte le pays<sup>90</sup>. Les effets cumulés des conflits et des déplacements de populations, des chocs climatiques récurrents et des mesures de prévention contre la crise due à la pandémie de COVID-19 impactent la sécurité alimentaire d'un nombre croissant de ménages tchadiens. Aussi, le positionnement de l'assistance saisonnière affecté par le PSP en tant qu'activité de résilience (et non d'urgence) prête à juste raison à débat, aussi bien au sein du personnel du PAM que des représentants des partenaires interrogés. Ce débat s'inscrit par ailleurs dans un contexte où la distinction avec la réponse aux crises a limité la flexibilité de la gestion des contributions, qui viennent en définitive des mêmes donateurs.

**L'appui à l'alimentation scolaire a connu une nette progression et assisté plus d'écoliers que prévu en 2020, malgré le contexte de la pandémie de COVID-19. Les résultats obtenus pour les écolières bénéficiaires des transferts monétaires sont cependant décevants, et l'activité n'a été réalisée qu'à hauteur de 30 pour cent. La recherche de synergies avec les partenariats nationaux a conclu à la nécessité de renforcer leurs capacités, d'autant plus dans la perspective de la mise en place d'une alimentation scolaire basée sur la production locale (programme HGSF).**

116. L'appui à une alimentation scolaire stimulant la production locale (activité 3) a ciblé annuellement 250 000 élèves vulnérables en moyenne (réfugiés et résidents) dans sept provinces<sup>91</sup> (figure 16). Cet appui comprend notamment la distribution de transferts monétaires aux écolières et aux cuisiniers des écoles ciblées.

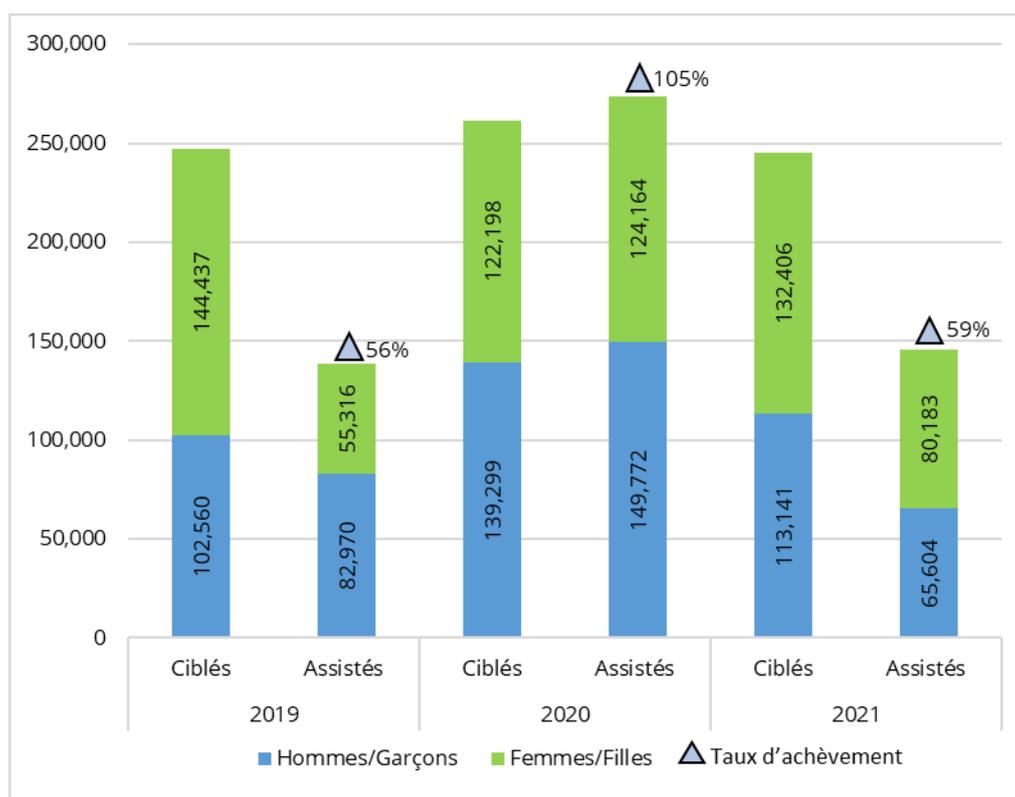
---

<sup>89</sup> Le Tchad fait actuellement face à la période de soudure la plus sévère des neuf dernières années (1,8 million de personnes en situation d'insécurité alimentaire - phase 3 et plus). Plans de réponse humanitaire 2019-2021.

<sup>90</sup> Tchad: Note de plaidoyer en faveur d'une réponse coordonnée et inclusive en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle. 2021.

<sup>91</sup> Barh El Gazal, Batha, Guéra, Kanem, Ouaddaï, Wadi Fira, le Lac.

**Figure 16: Évolution du nombre de bénéficiaires assistés par l'alimentation scolaire sous l'activité 3 2019-2021<sup>92</sup>.**



Source: COMET CM-P013 extrait le 08/11/21, tableau de bord de l'outil MoDa d'acquisition de données opérationnelles par voie mobile, 03/12/21

117. Au-delà des difficultés de planification rencontrées en 2019 – notamment en raison de la transition vers le PSP – le PAM a assisté plus d'écoliers que prévu en 2020. Les objectifs de distribution des rations ont été atteints<sup>93</sup>; des rations à emporter ont été distribuées durant la fermeture des écoles de mars à octobre 2020, accompagnées de sessions de sensibilisation sur la pandémie de COVID-19. Les taux d'inscription, de fréquentation et de rétention (annexe 10) indiquent aussi de très bonnes performances (plus de 100 pour cent). Cependant les taux de réalisation des transferts monétaires – planifiés à l'intention des filles afin de favoriser leur assiduité à l'école – sont restés très faibles. Ils n'ont pu être distribués qu'à hauteur de 30 pour cent en moyenne, et n'ont touché en moyenne que 41,5 pour cent des bénéficiaires ciblés (c'est-à-dire moins de 90 000 individus) pour la période 2019-2020 (les difficultés rencontrées pour cette modalité sont expliquées à l'annexe 11). Les résultats des CBT destinés aux communautés appuyant les cantines scolaires sont passés de 15 pour cent (1 674 bénéficiaires) à 70 pour cent (8 335 bénéficiaires) entre 2019 et 2020 (annexe 10).

118. Les besoins planifiés s'élèvent à un peu plus de 6 millions de dollars – un montant relativement limité au vu des enveloppes des différentes activités du PSP. La mise en œuvre de l'alimentation scolaire a bénéficié d'un bon niveau de financement (même si les contributions les plus importantes ont été confirmées en fin d'année), y compris des financements pluriannuels obtenus en 2020 de l'initiative *Breaking Barriers to Girls' Education* (AGAPE) et du Fonds *Education Cannot Wait* (ECW), à hauteur de 14 millions de dollars. Les activités financées par AGAPE<sup>94</sup> ciblent les provinces du Lac et du Logone oriental

<sup>92</sup> Les bénéficiaires comptabilisés dans cette figure sont susceptibles d'être également comptabilisés pour d'autres activités telles que l'assistance intégrée, la lutte contre la MAM ou la résilience. En outre, durant la pandémie COVID-19, des rations alimentaires ont été distribuées sous forme de rations à emporter (*Take Home Ration*, ou THR) pour les mêmes élèves assistés aux écoles. Ceci pourrait expliquer le nombre plus élevé de bénéficiaires en 2020.

<sup>93</sup> Soit 90 pour cent en moyenne (annexe 10, tableau 11).

<sup>94</sup> Projet "*Breaking Barriers to Girls' Education*", financé par le Gouvernement du Canada et ciblant 78 établissements scolaires, soit 32 800 élèves de 2019 à 2021 (budget de 6 millions de dollars). Le projet met l'accent sur l'éducation des filles/adolescentes via une approche intégrée de la santé, de l'éducation, de l'action sociale et de l'assainissement.

pour une durée de deux ans. L'appui d'ECW cible les provinces de Ouaddaï et de Guéra pour une période de trois ans.

119. Le renforcement des capacités nationales constitue une priorité majeure dans le cadre de l'approche HGSF introduite par le PAM au Tchad en 2017<sup>95</sup>. Le PAM est un partenaire de longue date, et est reconnu par la Direction de l'alimentation, de la nutrition et de la santé scolaire, qui met en œuvre les cantines scolaires. Quant aux ONG partenaires du PAM, elles gèrent les volets d'appui aux infrastructures, aux jardins scolaires et à la nutrition. La coordination de ces volets avec les services des délégations de l'éducation semble toutefois insuffisante. Le rapport des activités réalisées par ces dernières est de faible qualité, notamment en raison de la rotation des enseignants<sup>96</sup>. Plus largement, si des avancées positives peuvent être constatées (en 2020, le PAM au Tchad, avec l'appui du Centre d'excellence régional contre la faim et la malnutrition, a ainsi contribué à l'organisation d'un atelier national sur l'alimentation scolaire basée sur la production locale), la mise en œuvre des programmes HGSF reste à renforcer, par exemple en termes d'approche multisectorielle et d'ancrage dans les politiques institutionnelles<sup>97</sup>.

### **EDS 3 – Les personnes vulnérables dans les zones ciblées présentent un état nutritionnel amélioré toute l'année (*Renforcement de la résilience*)**

**La contribution du PAM au Tchad à l'amélioration de l'état nutritionnel des plus vulnérables a été limitée, malgré un bon niveau de financement. La lutte contre la MAM a été intégrée dans les autres activités de réponse aux crises. Elle a souffert de retards de planification liés à l'implication des institutions locales, de délais d'approvisionnement de certains intrants nutritionnels, sans compter des restrictions liées à la pandémie de COVID-19. La séparation des activités de prévention et de traitement ne s'est pas avérée positive. Le suivi des indicateurs de MAM est insuffisant pour permettre de statuer précisément sur les effets du PSP.**

120. Le PSP appuie la prévention et le traitement de la MAM (activités 4 et 5, respectivement) ainsi qu'une intervention pilote de production locale d'aliments nutritifs enrichis. Pour ce faire, le BP distribue des aliments nutritifs aux enfants (âgés de 6 à 23 mois et de 6 à 59 mois) et aux femmes enceintes et allaitantes, et procède à des transferts monétaires pour les filles et les femmes enceintes et allaitantes recourant aux soins prénatals et postnatals. Des groupements féminins sont également appuyés par l'activité 6.

121. La prévention et le traitement de la MAM ont été intégrés dans les différentes activités de réponse aux crises délivrées dans le cadre d'un accord tripartite PAM-HCR-International Rescue Committee<sup>98</sup>; de l'assistance saisonnière pour les enfants âgés de 6 à 23 mois et pour les femmes enceintes ou allaitantes; de l'appui aux cantines scolaires (activité 3); de la fortification (activité 6); et des plateformes communautaires dans les cinq zones de convergence (activité 7). Ces activités ont contribué à renforcer les capacités communautaires, notamment via l'appui aux FARNE (Foyers d'apprentissage, de réhabilitation nutritionnelle et d'éveil) ainsi qu'à la mise en œuvre du Plan de mise à échelle de l'alimentation du nourrisson et du jeune enfant.

122. Le nombre de bénéficiaires assistés pour le volet prévention est resté très en deçà des objectifs, notamment du fait de la constante augmentation des besoins durant la période sous revue. Il s'agit d'une situation particulièrement préoccupante en 2020 pour les filles/femmes enceintes et allaitantes, et dans une moindre mesure pour les garçons – ceux-ci constituant moins d'un quart des bénéficiaires ciblés (figure 17). Le nombre d'enfants âgés de 6 à 23 mois assistés a drastiquement diminué de 2019 à 2020<sup>99</sup>, de même que le nombre de femmes enceintes et allaitantes (annexe 10, tableau 12). Pour ces dernières, l'indice de diversité alimentaire n'est pas renseigné en continu sur la période.

<sup>95</sup> Approche mise en œuvre dans la région de Guéra, puis progressivement étendue dans 8 provinces.

<sup>96</sup> Une situation à laquelle le BP pallie en finançant des formations annuelles.

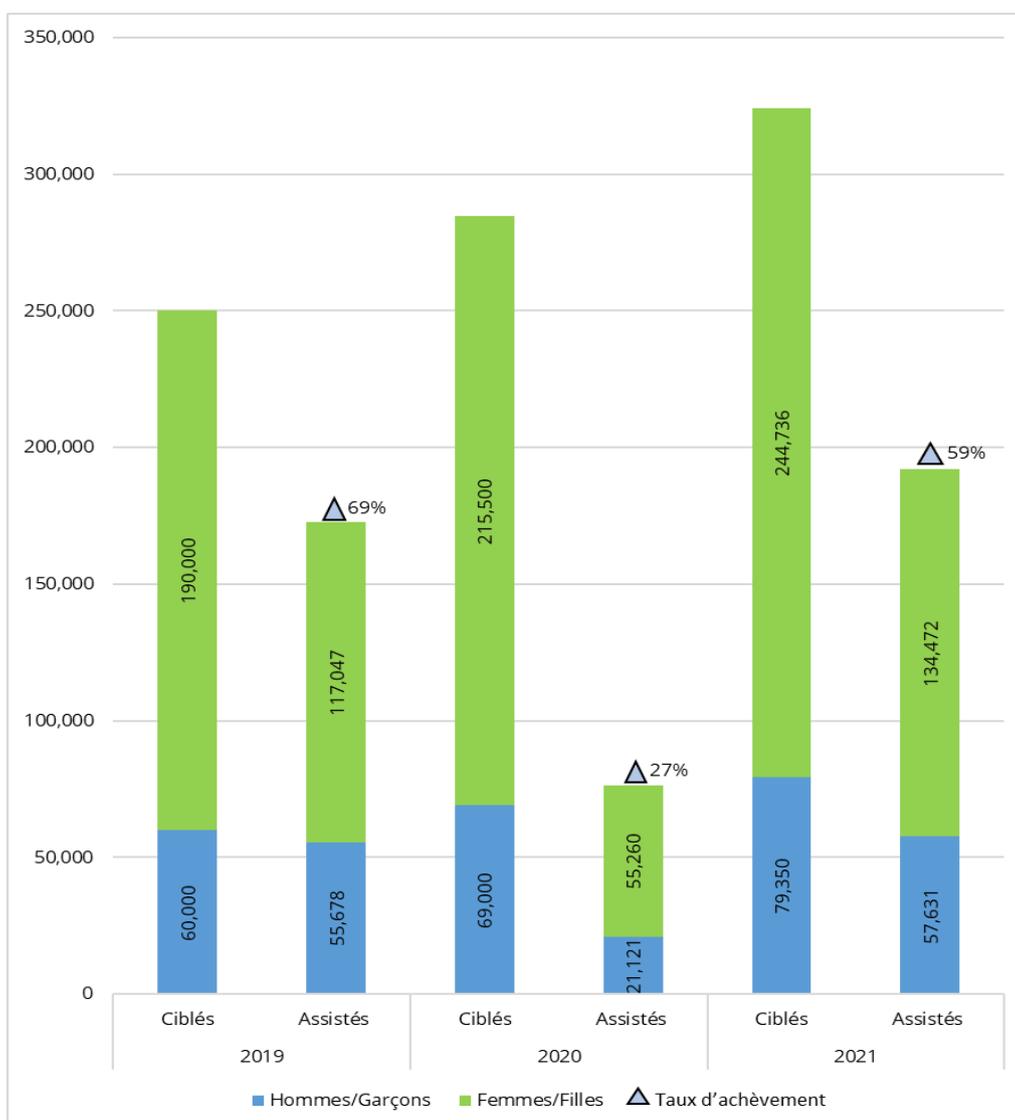
<sup>97</sup> Recommandations pour le programme d'alimentation scolaire locale au Tchad. Centre d'excellence régional contre la faim et la malnutrition, juillet 2020.

<sup>98</sup> Dans les provinces du Lac et du Logone oriental.

<sup>99</sup> De 74 à 31 pour cent et de 82 à 22 pour cent, respectivement.

123. En 2019 et 2020, le volet traitement a atteint des taux de réalisation favorables (voire très favorables), y compris pour les enfants âgés de 6 à 59 mois et pour les femmes enceintes et allaitantes assistés, mais a connu une chute importante en 2021 (figure 17)<sup>100</sup>. Les indicateurs d'effets ne sont pas renseignés sur la période (annexe 12) et, en l'absence de suivi, il est à noter qu'ils ne présentent pas toujours de référentiels. Enfin, la sensibilisation aux bonnes pratiques en matière de nutrition montre de bons taux de réalisation, quoiqu'en baisse en 2020 (de 90 pour cent à 60 pour cent).

**Figure 17: Évolution du nombre de bénéficiaires assistés par des activités de prévention de la malnutrition sous l'activité 4, 2019-2021<sup>101</sup>**



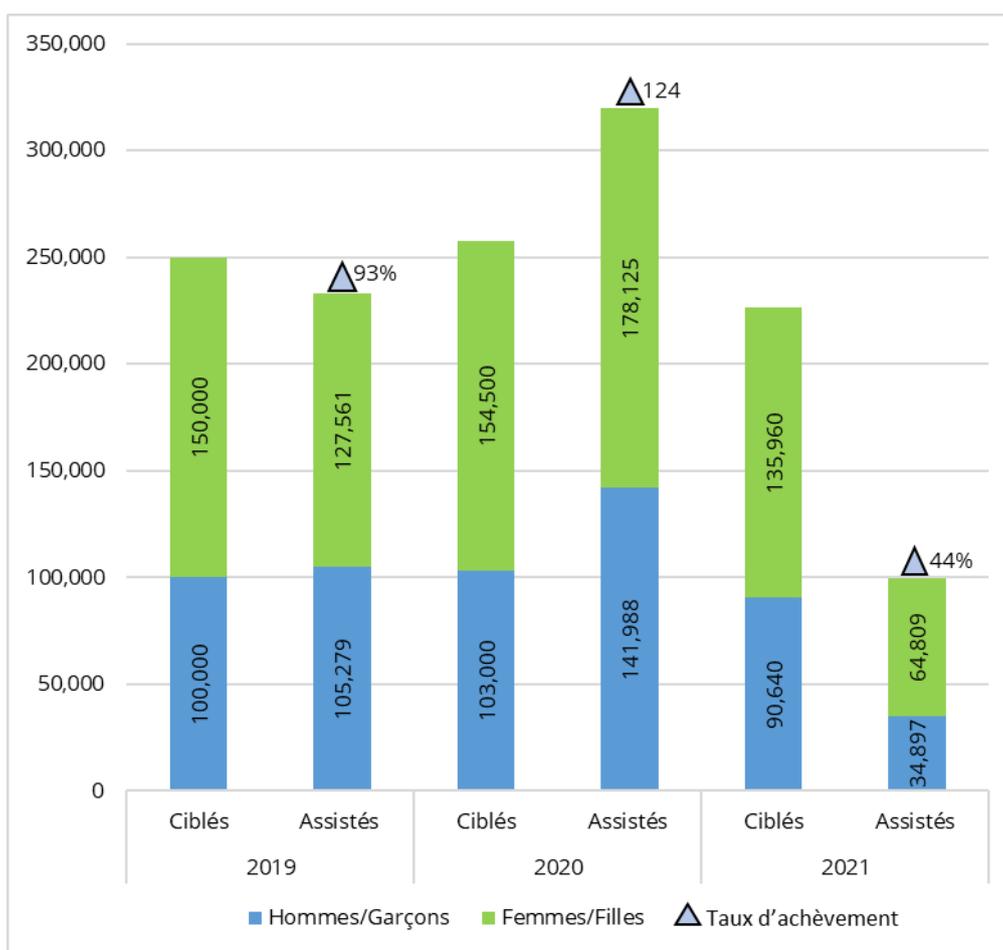
Source: COMET CM-P013 extrait le 08/11/21, tableau de bord de l'outil MoDa d'acquisition de données opérationnelles par voie mobile, 03/12/21

**Figure 18: Évolution du nombre de bénéficiaires assistés par des activités de traitement de la malnutrition sous l'activité 5, 2019-2021<sup>102</sup>**

<sup>100</sup> Progression de 45 à 70 pour cent pour ces dernières.

