



Commission
européenne



Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République du Tchad 2008-2014

Rapport final

Mars 2016

Contrat No EVA 2011/Lot 3
Contrat spécifique N°2014/346426

Coopération
Internationale et
Développement -
EuropeAid

Consortium composé
d'ADE, de Itad et de COWI
Leader du Consortium: ADE s.a
Personne de contact: Edwin Clerckx
Edwin.Clerckx@ade.eu

Contrat No EVA 2011/Lot 3
Specific Contract N°2014/346426

Cette évaluation a été commanditée par
l'Unité d'évaluation de la Direction générale Développement et
coopération – EuropeAid (Commission européenne)

Equipe d'évaluation

Jérôme COSTE, Chef d'équipe
Iosu ARIKKORRETA, Expert sectoriel
Basile KEITA, Expert sectoriel
Henri LETURQUE, Expert sectoriel
Netoyo LAOMAIBAO, Expert sectoriel
Cécile PATAT, Expert sectoriel
Alexandra VASSEUR, Expert sectoriel

*Le rapport ne reflète pas nécessairement les opinions de la Commission européenne ni
celles des autorités du pays concerné.*

Ce rapport a été préparé par

iram

Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement
[Paris]: +33 (0)1 44 08 67 67 - [Montpellier]: +33 (0)4 99 23 24 67
www.iram-fr.org

Table des matières

LISTE DES SIGLES

CARTE DU TCHAD

RÉSUMÉ

1. INTRODUCTION	1
1.1 OBJECTIFS ET CHAMP DE L'ÉVALUATION	1
1.2 METHODOLOGIE ET PROCESSUS D'ÉVALUATION.....	2
1.3 ORGANISATION DU RAPPORT	11
2. ÉLÉMENTS CLÉS DE LA COOPÉRATION ENTRE L'UE ET LE TCHAD	13
2.1 CONTEXTE ET STRATEGIE DU TCHAD.....	13
2.2 L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT AU TCHAD	16
2.3 COOPERATION DE L'UNION EUROPEENNE AVEC LE TCHAD	17
3. RÉPONSE AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION	21
3.1 QE N°1 – ADEQUATION DE LA STRATEGIE AU CONTEXTE ET A SON EVOLUTION.....	21
3.2 QE N°2- EFFETS DES CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS AU SEIN DE L'UE	28
3.3 QE N°3 – GOUVERNANCE JURIDIQUE, POLITIQUE ET ECONOMIQUE.....	33
3.4 QE N°4 – INTERCONNEXION (TRANSPORT ET ENERGIE).....	45
3.5 Q5- SERVICES SOCIAUX DE BASE (EAU, ASSAINISSEMENT, SANTE)	51
3.6 Q6-DEVELOPPEMENT RURAL ET GESTION DURABLE DES RESSOURCES NATURELLES	59
3.7 QE N°7 – MOYENS ET DEMARCHES D'INTERVENTION.....	67
3.8 QE N°8 – COORDINATION, COMPLEMENTARITE ET COHERENCE	75
4. CONCLUSIONS	79
4.1 APPRECIATION D'ENSEMBLE.....	79
4.2 CONCLUSIONS	81
5. RECOMMANDATIONS	91
5.1 STRATEGIE	92
5.2 DOMAINES DE COOPERATION	97
5.3 ASPECTS OPERATIONNELS	105

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 - Couverture des critères et des thèmes d'évaluation par les QE	5
Tableau 2 - Echantillon d'interventions de l'UE (2008-2014) pour la mission de terrain.....	8
Tableau 3 - Accès à l'eau potable en milieu rural (2008-2013).....	53
Tableau 4 - Evolution du nombre de personnels de santé par habitant.....	58
Tableau 5 – Forces, faiblesses, menaces et opportunités de la coopération UE-Tchad durant la période 2008-2014	80
Tableau 6 – Résumé des conclusions et liens avec les QE	81
Tableau 7 – Résumé des recommandations et liens avec les conclusions	91

LISTE DES FIGURES

Figure 1- Schématisation du champ de l'évaluation.....	2
Figure 2- Les étapes de l'évaluation.....	2
Figure 3 - Schéma de la logique d'intervention 2008-2013 – Version reflétant les adaptations en cours de période.....	4
Figure 4 - Aide publique au développement reçue par le Tchad de 2008 à 2013 (engagements à prix courants, en M US\$)	17
Figure 5 - Chronologie des événements politiques marquants au Tchad.....	17
Figure 6 - Engagements financiers au cours de la période 2008-2014.....	19
Figure 7 – Importance et échéance des recommandations.....	91

LISTE DES ANNEXES DANS LE VOLUME II

- ANNEXE 1 : TERMES DE RÉFÉRENCE
- ANNEXE 2 : MATRICE D'ÉVALUATION
- ANNEXE 3 : MATRICE DES PREUVES

LISTE DES ANNEXES DANS LE VOLUME III

- ANNEXE 4: CONTEXTE NATIONAL
- ANNEXE 5: INVENTAIRE DES INTERVENTIONS DE LA COOPÉRATION DE L'UNION
EUROPÉENNE AVEC LE TCHAD (2008-2014
- ANNEXE 6 : LOGIQUES D'INTERVENTION
- ANNEXE 7 : MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION
- ANNEXE 8 : FICHES DE CARACTÉRISATION DES PROJETS DE L'ÉCHANTILLON
- ANNEXE 9 : COMPTE-RENDU DES FOCUS GROUP
- ANNEXE 10 : PERSONNES RENCONTRÉES
- ANNEXE 11 : DOCUMENTATION CONSULTÉE

LISTE DES ANNEXES DANS LE VOLUME IV

- ANNEXE 12 – COMPTE-RENDU DU SÉMINAIRE DE RESTITUTION
- ANNEXE 13 – PRÉSENTATION DE MME A. POINSOT LORS DU SÉMINAIRE DE RESTITUTION
- ANNEXE 14 – PRÉSENTATIONS DE M. COSTE LORS DU SÉMINAIRE DE RESTITUTION

Liste des sigles

ACORD	Agence de Coopération et de Recherche pour le Développement
ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
AEP	Alimentation en eau potable
AFD	Agence française de développement
AFJT	Association des Femmes Juristes du Tchad
AGER	Agence de l'entretien routier
AGIR	Alliance Globale pour la résilience - Sahel et Afrique de l'Ouest
AI	Amnesty International
AJJ	Aide juridique et assistance judiciaire
ALPC	Armes légères et de petit calibre
AN	Assemblée nationale
APD	Aide publique au développement
APE	Accord de partenariat économique
APLFT	Association pour la promotion des libertés fondamentales au Tchad
AQMI	Al-Qaida au Maghreb Islamique
AR	Artisan-réparateur
ASF	Avocats Sans Frontières
ATI	Assistance technique internationale
ATNV	Association Tchadienne pour la Non-Violence
AUE	Association d'usagers d'eau
BAD	Banque Africaine de Développement
BAJ	Bureau des affaires juridiques
BDD	Base de données
BEI	Banque européenne d'investissement
BM	Banque mondiale
BOI	Bureau opérationnel d'investissement
BTP	Bâtiment et travaux publics
CA	Cour d'Appel
CAD-OCDE	Comité d'aide au développement - OCDE
CAPA	Certificat d'aptitude à la profession d'avocat
CASCIDHO	Coordination des Associations de la Société Civile et de Défense des Droits de l'Homme
CASGC	Comité d'action pour la sécurité alimentaire et la gestion des crises
CBLT	Commission du Bassin du Lac Tchad
CC	Cour constitutionnelle
CCAG	Cellules de Conseil et d'Appui à la Gestion
CDD	Chef de délégation (de l'UE)
CE	Commission européenne

CEEAC	Communauté économique des Etats d'Afrique Centrale
CELIAF	Cellule de Liaison et d'Information des Associations Féminines au Tchad
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CENI	Commission électorale nationale indépendante
CEV	Coût d'exploitation des véhicules
CFSVA	<i>Comprehensive Food Security an Vulnerability Assessment</i>
CGPE	Comité de gestion des points d'eau
CICR	Comité international de la Croix Rouge
CJ	Critère de jugement
CND	Centre National de Déminage
CNDH	Commission nationale des droits de l'homme
CNSI	Conseil national de sécurité intérieure
CNUCED	Conférence des Nations unies pour le Commerce et le Développement
CODEREM	Coordination nationale de démobilisation et réintégration des militaires
CONAFIT	Coordination Nationale d'Appui au Déploiement de la Force Internationale à l'Est du Tchad
CONSHADIS	Coordination nationale de soutien aux acteurs humanitaires et au DIS
COPIL	Comité de pilotage
COSEP	Commission de surveillance des établissements pénitentiaires
CP	Comité de pilotage
CP	Code pénal
CPA	Centrale pharmaceutique d'achat
CPC	Code de procédure civile
CPD	Cohérence des politiques au service du développement
CPP	Code de procédure pénale
CPTF	Comité des partenaires techniques et financiers
CRIS	<i>Common Relex Information System</i> (anglais)
CRJ	Commission de réforme de la justice
CS	Cour suprême
CSAI	Conseil supérieur pour les affaires islamiques
CSAPR	Comité de suivi de l'appel à paix et à la réconciliation
CSM	Conseil supérieur de la magistrature
CSO	Comité de suivi opérationnel
CTD	Collectivité territoriale décentralisée
CTDDH	Convention Tchadienne pour la Défense des Droits Humains
CTP	Conseiller technique principal
CURESS	Projet Conservation et utilisation rationnelle des écosystèmes soudano-sahéliens
DAD	Direction de l'accès au droit
DCI	Instrument de coopération au développement
DCI	Direction de la coopération internationale (France)

DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
DER	Direction de l'entretien routier
DFID	<i>Department for International Development</i> (Royaume-Uni)
DG DEVCO	Direction générale « développement et coopération »
DG ECHO	Direction générale aide humanitaire et protection civile
DGE	Direction générale de l'énergie
DGI	Direction générale des impôts
DGR	Direction générale des routes
DGT	Direction générale du Trésor
DGTS	Direction générale des transports de surface
DH	Droits humains
DIS	Détachement intégré de sécurité
DP	Devis programme
DPHR	Détachement pour la Protection des Humanitaires et des Réfugiés
DPML	Direction de la pharmacie, des médicaments et laboratoires
DSP	Document de stratégie pays
DTA	Dispositions techniques et administratives
DUE	Délégation de l'Union européenne
ECOSIT	Enquête sur la consommation intérieure et le secteur informel au Tchad
EFSA	<i>Emergency Food Security Assessment</i>
EISA	Institut électoral pour une démocratie durable en Afrique
EM	Etat membre (de l'UE)
ENFJ	Ecole nationale de formation judiciaire
ENP	Ecole nationale de police
EOJT	Enquête d'opinion sur la justice au Tchad
FAO	<i>Food and Agriculture Organisation of the United Nations</i>
FEC	Facilité élargie de crédit
FED	Fonds Européen de Développement
FER	Fonds d'entretien routier
FEWS-NET	<i>Famine Early Warning System – Network</i>
FIDH	Fédération internationale des droits de l'homme
FMI	Fonds monétaire international
FPI	<i>Foreign Policy Instrument</i>
FSI	Forces de sécurité intérieure
GFP	Gestion des finances publiques
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GN	Gendarmerie nationale
GNNT	Garde nationale et nomade du Tchad
GR	Groupe de référence
GRADERT	Groupement des acteurs de l'entretien routier et des transports
GRH	Gestion des ressources humaines

GRIP	Groupe de recherche et d'information sur la paix
GRN	Gestion des ressources naturelles
HCDH	Haut-Commissariat aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat aux réfugiés
HR/VP	Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité / Vice-Président de la Commission européenne
I	Indicateur
IBW	Institutions de Bretton Woods
ICSP	Instrument contribuant à la stabilité et à la paix
IDH	Indice de développement humain
IdS-RRM	Instrument de stabilité – mécanisme de réaction rapide
IEDDH	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
IGJ	Inspection générale de la justice
INSEED	l'Institut national de la statistique, des études économiques et démographiques
IOV	Indicateurs objectivement vérifiables
IPPTE	Initiative « Pays pauvre très endetté »
ITIE	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
LARD	Lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement
LFR	Loi de finance rectificative
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LRRD	<i>Linking relief, rehabilitation and development (anglais)</i>
LTDH	Ligue tchadienne des droits de l'homme
MATSP	Ministère de l'Administration du Territoire et de la Sécurité Publique
MATSP	Ministère de l'Administration du Territoire et de la Sécurité Publique
MCD	Ministère en charge de la Décentralisation
MDD	Ministère délégué à la Défense
MEG	Médicament essentiel générique
MEP	Ministère de l'Energie et du Pétrole
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MICS	Enquête par grappes à indicateurs multiples
MINURCAT	Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad
MITAC	Ministère des Infrastructures, des Transports et de l'Aviation Civile
MJDH	Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme
MOE	Mission d'observation des élections
MPECI	Ministère du Plan et de la Coopération Internationale
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OIF	Organisation internationale de la francophonie
OIG	Organisation intergouvernementale
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMP	Officiers du ministère public
OMS	Organisation Mondiale de la Santé

ON	Ordonnateur national
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUSIDA	Programme commun des Nations unies sur le VIH/sida
OPJ	Officier de police judiciaire
OSC	Organisation de la société civile
PADEMIN	Programme d'appui au secteur du déminage au Tchad
PADL II	Programme d'appui au développement local II
PADL-GRN	Programme d'appui au développement local et à la gestion des ressources naturelles
PAFGA	Projet d'appui à la filière gomme arabique
PAFIB	Projet d'appui à la filière bovine
PAFSI	Programme d'appui à la réforme des forces de sécurité intérieure
PAG	Programme d'appui à la bonne gouvernance
PAM	Programme alimentaire mondial
PAMFIP	Plan d'action pour la modernisation des finances publiques
PARMD	Programme d'appui à la réintégration des militaires démobilisés des forces armées nationales du Tchad
PARSET	Programme d'appui à la réforme du système électoral au Tchad
PAS	Programme d'accompagnement à la stabilisation à l'Est du Tchad
PASILD	Programme d'appui aux initiatives locales structurantes
PDI	Personnes déplacées internes
PDL	Plan de développement local
PEAC	Pool énergétique de l'Afrique Centrale
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PIB	Produit intérieur brut
PILC	<i>Public Interest Law Center</i>
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
PJ	Police judiciaire
PME	Petite et moyenne entreprise
PMH	Pompe à motricité humaine
PN	Police nationale
PND	Plan national de développement
PNDR	Programme national de démobilisation et de réintégration des militaires des forces armées et de sécurité
PNSI	Plan national de sécurité intérieure
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PR	Procureur de la République
PRAJUST	Programme d'appui à la justice
PSAGGET	Plan d'amélioration de la gouvernance et de la gestion de l'énergie du Tchad

PSD	Plan stratégique de développement
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
PSG	<i>Peacebuilding and Statebuilding Goals</i> (anglais)
PSRG	Plan stratégique de renforcement de la gouvernance
PTF	Partenaire technique et financier
QE	Question d'évaluation
QG	Quartier général
QSG	Quality Support Group
RAC	Rapport annuel conjoint
RCA	République Centrafricaine
REG	Restes explosifs de guerre
RG	Renseignements généraux
RGPH	Recensement général de la population et de l'habitat
ROM	<i>Result-oriented monitoring</i> (anglais)
RSS	Réforme du secteur de sécurité
SAN	Sécurité alimentaire et nutritionnelle
SDEA	Schéma Directeur de l'Eau et de l'Assainissement
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SFCG	<i>Search For Common Ground</i>
SGG	Secrétariat général du gouvernement
SGJ	Secrétariat général de la justice
SIDRAT	Système d'information sur le développement rural et l'aménagement du territoire
SIS	Système d'information sanitaire
SISA/SAP	Système d'information sur la sécurité alimentaire / Système d'alerte précoce
SMT	Syndicat des magistrats du Tchad
SNRP	Stratégie nationale de réduction de la pauvreté
SNT	Stratégie nationale des transports
STD	Service technique déconcentré
STP	Secrétariat technique permanent (PAMFIP)
TBS	Taux brut de scolarité
TGI	Tribunal de Grande Instance
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population (en anglais : <i>United Nations Population Fund</i>)
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
USAID	United States Agency for International Development
VIH-SIDA	Virus de l'Immunodéficience Humaine - Syndrome de l'Immuno Déficience Acquise

Carte du Tchad

Chad: Reference map (as of 22 Nov 2013) 



REGIONS:

- | | | | |
|-------------------|---------------------|----------------------|-------------|
| 1. HADJER LAMIS | 3. MAYO KEBBI EAST | 5. LOGONE OCCIDENTAL | 7. MANDOUL |
| 2. CHARI BAGUIRMI | 4. MAYO KEBBI OUEST | 6. LOGONE ORIENTAL | 8. TANDJILE |

- | | |
|--------------------|--|
| ⊛ National capital | — International boundary |
| ⊙ Regional capital | - - - Undetermined boundary ¹ |
| • Populated place | - · - · - Regional boundary |

Disclaimer: The designations employed and the presentation of material on this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries. 1. Final boundary between the Republic of Sudan and the Republic of South Sudan has not yet been determined.

Map data sources: CGIAR, United Nations Cartographic Section, ESRI, Europa Technologies, UN OCHA.

Creation date: 22 Nov 2013 Feedback: ochavisual@un.org www.unocha.org www.relieftweb.int

Résumé

Les objectifs de l'évaluation

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation de la stratégie de coopération de l'Union européenne (UE) avec la République du Tchad pour la période 2008-2014. Les principaux objectifs de l'étude sont de fournir une évaluation indépendante et globale des relations passées et présentes de la coopération avec le Tchad et d'identifier les leçons clés afin d'améliorer les stratégies et les programmes actuels et futurs de l'UE. Les résultats de l'évaluation sont destinés aux services de l'UE, aux Etats membres, au gouvernement du Tchad et, plus largement, à l'ensemble des parties prenantes de la coopération entre l'UE et le Tchad.

La méthodologie d'évaluation

A partir de la reconstitution de la logique d'intervention, mettant en évidence les relations causales entre les activités prévues, les résultats et impacts attendus, l'équipe d'évaluation a formulé les huit questions d'évaluation et les critères de jugement qui y sont associés, mesurés par des indicateurs objectivement vérifiables. L'approche méthodologique, conforme à la méthodologie définie par les services de l'UE, consiste à collecter et à analyser des informations fiables et utiles pour arriver à des constats qui permettent de fournir des réponses fondées aux questions d'évaluation, puis de formuler des conclusions et des recommandations.

Pour répondre aux questions d'évaluation, l'équipe d'évaluation s'est appuyée sur une série d'outils. Ainsi, plus de 300 documents ont été consultés, 278 personnes ont été rencontrées, dans le cadre d'entretiens individuels ou de focus group et 17 projets¹ ont été examinés plus en détail, avec des visites de terrain pour 11 d'entre eux.

Le contexte de l'évaluation

Situé en Afrique centrale, le Tchad est un pays enclavé très vaste (1 284 000 km², au climat semi-tropical dans le Sud et désertique dans le Nord. La population, qui croît au rythme de 3% par an, est estimée à 13,5 millions d'habitants en 2014 soit une densité moyenne de 10,5 habitants par km². Du fait notamment de la forte croissance démographique, la pression anthropique sur les ressources naturelles s'accélère de manière préoccupante.

Depuis son accession à l'indépendance, en 1960, le Tchad a vécu de manière récurrente des périodes d'instabilité et de conflits. De 2010 à 2014, le pays a connu une période de stabilité politique (fin des conflits à l'Est) et de croissance économique (portée essentiellement par l'exploitation du pétrole). Cette situation reste cependant précaire en raison de la combinaison de plusieurs éléments :

- Au niveau politique, les réformes engagées dans les années 2000 pour consolider l'Etat de droit, mettre un terme à l'impunité et la corruption dans les forces publiques de sécurité, assainir la vie publique et renforcer la démocratie ne sont pas achevées. La situation des droits de l'homme en particulier s'est améliorée mais des lacunes significatives persistent.

¹ Ces 17 projets représentent 49% du montant de la coopération au cours de la période étudiée.

- La situation sécuritaire régionale s'est détériorée du fait de l'intensification des trafics et des mouvements terroristes au Sahel et des crises rencontrées par différents pays de la région (Mali, Soudan, République Centrafricaine, Lybie, Nord Nigéria et Nord Cameroun). Alors que le Tchad fait désormais figure, dans ce contexte, de « pôle de stabilité », ces crises se traduisent par un afflux massif de réfugiés et des flux de populations déplacées ce qui crée de multiples difficultés, dont une forte perturbation des échanges commerciaux avec les pays voisins.
- L'économie du pays est très dépendante du pétrole, dont le niveau des réserves est limité et les cours internationaux ont fortement chuté en fin de période évaluée. Dans ce contexte, la diversification des sources de croissance, l'amélioration de la gestion des finances publiques et du climat des affaires, la création d'emplois (en particulier pour les jeunes) et l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages ruraux constituent des défis majeurs.
- Au niveau social, le pays connaît une stagnation, voire une dégradation, des indicateurs de développement humain. Les avancées dans l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le Développement sont très timides, à l'exception de l'accès à l'eau potable. La capacité institutionnelle du gouvernement tchadien à fournir des services sociaux de qualité, équitables et accessibles à toute la population, reste faible.

La coopération UE - Tchad

Selon l'OCDE, au cours de la période 2008-2013, le montant total net de l'aide publique au développement reçue par le Tchad s'est élevé à près de 2,9 milliards USD. Les institutions européennes (26% du total) et les Etats membres de l'UE (12%) figurent parmi les principaux partenaires techniques et financiers du pays. En 2013, l'aide publique au développement était estimée à 10% du budget annuel de l'Etat.

La stratégie de coopération pour le 10^{ème} Fonds européen de développement (FED) (2008-2013), adoptée en 2007, avait pour objectifs principaux de contribuer au retour à la stabilité et à la sécurité, au rétablissement de la confiance des citoyens vis-à-vis de l'Etat et à la création des conditions permettant de dynamiser l'économie. Dans cette perspective, la stratégie reposait sur deux secteurs de concentration : i) la bonne gouvernance et l'Etat de droit (au niveau central et local) ; ii) le développement durable (transports, développement rural, eau et assainissement). Hors secteurs de concentration, il était notamment prévu des appuis au secteur de la santé et aux actions de déminage. Pour l'ensemble de la période évaluée (2008-2014), la coopération UE-Tchad représente un volume total d'engagement de 457 M€², dont 83% provenant du FED et 17% du budget des institutions européennes.

La stratégie relative au 11^{ème} FED (2014-2020) vise à soutenir une stratégie de développement reposant sur une gestion durable des ressources naturelles (dont le pétrole), et ciblant les catégories les plus vulnérables de la population et les zones les plus défavorisées ; cette stratégie entend également contribuer à la consolidation de la paix et à la mise en œuvre des réformes nécessaires à une amélioration de la gouvernance. Ces orientations ont conduit à retenir trois secteurs de concentration : i) sécurité alimentaire, nutrition et développement rural ; ii) gestion durable des ressources naturelles ; iii) consolidation de l'Etat de droit. La

² Ce montant ne comprend pas les financements de l'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO), ni ceux de la Banque européenne d'investissement (BEI), ces instruments ne faisant pas partie du champ de l'évaluation.

stratégie prévoit également des moyens spécifiquement destinés au renforcement de la société civile.

Les conclusions

Stratégie de coopération :

C1. Dans sa formulation, la **stratégie de coopération du 10^{ème}FED** répondait aux principaux enjeux de développement du Tchad et couvrait les 5 principes de consolidation de la paix et de renforcement de l'Etat du *New Deal*. Dans sa mise en œuvre, elle s'est adaptée à l'évolution du contexte national et régional ; mais, dans la plupart des secteurs, les objectifs ont été trop ambitieux au regard de la capacité / volonté du gouvernement à atteindre les résultats visés, d'une part, et des moyens mobilisés (volume des ressources humaines à la Délégation de l'UE, qualité des dispositifs de suivi-évaluation, adéquation de l'assistance technique, ...), d'autre part.

La **stratégie 11^{ème}FED** présente également une pertinence élevée. Le retrait du secteur des routes crée néanmoins un vide préjudiciable au maintien des acquis dans ce secteur, dans un contexte où peu d'autres partenaires techniques et financiers sont en mesure de prendre le relais de l'UE.

C2. L'**approche globale « paix – sécurité – développement » de l'UE** a été mise en œuvre, notamment au début (en réponse aux conflits à l'Est du pays) et à la fin (face à la montée des mouvements extrémistes et terroristes) de la période évaluée. Cependant, l'efficacité de cette approche a été limitée par i) une analyse insuffisamment approfondie des facteurs de fragilité et des sources de conflit, ii) le très faible engagement du gouvernement tchadien dans la réforme du secteur de sécurité ; iii) la difficulté à établir un dialogue sectoriel intense et fructueux dans la plupart des secteurs de coopération et iv) un manque de continuité entre certains volets des actions de l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix et la programmation du FED.

Principaux domaines de coopération :

Globalement, l'efficacité des interventions de l'UE durant la période évaluée est assez faible. Cette appréciation d'ensemble doit être relativisée par deux éléments : d'une part, les difficultés de mesure des effets et impacts de la coopération de l'UE en raison principalement de la faiblesse du système statistique national et des lacunes dans les dispositifs de suivi-évaluation de nombreux projets ; d'autre part, la dégradation du contexte régional et ses conséquences sur la situation économique et sociale au Tchad.

C3. La coopération de l'UE a contribué à **l'amélioration des conditions de vie des populations**, en particulier les plus vulnérables, dans les zones d'intervention. Ces résultats positifs concernent l'accès à l'eau potable (800.000 personnes supplémentaires ont accès à l'eau potable), aux marchés (bitumage de 300 km de routes) et à la santé (appui à 4 districts sanitaires) et probablement aussi la sécurité alimentaire. Cependant, la durabilité des résultats est moyenne (routes, eau potable) à faible (santé).

C4. Les interventions de l'UE ont contribué de façon assez modeste à la **croissance et à la diversification économique** du Tchad, à travers le soutien à deux filières (bétail, gomme arabique) et le financement de la construction de routes bitumées. Par ailleurs, les résultats

obtenus sont affaiblis par la persistance de problèmes structurels dans le climat des affaires et par la non adoption de certaines politiques sectorielles (code pastoral).

C5. Au niveau national, l'UE a soutenu des réformes d'envergure dans le fonctionnement de la vie politique ainsi qu'en matière de gouvernance juridique et économique.

- Dans les secteurs de la justice et des forces de sécurité intérieure, l'efficacité des appuis de l'UE est jusqu'à présent faible en raison, en premier lieu, des réticences du gouvernement tchadien à s'engager effectivement dans les réformes soutenues. Cette faible efficacité résulte également de lacunes dans la conception et la mise en œuvre de ces appuis et d'une coordination insuffisante entre les PTF intervenant dans ces secteurs.
- Pour ce qui est de la consolidation de la démocratie, le fort engagement de l'UE dans l'appui au processus de réconciliation nationale en début de période a permis notamment la tenue d'un cycle électoral complet en 2011-2012. Cependant, la focalisation des appuis sur les processus électoraux et les organes de gestion des élections s'est faite au détriment d'une approche plus globale de la paix, de l'Etat de droit et du processus démocratique.
- En matière de gouvernance locale, les appuis de l'UE ont permis la conduite d'expériences fructueuses de planification locale participative ; en revanche, ils ont eu peu de résultats dans la mise en œuvre des réformes de décentralisation et de l'état-civil.
- En ce qui concerne la gestion des finances publiques, dont les performances sont encore très faibles, les appuis de l'UE ont permis des avancées en termes de planification des réformes à conduire et d'amélioration de la transparence sur les ressources pétrolières.

