

PN-ABF-195

66327

PROGRAMME NATIONAL DE SECURITE ALIMENTAIRE

Première phase : Evaluation du niveau actuel
de sécurité alimentaire.
Problèmes à résoudre.

Rapport provisoire du consultant FAO (J. GUILLAUMAUD)
sur sa mission au Tchad du 16 septembre au 29 octobre 1989.

Le présent rapport provisoire rend compte de l'avancement des travaux
du programme au 23 octobre 1989.

Il est destiné à être discuté au cours de la séance du groupe de travail
technique sur la sécurité alimentaire, prévue pour le jeudi 26 octobre 1989.
Il sera alors complété à partir des résultats de cette discussion et de nouveaux
éléments d'information actuellement en cours d'élaboration.

Il s'agit pour le moment d'un document de travail du seul consultant, son
contenu ne correspond pas nécessairement aux vues de la FAO sur les sujets abordés
et ne saurait en aucune manière engager cette organisation.

I - INTRODUCTION :

A- Objet de la mission :

La présente mission s'inscrit dans le cadre du projet GCPS/CHD/018/NET. "Appui à l'Office National des Céréales (ONC) pour la promotion de la production céréalière et de la sécurité alimentaire" (2^e phase de ce projet).

Parmi les activités prévues au Plan d'opérations du projet, figure une contribution à l'élaboration d'une politique céréalière nationale. Cette contribution répond à l'un des soucis majeurs du gouvernement tchadien.

Or, une politique céréalière doit se définir dans l'ensemble plus large d'une politique de sécurité alimentaire. En mars 1989, le gouvernement tchadien a décidé de préparer, avec l'appui de la FAO, un Programme national de sécurité alimentaire destiné à déboucher sur la définition d'une politique alimentaire cohérente et sur la programmation des actions et des investissements correspondants. Les deux premières phases de ce programme sont : une évaluation (ou diagnostic) de la situation alimentaire actuelle (1^{ère} phase) et une identification des politiques alternativement possibles (2^e phase).

La première phase a fait l'objet d'une intervention d'un consultant FAO (J. GUILLAUMAUD) de mars à juillet 1989 (dans le cadre du projet GCPS/CHD/018/NET). Pendant son séjour au Tchad (avril à juin 1989) le consultant a travaillé en étroite liaison avec un groupe de travail technique constitué à cette occasion, présidé par le Directeur Général du Ministère de la Sécurité Alimentaire et des Populations Sinistrées et rassemblant des techniciens de divers Ministères et organismes tchadiens, ainsi que d'Agences internationales de coopération.

Les documents de travail et une note de synthèse préparés par le consultant et discutés ou complétés au sein du groupe ont été rassemblés par le consultant dans un rapport qui, après examen et diverses mises au point a été transmis par la FAO au gouvernement tchadien à titre de rapport préliminaire.

Entre temps a été élaborée par la FAO une méthodologie détaillée pour la préparation des programmes nationaux de sécurité alimentaire. Il est apparu que des lacunes subsistaient entre ce cadre méthodologique et l'information rassemblée jusqu'à présent (et figurant au rapport préliminaire) d'une part en raison des limites des moyens jusqu'alors mis en oeuvre, d'autre part à cause du manque actuel de données disponibles sur des points essentiels, tels notamment la commercialisation, la consommation, l'état nutritionnel des populations.

Le rapport préliminaire de septembre 1989 a notamment recommandé, en vue de l'exécution de la 2^e phase du programme, que soient effectuées deux études légères l'une portant sur la formation des prix des céréales, l'autre consistant à exploiter, dans le sens d'une évaluation des consommations alimentaires, l'"enquête légère sur les conditions de vie des ménages à N'DJAMENA" (Ministère du Plan et de la Coopération).

Plus généralement, il est apparu nécessaire de compléter l'information disponible par des études rapides dont les résultats puissent être utilisés au début de 1990, dans un rapport final de 1^{ère} phase destiné à servir de base à la 2^e phase du Programme - ces études - précisées ci-après - pourront être mises en oeuvre par diverses Agences internationales intéressées.

La nouvelle mission du consultant, dont rend compte le présent rapport, a eu pour objet d'apporter ou de préparer les compléments nécessaires au travail déjà accompli dans le cadre de la 1^{ère} phase du Programme.

D'autre part, à la suite d'une intervention antérieure du même consultant (janvier-février 1989) un projet d'accord-cadre sur la constitution, la gestion, l'utilisation et la reconstitution d'un stock national de sécurité a été proposé par la FAO et fait l'objet d'un accord de principe entre les représentants du gouvernement tchadien et ceux d'Agences internationales intéressées, le 16.08.1989. Restait cependant à définir le cadre juridique d'application d'un tel accord. Ce travail a fait l'objet, pendant la présente mission, d'une mission d'un consultant-juriste (Professeur CASTANG).

Les termes de mandat du consultant en sécurité alimentaire (J. GUILLAUMAUD) figurent en annexe 1. Lors de son briefing au Siège de la FAO (septembre 1989), le consultant a cependant reçu des instructions qui se résument ainsi :

Il y a traité des aspects qui concernent particulièrement le Programme de sécurité alimentaire : définition d'une politique céréalière et mise en fonctionnement d'un stock national de sécurité.

Une nouvelle réunion du groupe technique sur la sécurité alimentaire le 26 octobre 1989 a permis au consultant de soumettre à la discussion des participants les principaux éléments du présent rapport et d'y intégrer les observations qui ont été émises à cette occasion.

Le consultant exprime ici ses remerciements à Monsieur le Ministre de la Sécurité Alimentaire et des Populations Sinistrées et à toutes les personnalités tchadiennes et étrangères qui ont bien voulu l'accueillir et lui faciliter la tâche par leurs informations et leurs avis. Il remercie particulièrement Monsieur le Représentant de la FAO pour l'appui constant qu'il a bien voulu lui apporter.

II - INFORMATION COMPLEMENTAIRE REQUISE EN VUE DE LA TERMINAISON DE LA PREMIERE PHASE DU PROGRAMME NATIONAL DE SECURITE ALIMENTAIRE ("évaluation du niveau national de sécurité alimentaire") :

La mise en relation du contenu du rapport préliminaire de 1ère phase (septembre 1989) et de la méthodologie élaborée au Siège de la FAO (document PASA 2è Ad-hoc Con. 89/3, septembre 1989) a permis de faire apparaître les compléments d'information nécessaires à la constitution, en 1ère phase du programme, de la base de départ de la 2è phase : élaboration et évaluation des politiques de sécurité alimentaire alternativement réalisables.

A partir des besoins ainsi identifiés, ont été définies les tâches correspondantes et des prévisions ou des propositions quant aux modalités de leur exécution (personnel, calendrier, agence ou organisme potentiellement intéressé, financement).

Ces éléments sont rassemblés dans le tableau ci-après.

Au cours de la présente mission, le consultant s'est attaché à contribuer à ces divers compléments d'information, soit en les constituant directement (description du régime du commerce et des prix), soit en lançant et en suivant pendant son séjour au Tchad certaines études ou enquêtes complémentaires (formation des prix des céréales, exploitation de l'enquête auprès des ménages à N'DJAMÉNA), soit en préparant, à des degrés divers selon les cas, les autres études prévues.

On suivra donc ci-après systématiquement l'ordre des éléments figurant au tableau ci-dessous.

A - Sécurité alimentaire au niveau national :

Il est prévu dans ce domaine une revue et une mise à jour des données disponibles pour le pays dans le modèle CAPPA (Computerized System for Agricultural and Population Planning Assistance) de la FAO.