<sup>101</sup> Les bénéficiaires comptabilisés dans ce tableau sont susceptibles d'être également comptabilisés pour d'autres activités telles que la prévention de la MAM ou la résilience.

<sup>102</sup> Les bénéficiaires comptabilisés dans ce tableau sont susceptibles d'être également comptabilisés pour d'autres activités telles que la prévention de la MAM ou la résilience.



Source: COMET CM-P013 extrait le 08/11/21, tableau de bord de l'outil MoDa d'acquisition de données opérationnelles par voie mobile, 03/12/21

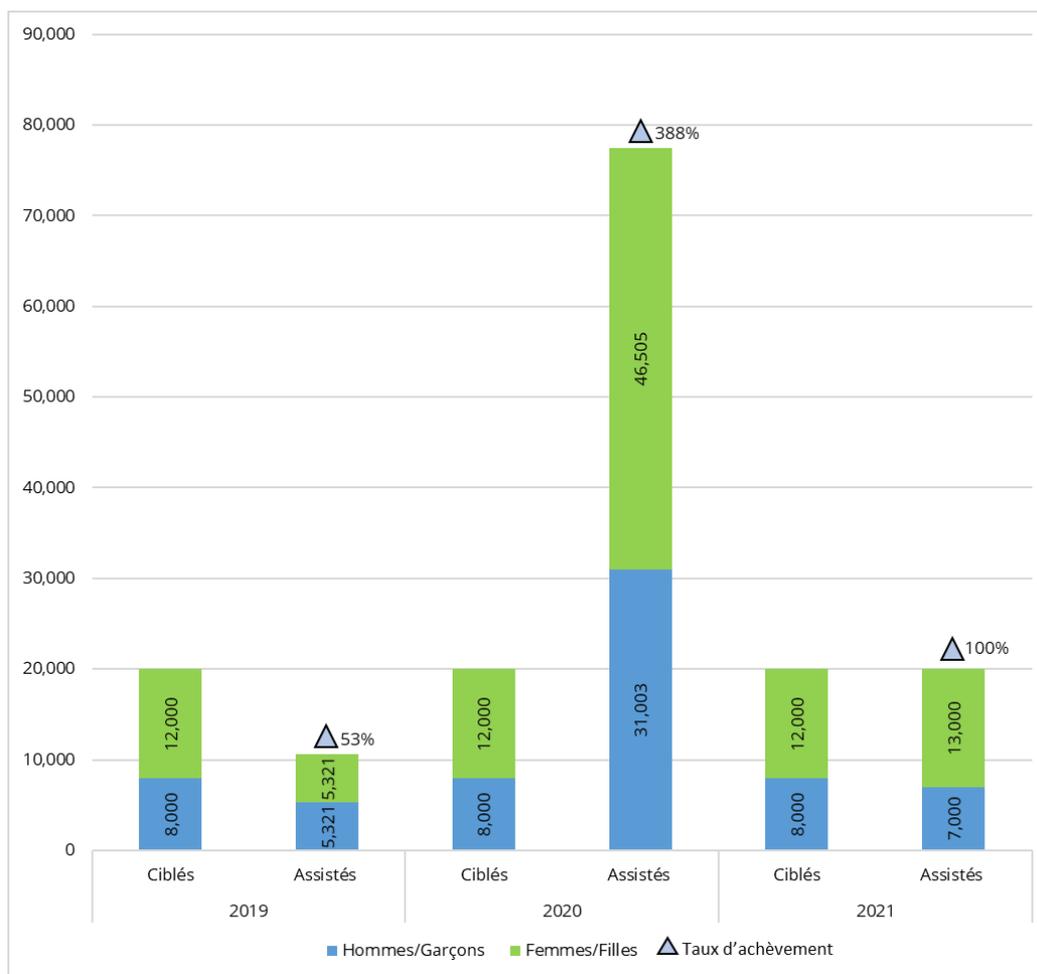
124. Les effets des activités de prévention et de traitement de la MAM sont difficiles à estimer. En effet, le tableau des résultats est disparate pour ces deux activités: durant la période revue, les résultats dépassent en moyenne les objectifs, notamment pour la proportion d'enfants âgés de 6 à 23 mois recevant une alimentation acceptable minimum (prévention) ou pour les taux de guérison (traitement). Cependant, toute une série d'indicateurs ne sont pas renseignés de manière continue, tels que le seuil minimal de diversité alimentaire pour les femmes, les taux de mortalité et de non-réponse, la part des dépenses alimentaires, ou encore le SCI-nutrition dans le cadre de l'assistance intégrée (annexe 10, tableau 12).

125. Plusieurs facteurs ont impacté les activités (y compris la pandémie de COVID-19, qui a restreint l'accès aux bénéficiaires en 2020): des retards dans la réception des financements, des ruptures de distribution dues aux délais d'acheminement du CSB (mélange maïs-soja fortifié); des délais de mise en place des accords de partenariat avec les ONG partenaires de coopération; un suivi des indicateurs peu performant; et une mauvaise planification des volumes d'intrants à distribuer. Cette planification se base sur les rapports des institutions locales. Avant le PSP, un suivi qualité de ce rapport était assuré par les ONG partenaires. Depuis 2019, les sous-bureaux assurent ce suivi en assistant directement les institutions locales dans le cadre d'une meilleure appropriation des activités. Or la plupart de ces institutions présentent de très faibles capacités, sont peu motivées et présentent une qualité de compte-rendu très faible<sup>103</sup>. Cette situation conduit à une surcharge de travail pour les sous-bureaux, un allongement des délais de traitement des rapports de distribution, et donc des délais dans la planification des besoins en intrants. Par ailleurs, l'introduction d'activités distinctes de prévention et de traitement de la MAM par le PSP a contribué à une gestion moins flexible de ces intrants.

<sup>103</sup> Une très grande partie des rapports qui transitent du SNU vers les districts, puis vers les délégations sanitaires avant d'arriver aux sous-bureaux, doivent être renvoyés vers le SNU pour examen. Cela allonge de plusieurs semaines le traitement de l'information des données, et par conséquent la planification de nouvelles distributions.

126. La collaboration avec la FAO, l'UNICEF, l'OMS et le Gouvernement en matière de production locale de farines enrichies a connu des retards importants<sup>104</sup> (pilote PRO-FORT de l'activité 6), en termes de mise en place, et par manque de réactivité des services du Centre de contrôle de qualité des denrées alimentaires (CECOQDA). Le projet a atteint de très bons résultats en 2020 en termes de bénéficiaires touchés (figure 19). Il contribue actuellement à une production annuelle limitée à 23 tonnes de farine infantile fortifiée MANISA à destination des enfants âgés de 6 à 23 mois (sur 500 tonnes prévues). Cette production devrait augmenter grâce à un investissement plus important du secteur privé dans une perspective de durabilité<sup>105</sup>.

**Figure 19: Évolution du nombre de bénéficiaires assistés par l'activité de production locale de farines enrichies sous l'activité 6, 2019-2021<sup>106</sup>.**



Source: COMET CM-P013, extrait le 08/11/21, tableau de bord de l'outil MoDa d'acquisition de données opérationnelles par voie mobile, 03/12/21

127. Dans le même esprit, le PAM a appuyé des groupements d'intérêts économiques féminins investis dans une production artisanale d'aliments locaux fortifiés pour les enfants âgés de 6 à 23 mois (pilote corollaire A-FORT). Au-delà du renforcement commun des capacités nationales, les deux projets interviennent dans des provinces différentes<sup>107</sup> et présentent peu d'articulation opérationnelle<sup>108</sup>. Par

<sup>104</sup> Le niveau des dépenses de cette activité a augmenté mais reste moyen (tableau 3).

<sup>105</sup> Une nouvelle phase sera financée par l'Union européenne, principal donateur du projet.

<sup>106</sup> Les bénéficiaires comptabilisés dans ce tableau sont susceptibles d'être également comptabilisés pour d'autres activités telles que l'assistance intégrée, l'assistance saisonnière ou la résilience.

<sup>107</sup> Il est à noter que le programme PROFORT est mis en œuvre dans deux provinces (Mayo-Kebbi Ouest et Mayo-Kebbi Est), alors qu'A-AFORT est mis en œuvre à N'Djamena et dans les provinces de Ouaddaï, de Tandjilé, du Logone occidental, du Logone oriental et du Moyen-Chari.

<sup>108</sup> Examen à mi-parcours du projet d'appui aux femmes productrices d'aliments locaux fortifiés (A-FORT). PAM-UE. 2020.

ailleurs, les groupements appuyés pour une production artisanale ne sont pas dirigés vers les centres de santé, et vendent donc leurs produits sur le marché local.

**EDS 4: Les populations et communautés en situation d'insécurité alimentaire dans les zones ciblées disposent de moyens de subsistance plus résilients et de systèmes alimentaires durables tout au long de l'année.**

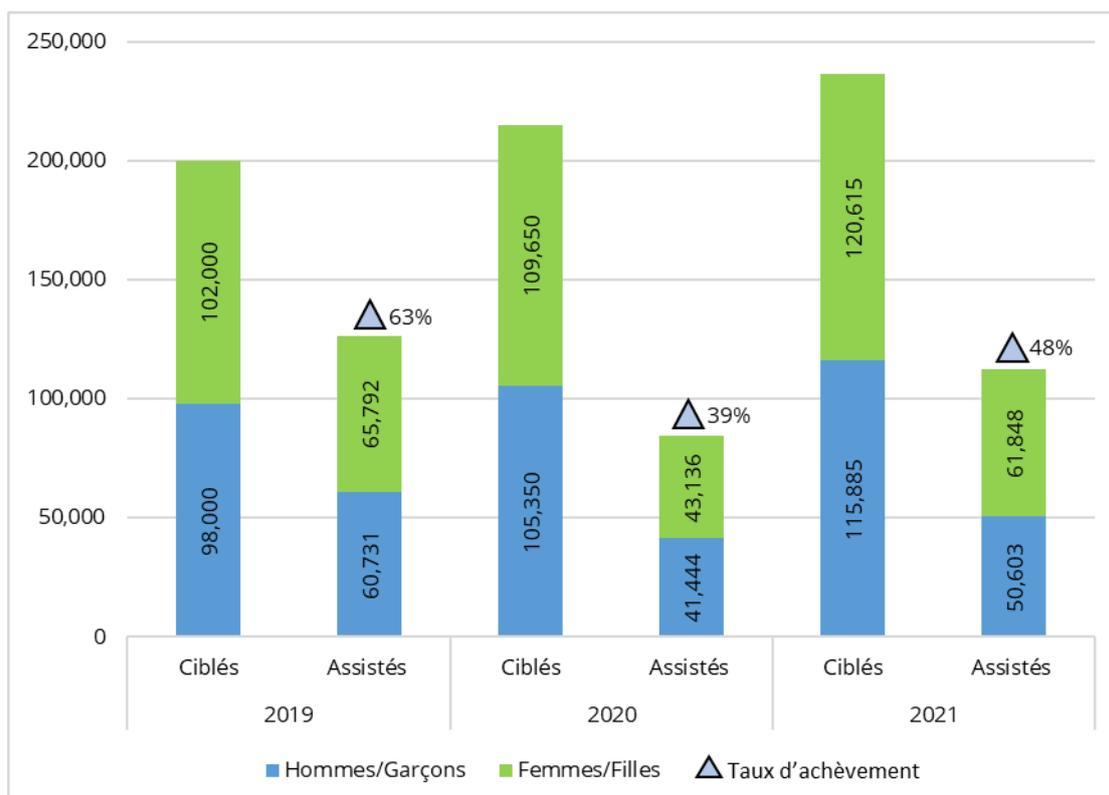
**Malgré un bon niveau de financement, l'appui aux infrastructures et aux actifs productifs a atteint moins de 40 pour cent des bénéficiaires ciblés. Les scores de consommation alimentaire des bénéficiaires ciblés se sont progressivement améliorés depuis 2018, avec une phase d'arrêt en 2020 liée à la pandémie de COVID-19. Il a donc eu des résultats généralement positifs, même si la résilience des bénéficiaires pendant la soudure reste un véritable défi (en particulier pour les femmes chefs de famille).**

128. L'activité 7 devait soutenir les populations en situation d'insécurité alimentaire (visant les bénéficiaires ciblés pour l'assistance alimentaire saisonnière dans le cadre de l'EDS 2) afin de leur fournir des moyens de subsistance plus résilients et des systèmes alimentaires durables, de leur permettre de répondre progressivement à leurs propres besoins alimentaires par le biais de la création et la réhabilitation d'infrastructures et d'actifs productifs (approche de l'initiative FFA), et de soutenir les petits exploitants agricoles en vue d'améliorer leurs moyens de subsistance et leur accès aux marchés.

129. Les activités de résilience n'ont pas assisté tous les bénéficiaires ciblés, malgré un financement relativement adéquat (78 pour cent en moyenne entre 2019 et 2020). Dès 2019 toutefois, le taux d'atteinte s'élevait à peine à 63 pour cent, notamment en raison des contraintes liées à la rigidité de la gestion des financements de BMZ (section 2.3.2) ainsi que du rejet de l'exercice de profilage par les bénéficiaires de l'est du pays (section 2.3). En 2020, le taux d'achèvement n'a été que de 39 pour cent en raison des restrictions de mouvement imposées par la COVID-19 (figure 18). En 2020, le niveau d'appui par bénéficiaire a augmenté, de sorte que la réduction du nombre de bénéficiaires entre 2019 et 2020 n'est pas entièrement reportée sur les dépenses: en moyenne plus de 85 pour cent (5,1 millions de dollars) des fonds prévus pour les CBT ont été distribués en 2019, un taux qui a diminué en 2020 (60 pour cent, 3,9 millions de dollars).

130. En 2019, la réalisation des actifs liés aux moyens de subsistance et à la résilience a été nettement supérieure aux prévisions. Les plus importants ont été la construction de murs et de digues (375 pour cent du prévu, soit 45 mètres), la construction de barrages et de digues en béton (320 pour cent soit 9 600 mètres), les routes (128 pour cent, soit 50 kilomètres), ou encore la fourniture de poulaillers (447 pour cent, soit 4 471 poulaillers). Seules quelques activités n'ont pas atteint leur objectif: la fixation de dunes de sable (67 pour cent du prévu, soit 179 hectares), la construction de forages (55 pour cent, soit 17 forages), et la fourniture de ruches (50 pour cent, soit 121 074 ruches). En 2020, les résultats n'ont pas été aussi élevés, la plupart des activités ayant tout juste atteint leur objectif ou étant légèrement inférieurs, avec quelques taux de réalisation plus faibles tels que la surface plantée de graines (46 des 100 hectares prévus). Une situation en partie due à la pandémie de COVID-19 et aux défis contextuels (tableau 13, annexe 10).

**Figure 20: Évolution du nombre de bénéficiaires atteints dans le cadre des activités résilience sous l'activité 7, 2019-2021<sup>109</sup>.**



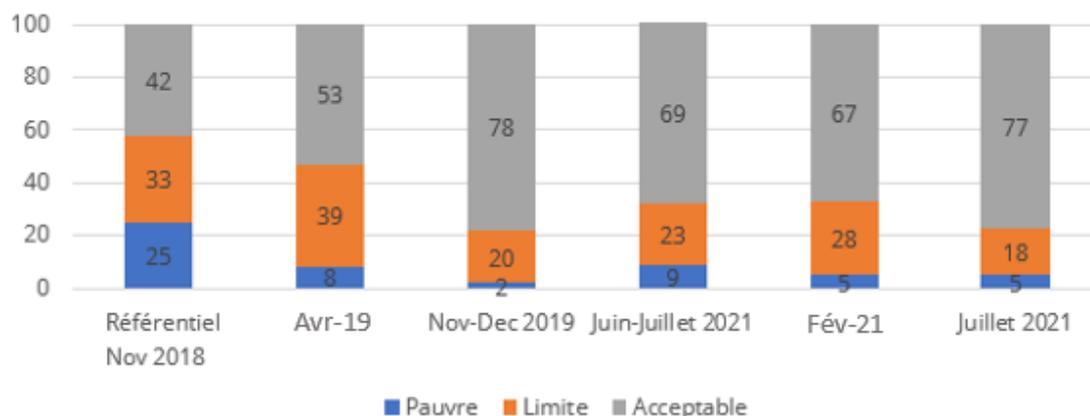
Source: COMET CM-P013, extrait le 08/11/21, tableau de bord de l'outil MoDa d'acquisition de données opérationnelles par voie mobile, 03/12/21

131. La dernière enquête de sécurité alimentaire et de résilience de novembre 2021 (figure 21)<sup>110</sup> indique que les scores de consommation alimentaire des bénéficiaires ciblés se sont progressivement améliorés depuis 2018, avec une phase d'arrêt en 2020 qui pourrait être liée à la pandémie de COVID-19. Ceci montre une tendance positive globale indiquant que le soutien du PAM a probablement été suffisant pour les ménages assistés (voir l'annexe 10 pour un tableau complet des indicateurs de production et de résultats pour 2019-2020).

<sup>109</sup> Les bénéficiaires comptabilisés dans ce tableau sont susceptibles d'être également comptabilisés pour d'autres activités telles que la prévention de la MAM ou l'alimentation scolaire.

<sup>110</sup> Enquête de suivi de la sécurité alimentaire et de la résilience, PAM, novembre 2021.

**Figure 21: Tendances de la consommation alimentaire: bénéficiaires de l'activité résilience - Juillet 2021**



Source: Enquête de suivi de la sécurité alimentaire et de la résilience, PAM, novembre 2021.

132. L'intégration de l'assistance saisonnière qui devait permettre de renforcer durablement les moyens d'existence n'est pas effective. Un projet pilote de distribution de semences a été mis en place en 2019 pour 10 pour cent des bénéficiaires de l'aide saisonnière, mais n'a pas été poursuivi. Les zones d'intervention ainsi que les cycles de financement et de mise en œuvre diffèrent les uns des autres, et peu d'efforts ont été entrepris pour une meilleure coordination des activités. Le PAM a tenté d'intégrer davantage la résilience à d'autres activités, notamment en rattachant un volet production animale à l'alimentation scolaire. Sans stratégie d'accompagnement claire, ce soutien n'a bénéficié que d'une faible appropriation par les communautés, et donc d'une durabilité limitée.

