



FIDA
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
Comité de l'évaluation - Trente-deuxième session

Rome, 9 décembre 2002

RÉPUBLIQUE DU TCHAD
ÉVALUATION INTERMÉDIAIRE DU
PROJET DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE DES OUADIS DU KANEM

RÉSUMÉ

Sigles et acronymes

iii

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION	1
II.	CONTEXTE ET CONCEPTION DU PROJET, MISE EN ŒUVRE ET RÉSULTATS	1
	A. Zone et contexte d'intervention, groupe cible	1
	B. Objectifs, stratégie d'intervention et composantes selon la conception initiale	2
	C. Partenariat, montage institutionnel et conditions de mise en œuvre	3
	D. Moyens mis en œuvre et principales réalisations par composante	4
III.	IMPACT DU PROJET	8
	A. Portée des effets potentiels des réalisations du projet	8
	B. Impact sur les ressources matérielles et financières des ménages	9
	C. Impact sur les ressources humaines	10
	D. Impact sur le capital social et les capacités collectives	12
	E. Impact sur la sécurité alimentaire et les revenus des ménages	13
	F. Impact sur l'environnement	14
	G. Impact sur les institutions, les politiques et le cadre réglementaire	14
IV.	CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS	14
V.	RECOMMANDATIONS	16
	A. Justification d'un nouveau projet au Kanem	16
	B. Transition	17
	C. Recommandations pour le nouveau projet	17
	D. Recommandations relatives aux CLA	18
	E. Montage institutionnel	19

SIGLES ET ACRONYMES

CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CLA	Caisses locales autogérées
CNDK	Comité national de développement du Kanem
COGES	Comité de gestion
CRDK	Comité régional de développement du Kanem
CSS	Composante sociosanitaire
DHA	Direction de l'hydraulique et de l'assainissement
DSK	Délégation sanitaire du Kanem
FBS	Fonds belge de survie
FDG	Fonds de développement des groupements
GIE	Groupement d'intérêt économique
GV	Groupement villageois
IMF	Institution de microfinance
LRVZ	Laboratoire de recherche vétérinaire et zootechnique de Farcha
ONDR	Office national du développement rural
OP	Opérateur principal (ONDR-CIRAD)
PDAOK	Projet de développement agricole des ouadis du Kanem
PDASP	Projet de développement agro-sylvo-pastoral (UNSO)
PMA	Paquet minimum d'activités
PPLCD	Programme pilote de lutte contre la désertification
PTBA	Programme de travail et budget annuel
SECADEV	Secours catholique pour le développement
UGP	Unité de gestion du projet
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UNSO	Bureau de la lutte contre la désertification et la sécheresse

RÉPUBLIQUE DU TCHAD
ÉVALUATION INTERMÉDIAIRE DU
PROJET DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE DES OUADIS DU KANEM

RÉSUMÉ

I. INTRODUCTION

1. Le Projet de développement agricole des ouadis du Kanem (PDAOK) est la deuxième intervention du FIDA au Tchad, pays sahélien enclavé, parmi les plus pauvres du monde et confronté depuis un quart de siècle aux calamités naturelles et aux conflits armés à répétition.
2. Le projet a été conçu en 1993 et approuvé en avril 1994 au titre du Programme spécial du FIDA pour les pays d'Afrique subsaharienne touchés par la sécheresse et la désertification. L'accord de prêt (n° SRS 041 TD) d'un montant de 5,76 millions de USD a été signé en octobre 1994 pour une durée de six ans. Le prêt a été accompagné d'un don SOF de 370 000 USD.
3. Le projet a effectivement démarré en octobre 1995 sous la tutelle du Ministère de l'agriculture et la supervision du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS). Il a bénéficié pendant ses premières années d'une assistance technique internationale financée par la France (780 000 USD). En 1996 a été ajouté un volet complémentaire de test d'une technologie mécanisée de "*water harvesting*" (Valerani/Nardi), dénommé programme pilote de lutte contre la désertification (PPLD), financé par deux dons successifs de l'Italie totalisant 1 million de USD. Enfin, une composante sociosanitaire (CSS) a été ajoutée au projet initial en 1997, financée par un don du Fonds Belge de survie (FBS) de 84,5 millions de FB (accord de don d'octobre 1997, pour une durée de 5 ans). Au total, l'ensemble des apports extérieurs mobilisés dépassait 10 millions de USD (dont plus de 40% de don). La contrepartie nationale était de 1,1 million de USD (exemption de taxes et salaires des fonctionnaires).
4. Une mission d'examen à mi-parcours du FIDA a été conduite fin 1998. La date de clôture du prêt, initialement prévue en décembre 2002, a été reportée à juin 2002. Celle du don FBS, initialement prévue en octobre 2003 a dû être anticipée à 2002. Le Gouvernement tchadien a adressé au Fonds, en juin 2001, une demande d'évaluation intermédiaire préalable à la préparation d'une seconde phase du projet.
5. L'évaluation intermédiaire du PDAOK a été conduite entre décembre 2001 et février 2002. Elle s'est achevée par un atelier de validation à Mao, chef-lieu de région du Kanem. L'atelier a été présidé par le Directeur général du Ministère de l'agriculture. Tous les partenaires opérationnels du projet y ont participé ainsi que 30 délégués paysans désignés par leurs pairs.

II. CONTEXTE ET CONCEPTION DU PROJET, MISE EN ŒUVRE ET
RÉSULTATS

A. Zone et contexte d'intervention, groupe cible

6. Le Kanem est une région à climat sahélo-saharien située au nord et au nord-est du lac Tchad. Elle est caractérisée par un paysage de steppe aride sur dunes de sable. Les cuvettes interdunaires sont appelées "ouadis" quand elles présentent un sol limono-argileux et une nappe phréatique locale peu profonde et parfois affleurante. Il existe au Kanem plusieurs milliers de ouadis, dont seulement quelques centaines sont cultivées en palmeraies et en petites cultures irriguées. La pluviométrie annuelle varie de 350 à 100 mm du sud au nord. La saison sèche de neuf mois est caractérisée par des températures élevées, des vents fréquents et desséchants, une évapotranspiration très forte.



7. Le PDAOK intervient dans la moitié sud de l'ex-préfecture du Kanem. La densité de population y est de l'ordre de 5 habitants/km², regroupés en villages dispersés au bord des ouadis et en campements nomades. Les principales langues sont le Kanembou, le Gorane et l'Arabe. La grande majorité de la population est constituée d'agriculteurs et d'agropasteurs sédentaires. La base de l'économie régionale comprend l'élevage extensif, la culture du mil dunaire sous pluie et la culture dans les ouadis sur de petites superficies irriguées au "chadouf" (blé et maraîchage). L'émigration masculine est très fréquente. La population du Kanem souffre d'un appauvrissement général et d'un déficit alimentaire structurel dû aux sécheresses récurrentes depuis 1970. En 1993, le revenu per capita en milieu paysan était estimé entre 50 et 120 USD par an. La population rurale est analphabète à près de 90%. Avant le PDAOK, le Kanem n'avait bénéficié que de quelques rares opérations de développement agricole localisées, le plus souvent conduites par des ONG internationales. Un projet pilote de développement agro-sylvo-pastoral du Bureau de la lutte contre la désertification et la sécheresse (UNSO) a été mis en œuvre de 1992 à 1997 et devait préparer le terrain au PDAOK.

8. Le projet est basé à Mao, chef-lieu de région (17 000 habitants) et résidence du Sultan du Kanem, chef traditionnel des *kanembou*. La zone est très enclavée et les communications difficiles (circulation sur pistes de sable exclusivement en véhicule 4x4 ou en dromadaire).

B. Objectifs, stratégie d'intervention et composantes selon la conception initiale

9. **L'objectif "général"** du PDAOK était *"d'une part d'améliorer la sécurité alimentaire et le revenu des populations agricoles de la zone et, d'autre part, de réduire la vulnérabilité des plus pauvres face à la dégradation de l'environnement et de protéger le potentiel productif de la région"*.

10. **L'objectif "immédiat"** était *"d'amener les paysans à prendre progressivement en charge leur développement et de devenir de plus en plus autonomes vis-à-vis des structures d'encadrement, ce qui devait permettre (...) de réduire les charges récurrentes après projet"*.

11. **Le groupe cible** était constitué des agriculteurs sédentaires dont les activités reposent sur l'exploitation des ouadis et des dunes environnantes, avec priorité aux exploitations dirigées par des femmes. Le projet devait intervenir dans six petites zones (90 villages), réparties entre les sous-préfectures de Nokou, Mao et Moussoro et comptant une population estimée à 5 400 familles (37 800 habitants). Il était estimé que 95% de cette population bénéficierait du projet, dont 3 600 familles pour l'adduction d'eau villageoise, 2 700 pour la vulgarisation agricole, 768 pour l'amélioration des systèmes d'exhaure, 1 800 pour la diffusion de caprins et les banques de céréales.

12. Le projet initial comprenait quatre composantes: i) animation et formation; ii) production agricole et commercialisation; iii) environnement et hydraulique villageoise; et iv) unité de gestion du projet. Une cinquième composante sociosanitaire (CSS) s'est ajoutée en 1997. Les produits attendus sont détaillés dans la section D ci-après.