Ce modèle est conçu de manière à :

- fournir une base cohérente de données de base en vue de la préparation de programmes élargis de sécurité alimentaire : population, données macro-économiques, demande alimentaire et industrielle, commerce international, bilan alimentaire, besoins en énergie, ressources en sols, production agricole, données chronologiques (intrants et production par cultures, main-d'oeuvre, etc).

Formulation du programme national de sécurité alimentaire, selon le concept élargi de sécurité alimentaire.

Information complémentaire requise en vue de la terminaison de la phase J : "Evaluation du niveau national de sécurité alimentaire".

<u>Éléments (1)</u>	<u>Information complémentaire requise</u>	<u>Tâches</u>	<u>Apports en personnel (mois-hommes)</u>	<u>Calendrier prévisionnel</u>	<u>Tâche à exécuter par</u>	<u>Financement proposé</u>
A - Sécurité alimentaire au niveau national	Vérification du bilan alimentaire	Revue et mise à jour des données disponibles pour le pays dans le modèle CAPP. Utilisation des résultats de B. (Voir ci-dessous).	2	décembre 89	Personnel FAO/ESP et Consultant national	FAO/ESP
B - Sécurité alimentaire au niveau des ménages.	Structures des régimes alimentaires et état nutritionnel.	1. Revue des données d'enquêtes existantes sur le niveau de consommation de céréales et des autres denrées alimentaires principales à N'Djaména.	2	oct-nov 89	BIEP avec participation du Consultant J. GILLIARD	FAO GCPS/OD/OIB/NET
	Identification des groupes vulnérables.					
	Niveaux de consommation actuelle dans les autres régions du pays.	2. Phase préparatoire à d'autres enquêtes : - collecte de toutes les données disponibles; - recensement des institutions concernées; - identification des zones vulnérables; - détermination des besoins en enquêtes et plan de travail pour des enquêtes rapides.	1,5	nov-déc 89	Consultant international FAO/ESN en collaboration avec le "Centre national de nutrition et de technologie alimentaire" (CANTA)	Banque Mondiale
		3 - Réalisation d'enquêtes rapides dans quelques régions bien choisies.	5	jan-fév 90	CANTA sous la supervision d'un Consultant international FAO/ESN.	Banque Mondiale
C - Environnement macro-économique.	Revue de la structure de l'économie. Description du programme d'ajustement structurel et de ses effets attendus. Description de l'environnement international dans la région.	Description des caractéristiques de l'environnement macro-économique dans lequel la stratégie et les programmes de sécurité alimentaire doivent être mis en oeuvre.	2	nov-déc 89	Consultant international (macro-économiste)	FAO GCPS/OD/OIB/NET
D - Système alimentaire au niveau national (filières).	1 - Analyse du système : - flux de production; - flux d'intrants ; - opérateurs ; - formation des prix : a) pour la filière "mil et sorgho" ; b) pour la filière "blé".	Analyse du processus de formation des prix pour tous les produits agricoles, dans la mesure du possible.	7	nov 89-jan 90	3 Consultants internationaux : 1 ou 2 ; nationaux 1 ou 2, en collaboration avec BIEP (pour formation de prix).	FAO GCPS/OD/OIB/NET et/ou nouveau projet TASA (programme d'assistance à la sécurité alimentaire).
		Description de : - la filière "mil et sorgho" ; - la filière "blé".	0,5	nov. 89	Equipe du projet CND/ES/021	CND/ES/021

	<p>2. Stock de céréales au niveau villageois :</p> <ul style="list-style-type: none">- comportement des producteurs de céréales, en matière de stockage ;- stratégies des ménages ruraux en vue d'assurer leur sécurité alimentaire.	<p>1. Enquête rapide au niveau des villages et des exploitations.</p> <p>2. Revue des expériences et des résultats de projets d'appui au stockage villageois.</p>	4	début 1990	Consultant FAO	Nouveau projet en coopération PASA. avec BIEP.
			4	début 1990	Consultant FAO	FAO/RP en coopération avec le CILSS
E - Orientations politiques générales relatives au secteur alimentaire.	Situation du régime des prix en cours et de sa cohérence.	Description du régime du commerce et des prix ; identification des orientations politiques.	1	octobre 89	Consultant GUILLEMIN.	FAO GCPS/CID/OIC/A
F - Politiques et programmes spécifiques concernant la sécurité alimentaire.	Impact des programmes en cours concernant la production, la commercialisation, la consommation, sur les objectifs actuels de sécurité alimentaire.	Evaluation de la cohérence des programmes en cours et analyse de leur impact sur les objectifs de sécurité alimentaire.	3	nov 89-jan 90	Consultant national	FAO GCPS/CID/OIB/NE ou nouveau projet PASA.

(1) en accord avec le document PASA 2è Ad-hoc Con. 89/3 septembre 1989.

- permettre une évaluation de la situation actuelle (emploi, commerce, bilan énergétique).

- permettre l'évaluation rapide de scénarios, tenant compte des éléments suivants :

- . projections démographiques ;
- . projections macro-économiques simples ;
- . projection de la demande alimentaire ;
- . évaluation de la faisabilité physique des objectifs de production et de leurs implications en matière d'intrants, de main-d'oeuvre et d'investissements ;
- . calcul approximatif de la valeur ajoutée dans le secteur agricole et de la balance commerciale agricole ;
- . estimation du bilan alimentaire offre-demande ;
- . calcul des besoins futurs en énergie ;
- . éléments de simulation des ajustements principaux impliqués par différentes options politiques.

En fait, comme le précise le tableau ci-dessus, la mise à jour de la base de données du modèle CAPPa se fera notamment à partir des compléments d'information acquis dans le domaine de la sécurité alimentaire au niveau des ménages (chapitre B ci-dessous).

Un problème déjà identifié antérieurement sera celui de la cohérence du bilan alimentaire, céréalier en particulier. Il est difficile actuellement de concilier les indications - fragmentaires il est vrai - sur la consommation avec les données démographiques, les statistiques de production céréalière et les observations sur les marchés et les prix.

Les résultats des études sur la sécurité alimentaire au niveau des ménages pourront donner des indications complémentaires sur ce point.

B - Sécurité alimentaire au niveau des ménages :

1 - Exploitation des données de l'enquête réalisée en 1988 sur les conditions de vie des ménages à N'DJAMENA :

La justification et les termes de référence du travail d'exploitation complémentaire des résultats de l'enquête légère sur les conditions de vie des ménages à N'DJAMENA figurent au rapport préliminaire de la 1ère phase du Programme de sécurité alimentaire (1)

Ce travail a été confié au BIEP et a commencé le 11 octobre 1989. Le délai d'exécution total prévu est d'un mois, dont 0,75 mois pour la saisie et le traitement des données.

La Direction de la statistique, des études économiques et démographiques du Ministère du Plan et de la Coopération a remis au BIEP les fichiers informatiques établis lors du dépouillement et de l'exploitation initiale de l'enquête.

Le rassemblement de ces éléments a nécessité une certaine recherche et certaines opérations propres à rendre possible le stockage des données dans les ordinateurs du BIEP ainsi que leur traitement ultérieur par les logiciels appropriés.

Au début de l'exploitation, il est apparu que :

- l'échantillon de l'enquête n'est pas représentatif de la population de N'DJAMENA : la moyenne des revenus ou celle des dépenses par ménage ou par habitant y est manifestement supérieure au niveau moyen correspondant à la population totale de la ville. Il y a lieu de tenir compte de ce facteur pour l'extrapolation des résultats.