**EDS 5: Les institutions nationales sont dotées de meilleures capacités de gestion des politiques et des 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 tout au long de l'année. (Renforcement de la résilience)**

**Les restrictions liées à la COVID-19 ont réduit la possibilité pour le PAM de mettre en œuvre les activités prévues pour le renforcement des capacités des institutions nationales (formations et assistance technique). La plupart des activités ayant été reportées, les résultats sont limités. Pour autant, la qualité des activités qui ont pu être mises en œuvre est reconnue par les institutions appuyées. Le suivi structuré des indicateurs d'effet a lui aussi été compromis par la crise due à la pandémie de COVID-19, et ses résultats ont été insuffisamment utilisés. Par ailleurs, les objectifs stratégiques ont été clarifiés de manière insuffisante dans un cadre de concertation et de coordination élargi.**

133. L'activité 8 fournit des formations et un appui technique pour les institutions nationales à l'égard de la planification des interventions relatives à la sécurité alimentaire et à la nutrition, ainsi qu'à l'égard de la mise en place d'un filet de sécurité réactif en cas de chocs, prenant en compte i) le lien entre la nutrition et les relations de genre (EDS1, EDS2) et ii) la formation pour l'amélioration de la nutrition et l'adoption de pratiques résilientes (EDS3, EDS4). L'approche a été basée sur les besoins, la disponibilité des fonds ainsi que la capacité d'absorption.

134. Même si des ressources relativement limitées ont été dépensées pour la formation et l'assistance technique<sup>111</sup> (annexe 10), le PAM est reconnu par ses partenaires pour jouer un rôle important dans le renforcement des capacités de nombreuses institutions nationales (SISAAP, DNTA, ONASA, ANADER, DANSS, INSEED, etc.). Malheureusement, les restrictions liées à la pandémie de COVID-19 ont reporté un certain nombre d'activités telles que des formations sur l'adaptation au changement climatique et sur la

<sup>111</sup> De 6,4 millions de dollars en 2019 et près de 8 millions de dollars en 2020, 20 pour cent ont été dépensés en 2019 et 30 pour cent en 2020.

gestion des risques, et ont réduit le nombre de personnes bénéficiant d'assistance technique et de formations institutionnelles<sup>112</sup>.

135. Les partenaires du PAM interrogés ont confirmé que le PAM a renforcé les capacités de nombreuses institutions (SISAAP, DNTA, ONASA, ANADER, DANSS, INSEED, etc.). L'appui au SISAAP contribue notamment à la réalisation des enquêtes nationales de sécurité alimentaire (ENSA). Les enquêtes SMART-SENS alimentent les Cadres harmonisés, et contribuent à apporter une réponse face aux crises des différents partenaires du Tchad. La transition vers le PSP a permis une meilleure appropriation des activités menées, notamment dans le cadre des projets menés conjointement avec le Gouvernement. Les partenaires soulignent la nécessité de continuer à prioriser les activités dédiées à une meilleure réponse aux crises, à la prévention et à la préparation aux urgences, ou encore au renforcement des chaînes d'approvisionnement d'aliments nutritifs et de produits de santé.

136. Le contexte tchadien (caractérisé par une capacité d'absorption limitée, une faible gouvernance, des accords de coopération sur le terrain [*Field Level Agreements - FLA* en anglais] de courte durée et peu attractifs en termes de rétention d'expertise, ainsi qu'une forte rotation des fonctionnaires des administrations territoriales) a affecté le résultat des activités menées, notamment au niveau local (sections 2.2.3 et 2.4.5). Pour autant, l'appui du personnel institutionnel national par le biais de formations régulières reste une condition préalable incontournable pour assurer la durabilité des actions du PAM.

137. Un schéma de progression des activités de renforcement des capacités institutionnelles nationales n'apparaît pas suffisamment dans leur mise en œuvre. Le suivi du renforcement des capacités institutionnelles nationales est réalisé à la fois par les gestionnaires d'activités et par l'Unité de recherche, analyse et suivi (*Research, Assessment and Monitoring - RAM* en anglais). Le début de la crise due à la pandémie de COVID-19 en 2020 a rendu difficile la réalisation d'activités de suivi impliquant un contact avec les bénéficiaires. Certaines activités de suivi ont néanmoins été organisées sans parvenir à alimenter un examen périodique structuré. La diffusion et l'utilisation des résultats du suivi sont insuffisantes.

138. Il est nécessaire d'identifier des objectifs clairs, dont l'atteinte doit être évaluée périodiquement, afin d'assurer l'efficacité et la durabilité de ces activités (section 2.2.3). Ces objectifs doivent découler d'un dialogue avec les institutions nationales, en coordination avec les partenaires techniques et financiers du Tchad comme les agences onusiennes. Ils doivent être définis dans le cadre d'une approche stratégique conjointe. Prévu initialement en 2021, un tel plan de travail d'assistance technique plus structuré et complet reste toujours en cours de conception par le PAM, en coordination avec le SNU. Un rapport sur la préparation des activités de renforcement des capacités, menée par la section Partenariat en 2021, fournit un exemple des mécanismes d'identification des activités de renforcement des capacités concrètes visant à améliorer le travail des partenaires et des gestionnaires des accords de coopération sur le terrain (FLA).

**EDS 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 tout au long de l'année. (Réponse aux crises)**

**L'UNHAS Tchad (activité 10) a assuré la desserte aérienne régulière des destinations nécessaires pour la mise en œuvre des activités du PAM, des agences et de leurs partenaires. Ce service a été maintenu pendant la pandémie de COVID-19, en dépit des problèmes d'insécurité. Il a compensé l'arrêt des services commerciaux et l'impossibilité d'utiliser d'autres modes de transport en raison des distances, de l'impraticabilité des routes et de l'insécurité. L'UNHAS a par ailleurs su s'adapter aux besoins émergents. Le service est apprécié par les parties prenantes, malgré des limitations dans le cadre de sa communication, notamment concernant les raisons des modifications de la desserte.**

**Les autres services communs (activité 9) à destination des partenaires des agences des Nations Unies, des ONG et des donateurs sont très divers. Ils ne sont pas pleinement considérés par tous les partenaires comme étant "communs" dans la mesure où le BP est prééminent dans la prise de**

<sup>112</sup> Pour les séances de formation qui n'ont pas pu être réalisées en ligne pendant l'année en raison de problèmes techniques.

**décisions, et ils ne disposent pas d'un budget propre. Ayant éprouvé des difficultés à s'adapter aux demandes, ils sont en conséquence relativement moins utilisés qu'initialement prévu.**

139. Les services communs du PAM au Tchad assurent les services aériens UNHAS (activité 10) afin de permettre aux partenaires d'atteindre les zones d'intervention humanitaires. Ils fournissent également (activité 9) des services liés à la chaîne d'approvisionnement, aux technologies de l'information et des communications, à la gestion de l'information, ainsi qu'à la communauté d'acteurs humanitaires et de développement, entre autres.

140. Les services communs ont été assurés prenant en compte un accès difficile aux communautés vulnérables et les difficultés liées à la crise sanitaire à partir de 2020. L'UNHAS dessert 22 destinations avec une flotte de quatre avions, dans un contexte où l'accès humanitaire est entravé par diverses contraintes géographiques et par l'insécurité. Parfois, seuls les vols UNHAS peuvent être utilisés par le PAM et ses partenaires afin d'accéder à certaines zones pendant la saison des pluies. Les principaux utilisateurs ont été le HCR (un tiers de personnes transportées), suivi par le PAM et l'UNICEF (annexe 13, tableau 29 et figure 22 pour les principaux utilisateurs par personnes transportées et par distance totale, pendant la période 2019-2021).

141. L'UNHAS Tchad a fourni des services aériens continus à ses utilisateurs pendant les phases initiales de la pandémie, alors que les vols commerciaux étaient suspendus. En raison de la réduction significative de la demande des utilisateurs due aux restrictions de voyage, les horaires des vols ont été revus pour mieux répondre à la demande (incluant les évacuations) tout en augmentant l'efficacité opérationnelle et la rentabilité du service. Cette adaptation des services UNHAS à l'évolution de la demande a perduré en 2021, dans un contexte politique et sécuritaire qui reste difficile, tant au Tchad que dans les pays voisins.

142. L'appui du PAM au Tchad à ce titre est largement plébiscité par les utilisateurs, et les besoins sont restés élevés en termes de services en 2019-2021. En 2020, le nombre de passagers et les quantités de frets transportés étaient presque la moitié de ceux de l'année précédente. En 2021, l'utilisation a de nouveau augmenté, sans toutefois atteindre les niveaux de 2019 et, en septembre 2021, elle était déjà supérieure aux totaux de 2020 (voir les détails sur l'usage, les personnes transportées etc., à l'annexe 13). Le service de l'UNHAS a représenté un élément déterminant dans l'action du PAM ainsi que pour les partenaires humanitaires et de développement. Il a été adéquatement assuré en général, s'est adapté avec agilité à une demande très changeante (annexe 13) et a été géré de façon efficiente. À ce titre, il représente un bon exemple de la manière dont un service commun aux Nations Unies et à d'autres partenaires clés peut être géré par le PAM. Certains utilisateurs ont cependant soulevé des faiblesses en matière de communication, qui doit être plus claire, délivrée en temps utile lors de changements apportés aux services, et plus transparente concernant les critères d'accès au service.

143. L'activité 9 comporte divers types de soutien à d'autres agences, regroupés sous le label "services communs". Ces derniers incluent des ressources logistiques, de livraison et de soutien à la chaîne d'approvisionnement; des services d'alignement des systèmes informatiques et de gestion de données, de partage d'informations, de technologies de l'information et de communication (TIC); et des services d'hébergement dans des maisons d'hôtes du PAM. Le fait que ces services communs ne disposent pas de budget spécifique, dépendent de systèmes de décisions centralisée du PAM (section 2.4.5) et soient composés de différents niveaux d'accès et d'utilisation, alerte sur la lacune à combler pour les rendre pleinement "communs".

144. Analysées ensemble, on observe un décalage dans la façon dont les activités 9 et 10 sont gérées. Des entretiens réalisés avec les partenaires et des utilisateurs suggèrent que les services communs pourraient être gérés plus efficacement s'ils disposaient de leur propre budget et d'un système de prise de décisions plus décentralisé (sections 2.4.5 et 2.3.1). Cela permettrait de faciliter la résolution des problèmes, de favoriser un plus grande prise de décisions au niveau des SB, de répondre plus rapidement aux défis, et de réduire les retards dans la logistique (souvent dus à l'attente des décisions du BP). Un système plus décentralisé de l'activité 9 (gestion de l'UNHAS) pourrait contribuer à atténuer certaines problématiques rencontrées.

## 2.2.2 Dans quelle mesure le PAM a-t-il contribué à la réalisation des objectifs fixés dans les domaines transversaux (principes de l'action humanitaire, égalité des genres, protection, redevabilité envers les populations touchées, et changement climatique)?

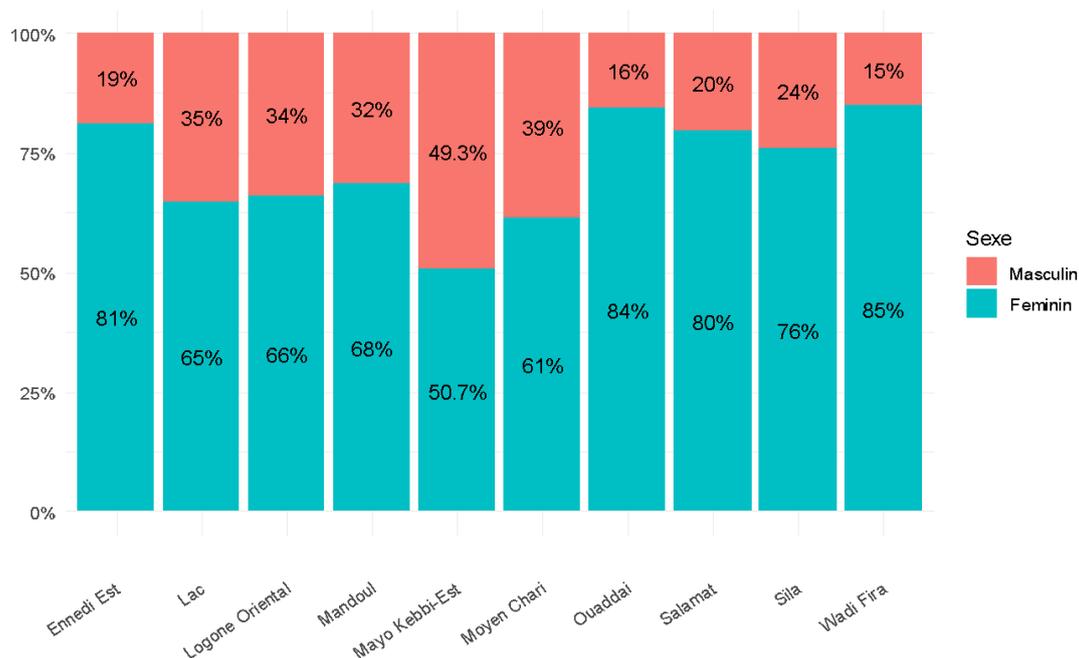
**Résultats transversaux: L'égalité des genres et l'autonomisation des femmes progressent au sein des groupes bénéficiaires. Ces derniers reçoivent une assistance qui assure et renforce leur sécurité, leur dignité et leur intégrité. Ils sont en mesure de tenir le PAM responsable pour ce qui est de répondre à leurs besoins alimentaires. Enfin, ils tirent profit des programmes du PAM sans que cela nuise à l'environnement.**

### Égalité des genres et autonomisation des femmes

**Le suivi inégal de la dimension genre par les gestionnaires d'activités, les points focaux et le RAM présente peu de résultats probants. La contribution du PAM reste donc à démontrer alors que les filles, femmes, et femmes enceintes et allaitantes sont priorisées par le ciblage du PSP, et qu'elles ont reçu relativement moins d'assistance que les hommes par rapport aux planifications annuelles.**

145. Les filles, femmes, et femmes enceintes et allaitantes constituent des bénéficiaires prioritaires de la programmation des interventions du PAM. Certaines activités ont ainsi été spécifiquement conçues pour réduire les inégalités de genre telles que la distribution de rations à emporter aux écolières, les CBT pour les femmes enceintes et allaitantes, et les activités de l'initiative FFA pour les femmes chefs de ménage. Ces dernières sont particulièrement importantes dans les camps de réfugiés, où 75 pour cent des bénéficiaires ciblés sont des femmes chefs de ménage (selon l'enquête de suivi post distribution de l'assistance alimentaire auprès des réfugiés réalisée conjointement par le PAM et le HCR), ce qui transparaît dans la figure 22 ci-après.

**Figure 22: Répartition du sexe du chef de famille parmi les bénéficiaires du PAM selon les provinces**



Source: Enquête PDM dans les camps de réfugiés au Tchad. PAM-HCR, décembre 2020.

146. Le tableau 7 indique que les niveaux d'atteinte des bénéficiaires sont globalement moins élevés pour les femmes que pour les hommes – avec une tendance continue sur la période évaluée qui est significative pour l'assistance intégrée et la prévention de la malnutrition. Le nombre de filles, femmes, femmes enceintes et allaitantes assistées a été beaucoup moins élevé que le nombre planifié pour la lutte contre la malnutrition (section 2.2.1). Si peu d'éléments expliquent cette situation, il est toutefois intéressant de constater que le ratio femmes/hommes assistés a doublé en 2020 pour cette même

assistance intégrée. Les indicateurs d'effets indiquent qu'à l'instar des hommes ciblés, l'indice de stratégie de survie basé sur les moyens d'existence reste stable pour les femmes déplacées (moins de 40 pour cent d'entre elles n'ayant pas eu recours à ces stratégies en 2019/2020, voir annexe 10) mais les femmes chefs de famille restent extrêmement vulnérables, notamment parmi les bénéficiaires réfugiés, plus de 50 pour cent desquels sont en insécurité alimentaire<sup>113</sup>.

**Tableau 7: Niveau d'atteinte des bénéficiaires planifiés par genre et par activité, 2019-2021**

Effet direct	Activité	2019			2020			2021		
		Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
EDS1	01 Programme d'assistance intégré	76%	69%	71%	154%	124%	137%	99%	78%	87%
	Sub-total SO1	76%	69%	71%	154%	124%	137%	99%	78%	87%
EDS2	02 Assistance alimentaire saisonnière	43%	43%	43%	56%	56%	56%	65%	68%	67%
	03 Repas scolaires	81%	38%	56%	108%	102%	105%	58%	61%	59%
	Sub-total SO2	53%	42%	47%	71%	68%	70%	58%	61%	59%
EDS3	04 Ensemble de prévention de la malnutrition	93%	62%	69%	31%	26%	27%	73%	55%	59%
	05 Ensemble de traitement de la malnutrition	105%	85%	93%	138%	115%	124%	39%	48%	44%
	06 Soutien adapté à la production d'aliments	67%	44%	53%	388%	388%	388%	88%	108%	100%
	Sub-total SO3	99%	71%	80%	108%	73%	84%	88%	108%	100%
EDS4	07 Fournir les moyens de subsistance	62%	65%	63%	39%	39%	39%	44%	51%	48%
	Sub-total SO4	62%	65%	63%	39%	39%	39%	44%	51%	48%
	<b>Total général</b>	69%	61%	64%	107%	90%	98%	44%	51%	48%

Source : COMET CM-P013, extrait le 08/11/2021, tableau de bord de l'outil MoDa d'acquisition de données opérationnelles par voie mobile, 03/12/21

147. Sur le plan organisationnel, le suivi de l'égalité des genres a été assuré de manière variable en fonction des gestionnaires d'activités et des données requises par les bailleurs. Depuis mi-2021, le BP dispose d'une personne chargée de l'intégration effective des questions de genre, de protection et d'AAP dans la mise en œuvre et le suivi des activités. Cependant, les tâches relatives à l'intégration du genre ne sont pas clairement développées dans les descriptions de poste des différentes personnes focales en place avant mi-2021, et le BP n'a pas développé de plan d'action, d'outils d'apprentissage ou d'analyse relatifs à cette dimension<sup>114</sup> guidant le suivi d'une approche genre pour l'ensemble du portefeuille d'activités.

148. Si la collecte de données ventilées par genre est opérée, peu d'analyses différenciées ont été développées pour apporter une compréhension suffisante de la dynamique intra-ménage des différentes catégories de bénéficiaires. Cette analyse aurait pu s'appuyer, entre autres, sur les informations recueillies dans les rapports d'activités prévus dans les FLA. Une revue de ces FLA indique cependant que si la dimension genre a été prise en compte, elle ne l'a pas été de manière systématique pour tous les partenaires et toutes les activités (annexe 12).

149. Le suivi de la dimension genre des activités du PSP est encore en phase pilote à l'échelle institutionnelle, mais ne semble pas être encore en mesure de contribuer valablement à des analyses différenciées par genre. Les indicateurs de genre standard du PAM ne disposent pas de référentiels, ce qui met leur crédibilité en question. Ils n'ont pas été renseignés en 2020 pour la période couverte par l'évaluation. Ils l'ont toutefois été en 2021: le niveau du marqueur de l'égalité femmes-hommes et de l'âge (*Gender and Age Marker – GAM* en anglais) est bon pour la majeure partie des activités (niveau 3), très bon pour l'appui aux moyens d'existence et les programmes de production des aliments enrichis (niveau 4), mais plus limité vis-à-vis de la production locale d'aliments nutritifs (niveau 2). Très peu de preuves existent pour justifier ces scores, qui semblent surévalués par rapport aux constats de terrain. Étant basé sur une obligation redditionnelle, ce suivi est a priori biaisé.