13. **La stratégie du projet** devait appliquer systématiquement une "approche participative" et être conforme à la politique du pays qui mettait l'accent sur "la mobilisation et la structuration des communautés villageoises en groupements d'intérêt économique". Les actions ne devaient être menées "qu'en réponse à une demande précise des communautés", reposer sur des relations contractuelles entre les groupements et leurs partenaires et être accompagnées d'efforts systématiques de formation directe des paysans. Enfin, tous les équipements de production et intrants devaient être "fournis aux paysans aux coûts réels (à crédit) pour permettre la reproductibilité des actions".

14. Le développement de la petite agriculture irriguée dans les ouadis était de manière évidente au centre de la stratégie de développement et de sécurité alimentaire du PDAOK. Cependant, le projet avait dès le départ un caractère de développement rural intégré qui s'est encore renforcé par l'ajout ultérieur des composantes sociosanitaires et PPLCD.

15. **L'objectif de la composante sociosanitaire** (CSS) était d'améliorer l'état nutritionnel de la population. La malnutrition infantile devait être combattue par: i) l'amélioration de l'accessibilité à l'eau potable; ii) l'éducation nutritionnelle des mères; iii) l'introduction du système de recouvrement des coûts et la mise en place d'un "Paquet minimum d'activités" au niveau des centres de santé; et iv) l'alphabétisation des adultes et surtout des femmes.

C. Partenariat, montage institutionnel et conditions de mise en oeuvre

16. Le montage institutionnel était basé sur le principe d'opérateurs contractuels - dont un opérateur principal (OP) - passant des conventions annuelles avec une Unité de gestion du projet (UGP). L'UGP opérait sous la tutelle du Ministère de l'agriculture. Cependant, l'approbation des rapports d'activités et des programmes de travail et budget annuels (PTBA) relevait d'un comité national de développement du Kanem présidé par le Ministère du plan. Un comité régional présidé par le Préfet, devait quant à lui assurer la coordination entre les projets et administrations publiques régionales, examiner les PTBA et formuler des avis au comité national.

17. L'opérateur principal sélectionné fut l'Office national du développement rural (ONDR), principale institution publique de service agricole et rural au Tchad, associé au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) qui fournissait un assistant technique. L'ONDR-CIRAD était initialement en charge de la majorité des actions dans les composantes 1, 2 et 3. Ultérieurement deux autres opérateurs publics ont été recrutés pour les sous-composantes hydraulique agricole et alphabétisation. La composante sociosanitaire a été mise en oeuvre par trois opérateurs différents. Le PPLCD a été exécuté d'abord sous la responsabilité de l'OP, puis sous celle d'un sixième opérateur public (laboratoire de recherche vétérinaire et zootechnique de Farcha).

18. Le montage institutionnel s'est révélé lourd et le partenariat difficile à gérer. Dès le début les relations entre l'UGP et l'opérateur principal ont été conflictuelles. Le recrutement des opérateurs a mobilisé une énergie considérable et plusieurs n'ont été mobilisés que tardivement: la Direction de l'enseignement agricole en charge de l'alphabétisation, en 1999; la Direction du génie rural pour l'hydraulique agricole (DGRHA), en 1999; le laboratoire de Farcha pour le PPLCD, en 2000; et finalement le Secours catholique pour le développement (SECADEV) en charge de l'appui aux caisses locales autogérées, dont la convention n'a été signée qu'en 2002, (unique ONG intervenant dans le cadre du projet).

19. La mise en oeuvre mouvementée par l'introduction de nouvelles composantes et de nouveaux opérateurs a été encore davantage perturbée par la forte mobilité dans les positions clefs du partenariat de projet: pendant les six années de pleine activité du projet (1996-2001), il y a eu quatre directeurs de l'UGP et quatre superviseurs de l'UNOPS successifs, trois chargés de portefeuille du FIDA (différents de celui qui avait conçu le projet), deux chefs d'antenne de l'opérateur principal. Les deux assistants techniques ont achevé leur contrat à mi-parcours. En tenant compte également des changements au niveau du Ministère de tutelle et des autorités régionales, on constate que le groupe de personnes constituant le noyau du partenariat n'a jamais été stable pendant plus de deux ans.

20. Le dysfonctionnement du dispositif institutionnel s'est manifesté entre autres par un retard systématique dans l'approbation des PTBA par le Comité national de développement du Kanem (CNDK), qui a été généralement obtenue entre le mois de mars et le mois de juin de l'année concernée. Par ailleurs, les ruptures de trésorerie ont été fréquentes et ont perturbé l'exécution des travaux sur le terrain. Elles ont été dues à des dépassements d'allocation par catégories de financement (prêt et don) impliquant des réallocations et à un retard fréquent dans l'envoi des états de dépenses.

D. Moyens mis en œuvre et principales réalisations par composante

21. Au total le projet aura mobilisé, à travers l'UGP et les opérateurs, plus de 120 agents, fonctionnaires (27), animateurs, alphabétiseurs et chauffeurs contractuels. À la date d'achèvement, la quasi-totalité des financements était décaissée. Les fonds du don FBS ont été dépensés plus rapidement que prévu.

	Montant des engagements	Taux de décaissement en juin 2002
Prêt FIDA	4 100 000 DTS	96%
Don FIDA (SOF)	370 000 USD	100 %
Don France (FAC)	780 000 USD	100 %
Don Belgique (FBS)	84 500 000 BEF	95 %
Don Italie (2)	1 007 000 USD	90 %
Contribution État	1 197 000 000 FCFA	ND
Contributions bénéficiaires	186 000 000 FCFA	ND

22. Les dépenses de fonctionnement ont été très supérieures aux moyens initialement alloués à cette catégorie. Pour le prêt FIDA l'allocation initiale pour la partie "fonctionnement" s'élevait à 560 000 DTS (14% du total du prêt). En fin de projet, après deux réallocations, les décaissements sur cette catégorie atteignaient 1,26 million de DTS (32% du total des décaissements). En ce qui concerne le don FBS, l'allocation initiale pour le fonctionnement était de 12,8 millions de FB (15% du total). Les décaissements effectifs en fin de projet sont de 26,6 millions (33% du total). Le doublement des dépenses par rapport aux prévisions est en partie dû à une sous-estimation initiale des coûts de fonctionnement dans une région comme le Kanem. L'absence de routes, la dispersion des villages, l'éloignement de la capitale et les grandes distances à parcourir dans les dunes de sable impliquent des coûts de transport supérieurs aux normes sahéliennes. Mais il est également évident que ni l'UGP, ni les opérateurs n'ont su ou pu maîtriser ces coûts et que l'administration publique a parfois utilisé les véhicules et équipements du PDAOK à d'autres fins.

1. Réalisations de la composante animation rurale

23. Sous-composante groupements paysans et fonds de développement des groupements (FDG):

Produits attendus selon la conception initiale	Réalizations en décembre 2001
- 90 villages encadrés et élaboration de plans de développement villageois.	- 78 villages encadrés progressivement comptant 5 820 familles. Diagnostics sommaires et listes de priorités.
- 90 groupements villageois (GV) regroupant 5 100 chefs d'exploitation + des sous-groupements spécialisés.	- 25 GV formés, puis abandon de la formule inadaptée au contexte social. Ces GV ne fonctionnent pas. - 258 GIE spécialisés constitués (dont 119 féminins, 81 masculins et 48 mixtes). 65% des GIE (168), principalement des GIE féminins, sont considérés performants.
- Mobilisation d'environ 450 millions de FCFA du Fonds de développement des groupements (FDG) sous forme de crédit.	- FDG mobilisé à hauteur de 270 millions de crédit et 63 millions de subvention. Taux moyen de remboursement des crédits: 72%.
- Mise en place de 6 caisses cantonales à partir de l'année 3, regroupant les 90 GV.	- Création tardive de 4 caisses locales autogérées regroupant 73 GIE (pas encore fonctionnelles).

24. Le nombre de villages encadrés par le projet a évolué progressivement de 14 en 1996 à 65 en 1998 et 78 en 2000. Après l'échec de l'approche par groupement villageois (GV), la focalisation des activités du projet sur la création et l'appui à des groupements d'intérêt économique (GIE) de 15 à 20 membres a été judicieuse. Elle a permis aux villageois d'apprendre à gérer en commun des activités ou des services et d'amorcer un processus d'autonomisation vis-à-vis des autorités traditionnelles habituées à vivre du travail des paysans. La plupart de ces organisations sont effectivement maîtresses de leurs activités. Certaines de ces activités sont gérées en communs (banque



de céréales ou de semences, transport en dromadaire ou moulin à mil) mais dans la majorité des cas le service commun n'est que la gestion du crédit pour des activités productives individuelles (production agricole, petit commerce, élevage). La majorité des 4 600 membres de GIE sont des femmes qui trouvent avec les petits crédits un moyen de renforcer leur autonomie financière au sein du ménage.