- on constate des différences importantes, dans les ménages, entre les revenus totaux et les dépenses totales. Les revenus déclarés lors de l'enquête ont été le plus souvent sous-estimés, à dessein ou par suite de l'oubli ou de la méconnaissance de certaines sources.

L'exploitation est actuellement en cours.

(1) Par convention, on désignera désormais ici ce rapport par "rapport préliminaire de 1ère phase".

2 - Réalisation d'enquêtes nutritionnelles rapides dans certaines régions du pays :

Il est prévu qu'un consultant nutritionniste de la FAO (ESN) effectuera prochainement, sur un financement de la Banque Mondiale, en collaboration avec le CNNIA, une mission au Tchad, afin de synthétiser notamment l'information disponible sur la situation alimentaire et nutritionnelle, de repertorier les structures d'intervention nutritionnelle et leurs relations, et d'estimer les besoins et les possibilités d'enquêtes quantitatives et qualitatives sur les consommations alimentaires et l'état nutritionnel au niveau national et dans les diverses régions du pays. Sur la base des résultats ainsi obtenus pourra être opérée une révision de l'estimation des besoins énergétiques, à partir du logiciel ENREQ utilisé par la FAO (ESN).

Cette consultation sera suivie par un ensemble d'enquêtes nutritionnelles rapides dans certaines régions bien choisies du pays.

Il est prévu que ces enquêtes soient confiées au CNNIA sous la supervision d'un consultant international de la FAO (ESN).

Le programme détaillé de ces enquêtes dépendra des conclusions de la consultation préliminaire sur l'information nutritionnelle disponible et les structures actuelles d'intervention. De plus, les éléments techniques du programme d'enquêtes ne peuvent être définies que par le consultant spécialiste.

Il est cependant utile, dès à présent, d'évaluer approximativement les moyens et le temps nécessaires à la réalisation d'une telle série d'enquêtes, afin d'apprécier comment elle peut s'inscrire parmi les compléments d'information prévus pour la 1ère phase (évaluation de la situation alimentaire actuelle) du Programme national de sécurité alimentaire.

Cette série d'enquêtes devra satisfaire aux conditions suivantes :

- être exécutée le plus rapidement possible, et dans un délai n'excédant pas six mois ;

- porter sur des régions du pays suffisamment diverses pour que, sans pouvoir prétendre à une représentation statistique, on puisse en tirer des indications sur la situation nutritionnelle de l'ensemble du Tchad ;

- être compatible avec les ressources humaines disponibles.

Une première concertation informelle⁽¹⁾ avec des représentants du CNNTA et du SAP, a permis, à titre indicatif, de faire les prévisions suivantes :

- des indications sur la consommation alimentaire à N'DJAMENA seront fournies dans un premier temps par l'exploitation complémentaire (en cours) de l'enquête légère sur les conditions de vie des ménages ; une seconde enquête à N'DJAMENA est, d'autre part, prévue pour le début de 1990. On considérera donc ici uniquement des enquêtes hors de la capitale ;

- une typologie sommaire des régions du pays permet de distinguer :

- . les régions où l'activité dominante est l'élevage (sous-préfectures de DJEDDA, ARADA),
- . dans les régions à dominante agricole de la zone sahélienne :
 - . les régions généralement et globalement excédentaires en céréales (exemples : sous-préfecture de MELFI, préfecture du CHARI-BAGUIRMI, Sud du OUADDAT, LAC),
 - . les régions généralement non ou peu déficitaires (exemples : Nord du GUERA, ABECHÉ, ADRE, sous-préfecture d'ATI),
 - . les régions chroniquement déficitaires (exemples : IRIBA, KANEM).
- . la zone sahélo-soudanienne (SALAMAT),
- . la zone soudanienne, globalement excédentaire, mais où localement peut se faire sentir le manque de terres (Logone-Oriental).

- compte-tenu de cette typologie, des enquêtes seraient à réaliser en 7 points situés respectivement dans les régions suivantes :

Zone sahélienne : Iriba (région d'élevage et aussi agricole à déficit chronique) ;
Goz-beïda (région agricole généralement excédentaire) ;
Mangalmé (région agricole non ou peu déficitaire).

(1) Réunion du 30.09.89 entre : Mme NANDJINGAR, Korité, CNNTA ; Mme M. A. GOT, Conseiller technique au CNNTA ; Dr L. VAN CAUWENBERGHE, Chef du projet SAP ; Dr H. DELISLE, Université de MONTREAL, Consultant auprès du CNNTA ; J. GJILLAUMAUD, Consultant FAO. Réunion du 19.10.1989 avec les mêmes participants, sauf le Dr. Delisle.

Zone sahélo-soudanienne : Salamat

Zone soudanienne : Logone-Occidental (coton),
Moyen-Chari (pêche),
Mayo-Kebbi ou Tandjilé (riz).

- Durée d'exécution :

- Préparation et organisation.....	10 jours
- Exécution des enquêtes	
. voyages du superviseur jusqu'aux sous-préfectures.....	30 jours
. enquêtes :	
- recrutement de 3 enquêteurs dans la sous-préfecture.....	1 jour
- formation.....	3 jours
- voyages aller-retour de la sous-préfecture au point d'enquête.....	2 jours
- enquête	
2 menages par enquêteur pendant 2 jours.....	4 jours
1 jour de marché (enquête impossible).....	1 jour
par village.....	11 jours
pour 7 villages.....	77 jours
. contrôle et exploitation	
5 semaines dont 2 après fin des enquêtes.....	14 jours
	<hr/>
Total.....	131 jours

soit 4 mois $\frac{1}{2}$.

C - Environnement macro-économique :

Au Tchad comme dans bien d'autres pays, le secteur agricole contribue au PNB pour une part très importante. Ainsi, la croissance de l'économie et sa capacité à satisfaire les besoins alimentaires de la population sont directement liées aux performances du secteur agricole.

Néanmoins les autres secteurs apportent aussi, en générant des emplois et des revenus, une contribution à la sécurité alimentaire du pays, au niveau national et à celui des ménages.

Il est donc nécessaire de situer le secteur agricole, directement engagé en matière de sécurité alimentaire, dans l'environnement économique national et plus largement dans l'économie internationale au niveau de la région.

Le Tchad comme d'autres pays s'engage dans un processus d'ajustement de son économie. Mais, en raison des épreuves encore récentes qu'a connues le pays, la définition d'un programme précis et systématique d'ajustement est encore en cours, bien que, en raison de l'urgence, des mesures sectorielles d'ajustement aient déjà été prises.

La deuxième phase du présent programme (élaboration et évaluation de politiques alimentaires alternativement réalisables) pourra apporter certains éléments d'information utiles à l'élaboration même d'un programme d'ajustement. Mais, au stade présent, il s'agit de prendre en compte, dans l'évaluation de la situation actuelle, des mesures d'ajustement déjà mises en oeuvre et d'examiner leur impact immédiat et proche sur la situation alimentaire.

En ce qui concerne l'environnement économique international au niveau de la région, on précisera quelle est la participation effective du Tchad aux organisations internationales régionales ainsi que l'impact actuel et proche de cette participation sur les secteurs intéressant la sécurité alimentaire.

On précisera en quoi la mise en oeuvre de la politique nationale en matière de sécurité alimentaire est ou peut être limitée par celles de pays voisins. Ainsi est-il nécessaire de saisir les traits essentiels des politiques conduites par les pays voisins en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire.