150. Peu de mécanismes d'implémentation mis en œuvre par le BP démontrent une intégration effective de la dimension genre et de l'autonomisation des femmes durant la période revue. Il est donc difficile d'apprécier si les résultats ont été atteints et, le cas échéant, de quelle manière. Le BP fait des efforts pour assurer une meilleure intégration et analyse de ce volet. Des formations sont notamment désormais assurées dans ce sens par le Bureau régional à destination du personnel et des ONG partenaires de l'assistance saisonnière. Celles-ci ont pour objet l'appui à des campagnes de sensibilisation au sein des communautés, et l'intégration progressive d'aspects sexospécifiques dans l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité, la mise en œuvre de l'assistance, et les questionnaires de suivi-évaluation.

<sup>113</sup> Enquête PDM dans les camps de réfugiés au Tchad. PAM-HCR, décembre 2020.

<sup>114</sup> Le Bureau de pays s'appuie sur la Stratégie genre développée par le Bureau régional de Dakar en 2016.

## Protection et redevabilité envers les populations assistées

**Des efforts ont été entrepris pour mieux intégrer la protection et la redevabilité envers les populations affectées (AAP) dans le cadre des activités. Ces efforts ne sont malgré tout pas allés assez loin, et des lacunes importantes existent. Le PAM ne joue pas un rôle suffisamment stratégique dans l'action humanitaire fondée sur des principes. En tant que la plus grande agence opérationnelle au Tchad, il pourrait impliquer davantage ses ressources dans la protection, la Prévention de l'exploitation et des abus sexuels (PEAS) et dans l'AAP.**

151. L'ambition du PAM au Tchad et les ressources dédiées à ces dimensions ne sont pas alignées. Le PAM est membre du Cluster Protection et des groupes de travail sur la PEAS et l'AAP au niveau de N'Djamena. La PEAS n'est cependant pas explicitement mentionnée dans le PSP. Le BP dispose d'une responsable de la protection, du genre et de l'AAP, qui a été recrutée mi-2021 pour succéder à une personne anglophone en place depuis quelques mois. Cette dernière est soutenue par des points focaux dans les sous-bureaux, qui se sont montrés en général assez peu au fait de ces questions<sup>115</sup>. Une formation a été organisée en mars 2021 dans 7 sous-bureaux pour 35 employés du PAM et 66 employés des partenaires, couvrant les thèmes suivants: la protection, la violence sexiste dans le cadre des programmes, la protection de l'enfant, le handicap dans le cadre des programmes du PAM, l'AAP, les mécanismes de réclamation et de retour d'information (*Complaints and Feedback Mechanism – CFM* en anglais) et la PEAS. Les formations récentes susmentionnées posent donc les jalons d'une approche qui reste à développer. Mais le rôle du PAM par rapport au HCR nécessite d'être clarifié pour les parties prenantes aux activités menées par le BP.

152. Les mécanismes de retour d'Information sont utilisés de manière limitée (voir la section 2.3.2 pour des informations sur l'exercice de profilage socioéconomique). Les entretiens groupés tenus avec les bénéficiaires ont révélé une absence de communication claire et détaillée avec les communautés et bénéficiaires de l'assistance concernant le programme et les activités auxquels ils ont droit. Les FGD organisés avec les communautés bénéficiaires ont confirmé une mauvaise compréhension et un mauvais usage des mécanismes de réclamation. Ceci est reflété par l'étude du PAM et du HCR de juin 2019 intitulée "Identification et atténuation des risques d'abus de pouvoir liés à l'assistance monétaire", qui a constaté une compréhension limitée en termes de paquets d'intervention, volume/montant des transferts, durée des activités, critères de sélection des bénéficiaires, etc. En mars 2021, le PAM a élaboré une "Stratégie de communication auprès de la population touchée: protection et redevabilité envers la population affectée", qui met l'accent sur le partage d'informations, la consultation de la population affectée et les mécanismes de gestion des réclamations.

153. Le BP gère une ligne téléphonique nationale spécifique pour la PEAS. Cependant, cette ligne verte ainsi que les boîtes à suggestions ont été très peu utilisées: 828 appels ont été reçus sur la ligne directe en 2020, soit 34 pour cent de plus qu'en 2019 (65 pour cent des appels reçus étaient des demandes d'informations, et 28 pour cent des demandes d'assistance)<sup>116</sup>. Bien que cette ligne soit très appréciée par les parties prenantes externes – principalement par les agences du SNU, qui estiment qu'elle facilite le partage d'informations entre le PAM et d'autres agences – elle n'est pas gratuite pour les bénéficiaires, et son fonctionnement ne permet pas d'intégrer les langues locales principales. Le sentiment que le suivi des réclamations n'est pas assuré représente un autre facteur limitant l'utilisation de cet outil. Les comités de réclamations communautaires ont pourtant été sensibilisés, et soumettent des rapports de réclamations aux points focaux du PAM à la suite de chaque cycle de distribution. Il est d'ailleurs important de souligner que les femmes confient le plus souvent aux hommes le soin de déposer les réclamations.

154. Les donateurs ont soulevé des préoccupations sur la capacité du BP à articuler les problèmes de protection dans les camps, dont la nécessité de prendre relais auprès de différentes ONG pour obtenir des analyses. Les ONG partenaires du PAM sont peu investies dans le suivi de ces volets. Elles semblent avoir peu de visibilité sur les conclusions tirées de l'usage des mécanismes de réclamation et de retour d'information, ou sur les résultats des enquêtes PDM qui permettraient d'améliorer le suivi. Et ce, alors que le contexte opérationnel présente de nombreux risques de protection tels que les fraudes, l'augmentation

<sup>115</sup> Phases de terrain, entretiens avec le personnel des sous-bureaux.

<sup>116</sup> Bulletin d'information des mécanismes de retour d'information du PAM au Tchad No 001, janvier-décembre 2020

des prix par les commerçants (supérieurs aux prix du marché), la discrimination fondée sur le genre et le risque d'exploitation ou d'abus sexuels, l'utilisation de fausse monnaie lors des paiements, les conflits entre bénéficiaires et l'insécurité lors des transports (vols). Ces risques sont notamment présents dans les camps de réfugiés (où, selon l'enquête PDM de décembre 2020, 25 pour cent des personnes interrogées ont déclaré qu'elles-mêmes ou un membre de leur foyer avaient été victimes de vol, et 12,5 pour cent ont déclaré avoir été menacées physiquement) ainsi que dans le cadre des distributions de CBT<sup>117</sup>, ou encore face aux risques liés au processus d'enregistrement biométrique des personnes déplacées internes<sup>118</sup>. Plus largement, l'Équipe d'évaluation a relevé qu'en certaines occasions, les montants des CBT reçus et déclarés par les bénéficiaires différaient de ceux déclarés par le PAM et les partenaires d'exécution. Un certain nombre de femmes chefs de famille ont signalé n'avoir pas été rémunérées durant plusieurs mois dans le cadre des activités de l'initiative FFA.

### **Durabilité environnementale**

**Le BP contribue à une dynamique environnementale durable, notamment en s'approvisionnant essentiellement sur les marchés locaux. Cette approche mérite d'être systématiquement intégrée dans les activités, et renseignée par le biais d'indicateurs.**

155. Le PSP entend contribuer à la durabilité environnementale (voir la section 2.2.2 ci-dessus), mais cette dernière reste peu renseignée par le BP alors même que l'essentiel des vivres sont achetés sur le marché local (section 2.2.3). Même si la collaboration avec l'ANADER s'est inscrite dans le cadre d'études de faisabilité environnementale pour veiller à ce que les actifs créés ou réhabilités n'aient pas d'incidence négative sur les moyens de subsistance, l'analyse des risques environnementaux ou des études d'impact sur l'environnement n'a pas été intégrée de manière systématique dans la mise en œuvre des activités.

156. En outre, des mesures telles que l'usage d'énergie solaire pour l'éclairage des écoles assistées ou l'installation de pompes solaires dans les jardins communautaires nécessiteraient d'être étendues à l'ensemble des sites. Enfin, les mécanismes de remontée d'information à l'usage des communautés visant à gérer les réclamations ayant trait aux dommages environnementaux nécessiteraient d'être mieux suivis<sup>119</sup>. Il en va de même pour l'indicateur transversal relatif aux risques environnementaux, qui n'a pas été renseigné durant la période évaluée.

### **2.2.3 Dans quelle mesure les réalisations du PSP sont-elles susceptibles de durer sur le long terme?**

**Les activités du PAM au Tchad ont répondu aux crises qui ont affecté le pays essentiellement par l'organisation de transferts alimentaires non conditionnels. L'articulation du volet résilience avec les autres activités reste à établir. L'appui du PAM a peu renforcé la résilience des bénéficiaires ciblés (notamment la résilience climatique) à court terme, et il est trop tôt pour évaluer les effets à long terme. Enfin, le BP contribue au renforcement des capacités nationales de manière peu stratégique alors même que les partenaires locaux font montre d'une faible capacité d'absorption.**

157. La mise en œuvre du PSP est orientée vers la réponse aux crises via des transferts alimentaires non conditionnels. Plus de 50 pour cent des ressources disponibles du PSP ont été préaffectées à l'assistance intégrée (tableau 3). Pour la période 2019-2020, cette dernière n'a cependant atteint en moyenne que 50 pour cent de l'ensemble des bénéficiaires ciblés. Ce taux a chuté à 23 pour cent en 2020, année durant laquelle la proportion du nombre de bénéficiaires atteints est la plus élevée pour les activités de prévention et de traitement de la MAM (35 pour cent, voir annexe 10). Les acquis des actions de sensibilisation et de formation sont mal connus, mais sont nécessairement faibles du fait que ces activités ont subi un coup d'arrêt en 2020 en raison de la pandémie de COVID-19 (section 2.2.1). Enfin, l'appui aux moyens d'existence (activité 7) a disposé de faibles volumes financiers, notamment au regard de l'assistance intégrée (activité 1) et saisonnière (activité 2), et son articulation avec ces deux activités a été peu effective (tableau 3). Il n'est pas certain dans quelle mesure les acquis du PSP en termes de

<sup>117</sup> Étude PAM-HCR, "Identification et atténuation des risques d'abus de pouvoir liés à l'assistance monétaire", juin 2019.

<sup>118</sup> Analyse d'impact sur les données personnelles. PAM-OIM-INSEED. 2021.

<sup>119</sup> Ainsi l'indicateur transversal "Proportion d'activités pour lesquelles les risques écologiques ont été évalués et des mesures d'atténuation définies si besoin" n'apparaît pas dans le rapport annuel du PAM en 2019, et n'indique pas de référentiel dans le rapport annuel du PAM en 2020.

renforcement des capacités seront pérennisés par la Politique nationale de protection sociale en cours de refonte. La mise en place de systèmes de filets sociaux est récente, et ne peut pas encore être considérée comme étant opérationnelle (section 2.1.1).

158. Les indicateurs de résilience montrent peu de progression. Cette situation était prévisible, considérant la courte période évaluée (qui plus est avec l'arrêt des activités en 2020) et le fait que l'approche intégrée de l'initiative FFA n'est en place que depuis 2018. De plus, l'expertise d'ingénierie sociale peut faire défaut au niveau de certains sous-bureaux, et l'appui aux bénéficiaires n'est pas systématiquement basé sur une planification participative par les communautés ciblées<sup>120</sup>: un élément clé pour garantir que les biens communautaires et activités sélectionnés répondent aux besoins et vulnérabilités spécifiques des groupes cibles, et aboutissent à une appropriation par la communauté.

159. Les entretiens conduits avec le BP et ses partenaires nationaux soulignent que, malgré les efforts entrepris par le PAM, les actions de renforcement des capacités nationales ne font pas l'objet d'une approche structurée, et se heurtent à de faibles capacités d'absorption ainsi qu'à des questions de gouvernance. Dans une certaine mesure, ces actions sont aussi confrontées à une rotation importante des fonctionnaires des administrations territoriales qui affectent toutes les activités de manière transversale (section 2.2.1). Enfin, la périodicité annuelle des accords de partenariat pour le renforcement des capacités nationales limite la projection d'une stratégie à moyen terme (section 2.2.1).

160. Le suivi du renforcement des capacités d'adaptation pour l'ensemble des activités a été peu assuré par le BP, notamment pour les femmes chefs de famille ciblées<sup>121</sup>, alors que des inondations records au Tchad ont accentué l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Les effets du changement et des chocs climatiques figurent parmi les défis principaux auxquels est confronté le secteur agricole, principal secteur d'emploi pour les groupes les plus vulnérables. Par ailleurs, la récurrence des chocs climatiques a intensifié la compétition pour l'accès aux ressources naturelles. La multiplication des conflits fonciers a notamment contribué au déclenchement de l'état d'urgence dans les provinces du Ouaddaï et du Sila<sup>122</sup>. Alors que les indicateurs de produits montrent de bons taux d'achèvement (comme la récupération d'espaces cultivables ou la production de plants forestiers), les indicateurs d'effets relatifs aux questions environnementales et climatiques n'ont pas été renseignés en 2020 ou 2021<sup>123</sup>.

#### **2.2.4 Dans quelle mesure le PSP a-t-il facilité la multiplication des liens stratégiques entre les activités humanitaires, de développement et, le cas échéant, de consolidation de la paix?**

**L'articulation des volets urgence/développement et urgence/cohésion sociale se révèle faible. Le BP s'engage pourtant progressivement dans l'appui à la cohésion sociale et à la paix, mais il demeure que le NHDP est peu explicité dans le PSP, et que le rôle et l'avantage comparatif du BP restent à clarifier et à communiquer auprès des partenaires. Tout cela dans un contexte caractérisé par une faible coordination des principaux acteurs contribuant au NHDP.**

161. Le continuum entre l'assistance saisonnière et la résilience n'est pas établi de manière explicite. L'organigramme présenté à l'Équipe d'évaluation n'indique pas que les activités d'assistance intégrée et d'assistance saisonnière font partie d'un seul et même programme. Cette logique est pourtant implicitement à l'œuvre, chapeauté par le directeur adjoint aux programmes. L'absence de mécanismes de coordination formels et réguliers entre les gestionnaires d'activités – les réunions de programmes prévues mensuellement se sont tenues une fois par trimestre – a impacté l'intégration de l'assistance saisonnière aux activités dédiées à la résilience (section 2.2.1, activité 7). L'articulation stratégique entre ces activités n'a pas été développée au-delà d'une initiative pilote de distribution de semences auprès de 10 pour cent des ménages ciblés par l'assistance saisonnière, ayant pour objectif d'encourager les activités agricoles à petite

<sup>120</sup> Entretiens tenus lors de la phase de terrain menée par l'Équipe d'évaluation.

<sup>121</sup> Enquête PDM. Création d'actifs productifs, BMZ, 2019.

<sup>122</sup> Rapport No 284 d'International Crisis Group, Afrique, décembre 2019.

<sup>123</sup> Les indicateurs "proportion des communautés ciblées rapportant des avantages environnementaux" et "proportion de communautés ciblées ayant la capacité de répondre aux risques et aux chocs climatiques" indiquent un taux de réalisation de 100%.

échelle et d'améliorer la diversité alimentaire. Cette expérience pilote s'est révélée peu concluante, notamment en raison d'une faible coordination des gestionnaires d'activités.

162. Le BP a développé peu de mécanismes formels et d'outils fonctionnels pour stimuler une meilleure intégration entre l'alimentation scolaire et l'appui aux systèmes alimentaires locaux de l'activité 7. Ainsi, au sein du programme capital humain, les réunions hebdomadaires sont structurées par activité. Indépendamment du contexte de la COVID-19, les réunions de coordination regroupant les programmes prévus sur une base mensuelle ont rarement été organisées. Ces réunions ont par ailleurs laissé peu d'espace pour une meilleure intégration basée sur la capitalisation d'expériences et les leçons apprises, comme par exemple pour la production annuelle des jardins scolaires, qui s'élève à plus de 180 tonnes, mais qui ne s'inscrit pas dans une stratégie de renforcement de la production locale.

163. Des initiatives d'intégration existent pourtant, comme dans le projet résilience financé par la BMZ qui appuie notamment une approche incorporant trois composantes: l'initiative FFA (60 pour cent), la nutrition (20 pour cent) et l'alimentation scolaire (20 pour cent) dans des zones de convergence. Ces initiatives sont cependant très limitées en termes de nombre de bénéficiaires assistés.

164. Différentes initiatives soutenues par des organisations internationales contribuent au NHDP, mais la coordination entre les principaux acteurs investis (y compris le PAM, le HCR, et la Banque mondiale) demeure faible. Deux programmes contribuent spécifiquement au nexus, dont le Programme d'appui aux réfugiés et aux communautés d'accueil (PARCA) financé par la Banque mondiale et par le Programme de développement inclusif dans les zones d'accueil (DIZA)<sup>124</sup>, mis en place par l'UE. Le mécanisme de coordination entre les deux programmes (assuré par le HCR) a connu une mise en œuvre particulièrement difficile. En effet, pour pallier la faible coordination sectorielle entre les donateurs, l'UE a animé un Groupe de travail sur le NHDP<sup>125</sup> qui, pour l'heure, ne comprend pas les agences du SNU ni les partenaires du Gouvernement).

165. Le BP est engagé dans différents cadres de concertation<sup>126</sup> et met en œuvre, conjointement avec le SNU, des projets financés par le Fonds pour la consolidation de la paix (FCP)<sup>127</sup>. Le PAM au Tchad est le troisième récipiendaire du FCP<sup>128</sup>. Il entend contribuer à des partenariats visant à: réduire la migration saisonnière vers la Libye (PAM, Organisation internationale pour les migrations [OIM]); appuyer la participation des jeunes aux mécanismes de prévention et de résolution des conflits (PAM, UNICEF, UNDP, HCR) et à devenir des agents de consolidation de la paix (PAM, OIM); prévenir les conflits intercommunautaires via un pastoralisme résilient (PAM, FAO); prévenir et gérer les tensions intercommunautaires à travers l'accès aux ressources naturelles et à leur gestion rationnelle (PAM, HCR); ou encore atténuer les effets de la crise due à la pandémie de COVID-19, des conflits et du changement climatique (PAM, FAO, Fonds international de développement agricole [FIDA])<sup>129</sup>.

166. Cependant, le NHDP est peu développé dans le PSP, et le rôle et la stratégie du BP en matière de nexus urgence/paix et cohésion sociale au Tchad sont peu explicites. L'investissement des ressources du PAM dans les volets cohésion sociale et paix est particulièrement débattu, aussi bien au sein du personnel qu'entre les principaux donateurs du PSP<sup>130</sup>. Il appelle à un positionnement plus pertinent pour mieux saisir l'avantage comparatif du PAM au Tchad, notamment relativement aux priorités stratégiques du plan stratégique du FCP ou sur l'axe "résilience, développement humain et actions humanitaires" du Programme d'investissements prioritaires (PIP) et, au-delà, sur la stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel.

---

<sup>124</sup> Budgets du programme PARCA (55 millions de dollars) et DIZA (30 millions d'euros).

<sup>125</sup> Impulsée par l'UE en 2020, le Groupe de travail intègre les États membres de l'UE (France, Allemagne, Espagne, Pays-Bas), la Suisse, le Royaume-Uni, les États-Unis et la Banque mondiale. Le Groupe de travail vise notamment à pallier les insuffisances des mécanismes de coordination sectorielle des partenaires techniques et financiers du Gouvernement relativement peu fonctionnels, une situation qui impacte directement le NHDP.

<sup>126</sup> Il copréside ainsi le pilier résilience de la Stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel (UNIS) et du Cluster humanitaire et développement de la Stratégie régionale pour la stabilisation, le redressement et la résilience des zones affectées par Boko-Haram dans la région du bassin du Lac Tchad (CBLT-RSS/Cluster humanitaire et développement de la Stratégie régionale pour la stabilisation, le redressement et la résilience).