25. On constate un taux de remboursement moyen des crédits très insuffisant, de l'ordre de 72%. Cette moyenne cache une grande diversité en fonction des types de crédit. En général, les crédits pour l'agriculture de ouadis ont été mal remboursés (41%), particulièrement les gros crédits destinés aux moyens d'exhaure (7% pour les motopompes et forages). Par contre le microcrédit monétaire alloué aux femmes pour le petit commerce a été relativement bien remboursé (87%), ainsi que ceux destinés aux banques de céréales (90%) et aux semences de mil (95%). Pour pratiquement tous les types de crédit, des apports personnels étaient demandés aux bénéficiaires, variant de 5% à 32%, avec une moyenne de 16%. Au total les apports paysans s'élèvent à 62 millions de FCFA pour 270 millions de crédit et 63 millions de subvention.

26. Pendant toute la durée du projet, le Fonds de développement des groupements a été géré par l'opérateur principal. Les intérêts sur crédit sont logés dans des sous-comptes bancaires à N'djaména au nom de chaque GIE qui en est informé, mais ne peut y accéder librement. Enfin la création tardive des caisses locales autogérées (pas encore fonctionnelles en décembre 2001) ne laisse aucune perspective de viabilité à cet embryon de système mutualiste, en l'absence d'un appui prolongé.

27. Sous-composante formation et alphabétisation:

Produits attendus	Réalisations
- 120 centres d'alphabétisation formant 12 000 personnes (prêt FIDA).	- 35 centres d'alphabétisation fonctionnant dans autant de villages en 2001 (sur financement du don FBS).
- 9 600 membres de GIE alphabétisés et postalphabétisés (CSS/don FBS).	- 842 personnes alphabétisées, dont 371 femmes (44%).

28. Cette sous-composante essentielle n'a démarré que très tardivement, sur financement du don belge et les résultats obtenus en 2000 et 2001 sont de ce fait très inférieurs aux attentes. La mission a constaté une forte demande d'alphabétisation, notamment de la part des femmes. Dans l'ensemble, les efforts de formation ont été faibles et les moyens prévus sous-utilisés. Le retard pris dans la composante alphabétisation n'a pas permis d'engager les autres programmes qui devaient la suivre.

2. Réalisations de la composante développement agricole et commercialisation

29. Sous-composante hydraulique agricole: amélioration ou installation de systèmes d'exhaure, amélioration des réseaux d'irrigation:

Produits attendus	Réalisations
- 250 consolidations de puits.	- 86 consolidations de puits.
- 450 bidons verseurs.	- 30 bidons verseurs.
- 20 motopompes.	- 32 motopompes sur forage.
	- 30 pompes à pédale sur forage.
	- 10 forages non équipés.
- Valeur des investissements à réaliser estimée à 330 millions de FCFA (à crédit).	- Valeur des investissements: 36 millions de FCFA (dont 22 millions à crédit, avec remboursement inférieur à 20%).
- Amélioration des réseaux d'irrigation.	- Pas d'amélioration des réseaux d'irrigation.

30. De toutes les activités du projet, la sous-composante hydraulique agricole était celle dont on attendait le plus grand bénéfice économique, principalement par l'expansion des superficies cultivées sous irrigation grâce à la technologie du "double bidon verseur" destinée à ouvrir à l'exploitation agricole les ouadis à nappe profonde. **Le résultat de cette composante est très décevant.** Peu



d'investissements ont été réalisés et parmi ceux-là plusieurs n'ont pas eu d'autres effets que d'endetter les producteurs. La technologie du double bidon verseur censée être testée et mise au point par le projet UNSO s'est révélée inadaptée à la zone et beaucoup trop coûteuse et risquée en l'absence de subvention à l'investissement. Pour les ouadis à nappe peu profonde, la tentative d'amélioration du système d'exhaure traditionnel a été un échec. Le point de vue des paysans exprimé lors de l'atelier d'évaluation final est sans appel: *“En ce qui concerne le volet hydraulique agricole dans les ouadis, les moyens mis à notre dispositions sont dérisoires”*.

31. La faible expansion des superficies cultivées en ouadi, (cf. chapitre “Impact du projet”) caractéristique très visible du PDAOK, a contribué à l'image négative que le projet a eu pendant ses premières années aux yeux du gouvernement. Deux résultats, malheureusement tardifs, peuvent cependant être mis au crédit de cette activité: la mise au point technique d'un nouveau système pour les ouadis à nappe profonde (simple bidon verseur) et l'introduction à titre pilote de forages en PVC dans les autres ouadis qui semble prometteuse. Ces innovations ont finalement été accompagnées d'une subvention partielle judicieusement introduite suite à la mission de revue à mi-parcours.

32. Sous-composante vulgarisation agricole et approvisionnement en intrants:

Produits attendus	Réalisations
- Introduction de variétés améliorées et de nouvelles espèces cultivées en ouadi.	- Diversification des cultures maraîchères et fruitières à petite échelle (dont plantation de 4 900 arbres fruitiers).
- Amélioration des techniques culturales.	- Pas ou peu de changement de technique culturale sur les cultures préexistantes.
- Placement de 2 700 lots de petit outillage.	- 390 lots de petit outillage (remboursement à 54%).
- Approvisionnement en semences.	- 32 millions de FCFA de crédit pour semences de ouadi, remboursé à 55%.
- Approvisionnement en produits et matériels de traitement phytosanitaire.	- 78 banques de semences de mil servant environ 1 400 familles par an.
- Diffusion de 1 800 noyaux caprins pour autant de femmes (3 600 têtes à crédit).	- 2 300 noyaux caprins (4 600 têtes à crédit).

33. Dans les ouadis, les réalisations en matière de “vulgarisation agricole” ont consisté principalement en approvisionnement en semences, plants et petit outillage. L'approvisionnement en semences maraîchères a été fréquemment critiqué pour être trop tardif et de qualité insuffisante. Les techniques culturales n'ont pratiquement pas été modifiées. En revanche, le projet a induit un début de diversification des cultures maraîchères et fruitières en introduisant de nouvelles espèces (carotte, pomme de terre, salade, agrumes). La pérennité de ces quelques acquis n'est pas assurée du fait que le projet a assuré lui-même l'approvisionnement au lieu de faciliter l'émergence de filières commerciales.

34. Les résultats plus significatifs ont été obtenus sur les cultures dunaires avec la mise en place de banques de semences de mil constituées par des crédits et/ou des subventions. Le dispositif a permis d'approvisionner en semences près de 1 400 familles en moyenne par an. L'intérêt de cette action ne vient pas tant de la qualité supérieure des semences que de la disponibilité en quantité suffisante et à un prix intéressant au moment des semis. La pérennité du système dépend de celle du crédit.

35. Le résultat de l'action de diffusion des noyaux caprins (deux chèvres à crédit + une en apport personnel) a été nettement supérieur aux attentes.

36. Sous-composante commercialisation, transformation et diversification des sources de revenus:

Produits attendus	Réalisations
<ul style="list-style-type: none"> - Information des populations sur les marchés et études sur les possibilités de transformation. - 30 banques de céréales. - Appui aux activités de petit commerce et à l'acquisition d'animaux de transport. 	<ul style="list-style-type: none"> - 44 banques de céréales constituées (51 millions de crédit remboursés à 90%, mais interrompu en 1999). - Allocation massive de crédits pour le petit commerce féminin (71 millions de FCFA, remboursés à 87%). - 372 dromadaires (28 millions de FCFA remboursés à 59%).

37. Les banques de céréales ont rencontré un succès certain pendant les premières années du projet: 610 tonnes de mil ont été apportées pour la constitution de 44 banques entre 1996 et 1998. À partir de 1999 ce type de crédit a été suspendu et le système s'est enrayé par le double effet d'une bonne récolte en 98 (prix bas en 99), puis une très mauvaise récolte en 2000 induisant des distributions massives de vivres PAM. Les conditions de rentabilité des banques de céréales ne sont pas remplies, surtout si l'imprévisibilité des aides alimentaires s'ajoute à celle de la production locale.

38. **Les réalisations du projet en matière de financement de petites activités commerciales ont été très supérieures aux prévisions.** En termes de montants alloués, c'est de loin la première catégorie de crédits (21% du total du fonds de développement des groupements (FDG). C'est aussi celle qui a touché le plus grand nombre de femmes.

3. Réalisations de la composante hydraulique villageoise et environnement

39. Sous-composante protection de l'environnement:

Produits attendus	Réalisations
<ul style="list-style-type: none"> - Reboisement dans les 90 villages sous forme de "bois villageois". - Approvisionnement en bois de chadouf importés. - Test de la technologie Valerani/Nardi pour reboisement à grande échelle (PPLCD). 	<ul style="list-style-type: none"> - 37 reboisements réalisés avec faible taux de reprise sauf réussite dans 8 villages de Ntiona très menacés par l'ensablement. - Placement de quelques centaines de foyers améliorés. - Échec des essais de reboisement sur demi-lune, reconversion du PPLCD vers l'amélioration de la culture pluviale.

40. Les réalisations du projet en matière de plantations de bois villageois ont été limitées et n'ont pas rencontré une forte demande, sauf dans quelques villages directement menacés par l'ensablement.