C6. Sous diverses formes, l'UE a apporté des appuis à de nombreux acteurs de la **société civile**³. Ces appuis ont été pertinents et ils ont été, dans plusieurs cas, complémentaires de la coopération de l'UE avec les institutions publiques. Cependant, dans les différents secteurs concernés (justice, processus électoral et citoyenneté, décentralisation et développement local, sécurité alimentaire, filières agricoles), il a manqué une stratégie d'intervention globale et dans la durée. La feuille de route 2014-2017, adoptée en 2014 par l'UE et d'autres partenaires techniques et financiers, devrait permettre de remédier à cette lacune.

Modalités d'aide :

C7. Les actions conduites dans le domaine du **développement des capacités** (des individus et des organisations) correspondent à des financements importants et présentent une pertinence élevée. Cependant, leur efficacité est limitée en raison, d'une part, des problèmes structurels qui pèsent sur la gestion des ressources humaines dans les administrations tchadiennes et, d'autre part, d'un cadrage stratégique et d'un suivi-évaluation insuffisants.

C8. La prise en compte des **questions transversales** dans les interventions de l'UE a progressé au cours de la période évaluée en ce qui concerne les droits de l'homme et le genre. En revanche, elle est restée faible pour ce qui est du VIH/SIDA et de la durabilité environnementale. Globalement, dans les stratégies d'intervention (au niveau sectoriel), le lien entre les questions transversales, les facteurs de fragilité et les objectifs poursuivis n'est pas établi de manière très précise.

³ Médias, ONG de développement, organisations des droits de l'homme, ONG de plaidoyer, organisations socio-professionnelles, instances locales de gestion d'équipements collectifs, ...

C9. L'efficacité et l'efficacités du dispositif de coopération sont moyennes. Les principaux points faibles concernent les structures de partenariat, les canaux de mise en œuvre, l'articulation avec la coopération régionale et, enfin, les actions de visibilité.

C10. Malgré un investissement important de la DUE dans les mécanismes de **coordination de l'aide**, les résultats obtenus sont assez minces. Cela est dû à un engagement insuffisant du gouvernement dans l'exercice de son rôle de coordonnateur de l'aide extérieure et au faible nombre de PTF présents dans le pays. La **division du travail** entre l'UE et la France, seul Etat membre à maintenir une coopération bilatérale avec le Tchad, s'exprime par des spécialisations sectorielles mais elle n'est pas optimale dans le secteur de la gouvernance.

Les recommandations

Stratégie de coopération :

R1. Renforcer la prise en compte des facteurs de fragilité dans la définition et la mise en œuvre de la stratégie de coopération de l'UE avec le Tchad, notamment par :

- Un soutien dans la durée au renforcement des capacités nationales et régionales de recherche et d'étude.
- La mise au point, dans le cadre de la mise en œuvre du 11^{ème} FED, d'une démarche d'analyse commune (économie politique, systèmes d'activités, rapports sociaux, ...) aux principaux domaines de coopération, aboutissant à la formulation de logiques d'intervention sectorielles plus pertinentes que par le passé.
- Des dispositifs opérationnels appropriés (partage des analyses des sources de conflit, accompagnement de la stratégie, ...).

R2. Approfondir la mise en œuvre de l'approche globale de l'UE, à travers :

- Le renforcement de l'articulation entre les actions de développement, le dialogue sectoriel et le dialogue politique.
- L'élargissement du dialogue sectoriel à l'ensemble des parties prenantes concernées.
- L'étude de démarches d'intervention spécifiques pour les régions du Nord du pays.
- Le renforcement de la prise en compte des questions transversales dans les logiques d'intervention sectorielle (lien à effectuer avec l'analyse des causes de fragilité).

Secteurs de coopération :

R3. Poursuivre les appuis au renforcement de l'Etat de droit et à l'amélioration de la gouvernance des affaires publiques :

- Justice : Contribuer à une meilleure compréhension des textes de loi par tous les citoyens et à une meilleure régulation par l'Etat du pluralisme juridique.
- Forces de sécurité intérieure : poursuivre le soutien à la réforme du secteur afin que les institutions concernées exercent leurs missions efficacement tout en respectant les principes d'un Etat de droit.
- Gouvernance démocratique et politique : consolider les dynamiques initiées au cours de la période évaluée, en matière d'appui à la décentralisation et d'ouverture démocratique.
- Gestion des finances publiques : combiner des appuis transversaux (aux finances publiques dans leur ensemble et des appuis ciblés sur les secteurs soutenus par l'UE dans le cadre du 11^{ème} FED).

R4. Concentrer les **appuis en matière de sécurité alimentaire et nutritionnel** sur un nombre restreint de régions en mettant l'accent sur i) le renforcement des capacités des services techniques déconcentrés, ii) le dialogue sectoriel et multisectoriel (agriculture, santé,

eau, assainissement, ...) au niveau national et iii) les mesures de l'impact des interventions et les actions de capitalisation afin d'alimenter un dialogue sectoriel plus actif.

R5. En matière de **développement rural** et de **gestion des ressources naturelles**, combiner le soutien aux infrastructures de transport, aux filets sociaux et à l'insertion aux marchés.

Modalités d'aide :

R6. Renforcer l'attention portée au développement des capacités (notamment des administrations publiques et des organisations de la société civile) en approfondissant le lien entre l'analyse des facteurs de fragilité et les objectifs de réforme sectorielle poursuivis, d'une part, et les démarches de développement des capacités, d'autre part.

R7. Améliorer l'efficacité de la coopération UE-Tchad, notamment à travers un renforcement de la cohérence des interventions et une amélioration de la visibilité des actions de l'UE.

R8. Améliorer la coordination, stratégique et opérationnelle, entre l'UE et les autres PTF (notamment la France) et appuyer le gouvernement dans son rôle de coordination de l'aide.

Executive Summary

Purpose of the Evaluation

This report presents the results of the strategic evaluation of the European Union's cooperation with the Republic of Chad over the 2008-2014 period. The main objectives of this study are to provide an independent and comprehensive evaluation of past and present relations in the cooperation with Chad and identify the key lessons to improve current and future European Union (EU) strategies and programmes. The evaluation results are addressed to EU services, member-States, the government of Chad, and more broadly all parties involved in EU-Chad cooperation.

Evaluation Methodology

Based on a reconstitution of the intervention logic revealing the causal relationships between the activities planned and the expected results and impacts, the evaluation team formulated eight evaluation questions and the associated evaluation criteria measured by objectively verifiable indicators. The methodology used, in accordance with the methodology defined by EU services, made it possible to collect and analyse reliable and useful information to reach statements and formulate valid answers to the evaluation questions, and thereby conclusions and recommendations.

To answer the evaluation questions, the evaluation team relied on a series of tools. Thus, more than 300 documents were consulted, 278 people were met in individual interviews and focus group discussions, and 17 projects⁴ were examined in more detail, 11 of which were visited in the field.

Background to the Evaluation

Located in Central Africa, Chad is a very vast landlocked country (1,284,000 sq. km) with a semi-tropical climate in the south and a desert climate in the north. The population, growing at the rate of 3% per year, is estimated to have been 13.5 million in 2014, for an average population density of 10.5 people per sq. km. Anthropogenic pressure on natural resources is increasing in a worrying manner, notably because of the strong population growth.

Since its independence in 1960, Chad has undergone recurrent periods of instability and conflict. From 2010 to 2014, the country went through a period of relative political stability (end of the conflicts in the east) and economic growth (carried mainly by oil). This situation is, however, still precarious because of several elements combined:

On the political level, the reforms undertaken in the 2000s to consolidate the rule of law, end impunity and corruption among public security forces, clean up public life, and strengthen democracy have not been fully implemented. The human rights situation in particular has improved but significant gaps remain.

Regional security has worsened because of increased trafficking and terrorist movements in the Sahel and the crises faced by different countries in the region (Mali, Sudan, Central African Republic, Libya, Northern Nigeria, and Northern Cameroon). While Chad now appears as a "hub of stability" in this context, these crises result in a massive inflow of

⁴ These 17 projects account for 49% of total cooperation funds over the course of the period studied.

refugees and flows of displaced populations, and this is creating many difficulties, among which considerable disturbances in trade with neighbouring countries.

The country's economy is highly dependent on oil, but its oil reserves are limited and international prices dropped sharply at the end of the period evaluated. In this context, diversifying sources of growth, improving management of public finances and the business climate, creating jobs (especially for young people) and increasing rural households' purchasing power are major challenges.

On the social level, human development indicators have levelled off or are even worsening in the country. Advances in attaining the Millennium Development Goals have been very timid, with the exception of access to drinking water. The Chadian government's institutional capacity to provide quality, equitable and affordable social services to the population remains low.

EU-Chad Cooperation

According to the OECD, the total amount of official development assistance received by Chad over the 2008-2013 period was nearly 2.9 billion USD. European institutions (26% of the total) and EU member-States (12%) are among the country's main technical and financial partners. In 2013, official development assistance was estimated at 10% of the annual state budget.

The main objectives of the cooperation strategy for the 10th European Development Fund (EDF) (2008-2013), adopted in 2007, were to contribute to a return to stability and security, renew citizens' confidence in the State, and create the conditions that could stimulate the economy. To this aim, the strategy concentrated on two sectors: (i) good governance and the rule of law (both centrally and locally); and (ii) sustainable development (transport, rural development, water and sanitation). Outside these focal sectors, support was notably planned for the health sector and demining activities. Over the whole period under scrutiny (2008-2014), EU-Chad cooperation represented a total commitment volume of €457 million,⁵ 83% of which from the EDF and 17% from the budget of European institutions.

The strategy relating to the 11th EDF (2014-2020) aims to support a development strategy that relies on sustainable natural resource management (including oil) and targets the most vulnerable segments of the population and most disadvantaged zones; this strategy also aims to help consolidate peace and implement the necessary reforms to improve governance. These guidelines led to the selection of three focal sectors: (i) food security, nutrition and rural development; (ii) sustainable natural resource management; and (iii) consolidation of the rule of law. The strategy also provides for specific resources to strengthen civil society.

⁵ This amount does not include financing from the EU Humanitarian Aid and Civil Protection department (ECHO) or financing from the European Investment Bank (EIB) as these instruments are not within the scope of the evaluation.

Conclusions

Cooperation Strategy:

C1. As formulated, the 10th EDF's cooperation strategy was a response to Chad's main development challenges and covered the five principles of Peacebuilding and Statebuilding of the "New Deal". During implementation, it was adapted to changes in the national and regional context; however, in most sectors, the objectives were too ambitious in relation to both the capacity/will of the government to achieve the targeted outcomes and the means mobilised (number of human resources at the EU Delegation, quality of monitoring and evaluation systems, adequacy of technical assistance, etc.).

The strategy of the 11th EDF is also highly relevant. The withdrawal from the road sector nevertheless creates a detrimental gap in maintaining progress in this sector when few other technical and financial partners are able to take over from the EU.

C2. The EU's overall "peace security and development" approach was implemented, notably at the start (in response to the conflicts in the east of the country) and at the end (in response to the rise of extremist and terrorist movements) of the period evaluated. However, the effectiveness of this approach was limited by: (i) insufficiently deep analysis of factors contributing to fragility and sources of conflict; (ii) the Chadian government's very low commitment to reforming the security sector; (iii) the difficulty establishing intense and fruitful sectoral dialogue in most sectors of cooperation; and (iv) a lack of continuity between certain components of the actions in the Instrument contributing to Stability and Peace and EDF programming.

Main Areas of Cooperation:

Overall, the EU's interventions during the period evaluated were not very effective. This overall determination must be nuanced, however, by two things: first, measuring the effects and impacts of the EU's cooperation is difficult, primarily because Chad's national statistics system is weak and many projects had gaps in their monitoring and evaluation systems; and second, the regional context deteriorated, which had an impact on the country's economic and social situation.

C3. The EU's cooperation helped **improve people's living conditions**, in particular those of the most vulnerable, in the intervention zones. These positive results concern access to drinking water (800,000 additional people have access to drinking water), markets (asphalting of 300 km of roads) and health (support in four health districts), as well as probably food security. However, the durability of these results is medium (roads, drinking water) to short (health).

C4. The EU's interventions made a relatively modest contribution to Chad's **economic growth and diversification** through support to two value chains (livestock and gum arabic) and by financing the construction of asphalt roads. However, the results attained are diminished by the persistence of structural problems in the business climate and by the non-adoption of certain sectoral policies (e.g. the pastoral code).

C5. On the national level, the EU supported important reforms in how **political life operates and in regard to judicial and economic governance**.

- In the areas of justice and domestic security forces, EU support has until now been little effective, primarily because of the government of Chad's reluctance to actually

undertake the supported reforms. This low effectiveness is also the result of gaps in the conception and implementation of the support and insufficient coordination among the TFPs working in these sectors.

- When it comes to consolidating democracy, the EU's heavy involvement in supporting the national reconciliation process at the start of the period notably allowed for a complete electoral cycle to be held in 2011-2012. However, focusing support on electoral processes and electoral management bodies was done to the detriment of a more comprehensive approach to peace, the rule of law and the democratic process.
- When it comes to local governance, EU support made it possible to run productive experiments in participatory local planning; however, the support bore little fruit in implementing decentralisation and civil registry reforms.
- When it comes to management of public finances, where performance is still very poor, EU support enabled advances to be made in planning reforms to implement and improving transparency regarding oil resources.

C6. The EU provided support in diverse forms to many **civil society** stakeholders.⁶ This support was relevant and, in several cases, complementary to the EU's cooperation with public institutions. However, in the various sectors concerned (justice, electoral processes and citizenship, decentralisation and local development, food security, agricultural value chains), a comprehensive long-term intervention strategy was missing. The 2014-2017 roadmap, adopted in 2014 by the EU and other technical and financial partners, should make it possible to remedy this gap.

Aid Modalities:

C7. The actions taken in the area of **capacity building** (for individuals and organisations) correspond to considerable funding and are highly relevant. However, their effectiveness is limited, on one side, by structural problems that weigh on human resource management in Chadian administrations and, on the other side, by insufficient strategic guidance and monitoring & evaluation.

C8. Consideration of **crosscutting issues** in EU interventions increased during the period evaluated when it comes to human rights and gender. However, it remained poor regarding HIV/AIDS and environmental sustainability. Overall, the link between crosscutting issues, factors contributing to fragility, and the goals pursued has not been established in a very precise manner in (sectoral) intervention strategies.

C9. The **efficiency and effectiveness of the cooperation scheme** are middling. The main weak spots deal with partnership structures, implementation channels, coordination with regional cooperation, and finally visibility efforts.

C10. Despite heavy investment by the EU Delegation in **aid coordination** mechanisms, the results obtained are fairly thin. This is due to the government's insufficient implication in playing its role coordinating foreign aid and the small number of TFPs present in the country. The **division of labour** between the EU and France—the only member-State to have maintained bilateral cooperation with Chad—is expressed in sectoral specialisations but it is not optimal in the governance sector.

⁶ Media, development NGOs, human rights organisations, advocacy NGOs, socio-professional organisations, local bodies to manage public amenities, etc.

Recommendations

Cooperation Strategy:

R1. Increase consideration of factors contributing to fragility when defining and implementing the EU's cooperation strategy for Chad, notably by:

- providing long-term support for national and regional capacity building for research and studies;
- drawing up, in the framework of the implementation of the 11th EDF, an analysis process (political economy, activity systems, social relations, etc.) common to the main areas of cooperation, leading to the formulation of more relevant sectoral intervention logics than in the past; and
- establishing appropriate operational systems (sharing analyses of sources of conflict, strategy support, etc.).

R2. Deepen implementation of the EU's overall strategy by:

- improving coordination between development actions, sectoral dialogue and political dialogue;
- extending the sectoral dialogue to all stakeholders concerned;
- studying specific intervention approaches for the northern regions of the country; and
- bolstering consideration of crosscutting issues in sectoral intervention approaches (link to be established with the analysis of causes of fragility).

Cooperation Sectors:

R3. Continue support for shoring up the rule of law and improving governance of public affairs:

- Justice: Contribute to better understanding of laws by all citizens and better regulation of judicial pluralism by the government.
- Domestic security forces: Continue support for the reform of the sector so that the institutions concerned fulfil their missions efficiently while complying with the principles of the rule of law.
- Democratic and political governance: Consolidate the dynamics sparked during the period evaluated when it comes to decentralisation support and democratic openness.
- Management of public finances: Combine crosscutting support (to public finances as a whole) and support targeting the sectors supported by the EU under the 11th EDF.

R4. Concentrate food and nutrition security support on a limited number of regions, emphasising: (i) capacity building for deconcentrated technical services⁷, (ii) sectoral and multi-sector dialogue (agriculture, health, water, sanitation, etc.) on the national level, and (iii) intervention impact measurement and assessment-documentation efforts to fuel more active sectoral dialogues.

⁷ Services provided locally by central government.

R5. When it comes to **rural development** and **natural resource management**, combine support for transport infrastructures, social safety nets, and inclusion in markets.

Aid Modalities:

R6. Bolster the attention paid to capacity building (notably in public administrations and civil society organisations) by deepening the link between the analysis of factors contributing to fragility and the goals of the sectoral reforms undertaken on the one hand and capacity building approaches on the other.

R7. Improve the effectiveness of EU-Chad cooperation, notably by increasing intervention coherence and improving the visibility of EU action.

R8. Improve coordination—both strategic and operational—between the EU and the other TFPs (notably France), and support the government in its role coordinating aid.

1. Introduction

1.1 Objectifs et champ de l'évaluation

1.1.1. Objectifs de l'évaluation

L'étude consiste à évaluer la stratégie de coopération de l'Union européenne (UE) avec la République du Tchad (dénommée le Tchad dans la suite du document), ainsi que sa mise en œuvre au cours de la période 2008-2014. Ces deux niveaux d'analyse –stratégique et de mise en œuvre – sont habituels dans le cadre d'une évaluation stratégique au niveau pays. Toutefois, dans le cas particulier de la coopération avec le Tchad comme avec d'autres pays qui ont traversé des crises, cette approche permet d'apprécier la réactivité de l'UE face à des événements imprévus et sa capacité à revoir sa stratégie et adapter ses interventions tout en « gardant le cap » de la raison d'être de la coopération entre les deux partenaires.

Sur la base des termes de référence et des résultats de la phase de démarrage, les objectifs principaux de l'étude sont les suivants : i) rendre des comptes et fournir aux institutions de l'UE⁸, ainsi qu'à un public plus large, une évaluation indépendante et globale des relations de coopération et de partenariat passées et présentes de l'UE avec le Tchad (objectif sommatif) ; ii) identifier des leçons clés et formuler des recommandations en vue d'améliorer les stratégies, les programmes et les activités, actuelles et futures de l'UE (objectif formatif ou d'apprentissage).

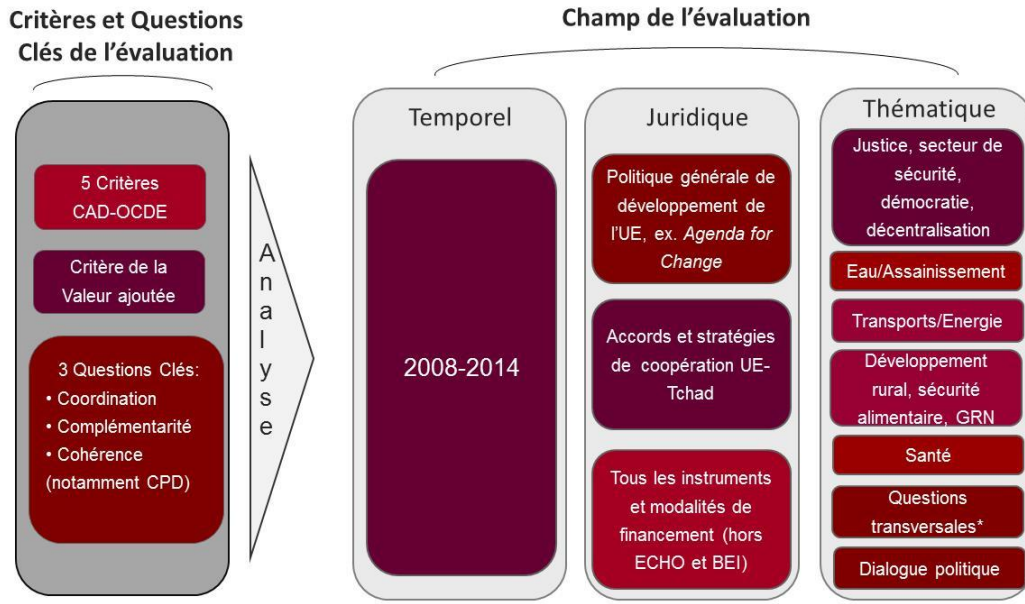
1.1.2. Champ de l'évaluation

Le champ de l'évaluation couvre la stratégie de coopération de l'UE avec le Tchad, ainsi que sa mise en œuvre pour la période 2008-2014. La figure n°1 ci-dessous synthétise le champ de l'évaluation.

A noter que les activités financées par la Direction générale « aide humanitaire et protection civile » (DG ECHO) et les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) ne font pas partie du champ de l'évaluation. En revanche, leur cohérence et leur complémentarité avec les activités du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et de la Direction générale « développement et coopération » (DG DEVCO) sont examinées.

⁸ Commission européenne, Service européen d'action extérieure, Parlement européen, ...

Figure 1- Schématisation du champ de l'évaluation



* droits de l'homme et des enfants, égalité de genre, lutte contre le VIH/SIDA.

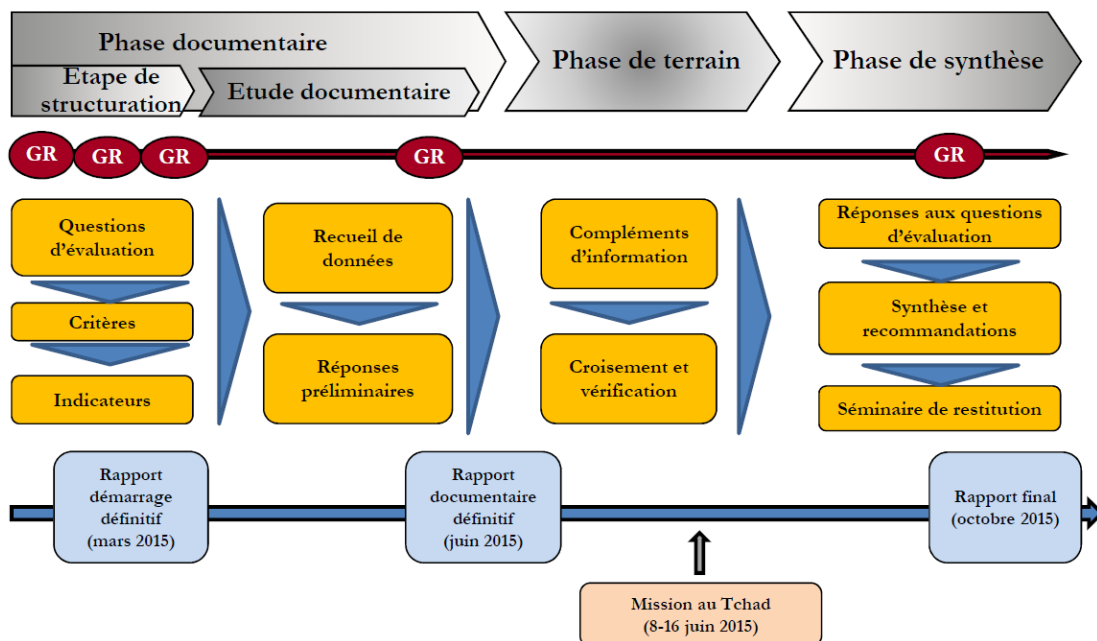
1

1.2 Méthodologie et processus d'évaluation

1.2.1. Processus d'évaluation

L'évaluation s'est déroulée en trois phases avec, pour chacune d'elles, l'élaboration d'un ou plusieurs livrables (rapports, présentations). La figure n°2 ci-dessous présente ce processus séquentiel. Une description plus détaillée de la méthodologie et des instruments utilisés est proposée en annexe 7.

Figure 2- Les étapes de l'évaluation



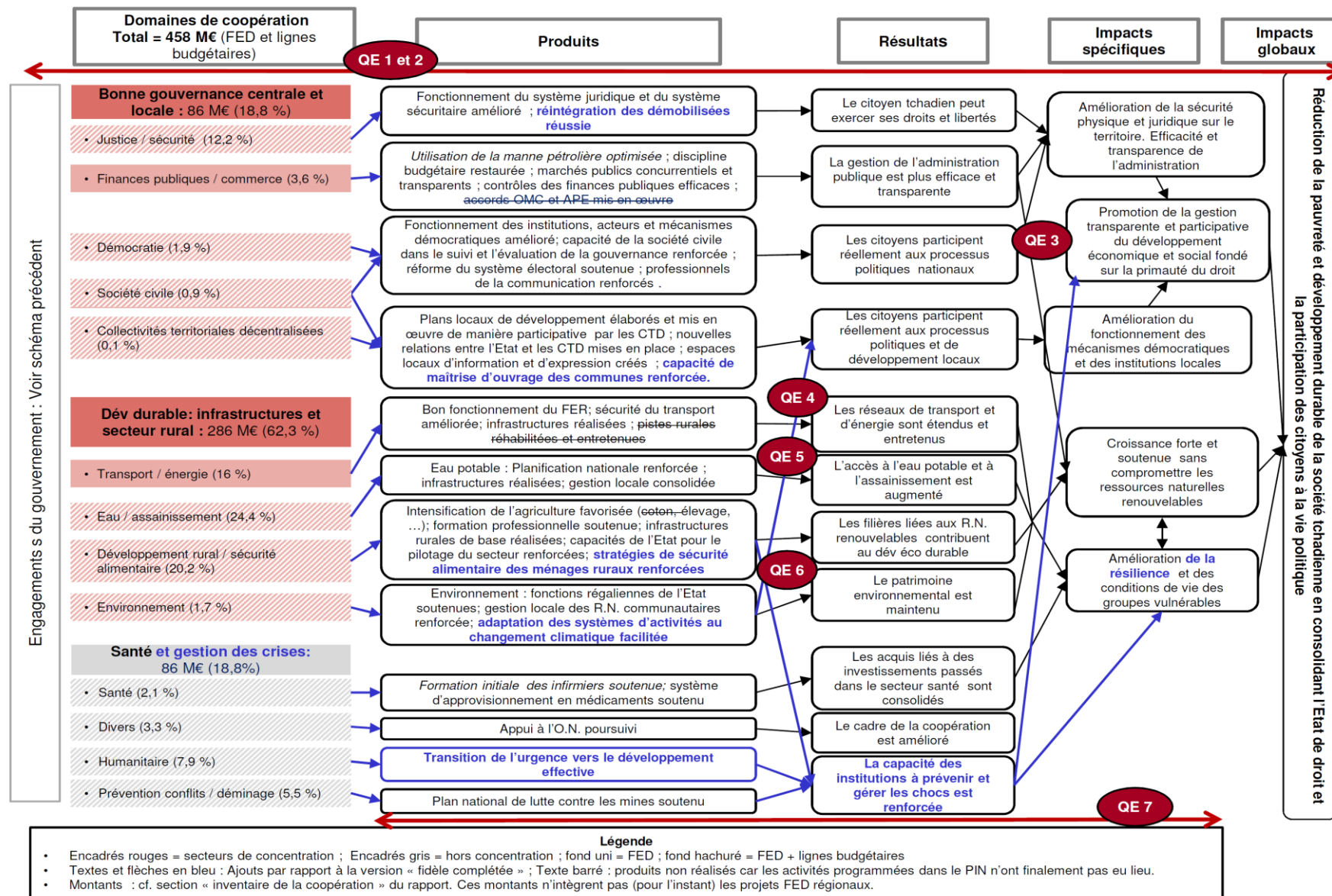
1.2.2. Approche méthodologique de l'évaluation

L'équipe a veillé à développer une approche d'évaluation rigoureuse et crédible pour garantir la solidité de l'analyse. Celle-ci a tout d'abord consisté à préparer le cadre de l'évaluation, puis à définir les méthodes appropriées pour la collecte et l'analyse des informations.