<sup>127</sup> Le FCP finance 16 projets au Tchad pour un montant total de 37,7 millions de dollars.

<sup>128</sup> L'enveloppe financière du Fonds de consolidation de la paix au Tchad s'élève à 3,8 millions de dollars, et couvre quatre projets.

<sup>129</sup> Collaboration avec la FAO et le FIDA dans le cadre du G5 Sahel.

<sup>130</sup> Entretiens tenus par l'Équipe d'évaluation.

## 2.3 DANS QUELLE MESURE LE PAM A-T-IL FAIT UN USAGE EFFICACE DE SES RESSOURCES DANS LE CADRE DE SA CONTRIBUTION AUX PRODUITS ET AUX EFFETS DIRECTS STRATEGIQUES DU PSP?

### 2.3.1 Dans quelle mesure les produits ont-ils été fournis conformément au calendrier visé?

**Le niveau de l'exécution budgétaire du PSP est passé de 80 pour cent (en 2019) à 99 pour cent (en 2020). Cependant, de nombreux retards ont impacté les distributions, notamment entre les mois de juin et septembre 2019. Ceux-ci ont été causés par des difficultés au niveau des chaînes d'approvisionnement et par la réception tardive de certains financements. Ces retards sont également dus à une centralisation des processus de prise de décisions au niveau du BP. Cette centralisation limite la résolution des problèmes par les sous-bureaux, alourdit les mécanismes de décision et par conséquent la réactivité de la structure. Le BP est néanmoins capable d'identifier les goulots d'étranglement des chaînes d'approvisionnement et la plupart des problèmes sont connus et prévisibles.**

167. L'exécution du budget (dépenses par rapport aux plans opérationnels) est bonne pour l'ensemble du PSP, avec quelques écarts au niveau des activités (voir annexe 14). Les niveaux de dépenses ont été bons (plus de 80 pour cent et 99 pour cent des plans de mise en œuvre de 2019 et 2020, respectivement)<sup>131</sup>. Au 30 septembre 2021, l'exécution reste bonne, avec des dépenses à hauteur de 75 pour cent (annexe 10, figure 23). En 2019 et en 2020 toutefois, comme mentionné à la section 2.4.2, la confirmation tardive des financements a affecté les dépenses relatives à l'assistance saisonnière et, dans une moindre mesure, la résilience. Les restrictions liées au COVID-19 ont également ralenti les activités impliquant des réunions et des déplacements.

168. Le BP a bien géré les contributions financières. La quasi-totalité des contributions ont été utilisées avant leurs dates d'expiration, le montant non-dépensé s'élevant à 113 258 dollars, soit 0,08 pour cent des contributions<sup>132</sup>.

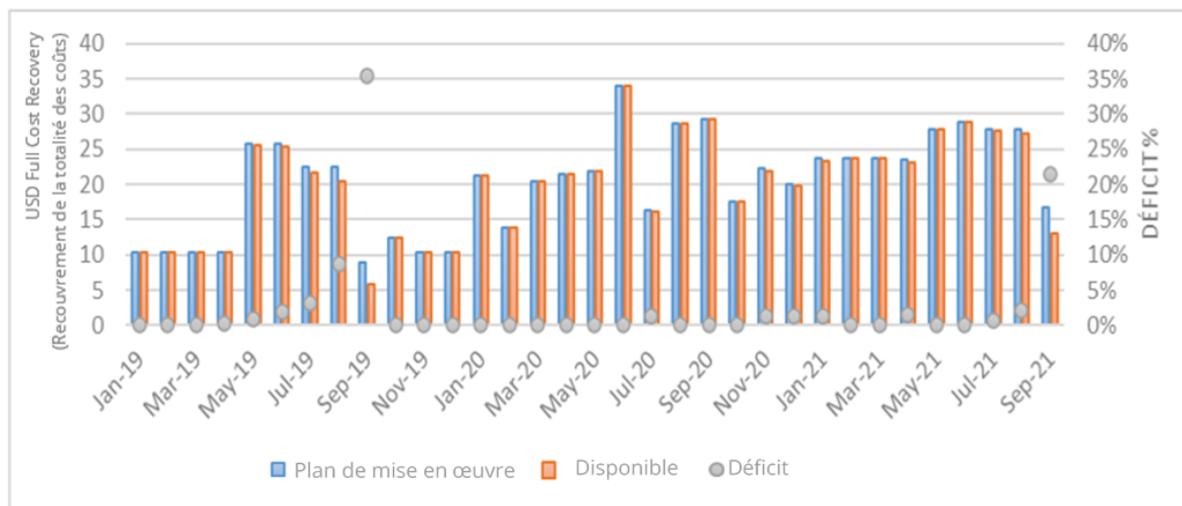
169. Les fonctions d'achat ainsi que les chaînes d'approvisionnement n'ont qu'exceptionnellement été mises en défaut. La figure 23 compare mensuellement le plan de mise en œuvre<sup>133</sup> aux approvisionnements. Un déficit de 35 pour cent s'est produit entre les mois de juin et septembre 2019, affectant principalement l'assistance intégrée et l'assistance saisonnière. Les raisons sont multiples, y compris le faible niveau de financement, l'arrivée tardive des fonds pour les achats, et les défis logistiques auxquels les chaînes d'approvisionnement font face pendant la saison des pluies.

<sup>131</sup> Les écarts de valeur sur les dépenses sont liés aux sources utilisées, qui sont différentes entre les plans de mise en œuvre et les rapports annuels d'activité (tableau 3).

<sup>132</sup> Ces chiffres s'expliquent par une contribution de l'USAID pour l'activité 1. L'implémentation des activités est restée bloquée à la suite des différences rencontrées lors d'une analyse de vulnérabilité réalisée avec les bénéficiaires. Le personnel du BP indique que la contribution a été finalement dépensée avant la fin septembre 2021.

<sup>133</sup> Le déficit d'approvisionnement est la différence entre les produits/vivres prévus dans le plan d'implémentation et les produits/vivres disponibles.

**Figure 23: Plan de mise en œuvre, disponibilité (en millions de dollars) et déficit d’approvisionnement (en %) 2019-2021.**



Source: Données recueillies du magazine interne Pipeline, PAM Rome

170. L'utilisation du mécanisme de gestion globale des vivres (*Global Commodity Management Facility – GCMF* en anglais) et du mécanisme de financement anticipé ont permis de réduire les temps de livraison. Jusqu'en septembre 2021, le BP a acheté 156 000 tonnes (80,5 millions de dollars, valeur alimentaire uniquement) de nourriture provenant du mécanisme GCMF, soit 77 pour cent du total des achats alimentaires effectués par le Tchad<sup>134</sup>. En moyenne, le BP a réceptionné, les vivres 39 jours après l'achat, bénéficiant d'un gain de délais de 60 pour cent par rapport à l'achat directement auprès du fournisseur (96 jours). Le BP a également bénéficié d'un financement anticipé lors de l'achat de la nourriture auprès du mécanisme GCMF, et a reçu 77 millions de dollars d'allocations de financements anticipés, dont 34,1 millions (valeur alimentaire uniquement) ont été utilisés pour l'achat d'aliments auprès du GCMF<sup>135</sup>.

171. En dehors de la chaîne d'approvisionnement, certains retards dans la fourniture des services ont été préoccupants, notamment durant la période de juin à septembre 2019. Les défis liés au financement, à la transition vers le PSP ou à l'introduction de nouveaux mécanismes pour la mise en œuvre du PSP ont affecté plusieurs des activités. Le PAM opère dans des conditions institutionnelles complexes qui affectent également ses chaînes d'approvisionnement à l'intérieur du pays et à ses frontières, et le transport a parfois également été limité au niveau des cantons et des provinces. Les restrictions sanitaires ont exacerbé ces problèmes en 2020 et 2021<sup>136</sup>.

172. Les retards dans les chaînes d'approvisionnement et dans les opérations peuvent aussi être attribués à la forte centralisation de la prise de décisions au niveau du BP. Mais ce dernier a su faire preuve de flexibilité face aux crises. D'après les entretiens tenus avec le personnel du PAM, la délégation de la prise de décisions semble limitée. La problématique est la même pour la résolution des problèmes au niveau des sous-bureaux. Cette situation est lourde de processus bureaucratiques (section 2.4.5). Le BP a cependant su identifier les goulots d'étranglement (comme les ruptures des chaînes d'approvisionnement de certains produits de base) ainsi que les principaux facteurs limitants le long de la chaîne d'approvisionnement et de la filière. Les entretiens soulignent que la plupart des problèmes qui affectent les activités sont connus et prévisibles.

173. Au plus fort de la pandémie de COVID-19, et lors de la transition institutionnelle qu'a connu le Tchad en 2021, le BP atteste d'une relativement bonne planification de ses activités: ce qui a ajouté à son

<sup>134</sup> Basée sur le rapport préparé par l'Unité de financement stratégique du Forum sur la prévention des conflits et sur la paix (*Conflict Prevention and Peace Forum – CPPF* en anglais) pour l'Équipe d'évaluation.

<sup>135</sup> Le financement anticipé provenait principalement du mécanisme de prêt interne à un projet (*Internal Project Lending – IPL* en anglais). Ce mécanisme permet de faire des dépenses pour un programme sur une base prévisionnelle, avant confirmation de la contribution.

<sup>136</sup> Voir rapport annuel du PAM en 2020 et des entretiens menés par l'Équipe d'évaluation.

crédit, notamment vis-à-vis du fait que le PAM fait partie des rares agences du SNU à être restées dans le pays et à avoir maintenu ses activités en 2020. Une plus large délégation de la prise de décisions, une identification et une résolution plus efficace des problèmes (en disposant de ses propres moyens de distribution au niveau local, en élargissant l'éventail des fournisseurs de transport, etc.) pourront permettre au BP d'améliorer sa planification et de mieux respecter les délais de mise en œuvre des activités, comme précisés dans la section 2.4.5.

### 2.3.2 Dans quelle mesure la couverture et les méthodes de ciblage des interventions ont-elles été appropriées?

**La réduction des rations de l'assistance intégrée et saisonnière (voir section 2.2.1) a permis une extension de la couverture. Des départements présentant une situation nutritionnelle alarmante n'ont pas pu être assistés. Le ciblage a été préoccupant dans le cadre de l'assistance intégrée. En effet, le profilage socioéconomique de 2017-2018 du PAM-HCR reste contesté dans certaines zones volatiles. Alors que les donateurs attendent un nouvel exercice de profilage plus affiné, le PAM et le HCR mènent actuellement des analyses conjointes.**

174. Bien que le ciblage pour les activités 4 à 6 mettant l'accent sur les aliments nutritifs ait été largement approprié, il a été problématique pour d'autres activités (1 à 3, et 7). Associé à une modulation de l'assistance (section 2.2.1, point 92), il a malgré tout permis une extension de la couverture. La supplémentation alimentaire généralisée est associée de manière pertinente au ciblage des bénéficiaires de l'assistance saisonnière (activité 2) et de l'assistance intégrée (activité 1)<sup>137</sup>. Le ciblage de l'alimentation scolaire (activité 3) – visant près de 200 000 élèves (10 pour cent dans le cadre de l'assistance intégrée essentiellement dans la région du Lac) résulte d'une collaboration étroite avec les services décentralisés du Ministère de l'éducation. Le choix des zones d'intervention est déterminé par leur vulnérabilité en fonction des priorités nationales, du contexte de crise, tenant compte aussi parfois de la présence des agences partenaires (comme l'UNFPA et l'UNICEF). Le ciblage de l'assistance intégrée des réfugiés est basé sur les listes du HCR, qui ne sont pas toujours actualisées<sup>138</sup>, et sur le profilage socioéconomique contesté de 2018 (section 2.2.1).

175. Basé sur l'analyse du Cadre harmonisé, et selon une méthodologie agréée au sein du Cluster sécurité alimentaire, le ciblage couvre les départements en phase 3 et plus. Le ciblage de l'assistance saisonnière n'a donc pas permis la prise en charge de départements classés en phase 2, mais de ceux présentant les plus hauts taux de MAG. Tels que ceux d'Amdjarass et de Wadi Hawar, dont les taux de MAG sont supérieurs à 20 pour cent (province d'Ennedi Est), et ceux de Fada et de Mourtcha, dont les taux de MAG sont supérieurs à 23 pour cent (province Ennedi Ouest). Après le ciblage géographique effectué en partenariat avec les partenaires locaux, les ménages sont ciblés sur la base de 11 critères, et met l'accent sur les femmes enceintes et les femmes allaitantes (FEFA) (5 pour cent) et sur les enfants les plus vulnérables (7,5 pour cent). Ce processus sera progressivement affiné au cours de la période couverte par le PSP. La pondération des différents critères retenus (dont la MAG) ainsi que les ressources disponibles ont conduit à ces arbitrages dans la mesure où ces zones sont présentées comme étant difficiles d'accès et ne bénéficient pas de financement de la part des principaux donateurs du PAM au Tchad. Le PAM a cependant assisté 4 000 personnes touchées par les inondations à Amdjarass en 2020<sup>139</sup>. Ces choix soulèvent des questions au regard des résultats de l'enquête SMART-SENS 2020. Par ailleurs, le ciblage a été effectué via certaines ONG investies à la fois dans cet exercice et dans les distributions. Des conflits d'intérêt ont émergé de cette situation, que le PAM au Tchad a résolu en différenciant les partenaires dédiés au ciblage et ceux dédiés aux distributions.

176. Les ONG partenaires n'ont pas toujours été investies dans la planification communautaire participative, qui doit garantir que les activités sélectionnées répondent bien aux vulnérabilités spécifiques des groupes ciblés pour les activités du programme FFA (activité 7). Elle n'a donc pas été systématique: selon le rapport annuel de 2019, 41 processus communautaires de planification participative (*Community-Based Participatory Planning* en anglais) ont été réalisés en 2018, et trois plans saisonniers et de subsistance

<sup>137</sup> Notamment afin d'éviter que les suppléments alimentaires destinés aux jeunes enfants et aux femmes enceintes et allaitantes ne soient répartis dans les foyers.

<sup>138</sup> Entretiens avec les parties prenantes.

<sup>139</sup> Bulletin PAM, novembre 2020.

au niveau régional/départemental ont été réalisés en 2019. Le PAM a également formalisé des partenariats avec des universités afin d'introduire divers outils et approches de planification communautaire dans les programmes d'études universitaires. Des bourses d'études ont été parrainées à l'Université de N'Djamena pour mener à bien des projets de recherche de dissertation sur les outils de planification adoptés au niveau de la base par les projets de résilience du PAM. L'Équipe d'évaluation n'a pu identifier qu'un seul rapport de planification participative datant de 2016<sup>140</sup>. Cette situation s'inscrit plus largement dans un contexte où les contrats de partenariats conclus sont paradoxalement plus courts pour les activités de résilience que pour celles dédiées à l'assistance intégrée – et ce malgré les financements pluriannuels du bailleur BMZ. Par ailleurs, la distinction entre les zones de convergence ciblées par les activités FFA et les zones géographiques ciblées par l'assistance saisonnière et l'assistance intégrée ne contribue pas à la résilience des bénéficiaires assistés, tel qu'expliqué ci-après.

177. Les résultats du profilage socioéconomique<sup>141</sup> entrepris en 2017-2018 par le PAM-HCR dans le cadre de l'assistance intégrée (activité 1) restent particulièrement contestés par la majeure partie des parties prenantes (section 2.2.1, points 1 et 125). Le Tchad est un pays pilote en matière d'approche conjointe PAM-HCR vis-à-vis de l'appui à l'autosuffisance<sup>142</sup> des réfugiés et des personnes déplacées (assistés pour certains depuis des décennies). À ce titre, le profilage socioéconomique a permis d'identifier différents niveaux de vulnérabilité<sup>143</sup> pour permettre aux populations ciblées de bénéficier d'une graduation de l'assistance à court, moyen, et long terme (section 2.2.1). Or la mise en place de cet exercice a provoqué des situations problématiques au niveau de l'acceptation des résultats par les bénéficiaires de certaines provinces (notamment l'est du pays et le Lac). Ces derniers soulignent de manière récurrente leur désarroi et les exclusions (perçues ou réelles) face à un processus de ciblage ressenti comme arbitraire. Les réfugiés ciblés ont toutefois continué à bénéficier de l'assistance saisonnière ainsi que des activités de prévention et de traitement de la malnutrition.

178. Différentes raisons expliquent cette situation: en effet, les bénéficiaires autonomisables à court terme attendaient une ultime distribution, qui n'a pas été effectuée par le PAM. Le BP a aussi connu des difficultés à assurer une transition de l'assistance de ces bénéficiaires vers la résilience via l'appui de l'initiative FFA. Ces raisons ont contribué à une situation tendue dans certains camps de réfugiés, où des heurts et des décès sont à déplorer (provinces de l'est<sup>144</sup>). De plus, des exercices de sensibilisation auprès des communautés entrepris par le PAM d'un côté, et le HCR/la Commission nationale pour l'accueil et la réinsertion des réfugiés et des rapatriés (CNARR) de l'autre, ne s'alignaient pas et ont donné lieu à des tensions entre les trois institutions. Des malentendus perdurent entre le PAM et le HCR concernant la finalité et la mise en œuvre de cet exercice de ciblage. Le HCR/CNARR déplorent que le PAM n'ait pu tenir son engagement de prise en charge des bénéficiaires autonomisables à court terme par le biais d'activités FFA. Et ce, dans un contexte de crise caractérisé par une dégradation des conditions sécuritaires<sup>145</sup>, des inondations récurrentes, et par les effets de la pandémie de COVID-19.

179. Le profilage des bénéficiaires s'est appuyé sur des indicateurs et une analyse de la sécurité alimentaire insuffisants. Il existe pourtant un consensus sur la nécessité de renforcer la résilience des réfugiés et des communautés hôtes qui cohabitent depuis des décennies. Les difficultés de collaboration qui ont émaillé le partenariat entre le PAM et le HCR ont lassé les donateurs et les partenaires gouvernementaux. Les résultats des analyses conjointes PAM-HCR en cours sont donc très attendus afin de prioriser les ressources.

180. Le renforcement des capacités nationales de ciblage est un processus de longue haleine qui nécessite d'être renforcé. Le PAM a appuyé le Registre social unifié (RSU) via une collecte de données dans

---

<sup>140</sup> Planification communautaire participative pour la création d'actifs, l'appui aux moyens d'existence et à la résilience, Lac Tchad, novembre 2016

<sup>141</sup> PAM: Profilage socioéconomique et analyse des écarts de consommation: réfugiés, retournés et déplacés internes, septembre 2018.

<sup>142</sup> PAM-HCR: *Livelihoods and Self-reliance Programming in Refugee and Displacement Settings: UNHCR and WFP Corporate Approaches 2019-2023* (Programmation des moyens de subsistance et de l'autonomie pour les réfugiés et les personnes déplacées: Approches institutionnelles du PAM et du HCR).

<sup>143</sup> L'exercice de profilage a permis une catégorisation en trois groupes: très vulnérables (46,9 pour cent), modérément vulnérables (39,9 pour cent) et moins vulnérables (13,2 pour cent).

<sup>144</sup> Rapports annuels et Bulletins PAM. Entretiens avec les parties prenantes.