41. Le programme pilote de lutte contre la désertification (PPLCD), n'est pas à proprement parler une composante du PDAOK mais un projet parallèle, géré par l'UGP mais assez étranger à la démarche du PDAOK. Il a souffert d'une conception ambiguë (action de recherche-adaptative ou action de développement?) et d'une erreur stratégique initiale consistant à vouloir tester une technique de plantation d'arbres à grande échelle et sans protection contre le bétail, dans une zone de steppe ouverte à l'élevage extensif et transhumant. Sa réorientation vers un test des effets des demi-lunes sur les cultures de mil pluvial a été conduite de manière rigoureuse mais sur une durée insuffisante. Malgré des effets évidents sur l'augmentation et la sécurisation des rendements de mil, la rentabilité du système est loin d'être assurée. Enfin et surtout, la technologie mobilisant un tracteur lourd et un outillage sophistiqué apparaît très inadaptée au contexte du Kanem. Les pannes fréquentes ne sont tout simplement pas réparables dans un rayon d'au moins 200 km autour de Mao. Le choix du Kanem pour tester la technologie Valerani au Tchad s'est finalement avéré une erreur.

42. Sous-composante hydraulique villageoise:

Produits attendus	Réalisations
<ul style="list-style-type: none"> - Installation de 60 nouveaux forages équipés (prêt FIDA). - Installation de 30 nouveaux forages équipés et réhabilitation de 20 autres forages (don FBS). 	Réalisation de 100 points d'eau villageois dont: <ul style="list-style-type: none"> - 80 nouveaux forages équipés. - 20 forages réhabilités.

43. Les réalisations physiques sont pratiquement conformes aux objectifs dans ce domaine vital pour les populations. Les comités de gestion des points d'eau semblent par contre peu fonctionnels et la filière d'entretien et d'approvisionnement en pièces de rechange n'a pas été significativement améliorée.

4. Réalisations de la composante sociosanitaire

Produits attendus	Réalisations
<ul style="list-style-type: none"> - 25 centres de santé revitalisés et 6 nouveaux construits. - Programme de formation et supervision à tous les niveaux de la communauté, au COGES, aux districts et à la région. - Formation des cadres et agents de nutrition et des agents de santé. - Formation en nutrition au niveau des villages d'intervention du PDAOK (femmes éducatrices). - Alphabétisation (cf. para 28). - Construction ou réhabilitation de forages (cf. para 43). - Construction de 50 abreuvoirs et de 45 latrines. - Mise en place de 50 "comités eau". 	<ul style="list-style-type: none"> - 23 centres de santé revitalisés, 5 réfectionnés, 6 construits. - 25 agents de santé formés en microplanification, mais autres formations négligées. - Équipement des districts et de la DSK - 23 COGES mis en place. - Villages informés sur la cogestion et le cofinancement des centres de santé. - Cinq agents de nutrition, 30 agents de santé et 288 femmes éducatrices (dans 74 villages) formés. - 74 villages sensibilisés en nutrition. - Alphabétisation (cf. para 28). - Forages (cf. para 43). - Comités d'eau non fonctionnels.

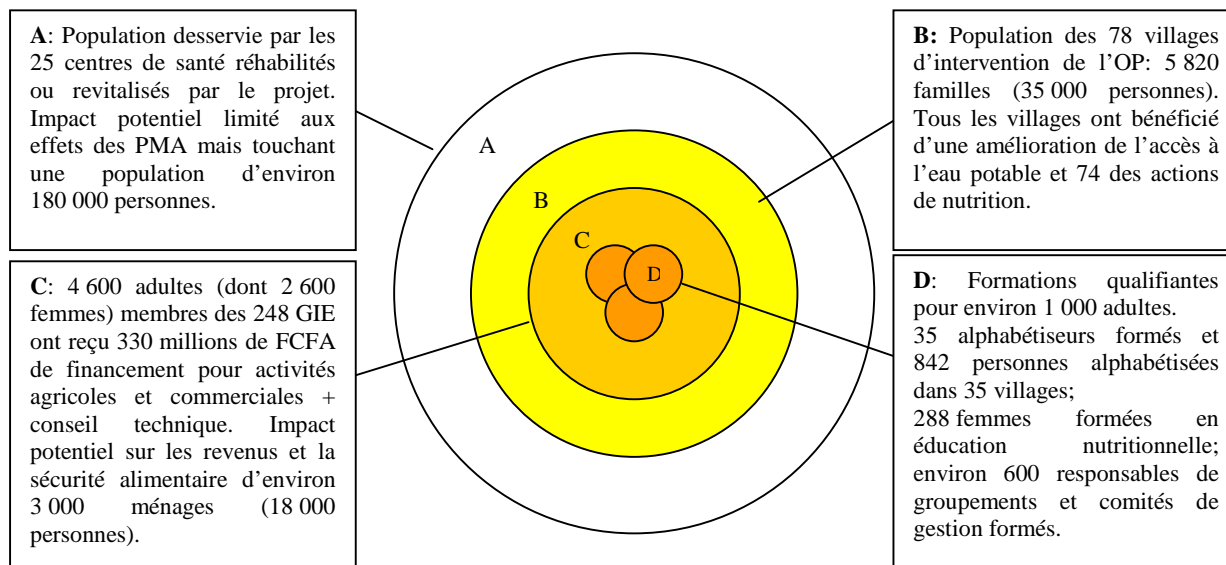
44. Les réalisations physiques de la CSS (centres de santé, équipements, forages) sont dans l'ensemble pratiquement conformes aux prévisions. On note que la plupart d'entre elles ont été achevées très récemment (entre 2000 et 2002). Les comités de gestion des centres de santé (COGES) sont en place et commencent à fonctionner.

45. La sous-composante éducation nutritionnelle a été bien exécutée. Par contre, l'action d'alphabétisation a des résultats très inférieurs aux prévisions. Plus généralement, tout le programme de formation (sauf en nutrition) a été négligé tant dans les villages qu'auprès des agents et cadres de la santé.

III. IMPACT DU PROJET

A. Portée des effets potentiels des réalisations du projet

46. Les multiples composantes du projet ont été conduites à différentes échelles mais, à l'exception des centres de santé couvrant une grande zone, la plupart des actions étaient bien concentrées dans les 78 villages d'intervention de l'opérateur principal. Le graphique de la page suivante résume la portée potentielle des effets des différentes actions réalisées. Ces effets ne sont pas tous mesurables et certains ne se sont pas encore pleinement réalisés (cf. sections B à F) mais le nombre de personnes ayant accès aux réalisations du projet est connu. Le cercle C représente la portée des effets potentiels correspondants à l'objectif stratégique du PDAOK ("améliorer la sécurité alimentaire et le revenu des populations agricoles").



NB: Dans les encadrés B et C les chiffres entre parenthèses concernant des nombres de personnes sont dérivés des nombres de ménages. Selon les sources, le nombre moyen de personnes par ménage dans la zone du projet varient de 4,8 à 7. La moyenne retenue ici est de 6 personnes par ménage.

47. À la date de l'évaluation intermédiaire, l'impact de certaines actions importantes, en particulier celles de la CSS (cercles A, B et D), commençait à peine à se matérialiser du fait que les réalisations étaient encore très récentes. C'était notamment le cas des investissements en hydraulique villageoise, de l'éducation nutritionnelle et de l'alphabétisation. La composante soin de santé primaire n'était pas achevée et les réactions des populations au nouveau dispositif de soins payants n'étaient pas encore stabilisées. De ce fait, l'appréciation de l'impact de la CSS par rapport à son objectif principal d'amélioration de l'état nutritionnel de la population est sans doute prématurée en décembre 2001. Par ailleurs, l'impact économique sur les ménages membres des GIE (cercle C) dépend du nombre d'années d'existence de ces groupements (150 GIE ont plus de trois ans d'activité).

48. Les sections suivantes résument l'impact estimé du projet selon la nomenclature en six catégories d'impact définie par la nouvelle méthodologie d'évaluation adoptée par le FIDA. Pour chaque catégorie d'impact, une note sur une échelle de 1 à 4 résume l'appréciation portée par la mission d'évaluation¹.

B. Impact sur les ressources matérielles et financières des ménages

49. Un des objectifs stratégiques du PDAOK était d'augmenter la superficie cultivée sous irrigation par une amélioration des systèmes d'exhaure dont dispose les ménages dans les ouadis déjà cultivés et par l'installation de nouvelles exploitations dans les ouadis à nappe profonde jusqu'alors non cultivés. **Dans ce domaine, l'impact du projet est très inférieur aux attentes.** Au vu des équipements dont le projet a permis l'acquisition, la mission d'évaluation estime que moins de 150 exploitants ont amélioré leur capacité d'irrigation. L'augmentation potentielle des superficies irriguées en ouadis serait de 50 à 60 ha et **l'augmentation effective de l'ordre de 30 ha, contre un effet attendu de + 790 hectares.** Par rapport aux superficies irriguées avant projet dans les 78 villages d'intervention, l'augmentation serait de l'ordre de 7%. Le taux de remboursement de ces équipements d'exhaure

¹ 1: impact important, comparable aux attentes 2: impact substantiel ou significatif, 3: impact modeste ou limité; 4: impact nul ou négligeable. Ces appréciations tiennent compte des objectifs et des moyens mobilisés.

relativement chers est jusqu'à présent très faible, ce qui a sans doute évité des phénomènes de décapitalisation.