Il est prévu que cette étude de l'environnement macro-économique (au niveau national et au niveau international) sera effectuée par un consultant international macro-économiste.

Restent à définir, selon les lignes générales rappelées ci-dessus, ses termes de référence.

D - Système alimentaire au niveau national (filières) :

L'analyse du système alimentaire au niveau national (filières) doit aboutir, dans la mesure du possible, à une identification des opérateurs économiques en jeu ainsi qu'à une mesure des flux de produits et d'intrants, et des flux financiers.

Cette analyse doit si possible aboutir à une identification des systèmes de production agricole, à leur localisation, à l'évaluation des rendements et des coûts de production correspondants ; à une description des systèmes de commercialisation, à une identification des marchés où ils opèrent et des flux correspondants ; à une identification des structures de consommation alimentaire, à une évaluation du rôle qu'y joue l'autoconsommation, à une régionalisation de ces structures et à une quantification des consommations des principaux aliments de base.

A partir de cette information, l'étude doit notamment aboutir à l'élaboration d'une série de diagrammes de filières faisant apparaître les divers types d'opérateurs économiques en jeu et les flux de produits et de services qu'ils échangent.

Dans le cas du Tchad les filières essentielles à considérer sont les filières céréalières : mil et sorgho (y compris berbéré), blé, riz.

Une étude détaillée de la filière riz a été faite récemment par le BIEP et a été complétée sur certains points à l'occasion d'un séminaire tenu sur ce sujet en 1989 avec l'appui de la FAO.

Une étude de la filière blé est en cours, par le BIEP et sera terminée au début de 1990.

Ces deux études permettront de disposer de la base d'information nécessaire à la description des filières correspondantes, pour les besoins du présent programme.

Reste la filière mil-sorgho, d'une importance évidemment primordiale.

Faute de pouvoir entreprendre au stade actuel des études de base de grande ampleur - dont certaines sont envisagées pour les années à venir - ou se fondera sur les études existantes (assez rares) en les complétant par des études ciblées sur certains points essentiels à savoir :

- formation des prix : une enquête, dont les termes de référence ont été définis dans le rapport préliminaire de lère phase (annexe 10), est actuellement en cours au BIEP.

- stockage au niveau paysan :

. une enquête rapide au niveau des villages et des exploitations sera réalisée prochainement.

. d'autre part, une revue critique des expériences et des résultats de projets d'appui au stockage villageois (au Tchad et dans d'autres pays sahéliens) sera faite prochainement en coopération avec le CILSS.

La description des filières, et en particulier celle de la filière mil-sorgho, sera établie à partir de l'ensemble de l'information disponible et ainsi complétée, par une équipe de consultants.

Restent à définir les termes de référence de ces diverses études.

E - Orientation politique relative au secteur alimentaire : Régime du commerce et des prix

1. Considérations générales :

Le Programme de sécurité alimentaire doit permettre l'élaboration d'une politique cohérente où s'inscrivent les actions de tous ordres propres à permettre d'atteindre les objectifs retenus par le gouvernement en matière de disponibilité de ressources alimentaires adéquates, de stabilité de ces ressources et d'accès économique de l'ensemble de la population aux aliments de base.

Or un grand nombre de mesures et de projets contenus dans le Programme produiront aussi des effets dans d'autres champs de développement.

Il est ainsi nécessaire, pour l'élaboration du Programme, d'évaluer l'orientation politique générale du gouvernement, pour ce qui est du secteur alimentaire.

On s'attachera ici particulièrement à caractériser la situation du régime du commerce et des prix dans les secteurs intéressant la sécurité alimentaire au sens large, à identifier les orientations politiques correspondantes et ou en évaluer la cohérence.

Tous les gouvernements interviennent à un certain degré dans le commerce des produits alimentaires de base en vue d'atteindre leurs objectifs de sécurité alimentaire. Chacun d'eux manifeste ainsi ses idées fondamentales sur le problème de l'organisation du marché et la formation des prix dans les secteurs intéressés. En particulier l'orientation politique ainsi suivie indique dans quelle mesure le gouvernement entend protéger les producteurs et les consommateurs des facteurs d'instabilité d'origine naturelle ou économique, en exerçant certaines actions de régulation des prix à la production ou à la consommation. Ces actions diffèrent selon les divers secteurs qui concernent la sécurité alimentaire élargie : produits alimentaires de base, intrants agricoles, transport, crédit....

L'orientation politique choisie doit ainsi exprimer non seulement des considérations d'ordre économique mais la conception socio-politique qu'a le pays de son processus de développement. Les éléments caractéristiques de cette orientation sont les objectifs du gouvernement en matière de prix au producteur et au consommateur. Ils traduisent en effet le régime du commerce et la nature de l'intervention de l'Etat.

De ce point de vue l'orientation politique nationale peut se caractériser par rapport à deux pôles :

. orientation totalement libérale : absence de protection du marché intérieur pour tous les produits intéressant la sécurité alimentaire ; absence d'intervention de l'Etat sur le marché intérieur, où les prix sont déterminés par l'offre et la demande locales.

. dirigisme fort : prix garantis par l'Etat en toutes circonstances et en tous lieux, à la production et à la consommation, forte protection du marché intérieur.

Ces deux pôles constituent bien entendu des repères théoriques, entre lesquels il y a lieu de situer le cas réel considéré.

On cherchera ici à caractériser, de ce point de vue, la situation actuelle du Tchad en examinant :

- les orientations explicites du gouvernement en matière de commerce et de prix intéressant la sécurité alimentaire ;
- les actions effectivement menées dans ce domaine ;
- le degré de cohérence de la politique du commerce et des prix conduite jusqu'à présent.

2 - Orientations explicites du gouvernement tchadien en matière de commerce et de prix dans les secteurs intéressant la sécurité alimentaire élargie :

Les orientations officielles les plus récentes sont celles du Plan intérimaire 1986-1988. Le Plan quinquennal 1989-1993 est en préparation et seuls des documents de travail, à caractère nécessairement provisoire, ont été élaborés jusqu'à présent (octobre 1989). Une série de documents ont été préparés en octobre-novembre 1988 par les comités ministériels de planification (Diagnostic de la situation économique (octobre 1988) ; Premières réflexions pour une stratégie d'ensemble (novembre-décembre 1988) ; stratégie de développement du secteur rural (novembre-décembre 1988) et note "politique du secteur agriculture (1989)" ; stratégie de développement du secteur "infrastructures" (novembre-décembre 1988).

En juillet 1989 le point de l'état technique des dossiers de préparation du document de planification a été fait dans un nouveau document de travail à caractère provisoire : "note à Monsieur le Ministre du Plan et de la Coopération".

De tels documents de travail n'expriment pas nécessairement les orientations du futur Plan (ou document de planification) mais ils en préfigurent vraisemblablement les tendances générales actuelles en matière de politique économique.

La note de juillet 1989, précitée, présente l'intérêt de préciser quelles questions demeurent en suspens et quels compléments d'information sont à prévoir pour préciser les orientations et les prévisions. Certaines remarques émises par la Banque Mondiale y ont été prises en compte. D'une manière générale, la note présente notamment l'intérêt de mettre l'accent sur l'insuffisance de définition des orientations actuelles.

Dans la partie de la note consacrée aux orientations possibles de la politique macro-économique, les orientations de développement proposées pour l'avenir sont :

- augmenter la production chaque fois que les conditions économiques et de marché le permettent. Cet objectif recouvre celui de garantir de manière la plus permanente possible l'autosuffisance alimentaire, mais aussi la substitution aux importations et l'augmentation des exportations ;

- augmenter les revenus par des politiques sectorielles adaptées (notamment par la suppression des entraves à l'exercice de certaines activités, en particulier du commerce) ;

- accélérer l'adaptation de la formation aux conditions nationales, et, autant que les contraintes financières le permettent, faciliter son accès au plus grand nombre.