<sup>145</sup> Mouvements croissants de population dans le bassin du Lac, état d'urgence dans les provinces de Ouaddai, Sila et Ennedi en 2019.

les provinces de Bahr el Gazel et de Kanem qui, en 2020, a permis d'harmoniser la réponse à la soudure et à la crise due à la pandémie de COVID-19. Mais la couverture du RSU reste limitée<sup>146</sup>, et sa fonctionnalité reste faible: les capacités de l'INSEED nécessitent en effet d'être consolidées en termes de gestion et de mise à jour des données. À cet égard, l'appui de la coopération Sud-Sud a été initié, et devrait permettre une cartographie des besoins ainsi que la hiérarchisation des priorités.

### 2.3.3 Dans quelle mesure les activités mises en œuvre par le PAM au Tchad ont-elles atteint un bon rapport coût-efficacité?

**L'efficacité des activités du PAM au Tchad est bonne en général, avec de faibles pertes post livraisons. Néanmoins, les restrictions liées au COVID-19, des financements tardifs et des faiblesses dans les chaînes d'approvisionnement affectent les activités de résilience, l'assistance saisonnière et les CBT.**

181. En matière d'efficacité, le tableau 8 présente, pour chaque activité, le coût par bénéficiaire prévu et réalisé. Il indique aussi la déviation entre le coût prévu et réalisé, permettant ainsi d'identifier les disparités significatives, mentionnées ci-dessous et plus en détail à l'annexe 14. L'évolution des financements a limité les distributions pour l'assistance saisonnière (activité 2), surtout via les CBT. Mais malgré les problèmes de financement, la distribution a redémarré en 2021, ce qui explique la diminution du ratio. Les contributions pour la production de farines enrichies (activité 6) ont été reçues fin 2019, mais l'activité a atteint un nombre de bénéficiaires plus élevé que prévu en 2020-2021. Les restrictions liées à la pandémie de COVID-19 ont surtout affecté l'appui à la résilience (activité 7) en 2020 et, indirectement, la chaîne d'approvisionnement. À la suite des restrictions de mobilité, le PAM a engagé moins de ménages, mais chaque ménage a bénéficié de plus de biens/actifs, ce qui explique la divergence avec les valeurs prévues. Les fortes variations du ratio coûts/bénéficiaires de l'activité 4 traduisent essentiellement les défis auxquels la chaîne d'approvisionnement a fait face pendant la période de la pandémie de COVID-19 avec l'augmentation du prix des services.

**Tableau 8: Ratio entre le coût et les bénéficiaires atteints par le PAM au Tchad, par activité<sup>147</sup>**

EDS	Activité	2019			2020			2021		
		Prévu	Réalisé	Déviatio n (%)	Prévu	Réalisé	Déviatio (%)	Prévu	Réalisé	Déviatio (%)
1	Act. 1	59,34	78,09	32%	70,13	50,61	-28%	56,83	44,24	-22%
2	Act. 2	35,85	27,71	-23%	16,58	33,61	103%	38,48	16,02	-58%
	Act. 3	15,18	24,17	59%	17,77	15,88	-11%	25,15	42,21	68%
3	Act. 4	27,75	26,73	-4%	12,19	86,22	607%	15,50	61,00	294%
	Act. 5	32,20	32,18	-0,1%	17,71	6,76	-62%	17,04	20,63	21%
	Act. 6	50,76	66,38	31%	28,30	17,62	-38%	53,70	16,08	-70%
4	Act. 7	58,26	59,15	1,5%	41,95	116,02	177%	28,83	65,60	128%
5	Act. 8	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
6	Act. 9	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

<sup>146</sup> Les 23 provinces ne sont pas toutes couvertes et, pour celles pour lesquelles des données sont disponibles, la couverture n'est pas complète (entre 4 et 10 pour cent selon la province).

<sup>147</sup> La déviation est calculée en tant que différence entre la valeur réalisée et la valeur prévue. Le rapport COMET CM-R002b a été utilisé dans cette analyse. Il est possible qu'il existe un chevauchement relativement au nombre des bénéficiaires entre les activités 1, 3 et 7.

	Act. 10	N/A								
--	---------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Source: Rapport sur le budget de portefeuille de pays (planifié vs réel) et CM-R002b – Bénéficiaires par année.

182. Le BP a souvent acheté des vivres au-dessus du prix paritaire à l'importation (*Import Parity Price – IPP* en anglais). Certains cas s'expliquent par la préférence des bailleurs, mais une planification à plus long-terme aurait parfois permis des achats à des prix moins élevés. Le BP a acheté les denrées alimentaires au-dessus de l'IPP pour 22 des 54 ordres d'achat, soit 41 pour cent des ordres approuvés depuis novembre 2019<sup>148</sup>. Dans certains cas, la différence avec l'IPP s'est élevée à 62 pour cent. Entre novembre 2019 et septembre 2021, le BP a dépensé 39.3 millions de dollars pour l'achat d'aliments. Si tous les ordres avaient été envoyés au prix IPP, le BP aurait économisé 3,3 millions de dollars.

183. Les formulaires paritaires d'importation pour les 10 ordres approuvés les plus chers présentent des déviations de l'IPP variant de 16 pour cent à 62 pour cent, et sont surtout placés dans le marché local (sept cas contre deux achats régionaux et un achat international)<sup>149</sup>. Pour quatre des achats, le donateur a demandé des achats locaux uniquement, ce qui explique la déviation de l'IPP. Dans cinq cas, les achats au-dessus de l'IPP sont attribués à des délais de livraison trop longs pour des options moins chères. Dans le dernier cas, l'achat est motivé par le format du produit<sup>150</sup>. Les cas attribués aux délais de livraison indiquent qu'une planification ou prévision à plus long-terme aurait permis des achats à des prix moins élevés.

184. Les pertes post livraison ont été faibles selon les indicateurs de performance clés<sup>151</sup>, qui montrent que le BP est inférieur à l'objectif de 2 pour cent pour les pertes après livraison. Les pertes se sont progressivement réduites de 2017-2018 à 2021 (0,023 pour cent) (annexe 14, tableau 26). Malgré une bonne performance en 2020, le BP a subi des pertes supérieures au seuil du PAM suite à des problèmes d'infestation et de pesage des sacs (voir annexe 14).

### 2.3.4 Dans quelle mesure les équipes ont-elles envisagé des actions alternatives plus efficaces?

**La transition programmatique vers le PSP dans un contexte multi-crisis a limité les efforts consacrés à des approches alternatives. Si les CBT constituent la modalité la plus efficace avec des coûts associés beaucoup plus faibles que les Distributions générales de vivres (DGV), l'approvisionnement de certaines denrées alimentaires sur les marchés locaux s'est révélé difficile. D'autres alternatives (présentées dans la section 2.4.5) sont fortement liées aux ressources humaines et représentent des facteurs permettant de rehausser l'efficacité.**

185. Dans un contexte de changements substantiels au niveau des activités au cours de la mise en œuvre, il est difficile de faire la distinction entre les approches établies et les approches alternatives. Le PSP n'est mis en œuvre que depuis 2019, et les activités ont dû s'adapter à une nouvelle façon de travailler dans un contexte de pandémie de COVID-19 (avec de très brefs délais). De plus, les interventions du BP se sont inscrites dans une phase de transition d'une approche d'assistance alimentaire inconditionnelle basée sur le statut des bénéficiaires vers une assistance alimentaire fondée sur la vulnérabilité sur la base d'un exercice de profilage socioéconomique (section 2.3.2). Enfin, la transition a été compliquée par l'introduction de l'outil SCOPE (annexes 11, et 14), dont la mise en œuvre a présenté certains défis<sup>152</sup>.

<sup>148</sup> Basé sur l'analyse des données d'exportation IPF.

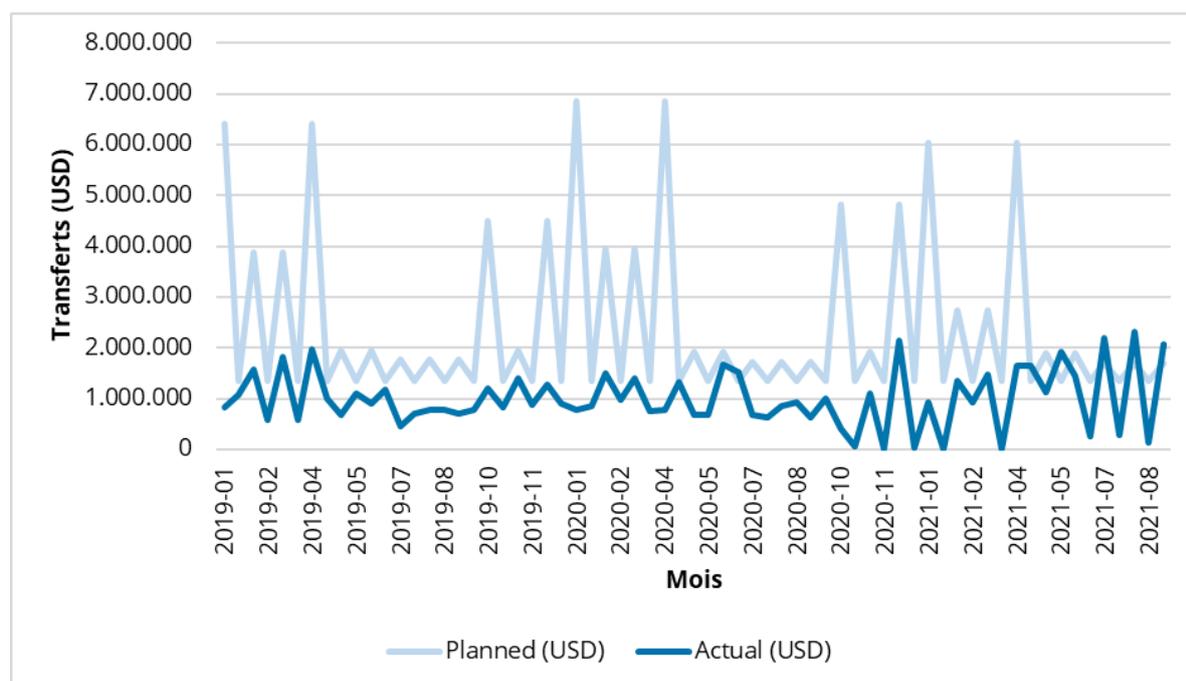
<sup>149</sup> Analyse des formulaires IPF et des entretiens avec le personnel du PAM.

<sup>150</sup> Calibrage des achats sur un minimum de 8 grammes pour le programme d'alimentation scolaire.

<sup>151</sup> Plans annuels de performance 2018-2020

<sup>152</sup> En 2019, le système de gestion des informations des bénéficiaires et des transferts SCOPE a été étendu à la province du Lac. En 2020, les données de 450 000 réfugiés étaient incluses. Le PAM a mené le tout premier projet pilote d'enregistrement SCOPE utilisant le scan de l'iris dans la région de l'Afrique de l'Ouest. Rapports PSP annuels 2019 et 2020.

Figure 24: Évolution des transferts monétaires (en dollars) par mois, 2019-2021



Source: Données extraites de COMET pour les CBT (en dollars) et distributions de coupons.

186. Les transferts monétaires (CBT) représentent la modalité la plus efficiente, avec des coûts associés beaucoup plus faibles que les DGV. Mais ces dernières restent nécessaires pour les bénéficiaires. Le BP a analysé l'efficacité des différentes modalités de transferts<sup>153</sup> qui compare les coûts mensuels directs par bénéficiaire des modalités CBT et DGV en 2020 pour fournir 2 100 calories par personne par jour. Menée au niveau des provinces, l'analyse indique que globalement, pour fournir une assistance alimentaire inconditionnelle de 2 100 calories par jour, les CBT ont un coût 24 pour cent moins élevé que les DGV.

187. En effet, notre analyse (annexe 14, tableau 28) indique qu'en moyenne, les coûts de transfert pour chaque dollar transféré via les CBT s'élèvent à 0,19 dollar. En comparaison, les coûts des transferts par dollar pour les DGV sont presque les mêmes que la valeur de la nourriture remise aux bénéficiaires (0,97 dollar). Cependant, même si les CBT sont plus efficaces, les DGV restent souvent nécessaires au regard des difficultés d'accès à certaines denrées alimentaires sur les marchés locaux.

188. Les entretiens avec le personnel du BP indiquent que les rôles et responsabilités en termes d'interaction entre les différentes unités impliquées dans le cadre des CBT ne sont pas toujours claires (annexe 11), et que les ressources humaines et financières (voir section 2.2.1) dédiées aux CBT ne sont pas suffisantes, notamment pour une mise à l'échelle de cette modalité. Les entretiens tenus avec les groupes de discussion soulignent justement les avantages des CBT en matière de liberté de choix et de dignité des bénéficiaires, ainsi que de contribution à la cohésion sociale et à l'économie locale. Toutefois, des inquiétudes récurrentes ont été exprimées quant à la réduction des montants transférés, soulignant la nécessité d'une sensibilisation continue des bénéficiaires à ce sujet.

<sup>153</sup> Basé sur les exercices d'analyse coût-efficacité relativement aux CBT réalisés par le BP.

## 2.4. QUELS FACTEURS ONT DETERMINE LES PERFORMANCES DU PAM ET LA MESURE DANS LAQUELLE IL A PROCÉDÉ À LA REORIENTATION STRATÉGIQUE VISEE PAR LE PSP?

### 2.4.1 Dans quelle mesure le PAM a-t-il analysé ou utilisé des données probantes existantes sur les défis liés à la faim, la sécurité alimentaire, et les problèmes nutritionnels au Tchad afin d'élaborer le PSP?

**Le PAM s'est basé sur les données existantes pour élaborer le PSP, intégrant une revue limitée des conditions contextuelles pour chaque activité. Les exercices d'analyse de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle se sont concentrés sur les réfugiés, et ont peu permis d'apprécier l'évolution de la vulnérabilité de ce groupe et d'autres groupes de bénéficiaires. Des actions ont progressivement été entreprises par le BP à cet égard.**

189. La conception et la révision du PSP se sont basées sur des données probantes existantes (sections 2.1.1 et 1.3), mais la mise en œuvre du PSP doit pouvoir s'appuyer sur une meilleure analyse de la vulnérabilité socioéconomique. En effet, cette dernière se concentre surtout sur les réfugiés. Les éléments d'information transmis à l'Équipe d'évaluation ne permettent donc pas de conclure dans quelle mesure une priorisation adéquate a été mise en œuvre, sur la base de la vulnérabilité des réfugiés ou entre les réfugiés et d'autres profils de personnes affectées. Le BP dispose d'une stratégie de suivi et d'évaluation (2019-2023). Cette stratégie ambitionne la production d'évaluations et d'examens thématiques à l'égard de l'assistance saisonnière, de l'alimentation scolaire ou encore de la nutrition (qui restent à développer, notamment avec l'appui des ONG partenaires), afin de renseigner l'ensemble des résultats du PAM. Ces ONG ont souvent présenté des capacités limitées en termes d'appui à l'analyse de la vulnérabilité, de mise en œuvre des approches de ciblage, ou de suivi des aspects opérationnels et transversaux. Cette situation appelle à une revue en profondeur de la gestion des accords avec les ONG partenaires (appels d'offres, sélection des ONG, fixation des périodes contractuelles, etc.). Le BP a réduit le risque de dérives dans le ciblage des ménages en séparant (à compter de 2021) les ONG partenaires dédiées au ciblage de celles dédiées aux distributions.

190. Si l'unité RAM s'appuie de plus en plus sur des partenaires externes afin d'enrichir les données et analyses de vulnérabilité, ses ressources internes ne sont pas assez centrées au cœur de son expertise. Le PSP prévoit en effet que cette unité, en collaboration avec les gestionnaires d'activités, appuie le renforcement des capacités nationales en matière (i) de prévention et de gestion des crises alimentaires et nutritionnelles, (ii) des systèmes adaptatifs de protection sociale intégrant la nutrition et l'égalité des genres, (iii) de la lutte contre la malnutrition (projet de formation pour la nutrition FORMANUT), et enfin des chaînes d'approvisionnement – ce qui constitue un éventail d'activités qui pourrait être mieux réparti.

191. De manière générale, la chaîne de résultats du cadre logique du PSP ne reflète pas une analyse des conditions contextuelles par activité. Les indicateurs d'effets ne sont pas suffisamment renseignés. Un seul set de trois hypothèses communes est intégré au cadre de suivi et de l'évaluation révisé en avril 2019 pour intégrer de nouveaux indicateurs d'effets directs stratégiques, de produits, et des dimensions transversales (annexe 12). Or, un certain nombre d'indicateurs ne bénéficient pas de référentiels, ou ne sont pas renseignés sur la période évaluée (section 2.2.1). Une réalité qui vaut pour les indicateurs d'effets, et qui affecte particulièrement les résultats nutritionnels (Score de consommation alimentaire-Nutrition [SCA-N], seuil de diversité alimentaire pour les femmes). Enfin, les indicateurs de renforcement des capacités ne permettent pas de juger le degré d'absorption des connaissances des bénéficiaires ciblés, et donc la durabilité de l'appui du PAM.

192. Plus largement, les services du suivi-évaluation ont dû s'adapter à plusieurs défis, y compris une transition organisationnelle (PSP), institutionnelle (RAM), et une crise sanitaire d'ampleur (pandémie de COVID-19). Dans ce contexte, le BP a pu s'appuyer sur des analyses et cartographies de la vulnérabilité qui se sont concentrées sur la réponse aux urgences. Toutefois, des analyses pluriannuelles sont en cours afin de suivre les résultats des activités de résilience (notamment le projet BMZ). Par ailleurs, différents outils d'orientation tels que le suivi des recommandations opérationnelles et le suivi des distributions à distance ont été mis en place, destinés notamment aux sous-bureaux. Les plans annuels de performance introduits par le PSP, utiles pour fournir une vue globale du portefeuille, semblent cependant sous-utilisés et ne permettent pas de suivre la planification stratégique du BP.

## 2.4.2 Dans quelle mesure le PAM est-il parvenu à mobiliser des ressources adéquates, prévisibles, et flexibles pour financer le PSP?

**Le BP est parvenu à mobiliser des ressources pour les réponses aux différentes crises auxquelles le Tchad a été confronté durant la période sous revue, mais les financements, assez peu prévisibles, n'ont pas permis de répondre aux besoins croissants et majoritairement (à plus de 90 pour cent) préaffectés, limitant de ce fait la flexibilité des interventions.**

193. Jusqu'en octobre 2021, les contributions cumulées des donateurs reçues s'élevaient à 369 millions de dollars pour le PSP (soit 45 pour cent du NBP)<sup>154</sup>. Alors que le nombre de réfugiés s'accroît, et que le nombre de personnes déplacées reste important (section 1.3.1), les contributions des principaux bailleurs montrent une tendance des financements à la baisse<sup>155</sup>.

194. Entre 2019 et 2020, les NBP ont augmenté de plus de 10 pour cent, passant de 268 millions à 278 millions de dollars (tableau 3) par année. En 2021, ils s'élèvent à 270 millions. Les rapports annuels du PSP indiquent que 78 pour cent du NBP (209 millions de dollars) a été mobilisé en 2019, et 88 pour cent en 2020 (246 millions de dollars), alors que 65 et 60 pour cent des ressources mobilisées ont été dépensées respectivement en 2019 et en 2020.

195. Les contributions ont essentiellement permis au PAM de répondre aux crises (155 millions dépensés en 2019, soit 58 pour cent du NBP pour le total des effets EDS1 et EDS6). Ce niveau est plus ou moins resté le même jusqu'en 2021 (60 pour cent, soit 163 millions dépensés sur 270 millions prévus dans le NBP).