Cadre d'évaluation

L'étape de structuration a été dédiée à la préparation du cadre d'évaluation. Celui-ci a consisté à retracer la raison d'être et la logique d'intervention de la stratégie de coopération européenne avec le Tchad pour la période sous revue. Le schéma ci-après (voir figure 3 ci-dessous) présente la logique d'intervention reconstruite pour le 10^{ème} Fonds européen de développement (FED), intégrant les adaptations réalisées en cours de période. La démarche d'élaboration de ce schéma est détaillée en annexe 7.

Figure 3 - Schéma de la logique d'intervention 2008-2013 – Version reflétant les adaptations en cours de période



Questions d'évaluation, critères de jugement et indicateurs

La reconstitution de la logique d'intervention a servi de base à la formulation des questions d'évaluation et des critères de jugement. Les huit questions ont été validées par le groupe de référence qui a piloté l'évaluation et qui a commenté et validé les rapports aux différentes étapes. Chaque question évaluative est composée de plusieurs critères de jugement (CJ) appréciés sur la base d'indicateurs objectivement vérifiables. La matrice d'évaluation (présentée en annexe 2) a permis d'identifier les données associées aux CJ et indicateurs et de les rechercher lors des phases successives.

Le tableau n°1 présente la façon dont chacune des questions prend en considération les critères d'évaluation et les questions clés identifiées.

Tableau 1 - Couverture des critères et des thèmes d'évaluation par les QE

Critères		Questions d'évaluation							
		QE 1	QE 2	QE 3	QE 4	QE 5	QE 6	QE 7	QE 8
Critères CAD	Pertinence	CJ 1.1 CJ 1.2	CJ 2.2						
	Efficience							CJ 7.1 CJ 7.4	
	Efficacité								
	Durabilité								
	Impact								
Critères UE	3 « C » : complémentarité avec les Etats Membres								CJ 8.2
	3 « C » : Coordination avec les autres PTF								CJ 8.1
	3 « C » : cohérence entre les interventions (cohérence interne) (a)		CJ 2.1 CJ 2.2					CJ 7.3	CJ 8.3
	3 « C » : cohérence des autres politiques de l'UE (CPD)								CJ 8.3
	Valeur ajoutée								CJ 8.2
Thèmes d'évaluation	Questions transversales (c)							CJ 7.5	
	Développement des capacités							CJ 7.2	
	Lien aide d'urgence – réhabilitation – développement	CJ 1.3							

(a) Cohérence interne : « dans quelle mesure la logique d'intervention n'est pas contradictoire / l'intervention n'est pas en contradiction avec d'autres interventions ayant des objectifs similaires » (TDR, p. 31).

- (b) CPD = « cohérence des politiques pour le développement » telle que définie par le Consensus européen pour le développement (par. 9) et par le Traité de Lisbonne (art. 208).
- (c) Les questions transversales examinées sont les suivantes : égalité de genre (essentiellement à partir des QE 3, 5 et 6) ; droits de l'homme (toutes les QE sectorielles) ; lutte contre le VIH / SIDA (QE 5) ; durabilité environnementale (toutes les QE sectorielles).

L'engagement de bailleurs dans des pays en situation de fragilité, comme le Tchad, implique des principes particuliers. L'annexe 7 précise dans quelle mesure les huit questions d'évaluation couvrent les dix principes retenus par l'OCDE⁹.

1.2.3. Processus de collecte et d'analyse des données

Méthode de collecte des données :

L'approche méthodologique, conforme à la méthodologie de l'UE, devait permettre de collecter des informations fiables et utiles et de faire des analyses rigoureuses pour arriver à des jugements et à des réponses fondées aux huit questions d'évaluation¹⁰.

Une **importante documentation** a été mobilisée lors de la phase de démarrage et complétée lors de la phase documentaire et de terrain (voir liste complète en Annexe 11). La documentation de l'UE accessible et pertinente a été examinée, notamment les documents de stratégie de coopération, les Documents de Stratégie Pays (DSP) et Programmes Indicatifs Nationaux (PIN) et régionaux (PIR), les Rapports Annuels Conjoints (RAC) de la période en revue, des documents internes à la Commission, les rapports d'évaluation sectorielle ou de programmes disponibles, les revues à mi et fin de parcours, les rapports des missions « Result-oriented monitoring » (ROM) disponibles sur la base de données CRIS (*Common RELEX Information System*). Cette documentation a été complétée par la constitution d'un abondant fonds documentaire sur le Tchad rassemblant les documents officiels du Gouvernement (stratégies, études sectorielles), la littérature concernant les problématiques et politiques sectorielles et les questions de fragilité, les publications des institutions internationales et d'autres PTF sur le pays, de nombreuses études universitaires, des statistiques et une revue de presse sur Internet centrée sur les thèmes prioritaires de l'étude.

Traitement des informations de la base de données CRIS : Une extraction des informations financières instantanées concernant les projets et les programmes a été effectuée à partir de la base de données d'EuropeAid, désignée par son acronyme anglais CRIS. Un premier nettoyage des données a ensuite été effectué avant de procéder à l'analyse des données.

Afin de compléter l'information disponible et de discuter des hypothèses d'analyse et d'interprétation, une **série d'entretiens** a été réalisée à Bruxelles avec des fonctionnaires des institutions européennes (CE, SEAE) en charge du pilotage et/ou du suivi de la coopération avec le Tchad (actuellement ou dans un passé récent), ainsi qu'avec quelques personnes

⁹ Voir : OCDE, Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires, 2007.

¹⁰ Pour une large partie, les outils mobilisés se réfèrent à la méthodologie développée par les services de l'UE. Voir : European Commission, Evaluation Methods for the European Union's External Assistance – Evaluation Tools (volume 4), 2006.

ressources extérieures (septembre 2014 - juin 2015). La liste des personnes rencontrées et interviewées figure à l'Annexe 10.

Les **réunions successives du Groupe de référence** (GR) (septembre 2014 - juin 2015) ont permis de commenter et discuter les propositions de l'équipe d'évaluation relatives à la structuration et à la formulation des questions d'évaluation (QE), à la définition des critères de jugements (CJ) et des indicateurs (I), puis d'examiner les différents rapports préparés.

La mission de terrain s'est déroulée du 8 au 16 juin 2015 (avec une équipe de 7 personnes). Durant la phase de terrain, les experts ont recherché les éléments d'information leur permettant de compléter les réponses provisoires aux questions d'évaluation élaborées lors de la phase documentaire et de croiser les appréciations recueillies. Les activités ont principalement consisté en des entretiens individuels, des groupes de discussion (focus group), des visites sur site et des observations directes :

- Les entretiens ont principalement porté sur l'impact et la durabilité des interventions, ainsi que leur efficacité, les facteurs de succès et les principales recommandations à faire pour l'avenir. Les principales catégories d'acteurs qui ont été rencontrés sont les suivantes : i) les services partenaires au niveau gouvernemental (services de l'Ordonnateur National) ; ii) les responsables politiques et institutionnels au sein des ministères et autres administrations ; iii) les responsables opérationnels de la DUE à N'Djamena ; iv) les AT impliqués dans la mise en œuvre des projets de l'UE ainsi que les unités de gestion des programmes/projets de l'UE ; v) les autres parties prenantes impliquées dans l'APD au Tchad (autres PTF, organisations de la société civile, personnes-ressources) ; vi) les bénéficiaires finaux. Au total, plus de 300 personnes ont été rencontrées (voir la liste des personnes interviewées en Annexe 10). En outre, des compléments d'information et demandes de documents additionnels ont été adressés par email à certaines des personnes rencontrées par l'équipe d'évaluation.
- **6 focus group** ont été organisés¹¹. L'objectif de ces focus group était que les participants confrontent leurs idées en débattant de manière plus ou moins ouverte ou cachée et dialoguent les uns avec les autres. Cette méthode d'investigation a permis d'avoir accès aux opinions des différents acteurs, mais aussi à la façon dont elles se façonnent et se légitiment.

Un **échantillon de 17 programmes et de projets** a été examiné plus en détail durant la mission de terrain (tableau 2). Cet échantillon représente 49% du montant de la coopération UE-Tchad au cours de la période évaluée et il est représentatif de l'ensemble des secteurs de coopération (Annexe 7 et tableau 2).

¹¹ La liste et les fiches des focus group sont consultables en Annexe 9.

Tableau 2 - Echantillon d'interventions de l'UE (2008-2014) pour la mission de terrain

Secteurs de coopération	Activités représentatives sélectionnées	Instrument (source de financement)	Montant (Engagé en €)	Période de mise en oeuvre
Finances publiques	Projet d'appui à la modernisation des finances publiques – PAMFIP	9 ^{ème} FED	5,1 M€	CF signée en mai 2007 Durée = 5 ans (4 ans + prolongation d'un an).
	Volet « finances publiques » du PAG	10 ^{ème} FED	6,1 M€	CF signée en janvier 2012. Durée = 5 ans (4 ans + prolongation de 1 an)
Décentralisation ¹²	Volet « état-civil » et « décentralisation ») du PAG	10 ^{ème} FED	6,1 M€	CF signée en janvier 2012. Durée = 5 ans (4 ans + prolongation de 1 an)
Processus électoral	Promotion de l'éducation civique et de la participation des femmes aux processus locaux et nationaux de prise de décision	Ligne budgétaire DCI-NSAPVD 2007	376 203€	Signature contrat : janvier 2010. Durée = 24 mois..
	Projet « Renforcement des Capacités des Médias pour Promouvoir le Développement Collaboratif au Tchad »	Ligne budgétaire DCI-NSAPVD 2010	381 746€	Signature contrat : juin 2011 Durée = 36 mois.
Eau / Assainissement	Projet « Accès à l'eau potable et assainissement, phase I »	10 ^{ème} FED	23 M€	CF signée en janvier 2011 Durée = 6 ans
	Projet "Initiative OMD-Tchad: accès à l'eau potable et assainissement"	10 ^{ème} FED	29 M€	CF signée en mai 2013 Durée = 4 ans
Santé	Projet « Appui au système de santé du Tchad»	10 ^{ème} FED	10 M€	CF signée en mai 2010 Durée = 4 ans
Transport / Energie	Appui à la politique sectorielle des transports : entretien routier et axes économiques	9 ^{ème} FED	83 M€	CF signée en décembre 2005 Durée = 5 ans

¹² Dans l'inventaire de la coopération (voir annexe n°4), ce volet du PAG est regroupé avec le volet « finances publique ». De ce fait, il est classé dans le secteur « gestion des finances publiques ».

Secteurs de coopération	Activités représentatives sélectionnées	Instrument (source de financement)	Montant (Engagé en €)	Période de mise en oeuvre
	Appui à la politique sectorielle des transports	10 ^{ème} FED	72M€	CF signée en décembre 2011 Durée = 5 ans
Développement rural / sécurité alimentaire / GRN ¹³	Système d'Information sur la Sécurité alimentaire et d'alerte précoce au Tchad (SISAAP)	Ligne Thématique DCI-FOOD	4,5M€	CF signée en 2013 Durée = 4 ans
	Programme d'appui à la filière bovine-viande, cuir – PAFIB	10 ^{ème} FED	6,1M€	CF signée en 2009 Durée = 4 ans
	Projet d'Appui à au Développement Local –Gestion des ressources naturelles - PALD-GRN	10 ^{ème} FED	32M€	CF signée en 2010 Durée = 6 ans
	Programme d'appui au développement local II - PADL II	10 ^{ème} FED	16M€	CF signée en 2011 Durée = 5 ans
Sécurité / Justice	Projet d'Appui à la Réforme des Forces de Sécurité Intérieure (PAFSI) - volets 1 et volet 2	10 ^{ème} FED	28M€	CF signée en 2010 Durée = 6 ans
	Programme d'appui à la justice au tchad (PRAJUST)	10 ^{ème} FED	23M€	CF signée en 2009 Durée = 6 ans (4 ans + prolongation de 24 mois)
	Programme d'appui au déminage et à la dépollution du Nord et de l'Est du Tchad	IdS	2,5 M€	CF signée en 2012 Durée = 1,5 ans (prolongation de 5 mois)

L'ensemble des données recueillies au travers de ces différents outils a été réuni dans la matrice d'évaluation présentée en annexe 2, qui reproduit la structure des QE par critères de jugement et indicateurs. Pour chaque indicateur, les informations collectées ont été consignées en indiquant la source. La matrice précise également si les informations se rapportent à une intervention précise (celle-ci est alors indiquée) ou si elles concernent l'ensemble du secteur étudié.

¹³ Les projets PADL-GRN et PADL-II couvrent également le secteur « décentralisation ». Dans l'inventaire de la coopération (cf. annexe n°5), ils sont classés dans le secteur « développement rural / GRN ».

Méthode d'analyse des données :

La **démarche d'analyse des données** a veillé à garantir la crédibilité des constats et la solidité de l'analyse. Elle a reposé sur des synthèses successives pour conforter la chaîne de raisonnement. Pour chacune des QE, les quatre étapes suivantes ont été appliquées :

- une première étude de l'ensemble des informations collectées par indicateur est effectuée dans la matrice d'évaluation (voir Annexe 2). Ces informations ont été triangulées afin d'en vérifier le bien-fondé.
- une triangulation et une compilation des informations par indicateur sont ensuite réalisées au niveau de chacun des indicateurs pour faire ressortir les points essentiels. La robustesse des informations compilées au niveau de chaque indicateur est analysée de manière systématique (voir Annexe 3).
- des constats sont formulés au niveau de chacun des critères de jugement. Ils sont argumentés par les faits saillants collectés et triangulés dans le cadre des deux étapes précédentes. Ils présentent le jugement issu de l'évaluation pour l'ensemble des thèmes et aspects clés couverts par l'évaluation. Ils constituent par ailleurs la base détaillée de la réponse à la question d'évaluation.
- une réponse à la question d'évaluation est formulée sur base de la synthèse des constats proposés pour chacun des critères de jugement.

La **démarche de jugement** appliquée est une synthèse prenant en considération :

- Les informations recueillies sur le contenu et la valeur des indicateurs associés à chacun des CJ, tels que définis lors de la phase de démarrage du projet, et revus ou précisés (pour une minorité d'entre eux) soit lors de la phase documentaire, soit lors de la phase de terrain ;
- La recherche de cohérence entre les jugements associés à une même QE et entre tous les jugements émis ;
- La recherche de simplicité et de clarté dans la formulation des jugements ;
- Le souci de présenter des jugements à partir desquels il soit possible de répondre de façon précise et exhaustive aux questions d'évaluation ;
- Les observations du groupe de référence.
- Les commentaires formulés lors de la présentation des premiers résultats à la fin de la mission de terrain et lors des réunions téléphoniques organisées, après la mission, entre l'équipe d'évaluation et des membres du groupe de référence pour discuter des pistes de recommandations.

1.2.4. Limites de l'évaluation

Malgré la recherche d'un équilibre entre les phases successives et de l'optimisation du temps alloué, l'exercice d'évaluation est confronté à un certain nombre de défis, dont l'équipe d'évaluation, en consultation avec le Groupe de référence, a tenu compte en appliquant des mesures d'atténuation. Ces défis ont notamment eu trait à la disponibilité et la qualité de l'information, aux limites de la mémoire institutionnelle et au défi de l'appréciation des résultats et impacts. Ils ont également été liés au caractère exploratoire d'une évaluation de niveau pays dans un pays en situation de fragilité. Le détail de ces défis est présenté en Annexe 7.

1.3 Organisation du rapport

Le rapport est structuré en cinq chapitres. Le premier chapitre (introduction) présente les objectifs et la méthodologie de l'évaluation. Le second chapitre expose de manière synthétique la coopération entre l'UE et le Tchad, en la resituant dans le contexte économique et politique du Tchad et dans l'ensemble de l'APD reçue par le pays. Le troisième chapitre présente les réponses aux huit questions d'évaluation. Les chapitres quatre et cinq sont respectivement consacrés à la présentation des conclusions et des recommandations résultant de l'évaluation.

2. Éléments clés de la coopération entre l'UE et le Tchad

Ce chapitre présente les principaux éléments relatifs au contexte et à la stratégie de développement du Tchad ainsi qu'à l'engagement stratégique et financier de l'UE au Tchad. Ces aspects sont détaillés dans les annexes 4 et 6 et résumés ci-dessous.

2.1 Contexte et stratégie du Tchad

Sur les **plans géographique et démographique**, le Tchad est un pays enclavé, situé en Afrique Centrale au sud de la Libye, à l'est du Niger et du Nigeria, au nord du Cameroun et de la République centrafricaine et à l'ouest du Soudan. Doté d'une superficie de 1 284 000 km², il est le cinquième pays le plus vaste d'Afrique. Sa population est estimée à 13,5 millions d'habitants en 2014 dont les trois quarts vivent en milieu rural (78%). La croissance annuelle moyenne de la population est de 3% par an pour la période 2010-2013.

Le Tchad est classé parmi différentes listes des **Etats dits « fragiles »** constituées par les bailleurs de fonds. Il est également classé parmi les derniers pays par la plupart des indices qui mesurent la gouvernance, la vulnérabilité et le développement humain. Le pays combine donc de très fortes pressions déstabilisatrices (menaces régionales et internes) avec de faibles capacités de réponse.

Indices de fragilité

- Le score du Tchad pour le Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) de la Banque mondiale est de 2,51 sur une échelle de 5 en 2014. Son score est de 2,9 sur 5 dans les listes harmonisées de la Banque Mondiale, de la Banque asiatique de développement et de la Banque africaine de développement¹⁴.
- Le « Failed State Index » (Indice des Etats Fragiles)¹⁵ du « Fund for Peace and Foreign Policy Magazine » a classé en 2014 le Tchad 6^{ème} pays le plus fragile sur 178 Etats.
- Il est reconnu comme un pays fragile au titre de la liste de suivi du réseau INCAF¹⁶ du CAD-OCDE¹⁷.
- Il est l'un des 19 Etats du Groupe G7+¹⁸.

¹⁴ <http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/5117771269623894864/HarmonizedlistoffragilestatesFY14.pdf>

¹⁵ Le « Failed State Index » (FSI) est un index de référence au niveau mondial, notamment pour l'OCDE, visant à apprécier le niveau de fragilité de 178 pays. Il se concentre sur 22 indicateurs de risque et est basé sur des milliers d'articles. Plus un pays est en alerte, plus il se rapproche du premier rang.

¹⁶ Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF).

¹⁷ <http://www.oecd.org/dac/incaf/FSR-2014.pdf>

¹⁸ Le Groupe G7+ est une association volontaire des gouvernements de 19 pays fragiles et touchés par les conflits. Son objectif est d'instaurer un large dialogue international sur la réduction de la pauvreté et l'efficacité de l'aide, en suivant les recommandations des Objectifs du Millénaire pour le Développement et le programme d'action d'Accra. Le Programme d'action d'Accra a appelé à un suivi volontaire et commun de la mise en œuvre des Principes au niveau des pays : deux enquêtes de suivi de la mise en œuvre des Principes, basées sur des consultations nationales, ont été réalisées (6 pays en 2009, 13 pays en 2011 dont le Tchad). Voir L'engagement international dans les Etats fragiles : peut-on mieux faire ? OCDE, 2011. <http://www.oecd.org/fr/pays/somalie/48725070.pdf>.

- Il fait partie des 13 pays dans lesquels la deuxième enquête de suivi de la mise en œuvre des Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires a été réalisée en 2011.
- Il figure enfin sur la liste, revue annuellement, des pays pour lesquels les institutions européennes peuvent appliquer des « procédures flexibles » en raison d'une situation de crise reconnue par la DG DEVCO.

Indices de gouvernance et de vulnérabilité

- L'indice de corruption de Transparency International a classé le Tchad 165^{ème} sur 176 pays en 2013.
- L'évolution du coefficient de Gini¹⁹ (43,3 en 2011 contre 39,8 en 2003²⁰) montre un accroissement des inégalités dans le pays.
- Le rapport *Doing Business* de la Banque Mondiale a classé le Tchad 184^{ème} sur 185 pays en 2014 quant à la réglementation du climat des affaires et sa mise en œuvre.
- L'indice « Mo Ibrahim », qui mesure la gouvernance et le leadership en Afrique, a classé le Tchad à la 52^{ème} position sur 53 pays en 2013.
- L'Indice de Développement Humain (IDH) du PNUD a placé le Tchad au 184^{ème} rang sur 187 pays en 2014²¹.

La question de la fragilité est donc une grille d'analyse importante pour évaluer l'engagement de l'Union européenne dans ce pays et ses résultats. Depuis son indépendance, le Tchad a en effet connu de manière récurrente des périodes d'instabilité et de conflits, notamment une guerre civile en 2008. Depuis début 2010, le pays est entré dans une période de stabilité politique relative et a fait des progrès en termes de croissance économique. Cette évolution positive reste cependant précaire en raison de la juxtaposition de plusieurs éléments préoccupants :

Au niveau politique, le processus démocratique engagé reste fragile. Les réformes engagées dans les années 2000 pour consolider l'Etat de droit, mettre un terme à l'impunité et la corruption dans les forces publiques, assainir la vie publique et rationaliser à terme le fonctionnement des institutions publiques, doivent être consolidées. La situation des droits de l'homme en particulier s'est améliorée mais des lacunes significatives persistent, tant au niveau du cadre légal de protection des droits qu'au niveau de l'application de celui-ci.

La situation sécuritaire régionale s'est détériorée du fait de l'intensification des trafics dans la sous-région, des mouvements terroristes au Sahel et des crises rencontrées par différents pays de la région (Mali, Soudan, République Centrafricaine, Lybie, Nord Nigéria). Alors que le Tchad fait désormais figure, dans ce contexte, de « pôle de stabilité », ces crises se traduisent par un afflux massif de réfugiés dans le pays, ce qui crée de multiples difficultés.

La situation économique du pays a évolué favorablement au cours de la dernière décennie sous l'effet de l'exploitation des ressources pétrolières²². Le produit intérieur brut (PIB), qui avoisinait les 166,9 USD par habitant / an en 2000 (soit moins de la moitié de la moyenne

¹⁹ Le coefficient de Gini mesure la répartition des revenus (ou, dans certains cas, les dépenses de consommation) entre les individus ou les ménages au sein d'une économie. Il est compris entre 0 (égalité parfaite) et 100 (inégalité absolue).

²⁰ <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SI.POV.GINI?page=2>

²¹ <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-fr.pdf>

²² Au début de l'année 2014, le pétrole représente près de 30 % du PIB et assure plus de 70 % des recettes fiscales. L'élevage et l'agriculture vivrière représentent 21% du PIB, alors que le secteur continue d'être le principal pourvoyeur d'emploi (avec plus de 80% de la population active) et le commerce 19%.

de l'Afrique subsaharienne), a fortement progressé pour atteindre 1 053,7 USD par habitant/an (prix courant) en 2013²³. Cependant, cette situation est peu durable, les finances publiques (et l'économie tchadienne dans son ensemble) étant très dépendante des aléas de la production et des fluctuations des cours internationaux du pétrole, en l'absence de mécanisme de stabilisation opérationnel. De plus, la croissance économique engendrée par l'exploitation du pétrole est peu inclusive : le secteur pétrolier emploie relativement peu de main d'œuvre et la redistribution des revenus pétroliers a été limitée. Dans ce contexte, la diversification des sources de croissance, la mise en œuvre des réformes en matière de gestion des finances publiques, l'amélioration du climat des affaires, la création d'emplois (en particulier pour les jeunes) et l'augmentation du pouvoir d'achat des ruraux restent des défis importants.

La **situation environnementale** au Tchad est préoccupante. La croissance démographique forte que connaît le pays, les déplacements de population de l'Est vers le Sud et le manque de sensibilisation de la population sont à l'origine d'une pression anthropique sur les ressources naturelles qui s'accélère. De plus, le pays souffre d'une fragilité récurrente aux changements climatiques qui se manifestent par des variabilités interannuelles et géographiques croissantes des paramètres météorologiques, avec des impacts importants sur les écosystèmes, les activités socioéconomiques et surtout la sécurité alimentaire (la fréquence des crises alimentaires s'accélère). La vulnérabilité face à de tels événements est d'autant plus préoccupante que les structures administratives existantes (ministères, agences gouvernementales et collectivités territoriales) manquent de ressources humaines et financières, de capacités et de moyens d'action pour y répondre.

Au niveau social, en dépit des taux de croissance économique élevés au cours des années 2000, le pays connaît une stagnation, voire une dégradation, des indicateurs de développement humain. L'indice de développement humain (IDH) classe le Tchad au 184^{ème} rang sur 187 (PNUD, 2014), soit l'un des pays les plus pauvres au monde, avec de très fortes disparités régionales (régions Sud et régions Nord, zones urbaines et rurales). Les avancées dans l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) sont très timides et la plupart de ceux-ci ne seront pas atteints d'ici 2015, à l'exception peut-être de l'accès à l'eau potable qui a plus que doublé au cours des 10 dernières années (21% de la population tchadienne en 2000 à 46% en 2010 et pourrait atteindre 60% en 2015). Globalement, la capacité institutionnelle du gouvernement tchadien à fournir des services de qualité, équitables et accessibles de bien-être à sa population reste faible²⁴.

²³ <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PCAP.CD/countries>

²⁴ Les budgets consacrés à la santé et à l'éducation ont baissé au cours de la période analysée : ainsi, la part du budget national consacrée à la santé est passée de 6,6% en 2004 à 5,6% en 2010²⁴. En 2011, les dépenses de santé par habitant étaient de 35 USD, pour une norme fixée par l'Union africaine à 44 USD. Le budget de l'éducation (7% du budget national en 2010, comparé à 15,4% en 2004) est l'un des plus faibles d'Afrique.

Les **femmes** représentent plus de la moitié de la population (51,4%)²⁵ et jouent un rôle important dans le développement socioéconomique du pays (production, transformation et commercialisation des produits agricoles, laitiers, artisanaux et halieutiques). Néanmoins, très peu d'attention est accordée à la dimension genre dans l'élaboration des politiques nationales, les inégalités de genre restent très importantes et le principe d'égalité se heurte à des résistances et à de nombreux blocages, le statut social de la femme étant considéré comme inférieur.

Depuis le début des années 2000, le **gouvernement a fait de la lutte contre la pauvreté sa priorité**. Cet engagement s'est traduit, au plan international, par la souscription du Tchad aux OMD et, au plan national, par l'adoption de stratégies successives : la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté (SNRP, 2003-2005), la Stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté (SNRP2, 2008-2011), puis le Plan National de Développement du Tchad (PND) pour la période 2013-2015. L'ensemble de ces documents a été articulé autour de quatre axes stratégiques : i) la bonne gouvernance ; ii) une croissance économique forte et réductrice de la pauvreté; iii) le capital humain ; iv) la protection de l'environnement et des écosystèmes.

2.2 L'Aide publique au développement au Tchad²⁶

Le Tchad bénéficie d'une aide publique au développement (APD, exprimée en volume par habitant) deux à trois fois moins importante que d'autres pays sahéliens²⁷. Cette APD ne représente que 10% du budget de l'Etat tchadien en 2013²⁸. Cette spécificité de la situation du Tchad (par rapport aux autres pays sahéliens) est liée à plusieurs facteurs : le nombre limité de PTF présents au Tchad, le manque d'avancée dans le processus IPPTE au cours de la période évaluée (le Tchad ayant finalement atteint le point d'achèvement en avril 2015, soit 14 ans après le point de décision) et l'importance des ressources pétrolières du pays.