50. Le projet a cependant eu d'autres effets sur les ressources productives des ménages. L'acquisition de noyaux caprins par environ 2 300 femmes a permis une vaste redistribution du petit élevage sédentaire, la plantation d'arbres fruitiers dans les ouadis (agrumes et dattiers principalement) aura un impact positif à plus long terme. Le petit outillage agricole a été amélioré et plus de 300 individus ou GIE ont acquis un dromadaire pour le transport et le commerce.

51. Enfin, pendant plusieurs années, environ 3 000 ménages ont pu accéder à un service de crédit diversifié. Dans beaucoup de régions rurales moins déshéritées d'Afrique subsaharienne, cet accès au crédit ne saurait être considéré comme un "impact" au sens d'un changement dans la vie des ruraux. Au Kanem, et particulièrement dans les villages d'intervention du PDAOK, il s'est agi d'une nouveauté, d'un accès à un nouveau type de ressources induisant des changements de comportements et une diversification des activités génératrices de revenus. Au total, les 330 millions d'apports du FDG (dont 270 millions à crédit) représentent un apport significatif pour des populations très pauvres: en moyenne plus de 100 000 FCFA par ménage (150 USD par famille).

52. Dans l'état actuel des choses ce changement n'est pas durable en l'absence d'un appui prolongé pour le développement d'une institution de microfinance. Par contre, si le processus engagé est poursuivi dans ce sens, son impact économique et social pourrait largement dépasser la portée actuelle du PDAOK.

53. Globalement l'impact actuel du projet sur les ressources matérielles et financières des ménages peut être considéré comme modeste (3) au regard des objectifs initiaux et du total des ressources mobilisées. Il en est surtout différent: faible sur les ressources productives en ouadis, mais significatif dans les autres domaines.

C. Impact sur les ressources humaines

54. **Amélioration des conditions sanitaires.** La réalisation de 100 points d'eau villageois permet aux populations de l'ensemble des villages d'accéder à une eau de qualité. On estime à 30 000 le nombre d'usagers de ces points d'eau. Une enquête menée fin 2001 (avant la finalisation des 30 derniers forages) indiquait que 62% des familles consommaient l'eau de forages dans les villages bénéficiaires du projet. Pour les raisons indiquées plus haut, les conditions d'entretien durable de ces investissements ne semblent pas encore réunies.

55. La sous-composante soins de santé primaire a eu un effet positif sur les taux de vaccination qui restent cependant encore très inférieurs aux objectifs:

	1997	2001
BCG (objectif 90%)	20%	25%
DTCP3 (objectif 80%)	9%	21%
Rouvax (objectif 80%)	13%	26%

56. Les taux de fréquentation des centres de santé ont d'abord connu une certaine réduction qui semble due d'une part à l'arrêt des distributions de rations sèches par l'UNICEF et d'autre part à l'introduction du principe de recouvrement des coûts des médicaments. Il semblerait que ce fléchissement soit provisoire et que la tendance soit en train de s'inverser. L'enquête menée par la mission d'évaluation montre que la qualité des soins dans les centres de santé reste nettement insuffisante, conséquence d'un personnel sous-qualifié et de la non-exécution des programmes de formation.

57. La formation nutritionnelle des mères a été une activité très appréciée dans la quasi-totalité des villages du projet (74). Après deux ans d'activité pédagogique, les comportements maternels ont effectivement évolué comme le montrent les résultats de l'enquête de la mission d'évaluation:

	Village témoins	Villages PDAOK
Pratique de l'allaitement exclusif avant 6 mois	3%	20%
Pratique du sevrage à l'âge adéquat	11%	47%

58. Les 288 femmes éducatrices formées dans les villages devraient poursuivre leurs activités de sensibilisation et il est probable que l'impact augmentera à l'avenir.

59. L'impact actuel du projet sur la situation nutritionnelle des enfants a fait l'objet d'une enquête anthropométrique en janvier 2002. En fonction des critères de ciblage du projet, les villages encadrés étaient des villages particulièrement défavorisés: enclavement, faible mise en valeur des ouadis, absence de projets précédents ou en cours, etc. Bien qu'aucune enquête anthropométrique n'ait été menée dans ces villages avant leur sélection, on peut faire l'hypothèse que la situation nutritionnelle moyenne dans ces communautés était particulièrement défavorable.

60. L'évaluation intermédiaire a procédé à une enquête comparative entre un échantillon de villages bénéficiaires et un échantillon de villages témoins. L'hypothèse des évaluateurs était celle d'un impact faible ou nul du projet sur le taux de malnutrition chronique (retard de croissance, indice taille-âge) du fait que les actions susceptibles d'avoir un impact sur cet indice ont été conduites trop récemment (2000-2001) pour que leurs effets soient perceptibles sur un échantillon d'enfants de 6 mois à 5 ans. On attendait par contre un impact visible sur les indices nutritionnels et sanitaires révélateurs des conditions récentes: malnutrition aiguë (indice poids-taille), périmètre brachial des enfants et indice taille-âge pour les très jeunes enfants de 6 à 17 mois.

61. De fait, les résultats de l'enquête montrent un taux de malnutrition chronique moyen (indice taille-âge) plus élevé dans les villages PDAOK que dans les villages témoins, respectivement 45% et 37%. Cependant, les données désagrégées par tranche d'âge révèlent une situation plus précise et assez différente:

Différentiel de taux de malnutrition infantile chronique par tranche d'âge (rapport entre taux en zone PDAOK et taux en zone témoins)

Âge des enfants	Différentiels des taux en Z-score	Différentiels des taux en % médiane
54 à 59 mois	21% / 13%	8% / 4%
6 à 17 mois	42% / 44%	18% / 25%

62. Les différentiels de taux de malnutrition chronique entre villages PDAOK et villages témoins semblent donc évoluer positivement en fonction des tranches d'âge: chez les enfants les plus âgés (ceux dont la croissance est la moins susceptible d'avoir été affectée par les actions de la CSS) la situation est nettement plus mauvaise dans les villages du projet par rapport aux villages témoins. Chez les enfants très jeunes dont la croissance a eu lieu entièrement après les principales réalisations de la CSS, on constate que le différentiel s'inverse: la situation est légèrement meilleure dans les villages bénéficiaires du projet.

63. Les taux de malnutrition aiguë (indice poids-taille) sont révélateurs des conditions sanitaires et nutritionnelles récentes des enfants, le différentiel entre zone PDAOK et zone témoin sont les suivants:

	Taux en Z score	Taux en % de la médiane
Différentiels de taux de malnutrition aiguë globale chez les enfants de 6 à 29 mois	18% / 20%	13% / 16%
Différentiel de taux de périmètre brachial des enfants inférieur à 120 mm		8% / 10%



64. Ces différentiels sont faibles mais indiquent une situation présente légèrement meilleure dans les villages PDAOK par rapport aux villages témoins. Ce résultat serait peu significatif si la situation de départ des villages bénéficiaires et témoins avait été la même. Mais on a vu que la situation nutritionnelle moyenne dans les villages PDAOK était originellement moins bonne que dans les villages témoins. On peut en déduire un début d'impact positif des actions de la composante sociosanitaire (eau potable, éducation nutritionnelle, soins de santé primaires) sur l'état nutritionnel dans des villages souffrant au préalable de conditions particulièrement défavorables. Cet indice d'une légère amélioration ne doit cependant pas faire illusion. Les taux de malnutrition infantile restent scandaleusement élevés dans l'ensemble de la zone.

65. **Alphabétisation.** L'impact du projet sur le taux d'alphabétisation des adultes reste beaucoup trop faible pour les raisons évoquées plus haut. Les résultats atteignent à peine 8% des objectifs initiaux. Les 27 alphabétiseurs villageois formés et le matériel pédagogique réalisé constituent cependant une ressource pour la région qu'il serait regrettable d'abandonner. Localement, la mission a constaté des effets indirects positifs de l'alphabétisation des femmes sur le taux de scolarisation des filles (cas du village de Ntiona où la quasi-totalité des filles en âge scolaire sont maintenant envoyées à l'école).

66. Globalement, l'impact sur les ressources humaines, en tenant compte de la date de l'évaluation par rapport à celle des réalisations, peut être considéré comme significatif (2) en matière sanitaire et modeste (3) en matière d'éducation et de formation.

D. Impact sur le capital social et les capacités collectives

67. C'est dans ce domaine que l'impact du projet est le plus significatif. Certes, l'objectif ambitieux de "prise en charge de leur propre développement" par les populations de 90 villages organisées en GV, gérant leurs propres fonds (FDV) et fédérés dans des caisses cantonales n'est pas atteint. Cependant, les centaines de GIE constitués et fonctionnels depuis plusieurs années, dont les deux tiers sont considérés comme performants, représentent un changement très appréciable dans un milieu préalablement dépourvu d'organisations paysannes à caractère professionnel et habitué à se positionner face aux pouvoirs publics en victime des calamités naturelles sollicitant une aide alimentaire.