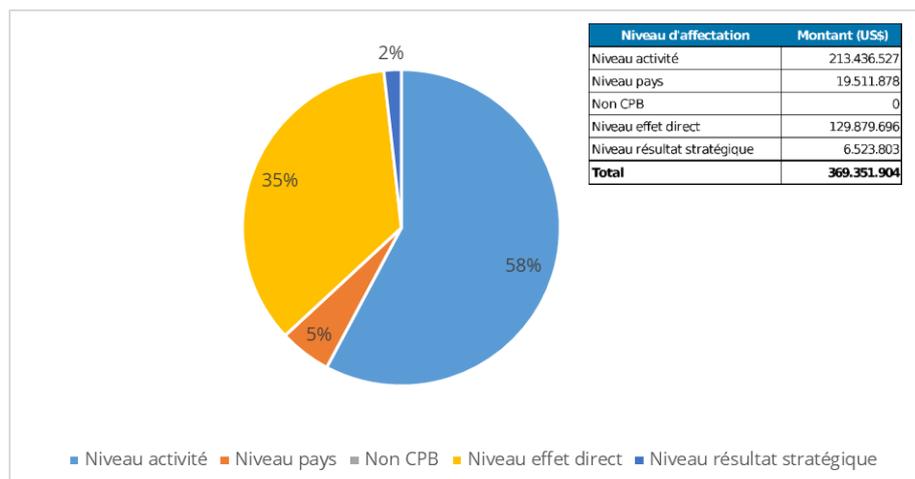
196. Plus de 90 pour cent des financements mobilisés par le PAM au Tchad (figure 25) ont été préaffectés, et la majeure partie (58 pour cent) l'a été au niveau des activités. Cette préaffectation, ainsi que la confirmation tardive des financements, ont affecté l'appui à l'assistance intégrée et saisonnière, l'appui à la résilience (tableau 3 et section 2.2.1) et le financement des CBT, ce qui a conduit à l'incapacité d'atteindre les objectifs pour cette modalité (voir point 91). Les déficits de financement ont particulièrement impacté la réponse à la soudure: l'assistance saisonnière est un bon exemple d'écart important entre les financements planifiés, les réponses aux besoins et les contributions reçues<sup>156</sup>. Sa planification représente un défi en raison de sa potentielle évolution importante entre les exercices de Cadre harmonisé de mars et novembre (tel qu'expliqué dans la section 2.2.1). Le BP ajuste régulièrement son plaidoyer pour mieux anticiper les ressources nécessaires et pour mieux répondre à l'évolution des besoins. Quoi qu'il en soit, les principaux donateurs du PSP confortent le rôle du PAM au cœur de son expertise, qui consiste à "sauver des vies". Il s'agit d'une approche attestée par les niveaux de financement de la réponse aux crises, mais aussi par la stratégie pragmatique de collecte de fonds du BP et du bon niveau d'exécution des dépenses (par rapport aux ressources disponibles) de l'assistance intégrée (tableau 3).

<sup>154</sup> Document sur l'état des ressources du budget de portefeuille de pays – Tchad, 05/10/2021

<sup>155</sup> Rapport annuel sur l'état des ressources, 05/10/2021

<sup>156</sup> Moyenne annuelle de 41 millions de dollars pour 2019-2020.

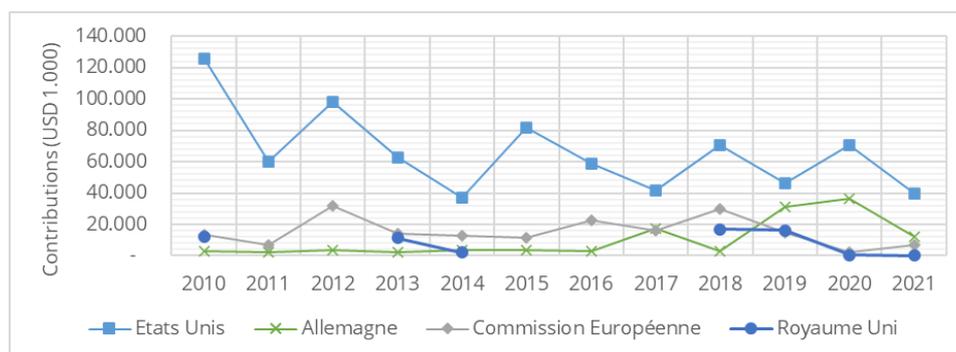
**Figure 25: Budget du portefeuille du PAM - Préaffectation des financements**



Source: Données sur l'affectation des ressources – Tchad – 11/11/2021

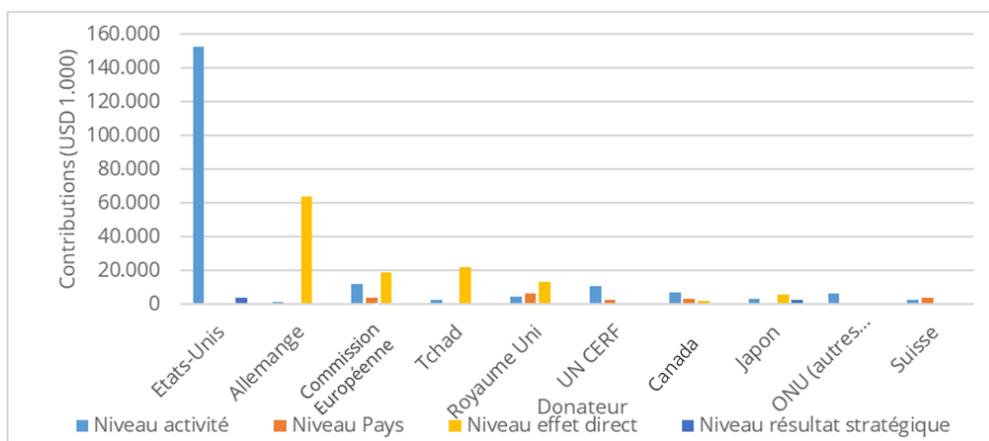
197. Durant la période examinée, les États-Unis et l'Allemagne figurent parmi les donateurs qui affectent le plus leurs financements par activité, tel qu'illustré dans la figure 27. Le volume et la part des financements affectés impactent la flexibilité de la gestion du BP, dans un contexte national et régional qui continue d'être particulièrement volatile et requiert par conséquent davantage de flexibilité et d'adaptation.

**Figure 26: Évolution de la préaffectation des contributions au NBP, 2010-2021**



Source: Données sur l'affectation des ressources – Tchad - 11/2021

**Figure 27: Niveau de la préaffectation auprès des principaux bailleurs, 2019-2021**



Source: Données sur l'affectation des ressources – Tchad - 11/2021

### 2.4.3 Dans quelle mesure le PSP a-t-il conduit à des partenariats et des collaborations avec d'autres acteurs qui ont eu une incidence positive sur l'efficacité et les résultats?

**Si le dialogue avec l'Agence nationale d'appui au développement rural (ANADER) et l'Office national d'appui à la sécurité alimentaire (ONASA) nécessite d'être renforcé, les institutions nationales soulignent la qualité du dialogue avec le PAM et prônent une meilleure appropriation des interventions ainsi que la nécessité d'intensifier le renforcement des capacités nationales.**

198. Le PAM au Tchad entretient une bonne collaboration avec la plupart des institutions nationales partenaires, y compris la DANSS, la DNTA, l'ANADER, et la DAS<sup>157</sup>. Cela dit, la courte période examinée, les informations collectées par l'Équipe d'évaluation et le contexte de la pandémie de COVID-19 ne permettent pas d'établir si cette collaboration a amélioré l'efficacité des interventions du BP. Dans le cas des ONG partenaires, le processus et la mise en œuvre de la contractualisation a négativement impacté l'efficacité et l'atteinte de certains résultats, tel que souligné dans les sections 2.3.2 et 2.4.1.

199. Les collaborations avec le Système d'information sur la sécurité alimentaire et d'alerte précoce au Tchad (SISAAP), la Direction de la nutrition et de technologie alimentaire (DNTA), la Direction de l'alimentation, de la nutrition et de la santé scolaire (DANSS) et l'Institut national de la statistique, des études économiques et démographiques (INSEED), sont inscrites dans des protocoles d'entente que ces structures considèrent comme étant un facteur d'appropriation des interventions<sup>158</sup>. Ces institutions soulignent la qualité du dialogue avec le PAM, et prônent un plus grand renforcement des capacités nationales (y compris via le recours à des ONG nationales de mise en œuvre) ainsi qu'une gestion conjointe des projets.

200. Les partenariats avec l'ANADER se sont opérés de manière pragmatique dans le cadre des activités du programme Assistance alimentaire contre biens communautaires (*Food Assistance for Assets – FFA* en anglais), qui ont connu des retards de mise en œuvre (section 2.2.1). Au niveau national, le partenariat avec l'ANADER nécessiterait un regain d'attention afin de poser les bases d'un dialogue plus stratégique. Le partenariat avec l'ONASA a connu des contraintes opérationnelles qui ont impacté les chaînes d'approvisionnement et qui affectent la qualité du dialogue avec l'Office.

201. La collaboration avec les agences du SNU est bonne, mais doit encore être globalement traduite en résultats concrets au-delà de la réponse aux crises. Une approche conjointe peut être constatée dans le cadre de la collaboration avec l'UNICEF, qui fait l'objet d'un partenariat renouvelé au sein d'un cadre de programmation pour 2020-2022, et qui s'inscrit dans le cadre de la production d'aliments nutritifs enrichis. Cette collaboration s'est aussi heurtée à certains échecs, comme la mise en place d'un protocole simplifié pour la prise en charge de la MAM. Une étude pilote réalisée en collaboration avec l'UNICEF, la DNTA et l'IRC pour l'utilisation d'un protocole simplifié de prise en charge de la MAM dans la province de Guéra s'est heurtée à des divergences méthodologiques entre les agences onusiennes. De même, des partenariats fructueux ont été noués avec la Banque mondiale et l'UNICEF afin de délivrer une assistance alimentaire adaptée aux communautés tchadiennes rurales les plus éprouvées par la crise due à la pandémie de COVID-19<sup>159</sup>. La collaboration avec l'OIM a connu des retards de mise en œuvre très importants en raison des délais de sélection et de la performance des partenaires du BP. Cette situation a contribué à soulever la question de l'avantage comparatif du PAM dans le cadre des projets conjoints (notamment en raison des retards dans la contractualisation des partenaires de mise en œuvre) et des projets d'appui à la cohésion sociale et à la consolidation de la paix.

202. Le partenariat avec le HCR s'inscrit dans une nouvelle phase durant la période examinée. En effet, la collaboration entre les deux agences a fait l'objet de tensions suite à l'exercice de profilage en 2017-2018 (sections 2.2.1 et 2.3). Sous l'impulsion des deux nouveaux Représentants du PAM et du HCR, les deux agences ont joint leurs efforts en 2021 pour appuyer de concert un exercice de SMART-SENS, ainsi qu'une mission d'évaluation conjointe qui pourrait vraisemblablement poser les jalons d'un nouvel exercice de

<sup>157</sup> La collaboration avec l'ONASA semble plus mitigée en raison de certains défis opérationnels. Entretiens et rapport de mise en œuvre du programme d'appui au Plan national de riposte à la COVID-19 financé par la Banque mondiale.

<sup>158</sup> Un protocole a également été signé avec le Ministère de l'économie, de la planification et du développement, que l'Équipe d'évaluation n'a pas eu l'opportunité d'interroger. Ce Ministère est notamment investi dans la mise en place de systèmes de protection sociale.

<sup>159</sup> Bar el Ghazel, Batha, Guéra, Kanem, le Logone occidentale, le Logone oriental, et Wadi Fira.

ciblage des groupes vulnérables. Le PAM au Tchad participe activement au groupe de protection dirigé par le HCR et aux groupes de travail sur la Prévention de l'exploitation et des abus sexuels (PEAS) et l'AAP, coordonnés par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA).

203. Le partenariat avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a été renouvelé pour la provision de services logistiques, en appui à la campagne de distribution de masse de moustiquaires imprégnées. Enfin, les services de l'UNHAS ont permis d'assurer la continuité des services aériens pour les partenaires humanitaires et de développement, en particulier durant la crise due à la pandémie de COVID-19.

#### ***2.4.4 Dans quelle mesure le PSP a-t-il élargi la marge de manœuvre possible du PAM dans le contexte d'intervention évolutif du Tchad, et de quelle manière cette flexibilité accrue a-t-elle influencé les résultats, notamment au regard de la pandémie COVID-19?***

**Le PSP a joué un rôle important, mais limité en raison des besoins nés d'un contexte multi-crisis sans précédent. La multiplication des crises a fait appel à ses avantages comparatifs et sollicité une expertise reconnue par ses partenaires, mais la structure du PSP et le niveau élevé de préaffectation des fonds au niveau des activités ont peu contribué à la flexibilité.**

204. Au plus fort de la pandémie, de la transition institutionnelle, des inondations ou encore des déplacements de populations massifs et croissants, le PAM au Tchad a été reconnu comme un acteur capable de répondre aux crises, souvent de manière appropriée. Les activités d'urgence ayant été au cœur des activités du PSP, la multiplication des crises a fait appel à ses avantages comparatifs et sollicité une expertise reconnue par ses partenaires (gouvernementaux et onusiens). Sa relativement bonne réponse aux crises contribue à la bonne réputation du PAM au Tchad dans le cadre de son mandat consistant à sauver des vies. Cependant, la structure du PSP (scindée en différentes activités: assistance intégrée et saisonnière ou prévention et traitement de la MAM – activités 4 et 5, comme mentionné dans la section 2.2.1) et le niveau élevé de préaffectation des fonds au niveau des activités ont peu contribué à la flexibilité et à une marge de manœuvre accrue du BP.

#### ***2.4.5 Quels sont les autres facteurs déterminants des performances du PAM et de sa capacité à opérer la réorientation stratégique visée par le PSP?***

**L'efficacité des mécanismes de mise en œuvre a été compromise par la centralisation de la planification et de la prise de décision, ainsi que par la capacité du PAM à mobiliser et à conserver des ressources humaines adéquates. Il a été difficile d'attirer, de retenir et de motiver le personnel international et le personnel sous contrat de courte durée, y compris pour les postes clés. Une forte rotation du personnel, notamment pour le poste de directeur pays, a compromis la rétention des connaissances.**

205. Les conditions de travail difficiles du PAM au Tchad font des ressources humaines (y compris dans les sous-bureaux) l'un des facteurs clés de l'efficacité dans la mise en œuvre des activités du BP. Dans un tel contexte, il a été difficile d'attirer, de retenir et de motiver le personnel international et le personnel sous contrat de courte durée (50 pour cent du personnel). Une difficulté supplémentaire a été le recrutement de personnel maîtrisant la langue française. D'autre part, le fait que certains documents du PAM soient seulement disponibles en anglais limite la compréhension et la communication au niveau du BP et des SB. Le BP a donc eu des difficultés importantes en matière de recrutement pour les postes clés. Les processus de recrutement sont très longs. L'utilisation de consultants internationaux a considérablement augmenté pendant la mise en œuvre du PSP, et représente en moyenne plus de 20 pour cent des frais de personnel.

206. La rotation a été très forte par rapport à la moyenne des autres bureaux pays du PAM, tant pour le personnel technique et administratif que pour la direction. Le BP a connu quatre directeurs différents depuis l'introduction du PSP. Ce taux de rotation entre le développement et la mise en œuvre du PSP a compromis la rétention des connaissances sur la logique d'intervention du PSP. Le personnel du PAM au Tchad n'a par conséquent pas pu suffisamment s'approprier le PSP pour sa mise en œuvre effective. La concertation interne n'a pas assez associé l'ensemble du personnel du BP et des SB. Plus de détails sur les ressources humaines du PAM au Tchad sont présentés dans le contexte de l'analyse de l'efficacité (annexe 14). Selon les parties prenantes au sein du BP, depuis l'introduction du PSP, on a pu observer une

évolution positive de la proportion de femmes au sein du personnel, même si cette proportion reste faible (de 19,8 à 28 pour cent du personnel entre 2017 et 2021).

207. Depuis mi-2020, le BP a progressivement mis en place des mécanismes de coordination interne, incluant des réunions hebdomadaires entre les chefs d'unités et la direction, et des réunions mensuelles entre la direction et les SB<sup>160</sup>. Les réunions de gestion hebdomadaires et mensuelles internes se sont avérées efficaces pour améliorer la planification. La réactivité en matière de réponse rapide aux crises a été significativement améliorée grâce aux actions concertées des différents services à N'Djamena et avec les SB. Cette approche a également permis au BP de prendre des mesures de sécurité efficaces et des mesures préventives cruciales pour préparer la phase électorale, puis pour faire face à la pandémie de COVID-19. Elle a minimisé les risques sécuritaires, et été reconnue et saluée par les partenaires nationaux et internationaux.

208. La gestion, la communication interne et la prise des décisions se sont améliorées régulièrement dans la période sous revue, mais les lignes de responsabilité sont insuffisamment claires. Les délais de résolution des problèmes rencontrés dans la mise en œuvre des activités sont très variables et ne font pas systématiquement l'objet d'un plan d'action précis. Une hiérarchisation et une planification efficace des actions (fixation de délais à long ou moyen terme) font défaut – les procès-verbaux des réunions indiquent souvent que la résolution de problèmes doit être effectuée "dès que possible", sans étapes déterminées de manière concrète pour sa réalisation ou sa résolution finale. Il existe par ailleurs une trop forte concentration de la prise de décisions. Les lacunes présentées par ces mécanismes se répercutent inévitablement sur les autres axes de travail du BP et des SB.

209. Le personnel des SB revendique davantage de responsabilité dans la résolution des goulots d'étranglement, car de nombreuses contraintes affectent la mise en œuvre des activités à leur niveau. Si les processus internes s'améliorent depuis 2020, une certaine frustration a été exprimée par le personnel des SB lors des visites de terrain. Ils souhaitent être plus responsabilisés, mieux entendus (la connaissance limitée des contextes dans lesquels opèrent les sous-bureaux est déplorée, de même que l'absence de visites de terrain de certains gestionnaires d'activités depuis la mise en œuvre du PSP), et souhaitent également voir une amélioration des canaux de communication avec les gestionnaires d'activités en termes de consistance (les transmissions d'informations contradictoires par différents gestionnaires d'activité ont notamment été assez souvent citées) et de réactivité. Ce sentiment sape la motivation de certains responsables, surtout au niveau des SB.

---

<sup>160</sup> Revue des procès-verbaux de réunions de gestion interne tenues depuis septembre 2020 et entretiens avec les partenaires du SNU.

# 3. Conclusions et recommandations

## 3.1. CONCLUSIONS

210. En général, la performance du PAM dans des circonstances opérationnelles très difficiles et pendant une période caractérisée par multiples crises a été positive, avec de meilleurs résultats dans le domaine de la réponse aux crises que dans le renforcement de la résilience.