Le nombre de partenaires techniques et financiers actifs au Tchad est très limité. Les quatre principaux d'entre eux au cours de la période en revue sont : l'Union européenne (746 MUSD), les Etats-Unis (671 MUSD)²⁹, la France (233 MUSD) et l'Allemagne (121 MUSD). A noter que fin 2012, la coopération allemande de nature bilatérale et inter-gouvernementale a été arrêtée dans le cadre de la redéfinition des pays prioritaires de sa coopération. Pour la période 2008-2013, ces PTF ont contribué à hauteur de 68% de l'APD reçue par le pays. Sont également présents les agences des Nations Unies (FAO, HCR, OIM, OMS, ONUSIDA, PAM, PNUD, UNFPA, UNICEF), la Chine, la Suisse, la Banque mondiale, le FMI et la BAD.

Selon l'OCDE, le montant total net de l'APD versé au Tchad au cours de la période 2008-2013, tous donateurs confondus, s'est élevé à près de 2,9 milliards USD.

²⁵ Recensement Général de la Population et de l'Habitat au Tchad (RGPH 2009).

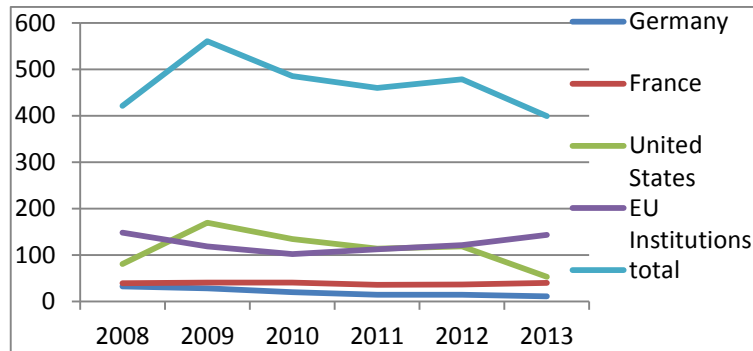
²⁶ Les chiffres cités dans cette section proviennent des bases de données du CAD-OCDE. Ils se rapportent à l'aide publique au développement (APD) telle que définie par cet organisme.

²⁷ Source : Stratégie de coopération suisse au Tchad 2013-2016, DDC, mars 2013.

²⁸ Document de stratégie pays, 11^{ème} FED.

²⁹ L'aide fournie par les Etats-Unis correspond essentiellement à des actions humanitaires.

Figure 4 - Aide publique au développement reçue par le Tchad de 2008 à 2013 (engagements à prix courants, en M US\$)



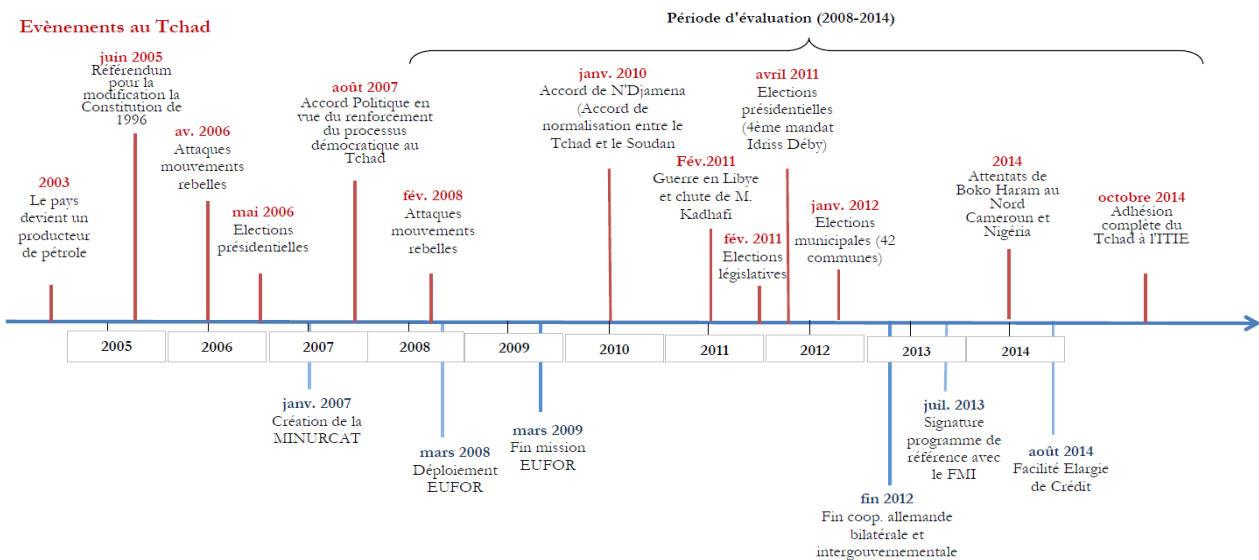
Source : analyse ADE sur base des données de l'OCDE-DAC

2.3 Coopération de l'Union européenne avec le Tchad

La coopération européenne avec le Tchad a débuté en 1963. Progressivement, les appuis du FED ont évolué d'une coopération multidimensionnelle axée sur le développement rural intégré et le coton (4^{ème} au 6^{ème} FED) à une coopération organisée autour de quelques secteurs de concentration, avec un engagement dans la durée du FED dans certains domaines, en particulier les routes et l'hydraulique villageoise. Le 10^{ème} FED a poursuivi l'investissement de l'UE dans ces secteurs, tout en accordant une attention accrue aux questions de gouvernance.

La figure ci-dessous reprend les événements marquants du Tchad mentionnés ci-dessus et décrit 'en miroir' les moments clés de l'engagement de l'UE et des autres PTF dans le pays.

Figure 5 - Chronologie des événements politiques marquants au Tchad



Source : ADE

Le DSP-PIN 2008-2013 (10^{ème} FED) définit les grands axes stratégiques de la coopération entre l'UE et le Tchad de la manière suivante :

- 1^{er} secteur de concentration : **Bonne gouvernance** et **Etat de droit**, qui incluent entre autres la bonne gouvernance centrale et locale
- 2nd secteur de concentration : **Développement durable**, qui inclut entre autres les infrastructures et le secteur rural
- Secteurs hors concentration : appui au secteur de santé, appui à l'O.N., appui à la lutte contre les mines et facilité de coopération technique.

Entre 2008 et 2014, le total des engagements financiers de l'UE au Tchad s'élève à un peu plus de **457 M€³⁰**. Ceci consiste pour 83% en des financements du FED (379 M€)³¹ et pour 17% (79 M€) en des projets spécifiques au Tchad sur lignes thématiques, relevant du budget de la Commission européenne Bruxelles. Ces dernières sont relatives à la sécurité alimentaire (DCI-FOOD³²), à la société civile (ONG-PVD / DCI-NSAPVD³³), à la démocratie et aux droits de l'homme (DDH/EIDHR³⁴), à l'environnement (DCI-ENV³⁵), au suivi des élections (EOM³⁶), à la stabilité (IdS-RRM, IdS et ICSP³⁷) et aux actions d'évaluation (EVA). Au cours de la période évaluée, le Tchad a également bénéficié d'un financement STABEX³⁸, et de divers engagements régionaux³⁹.

A la fin de l'année 2013, le montant du 10^{ème} FED était totalement engagé, à l'exception d'un projet ECHO en réponse à la crise humanitaire (10M€) sur enveloppe B.

Le **secteur** ayant reçu la plus grande part des montants engagés au Tchad est le domaine de concentration n°2 (« Infrastructures de base et développement économique rural ») avec 62% des engagements. Le domaine de concentration n°1 (« Bonne gouvernance centrale et locale ») représente 18,8% des engagements. Enfin, 18,4% des montants engagés ne sont pas directement liés aux deux secteurs de concentration (notamment des actions dans les domaines de LRRD, de la prévention des conflits ou de la santé).

³⁰ Ce montant correspond aux décisions de financement : décisions spécifiques au Tchad et décisions multi-pays (par exemple, Facilité énergie). Ce montant n'inclut pas les décisions de financement relatives aux projets régionaux comprenant des activités au Tchad.

³¹ Ceci inclus outre les engagements pris sur enveloppe A et enveloppe B, les financements de la Facilité ACP-UE Eau dont a bénéficié le Tchad pour un montant de 2,38M€ et de la Facilité Energie pour un montant de 0,53M€.

³² Programme thématique de sécurité alimentaire.

³³ Programme thématique « Les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement ».

³⁴ Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme.

³⁵ Instrument européen dans le cadre de l'initiative «Énergie durable pour tous».

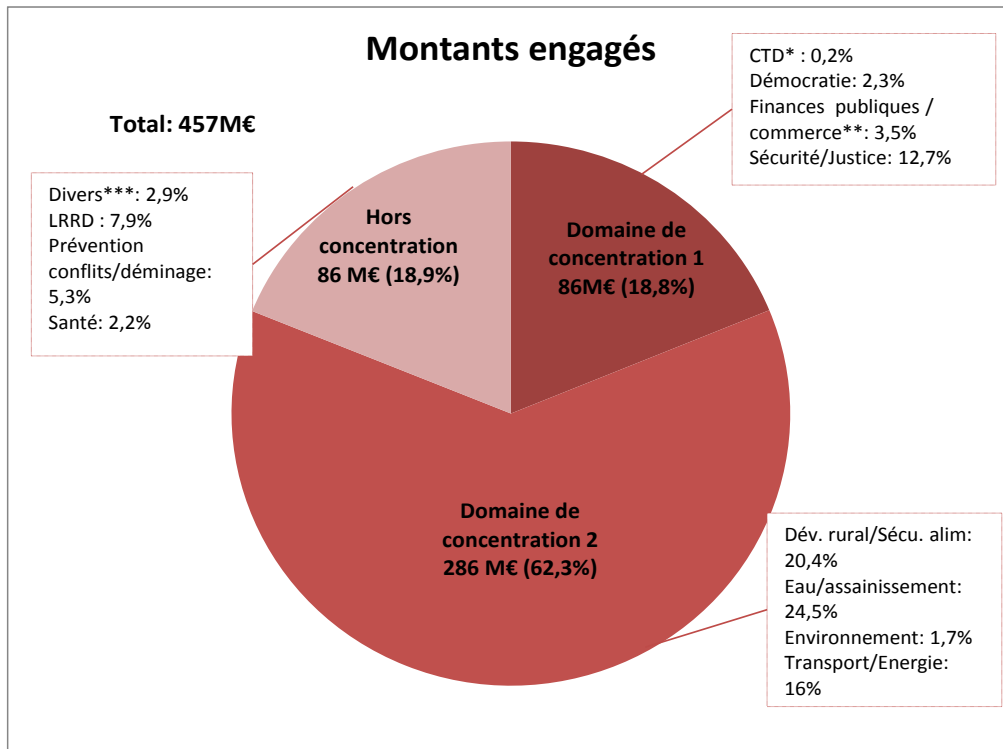
³⁶ Missions d'observation électorale.

³⁷ Instrument de stabilité - Mécanisme de réaction rapide, puis Instrument de stabilité, puis Instrument contribuant à la stabilité et à la paix.

³⁸ Projet pilote de développement de la filière «Dihé» (spiruline), d'un montant d'1 M€.

³⁹ Les programmes régionaux concernés sont les suivants : Programme de Gestion Intégrée des Ressources des Bassins Transfrontaliers en Afrique - composante du Lac Tchad (montant 2,5 M€) ; Programme régional ECOFAC V ; Programme régional d'électrification des secteurs périurbains mené par la CEMAC (Facilité Energie 2 – CEMAC : environ 1 M€ de contribution UE au Tchad).

Figure 6 - Engagements financiers au cours de la période 2008-2014⁴⁰



*Les projets PADL-GRN et PADL-II ont-été classés dans la catégorie « Développement rural / sécurité alimentaire ».
 **Le projet PAG a été classé dans la catégorie « Finances publiques » mais couvre également la catégorie « Collectivités territoriales décentralisées ».
 ***La catégorie « divers » recouvre une diversité d'actions menées sur lignes budgétaires et qu'il est difficile de classer au niveau des engagements primaires (appui à l'ordonnateur national, culture, société civile, etc.).

Source : ADE, à partir de la base de données de EuropAid (CRIS)

Sur les 457 M€ engagés au cours de la période évaluée, 313 M€ étaient contractés (68%) et 196 M€ (43%) étaient payés fin 2014. Cette différence s'explique par des difficultés de contractualisation rencontrées pour certains projets (par exemple les projets d'appui à la politique sectorielle des transports, à la sécurité intérieure, à la justice, à l'eau/assainissement et au secteur du déminage). En raison de l'engagement dans la durée du FED dans certains domaines (les secteurs des routes et de l'hydraulique villageoise en particulier), mais également des chevauchements existant dans la mise en œuvre effective des projets entre les 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED, des paiements ont été effectués durant la même période au titre des 8^{ème} et 9^{ème} FED. Ainsi, entre 2008 et 2014, le total des paiements relatifs aux contrats signés entre 2008 et 2014 au Tchad s'élève à 364 M€.

⁴⁰ Inclut les financements sur fonds FED et sur lignes budgétaires.

3. Réponse aux questions d'évaluation

3.1 QE n°1 – Adéquation de la stratégie au contexte et à son évolution

Intitulé de la question :

Dans quelle mesure la stratégie de coopération UE-Tchad s'est-elle adaptée à l'évolution du contexte (économique, sociale et politique) national et régional et a-t-elle répondu aux défis de la situation de fragilité du pays ?

Champ couvert :

La question porte sur l'ensemble de la stratégie de coopération de l'UE avec le Tchad au cours de la période 2008-2014. Pour certains indicateurs, les choix effectués au titre de la stratégie 11^{ème} FED sont également considérés (le PIN 11^{ème} FED ayant été signé le 18 septembre 2014).

Lien avec la logique d'intervention :

La formulation de la question et les critères de jugement mettent l'accent sur la manière dont la stratégie a pris en compte, dans sa définition et sa mise en œuvre, l'évolution du contexte (économique, social et politique) national et régional au cours de la période d'évaluation et en particulier la situation de fragilité du pays.

Réponse à la question :

QE 1

Dans quelle mesure la stratégie de coopération UE-Tchad s'est-elle adaptée à l'évolution du contexte (économique, sociale et politique) national et régional et a-t-elle répondu aux défis de la situation de fragilité du pays ?

La stratégie de coopération UE-Tchad 10^{ème} FED était structurée de manière adéquate sur les principaux enjeux de développement du pays. Elle était également en phase avec les orientations de la politique de développement de l'UE ainsi qu'avec les politiques, globales et sectorielles, du Tchad, même si celles-ci présentent des faiblesses. Il en est de même de la stratégie de coopération 11^{ème} FED. La formulation de ces stratégies a reposé sur une analyse des facteurs de fragilité du pays. Tout au long de la période évaluée, cette analyse a été actualisée en accordant progressivement davantage d'attention aux facteurs politiques. Cependant, il manque des travaux approfondis en sciences sociales permettant de mieux comprendre les dynamiques favorables ou défavorables à la paix et à la stabilité au sein de la société tchadienne et, en conséquence, de construire des logiques d'intervention de l'UE plus pertinentes (au niveau de la stratégie, des secteurs de coopération et des projets).

Durant la période évaluée, l'UE a été réactive pour contribuer au traitement des crises alimentaires et sécuritaires qui ont durement touché le Tchad. Cette réactivité aux crises a reposé principalement sur la mobilisation du budget de la DG ECHO, de l'enveloppe B du FED, des lignes thématiques (notamment DCI-FOOD) et de l'instrument de stabilité (IdS / ICSP). A la suite de ces crises, l'UE est parvenu à gérer correctement le contiguum « urgence – réhabilitation – développement » (LARD) sur la base d'une coordination étroite entre les DG ECHO et DEVCO : elle est intervenue à la fois au niveau opérationnel (un projet dans l'Est et un autre dans le Sud du pays) et au niveau conceptuel, en promouvant la notion de résilience comme cadre de référence des interventions publiques en faveur des populations vulnérables.

La mise en œuvre de la stratégie 10^{ème} FED et la formulation de celle du 11^{ème} FED ont tiré, en partie, les enseignements des interventions antérieures. Cependant, la portée de ces exercices est limitée par les fortes carences des statistiques nationales et de nombreuses faiblesses dans les dispositifs de S&E des projets.

Ces limites des actions de capitalisation, combinées à un approfondissement insuffisant de l'analyse des facteurs de fragilité, hypothèquent l'application opérationnelle du principe « ne pas nuire ».

3.1.1 La définition de la stratégie de coopération a reposé sur une analyse approfondie des facteurs de fragilité du pays, notamment les sources de conflits entre différentes composantes de la société tchadienne (CJ 1.1).

Au moment de la préparation du 10^{ème} FED, en 2006-2007, l'attention portée aux facteurs de fragilité et aux sources de conflit dans l'analyse du contexte national (I 1.1.1) n'était pas aussi forte qu'aujourd'hui, l'UE étant moins avancée dans la conceptualisation de son approche globale des problématiques de paix, de sécurité et de développement⁴¹. Néanmoins, le document de stratégie pays (DSP) 10^{ème} FED contenait une analyse détaillée des facteurs de fragilité du pays⁴² qui peuvent être regroupés en trois catégories : i) les problèmes de gouvernance en particulier dans les secteurs de la justice, de la sécurité et des finances publiques ; ii) les aléas économiques : revenus pétroliers fluctuants et peu durables, avec un faible effet d'entraînement sur le reste de l'économie, production agricole tributaire des aléas climatiques ; iii) les facteurs de déstabilisation politique : menaces des groupes rebelles sur le pouvoir en place ; violences interethniques graves dans l'Est du pays ; menace d'une déstabilisation en provenance de Centrafrique. La stratégie 10^{ème} FED entendait contribuer à traiter ces différents facteurs de fragilité à travers les actions prévues dans les deux secteurs de concentration, le dialogue sectoriel et le dialogue politique, le tout en coordination avec les autres PTF et tout particulièrement les Etats membres.

Cette stratégie de coopération 10^{ème} FED a été préparée dans une période de conflits militaires (guerre avec le Soudan, rébellions, ...), qui rendaient le gouvernement tchadien peu disponible pour réfléchir en profondeur avec l'UE aux priorités de coopération. Néanmoins, elle était focalisée de manière adéquate sur les principaux enjeux de développement du pays et, en conséquence, elle était susceptible de répondre aux besoins de la population⁴³. Elle était également en phase avec les orientations de la politique de développement de l'UE⁴⁴ ainsi qu'avec les politiques de développement du Tchad, même si celles-ci présentant de nombreuses faiblesses⁴⁵. Cette stratégie couvrait les 5 principes de consolidation de la paix et de renforcement de l'Etat qui seront retenus ultérieurement dans le premier pilier du « *New Deal* pour l'engagement de la communauté internationale dans les Etats fragiles »⁴⁶

⁴¹ L'examen de la mise en œuvre au Tchad de l'approche globale de l'UE est effectué ci-dessous dans la QE n°2.

⁴² Conformément aux instructions du siège de la CE relatives à la préparation des DSP, la DUE avait préparé une annexe « profil de gouvernance » (20 pages), dont les principaux éléments sont repris dans la 1^{ère} partie du DSP.

⁴³ Notre analyse de la pertinence converge donc avec celle formulée dans l'évaluation précédente (2009).

⁴⁴ Voir en annexe n°6, la présentation de la raison d'être de la coopération entre l'UE et le Tchad ainsi que l'analyse de la logique d'intervention du 10^{ème} FED.

⁴⁵ Le DSP 10^{ème} souligne que les politiques du gouvernement sont pertinentes mais « *présentent cependant des faiblesses et sont handicapées par le manque de volonté politique réelle et des capacités insuffisantes pour leur mise en œuvre* » (p. 13).

⁴⁶ Les principes d'intervention dans les Etats fragiles ont été élaborés en 2007 et le *New Deal* a été adopté en 2011. Pour une présentation des 10 principes d'intervention et des 5 objectifs, voir tableaux n°2 et 3 de l'annexe n°7.

La mise à jour de l'analyse des facteurs de fragilité (I 1.1.2) a fait l'objet de deux types d'exercice au cours de la période évaluée :

- D'une part, l'analyse des risques pesant sur l'exécution des projets qui figure dans un rapport annuel interne à la Commission. Dans ces rapports, tout au long de la période évaluée, le risque sécuritaire est mis en avant (avec une évolution des zones concernées) ; à partir de 2011, le manque de volonté politique pour créer les conditions institutionnelles de la durabilité des interventions est mis en avant et, en fin de période, sont ajoutés le caractère embryonnaire de la décentralisation, la prégnance de la corruption et l'instabilité politique et institutionnelle. Des actions d'atténuation de ces différents risques sont identifiées, notamment : intensification du dialogue politique, renforcement des contrôles financiers, restriction des déplacements dans certaines zones, ...
- D'autre part, les analyses qui relèvent du mandat du Service européen d'action extérieure (SEAE) : notes préparées par la section politique de la DUE ; rapport annuel sur l'exécution de la stratégie de l'UE relative aux droits de l'homme au Tchad et, enfin, un atelier « analyse de conflit » spécifique au Tchad organisé par la *Mediation Support Team* du SEAE en juin 2014. Ce deuxième type d'analyse met l'accent sur les facteurs politiques dans l'examen des sources de fragilité du pays⁴⁷.

Malgré l'existence et la pertinence de ces différentes analyses, il manque des travaux socio-anthropologiques et d'économie politique permettant une compréhension en profondeur des dynamiques favorables ou défavorables à la paix et à la stabilité au sein de la société tchadienne. Cela limite la pertinence des logiques d'intervention définies au niveau sectoriel ou sous-sectoriel⁴⁸.

L'examen de la prise en compte de ces analyses dans la programmation stratégique et dans la définition des interventions (I 1.1.3) nécessite de distinguer trois niveaux :

- Face aux changements de grande ampleur survenus dans le contexte national et régional entre 2008 et 2014⁴⁹, la coopération du 10^{ème} FED n'a pas connu de modification importante dans sa dimension programmée (enveloppe A)⁵⁰. Cela n'a pas affecté la pertinence de la coopération de l'UE puisque celle-ci a été réactive, via d'autres instruments, pour contribuer au traitement des crises humanitaires et alimentaires qui ont durement touché le pays au cours des dernières années. Ces réponses, d'un montant significatif, ont mobilisé l'enveloppe B du 10^{ème} FED, des lignes thématiques gérées par la DG DEVCO ainsi que le budget de la DG ECHO.
- Au niveau des projets 10^{ème} FED, il apparaît que, dans certains cas (PRAJUST, PAG, PAFIB, PAFGA), l'analyse des causes profondes de fragilité (notamment les obstacles à la réalisation de réformes sectorielles) n'a pas été suffisante lors de l'élaboration de la logique d'intervention ou lors de la mise en œuvre. Dans d'autres cas (projet LRRD), la situation de référence n'a pas été établie avec suffisamment de

⁴⁷ Seul le compte-rendu de l'atelier de juin 2014 a pu être consulté ; pour des raisons de confidentialité, les autres documents ont fait l'objet d'une présentation verbale à l'équipe d'évaluation.

⁴⁸ Voir notamment ci-dessous le traitement de la QE 3 et de la QE 6.

⁴⁹ Pour une présentation du contexte, voir ci-dessus la section 2.1 ainsi que l'annexe n°4.

⁵⁰ Voir les conclusions de la revue à mi-parcours (septembre 2010) et de la revue de fin de parcours (juin 2012).

précision. Cela conduit à un décalage entre les ambitions de changement poursuivies initialement par ces projets et les résultats qu'il était réaliste d'espérer atteindre en 4 ou 5 années d'intervention.

- Pour ce qui est de la stratégie de coopération 11^{ème} FED (2014-2020), bien que le document de programmation détaille moins l'analyse du contexte que le précédent⁵¹, elle considère de manière adéquate les principaux défis de développement du pays. Elle s'inscrit clairement dans les orientations de la politique de développement de l'UE. Elle est également alignée sur les stratégies de développement du gouvernement tchadien, tout en sachant que les contenus de plusieurs politiques sectorielles sont le fruit d'une forte implication des PTF et que l'UE a dû faire des choix parmi les politiques à soutenir⁵². Les 5 objectifs de construction de la paix et de renforcement de l'Etat du New Deal en faveur des Etats fragiles sont couverts par la stratégie 11^{ème} FED, à l'exception du premier (« *Légitimité politique : encourager des accords politiques inclusifs et la résolution des conflits* ») puisque la stratégie ne prévoit pas d'appui au prochain cycle électoral.

3.1.2 La stratégie de coopération s'est adaptée à l'évolution du contexte national et régional, en tirant les enseignements des interventions antérieures et en cherchant à ne pas nuire (CJ 1.2).

L'existence de mécanismes pour intégrer les leçons du passé dans la définition de la stratégie et sa mise en œuvre (I 1.2.1) implique de distinguer :

- La formulation de la stratégie 10^{ème} FED : l'évaluation de la coopération UE – Tchad réalisée en 2009 indiquait que la programmation du 10^{ème} FED avait tenu compte des enseignements des 8^{ème} et 9^{ème} FED, notamment en intégrant le développement rural aux secteurs de concentration.
- La mise en œuvre de la stratégie 10^{ème} FED : la plupart des recommandations formulées dans l'évaluation de 2009 ont trouvé une concrétisation dans le portefeuille de coopération 10^{ème} FED. Cependant, au vu des constats établis dans le cadre de la présente évaluation (voir notamment I 1.1.3 et I 1.2.2), la recommandation « *revaloriser la place du sociologue dans la démarche de définition et conduite des projets* »⁵³ a été insuffisamment mise en œuvre.
- Le processus de formulation de la stratégie 11^{ème} FED a compris plusieurs activités de bilan des actions antérieures⁵⁴ qui ont été menées, durant le 2^{ème} semestre 2012, en collaboration étroite avec les Etats membres et ont porté sur les secteurs de la gouvernance et du développement rural. Au 1^{er} semestre 2013, le processus a été poursuivi par des rencontres avec les différentes parties prenantes tchadiennes

⁵¹ Dans le cadre de la programmation du 11^{ème} FED, lorsqu'il existe dans les pays concernés un document de stratégie nationale consistant, il a été demandé aux délégations de l'UE de ne pas préparer un document de stratégie de coopération en tant que tel mais d'exposer directement le programme indicatif national (PIN). Par ailleurs, il n'a plus été demandé aux délégations de préparer une annexe « profil de gouvernance ».

⁵² En particulier, le secteur de l'éducation, mis en avant par la France et par certaines parties prenantes tchadiennes, n'a pas été retenu. Il a été choisi de donner la priorité à la sécurité alimentaire et nutritionnelle du fait de l'importance de cette question au Tchad et des orientations définies par l'UE pour le 11^{ème} FED (cf. « Agenda for Change »).

⁵³ Evaluation de la coopération de la CE avec le Tchad, 2009. Recommandation « stratégie adaptée à un pays fragile », p. 81.

⁵⁴ A la différence du DSP 10^{ème} FED, le PIN 11^{ème} FED ne comprend pas un chapitre présentant le bilan des interventions de l'UE dans le pays.

(administrations, société civile, ...). Ces exercices ont, entre autres, abouti aux conclusions suivantes : la programmation d'un appui spécifique à la société civile via le FED ; la préparation d'un programme conjoint entre l'UE et la France dans le domaine du pastoralisme⁵⁵ ; la nécessité de poursuivre les appuis au secteur de la justice en les élargissant à de nouveaux acteurs (OSC, autorités traditionnelles) ; l'importance de renforcer le lien entre le dialogue sectoriel et l'avancement des projets. Si ce bilan a joué un rôle tout à fait utile dans la préparation de la stratégie 11^{ème} FED, sa portée a été limitée par i) la faiblesse des statistiques nationales qui restreint la possibilité d'appréhender les impacts des politiques publiques (dont celles soutenues par l'UE) ; les faibles résultats obtenus par les appuis de l'UE aux systèmes nationaux d'information (développement rural, sécurité alimentaire) et iii) l'absence de capitalisation dans le domaine de la sécurité alimentaire où l'UE a apporté des financements significatifs, mais fragmentés entre de multiples opérateurs.