68. Une enquête d'opinion menée en 2001 révèle, qu'après l'accès au crédit, le plus important changement induit par le projet dans ces groupements est perçu comme "*le renforcement de l'entente, de la solidarité, de la transparence et de l'esprit d'équipe*". Ce nouveau capital social s'est construit sur des affinités familiales ou de voisinage et principalement en groupes féminins et masculins séparés. Indépendants des structures hiérarchiques traditionnelles, ces groupes sont des lieux d'autonomisation économique. La grande majorité des crédits sollicités par les GIE sont redistribués à leurs membres pour leurs propres activités individuelles. Au Kanem ces "GIE de crédit" sont une nouveauté et sont ressentis comme un grand progrès, en particulier par les femmes.

69. Un autre changement perceptible et clairement exprimé par les populations se situe dans leurs rapports avec le projet. Le stade du "bénéficiaire passif" est dépassé. D'une part les apports personnels aux activités ou investissements promus par le projet sont importants, d'autre part la critique et l'exigence deviennent plus libres. À cet égard les erreurs commises par le projet en matière d'hydraulique agricole ou de retard dans l'approvisionnement en semences ont permis d'assainir les relations entre producteurs et techniciens, les premiers "demandant à voir" et les seconds devant faire la preuve du bien-fondé de leurs messages techniques. Au cours de la mission, les villageois ont à plusieurs reprises insisté sur le fait qu'ils étaient "*en train d'apprendre à gérer la collaboration avec un projet*".



70. Par contre le projet a peu contribué à renforcer les relations entre paysans et opérateurs privés (commerçants et artisans). Il a pris lui-même en charge les fonctions d'approvisionnement en intrants et matériels au lieu de faciliter l'établissement de relations commerciales plus saines et durables en partant de l'existant dans la région. La professionnalisation de quelques artisans puisatiers/foreurs qui commencent à travailler pour des privés est la seule exception notable dans ce domaine.

71. Globalement, l'impact du projet sur le capital social est considéré substantiel (2).

E. Impact sur la sécurité alimentaire et les revenus des ménages

72. L'objectif général du PDAOK était *“d'améliorer la sécurité alimentaire et le revenu des populations agricoles de la zone et, d'autre part, de réduire la vulnérabilité des plus pauvres face à la dégradation de l'environnement”*. Le crédit, en particulier les crédits pour le petit commerce et pour le transport, ont favorisé une **diversification des activités génératrices de revenus** dans les villages et un meilleur accès aux céréales disponibles dans la région voisine du lac Tchad. Le programme petits ruminants a permis une **redistribution du cheptel caprin** en faveur des femmes. L'approvisionnement en semences de mil a levé une contrainte à **l'expansion des superficies cultivées sous pluie**. Les banques de céréales ont joué un rôle positif de **sécurisation de l'accès aux vivres** en période de soudure (jusqu'en 1999). Dans une moindre mesure on observe **un début de diversification de cultures maraîchères et fruitières** dans les ouadis et une légère augmentation des superficies cultivées. Ces cinq types d'effets combinés ont contribué à l'amélioration de la sécurité alimentaire et des revenus chez les ménages membres de GIE actifs depuis plusieurs années, estimés à environ 2 000 à 2 500 (soit 12 000 à 15 000 personnes). Le manque de données sur les budgets familiaux ne permet pas de chiffrer avec précision ces évolutions en termes d'ampleur des augmentations de revenus et de sécurité alimentaire. Les enquêtes de la mission d'évaluation n'ont pas permis de combler cette lacune. Les récits de membres de GIE interviewés montrent cependant que ces améliorations sont tangibles.

Récit de Halimé Adam, décembre 2001, village de Gladinga

“J'ai 48 ans, mon mari est parti au sud depuis cinq ans, je vis avec mes quatre enfants. J'ai adhéré au groupement depuis cinq ans, juste deux jours après le départ de mon mari. Le projet m'avait d'abord donné deux chèvres, mais j'en ai six maintenant, puis un prêt à travers le groupement pour faire le petit commerce. Maintenant mon commerce fonctionne bien, je vends du beurre de vache, de la spiruline, des légumes mais surtout du maïs que j'envoie les hommes acheter au Lac.

Je ne faisais rien avant le projet. Ce que mon mari gagnait comme garde du représentant du Sultan ne nous permettait de manger qu'une fois tous les deux jours. Maintenant, avec mon commerce, mes enfants mangent trois fois par jour. Je ne suis plus considérée comme une femme pauvre, puisque j'ai des chèvres, deux chameaux, des tasses, des couvertures et du mil en stock. J'ai construit une maison de trois chambres en banco (argile). J'ai acquis tous ces biens grâce au projet.”

Récit de Mahamat Ibni Mahamat et Mariam Oumar, décembre 2001, village de Kayarom

“J'ai 42 ans et ma femme 33, nous avons cinq enfants. Avant le projet je partais chaque année au lac Tchad pour travailler comme surveillant des champs à 20 000 FCFA par mois. Avec le démarrage du projet j'ai décidé de travailler dans les ouadis. Avec quelques amis nous avons créé un groupement et avons bénéficié d'un prêt pour l'achat de 4 chameaux pour le transport, puis d'un crédit pour le stockage de céréales et d'un troisième crédit pour l'achat de semences et d'outils. Ma femme fait aussi partie d'un groupement. À nous deux, nous avons maintenant 6 bœufs, 12 chèvres, 3 chameaux, nous disposons d'une parcelle dans le ouadi que nous cultivons et dont nous vendons les produits.

Avant il n'y avait que deux maisons en banco dans le village, on en compte plus de 20 actuellement. Mes enfants mangent à leur faim, je paie l'école pour deux d'entre eux qui sont à Mao. Allah hamdourlaï, je ne suis plus pauvre grâce à ce projet”

73. Au regard de l'objectif général du PDAOK, l'impact actuel sur la sécurité alimentaire et les revenus peut être considéré comme substantiel (2) pour les membres des GIE actifs depuis plus de trois ans. Cet impact reste toutefois dépendant de la fonction crédit dont la pérennité n'est pas assurée en l'absence d'un nouveau projet.

F. Impact sur l'environnement

74. Les actions visant la protection de l'environnement (plantations d'arbres) avaient deux objectifs: faire obstacle à l'ensablement des ouadis ou des villages par des dunes mobiles et constituer ou reconstituer des ressources ligneuses pour les villageois. Globalement ces actions sont considérées comme un échec. Seuls quelques villages du secteur de Ntiona où les problèmes d'ensablement étaient réellement préoccupants ont réussi leurs plantations. Ailleurs, l'impact est négligeable et peut être même négatif dans certains cas du fait des coupes réalisées pour la constitution de haies mortes d'épineux destinées à protéger les jeunes plants. A posteriori, la validité d'une action systématique de plantation d'arbres en bordure des ouadis apparaît discutable. Les phénomènes d'ensablement sont localisés. Les actions auraient dû être davantage ciblées et les moyens mis en œuvre plus importants (subvention pour des clôtures grillagées et pour l'arrosage des plants).

75. L'idée de reboisement (ou plutôt de boisement) à grande échelle par des plantations sur demi-lunes, qui justifiait initialement le PPLCD était sans doute déplacée dans une zone d'élevage extensif où la dent du bétail est omniprésente hors saison de culture. De fait, l'orientation du PPLCD a été complètement modifiée à partir de 1998 pour en faire un projet pilote de sécurisation et d'intensification des cultures de mil pluvial sur les flancs de ouadis, avec les résultats déjà évoqués. Globalement, l'impact du projet sur l'environnement est considéré comme très faible (4) au regard des objectifs.

G. Impact sur les institutions, les politiques et le cadre réglementaire

76. En dehors des effets tangibles sur les organisations paysannes évoqués plus haut, et l'amorce d'un processus qui pourrait conduire à terme à une institution locale de microfinance, l'impact institutionnel du projet est limité au service de santé de base du Kanem. Ce service public régional a bénéficié d'importants investissements en infrastructures et équipements et sa politique de recouvrement des coûts (instituée précédemment) a pu commencer à se mettre en œuvre. Un impact sans doute plus important et durable aurait pu être obtenu si les moyens prévus pour la formation des personnels avaient été davantage mobilisés. Au niveau central, le projet n'a pas eu d'effet sur les politiques et le cadre réglementaire national.

IV. CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS

77. Le PDAOK a eu un impact global inférieur aux attentes, surtout en matière d'augmentation de la production agricole irriguée, pour laquelle les espoirs étaient exagérément optimistes au vu des technologies disponibles. L'impact sur la situation sanitaire et nutritionnelle est encore en phase d'émergence du fait des réalisations très récentes. Malgré tout, les changements induits par le projet sont significatifs en regard de la situation de départ.

78. La constitution de petits GIE fonctionnels basés sur les affinités et les intérêts communs, en particulier de GIE féminins, représente un acquis simple mais fondamental dans une société rurale encore très soumise à un ordre traditionnel à caractère féodal. Les conditions d'une amélioration de l'état sanitaire des populations dans les villages touchés sont maintenant réunies (forages, centres de santé, éducation nutritionnelle).