On ne préjugera pas ici du bien-fondé de ces orientations pour l'avenir. Une telle réflexion prendra place en 2^e phase du programme (élaboration et évaluation de politiques de sécurité alimentaire alternativement possibles).

Les options proposées dans la note sont cependant intéressantes ici dans la mesure où, selon toute vraisemblance, elles répondent aux orientations générales actuelles.

On y trouve notamment la confirmation d'une option résolument libérale : la production sera augmentée dans les limites des conditions économiques et de marché ; on supprimera les entraves au commerce.

Au plan intérieur, l'Etat entend se borner à créer un environnement économique et institutionnel propre au développement des secteurs productifs, en y intervenant directement le moins possible.

L'Etat doit cependant nécessairement veiller à limiter au plan économique et social les effets d'un tel désengagement. D'une part, il cherche à limiter les perturbations du marché intérieur dues aux importations de certains produits, d'autre part, il s'efforce de remédier aux conséquences sociales du libéralisme intérieur.

L'option générale actuelle en matière de commerce et de prix peut ainsi se résumer :

- prix intérieurs déterminés par le marché ;
- protection du marché intérieur limitée (mesures conjoncturelles ou limitées à certains produits en vue de protéger certaines industries nationales de transformation : sucrerie, huilerie) ;
- mesures sociales limitées (distributions conjoncturelles d'aides gratuites et à prix réduit).

De fait, ces orientations ne sont pas nouvelles. Sauf pour de brèves périodes au cours de la décennie 70, l'Etat n'a jamais imposé ni cherché à imposer des prix fixés pour les aliments de base, ni à garantir des prix fixés au producteur ou au consommateur.

Alors que bien d'autres pays sahéliens tentaient, en vain d'ailleurs, de conférer à leur Office céréalier un monopole au niveau national, l'Office National des Céréales a toujours été conçu comme un organisme intervenant sur un marché intérieur libre, aux côtés des commerçants privés et en concurrence avec eux. Les prix d'intervention de l'ONC n'ont pas été déterminés de manière rigide mais en fonction du marché.

3 - Textes réglementaires relatifs au commerce et au régime des prix :

Les textes de base en la matière sont :

- la loi n° 30 relative aux prix, aux interventions économiques et à la répression des infractions économiques (28 décembre 1968).

Ce texte ancien est encore en vigueur (sauf dispositions contraires du décret du 5 mai 1989, citées ci-après).

La règle est que les prix de marchandises de production ou de fabrication tchadienne et ceux des marchandises qui leur sont assimilables sont libres (art.2).

Une fixation de prix ou de prix - limites reste possible par voie d'arrêté (articles 2 et 23) et les prix de vente sur les marchés peuvent être fixés par voie de décisions prises par les maires ou, à défaut, par les sous-préfets, après avis des comités locaux de prix (art. 22).

D'autre part (art. 38) la circulation des produits, marchandises, denrées, matières ou objets peut être interdite ou réglementée par arrêté.

Les prix des marchandises importées font l'objet d'une limitation des marges, calculées sur le prix de revient lui-même établi d'après des règles définies par la loi.

Les niveaux maxima de marges de gros et de détail sont, selon la loi, fixés par des arrêtés ministériels. Le barème actuellement en vigueur est celui de l'annexe I au décret n° 105/PR du 13 juin 1963. Des marges maximales sont ainsi imposées pour les principaux produits alimentaires (farine de blé, riz, viande, sucre, huiles et graisses, poissons secs, fumés ou salés, laits de toutes natures, pomme de terre, pâtes alimentaires, notamment).

Comme il est normal pour un texte de base la loi ouvre de nombreuses possibilités de réglementation des prix et de répression des infractions. Mais elle n'impose aucune réglementation des prix de produits alimentaires d'origine nationale.

Trois produits alimentaires importants d'origine nationale font cependant l'objet d'une réglementation particulière par arrêtés du Ministère du Commerce et de l'Industrie (1986) :

- l'arrêté 07/MCI/SE/DG/PC/DCI/86 fixe le prix de vente de l'huile de coton produite par la Société Cotontchad.

- l'arrêté 012/DCI/SE/DG/DC/DCI/86 fixe les poids et prix maxima des pains vendus au détail.

- l'arrêté 006/MEC/SE/DG/DCI/89 fixe les prix du sucre granulé.

Ces arrêtés sont encore en vigueur ainsi que les prix qu'ils déterminent.

- le décret n° 282/PR/MCI/89 du 05 mai 1989 détermine les modalités de l'importation, de la répartition, de la circulation et de la distribution des produits dans la République du Tchad.

Il s'agit d'un texte fondamental sur les produits importés. Les dispositions principales qui y figurent sont :

. sauf dispositions particulières (protection de certains produits nationaux, raisons d'ordre public ou de santé) toute importation en provenance de la zone franc est libre (art. 2).

. les importations en provenance de pays situés hors de la zone franc doivent faire l'objet d'une licence délivrée conformément à un programme annuel d'importations. La licence vaut autorisation de procéder aux règlements correspondants en devises (art. 3).

- dans le secteur des transports, la Coopérative des Transporteurs Tchadiens a, jusqu'en 1989, bénéficié d'un monopole pour les transports de tonnage relativement important. Ce monopole a été aboli par un texte récent.

- dans le secteur du bétail et de la viande la SOTERA (Société Tchadienne d'Exploitation des Ressources Animales) a bénéficié jusqu'en 1988 du monopole d'exportation des viandes foraines, des abats et des issues, et a été chargée d'une fonction de contrôle de l'exportation du bétail vivant et des sous-produits d'abattage. L'ordonnance 006/PR/SGG/88 du 16 avril 1988 a aboli ce monopole et retiré à la SOTERA cette fonction de contrôle.

L'arrêté 4/MEHP/SE/039/DG/89, du 4 janvier 1989 fixe les modalités d'exportation du bétail et des produits de l'élevage.

4 - Actions effectivement menées en matière de commerce et de prix :

Les actions du gouvernement dans ce domaine ont essentiellement porté sur le marché des céréales, en raison de son importance économique et sociale, et sur le marché du bétail et de la viande.

Une analyse détaillée des programmes en cours (projets et autres actions) concernant la production, la commercialisation et la consommation de leur impact sur le niveau de sécurité alimentaire, et de leur cohérence, fera l'objet d'une étude spéciale (voir ci-après, sous-chapitre F).

On se bornera ici à rappeler quelles ont été, dans leur ensemble, les actions prévues et effectivement menées en matière de commerce et de prix, afin d'examiner ensuite (voir "5" ci-après) dans quelle mesure elles ont été cohérentes entre elles et avec les orientations de base.

Alors que, dans l'étude détaillée des actions et programmes, en cours, on cherchera à en évaluer l'efficacité, on les considèrera ici sous l'angle où ils expriment, précisent, explicitent les orientations générales de la politique du commerce et des prix.

a) actions relatives au marché des céréales :

Il s'agit essentiellement :

- des interventions de l'Office National des Céréales (ONC) ;
- des utilisations de l'aide alimentaire ;
- des restrictions aux importations de céréales.