La prise en compte des impacts négatifs que les interventions de l'UE pourraient créer (I 1.2.2) est i) difficile à évaluer en ce qui concerne les stratégies 10^{ème} et 11^{ème} FED et ii) relativement faible pour ce qui est de la formulation des projets :

- Lors de l'élaboration des stratégies de coopération, l'une des questions clés est de veiller à éviter l'existence de régions « orphelines de l'aide ». Les PIN 10^{ème} et 11^{ème} FED ne précisent pas les régions où seront concentrées les actions. Cela reflète la volonté de l'UE ne pas précipiter des choix avant une instruction plus approfondie des actions par secteur ou sous-secteur et de limiter ainsi les frustrations éventuelles de certains acteurs tchadiens⁵⁶. Ce manque de précision sur la concentration géographique est également lié à une difficulté méthodologique : les objectifs poursuivis par l'UE ne convergent pas forcément sur une hiérarchisation unique des priorités géographiques. Dans le cas de la stratégie 11^{ème} FED, l'objectif d'un impact le plus fort possible sur la réduction de la pauvreté conduirait à considérer les régions densément peuplées et disposant d'un potentiel de croissance économique marqué ; en revanche, les objectifs de renforcement de la résilience face aux crises alimentaires et de prévention des risques de conflits (liés à la montée des mouvements radicaux, à la circulation des armes) impliqueraient d'intervenir dans les régions « périphériques » du pays, peu peuplées et très faiblement dotées en infrastructures. L'UE étant le premier contributeur de l'APD au Tchad, les choix entre ces différentes priorités renvoient à des arbitrages politiques qui imposent, au moins dans un premier temps, une certaine discrétion.
- Au niveau de la formulation des projets : en dehors du PAS⁵⁷, il n'y a pas eu d'études préalables visant à prévenir, avant le démarrage des actions, les risques d'accroissement des inégalités entre catégories sociales ou entre territoires. Par ailleurs, les projets routiers ont fait l'objet d'études d'impact environnemental permettant de prévenir les effets négatifs sur l'environnement des futurs chantiers.

⁵⁵ Finalement, ce sont deux programmes distincts mais étroitement coordonnés qui vont être mis en œuvre dans ce domaine.

⁵⁶ Dans le processus de définition des régions où seront focalisées les interventions du secteur de concentration n°1 du 11^{ème} FED, il est prévu d'organiser, courant 2015, un atelier multi-acteurs qui bénéficiera de l'appui d'un facilitateur.

⁵⁷ Pour lequel il a été réalisé diagnostic approfondi des ressorts historiques, politiques, ethniques et sociologiques du conflit avant d'engager des opérations d'appui au retour volontaire des déplacés et réfugiés tchadiens sur leurs lieux d'origine.

En ce qui concerne l'adaptation des interventions à l'évolution du contexte national (I 1.2.3), la situation est variable selon les interventions. En termes de rythme de mise en œuvre, il faut distinguer deux grandes catégories d'interventions : i) celles visant à accompagner / susciter / favoriser des réformes dans la conduite de l'action publique, qui correspondent à l'essentiel des projets financés par le FED (santé, eau & assainissement, transports, justice, forces de sécurité, décentralisation). Pour ces actions, il n'y a pas eu de « coups de frein » ou de « coups d'accélérateur »⁵⁸ volontaires de la part de l'UE en réaction à des changements dans le contexte ; le défi a consisté à maintenir un tempo le plus régulier possible face à de nombreuses réticences vis-à-vis de ces réformes ; ii) les interventions visant à prévenir des situations de crise ou à favoriser la reconstruction après une crise ; en la matière, l'UE a fait preuve d'une réactivité certaine (voir ci-dessus, I 1.1.3) avec parfois un manque de continuité entre les actions soutenues par l'IdS/ICSP et celles relevant du FED (voir I 2.1.3). En termes de suivi-évaluation, plusieurs projets (PAS, PRAJUST, CURESS II, PAFIB, PAFGA) présentent des faiblesses dans les dispositifs de S&E qui ont limité la possibilité d'adapter leurs logiques d'intervention à l'évolution du contexte.

3.1.3. La stratégie de coopération a combiné des réactions rapides et des interventions de long terme afin de contribuer au renforcement de la résilience des ménages les plus vulnérables face à différents types de choc (alimentaires, politiques, économiques et sociaux) (CJ 1.3)

Face à la nécessité de renforcer la résilience des ménages les plus vulnérables, l'UE a eu un positionnement stratégique pertinent (I 1.3.1), lui permettant de gérer de manière satisfaisante le contiguum urgence – réhabilitation – développement. En premier lieu, la réactivité vis-à-vis des graves crises qui ont touché le pays tout au long de la période évaluée (cf. I 1.1.3) n'a pas empêché la mise en œuvre des actions de long terme programmées dans le PIN 10ème FED : financement d'infrastructures publiques (ouvrages hydrauliques, routes) et soutien à des réformes structurelles. Au niveau opérationnel, la mise en œuvre du PAS (région Est) et du projet LRRD (région Sud) ont constitué des réponses pertinentes pour appuyer des processus de sortie de crise. Enfin, au niveau conceptuel, l'UE a impulsé, dans le cadre de la préparation du 11ème FED et en lien avec l'initiative AGIR, des concertations et des réflexions pour faire de la résilience le cadre de référence des interventions ciblant les populations vulnérables. Ce positionnement contribue à renforcer la pertinence des futures interventions dans ce domaine et il est conforme au principe « priorité à la prévention » qui fait partie des dix principes d'engagement dans les Etats fragiles⁵⁹.

Ce positionnement stratégique pertinent résulte également d'une bonne coordination, complémentarité et cohérence entre les interventions de la DG DEVCO et celles de la DG ECHO (I 1.3.2). Cette bonne articulation entre les deux DG s'est exprimée notamment à travers : i) les avis donnés chaque année par la DG DEVCO sur la programmation annuelle d'ECHO⁶⁰ ; ii) l'allocation de 34,4 M€ à ECHO à partir de l'enveloppe B du PIN 10^{ème}

⁵⁸ A travers, par exemple, le montant des devis-programmes, le rythme d'engagement des différentes actions (études, formations) prévues ou le rythme de la préparation d'une phase suivante.

⁵⁹ Principe n°4. Voir tableau n°2 de l'annexe n°7.

⁶⁰ Le SEAE est également consulté sur cette programmation annuelle.

FED⁶¹ ; iii) l'implication d'ECHO dans la préparation du PTSA 2012 (sur financement de la ligne thématique DCI-FOOD); iv) une coordination étroite entre ECHO et les autres services concernés lors de la préparation des actions en faveur des retournés de RCA financés par l'ICSP et v) une collaboration étroite dans la préparation des orientations du premier secteur de concentration du 11^{ème} FED. La définition, en juin 2014, d'une feuille de route DUE-ECHO, devrait renforcer la convergence et la complémentarité entre les actions soutenues par ECHO (qui se recentreront sur la réponse aux crises nutritionnelles conjoncturelles) et celles relevant du premier secteur de concentration du 11^{ème} FED.

En raison, d'une part, de la faible implication de l'administration nationale dans la coordination des acteurs de l'aide et, d'autre part, de modes de fonctionnement assez différents entre les acteurs de l'humanitaire et ceux du développement, les relations entre les clusters humanitaires et les groupes sectoriels « développement » (I 1.3.3) sont assez cloisonnées. La DUE participe activement aux groupes sectoriels « développement » (voir, ci-dessous, analyse du CJ 8.1) tandis que la DG ECHO est très impliquée (directement et via les organisations bénéficiant de subventions ECHO) dans les clusters humanitaires, dont elle assure en partie le financement. Malgré ces investissements respectifs des DG DEVCO et ECHO et leur forte coordination dans la mise en œuvre des interventions de l'UE, la coordination entre les acteurs de l'humanitaire et ceux du développement reste, d'une manière générale au Tchad, assez faible. Cependant, l'impulsion, par la DUE et le bureau ECHO, de la réflexion sur « l'agenda résilience » ouvre une perspective de collaborations plus étroites entre ces deux groupes d'acteurs.

La sensibilité des politiques sectorielles nationales à l'égard de l'objectif de renforcement de la résilience des populations vulnérables (I 1.3.4) progresse lentement. Constatant que les administrations tchadiennes continuent à percevoir la sécurité alimentaire comme un problème de disponibilité alimentaire et la malnutrition comme un problème de santé, la DUE a pris, ou soutenu, en 2014 plusieurs initiatives afin de parvenir à une approche multifactorielle (incluant notamment la dimension accessibilité) de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les politiques publiques concernées. Ces initiatives pertinentes commencent à porter leurs fruits, l'administration tchadienne manifestant davantage d'intérêt pour ces questions (voir également, ci-dessous, l'analyse de l'indicateur 6.2.4). Cependant, les capacités institutionnelles à mettre en œuvre des actions intersectorielles et inclusives sont encore assez limitées.

⁶¹ 1,9 M€ en 2009 ; 2,5 M€ en 2010 ; 20 M€ en 2012 et 10 M€ en 2014.

3.2 **QE n°2- Effets des changements institutionnels au sein de l'UE**

Intitulé de la question :

Dans quelle mesure les changements institutionnels de l'UE, liés à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, ont-ils permis de renforcer les capacités de l'UE pour définir et mettre en œuvre, au Tchad, une approche globale en faveur de la paix, de la sécurité et du développement ?

Champ couvert :

La question couvre l'ensemble de la stratégie de coopération. L'approche globale « paix – sécurité – développement » ayant pris une importance croissante au cours de la période évaluée (avec notamment l'inclusion du Tchad dans la stratégie Sahel de l'UE), la question prend également en considération le contenu de la stratégie 11^{ème} FED.

Lien avec la logique d'intervention :

Cette question vise à apprécier dans quelle mesure l'élargissement du champ de l'action extérieure de l'UE, institué par le Traité de Lisbonne, a renforcé le rôle politique de l'UE au Tchad à travers notamment i) la définition et la mise en œuvre, d'une approche globale intégrant les objectifs de paix, de sécurité et de développement ; ii) le renforcement du rôle de coordination des institutions européennes (vis-à-vis des Etats membres) et iii) un meilleur déploiement de l'ensemble des instruments et outils de la politique extérieure de l'UE.

Réponse à la question :

QE 2	<p><i>Dans quelle mesure les changements institutionnels de l'UE, liés à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, ont-ils permis de renforcer les capacités de l'UE pour définir et mettre en œuvre, au Tchad, une approche globale en faveur de la paix, de la sécurité et du développement ?</i></p>
<p>En 2008 / 2009, alors que le Traité de Lisbonne n'était pas encore entré en vigueur, le couplage du déploiement de la mission EUFOR-Tchad avec le projet d'appui à la stabilisation dans l'Est du Tchad (PAS) et avec des actions humanitaires a constitué l'une des premières applications, relativement réussie, d'une approche globale « paix – sécurité – développement ».</p> <p>Par la suite, les changements institutionnels induits par le Traité de Lisbonne (entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009) ont favorisé l'intégration entre les problématiques de paix et de développement à travers notamment i) l'inclusion du Tchad dans la stratégie Sahel de l'UE (même si celle-ci a eu guère d'implications concrètes pour la coopération UE-Tchad) et ii) l'accroissement du rôle et du poids politique de l'UE qui a permis d'accorder davantage de place à la réforme du secteur de sécurité dans le dialogue avec les autorités tchadiennes.</p> <p>Cependant, les effets de ce nouveau positionnement stratégique de l'UE sont pour l'instant limités, en raison de la combinaison de plusieurs facteurs : le faible engouement du gouvernement tchadien vis-à-vis de la réforme du secteur de sécurité (cf., ci-dessous, traitement du CJ 3.2), de la réforme du secteur de la justice (cf. CJ 3.1) et d'autres réformes ; la difficulté à établir un dialogue sectoriel intense et fructueux dans la plupart des secteurs de coopération ; enfin, un manque de continuité entre certains volets des actions relevant de l'ICSP et la programmation du FED.</p>	

3.2.1 Une approche globale, conjuguant de manière cohérente action diplomatique, coopération au développement et efforts en faveur de la paix et de la sécurité, a été définie et mise en œuvre (CJ 2.1) 62.

L'analyse de la cohérence entre la stratégie de coopération au développement UE-Tchad et les orientations de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) (I 2.1.1) nécessite de distinguer plusieurs champs complémentaires :

- La stratégie de coopération 10^{ème} FED : cette stratégie ne comprenait pas explicitement une approche intégrant les problématiques de paix, de sécurité et de développement puisque c'est ultérieurement que l'UE a mis l'accent sur une telle approche, à la suite de l'élargissement du champ d'action de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) défini par le Traité de Lisbonne⁶³. Néanmoins, la stratégie, dont la formulation avait reposé sur une analyse des facteurs de fragilité et de conflit du pays⁶⁴, a accordé une attention particulière au renforcement de l'Etat de droit et à la réforme des forces de sécurité intérieure.
- Le PIN 11^{ème} FED : le second objectif stratégique de l'UE pour le 11^{ème} FED est « *contribuer à la restauration de la paix et à la mise en œuvre des réformes pour le renforcement de la gouvernance* »⁶⁵. Cet objectif s'est traduit par une programmation qui s'inscrit dans la continuité du 10^{ème} FED avec la poursuite des appuis à la gestion des finances publiques, au secteur de la justice, aux forces de sécurité intérieure et aux services de l'état-civil.
- L'intégration, en 2014 du Tchad dans la stratégie de l'UE pour la sécurité et le développement au Sahel, dite « stratégie Sahel », a été concomitant d'une utilisation accrue de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (ICSP)⁶⁶ mais n'a pas conduit à une inflexion de la programmation du FED (voir point précédent). D'ailleurs, le plan d'action 2015-2020 de la stratégie Sahel, adopté par le Conseil de l'UE en avril 2015 reprend, en ce qui concerne le Tchad, les actions en cours financées par le 10^{ème} FED et celles prévues jusqu'à présent dans le cadre du 11^{ème} FED sans en ajouter de nouvelles.
- Le 3^{ème} domaine de concentration du PIR 10^{ème} FED Afrique centrale était intitulé « intégration politique » ; il vise à consolider la stabilité régionale en contribuant à renforcer les capacités en matière de prévention, de gestion et de résolution des conflits et de consolidation de la paix. Dans le cadre de la présente évaluation, aucune information n'a pu être recueillie sur l'éventuelle mise en œuvre au Tchad (ou au bénéfice d'acteurs tchadiens) des actions prévues par ce secteur de concentration du PIR⁶⁷.

⁶² A l'issue de la phase de terrain, compte tenu du manque d'informations sur certains indicateurs, les CJ 2.1 et 2.2 ont été fusionnés sous l'intitulé de l'ancien CJ 2.1 et les indicateurs ont été reformulés. Pour plus de précisions, voir l'annexe n°7 (méthodologie de l'évaluation).

⁶³ Voir notamment : Communication conjointe de la CE et de la HR/VP au Parlement européen et au Conseil : L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs. Bruxelles, 11 décembre 2013. En novembre 2007, le Conseil de l'UE avait déjà adopté des orientations de politique à propos du lien entre sécurité et développement.

⁶⁴ Cf., ci-dessus, indicateur 1.1.1.

⁶⁵ PIN 11^{ème} FED, p.1

⁶⁶ Notamment une décision de financement de 14 M€ adoptée en août 2014 et portant sur « les risques de contagion au Tchad de la crise en République centrafricaine et de propagation de la radicalisation et de l'extrémisme violent au Tchad et au Nord Cameroun ».

⁶⁷ Celles-ci portent notamment sur le renforcement de capacités (prévention structurelle des conflits, sécurité transfrontalière, gestion et résolution de conflits) et l'appui à la société civile. Durant la phase documentaire, aucun

La cohérence entre la PESC et la coopération UE-Tchad est donc assez forte au niveau des orientations stratégiques.

En ce qui concerne la cohérence au niveau opérationnel entre les actions relevant de la PESC et les interventions de coopération au développement (I 2.1.2), le tableau est nuancé :

- La mission EUFOR-Tchad (2008-2009)⁶⁸ a constitué une avancée dans la concertation et la coordination des instances et institutions européennes en charge respectivement des questions politiques, des questions militaires, de la coopération au développement et de l'action humanitaire. Cela s'est traduit notamment par l'élaboration et la mise en œuvre du programme d'appui à la stabilisation à l'Est du Tchad (PAS). Bien que la coordination sur le terrain entre les différents acteurs n'ait pas été facile et que la mise en place du détachement intégré de sécurité (DIS) n'ait pas été efficace⁶⁹, ces interventions ont eu quelques résultats positifs en termes de protection des populations civiles et de relance de processus de développement
- La décision de mobiliser l'ICSP en 2014 pour à la fois i) répondre aux répercussions au Tchad de la crise en RCA et ii) favoriser la coexistence et prévenir la radicalisation et l'extrémisme violent (au Tchad et au Nord Cameroun) s'avère tout à fait pertinente au vu du contexte sous régional et elle est en adéquation avec le mandat de cet instrument. Cependant, les volets « réinsertion socio-économique des jeunes sans emploi et sans formation professionnelle » et « initiatives locales pour le dialogue et la gestion pacifique des ressources » poursuivent des objectifs qui sont peu réalistes au regard de la durée de l'intervention (18 mois). Il serait nécessaire de pouvoir prolonger l'intervention à travers le FED (ce qui n'est pas prévu pour l'instant) ou par un autre instrument afin de prévenir le risque d'une exacerbation des frustrations et revendications des jeunes ciblés par ces actions d'insertion économique⁷⁰.
- Juste après la fin de la période sous revue, en mars 2015, la Commission européenne a annoncé au gouvernement tchadien l'instruction d'une éventuelle aide budgétaire d'un montant de 22 M€⁷¹. Cette annonce illustre la volonté de renforcer le lien entre la PESC (ici, la prise en compte de l'engagement du Tchad dans la lutte contre le mouvement terroriste Boko Haram) et les instruments de coopération (un State Building Contract permettant de poursuivre le soutien aux réformes de la gestion des finances publiques⁷² tout en contribuant au rééquilibrage du budget dans un contexte de double tension budgétaire⁷³).

rapport d'évaluation n'a été trouvé. Durant la phase de terrain, aucun des interlocuteurs rencontrés n'était informé d'une éventuelle implication du Tchad dans ces activités.

⁶⁸ La mission EUFOR Tchad / RCA a été instituée par une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies du 25 septembre 2007. Elle s'est déployée du 15 mars 2008 au 30 mai 2009, le relai étant pris par la MINUCART à partir du 15 mars 2009.

⁶⁹ Voir, ci-dessous, analyse du CJ 3.2.

⁷⁰ Dans le domaine du déminage, la cohérence entre les deux catégories d'instruments est plus forte, le FED ayant pris le relais d'une première action financée par l'IdS.

⁷¹ Dans le cadre d'un State Building Contract. A cela s'ajoutent 28 M€ de prise en charge des des contreparties financières que le Tchad s'était engagé à verser sur plusieurs projets du 10^{ème} FED (notamment dans les secteurs des routes et de l'eau).

⁷² Fin 2014, les institutions européennes (SEAE et DG DEVCO) avait estimé qu'il fallait attendre au moins deux ans avant d'envisager d'accorder une AB sectorielle au Tchad compte tenu des faiblesses structurelles dans la gestion des finances publiques (GFP). Les conditions d'éligibilité et les objectifs de l'appui budgétaire dans le cadre d'un *State Building Contract* sont différents d'une AB sectorielle et répondent à des situations de fragilité.-

⁷³ D'une part, la chute des revenus pétroliers et des recettes douanières et, d'autre part, l'augmentation des dépenses militaires et sécuritaires et des charges liées aux réfugiés et déplacés.

3.2.2 Le rôle politique de l'UE, tel que défini par le Traité de Lisbonne, est reconnu par les différentes parties prenantes et il repose sur une articulation efficace entre les actions de développement, les actions relevant de la PESC, le dialogue des politiques et le dialogue politique (CJ 2.2).

Au cours de la période évaluée, le rôle politique de l'UE vis-à-vis du gouvernement tchadien (I 2.2.1)⁷⁴ a changé de nature et s'est globalement accru. En début de période (2007-2011), l'UE, notamment à travers le chef de délégation, s'est fortement investie dans le processus de dialogue entre les différents acteurs politiques tchadiens (voir ci-dessous, analyse du CJ 3.3). Cet investissement a conduit certains acteurs de la vie politique tchadienne à conférer à l'UE une influence probablement supérieure à celle qu'elle exerçait réellement⁷⁵. Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le dialogue politique (au sens de l'article 8 de l'article de Cotonou) a pris une nouvelle dimension. En effet, les positions exprimées par l'UE au cours de ces réunions⁷⁶ doivent être entièrement partagées et assumées par les institutions européennes et les Etats membres. Avant le Traité de Lisbonne, le Chef de délégation (et au-delà, la Commission européenne) disposait dans tous les pays tiers d'une certaine autonomie de parole vis-à-vis des Etats membres. Aujourd'hui, lorsque le Chef de délégation /Ambassadeur de l'UE dialogue avec les autorités tchadiennes, la force de son propos tient au consensus politique des 28 Etats membres (tout particulièrement de ceux présents au Tchad, la France et l'Allemagne), au volume financier de la coopération européenne et, probablement aussi, à l'étroitesse des liens militaires et politiques entre la France et le Tchad. Si les institutions européennes ont perdu en liberté de parole, elles ont gagné (et avec elle, l'ensemble de l'UE) en poids politique.

L'analyse de l'articulation entre les actions de coopération au développement, le dialogue sectoriel, les actions relevant de la PESC et le dialogue politique (I 2.2.2) nécessite de distinguer plusieurs niveaux :

- L'articulation entre les projets de développement et le dialogue sectoriel est variable selon les secteurs : elle a été effective dans le secteur de la justice, mais en obtenant des résultats mitigés (voir, ci-dessous, analyse du CJ 3.1). En matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle, elle n'est pas encore établie⁷⁷ ; cela représente un enjeu important compte tenu de la place de ce secteur dans le 11^{ème} FED. D'une manière générale, lorsqu'il existe, le dialogue sectoriel a une efficacité assez limitée dans les différents secteurs de coopération. Cela résulte en premier lieu du faible intérêt des

⁷⁴ Le rôle politique de l'UE vis-à-vis des PTF, autres que les Etats membres, (initialement couvert par cet indicateur) n'a pas pu être véritablement étudié dans le cadre de la présente évaluation. Le seul élément recueilli concerne la mise en place, en octobre 2014, d'un « groupe consultatif Sahel » réunissant sous la présidence de la DUE les principaux PTF : France, Allemagne, BAD, BM, Etats-Unis, Suisse, agences des Nations-Unies. Les appréciations sur cette initiative n'ont pas été recueillies.

⁷⁵ Au cours de la période 2007-2011, le chef de délégation est « devenu une sorte de *deus ex machina* du champ politique tchadien et ou à tort ou à raison le souffre-douleur idéal des frustrations et mécontentements nés de la tournure des événements dès lors qu'il ne correspondait pas totalement aux attentes initiales des acteurs politiques ». Source : EISA, Comprendre l'organisation des élections au Tchad, 2012, p. 61.

⁷⁶ Durant la période évaluée, ces réunions se sont tenues en décembre 2011, juin 2013 et mars 2014. Pour des raisons non identifiées, il n'y a pas eu de réunions entre mi-2009 et fin 2011.

⁷⁷ Ce constat se rapporte à la période évaluée (2008-2014). En 2015, des initiatives ont été prises ou soutenues par la DUE pour impulser un réel dialogue sectoriel dans ce secteur.

parties prenantes nationales, voire de leurs réticences, vis-à-vis des réformes prévues. C'est également le résultat, mais dans une moindre mesure, d'un investissement insuffisant de l'UE dans le dialogue sectoriel en termes de temps consacré par les gestionnaires de projets (DUE)⁷⁸ et en termes de valorisation des connaissances acquises par les assistants techniques sur leurs secteurs d'intervention, de la faiblesse des analyses relatives aux facteurs de blocage et de changements lors de la formulation des interventions (voir réponse à la QE 1) et d'un manque d'utilisation stratégique des actions de communication / visibilité (cf. réponse à la QE 8).

- L'articulation entre l'action politique de l'UE au Tchad (dont le dialogue politique au sens de l'article 8) et la coopération au développement revêt des configurations variables selon les secteurs. Etant donné le caractère très centralisé (au niveau du Président de la République) du régime politique tchadien, d'une part, et l'absence de dialogue sectoriel dans plusieurs domaines (notamment celui de la sécurité), d'autre part, un certain nombre de problématiques de développement ne connaissent des avancées (y compris dans leurs aspects techniques) que si elles sont discutées au plus haut niveau (ambassadeur de l'UE, ambassadeurs des EM et Chef de l'Etat). Ce fut le cas, par exemple, à propos de la protection de la faune au parc de Zakouma.
- Les enseignements des actions relevant de la PESC sont, semble-t-il, essentiellement utilisés dans le cadre du dialogue politique et peu dans le dialogue sectoriel, celui-ci n'étant pas en place dans le secteur de sécurité.

La cohérence politique de l'UE (Commission, SEAE, Etats membres) dans son action au Tchad (I 2.2.3) est forte. Les difficultés de coordination opérationnelle rencontrées dans certains secteurs (voir réponses aux QE sectorielles) n'ont pas hypothéqué la définition de positions communes sur les différents sujets abordés dans le cadre du dialogue politique : droits de l'homme, réforme du secteur de la justice, situation économique, situation sécuritaire régionale etc. La cohérence dans les prises de position n'exclut pas l'existence de certaines discussions en amont. Ce fut le cas lors de l'examen, début 2015, d'une aide budgétaire dans le contexte, entre autres, de l'atteinte du point d'achèvement de l'IPPTTE et de la lutte contre Boko Haram où certains avaient des interrogations relatives à la gestion des finances publiques et au respect des valeurs fondamentales. La décision finalement prise, basée sur une analyse positive des conditions d'éligibilité, a permis l'octroi d'une aide budgétaire dans le cadre d'un *State Building Contract*, qui constitue une réponse adaptée à la situation du pays. Par ailleurs, afin d'accroître les impacts du dialogue politique, la DUE et les Ambassades de France et d'Allemagne se sont engagées, mi-2015, dans la mise en place d'un dialogue avec l'Assemblée Nationale.

⁷⁸ Comme souligné plus loin (voir analyse du CJ 7.4), les nombreux problèmes opérationnels qui surviennent dans la mise en œuvre des projets ainsi que le nombre élevé de contrats limitent fortement le temps que les gestionnaires de projets de la DUE peuvent consacrer au dialogue sectoriel. D'autre part, à partir de mi-2014 (donc tout à la fin de la période évaluée), dans le cadre de la préparation de la mise en œuvre du 11^{ème} FED, le dialogue sectoriel s'est intensifié dans plusieurs domaines de coopération.

3.3 QE n°3 – Gouvernance juridique, politique et économique

Intitulé de la question :

Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à la consolidation de l'Etat de droit et de l'ordre juridique, à la progression de la démocratie et de la légitimité politique ainsi qu'à l'amélioration de la gouvernance de l'action publique dans les domaines de la justice, de la sécurité et des finances publiques ?

Champ couvert :

Cette question correspond à l'ensemble du premier domaine de concentration de la stratégie 10^{ème} FED (« Bonne gouvernance centrale et locale »). Elle examine les résultats et impacts des appuis de l'UE, tous instruments confondus, dans l'ensemble de ces domaines au cours de la période 2008-2014.