79. **Les actions les plus réussies du projet sont celles qui ont été menées avec, ou qui visaient particulièrement, les femmes rurales.** Les GIE les plus nombreux et les plus fonctionnels sont les GIE féminins, les crédits les plus importants en volume et les mieux remboursés sont ceux qui ont été



alloués aux femmes (petit commerce, petit élevage), l'action nutritionnelle, sans doute la mieux conduite dans la CSS, visait exclusivement les femmes et leurs enfants. Enfin les investissements en infrastructures d'hydraulique villageoise et de santé bénéficient prioritairement aux femmes. Dans beaucoup de projets de développement agricole en Afrique sahélienne, les femmes sont désignées comme un groupe cible prioritaire mais bénéficient en fait relativement moins que les hommes. Les ateliers d'évaluation sont souvent l'occasion de plaintes et de doléances des femmes. De ce point de vue le PDAOK fait figure d'exception. Les femmes n'hésitent pas à le déclarer publiquement: *“C'est à travers le projet que nous avons pu nous découvrir... les vrais bénéficiaires du projet sont les femmes du Kanem”, “Nous avons pu, grâce au projet, être financièrement de plus en plus indépendantes de nos maris”, «Je ne dirai qu'une seule chose: le projet a beaucoup aidé les femmes”*².

80. Malgré un début d'impact positif, **les conditions de pérennité des acquis ne sont réunies dans pratiquement aucun domaine d'intervention.** Les bénéficiaires du projet sont d'ailleurs lucides sur ce point et presque étonnés que l'on puisse envisager de mettre un terme au projet en 2002.

81. Selon le rapport de préévaluation (1994) l'objectif *“immédiat”* du PDAOK était *“d'amener les paysans à prendre progressivement en charge leur développement et de devenir de plus en plus autonomes vis-à-vis des structures d'encadrement (animation, vulgarisation et assistance), ce qui permettra d'alléger petit à petit l'intensité de celui-ci et de réduire d'autant les charges récurrentes après projet”*. Un certain nombre de progrès dans cette direction sont constatables aujourd'hui, en particulier au niveau des changements de comportement, de capacité et d'organisation à la base, dans les villages. Mais l'objectif est loin d'être atteint. Plus encore, l'objectif lui-même apparaît a posteriori trop ambitieux et même anachronique pour un projet de six ans dans une région comme le Kanem. La réalité est qu'en dehors de l'aide alimentaire à laquelle les villages étaient habitués depuis 20 ans, il n'existait pas de *“structures d'encadrement”* vis-à-vis desquelles les populations auraient dû *“devenir plus autonomes”*, si ce n'est les (rares) projets et les quelques ONG intervenant dans la région.

82. L'extrême vulnérabilité des populations rurales, la grande faiblesse et parfois l'absence totale des services publics et privés essentiels appelaient et appellent toujours **un effort public de développement beaucoup plus long en direction du développement des institutions et des services, en particulier des services communautaires et des services privés.**

83. Outre la dimension temporelle clairement inadéquate, on constate une combinaison d'erreurs de conception et de dérives dans la mise en œuvre. L'exemple le plus frappant de ce problème est la fonction de crédit. En rupture nette avec les interventions précédentes dans la zone, et par souci de pérennité, la conception initiale avait retenu une option *“tout à crédit, zéro subvention”* pour tous les investissements et activités productives et commerciales. Le FDG géré par l'opérateur principal, devait assurer le financement des crédits aux GIE dont les remboursements devaient être conservés par chaque groupement sous forme de fonds revolving. Une partie des FDG de chaque groupement devait être reversée à une *“caisse cantonale, préfigurant un système de crédit mutuel”*. Il y avait donc bien un souci de pérennisation par la construction d'une institution de microfinance.

84. Le scénario proposé comportait des défauts sur les plans technique et social mais l'erreur fondamentale était ailleurs: **le développement d'une institution de microfinance n'était pas présenté comme un objectif de développement en tant que tel** et aucun opérateur spécialisé n'était prévu pour cela. La mobilisation du FDG et l'octroi des crédits s'est fait dans le cadre de la composante *“animation rurale”* pour servir les actions de développement agricole, de commercialisation et de protection de l'environnement. Dans ces conditions, le crédit devenait un simple moyen de diffusion d'intrants. Les agents de l'ONDR ont consacré l'essentiel de leurs temps à l'administration de ce dispositif au détriment du conseil agricole et de la formation. Dans un contexte

² Déclarations de délégués femmes à l'atelier d'évaluation de Mao, 25 février 2002

de grande pauvreté il y a une forte pression (de la population, des autorités locales, du gouvernement) pour concrétiser rapidement des bénéfices immédiats. L'idée de constituer une institution financière viable, avec toutes ses implications d'effort de formation préalable, de prudence et de progressivité dans l'octroi des crédits, est donc passé au second plan. L'intérêt objectif de l'ONDR était – et reste sans doute – contradictoire avec cette perspective. De fait, les quatre premières caisses locales autogérées (CLA) n'ont été constituées qu'en 2001 et l'opérateur (SECADEV) chargé de les appuyer n'a été recruté qu'en 2002.

85. Les dérives dans la mise en œuvre au détriment des investissements à long terme et des conditions de pérennisation se retrouvent dans d'autres domaines. C'est notamment le cas de la recherche-action qui a été totalement négligée et de manière générale le cas de la formation. Les fonds du prêt initialement alloués à la catégorie "Formation et études" (17% du total) n'ont été utilisés qu'à hauteur d'un tiers. Pour le don FBS, la dotation pour la formation (28% du total) n'a pas été utilisée et a été réduite à quantité négligeable (3%) lors de la réallocation de 2001.

86. En matière de recherche et d'appui à l'innovation, le PDAOK a bien montré **les risques et les limites d'une approche par simple transfert d'innovations exogènes** (double bidon verseur, technologie Valerani). Dans des systèmes agraires très spécifiques et confrontés à une multitude de facteurs contraignants, l'innovation est essentielle mais elle doit partir du local, des connaissances, des pratiques et des capacités paysannes. Faciliter un tel processus – et y insérer éventuellement des apports extérieurs – nécessite des compétences spécialisées en recherche-action, mobilisées sur une période suffisamment longue.

87. Le principe d'un opérateur principal "prestataire de service" pour le compte d'une UGP ayant peu de présence sur le terrain à tendance à créer des conflits de prérogatives et affaiblit le leadership du projet. La fonction de pilotage stratégique – pas seulement de gestion administrative et financière – associée à une bonne capacité de suivi-évaluation et à un réel pouvoir de décision, doit être clairement attribuée au directeur et soutenue par le Ministère de tutelle, l'institution coopérante et le FIDA.

88. Le PDAOK a beaucoup souffert des changements répétés à sa direction, mais la complexité excessive du projet, le nombre de bailleurs, de composantes, de ministères et d'opérateurs a aussi mobilisé l'essentiel de l'énergie des directions successives sur les enjeux immédiats à caractère administratif au détriment de la gestion stratégique. Dans un contexte difficile comme celui du Tchad la simplification des projets et des procédures apparaît indispensable. Le principe de renouvellement annuel des conventions des opérateurs est à revoir. S'il a l'avantage d'obliger ces derniers à rendre compte régulièrement, il induit des coûts administratifs et des retards disproportionnés.

V. RECOMMANDATIONS

A. Justification d'un nouveau projet au Kanem

89. En dépit de la forte demande exprimée par le gouvernement et par les populations du Kanem pour une seconde phase du PDAOK, la mission d'évaluation avait abordé sa tâche sans aucun a priori quant à l'opportunité d'une suite à ce projet. Après investigation sur le terrain elle a cependant recommandé à l'unanimité la préparation d'un nouveau projet du FIDA au Kanem. Cinq raisons principales motivent cette recommandation:

- Le PDAOK a permis l'émergence de nombreux groupements de base qui ont assuré des fonctions importantes pour la population et en particulier pour les femmes. Un processus de transformation sociale favorable au développement économique est en cours. Cependant ces groupements sont encore fragiles et les services auxquels ils ont pu accéder n'ont aucune chance de se perpétuer en l'absence d'un nouveau projet de développement et de consolidation institutionnelle.



- Les CLA, à un stade encore embryonnaire, constituent une perspective crédible de développement d'institutions de microfinance dans la région. La demande est forte et déjà en partie organisée et familiarisée avec la gestion de microcrédits. Une ONG nationale compétente, le SECADEV, est désormais disposée à s'engager dans le développement des CLA. Cette perspective tout à fait nouvelle pour la région n'a aucune chance de se concrétiser en l'absence d'un nouveau financement du FIDA pour une durée suffisante.
- Sur le plan des technologies d'exhaure pour la culture de ouadi, on dispose désormais de quelques référentiels techniques (forages en PVC, simple bidon verseur) mais – tout comme pour les équipements d'hydraulique villageoise – les filières privées d'approvisionnement en matériel et d'entretien doivent être renforcées. Par ailleurs, des subventions partielles à l'investissement resteront sans doute nécessaires pour permettre aux plus pauvres d'accéder à ces technologies.
- Le gouvernement semble décidé à maintenir une présence minimum de l'ONDR dans la région et à recentrer ses fonctions vers le conseil agricole et rural en se désengageant à juste titre de l'approvisionnement et du crédit. Ce service de conseil est indispensable et doit être accompagné d'une capacité de recherche et d'innovation. Dans un avenir proche le gouvernement n'aura probablement pas les moyens d'assurer le fonctionnement de services agricoles de qualité en l'absence de financements extérieurs. À terme, les ressources fiscales de l'exploitation pétrolière devraient ouvrir de nouvelles perspectives de durabilité.
- Des investissements physiques importants ont été réalisés en matière d'infrastructures sanitaires et hydrauliques mais la formation du personnel de santé et des comités de gestion est restée insuffisante pour espérer que ces infrastructures et services se maintiennent durablement. Un effort de consolidation est indispensable.