. interventions de l'Office National des Céréales (ONC) :

Les interventions de l'ONC depuis 1984-85 ont été décrites dans le rapport préliminaire de 1ère phase (annexe 9. Stabilité des approvisionnements en céréales - Commercialisation et stockage. Chapitre II : Commercialisation de céréales par des organismes publics).

Tel qu'il est défini dans ses statuts (décret 31/PR/SGG du 16 octobre 1978) le rôle de l'ONC est :

- d'exécuter la politique céréalière du gouvernement ;
- d'organiser la commercialisation des céréales sur l'ensemble du territoire national ;
- de constituer et de gérer des stocks de réserve.

Les statuts précisent en quoi consiste le rôle de l'ONC dans l'organisation de la commercialisation.

L'ONC doit "garantir la stabilisation des prix aux producteurs et aux consommateurs" et assurer à la population de l'ensemble du territoire national "une meilleure répartition des disponibilités en céréales". La nature et le degré de ces interventions ne sont pas précisés dans les statuts de l'ONC. Mais de ce qui vient d'être cité ressortent deux idées : celle d'une garantie de prix et celle d'un approvisionnement de l'ensemble du territoire national.

Pratiquement, en raison de l'orientation générale libérale de la politique commerciale et, plus encore, des limites des moyens financiers disponibles, l'ONC n'a jamais assuré une garantie des prix à la production (prix-plancher avec garantie d'achat quelles que soient les quantités) et n'a réalisé une certaine régulation de prix à la consommation qu'en certains points (N'DJAMENA, essentiellement).

Il semble tacitement admis que la mission de l'ONC soit à présent la suivante :

- mission d'ordre commercial :
 - effectuer une certaine régulation du marché, à la production et à la consommation, aux points où les prix deviennent manifestement anormaux (sans que soient définis sur ce point des critères précis). Cette action de régulation s'exerce dans la limite des moyens mis à la disposition de l'Office par l'Etat et les projets internationaux d'appui,
 - contribuer à une meilleure répartition de l'offre en céréales sur le territoire national, là aussi dans la limite des moyens disponibles ;
- mission de conservation et de gestion technique d'un stock de sécurité ;
- mission d'information sur les marchés et les prix.

De ce point de vue, la mission confiée à l'ONC s'inscrit bien dans les orientations générale définies ci-dessus. L'ONC est l'organe d'exécution des actions de sécurité à déclencher en cas de dérapage des prix.

Reste alors à évaluer l'action passée et récente de cet organe d'exécution, à qui d'ailleurs a été réservé jusqu'à présent une assez grande liberté de décision.

Cette action est à considérer ici moins pour son efficacité sur le niveau de sécurité alimentaire du pays (ce point devra être examiné dans l'étude, à venir, des actions et programmes en cours ; voir F, ci-après) que du point de vue de sa cohérence interne et par rapport aux orientations générales de la politique commerciale.

Or, on constate que :

jusqu'à présent, l'ONC a peu maîtrisé ses prix d'achat et ses prix de revient. Les prix de vente n'ont pu être tenus que grâce à des subventions massives de fait, provenant de fonds internationaux destinés en principe à la constitution d'un fonds de roulement.

Ainsi les actions de régulation ont-elles en fait dépassé les limites des moyens qui auraient dû normalement être utilisés par l'Office. Le fonds de roulement n'a pu être reconstitué et, sans de nouveaux apports de fonds, la continuité du service n'aurait pu être assurée.

du fait du manque de maîtrise des prix d'achat, les actions de régulation du prix à la production ont été peu ciblées. Comme l'a montré une analyse critique des prix d'achat au cours de la campagne de 1988-89 (Rapport de mission dans le Chari-Baguirmi, le Guéra, le Salamat, le Ouaddaï, le Biltine, le Batha - M. BOCOURT - 9 - 28 mars 1989 ; voir commentaires dans le rapport préliminaire de 1ère phase annexe 9) les prix d'achat de l'ONC ont souvent été très supérieurs à ceux du marché, aux lieux d'intervention correspondants.

Des corrections de trajectoire ont été apportées au cours même de la campagne et un plan précis d'achat devrait être élaboré prochainement pour la campagne de 1989-90.

Le manque de cadrage des actions de l'ONC, constaté jusqu'à présent, n'en est pas moins significatif. Il provient d'une insuffisance (sur le point d'être comblée grâce à l'action du projet FAO d'appui à l'Office) de connaissance et d'analyse des prix et coûts. Mais il a aussi d'autres origines, qu'il est bon d'identifier ici car elles sont source d'incohérences dans la conduite d'une politique commerciale et des prix :

(i) - l'efficacité de l'ONC est souvent encore appréciée en termes de flux commercialisés (quantités achetées ou vendues), plus qu'en termes d'effets de régulation, plus difficiles à saisir, surtout lorsque le système d'information sur les prix est à l'état naissant. Il est significatif que l'augmentation des volumes commercialisés au cours de ces dernières campagnes essentiellement grâce à un appui international important) soit souvent interprété comme une amélioration du fonctionnement de l'Office alors que cette amélioration existe, mais est plus récente et se situe ailleurs (analyse des opérations commerciales, création d'une cellule d'information, clarification de la comptabilité générale, mise en place d'une comptabilité analytique, début d'assainissement de la gestion).

Mais s'il en est ainsi, c'est que sur ce point la mission de l'ONC n'a pas été suffisamment précisée.

On retrouve ici les deux aspects, déjà mentionnés ci-dessus, de la mission de régulation de l'ONC : la régulation des prix et la répartition au plan national, des disponibilités en céréales.

Les moyens disponibles, nécessairement limités, ont été, en pratique, répartis entre ces deux types d'activité, qui correspondent chacun à une attitude bien différente.

Sous le second aspect, l'ONC apparaît comme une sorte de service du ravitaillement, ce qui peut amener à surestimer le critère des volumes commercialisés.

Or, si l'on admet que, selon les orientations fondamentales, le gouvernement entend faire jouer à l'ONC un rôle de sécurité contre des dérives excessives de prix, et ce dans la limite des moyens qui lui sont disponibles, il importe plus d'acheter bien et au bon endroit que de beaucoup acheter.

(ii) - Dans les orientations actuelles figure l'idée de stimuler la production par une certaine action de régulation des prix au producteur. D'autre part, on a déjà observé que les textes encore en vigueur rendent, au moins en principe, possible, la fixation des prix par les autorités locales. De fait, au cours de la campagne 1988-89 il a été constaté que (voir rapport préliminaire de 1ère phase, annexe 9) certains chefs de canton avaient fixé eux-mêmes les prix d'achat par l'ONC, et ce à un niveau relativement élevé, estimant ainsi agir dans l'intérêt du producteur et contribuer à l'augmentation de la production, sans, bien entendu, se poser la question des conséquences d'une telle action sur les prix de revient de l'ONC et par conséquent sur la continuité du service et l'existence même de l'Office. C'est là, parmi d'autres, une des causes de l'incohérence des prix d'achat de l'ONC, au moins en certains lieux d'achat.

. utilisations de l'aide alimentaire :

Il est reconnu que dans l'ensemble, pendant les périodes de pénurie consécutives à des graves sécheresses (campagnes 1983-84 et 1984-85), le Tchad a fait un assez bon usage des aides alimentaires massives qu'il a reçues et que la coordination des actions correspondantes a été efficace (voir rapport préliminaire de 1ère phase, IV, 1.).