Justice et réforme du secteur de sécurité :

Les réformes de la justice et de la sécurité s'inscrivent dans la promotion de la bonne gouvernance, qui est l'axe stratégique des politiques de développement du Tchad (SNRP2 2008-2001 et PND 2013-2015). Cette orientation globale donne une nouvelle perspective pour la réforme du secteur de la sécurité (RSS) en la soumettant aux priorités de promotion des droits humains, de la paix et de la cohésion sociale. Associée aux efforts de consolidation de la paix, de règlement des conflits intercommunautaires et de gestion des réfugiés, la RSS engage les forces de sécurité au service de la paix et de la protection des droits des citoyens. Pour ce qui est du Programme de Réforme de la Justice (PROREJ, adopté en 2005), sa contribution attendue à l'amélioration de la gouvernance au Tchad est perceptible dans ses objectifs de lutte contre la corruption et de lutte contre l'impunité. Dans ce contexte, les interventions de l'UE ont (i) soutenu les réformes des secteurs de la justice (PRAJUST, 10^{ème} FED, 25 M€) et de la sécurité (PAFSI, 10^{ème} FED, 28 M€), (ii) contribué aux efforts de construction de la paix et de stabilisation dans les zones affectées par les conflits par des appuis aux institutions publiques (PAS, 10^{ème} FED, 10 M€ ; PADEMIN, 10^{ème} FED, 5,5 M€ ; Projet IdS 2007, 9,5 M€) et aux organisations de la société civile (projet IdS 2011) et (iii) contribué à la promotion des droits de l'homme par des appuis aux OSC (projets IEDDH 2011 et 2012).

En matière d'assistance électorale, l'investissement de l'UE a revêtu plusieurs formes : un dialogue politique continu sur le processus électoral, des moyens techniques et financiers apportés par le programme d'appui à la réforme du système électoral au Tchad (PARSET – 9^{ème} FED - 5M€), une mission d'observation électorale pour les élections législatives de 2011 (4,3M€), un appui au recensement général de la population et de l'Habitat (RGPH 2 – 4,5M€) et le financement de projets sur lignes budgétaires thématiques (DCI NSAPVD) pour un montant de 2,2M€. Au total ce sont près de 11,1M€ qui ont été engagés par l'UE au cours de la période en matière d'assistance électorale.

Dans le domaine de l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, les appuis de l'UE ont ciblé deux niveaux : d'une part, le niveau central, par des appuis à l'élaboration des textes et des appuis au Ministère en charge de la décentralisation⁷⁹ ; d'autre part, le niveau local, en appuyant des démarches de planification locale au niveau cantonal dans le cadre de projets

⁷⁹ Composante 2 - « Décentralisation » et « Etat Civil » - du Programme d'Appui à la Bonne Gouvernance.

d'appui au développement local⁸⁰. Des projets en appui aux autorités locales ont également été financés sur lignes thématiques DCI-NSAPVD (2009 à 2013). Au total ce sont près de 32,1M€⁸¹ qui ont été engagés par l'UE au cours de la période en faveur du processus de décentralisation et de la gouvernance locale.

Gestion des finances publiques

En matière de gestion des finances publiques (GFP), l'UE a apporté son appui à travers deux projets FED : le projet d'appui à la modernisation des finances publiques (PAMFIP, 5,1 M€), qui relève du 9^{ème} FED mais a été exécuté pour l'essentiel durant la période sous revue ; le volet « finances publiques » du programme d'appui à la bonne gouvernance (PAG, 10^{ème} FED, 6,1 M€). Durant la période analysée, le Tchad n'a pas bénéficié d'un appui budgétaire de la part de l'UE faute de remplir l'ensemble des conditions requises. L'instruction au cours du 1^{er} trimestre 2015 d'un *State Building Contract*, c'est-à-dire d'un appui budgétaire adapté aux situations de fragilité n'est pas considérée ici, car située hors de la période évaluée⁸².

Lien avec la logique d'intervention :

La stratégie de l'UE dans le domaine de la gouvernance juridique, politique et économique correspond à l'ensemble du premier domaine de concentration de la stratégie 10^{ème} FED (« Bonne gouvernance centrale et locale »). Ce domaine vise à « rétablir la confiance des citoyens et des agents économiques tchadiens dans les institutions »⁸³ et, en particulier à : améliorer la sécurité juridique et physique des citoyens tchadiens sur l'ensemble du territoire et à renforcer le respect de l'Etat de droit (résultat 1 – R1 – de la stratégie) ; favoriser la participation des citoyens aux processus démocratiques nationaux et locaux (R3 et R4) ; améliorer la gestion des finances publiques (R2). La stratégie de l'UE dans ce domaine se fonde sur le Consensus européen pour le développement (2005), l'Accord de Cotonou (2000) et la Stratégie de l'UE pour l'Afrique (2007) notamment le Pilier 1 « Paix, sécurité, bonne gouvernance ». Elle s'inscrit dans le projet politique du Gouvernement présenté dans le premier et le deuxième pilier de la Stratégie Nationale de croissance et de Réduction de la Pauvreté 2 (SNRP 2) (« Promouvoir la bonne gouvernance pour renforcer la cohésion sociale et l'efficacité des politiques », « Améliorer le capital humain ») et dans la Stratégie Nationale de la Bonne Gouvernance.

⁸⁰ Programme d'Accompagnement Structurant d'Initiatives Locales de Développement - PASILD – 9ème FED ; Programme d'Appui au Développement Local – Gestion des Ressources Naturelles - PADL-GRN – 10ème FED ; et Programme d'appui au développement local II - PADL II – 10ème FED.

⁸¹ A noter qu'une partie de ce montant total concerne des projets de développement local également recensés dans le secteur « développement rural » de l'étude (24,9M€).

⁸² En revanche, cette étape des relations entre l'UE et le Tchad est prise en compte dans le traitement de la QE 2.

⁸³ DSP, 10^{ème} FED, p. 26-27.

Réponse à la question :

QE 3

QE 3 – Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à la consolidation de l'Etat de droit et de l'ordre juridique, à la progression de la démocratie et de la légitimité politique ainsi qu'à l'amélioration de la gouvernance de l'action publique dans les domaines de la justice, de la sécurité et des finances publiques ?

Justice et sécurité :

Dans le secteur de la justice, l'intérêt général que le processus normatif, appuyé par l'UE, a tenté de définir ne se reflète pas dans l'exercice de la justice parce que certains des acteurs qui la rendent sont restés exclus de ce processus. La charge normative des lois et leur caractère obligatoire progresse lentement car l'Etat ne joue pas son rôle de médiateur des intérêts en compétition dans le contexte du pluralisme juridique qui caractérise l'exercice de la justice au Tchad. Il en est empêché par le manque d'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis du pouvoir exécutif qui affaiblit l'autorité des institutions judiciaires. La progression des droits humains est lente. Seuls les appuis de l'UE aux organisations de la société civile ont permis de faire progresser, de manière très circonscrite, le traitement de cet enjeu de l'articulation entre les diverses sources de légitimité des lois, de renforcer la prégnance du droit positif et de rapprocher la justice formelle des justiciables, en particulier des vulnérables. La crise de confiance dans la justice perdure également du fait du manque de transparence tant dans la gestion du système judiciaire que dans l'application des procédures. Les détenus en sont les premières victimes.

Les appuis de l'UE dans le secteur de la sécurité ont été peu efficaces⁸⁴ : l'amélioration de la gouvernance dans ce secteur dépend de la progression des valeurs républicaines au sein des forces de sécurité intérieure relevant du ministère délégué à la Défense (GN, GNNT). Le manque de responsabilité du gouvernement à cet égard se révèle dans sa gestion du processus de démobilisation-désarmement-réintégration. La responsabilité des partenaires techniques et financiers est également en cause au regard du manque de cohérence de leurs stratégies et de leur absence de coordination.

Malgré l'ampleur des ressources mobilisées, les différents appuis de l'UE aux réformes des secteurs de la justice et de la sécurité n'ont pas été suffisamment intégrés, ce qui n'a pas favorisé la prise en compte, dans ces réformes, des enjeux de stabilisation et de construction de la paix. L'analyse des défis dans ces deux secteurs met en évidence le peu d'avancées dans la lutte contre l'impunité. La médiatisation des avancées sur le terrain de la justice internationale et des mesures judiciaires et non judiciaires ont manqué pour remédier au lourd héritage des abus de droits humains par les forces de sécurité. Les principes pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité n'ont pas suffisamment fait référence dans la programmation.

Démocratie et assistance électorale :

La communauté internationale, sous l'égide de l'UE, a joué un rôle déterminant dans la facilitation des négociations menant à la signature de l'Accord politique (2007) qui a engagé le pays dans un processus de réconciliation nationale entre le gouvernement et l'opposition dite démocratique et a permis la tenue d'un cycle électoral complet (2011-2012). Néanmoins, la mise en œuvre partielle de l'Accord a été source de tension tout au long de la période en revue et n'a pas véritablement permis d'aller vers une consolidation de la paix. La réforme du système électoral a été réalisée avec un fort appui technique, financier et politique de l'UE et a permis la tenue d'élections « crédibles ». Elle repose cependant davantage sur les textes législatifs adoptés pour encadrer le processus démocratique que sur des organes de gestion des élections renforcés et mieux outillés. Par ailleurs, la focalisation sur les processus électoraux et les organes de gestion des élections s'est faite au détriment d'une approche plus globale de la paix, de l'Etat de droit et du processus démocratique. Ainsi, en dépit des acquis des appuis du précédent cycle, il existe actuellement de fortes crispations du climat politique

⁸⁴ L'évaluation finale du PAFSI devrait permettre d'apprécier la pertinence des interventions (formations, PNG) telles que finalisées au cours des derniers mois du programme.

autour des prochaines échéances électorales qui pourraient déboucher sur des tensions avant et après les scrutins. L'assistance apportée aux partis politiques et aux organisations de la société civile impliquées dans le processus électoral est très pertinente au regard du taux élevé d'analphabétisme dans le pays, mais aussi de la faible sensibilisation de la population au « fait électoral ». Il a toutefois manqué une stratégie d'intervention globale, inscrite dans la durée, cohérente et complémentaire des interventions des autres PTF dans le domaine pour permettre de contribuer à ces changements structurels.

Décentralisation et développement local :

Si l'UE est intervenue sur des dimensions clés de la mise en application des textes légaux encadrant les réformes de décentralisation et de l'état-civil, son engagement dans un dialogue politique continu et exigeant avec les autorités tchadiennes n'a pas été suffisamment ambitieux. En parallèle, l'efficacité des appuis techniques et financiers fournis aux cadres des services centraux et déconcentrés est amoindrie par la forte instabilité institutionnelle de l'administration tchadienne, la faiblesse des ressources humaines et financières des administrations en charge de ces réformes et aussi une coordination insuffisante des différents PTF. Dans le cadre des projets de développement local, des expériences déterminantes ont été menées en matière de planification locale participative et des effets réels sont observés au niveau des communautés. De tels processus de changement social sont cependant des processus longs qui doivent être accompagnés dans la durée pour qu'une véritable appropriation s'opère. Ainsi existe-t-il un risque d'essoufflement de ces dynamiques locales qui sont affectés par une durée d'intervention insuffisante au regard du temps nécessaire à l'appropriation et par le manque de clarté du processus de décentralisation.

Gestion des finances publiques :

Au cours de la période évaluée, la situation macroéconomique du Tchad a été fluctuante. En fin de période, l'accord bienveillant des institutions de Bretton Woods sur l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTTE a permis un allègement significatif de la dette extérieure et facilite la mise en place d'aides budgétaires. Cependant, la situation demeure préoccupante : la forte baisse du prix du pétrole au 2^{ème} semestre 2014, l'augmentation des dépenses de sécurité et la persistance de faiblesses structurelles dans la GFP se traduisent par une aggravation du déficit budgétaire.

En matière de gestion des finances publiques, les performances du pays se sont améliorées très lentement durant les dernières années : la pression fiscale demeure très faible, les secteurs prioritaires pour la réduction de la pauvreté bénéficient d'allocations insuffisantes tandis que la préparation et l'exécution du budget de l'Etat présente encore de nombreuses défaillances. L'UE a apporté des appuis à la modernisation de la GFP tout au long de la période sous revue. Le projet de soutien au PAMFIP (9^{ème} FED) a obtenu peu de résultats. En revanche, le volet « finances publiques » du PAG (10^{ème} FED) présente un bilan à mi-parcours plus prometteur, du fait de son rôle significatif dans l'élaboration et l'adoption de la « Stratégie nationale de développement et de modernisation de la GFP ».

L'amélioration de la transparence sur les ressources (principalement celles provenant du secteur pétrolier) et les dépenses de l'Etat constitue un objectif très important, principalement au regard de l'enjeu du renforcement de la cohésion sociale et politique du pays. Elle contribue aussi au renforcement de la confiance entre le gouvernement du Tchad et ses partenaires. Dans ce domaine, les actions de l'UE ont contribué de manière décisive à la conformité du pays à l'ITIE, mais ces avancées sont encore fragiles.

3.3.1 Les appuis de l'UE ont contribué à renforcer la légitimité, l'autorité et les capacités des institutions de justice d'assurer la sécurité juridique des citoyens sur tout le territoire, y compris dans les régions affectés par un conflit (CJ 3.1).

Les défis qui se posent au pouvoir judiciaire tchadien pour garantir la sécurité juridique à sa population sont immenses. Dans ce contexte, en raison notamment d'un ciblage insuffisant des causes de fragilité des institutions judiciaires (notamment le manque d'indépendance vis-à-vis de l'exécutif, l'instabilité des ressources humaines et l'absence de coordination interinstitutionnelle), les appuis de l'UE ont eu des impacts limités.

Le PRAJUST a contribué à la modernisation du corpus juridique (I 3.1.1), telle qu'attendue à la suite des Etats généraux de la justice tenus en 2003. Cependant, ces appuis de l'UE n'ont pas abordé le processus normatif sous l'angle de la nature du changement que ces textes induisent sur les individus et les institutions. Notamment, concernant la réforme du régime pénitentiaire, les risques sociaux et politiques associés à cette réforme et les mesures d'accompagnement qu'il y aurait lieu d'instaurer ne semblent pas avoir été identifiés. Alors que le contexte national est caractérisé par un pluralisme juridique, avec un rôle important des autorités religieuses et coutumières, les appuis du PRAJUST n'ont pas inclus la consultation de ces acteurs. Cela amoindrit la pertinence et l'efficacité des appuis, notamment en ce qui concerne la capacité de l'Etat à définir l'intérêt public et à arbitrer entre les diverses sources de légitimité, y compris internationales, qui constituent l'environnement juridique. Finalement, l'autorité de l'Etat dans le processus normatif n'a pas été renforcée.

L'UE a contribué au renforcement des capacités des institutions et des acteurs du système judiciaire (I 3.1.2) à travers le financement de bâtiments (tribunaux et prisons), l'appui à l'amélioration de la chaîne pénale et le soutien à la création ou au renforcement de services centraux⁸⁵, indispensables à la conduite du changement dans les juridictions. Le plus souvent, les effets de ces appuis ont été de courte durée en raison notamment de l'absence d'application des plans d'actions et, dans le cas de la chaîne pénale, du manque de liens fonctionnels entre les services d'enquête et le parquet. Au cours de la période évaluée, les capacités du système judiciaire à mettre en œuvre les mesures de protection des droits humains n'ont pas progressé, comme l'atteste, entre autres, la persistance des nombreuses violations des droits des détenus⁸⁶.

Malgré l'investissement important de l'UE dans le secteur, la qualité des services de justice (I 3.1.3) demeure très faible. Le manque d'indépendance des institutions judiciaires vis-à-vis de l'exécutif affaiblit leur crédibilité et leur autorité. De plus, l'opacité de l'allocation et de la gestion des ressources humaines et financières crée une instabilité institutionnelle préjudiciable au pilotage et à la coordination des réformes du fait notamment de la démobilisation des acteurs judiciaires. Face à l'insécurité de leur carrière, ceux-ci privilégient

⁸⁵ Direction de la statistique, direction informatique, direction générale des affaires judiciaires, inspection générale des services judiciaires et pénitentiaires, direction de l'accès au droit.

⁸⁶ Notamment du fait que les COSEP ne sont pas opérationnelles et que les appuis de l'UE à la construction ou la réhabilitation de prisons ont été en grande partie annihilés par la destruction (décidée abruptement par le gouvernement) de la prison de N'Djamena.

les logiques d'accumulation immédiate qui, à leur tour, entretiennent la crise de confiance dans la justice.

En ce qui concerne l'accès à la justice (I 3.1.4), les appuis du PRAJUST ont permis de développer l'aide juridique apportée par les para-juristes dans les centres d'écoute et les cliniques juridiques ainsi que l'assistance judiciaire. Les OSC intervenant dans ce domaine ont vu leurs capacités renforcées, même si l'encadrement des para-juristes reste une préoccupation. Plus globalement, les appuis apportés par l'UE⁸⁷ aux OSC actives en matière de justice et de droits de l'homme ont favorisé les collaborations entre les institutions publiques et la société civile, amélioré (un peu) l'image des institutions judiciaires aux yeux de la population et, surtout, renforcé la conscience du droit dans la population. Les rapports de force évoluent. La normativité des droits humains gagne du terrain.

3.3.2 Les appuis de l'UE ont contribué à renforcer la légitimité, l'autorité et les capacités des institutions de sécurité d'assurer la sécurité des biens et des personnes sur tout le territoire, y compris dans les régions affectés par un conflit (CJ 3.2).

Les effets des appuis de l'UE au renforcement des capacités des institutions de sécurité (I 3.2.1) tardent à se faire sentir. Depuis la première enquête d'opinion sur la sécurité au Tchad (2012), l'appréciation négative de la population tchadienne quant à l'efficacité des forces de sécurité intérieure (FSI) à combattre la criminalité a probablement peu évolué. Durant la période évaluée, malgré des budgets importants alloués aux actions de formation, le PAFSI est parvenu à très peu de résultats en termes de développement des compétences des individus, en raison notamment i) d'une identification insuffisante, lors de la formulation du projet, des faiblesses structurelles en matière de GRH des institutions concernées, ii) de défaillances dans l'assistance technique durant les premières années et iii) d'une faible participation des publics ciblés. En ce qui concerne le développement des capacités institutionnelles, les actions soutenues par le PAFSI, en particulier l'élaboration du Plan national de sécurité intérieure (PNSI) et la création d'un Conseil national de sécurité intérieure, se heurtent à l'opacité des politiques de sécurité intérieure et à l'absence de coopération entre la police nationale (PN), la gendarmerie nationale (GN) et la garde nationale nomade du Tchad (GNNT). A ces obstacles structurels s'ajoute le manque de coordination entre PTF (à la fois dans l'analyse des causes de fragilité institutionnelle et dans les appuis aux institutions de sécurité) et, également, entre les programmes financés par l'UE (PAFSI et PRAJUST). En complément des appuis institutionnels, les appuis aux OSC visant un rapprochement des FSI avec la population sont une réponse pertinente mais insuffisante, voire quasi inexistante dans les zones frontalières où la cohésion sociale est la plus faible.

Les appuis spécifiques apportées aux forces de sécurité dans l'Est du pays (Détachement intégré de sécurité – DIS) ont permis de sécuriser les mouvements des acteurs humanitaires dans la zone de conflit. Cependant, leur valeur ajoutée en termes de renforcement des capacités institutionnelles a été limitée en raison de modalités inappropriées de mise en œuvre, dont les Nations-Unies avaient la responsabilité.

⁸⁷ PRAJUST, instrument IEDDH et ligne thématique ANE.

L'UE n'a contribué que marginalement au renforcement des capacités des institutions de sécurité à combattre les menaces à la sécurité nationale. Les capacités du Centre national de déminage (CND) restent faibles, en raison notamment de la persistance de dysfonctionnements structurels⁸⁸. Le ciblage des zones d'intervention, effectué par le CND, n'a pas répondu aux risques que soulève, pour la sécurité publique et la stabilité régionale, la présence de nombreuses mines à la frontière libyenne. Par ailleurs, l'UE n'a pas créé de synergies entre ses interventions au Tchad et le projet régional de lutte contre l'accumulation illicite et le trafic d'armes à feu en Afrique⁸⁹ qu'elle soutient. Le déminage et la lutte contre le trafic d'armes, qui cristallisent des enjeux de sécurité publique, d'intégrité territoriale et de stabilité régionale, n'ont pas fait l'objet de suffisamment de synergies entre les actions soutenues par l'instrument de stabilité (IdS), le PRAJUST (conformité du cadre juridique aux normes internationales) et le PAFSI (transparence dans la gestion des transferts d'armes en synergie avec le *Regional Centre on Small Arms in the Great Lakes Region – RECSA*, réduction des sources d'insécurité).

En ce qui concerne l'amélioration du respect des droits humains par les forces de sécurité (I 3.2.2), les effets des actions menées par le PAFSI sont limités. Si le soutien du PAFSI à certaines OSC a renforcé la responsabilité des agents de la PN (à N'Djamena principalement), ses appuis institutionnels (services d'inspection, étude de faisabilité des observatoires de la criminalité et de la déontologie policière) n'ont pas eu, jusqu'à présent, de résultats en raison du caractère tardif de leur mise en œuvre et de l'absence de réactions du gouvernement aux propositions formulées. L'efficacité de ces appuis se heurte, surtout dans le contexte actuel de mobilisation de l'armée dans la lutte antiterroriste, à l'organisation du système de sécurité intérieure dont une partie des forces est sous tutelle du Ministère délégué à la défense (GN et GNNT). L'engagement du PAFSI auprès de la GN et de la GNNT répond aux besoins prioritaires dans la gouvernance du système de sécurité, l'enjeu étant de favoriser cet « appel d'air » que la PN, par sa réactivité avérée, pourrait générer au sein des autres forces. L'impulsion ne pourra venir que du plus haut niveau de la hiérarchie. Or l'expérience du processus de démobilisation-désarmement-réintégration (DDR), soutenu par l'IdS, donne l'image d'une volonté politique très limitée de la part du gouvernement tchadien. Parce qu'il n'était pas intégré au processus de réforme du système de sécurité, le processus DDR fut une occasion manquée par le gouvernement pour renforcer la gouvernance et le respect des droits de l'homme au sein des FSI⁹⁰. L'intervention de l'UE, limitée au volet réintégration, ne pouvait pas avoir d'effets à ce niveau, ceci d'autant plus qu'il n'a pas été possible d'établir un dialogue politique en tant que tel sur ces questions.

3.3.3 Les appuis de l'UE ont contribué à l'amélioration du fonctionnement des institutions et des mécanismes démocratiques (en particulier du système électoral) (CJ 3.3).

En ce qui concerne la consolidation et la révision du cadre légal régissant le processus électoral (I 3.3.1), la communauté internationale, sous l'égide de l'UE, a joué un rôle

⁸⁸ En particulier : salaires et frais de fonctionnement non payés ; turn-over élevé du personnel. Ces éléments ont entravé l'efficacité des appuis (notamment l'assistance technique) apportés par l'UE.

⁸⁹ Projet mis en œuvre par le Centre régional sur les armes légères (RECSA).

⁹⁰ En l'absence de mécanismes formels de justice transitionnelle, l'association d'un processus DDR aux réformes institutionnelles aurait pu être une opportunité pour le développement des principes d'impunité.

déterminant dans la facilitation des négociations menant à la signature de « l'Accord politique en vue du renforcement du processus démocratique » du 13 août 2007. Cet Accord a engagé un processus de réconciliation nationale entre le gouvernement et l'opposition dite démocratique et a permis le maintien du climat de dialogue entre les acteurs politiques ainsi que la tenue d'un cycle électoral complet (2011-2012). Néanmoins, le choix fait de centrer le processus de sortie de crise sur les élections a été déploré par certaines institutions⁹¹ qui préconisaient une approche plus globale de la paix et l'ouverture d'un dialogue inclusif intégrant les mouvements armés. Par ailleurs, la mise en œuvre partielle de l'Accord⁹² a été source de tension tout au long de la période en revue et n'a pas véritablement permis d'aller vers une consolidation de la paix⁹³. Les appuis de l'UE à la réforme du système électoral ont permis la production et rénovation des principaux textes juridiques encadrant les élections, conformément à l'esprit de l'Accord. Ce cadre juridique se prête, dans l'ensemble, à l'organisation d'élections crédibles et transparentes, bien qu'il présente quelques défaillances⁹⁴. Les appuis techniques et matériels au cadre institutionnel électoral ont rencontré d'importants problèmes de mise en œuvre, en particulier au niveau de la Commission électorale nationale indépendante (CENI), dont la mauvaise planification stratégique et opérationnelle a conduit à des dysfonctionnements importants dans l'organisation des élections 2011-2012. Par ailleurs, l'attention portée à la CENI, bénéficiaire principal de l'aide, s'est faite au détriment d'autres parties prenantes importantes du processus électoral⁹⁵.

Les appuis de l'UE ont également concerné la consolidation et la révision du cadre légal et réglementaire relatif aux partis politiques et la régulation de leur participation aux scrutins électoraux (I 3.3.2). Les partis politiques ont tout d'abord bénéficié du soutien apporté à la mise en œuvre de l'Accord politique (voir réponse I. 3.3.1.), en particulier l'adoption des textes juridiques encadrant les élections. Par ailleurs, le programme de renforcement des capacités organisationnelles, managériales, d'analyse et d'interaction des partis politiques (chefs de partis politiques, délégués, femmes, jeunes) initiée par l'Institut Electoral pour une Démocratie Durable en Afrique (EISA) a été apprécié des participants. De même, les appuis à destination des délégués des partis politiques ont permis une forte présence de ces derniers au scrutin des élections législatives de 2011⁹⁶. Néanmoins, la répercussion de ces acquis auprès des militants de base n'est pas garantie et la dynamique s'est rapidement essoufflée avec le départ d'EISA. Il a manqué une stratégie d'intervention plus conséquente et inscrite dans la durée, cohérente et complémentaire des interventions des autres PTF et permettant d'avoir des effets plus notables sur les évolutions en cours au sein de la classe politique

⁹¹ Organisation des Nations Unies, Union Africaine, organisations de la société civile tchadienne

⁹² Parmi les volets non mis en œuvre : le point 4 de l'Accord sur l'amélioration de l'environnement général des élections et la démilitarisation de l'administration publique ; l'annexe sur les négociations avec les forces rebelles.

⁹³ Comme en témoignent les événements de 2008-2009, les controverses sur les élections de 2011-2012 et les fortes crispations du climat politique autour des prochaines échéances électorales qui pourraient déboucher sur des tensions pré-électorales, voire post-électorales.

⁹⁴ Au niveau de certains délais peu adéquats par rapport aux activités auxquelles ils se rapportent, de l'absence de mesure prise pour l'enrôlement annuel des électeurs ou encore de l'essence politique de la CENI.

⁹⁵ BPE, Assemblée nationale, Cour Suprême, Conseil Constitutionnel, société civile, médias, partis politiques, forces de sécurité.

⁹⁶ Selon la MOE-UE, 96,5% des délégués des partis politiques de la majorité et de l'opposition ont participé au scrutin des élections législatives de 2011 pour assurer un suivi du scrutin et des opérations de décompte des voix et de remplissage des PV.

tchadienne qui reste confrontée à des défis majeurs⁹⁷. En ce qui concerne la participation des femmes dans la vie publique, malgré des efforts louables mais timides, elle reste limitée.

En complément de ces appuis à la réforme du système électoral, des expériences visant à renforcer l'implication de la société civile dans le processus électoral (I. 3.3.3 et 3.3.4.) en matière d'observation électorale domestique, de renforcement des médias et d'éducation citoyenne ont été soutenues. Ces expériences prennent toute leur pertinence au regard du taux élevé d'analphabétisme dans le pays et aussi du désintérêt de la population pour les élections qui ne cesse de s'accroître d'un scrutin à l'autre. Toutefois, l'absence d'étude de capitalisation transversale de ces appuis rend difficile l'agrégation des résultats de ces projets et, donc, l'analyse de leurs effets. Des effets positifs ont pu être observés localement sur la capacité de déploiement de missions d'observation électorale domestique ou encore l'évolution de la sensibilité des électeurs par exemple. Dans ce domaine également, il a manqué une stratégie d'intervention globale, susceptible de contribuer à des changements de fond sur l'ensemble du territoire.