### RÉSUMÉ DE LA PERFORMANCE DU PSP PAR EDS

- **EDS 1:** Atteignant 1,6 millions de personnes en 2020, l'assistance intégrée a fourni un soutien crucial pour répondre aux besoins humanitaires, qui ont brutalement augmenté. Cette assistance a été délivrée avec des contributions souvent tardives et, pour la plupart, préaffectées et ne permettant pas d'atteindre pleinement les objectifs poursuivis. Par ailleurs, les montants des transferts par personne ont été progressivement réduits, et n'ont pas été suffisants pour une couverture des besoins essentiels des bénéficiaires ou pour atteindre les objectifs ciblés en termes de sécurité alimentaire.
- **EDS 2:** La contribution du PAM à l'assistance saisonnière a été limitée en raison des besoins humanitaires élevés et des difficultés de mise en œuvre (inondations, pandémie). Néanmoins, les effets semblent globalement positifs en termes de sécurité alimentaire. Le volet prévention de la malnutrition a été adéquatement intégré, et l'appui à l'alimentation scolaire a connu une nette progression. Le manque de suivi de plusieurs indicateurs nutritionnels ne permet pas de tirer de conclusion sur l'évolution nutritionnelle des bénéficiaires ciblés.
- **EDS 3:** La contribution du PAM à l'amélioration de l'état nutritionnel des plus vulnérables a été limitée, malgré un bon niveau de financement. La lutte contre la MAM a été intégrée dans les activités mais avec des retards de planification. La séparation des activités de prévention et de traitement ne s'est pas avérée positive, et le suivi des indicateurs de MAM est insuffisant pour évaluer les effets du PSP. Les chaînes d'approvisionnement ont parfois manqué d'efficacité. L'appui des administrations, particulièrement au niveau local, a été insuffisante.
- **EDS 4:** Malgré un bon niveau de financement, l'appui aux infrastructures et aux actifs productifs a atteint moins de 40 pour cent des bénéficiaires ciblés. Les scores de consommation alimentaire des bénéficiaires atteints montrent une progression qui reste à pérenniser, malgré une interruption des activités en 2020. Néanmoins, la résilience des bénéficiaires aux chocs et crises récurrents, comme la soudure, reste un vrai défi - en particulier pour les femmes chefs de famille.
- **EDS 5:** La qualité des activités de renforcement de capacités est reconnue, mais leur mise en œuvre a été fortement impactée par les effets de la crise due à la pandémie de COVID-19. Le suivi des effets via différentes unités a été effectué sans division claire des responsabilités ni de clarté quant aux objectifs poursuivis.
- **EDS 6:** L'UNHAS a assuré la desserte aérienne régulière durant la pandémie, et a par ailleurs su s'adapter aux besoins émergents. Ses services ont été très appréciés, même si la communication a connu quelques limitations. Les autres services communs ont été généralement appréciés, mais ne sont pas pleinement considérés comme "communs" et ont été relativement moins utilisés que prévu.

211. Le PSP 2019-2023 soutient un processus de transition des opérations d'urgence du PAM au Tchad consistant à sauver des vies vers une contribution au renforcement de la résilience pour changer les vies. **Ce premier PSP pour le PAM au Tchad a été mis en œuvre dans un contexte extrêmement difficile, marqué par des crises multiples et multiformes** (crises géostratégiques régionales, inondations liées au changement climatique, défis sécuritaires au niveau institutionnel et politique, sans oublier la pandémie de COVID-19). Cette accumulation sans précédent de crises ne pouvait pas être anticipée, et le niveau des ressources financières et humaines prévu dans le PSP était insuffisant pour y faire face. Les ressources n'ont pas pu être augmentées de manière proportionnelle aux besoins croissants, limitant de ce fait la capacité du BP à répondre aux besoins et créant des conditions de travail particulièrement difficiles pour le personnel du PAM.

**212. Le PAM est apprécié par ses partenaires en tant que principal acteur humanitaire au Tchad.**

Le PSP est pleinement aligné sur les principales politiques et stratégies nationales, et les partenaires nationaux ont été impliqués dans son élaboration. Le BP a maintenu un partenariat étroit et efficace tant avec les institutions nationales qu'avec les agences onusiennes. Le PAM est le partenaire opérationnel essentiel en matière de sécurité alimentaire pour les partenaires nationaux, est perçu comme un facilitateur, notamment en termes logistiques, et est apprécié pour ses opérations (ses avantages comparatifs), mais aussi pour sa capacité à soutenir les opérations de ses partenaires à travers ses services communs et les vols UNHAS, y compris durant la pandémie de COVID-19. Même si la collaboration avec les agences du SNU est bonne, elle ne s'est pas toujours traduite par une programmation conjointe effective et des résultats concrets. Le développement par le PAM d'une stratégie de communication et de plaidoyer claire relativement à ses avantages comparatifs à l'égard de ses partenariats avec le Gouvernement et les autres agences onusiennes est insuffisante.

**213. Le personnel du PAM ne s'est pas suffisamment approprié le PSP et sa logique de transition.**

La dynamique de concertation interne n'a pas assez associé l'ensemble du personnel du Bureau de pays, notamment au niveau des sous-bureaux. La forte rotation du personnel et le recours obligé aux consultants internationaux pour pallier le déficit d'attractivité des postes vacants du fait du contexte, a limité la rétention des connaissances des personnes impliquées dans la conception du PSP. Associé au rythme auquel les crises se sont succédées, cette perte de mémoire institutionnelle a contribué à la supplantation partielle des lignes directrices du PSP par l'urgence de répondre aux besoins humanitaires.

**214. La conception du PSP a insuffisamment intégré les risques liés au contexte tchadien et régional.**

Les risques associés aux faibles capacités nationales, à la fragilité des chaînes d'approvisionnement et à la mise en œuvre pratique des transferts monétaires n'ont pas été suffisamment pris en compte dans la conception et dans la mise en œuvre des interventions. Les capacités des partenaires nationaux, en particulier au niveau déconcentré et local, se sont avérées plus problématiques que prévu. Les activités du PSP ont été handicapées par des difficultés en matière de chaînes d'approvisionnement et des goulots d'étranglement institutionnels. Le BP a donc dû réagir à des situations de fait plutôt que d'anticiper les difficultés à venir, avec des conséquences parfois importantes sur la rapidité et l'efficacité des réponses.

**215. Le PAM a répondu aux besoins d'urgence des populations ciblées dans la proportion que lui a permis ses financements.**

Ces derniers ont été insuffisants au regard des besoins d'urgence et de résilience. Ils ont été reçus souvent tardivement, et ces retards se sont répercutés sur les activités correspondantes. Ils sont enfin dans leur grande majorité préaffectés à des activités spécifiques, à des profils de bénéficiaires, à des modalités de transferts ou à des zones géographiques. La préaffectation des ressources entre activités d'urgence et de résilience peut être justifiée dans un contexte relativement stable; elle devient toutefois problématique dans un contexte de crises multiformes, où l'agilité est nécessaire pour répondre aux besoins émergents. Avec une meilleure flexibilité, les réponses aux crises auraient pu être mieux coordonnées en réduisant le cloisonnement entre l'assistance intégrée et saisonnière et en améliorant la complémentarité entre activités.

**216. Le PAM a continué à assister les populations affectées et ses partenaires pendant la pandémie de COVID-19.**

Il a pris des mesures de protection des bénéficiaires dans le cadre des distributions, et assuré le transport du personnel humanitaire au cours d'une période où les vols commerciaux ont été interrompus. Les restrictions liées à la pandémie ont malgré tout représenté des facteurs limitants importants pour la mise en œuvre de la transition vers la résilience voulue par le PSP.

**217. Les arbitrages exigés par le contexte ont limité l'atteinte des objectifs ambitieux du PSP.**

Face aux besoins croissants et à la nécessité impérieuse de mieux appréhender la vulnérabilité des différents groupes de bénéficiaires, le PAM a choisi de préserver une large couverture des bénéficiaires afin de ne laisser personne de côté, et a progressivement réduit à 50 pour cent la taille de rations alimentaires et les montants des transferts monétaires distribués. Par ailleurs, toutes les personnes ciblées n'ont pu être assistées (province du Lac). L'assistance intégrée n'a pu être livrée de façon continue en raison de chaînes d'approvisionnement défaillantes au niveau des intrants nutritionnels, et certaines catégories de bénéficiaires, notamment les retournés, n'ont pas pu en bénéficier. L'assistance saisonnière pour aider à traverser la période de soudure entre les mois de juin et de septembre a connu quant à elle des retards de mise en œuvre.

218. **Les transferts monétaires se sont avérés être une modalité d'intervention appréciée par les bénéficiaires, mais difficile à mettre en œuvre.** Les ressources affectées à cette modalité de transfert ont été distribuées, mais ont été très insuffisantes par rapport aux besoins. La transition vers le système de gestion des informations des bénéficiaires et des transferts (SCOPE) s'est avérée plus compliquée que prévu. Le PAM et ses partenaires n'ont pas pu mobiliser les ressources humaines nécessaires pour réaliser la mise à l'échelle espérée. En raison des difficultés à travailler avec les petits détaillants locaux, la production et les marchés locaux n'ont pas été stimulés autant que prévu. Les transferts ont subi des retards importants. Par ailleurs, l'utilisation des bons d'achat s'est avérée restrictive, limitant la liberté de choix des bénéficiaires.

219. **Les résultats positifs d'activités de renforcement de la résilience** se basent sur l'expérience capitalisée au Niger en matière d'activités FFA, grâce à l'accent mis sur les femmes chefs de ménage, leurs financements pluriannuels et leur intégration avec les composantes nutritionnelles et d'alimentation scolaire. Cependant, l'intégration avec d'autres activités du BP a été moins effective, notamment avec celles concernant l'appui aux systèmes alimentaires locaux (l'appui aux infrastructures et aux actifs productifs agricoles, la production locale de farines enrichies, et l'approche HGSP) ou avec les activités d'adaptation et de mitigation du changement climatique. La coordination avec le Gouvernement dans l'approche HGSP reste faible, tandis que l'approche multisectorielle et l'ancrage dans les politiques institutionnelles restent à renforcer. L'avantage comparatif du PAM dans ce domaine reste à démontrer pour justifier l'élargissement de l'échelle face aux bailleurs.

220. **L'efficacité des mécanismes de mise en œuvre a été compromise par la centralisation de la planification et de la prise de décisions, ainsi qu'en termes de mobilisation et de rétention des ressources humaines adéquates.** Le BP a cependant mis en place d'importants efforts pour améliorer certains aspects de gestion interne et de planification avec les sous-bureaux. Cette transition est encore en cours, et les processus de prise de décisions internes n'ont pas été suffisamment décentralisés, agiles ou réactifs. Il a été difficile d'attirer, de retenir, et de motiver le personnel international et le personnel sous contrat de courte durée, y compris pour les postes clés. Une forte rotation du personnel (y compris pour le poste de directeur pays) a compromis la rétention des connaissances au sein du BP.

221. **L'analyse de la vulnérabilité et le ciblage des bénéficiaires ont été insuffisamment approfondis et dynamiques,** et pourraient bénéficier d'une approche qui tire parti des partenariats pour renforcer l'expertise de l'Équipe recherche, analyses et suivi (RAM). La mise en œuvre du PSP s'est appuyée sur une analyse de la vulnérabilité socioéconomique centrée surtout sur les réfugiés et dépendant des capacités des partenaires de mise en œuvre chargés du ciblage. Au niveau de la couverture des bénéficiaires et des méthodes de ciblage, la mise en œuvre et les résultats du profilage de 2017-2018 restent fortement contestés par certains partenaires clés ainsi que par certaines communautés de bénéficiaires (l'est du pays, le Lac), ce qui a perturbé la transition vers une approche de ciblage basée sur les besoins plutôt que sur le statut. Un déficit de communication entre les partenaires et les bénéficiaires s'est produit concernant l'exercice de profilage, qui doit être amélioré en vue d'assurer l'acceptation des résultats. Les capacités nationales de ciblage restent faibles et la couverture du registre social unifié est limitée, malgré un appui ponctuel fourni par le PAM.

222. **L'approche NHDP est restée peu explicite dans le PSP,** notamment vis-à-vis du volet consolidation de la paix et, dans une moindre mesure, du volet développement. Elle figure d'ailleurs peu dans les politiques et stratégies nationales. Malgré le fait que le PAM est engagé dans différents cadres de concertation, la coordination entre le PAM et les autres partenaires appuyant des dynamiques NHDP reste limitée, et le rôle du PAM dans les volets cohésion sociale et paix reste débattu au sein du personnel du PAM et des donateurs.

223. **Les objectifs transversaux du PSP (genre, protection, AAP) ont été peu intégrés dans les différentes activités.** Il n'existait pas d'arrangement organisationnel qui porte l'intégration des thèmes transversaux au sein du BP, ni de ressources humaines et financières adéquates pour assurer une intégration systématique.

224. **Des efforts ont été entrepris pour une meilleure intégration de la dimension genre dans la programmation de l'alimentation scolaire, de la résilience et de la création d'actifs.** Cependant, le volet autonomisation des femmes n'a pas suffisamment été pris en compte dans toutes ses dimensions, et le BP n'a pas encore développé de plan d'action pour les questions de genre. Malgré le fait que les femmes

et filles sont priorisées dans le ciblage du PSP, cette priorisation n'est pas reflétée dans les proportions de femmes et de filles assistées, et peu d'analyses des données ventilées par genre ont été réalisées.

225. **Les mécanismes de retour d'information et de réclamations de la communauté sont rarement utilisés.** Les réclamations et les conclusions de l'enquête post distribution ne sont pas partagées avec les partenaires, ce qui ne leur donne pas la possibilité de comprendre les perspectives des bénéficiaires et les résultats du programme. La protection est une dimension programmatique relativement nouvelle. Bien que le PAM gère la ligne téléphonique interagences pour la Prévention de l'exploitation et des abus sexuels (PEAS) et participe aux activités des groupes de travail, il n'a pas encore suffisamment dépassé le stade du changement de mentalité consistant à "ne pas nuire" pour comprendre pleinement les questions de protection et être en mesure d'en rendre compte.

226. **Les progrès dans la réalisation des objectifs nutritionnels et transversaux ne sont pas reportés clairement et de manière quantifiée.** Le suivi a été limité en raison du manque de clarté sur la division des responsabilités entre les gestionnaires d'activités, les points focaux et l'équipe RAM. Le PAM est engagé sur les dimensions transversales dans des cadres de concertation nationaux et régionaux, et contribue à un certain nombre d'interventions conjointes, notamment dans les zones frontalières, mais il a été difficile de quantifier sa contribution en raison du manque de suivi adéquat.

## 3.2. RECOMMANDATIONS

Tableau 9: Recommandations stratégiques et opérationnelles

N°	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
<b>1</b>	<b>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.</b>				
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
<b>2</b>	<b>Améliorer l'adéquation du diagnostic de risque, de la programmation et de la communication dans le contexte de la mise en œuvre.</b>				
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

N°	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
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
<b>3</b>	<b>Améliorer la flexibilité, l'intégration et la complémentarité entre les différentes activités.</b>				
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		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
	œuvre du plan d'action relatif à l'alimentation scolaire utilisant la production locale.				
<b>4.</b>	<b>Mieux articuler les approches transversales et veiller à ce qu'elles reposent sur des analyses solides.</b>				
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
<b>5</b>	<b>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.</b>				
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.				
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.				

N°	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
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

<b>AAP</b>	<i>Accountability to Affected Populations</i> – Redevabilité aux populations affectées
<b>ANADER</b>	Agence nationale d'appui au développement rural
<b>BMZ</b>	<i>Bundesministerium Für Wirtschaftliche Zusammenarbeit</i> – Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement
<b>BP</b>	Bureau de pays
<b>BPU</b>	<i>Budget and Programming Unit</i> – Unité de budget et de programmation
<b>CBT</b>	<i>Cash Based Transfers</i> - Transferts monétaires
<b>CEQAS</b>	<i>Central Evaluation Quality Assurance System</i> – Système d'assurance qualité des évaluations centralisées
<b>DANSS</b>	Direction de l'alimentation, de la nutrition et de la santé scolaire
<b>DGV</b>	Distribution générale de vivres
<b>DIZA</b>	Programme de développement inclusif dans les zones d'accueil
<b>DNTA</b>	Direction de la nutrition et de technologie alimentaire
<b>EDS</b>	Effet direct stratégique
<b>ENSA</b>	Enquête nationale de sécurité alimentaire
<b>FAO</b>	<i>United Nations Food and Agriculture Organisation</i> – Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.
<b>FCP</b>	Fonds de consolidation de la paix
<b>FFA</b>	<i>Food for Assets</i> – Assistance alimentaire contre biens communautaires
<b>FGD</b>	<i>Focus Group Discussion</i> – Groupe de discussion
<b>FIDA</b>	Fonds international de développement agricole
<b>HDP/NHDP</b>	(Nexus) humanitaire-développement-paix
<b>HGSF</b>	<i>Home Grown School Feeding</i> – Programme d'alimentation scolaire basée sur la production locale
<b>INSEED</b>	Institut national de la statistique, des études économiques et démographiques
<b>IPP</b>	<i>Import Parity Price</i> – Prix paritaire à l'importation
<b>M&amp;E</b>	<i>Monitoring and Evaluation</i> – Suivi et évaluation
<b>MAG</b>	Malnutrition aiguë globale
<b>MAM</b>	Malnutrition aiguë modérée
<b>NBP</b>	<i>Needs-Based Plan(s)</i> Plan(s) d'estimation des besoins
<b>OCHA</b>	<i>United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i> – Bureau de la coordination des affaires humanitaires
<b>ODD</b>	Objectif(s) de développement durable
<b>OEV</b>	<i>Office of Evaluation</i> – Bureau de l'évaluation du PAM
<b>OIM</b>	Organisation internationale pour les migrations
<b>OMS</b>	Organisation mondiale de la santé
<b>ONASA</b>	Office national d'appui à la sécurité alimentaire
<b>ONG</b>	Organisation non-gouvernementale
<b>PAM</b>	Programme alimentaire mondial
<b>PARCA</b>	Programme d'appui aux réfugiés et aux communautés d'accueil
<b>PDM</b>	<i>Post Distribution Monitoring</i> – Enquête de suivi post distribution
<b>PEAS</b>	Prévention de l'exploitation et des abus sexuels
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut

<b>PND</b>	Plan national de développement
<b>PNISR</b>	Plan national d'investissement du secteur rural
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le développement
<b>PSP</b>	Plan stratégique de Pays
<b>RBD</b>	<i>Regional Bureau Dakar</i> – Bureau Régional de Dakar
<b>REACH</b>	<i>Renewed Effort Against Child Hunger</i> – Initiative Renouveler des efforts de lutte contre la faim chez les enfants
<b>SB</b>	Sous-bureau
<b>SISAAP</b>	Système d'informations sur la sécurité alimentaire et d'alerte précoce au Tchad
<b>SMART-SENS</b>	<i>Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transition/Standardized Expanded Nutrition Surveys</i> - Enquêtes nutritionnelles
<b>SNU</b>	Systèmes des Nations Unies
<b>SUN</b>	<i>Scaling Up Nutrition</i> – Mouvement pour le renforcement de la nutrition
<b>TDC</b>	Théorie du changement
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UNEG</b>	Groupe des Nations Unies pour l'évaluation
<b>FNUAP</b>	Fonds des Nations Unies pour la population
<b>UNHAS</b>	<i>United Nations Humanitarian Air Service</i> – Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies
<b>HCR</b>	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> – Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
<b>UNICEF</b>	<i>United Nations Children's Fund</i> – Fonds des Nations unies pour l'enfance
<b>USD</b>	Dollars des États-Unis
<b>VIH/SIDA</b>	Virus de l'immunodéficience humaine/Syndrome d'immunodéficience acquise
<b>XAF</b>	Franc CFA – Franc centrafricain

**Bureau de l'évaluation**

**Programme alimentaire mondial**

Via Cesare Giulio Viola 68/70

00148 Rome, Italie

Tél.: +39 06 65131 [wfp.org/independent-evaluation](http://wfp.org/independent-evaluation)