Après plusieurs campagnes de niveau satisfaisant (1985-86 à 1988-89) le volume de l'aide d'urgence s'est réduit et aussi celui de l'aide structurelle (projets, avec distribution de vivres contre travail, ou ventes). Mais (voir rapport préliminaire de 1ère phase, annexe 8) l'aide en céréales s'est encore maintenue à un niveau élevé en 1985-86 (57.000 tonnes) ; 1986-87 (27.000 tonnes environ) et 1987-88 (22.000 tonnes environ). Ainsi a-t-on pu dire (document de travail des comités de planification, "secteur rural" (novembre-décembre 1988) que l'aide alimentaire, intervenait "périodiquement à contretemps".

Des distributions gratuites ou à prix réduit peuvent, certes, se justifier même en année de bonne production globale au niveau national, lorsqu'existent des sinistres limités. Mais les effets pervers de distributions gratuites excessives sont à présent explicitement reconnus (document "secteur rural" précité).

Un stock national de sécurité alimentaire, de dimensions raisonnables (20.000 tonnes) est en cours de constitution et les décisions de distribution résulteront d'un consensus entre gouvernement et donateurs. On peut espérer ainsi à présent qu'une utilisation trop large d'aide alimentaire ne viendra pas perturber la cohérence de la politique du commerce et des prix.

. restrictions aux importations de céréales :

D'une manière générale les importations de céréales ont été considérées comme une source d'approvisionnement du pays.

Depuis 1975 (ordonnance 34/CSM/FEP du 30 décembre 1975, portant budget général pour 1976) les droits de douane et les taxes d'entrée sont suspendus pour les céréales. Seule est appliquée une redevance statistique de 1 % de la valeur en douane (0,2 % avant 1985).

Les importations de céréales sont soumises à l'octroi d'une licence dont l'obtention ne présente pas de difficulté.

A titre exceptionnel, depuis le 15 septembre 1989, toute importation de riz est interdite (lettre 121/MCG/SG/DG/DC/89 du Directeur du Ministère du Commerce et de l'Industrie, suspendant l'importation de riz sur l'ensemble du territoire ; note de service 1607 DDI/89 du 15 septembre 1989 Ministère des Finances et de l'Informatique - SG. DG Direction des Douanes et des Impôts Indirects - Sous-direction de la Législation et des Statistiques).

Cette mesure a pour origine, la difficulté d'écoulement du riz de production nationale, par l'OMVSD et l'ONC.

b) actions relatives au marché du bétail et de la viande :

Des actions récentes importantes pour le secteur ont porté sur les exportations du bétail et des céréales. La SOTERA (Société tchadienne d'Exploitation des Ressources Animales) avait été créée en 1977 en vue d'assurer la reconstitution du cheptel et une meilleure perception des taxes d'exportation. De plus était établi un contingentement des exportations de bétail vif.

Le rôle de la SOTERA n'avait pas été défini avec la rigueur nécessaire ; au lieu de développer le commerce intérieur et d'exportation, la SOTERA s'est surtout attachée à des activités de contrôle et de limitation des exportations, estimées utiles à l'économie nationale (1).

En fait la SOTERA a fonctionné comme un frein à l'exportation. Les mesures restrictives auxquelles elle a participé ont été, avec les perturbations dues à la chute des cours au Nigéria, à l'origine d'une récession grave dans le secteur des productions animales.

Du point de vue fiscal, la création de multiples taxes sur le commerce du bétail a abouti à une réglementation lourde, source de confusion, d'ignorance, voire d'abus.

Le rapport Louis Berger et associés, précité, a fait figurer parmi ses recommandations que soient retirées à la SOTERA les fonctions de contrôle et de perception des taxes fiscales et parafiscales sur l'exportation du bétail ; que soient simplifiées les modalités d'exportation du bétail et de la viande ; la dissolution de la SOTERA, ce qui impliquerait ipso facto la fin de son monopole d'exportation des viandes.

Comme on l'a rappelé ci-dessus (E,3), ce monopole a été aboli et la SOTERA relevée de ses fonctions de contrôle en 1988.

Ces mesures interviennent d'ailleurs à un moment où l'on pouvait estimer que le cheptel national était reconstitué.

(1) voir notamment : Etude des perspectives de la commercialisation du bétail et des produits de l'élevage. Louis Berger international, BCEOM, CIRAD-IEMVT-1987 - (financement : Banque Mondiale).

Cette libéralisation opérée dans le secteur du bétail et des viandes s'accorde ainsi, depuis une date plus récente il est vrai, au libéralisme observé dans le secteur céréalier.

5 - Degré de cohérence de la politique actuelle du commerce et des prix :

Selon des orientations qui ont peu varié au cours de la présente décennie, l'Etat se propose à la fois :

- de maintenir un régime libéral du commerce et des prix intérieurs et des restrictions minimales au commerce extérieur ; de réduire le plus possible les interventions publiques ou parapubliques directes ; de stimuler l'initiative privée en laissant jouer le plus possible les forces du marché.

Cette orientation se fonde sur un constat réaliste, que le Tchad a eu le mérite de faire depuis longtemps : les interventions directes de l'Etat dans le commerce des produits de base sont coûteuses et souvent peu efficaces ; les pays intéressés, et les partenaires internationaux qui seuls peuvent leur fournir des moyens financiers suffisants, sont de plus en plus réticents à favoriser de telles actions ; quant au contrôle effectif des importations, il ne peut lui-même être effectif qu'au prix de moyens considérables.

- d'assurer l'approvisionnement des zones déficitaires en produits vivriers à porter des zones excédentaires ; d'agir comme régulateur des prix des céréales d'encourager l'augmentation de la production en améliorant le niveau des prix au producteur.

Au réalisme de la première orientation s'oppose ainsi le volontarisme de la seconde, qui se fonde sur :

. des aspirations sociales : amélioration du niveau nutritionnel, juste rémunération du travail de l'agriculteur, réduction des disparités régionales,

. des raisons politiques : gestion de l'accroissement démographique, souci d'autosuffisance alimentaire physique comme élément de sécurité et d'indépendance nationale.

De même les restrictions au commerce extérieur de produits alimentaires de base sont ou bien systématiques mais limitées alors à quelques produits (sucre, huile), ou bien conjoncturelles (riz).

La coexistence de ces deux tendances, qui n'est nullement propre au Tchad, ne constitue pas en soi en incohérence. Tout le problème est de les concilier en déterminant précisément ce que l'on entend accorder à l'une et à l'autre.

Une telle ligne de partage apparaît en fait avec une certaine netteté au Tchad dans les textes et les actions : pour ce qui est du commerce et des prix intérieurs, mis à part quelques produits particuliers (sucre, pain, huile de coton) les interventions du secteur public ou para-public (essentiellement celles de l'ONC) ne sont pas conçues comme systématiques ; on n'entend pas intervenir partout ni tenir un ou des prix déterminés quelles que soient les circonstances. Les interventions sont destinées à limiter, d'une manière flexible, les effets conjoncturellement excessifs de l'orientation libérale générale.

Il existe ainsi au Tchad une politique du commerce et des prix ; sur l'échelle évoquée ci-dessus, qui va d'un libéralisme total à un dirigisme fort, elle se situe au voisinage du libéralisme total et pourrait se définir brièvement comme libéralisme à intervention minimale du secteur public.

Une remarque est ici cependant nécessaire : un tel libéralisme se définit souvent (-notamment selon la méthodologie pour la préparation des programmes de sécurité alimentaire - FAO) par un lien étroit entre prix intérieurs et prix du marché mondial.