3.3.4 Les appuis de l'UE ont contribué, dans les zones concernées, à l'instauration d'une gouvernance locale participative (CJ 3.4)

Au cours de la période en revue, l'UE est intervenue sur des dimensions clés des réformes de décentralisation (I.3.4.1.) et de l'état-civil (I.3.4.3.), en accompagnant l'application des textes légaux encadrant ces deux réformes⁹⁸. Des appuis en équipement et matériel, en formation des cadres des services centraux et déconcentrés et en vulgarisation et sensibilisation sur les réformes ont également été réalisés. La pertinence des appuis de l'UE en la matière est forte compte tenu du faible niveau d'appropriation de ces réformes par les acteurs même chargés de leur mise en œuvre (au niveau central et local) et pour lesquels elles restent trop souvent encore vues comme un processus politique imposé d'en haut et non comme des outils de développement local et de consolidation de la paix. Néanmoins, la durabilité de ces acquis n'est pas garantie et il existe des difficultés pouvant fortement affecter les résultats des activités menées : i) des réformes qui restent confrontées à d'importantes réticences (tant au niveau des pouvoirs traditionnels que du pouvoir central) ; ii) la forte instabilité institutionnelle à l'origine d'une rotation rapide des interlocuteurs à tous les niveaux et du personnel formé ou épaulé et les changements d'ancrage institutionnel⁹⁹ ; iii) la faiblesse des ressources y compris humaines des services centraux et déconcentrés accompagnés ; iv) l'engagement insuffisamment ambitieux de l'UE dans le dialogue sectoriel avec les autorités tchadiennes sur l'application de ces réformes ; v) la coordination

⁹⁷ Parmi lesquels : son importante atomisation avec l'existence d'une multitude de partis politiques d'envergure régionale voire locale en recherche de crédibilité, l'absence pour une large majorité de message politique, de moyens et surtout de soutien populaire, les difficultés d'émergence d'une opposition forte et structurée face à un parti au pouvoir (MPS), seul parti d'envergure nationale, qui domine la scène politique et bénéficie du soutien de l'administration territoriale, le nomadisme politique, le problème du financement politique, etc.

⁹⁸ Dans le cas de la décentralisation, il s'est agi de parfaire les textes permettant de faire avancer la réforme sur des points sensibles tels que les questions de transfert de compétences et de ressources aux collectivités territoriales décentralisées (CTD). Au niveau de l'état-civil, il s'est agi d'accompagner l'élaboration d'un projet de décret d'application de la nouvelle loi portant organisation de l'état civil (Loi n°008/PR/2013, adoptée en mai 2011).

⁹⁹ Cela fut le cas notamment pour l'état-civil.

insuffisante des appuis entre PTF intervenant dans ces secteurs et avec les services centraux qui en ont la charge¹⁰⁰.

Au niveau local, l'UE expérimente des appuis de caractère « pilote » auprès de trois communes (nouvellement élues) et de trois régions¹⁰¹, via des subventions à des acteurs de la société civile¹⁰². Il est trop tôt pour analyser les résultats de ces projets qui n'ont débuté que récemment. Néanmoins, à ce stade, les modalités prévues pour tirer des leçons de ces expérimentations et alimenter les réflexions à propos de la mise en œuvre des réformes nationales ne ressortent pas clairement des objectifs et des activités. Ce travail de capitalisation risque d'être d'autant plus difficile à mener que les organisations chargées de la mise en œuvre ne disposent pas de cadre commun de suivi-évaluation. Par ailleurs, aucune stratégie de sortie à l'issue du programme et de stratégie de changement d'échelle de ces expérimentations, en lien avec l'Etat et les autres PTF intervenant dans le secteur (Ambassade de France, PNUD, UNICEF, etc.) ne semble avoir été définie.

En lien avec les enjeux de mise en place de la décentralisation, l'UE est également intervenue en appui à des projets de développement local¹⁰³ (I 3.4.2.). S'inspirant des démarches de planification locale participative notamment développées par la coopération allemande au Tchad dans les années 1990, ces projets affirment clairement des objectifs de renforcement de capacités et de renforcement de la gouvernance locale. Cela correspond à un progrès majeur par rapport aux logiques précédentes (microréalisations avec peu d'ambitions en termes de gouvernance locale). Bien qu'il soit difficile de mesurer les résultats et impact de ces projets¹⁰⁴, des expériences déterminantes ont été menées au niveau local (villages, cantons) en matière de planification locale participative et des effets réels sont observés au niveau des villages et cantons concernés¹⁰⁵. En termes par exemple de renforcement des capacités de planification locale, de conscientisation des populations quant à leur rôle dans le développement, de création de lien social et de dialogue entre les communautés et les services déconcentrés de l'Etat, de déconstruction de relations de domination entre les populations et les dépositaires du pouvoir (chefs de canton, de village, préfets, commandants de brigade, etc.) et, enfin, d'émergence d'organisations. Cela constitue un bouleversement par rapport aux pratiques antérieures très centralisées et peut permettre une forme d'éducation à la citoyenneté de la population, incluant des groupes généralement marginalisés (notamment des femmes). De tels processus de changement social sont cependant des processus longs qui doivent être accompagnés dans la durée pour qu'une véritable appropriation s'opère. Par ailleurs, il existe un risque d'essoufflement de ces dynamiques locales sous l'effet de la combinaison de plusieurs facteurs : i) absence de mise en œuvre dans de nombreux cas (faute de financement) des PDL ; ii) non stabilisation des limites territoriales

¹⁰⁰ Ce manque de coordination se traduit par des doublons dans les activités de formations, d'élaboration de guides méthodologiques et de réflexion sur le financement du développement local.

¹⁰¹ Oum Hadjer (Batha), Bitkine (Guéra) et Koumra (Mandoul).

¹⁰² Les appuis couvrent notamment les actions suivantes auprès des agents d'état-civil et du personnel-cadre des communes : état complet des lieux dans les 3 régions-pilotes (décentralisation et état-civil), plan de formation thématique, élaboration de supports pédagogiques, appuis en matériels et fournitures de bureaux.

¹⁰³ Programme d'Accompagnement Structurant d'Initiatives Locales de Développement (PASILD – 9ème FED) ; Programme d'Appui au Développement Local – Gestion des Ressources Naturelles (PADL-GRN – 10ème FED) ; Programme d'appui au développement local II (PADL II – 10ème FED).

¹⁰⁴ Les indicateurs quantitatifs sont souvent peu satisfaisants et les appréciations qualitatives difficilement agrégeables.

¹⁰⁵ Ces effets sont renforcés par les synergies qui ont développées entre le PADL-GRN et le PADL II en termes de stratégies d'intervention, de modes opératoires et de valorisation des acquis du PADL-GRN vers le PADL II.

des futures collectivités locales décentralisées; iii) difficulté de capitalisation en raison de la dispersion thématique et géographique des actions et de montages complexes avec la multiplication des subventions ; iv) absence de stratégie claire de sortie pour les régions qui ne seront plus couvertes par le 11^{ème} FED, dans un contexte où la coordination sectorielle des PTF est encore faible.

3.3.5 Les appuis de l'UE ont contribué à améliorer l'efficacité de la gestion des finances publiques (CJ 3.5)¹⁰⁶.

Au cours de la période sous revue, les indicateurs de performance macro-économique (I 3.5.1), en particulier le taux de croissance de l'économie, ont connu d'importantes fluctuations liées à celles des recettes pétrolières et aussi aux variations de la production agricole, fortement dépendante des aléas climatiques. En avril 2015, au terme d'un long processus¹⁰⁷, la Banque Mondiale et le FMI ont considéré que le Tchad remplissait les conditions requises pour atteindre le point d'achèvement de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). La relative souplesse dont ont fait preuve les institutions de Bretton Woods dans l'évaluation de ces conditions s'explique par plusieurs facteurs : i) le Tchad était le dernier pays ayant franchi le point de décision (en 2001) et n'ayant pas encore atteint le point d'achèvement ; ii) quelques critères, définis en 2001, s'avéraient obsolètes ; iii) certains Etats membres de l'UE, notamment la France, considéraient nécessaire de permettre au Tchad d'obtenir un allègement de sa dette¹⁰⁸ dans un contexte de difficultés budgétaires liées en particulier à l'engagement du pays dans la lutte contre Boko Haram ; iv) l'annonce par plusieurs PTF (UE, BAD, Banque mondiale) de l'instruction d'une aide budgétaire 2015 au Tchad. Les appuis antérieurs de l'UE ont joué également un rôle important dans l'atteinte des déclencheurs à travers les appuis apportés à l'amélioration de la chaîne des dépenses publiques, la construction de routes bitumées et l'investissement dans le secteur de l'hydraulique villageoise¹⁰⁹. Malgré ces avancées, les perspectives économiques demeurent préoccupantes : la dépendance de l'économie vis-à-vis du secteur pétrolier demeure forte et les cours du pétrole, qui ont baissé de près de 50% entre avril et décembre 2014, devraient se maintenir à un niveau bas en 2015, voire en 2016. Cette conjoncture difficile, accentuée par un accroissement des dépenses militaires, se combine aux faiblesses structurelles de la GFP (notamment le faible niveau de la pression fiscale) pour aboutir, en fin de période, à une situation budgétaire dégradée.

Afin d'améliorer la performance de la gestion des finances publiques (I 3.5.2), le Gouvernement a adopté en 2007 le plan d'action pour la modernisation des finances publiques (PAMFIP), que plusieurs PTF (UE, Banque Mondiale, BAD et France) ont décidé de soutenir. Dans le cadre du 9^{ème} FED, l'UE a financé un premier projet d'appui au PAMFIP

¹⁰⁶ Indicateur 3.5.3 (amélioration des processus de planification et de budgétisation) a été supprimé, les appuis de l'UE dans ce domaine n'ayant pas encore réellement démarré.

¹⁰⁷ Durant la dernière décennie, les relations du Tchad avec les institutions de Bretton Woods ont été mouvementées: retrait de la Banque Mondiale début 2008 et du FMI en 2010, puis reprise du dialogue en 2013. Les désaccords ont porté principalement sur l'affectation des ressources budgétaires issues de l'exploitation du pétrole, les IBW considérant que ces ressources ne bénéficiaient pas suffisamment aux secteurs prioritaires pour assurer une croissance durable et équitable.

¹⁰⁸ L'atteinte du point d'achèvement se traduit par un allègement de la dette du Tchad de 1,1 milliards USD. Le ratio « valeur actuelle de la dette / exportations » devrait passer de 55% à 31% entre fin 2013 et fin 2015.

¹⁰⁹ Les déclencheurs couvraient des domaines transversaux (DSRP, stabilité macroéconomique, gouvernance) et des secteurs prioritaires (santé, éducation, infrastructures de base, développement rural).

(2007-2012) dont les résultats sont mitigés. S'il a contribué à la réhabilitation de l'environnement de travail et à la formation du personnel du MFB et a favorisé la coordination entre les PTF, ce projet n'est pas parvenu à une réelle avancée des réformes ciblées (rénovation de la chaîne des dépenses, élaboration du cadre intégré des dépenses et amélioration de la gestion des investissements publics) en raison notamment d'un manque de soutien politique du secrétariat technique (STP) du PAMFIP. Dans le cadre du 10^{ème} FED, l'UE a poursuivi son appui à la GFP à travers le volet « finances publiques » du programme d'appui à la gouvernance (PAG)¹¹⁰. A l'heure actuelle, cette intervention a permis l'élaboration et l'adoption de la stratégie de modernisation de la GFP, qui répond de manière adéquate aux exigences régionales et nationales de modernisation de la GFP : gestion axée sur les résultats, mise en œuvre de la LOLF¹¹¹, introduction des budgets programmes dans tous les secteurs etc. La contribution de l'UE à l'amélioration de la GFP repose également sur son implication dans le dialogue sectoriel (sachant que celui-ci est appelé à s'intensifier avec la prochaine mise à disposition d'aide budgétaire par plusieurs PTF, dont l'UE) et sur l'inscription de la GFP à l'agenda des réunions de dialogue politique.

Pour ce qui est de l'amélioration de l'accès des citoyens à l'information sur les recettes et les dépenses de l'Etat (I 3.5.3), l'UE apporte des appuis aux organes de contrôle du budget de l'Etat, la Commission des finances de l'Assemblée Nationale (A.N.) et la Cour des Comptes¹¹². Ces appuis relativement modestes (voyages d'étude, formation, mobilisation d'expertise ponctuelle) ont permis à la Commission des finances de l'A.N. d'exercer correctement son rôle d'examen de la loi de finances en 2013, 2014 et 2015. L'UE intervient également dans le processus d'amélioration du suivi des recettes pétrolières et de leur affectation en fournissant des appuis à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), au Collège de contrôle et de surveillance des ressources pétrolières et, au sein de la Direction générale des impôts, à la Direction des grandes entreprises. Ces appuis ont favorisé l'atteinte, en octobre 2014, de la reconnaissance de la conformité du Tchad à l'ITIE. Cependant, la nomination de nouveaux responsables à la tête des structures concernées, combinée à la prise de participation du Tchad dans des opérations pétrolières, pourraient fragiliser le maintien de cette reconnaissance auprès de l'ITIE.

¹¹⁰ Le programme d'appui au commerce et à l'intégration économique (PACIE, 68 M€, PIR 10^{ème} FED) comprend un volet « finances publiques » (3 M€) qui a conduit quelques activités au Tchad (notamment sur le plan de trésorerie). Mais aucun élément d'évaluation des résultats de ces activités n'a été trouvé.

¹¹¹ Loi organique relative aux lois de finances

¹¹² Ces appuis sont apportés dans le cadre du volet « finances publiques » du PAG.

3.4 QE n°4 – Interconnexion (transport et énergie)

Intitulé de la question :

Dans quelle mesure les appuis de l'UE dans les secteurs du transport et de l'énergie ont-ils contribué à améliorer, de manière durable, le désenclavement des populations ciblées et leur accès à l'énergie ?

Champ couvert :

La QE 4 couvre l'ensemble des interventions dans les secteurs « transports » et « énergie ». Vu l'étendue et l'enclavement de son territoire, les transports à longue distance, tant au niveau des échanges intérieurs que celui des relations avec l'extérieur, constituent une préoccupation majeure du Tchad. Après les périodes des Projets Sectoriels des Transports (1986-1993 et 1994-1998), le Gouvernement du Tchad a mis en œuvre deux Stratégies Nationales de Transport (SNT1 2000-2009, SNT2 2006 – 2010). La SNT3 (2011-2020) est en cours d'exécution, avec l'appui de l'UE. Ces stratégies de transport donnent constamment une priorité à la densification du réseau routier bitumé national et au développement des voies de désenclavement interne et extérieur du pays. C'est dans le cadre de cette priorité que s'inscrivent les interventions de l'UE dans le secteur de transport.

Les transports constituaient le premier secteur de concentration dans le PIN 9^{ème} FED (2001-2007) du Tchad (Projet d'appui à la politique sectorielle des transports, 9^{ème} FED, 83,3 M€) ; ils constituent le deuxième secteur de concentration du PIN 10^{ème} FED (Projet d'appui à la politique sectorielle des transports, 10^{ème} FED, 72 M€). L'objectif recherché par le 10^{ème} FED est l'interconnexion (réseau de transport ou d'énergie), l'entretien des réseaux de transport et d'énergie pour favoriser le développement économique du pays, l'appui institutionnel au ministère des Infrastructures, des Transports et de l'Aviation Civile (MITAC), l'appui au Fonds d'Entretien Routier et à la sécurité dans les transports.

Lien avec la logique d'intervention :

Cette question porte sur un secteur habituellement important (en termes financiers) dans la coopération de l'UE avec les pays ACP, celui des transports. Ce secteur correspond au premier volet du second domaine de concentration du PIN 10^{ème} FED. En considérant également les appuis (de moindre ampleur) apporté au secteur de l'énergie, la question examine la contribution de l'UE à la définition et la mise en œuvre d'une politique durable en matière de circulation des biens et des personnes, d'une part, et d'accès à l'énergie, d'autre part. Dans les deux secteurs (transports et énergie), une attention particulière est portée à l'interconnexion interne (désenclavement de certaines zones ou catégories de population) et externe (liaisons avec les pays voisins, en particulier le Cameroun).

Réponse à la question :

QE 4	<p>Dans quelle mesure les appuis de l’UE dans les secteurs du transport et de l’énergie ont-ils contribué à améliorer, de manière durable, le désenclavement des populations ciblées et leur accès à l’énergie ?</p>
<p><u>Dans le secteur des transports</u>, les appuis de l’UE ont fortement contribué au développement du réseau routier national, à travers le financement d’un quart du kilométrage de routes bitumées entre 2007 et 2014, et à son interconnexion avec le réseau du Cameroun. Ces investissements de l’UE dans les infrastructures routières ont permis la diminution des coûts d’exploitation des véhicules, des temps des trajets et des prix de transport des voyageurs et des marchandises sur les axes routiers aménagés. Ils ont entraîné une très forte augmentation des volumes de trafic entre Moundou, Doba et Koumra et, en conséquence, entre Moundou et N’Djaména.</p> <p>A travers un dialogue soutenu sur la politique sectorielle et le financement d’audits réguliers, l’UE a contribué à la progression des recettes du FER, qui sont passées de 8 à 19 milliards de F CFA entre 2007/2008 et 2013/2014. Cependant, ces ressources du FER demeurent insuffisantes en volume au regard des besoins d’entretien du réseau routier structurant et leur sécurisation n’est pas acquise du fait des changements fréquents de la politique fiscale du gouvernement. Malgré les améliorations constatées au niveau du fonctionnement des institutions en charge de l’entretien routier, ces faiblesses dans les ressources du FER, combinées aux dysfonctionnements du contrôle des charges à l’essieu, hypothèquent la durabilité des investissements routiers.</p> <p>Depuis 2013, le volume des travaux d’entretien routier confiés à des PME tchadiennes, le nombre de personnes formées et les chiffres d’affaires des PME sont en augmentation. Le GRADERT constitue un bon dispositif pour le renforcement des capacités des PME et des BET ; mais ses moyens demeurent insuffisants au regard de l’ampleur des besoins d’entretien routier.</p> <p><u>Dans le Secteur de l’Énergie</u>, les interventions de l’UE, dans son projet PSAGGET, ont permis de doter le pays d’un Schéma directeur du secteur de l’énergie qui a permis notamment la création de l’Agence Nationale des Energies Renouvelables (ANER). Mais elles n’ont pas permis de renforcer les capacités des cadres du Ministère de l’énergie.</p> <p>La mise en œuvre du projet d’électrification péri-urbaine, a permis la réalisation de 12 500 branchements, l’installation de 168 km de lignes électriques et l’accès à l’électricité de 5 740 abonnés dans quatre quartiers de NDjaména, soit 21 % de total des abonnés de la ville de NDjaména qui, eux-mêmes, ne représentent que 10% des ménages de la capitale . Les interventions de l’UE, dans le cadre de ce projet, ont contribué à renforcer les capacités des cadres du Ministère du Pétrole, des mines et de l’énergie (MPME) et de la Société Nationale d’électricité (SNE) en matière de planification de l’électrification des zones périurbaines.</p>	

3.4.1 Les interventions de l’UE ont contribué au développement du réseau routier national et à son interconnexion avec les réseaux des pays voisins, notamment le Cameroun (CJ 4.1)

Pour l’ensemble du territoire national, le réseau routier structurant à praticabilité permanente (I.4.1.1) a une longueur de 3 935 km en 2014, soit 16% de la longueur du réseau des routes d’intérêt national ou régional. Quasi inexistant en 1990, le réseau routier bitumé a atteint environ 1 050 km en 2007 et 2 181 km en 2014. Sur les 1 131 km de routes bitumés entre ces deux dates, les financements du FED représentent 291 km, soit près de 26%. Il s’agit des tronçons: Moundou – Doba – Koumra (190 km, terminé) et Sarh – Kyabé (101 km, en cours de réalisation). Pour les tronçons terminés, la qualité des travaux réalisés est bonne et les chaussées sont en bon état à l’exception de certaines réparations ponctuelles qui présentent

déjà des déformations. Les investissements de l'UE ont ainsi contribué au développement du réseau routier national et à son interconnexion avec les pays voisins : les tronçons Moundou-Doba-Koumra, en plus de desservir le pays, font en effet partie du corridor allant vers le Cameroun (Port de Douala) et vers la République Centrafricaine). Ces investissements dans le secteur routier ont donc eu des effets positifs en termes de désenclavement de plusieurs régions du pays, notamment dans le Sud¹¹³ et de renforcement de l'intégration régionale en Afrique centrale¹¹⁴.

Un impact important attendu des investissements routiers concerne la baisse des coûts, des prix et des temps de transport (I 4.1.2). Les interventions de l'UE ont contribué à la diminution des coûts d'exploitation des véhicules (CEV) au kilomètre, à travers la baisse de la consommation de carburant, la diminution des pannes récurrentes et les économies réalisées sur les pneus. Ces postes de coûts représentent en effet les 2/3 des coûts d'exploitation des véhicules. Les prix de transport ont également diminué sur les axes bitumés avec le soutien de l'UE : sur les axes Moundou-Doba et Doba-Koumra, suite au bitumage, le prix de transport de voyageurs est passé de 5 000 F CFA à 2 500 F CFA ; les prix de transport des marchandises ont également baissé¹¹⁵, mais de manière moins importante en raison du manque de concurrence entre les transporteurs. Quant aux temps de transport, ils ont également connu une réduction significative : après bitumage, ils sont passés d'une journée (saison des pluies) ou une demi-journée (saison sèche) à 1h30 (véhicules particuliers) ou 2 h (véhicules poids lourds) entre Moundou et Doba ainsi qu'entre Doba et Koumra.

Les interventions de l'UE en matière d'infrastructures routières visent également à contribuer à une augmentation des flux tout en améliorant la sécurité routière (I 4.1.3). La comparaison des flux avant bitumage (2006 et 2008) et après bitumage (2013 et 2014) sur l'axe Moundou-Doba-Koumra indique une augmentation significative : selon la catégorie de véhicule, le trafic journalier routier (moyenne annuelle) a été multiplié par 10 ou 20 après le bitumage des deux tronçons routiers¹¹⁶. Sur cet axe, le trafic moyen journalier (TMJ), toutes catégories confondues est passé, suite au bitumage, de 100 véhicules à 800 véhicules. En ce qui concerne la sécurité routière, il n'existe pas de données disponibles pour l'ensemble du pays. Dans le cas de la ville de N'Djaména, les données disponibles¹¹⁷ indiquent que le nombre d'accidents a presque doublé entre 2006 et 2009 et que l'année 2014 a été la plus meurtrière de ces dernières années.

¹¹³ Emergence de Moundou comme deuxième pôle économique du pays

¹¹⁴ L'effet sur l'intégration régionale est particulièrement fort dans la période actuelle où l'axe N'Djaména / Kousséri / Maroua est fortement perturbé par la présence du mouvement terroriste Boko Haram.

¹¹⁵ Le prix de transport d'un sac de 100kg de céréales est passé de 2 000 – 2 500 à 1 500 FCFA.

¹¹⁶ A titre de comparaison, entre 2004 et 2010, le tonnage de marchandises transportées sur le réseau routier tchadien a progressé de 30%.

¹¹⁷ Ces données ne sont pas exhaustives car elles proviennent uniquement du Commissariat Central de la Police de N'Djaména.

3.4.2 Les interventions de l'UE ont contribué à améliorer la gouvernance du secteur du transport routier, notamment en ce qui concerne l'entretien du réseau (CJ 4.2)¹¹⁸

Le Fonds d'Entretien Routier (FER) du Tchad, qui est un fonds de deuxième génération¹¹⁹, a été créé en 2000 avec l'appui de l'UE. Depuis cette date, les recettes du FER (I 4.2.1) affichent une progression régulière, notamment durant la période en revue. Entre les exercices 2007/2008 et 2013/2014, elles sont passées de 8 à 19 milliards FCFA, soit une augmentation de près de 140%. L'UE a contribué à ce résultat à travers un dialogue permanent sur la politique sectorielle et le financement d'audits réguliers. De 2007/2008 à 2013/2014, les taux de réalisation des recettes prévues ont été supérieurs à 90% et la part du budget du FER consacrée aux travaux d'entretien des routes est importante, entre 50% et 70% du montant total des dépenses. Le taux d'exécution budgétaire des travaux programmés varient entre 70 et 90%. Cependant, les ressources disponibles restent insuffisantes pour entretenir l'ensemble du réseau national. Les besoins d'entretien courant du réseau prioritaire (soit 6 200 km) sont estimés à 17,5 milliards FCFA par an. En ajoutant à ce montant les besoins pour l'entretien périodique (pris en charge actuellement par le budget de l'Etat), les besoins totaux d'entretien sont évalués à 40 milliards FCFA par an. Les orientations changeantes du gouvernement du Tchad en ce qui concerne les modalités de perception des taxes sur les carburants (changements successifs en 2011 et 2012) font peser des incertitudes sur la sécurisation des fonds alloués à l'entretien routier. Le dialogue entre la DUE et le Gouvernement a permis des améliorations dans ce domaine, mais celles-ci demeurent fragiles et la question de la sécurisation des ressources du FER demeure cruciale.

En matière de contrôle de la charge à l'essieu (I 4.2.2), le Tchad dispose d'une réglementation qui n'est pas harmonisée avec celle de la CEMAC, appliquée notamment par le Cameroun¹²⁰. Le maillage du réseau routier en stations de pesage fixes, susceptibles d'enregistrer les flux de trafic et les tonnages transportés, est insuffisant. En 2014, le Tchad ne dispose en effet que d'un pont bascule à Goudji (entrée nord de N'Djamena), de deux postes fixes (Moundou et Koumra) et d'un poste mobile à Walia (entrée sud de N'Djamena). Les données provenant de ces stations mettent en évidence des taux élevés de surcharge des véhicules poids lourds¹²¹ : 51% des poids lourds ont un poids total qui est en surcharge par rapport à la réglementation CEMAC. Ainsi, malgré les avancées constatées durant la période en revue, la durabilité des investissements routiers n'est pas assurée du fait de l'insuffisance des ressources affectées à l'entretien routier et de l'inefficacité du contrôle des charges à l'essieu.

Le suivi et l'environnement institutionnel de l'entretien routier (I 4.2.3) ont été améliorés depuis 2013 avec l'appui de l'UE. Les principaux acteurs de l'entretien routier, à savoir le Ministère des Infrastructures, des Transports et de l'Aviation Civile (MITAC - maîtrise d'ouvrage), l'Agence d'entretien routier (maîtrise d'ouvrage déléguée), le Fonds d'entretien routier (mobilisation des ressources et paiement de factures) et le Groupement des acteurs de l'entretien routier et des transports (GRADERT-renforcement des capacités des

¹¹⁸ A l'issue de la phase de terrain, l'indicateur 4.2.4 a été supprimé, la réforme du secteur des transporteurs ne faisant pas partie des résultats visés par les appuis de l'UE durant la période évaluée.

¹¹⁹ Les fonds routiers de deuxième génération se caractérisent notamment par : un solide fondement juridique, un contrôle strict des activités, une spécialisation sur le financement (pas de réalisation de prestations d'entretien routier), des audits financiers et techniques réguliers et, enfin, des ressources provenant de redevances perçues auprès des usagers des routes.

¹²⁰ La principale différence concerne le poids total autorisé en charge (PTAC) : dans le cas d'un essieu tridem, le PTAC est de 64 tonnes au Tchad contre 50 tonnes dans la réglementation CEMAC pour le même type de véhicule.

¹²¹ Voir annexe n°2.

entreprises locales de travaux publics) interagissent ensemble afin d'assurer l'entretien routier. Ce schéma de répartition des responsabilités pour assurer l'entretien routier fonctionne relativement bien grâce à l'appui de l'UE qui a permis la création et l'opérationnalisation de l'AGER en 2011/2012, l'opérationnalisation du GRADERT en 2013, d'une assistance technique soutenue auprès de la Direction des routes (9^{ème} et 10^{ème} FED) et de l'AGER ainsi que des audits réguliers du FER. Le soutien actuel de l'UE au MITAC (10^{ème} FED) comprend également la fourniture d'une assistance technique qui apporte à la Direction Générale des Transports de Surface (DGTS) un appui pour son renforcement institutionnel et en moyens humains.