90. En fin de compte, si le FIDA, puis le FBS, avaient jugé opportun d'appuyer le Gouvernement tchadien dans cette région en 1994, il ne fait aucun doute que les possibilités de réussite sont plus grandes aujourd'hui. La base de ressources humaines et le capital social ont été renforcés, des enseignements ont été tirés de l'expérience et l'amélioration progressive des performances du projet montre que les difficultés de mise en œuvre ne sont pas insurmontables.

B. Transition

91. Si un nouveau projet apparaît justifié pour le FIDA, il ne saurait s'agir d'une simple reconduction ou d'un élargissement du PDAOK. Des changements fondamentaux dans l'approche et le montage institutionnel sont indispensables. C'est pourquoi le PDAOK doit être clôturé dans les meilleures conditions possibles en tenant compte du fait que le nouveau projet ne pourra sans doute pas démarrer avant début 2004, sous l'hypothèse d'une approbation en avril 2003.

92. La mission d'évaluation intermédiaire a eu à faire de nombreuses recommandations opérationnelles de court terme sur la phase de clôture du PDAOK et sur l'organisation de la transition entre les deux projets. Étant donné le volume de crédits en cours et d'arriérés, le problème le plus délicat est celui de la continuité d'une fonction de recouvrement et la transition simultanée vers un nouveau dispositif basé sur les CLA et appuyé par le SECADEV. Les principales étapes d'un scénario de transition ont fait l'objet de recommandations détaillées et d'un accord conclusif de l'évaluation entre le Ministère de tutelle, l'ONDR, le FIDA et le SECADEV, en date du 27 février 2002.

C. Recommandations pour le nouveau projet

93. Le futur projet devra avoir une vision beaucoup plus large de la notion de participation en associant les populations dès sa conception initiale, puis par la suite en associant réellement les groupements à la maîtrise d'ouvrage du projet et à la maîtrise d'œuvre des actions. Maîtrise d'ouvrage



et maîtrise d'œuvre devront être soigneusement formalisées dans un manuel de procédures et faire l'objet d'appuis spécifiques pour ne pas rester lettre morte.

94. La forme organisationnelle des GIE devra être conservée mais s'orienter vers une plus grande professionnalisation et intégration au marché. Des alliances interGIE par zone de proximité devront être facilitées pour les fonctions d'approvisionnement et éventuellement pour la commercialisation.

95. L'impact du PDAOK sur les cultures de mil montre qu'il ne faut pas sous-estimer les marges de progrès possibles en agriculture pluviale et l'importance de cette activité dans l'équilibre de l'économie des ménages. Actuellement, ces marges de progrès se situent toutefois moins dans une amélioration des techniques culturales que dans la résolution des contraintes en amont et en aval de la production (constitution de stock de semences et possibilité d'un approvisionnement à crédit).

96. De manière générale, le Sahel tchadien a très rarement bénéficié de recherche et d'innovations agricoles adaptées. Tout reste à faire ou presque pour le Kanem, tant pour les cultures arborées et annuelles de ouadi que pour les cultures pluviales et le petit élevage sédentaire. **Le futur programme devrait mettre en place un important dispositif de recherche-participative** en collaboration avec les institutions de recherche, les opérateurs d'appui au développement de la région et les producteurs.

97. L'impact des opérations de crédit "petit commerce" et la forte demande dans ce domaine montrent également que le développement du Kanem ne passe pas seulement ni même peut-être essentiellement par des appuis à la production agricole. **Il faut continuer dans la même voie que le PDAOK en accordant une grande importance à la diversification des sources de revenus** pour permettre aux ménages notamment de combler leurs trous de trésorerie en début de campagne agricole et en période de soudure. Par ailleurs, les commerçants et artisans locaux ont un rôle essentiel à jouer dans le développement de l'économie locale. C'est pourquoi **la constitution d'un réseau de services financiers de proximité autonome et financièrement viable, partant des CLA existantes, devra être un des objectifs stratégiques du nouveau projet.**

D. Recommandations relatives aux CLA

98. La mise en place, à l'échelle du sud Kanem, d'un dispositif de finance rurale autogéré et institutionnellement viable nécessite l'intervention d'un opérateur d'appui compétent et motivé sur une période d'au moins sept à huit ans. Il s'agira d'un "sous-projet" à part entière, autonome au sein du nouveau projet. L'opérateur sera une ONG nationale appuyée par une assistance technique internationale ponctuelle. Le SECADEV s'est déjà engagé dans ce travail qui correspond à ses propres priorités stratégiques. Il est recommandé que cette ONG se positionne – et soit reconnue par le gouvernement et le FIDA – comme **un partenaire à part entière de la conception et de la mise en œuvre du nouveau projet** et non comme un simple "prestataire de service".

99. Les statuts et règlement intérieur des CLA existantes devront être réexaminés avec leurs dirigeants afin de corriger les incohérences constatées, les compléter et de les rendre conformes aux dispositions réglementaires en vigueur en vue de l'obtention d'un agrément de reconnaissance officielle. En particulier, on ne peut envisager de bâtir un dispositif pérenne en limitant son accès aux seuls GIE. **Le sociétariat des CLA doit donc être ouvert aux personnes physiques.** L'ouverture de l'offre de crédit au niveau individuel nécessitera d'examiner les modalités spécifiques de garantie.

100. **La création de nouvelles CLA devra être rapidement étudiée** pour la réalisation d'économie d'échelle et la consolidation des acquis du PDAOK sur la majorité des 78 villages touchés. Les premiers jalons d'une future structure faîtière, qui se construira au fur et à mesure de l'élargissement du réseau des CLA, seront posés par l'organisation de rencontres d'échanges entre les dirigeants des CLA actuelles. Ce cadre faîtier doit être conçu de sorte que son fonctionnement, après le retrait de tout appui, puisse être assuré par les CLA qui le constitueront.



101. Compte tenu des niveaux de revenus des populations de la zone **on ne saurait concevoir le fonctionnement d'un dispositif de microfinance dans le Kanem sur la base exclusive de la collecte de l'épargne**: une dotation en fonds de crédit ou en capital propre devra être mise à la disposition des CLA sous le contrôle de l'ONG d'appui. Le fonds constitué par les remboursements des crédits alloués dans le cadre du PDAOK pourrait être mobilisé à cet effet.

102. Afin de garantir la viabilité financière des CLA, le financement d'investissements liés à l'exploitation des ouadis, et en particulier des systèmes d'exhaure, qui présentent un risque élevé non encore maîtrisé, devrait être écarté dans un premier temps. **Durant les premières années les CLA ne devraient pas intervenir dans le financement à moyen terme.** Une réflexion devra être menée pour identifier les possibilités de financement à moyen terme par d'autres moyens.

103. Le crédit est un outil puissant pour répondre aux besoins des populations et doit être pérennisé sur une base saine. Mais – par ailleurs – **des financements sous forme de subvention (*matching grant*) apparaissent également indispensables** pour des opérations à rentabilité très différée et à externalités positives telles que les reboisements et pour les innovations présentant un risque important pour les producteurs (systèmes d'exhaure dans les ouadis à nappe profonde par exemple). Un fonds de subvention partielle (fonds de développement local) devra être mis en place dans le cadre du nouveau projet, **totalemment indépendant du dispositif d'épargne et de crédit relevant des CLA.**

E. Montage institutionnel

104. Les fréquents mouvements de personnel de l'équipe du PDAOK et certaines incursions "politiques" dans sa gestion ont lourdement handicapé le déroulement des opérations. En conséquence, la mise en œuvre du futur projet devra être confiée à une UGP plus autonome avec un personnel recruté sur appel d'offres dans le secteur privé et n'ayant pas le statut de fonctionnaire. Les organes de supervision du PDAOK (CNDK et) le Comité régional de développement du Kanem (CRDK) qui ont mal fonctionné devront être remplacés par un simple comité de pilotage présidé par le Ministère de tutelle du projet.

105. Les difficultés rencontrées par l'UGP pour exercer convenablement ses fonctions montrent qu'une attention particulière devra être accordée à la gestion comptable et financière dans le futur projet en prévoyant un appui à la direction par un cabinet comptable (sélection d'un comptable confirmé, mise en place de procédures, suivi-contrôle de ces procédures). Par ailleurs les opérateurs spécialisés auxquels seront sous-traitées certaines opérations – y compris les services publics – devront avoir plus d'autonomie (conventions portant sur deux ou trois ans, autonomie de fonctionnement en véhicules et personnel) pour ne pas souffrir d'éventuelles défaillances de l'UGP.