Le cas du Tchad est, à cet égard, particulier, pour ce qui est des céréales de base : mil et sorgho, qui font l'objet d'échanges internationaux de voisinage, d'ailleurs très mal connus, mais non d'un marché mondial. De plus les hétérogénéités des marchés et les prix intérieurs, qui proviennent de causes diverses (difficultés et coûts des transports, insuffisance de la commercialisation) ne permettent pas d'établir une relation simple et rationnelle entre les prix intérieurs et les prix frontière, eux aussi d'ailleurs mal connus.

Quoi qu'il en soit l'orientation du gouvernement en matière de commerce et de prix est claire mais seulement si on la considère en elle-même, indépendamment d'autres orientations, et si, d'autre part, on s'en tient au seul plan des lignes générales.

Deux problèmes, d'ordre différent, se posent en effet.

- pour être suivie en pratique, cette orientation doit être précisée notamment quant au rôle de l'ONC.

La cohérence de la politique du commerce et des prix doit être en effet assurée au niveau de ses modalités d'application, ce qui est plus difficile que de la concevoir au niveau des orientations générales.

Ce problème relève de la deuxième phase du présent programme. La présente 1ère phase doit cependant préparer la suivante par une analyse institutionnelle de l'ONC, destinée à permettre une évaluation précise du rôle, de la structure, des fonctions et des actions de l'ONC, et de fournir ainsi une base objective à la détermination de son évolution à moyen-terme. Cette analyse institutionnelle sera accompagnée d'un audit financier.

Un projet de termes de référence de cette analyse institutionnelle et de cet audit financier reste à élaborer.

- définie, cohérente et complétée par ses modalités d'application, une telle politique du commerce et des prix intéressant la sécurité alimentaire ne répond pas nécessairement à l'objectif, affiché par ailleurs, d'augmentation de la production vivrière. Ce point sera parmi les principaux à considérer lors de la 2è phase du présent Programme.

**F - Impact des actions et programmes en cours sur la sécurité alimentaire -
Évaluation de leur cohérence :**

L'évaluation de la situation alimentaire actuelle, qui fait l'objet de la présente phase du programme, doit aussi porter sur les actions et programmes en cours. Une première analyse et une évaluation globale de ces actions et programmes a été faite dans le rapport préliminaire de 1ère phase (chapitre IV et annexe 2) mais elle doit être complétée, notamment en vue de préciser les objectifs initiaux et actuels des programmes et projets concernés.

Cette étude suppose notamment une collecte systématique d'information auprès des Agences internationales représentées au Tchad et auprès d'autres organismes de développement (ONDR, etc.). Il est souhaitable qu'elle soit confiée à un consultant tchadien (ou à une équipe de consultants tchadiens).

Les termes de référence de cette étude sont en cours d'élaboration.

Annexe 1

30.8.89
DK Misc 11

TCHAD

Programme de sécurité alimentaire

Suivi de la première phase: "Evaluation du niveau actuel de sécurité alimentaire - Problèmes à résoudre"

Mandat du consultant

Cadre Général

Au cours de la mission d'avril-juillet 1989 a été élaborée une note de synthèse sur le travail de la première phase (Evaluation du niveau actuel de sécurité alimentaire - Problèmes à résoudre) qui a été soumise à l'examen de l'équipe spéciale du pays et, au Tchad, à celui des membres du gouvernement et des représentants des agences internationales présentes dans le pays.

Le consultant a rédigé son rapport à partir de la note de synthèse, des documents de travail qu'il avait produits lors de sa mission au Tchad, et des remarques écrites ou verbales qu'il a reçues. Toutefois, les actions suivantes sont encore à entreprendre pour finaliser la première phase:

1. Les commentaires du gouvernement tchadien doivent être formulés prochainement; il pourra, en outre, venir certaines observations des membres de l'équipe spéciale du pays qui n'ont pas encore été en mesure de les transmettre. Le rapport doit être finalisé sur la base de ces commentaires.
2. La note de synthèse recommandait, notamment en vue de l'exécution de la deuxième phase, que soient effectuées deux études légères: l'une sur la formulation des prix des céréales, l'autre consistant à exploiter, dans le sens d'une évaluation des consommations alimentaires, l'"enquête légère sur les conditions de vie des ménages à N'Djamena" (Ministère du plan et de la coopération). Les termes de référence des deux études légères précitées ont été transmis au Représentant de la FAO au Tchad qui fera établir des propositions d'intervention correspondantes par le BIEP et d'autres organismes s'il y a lieu. Ces propositions seront adressées au Siège pour finalisation, avec l'assistance du consultant avant son départ pour le Tchad.
3. D'autre part, il est nécessaire de préparer pour la deuxième phase du programme des termes de référence détaillés qui doivent être établis sur la base de la méthodologie, en cours d'élaboration au Siège, et discutés avec les représentants du gouvernement tchadien.

En plus de ces actions pour lesquelles le consultant est le premier responsable, d'autres travaux complémentaires précisant des aspects divers de la situation actuelle de la sécurité alimentaire au Tchad seront nécessaires. Ceux-ci seront discutés par le groupe de travail technique au Tchad et le consultant, en consultation avec les donateurs, étant donné que ces travaux seront probablement confiés à des experts désignés par les donateurs. On envisage, entre autres, une évaluation rapide de la situation nutritionnelle dans les régions rurales (financement SDA) et une évaluation de la politique actuelle de commerce extérieur et intérieur et de prix et de leurs alternatives.

Plan de travail

Le travail du consultant durera environ deux mois et demi à partir de mi-septembre 1989.

- Pendant environ deux semaines, au Siège de la FAO à Rome, il prendra connaissance des derniers développements de la méthodologie de préparation des programmes nationaux de sécurité alimentaire et, sur cette base, préparera les termes de référence de la deuxième phase du programme national du Tchad "Identification et évaluation de programmes de sécurité alimentaire, alternativement réalisables". Il rédigera un document provisoire indiquant les termes de référence généraux de l'équipe chargée de l'exécution de cette phase et les termes de référence particuliers de chacun des membres de cette équipe. D'autre part, le consultant recueillera, s'il y a lieu, les observations complémentaires des membres de l'équipe spéciale du pays sur sa note de synthèse de première phase déjà examinée en juillet 1989.
- Pendant environ six semaines le consultant séjournera au Tchad et s'acquittera des tâches suivantes:
 - . Lancement des études légères: enquête sur la formation des prix des céréales - et - exploitation complémentaire de l'enquête légère sur les conditions de vie des ménages à N'Djamena. Mise au point de détail sur les propositions, règlement des détails techniques.
 - . Suivi de ces études : normalement l'exploitation complémentaire de l'enquête légère sur les conditions de vie des ménages à N'Djamena sera terminée avant le départ du consultant qui en discutera les résultats avec le chargé d'étude. En revanche, l'enquête sur la formation des prix des céréales prendra vraisemblablement plus de temps. Le consultant en suivra le déroulement jusqu'à la fin de son séjour et en tiendra précisément informé l'expert en commercialisation du projet GCPS/CHD/018/NET, qui sera chargé du suivi de la fin de l'étude après le départ du consultant.
 - . Collecte des observations du gouvernement tchadien sur la note de synthèse de première phase et mise au point correspondante du rapport.
 - . Discussion des termes de référence de la phase II du programme avec les représentants du gouvernement tchadien et ceux des agences internationales intéressées, présentes au Tchad.
 - . Mise au point du document définissant les termes de référence.
 - . Rédaction d'un compte-rendu de mission.
- Le consultant séjournera ensuite pendant deux semaines au siège en vue de réunir les remarques de l'équipe spéciale du pays et de procéder, s'il y a lieu, aux mises au point nécessaires.