3.4.3 Les interventions de l'UE ont contribué à la création d'emplois et à l'absorption des revenus pétroliers à travers le renforcement des PME du secteur du BTP (CJ 4.3)

Dans le cadre du 9^{ème} FED, le renforcement des capacités des PME d'entretien routier a été assuré par le Bureau Opérationnel d'Ingénierie (BOI) pour la période 2009 à 2012. Afin de parvenir à des résultats plus probants et plus pérennes, le BOI a été remplacé par le GRADERT en janvier 2013¹²². Depuis 2013, la tendance est à l'augmentation de la part des travaux et des services d'entretien routiers attribués aux PME locales (I 4.3.1). Pour l'exercice 2013-2014, le montant annuel des travaux s'élevait à environ 7 milliards de FCFA et 100% des marchés d'entretien ont été alloués à des PME¹²³. De plus, sur plusieurs axes routiers, il a été observé que les formations dispensées par le GRADERT ont permis une amélioration de la qualité et de l'efficacité des travaux d'entretiens réalisés par les PME.

A propos des formations à destination des PME de travaux et de bureaux d'études nationaux (I 4.3.2), en 2013-2014, le GRADERT a réalisé des formations-actions au bénéfice de 125 personnes appartenant à divers corps de métier. Ces résultats sont positifs et encourageants. Durant la période d'assistance technique du BOI (2009 - 2012), les formations des PME et BET n'ont pas pu être calées sur la stratégie d'entretien routier en raison de la mise en place tardive de l'AGER en décembre 2011.

Les données relatives à l'accroissement de l'activité des entreprises du BTP intervenant dans l'entretien routier (I 4.3.3) sont également très encourageantes. Pour l'exercice 2013-2014 : neuf chantiers-écoles ont été organisés par le GRADERT (l'objectif étant de 6 chantiers-écoles) et ont permis l'entretien de 355 km de linéaire de route. A l'issue de ces formations, le rendement journalier des PME a doublé. Les appuis de l'UE, via le GRADERT, ont donc eu un effet positif sur la productivité et le chiffre d'affaires des PME du secteur du BTP ; les effets sur les créations d'emploi n'ont pu être évalués, faute de données. Le GRADERT apparaît comme un dispositif bien approprié pour le renforcement des capacités des PME et BET du Tchad ; mais ses moyens demeurent insuffisants au regard des enjeux de l'entretien routier.

¹²² Le GRADERT est un Groupement d'Intérêt Economique (GIE) ayant pour membres les entreprises et bureaux d'étude du secteur routier. Il a un Conseil d'administration élu par les membres pour un mandat de deux ans. L'idée de création du GRADERT s'inscrit dans le cadre de pérennisation du BOI avec l'implication des entreprises.

¹²³ Parmi les onze offres présentées par des entreprises locales de travaux routiers, 98% étaient recevables.

3.4.4 Les interventions de l'UE ont contribué à améliorer l'accès à l'énergie des populations dans les zones d'intervention (CJ 4.4)

Les interventions de l'UE dans le secteur de l'énergie ont contribué à améliorer l'accès à l'énergie des populations de quatre quartiers pauvres de N'Djaména (Dembée, Fracha, Goudji et Walia), à travers la mise en œuvre du projet d'électrification périurbaine, projet régional financé par la Facilité Energie dans cinq pays de la CEMAC (Cameroun, Congo, Gabon, République centrafricaine et Tchad) de 2008 à 2013. Dans chaque pays le projet comporte deux volets : « planification » et « branchements ». AU Tchad, ce second volet, mis en œuvre par la CEMAC et la Société Nationale d'Electricité (SNE), a permis la réalisation de 12 500 branchements électriques dans les quatre quartiers de N'Djaména cités ci-dessus. En décembre 2014, le nombre d'abonnés ayant été raccordés au réseau électrique et ayant accès à une source d'énergie durable (I 4.4.1) a atteint 5 740. La ville de NDjaména compte officiellement 27 000 abonnés, y compris les nouveaux abonnés¹²⁴ ; l'appui de l'UE représente ainsi 21% du total des abonnés de N'Djaména pour l'instant¹²⁵.

Pour assurer les 12 500 branchements électriques, la longueur des lignes électriques (en km) installées avec le soutien de l'UE (I 4.4.2) dans les quatre quartiers s'élève à 168 km. Ce projet d'électrification périurbaine, dont les résultats sont positifs, va être suivi d'une deuxième phase, sur financement de la Banque Africaine de Développement (BAD), pour couvrir d'autres quartiers de la capitale.

A propos du renforcement des capacités des entreprises intervenant dans le secteur de l'énergie (I 4.4.3) et de l'amélioration des capacités de planification, suivi et évaluation des administrations (centrales et déconcentrées) en charge de la politique de l'énergie (I 4.4.4), l'UE a apporté plusieurs appuis au cours de la période sous revue, dans le cadre de programmes tant nationaux que régionaux. La mise en œuvre du volet « planification » du Projet d'électrification périurbaine a permis aux cadres du Ministère du Pétrole, Mines et Energie (MPME) et de la Société Nationale d'électricité (SNE) d'acquérir des compétences en matière de planification rationnelle de l'électrification des zones périurbaines (localisation des zones périurbaines; mise en place de systèmes d'information géographique au niveau des quartiers, planification de la desserte des quartiers). Sans cette approche planificatrice, dans la plupart des zones visées par le projet, l'électrification se serait faite « de proche en proche », à partir d'initiatives prises par les futurs abonnés pour financer eux-mêmes l'extension du réseau jusqu'à leur domicile. La mise en œuvre du Programme stratégique d'amélioration de la gestion et de la gouvernance de l'énergie au Tchad (PSAGGET - 9^{ème} FED) a permis au Tchad de se doter d'un Schéma directeur du secteur de l'énergie qui a permis, entre autres, la création de l'Agence des énergies renouvelables (ADER) en cours d'opérationnalisation. Les autres résultats obtenus par le Programme tant en termes de réformes institutionnelles que de renforcement des capacités des cadres du MPME sont médiocres.

¹²⁴ Evaluation finale du « Projet d'électrification périurbaine intensive » cofinancé par la Commission européenne, Rapport final, décembre 2013. Le rapport indique, néanmoins, qu'à N'Djaména, un dixième seulement de la population (estimée à 1 million d'habitants en 2009, soit 200 000 ménages environ) est effectivement abonné à la SNE alors qu'il est estimé que près de la moitié a accès à l'électricité d'une manière ou d'une autre.

¹²⁵ Les démarches commerciales d'abonnement se poursuivant après la fin du projet (en décembre 2014), les 12 500 branchements électriques installés produiront à terme beaucoup plus d'abonnés que les 5 740 actuellement enregistrés.

3.5 Q5- Services sociaux de base (eau, assainissement, santé)

Intitulé de la question :

Dans quelle mesure les appuis de l'UE aux secteurs de l'eau, de l'assainissement et de la santé ont-ils contribué à améliorer, de manière durable, les conditions de vie des populations ciblées?

Champ couvert :

Cette question couvre l'ensemble des interventions de l'UE dans les secteurs de l'eau, de l'assainissement et de la santé, sur financement du FED (PIN et programmes tous ACP) et des lignes budgétaires. Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, les interventions prises en compte correspondent à un montant total de 164,2 M€, dont 99% correspondent à des projets FED et 1% à des projets financés sur lignes budgétaires. Dans ce secteur, le 9^{ème} FED s'est focalisé sur l'hydraulique villageoise dans les régions du Kanem, du Batha, du Barh El Gazel et du Guéra. Le 10^{ème} FED a élargi cette zone d'intervention en incorporant les régions du Barh El Gazel, du Moyen Chari, du Mandoul et du Salamat. Un volet assainissement a également été inclus.

Dans le secteur de la santé, les interventions prises en compte correspondent à un montant total de 47,4 M€, dont 97% correspondent à des projets FED et 3% à des projets financés sur lignes budgétaires. A travers quatre contrats avec des ONG et un contrat avec l'UNICEF pour la vaccination, le projet du 10^{ème} FED intervient plus particulièrement dans les régions du Kanem, du Silla, du Salamat et du Guéra (appui aux services de santé dans 8 districts sanitaires).

Lien avec la logique d'intervention :

En matière d'eau et assainissement, les interventions de l'UE s'inscrivent dans le Schéma Directeur de l'Eau et de l'Assainissement (SDEA), validé en 2003. Cette politique repose sur les priorités suivantes : augmenter la desserte en eau potable et assainissement, renforcer le cadre juridique et réglementaire, renforcer les structures locales de gestion et l'initiative privée et déléguer aux CTD la responsabilité du service public. Au cours de la période analysée, des avancées ont été réalisées dans l'opérationnalisation du SDEA en ce qui concerne l'élaboration et la promulgation des textes législatifs et réglementaires, le dispositif d'entretien des équipements et de suivi des ressources en eau, la déconcentration (le décret créant les délégations régionales du Ministère a été signé en 2009) et le renforcement des laboratoires d'analyse. En 2009, le secteur de l'eau a été intégré au Ministère de l'Environnement et de l'Eau puis, en avril 2014, il a été rattaché au Ministère de l'Elevage et l'Hydraulique¹²⁶.

Dans le cadre du 9^{ème} et du 10^{ème} FED, la stratégie de coopération UE-Tchad comprend : i) la réalisation d'infrastructures d'eau potable et d'assainissement, en milieu rural et urbain, ainsi que la sensibilisation de la population à la gestion communautaire des infrastructures et aux pratiques d'hygiène, ii) la mise en place des dispositifs d'entretien au niveau local, ainsi que iii) le renforcement des capacités institutionnelles pour permettre l'opérationnalisation du SDEA. Alors que le 9^{ème} FED était focalisé sur l'hydraulique rurale, le 10^{ème} FED aborde

¹²⁶ En août 2015, un nouveau changement est intervenu : l'hydraulique a été séparée de l'élevage et relève d'un ministère à part entière : Ministère de l'Hydraulique pastorale et villageoise.

l'assainissement (rural et urbain) et l'hydraulique urbaine, tout en continuant à élargir et consolider les acquis en hydraulique rurale. La stratégie prévoit également le renforcement des dispositifs de gestion et la réhabilitation des ouvrages réalisés sur financement des FED antérieurs.

Une politique nationale de la santé 2007-2015 a été élaborée, validée et adoptée par le Gouvernement et ses partenaires en 2007. Son principal objectif est la réduction de la morbidité et de la mortalité maternelle, néonatale et infantile. Le projet santé du 10^{ème} FED s'insère dans cette politique en donnant la priorité à la santé des femmes¹²⁷ et des enfants ; il vise : i) le renforcement du ministère de la Santé au niveau central et régional dans la planification, la supervision et la coordination des interventions, ii) le renforcement des capacités du personnel, iii) la disponibilité de médicaments essentiels génériques (MEG), iv) l'amélioration des prestations de services de santé et v) la participation communautaire à la gestion, au suivi et au financement des prestations de santé. Le 10^{ème} FED a développé le recours à la contractualisation (avec avec des ONG et avec l'UNICEF), qui avait été introduite dans les projets antérieurs, pour l'amélioration des services de santé dans les districts.

Réponse à la question :

QE 5	<i>Dans quelle mesure les appuis de l'UE aux secteurs de l'eau, de l'assainissement et de la santé ont-ils contribué à améliorer, de manière durable, les conditions de vie des populations ciblées?</i>
-------------	--

Secteurs de l'eau et de l'assainissement :

Le Tchad est sur le point d'atteindre l'OMD fixé à 60% de la population ayant accès à l'eau potable en 2015¹²⁸. Les interventions de l'UE ont fortement contribué à cette progression et ont certainement amélioré les conditions de vie des populations bénéficiaires: plus d'un tiers des 2,3 millions de personnes qui ont eu accès à l'eau potable en milieu rural durant la période 2008-2014 correspond aux interventions de l'UE. Les investissements en cours du 10^{ème} FED en milieu urbain contribueront aussi à des avancées dans ce domaine. Malgré ce progrès notable, un tiers de la population environ habite dans des villages de moins de 300 habitants dont la plupart n'ont pas bénéficié pour l'instant de ces investissements.

La contribution de l'UE à l'amélioration de l'accès à l'assainissement a en revanche été faible au cours de la période : à l'exception de quelques projets financés sur les lignes thématiques, elle n'a débuté qu'avec le 10^{ème} FED, actuellement mis en œuvre. Avec un taux d'accès à l'assainissement de 12% (6% en milieu rural), le Tchad se trouve très loin d'atteindre l'OMD dans ce domaine.

Si l'effectif de personnes ayant accès à des sources d'eau considérées comme potables a augmenté, l'emploi de ces sources diminue en saison des pluies. Les capacités des points d'eau réalisés permettent de couvrir les besoins de base (20 à 25 litres par habitant et par jour) mais comportent, selon l'OMS, un risque élevé en termes de santé publique et d'hygiène. L'UE a fortement contribué à cadrer le Schéma Directeur de l'Eau et de l'Assainissement (SDEA) du côté de l'hydraulique rurale, en appuyant le développement de textes de loi, de décrets et d'arrêtés. Le défi constitue cependant dans sa mise en œuvre. Il reste par ailleurs à développer le sous-secteur assainissement une fois que la politique nationale d'assainissement sera validée. L'UE a également investi dans la mise en place d'un dispositif d'entretien de l'hydraulique rurale, mais ce dispositif est encore trop fragile pour

¹²⁷ Cette priorité était également du projet santé du 8^{ème} FED.

¹²⁸ En tenant compte des ouvrages qui vont être réalisés prochainement sur ressources du 10^{ème} FED.

assurer la durabilité des ouvrages réalisés. Les ouvrages financés par l'UE présentent un taux de fonctionnement supérieur à la moyenne, quoique leur performance risque de baisser si la continuité de l'appui au dispositif d'entretien n'est pas assurée. De plus, la diversité (selon les sources de financement) des contributions demandées aux bénéficiaires pour la construction et l'entretien des ouvrages fragilise la viabilité de la politique sectorielle. Malgré les progrès réalisés en matière d'accès à l'eau, l'effet sur la diminution des maladies hydriques reste limité, en raison de l'incidence d'autres facteurs comme le manque d'assainissement, l'absence de contrôles réguliers de la qualité de l'eau consommée et un volume de consommation d'eau des populations bénéficiaires insuffisant pour satisfaire les besoins en hygiène.

Secteur de la santé :

Les interventions de l'UE dans le secteur de la santé ont clairement contribué à améliorer les qualités des services de santé pour les femmes et les enfants dans les quatre districts ciblés à partir de 2012, ainsi qu'à appuyer la politique de contractualisation du MSP. Cependant, la durabilité de la performance des services de santé dans les districts appuyés est très fragile. Les défis demeurent importants en termes de capacités du MSP pour planifier, budgétiser et superviser les ressources du système sanitaire, affecter le personnel de santé nécessaire en régions et assurer la chaîne d'approvisionnement en MEG. Le projet OMS/UE en cours permet d'adresser ces défis, en coordination avec les autres PTF.

3.5.1 Les interventions de l'UE ont amélioré quantitativement et qualitativement l'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans les zones d'intervention (CJ 5.1)

Selon les données de l'UNICEF et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le taux d'accès à l'eau potable au Tchad (I 5.1.1) est passé de 48% en 2006 à 52% en 2012, se rapprochant de l'objectif fixé par l'OMD 7c 60% en 2015. Selon les mêmes sources, en milieu rural, ce taux d'accès est passé de 40% en 2006 à 45% en 2012. La contribution de l'UE à l'accès à l'eau potable en milieu rural est considérable¹²⁹, comme l'indique le tableau ci-dessous:

Tableau 3 - Accès à l'eau potable en milieu rural (2008-2013)

	Pompe à motricité humaine		Adduction d'eau potable		Population desservie
	Nombre	Population ¹³⁰	Nombre	Population	
FED ¹³¹	1 978	791 200	36	50 550	868 040
Facilité eau	69	26 290	-	-	
Total pays	4 518	1 807 200	84	535 317	2 342 517
UE / Total	45%	45%	43%	9%	37%

Source : base de données du MEH, projet Facilité eau.

¹²⁹ En accord avec le SDEA les interventions se sont concentrées surtout dans les villages de plus de 300 habitants, bien que 34% de la population en milieu rural habite dans des villages de moins de 300 habitants.

¹³⁰ La population desservie par les PMH est estimée sur la base d'une PMH pour 400 personnes

¹³¹ A ces chiffres, il convient d'ajouter 429 forages réhabilités dans le cadre du 9^{ème} FED.

Dans le 10^{ème} FED, l'UE intervient tant en milieu rural qu'en milieu urbain. L'objectif des interventions est de permettre l'accès à l'eau potable à environ 1,29 millions de personnes : 310 000 en milieu urbain dans le cadre du projet « Initiative OMD »¹³² et 982 000 en milieu rural et semi-urbain dans le cadre du projet "Accès à l'eau potable et à l'assainissement" (PIN 10^{ème} FED). Les activités de ces deux projets sont en cours, mais il n'y a pas eu de réalisations pendant la période évaluée.

Au cours de la même période, la progression du taux d'accès à l'assainissement (I 5.1.2) a été faible. Celui-ci est passé de 9% en 2006 à 12% en 2012 (6% en milieu rural) selon les données de l'UNICEF et de l'OMS. Cela correspond à une progression nettement insuffisante pour atteindre l'OMD 7c, fixé à 35% pour 2015. La contribution de l'UE dans ce domaine a été faible, se limitant à des projets d'ONG et de la Facilité eau pour la réalisation d'ouvrages d'assainissement dans des écoles, des centres de santé et auprès de familles. En revanche, le 10^{ème} FED prévoit d'intervenir en milieu urbain (assainissement et drainage) en milieu rural. Cependant les travaux n'avaient pas encore démarré fin 2014¹³³.

Face à l'ampleur des besoins, les interventions de l'UE en matière d'eau potable ont visé la couverture du plus grand nombre possible de villages. Ces interventions ont certainement conduit à une augmentation de la disponibilité d'eau potable. En revanche, le niveau de consommation journalière d'eau par habitant (I 5.1.3) n'aurait pas significativement changé, en milieu rural, pendant la période en revue et se situerait pendant cette période autour de 20-25 l/h/j pour les PMH et autour de 30 l/hab/j pour les AEP. Bien que cette dotation soit légèrement supérieure aux 20 l/h/j recommandés par le SDEA et permette de couvrir les besoins journaliers de base de boisson et de cuisine, l'OMS indique que ce niveau de consommation constitue un risque élevé pour la santé publique à cause d'une dotation en eau insuffisante pour l'hygiène.

Les interventions de l'UE ont permis une augmentation du pourcentage des ménages qui s'approvisionnent dans des points d'eau considérés comme potables¹³⁴ (I 5.1.4). Néanmoins les enquêtes de l'INSEED de 2011 et les entretiens conduits durant la présente évaluation montrent que l'approvisionnement auprès de points d'eau potable est variable au cours de l'année. Le pourcentage de la population qui s'approvisionne dans des points d'eau potable diminue légèrement au cours de la saison de pluies, en raison du recours aux eaux de surface ou de pluies¹³⁵. En effet, la pénibilité intervient davantage que la potabilité dans le choix d'une source d'approvisionnement¹³⁶.

¹³² Dans les villes de N'Djaména, Ati, Guelendeng, Beinamar, Danamedji, Mangalmé et Masakory.

¹³³ La Convention de Financement du volet 1 de l'OMD a été signée en mai 2013 et le retard dans la signature du contrat de l'assistance à la Maîtrise d'Ouvrage et les changements institutionnels dans le secteur ont ralenti le démarrage des travaux.

¹³⁴ Robinets, fontaines publiques et forages.

¹³⁵ L'usage qui est fait de ces eaux de surface ou de pluie n'est pas connu.

¹³⁶ Les forages et fontaines publiques passent de 34,8% des ménages en saison sèche à 32,3% en saison de pluie. La population qui s'approvisionne en eau de surface passe de 11% en saison sèche à 20% en saison de pluies.

3.5.2 Les interventions de l'UE dans le secteur eau et assainissement ont contribué au renforcement des institutions sectorielles régionales et locales ainsi qu'à la viabilité du dispositif d'entretien des points d'eau (CJ 5.2)

Depuis la fusion des ministères de l'élevage et l'hydraulique en 2014, toutes les régions ont une délégation régionale¹³⁷, néanmoins peu d'entre elles disposent encore de techniciens dans le domaine de l'hydraulique¹³⁸. Les interventions de l'UE ont fortement contribué à la création et la validation de textes de loi en matière d'hydraulique en particulier en ce qui concerne la délégation de fonctions à des entités non gouvernementales, la structuration du service de l'eau, la création du Laboratoire national des Eaux, ainsi que les procédures de contrôle et suivi de la qualité de l'eau. Ces textes fournissent le cadre pour une meilleure structuration déconcentrée de la fourniture des services d'eau (I 5.2.1). Si les avancées en hydraulique ont eu lieu, en 2015 la politique nationale d'assainissement était encore en cours de validation ; l'UE a appuyé l'élaboration de standards techniques qui détaillant les normes techniques relatives à l'assainissement en milieu rural et semi-urbain. L'UE a appuyé la création et le fonctionnement des structures pour la gestion et l'entretien du secteur, tels que la Cellule d'Appui à la Maintenance (CAM), les deux Cellules de conseil et d'appui à la gestion (CCAG), les Comités de Gestion des Points d'Eau (CGPE) et les Associations d'usagers d'eau (AUE), mais le dispositif est encore fragile. La CAM n'a pas la capacité pour suivre la pérennisation des ouvrages, les CCAG couvrent un tiers des AEP existantes et l'une d'entre elles a presque cessé ces activités, les CGPE et les AUE ont encore besoin d'accompagnement dans leur gestion. Le laboratoire central du ministère est fonctionnel et les trois laboratoires régionaux du 10^{ème} FED sont en cours de construction.

Les interventions de l'UE ont permis de mettre en place un dispositif de fonctionnement et d'entretien des points d'eau fonctionnant sur des bases privées, à travers les comités de gestion des points d'eau (CGPE) et les AUE (I 5.2.2). Malgré l'irrégularité de cotisations par les usagers (et le manque de données fiables sur le suivi de ces cotisations), il semblerait que la majorité des CGPE aient suffisamment de fonds pour assurer l'entretien des points d'eau: ainsi la CAM estime que 80% des PMH environ fonctionnent correctement. L'effort de l'UE dans la mise en œuvre du dispositif d'entretien assure une meilleure performance des ouvrages financés que la moyenne : selon les données de la CAM, 75% des AEP construits sur financement de l'UE entre 2008 et 2014 fonctionnent correctement (contre 47% en moyenne) ; ce taux descend à 55% (contre 46% en moyenne) si on considère la totalité des AEP existants¹³⁹.

Les capacités de réparation et de suivi des points d'eau par les artisans-réparateurs (I 5.2.3) ont été renforcées. Des artisans-réparateurs (AR) recensés dans le pays, 114 personnes, soit environ 84%, ont été formés par l'UE à partir du 8^{ème} FED. Bien que les AR aient les capacités suffisantes pour assurer la réparation des points d'eau et que les modalités de couverture de leurs charges soient définies (rémunération de leur travail et prix d'achat des pièces détachées), le système est encore fragile : les CGPE ne respectent pas toujours les accords de paiement des AR, les AR doivent parfois parcourir de longues distances pour

¹³⁷ Avant la fusion, le ministère de l'Eau comprenait 8 Délégations régionales, chacune couvrant environ 3 régions administratives.

¹³⁸ Selon la Direction de l'hydraulique villageoise, seules la délégation régionale du Moyen-Chari (qui couvre aussi le Salamat) et celles des deux Logone disposent de techniciens.

¹³⁹ Les documents de la CAM ne donnent pas d'informations sur les causes de non fonctionnement des AEP.

arriver à des points d'eau (ce qui allonge le temps de réponse) et les CGPE tendent à minimiser le recours aux AR et à réparer eux-mêmes les pannes, pour minimiser les coûts. Les magasins ont en outre tendance à augmenter notablement le prix des pièces détachées.

Deux dépositaires de pièces détachées des PMH et 23 magasins couvrent le territoire national, à l'exception des régions du Nord. L'UE a appuyé la constitution du stock de 8 de ces magasins, de façon à assurer la disponibilité des pièces détachées dans les magasins (I 5.2.4). Bien que le circuit des pièces détachées se soit élargi tant sur le plan géographique qu'en nombre d'acteurs impliqués, il n'est pas encore totalement opérationnel. La plupart des magasins renouvellent leur stock de façon régulière mais insuffisante : la CAM estime que seuls 9% des magasins du pays ont un stock de pièces détachées suffisant, ce qui augmente les délais de réparation des pompes.

3.5.3 Les interventions de l'UE dans le secteur eau et assainissement ont contribué à de meilleures conditions sanitaires et sociales pour les populations ciblées (CJ 5.3)

L'impact de la réalisation d'ouvrages hydrauliques sur le taux de prévalence des maladies hydriques (I 5.3.1) est difficile à mesurer. Alors qu'à l'échelle nationale, les nouveaux cas de diarrhée (annuaires statistiques de santé) ont diminué de 52% en moyenne au cours de la période en revue, dans la zone d'intervention du 8^{ème} FED du projet hydraulique, ils ont diminué de 46% tandis qu'ils ont augmenté dans la zone d'intervention du 9^{ème} FED¹⁴⁰ ils ont augmenté (de. Le taux de prévalence des maladies hydriques est conditionnée par d'autres facteurs, tels que la potabilité de l'eau ou les pratiques d'hygiène, qui peuvent limiter les avancées et expliquer les différences régionales dans l'évolution des données¹⁴¹. En effet, bien que la potabilité de l'eau soit contrôlée lors de la réception des ouvrages, les services du Ministère de la Santé Publique n'effectuent pas les analyses périodiques de l'eau permettant de garantir le maintien de la qualité de l'eau¹⁴². Par ailleurs, le taux d'accès à l'assainissement est très bas en milieu rural et les pratiques d'hygiène faibles. Par ailleurs, les cas de paludisme enregistrés ont fortement augmenté entre 2008-2013 dans tout le pays. Cette évolution résulte peut-être de l'augmentation de la capacité de détection des centres de santé. Cependant, le manque d'entretien approprié des CGPE de certains points d'eau, entraînant la formation de flaques, est un facteur favorable au développement du paludisme dans les villages concernés.

La contribution des interventions de l'UE au cours de la période en revue à l'augmentation des pratiques d'hygiène (I 5.3.2) est restée limitée. En dehors de quelques interventions réalisées par des ONG, les projets des 8^{ème} et 9^{ème} FED ont priorisé la construction d'ouvrages en hydraulique villageoise. Le volume d'eau par habitant fourni par ces ouvrages est relativement limité (voir, ci-dessus, I 5.1.4) : il permet de couvrir les besoins de boisson et de cuisson, mais peut compromettre les besoins d'hygiène. Bien qu'abordant la sensibilisation des communautés aux pratiques d'hygiène, une approche plus approfondie, susceptible de permettre un changement en profondeur des comportements, n'a pas eu lieu. Les interventions programmées dans le cadre du 10^{ème} FED en matière d'hygiène et

¹⁴⁰ Augmentation de 71% dans le Kanem et le Bahr El Gazal et de 89% dans le Batha. Pas d'augmentation dans le Guéra

¹⁴¹ Les données sont également conditionnées par les taux de fréquentation des centres de santé.

¹⁴² Selon le Décret 616/2010, le MSP doit procéder tous les 12 mois à une analyse chimique et bactériologique de l'eau destinée à la consommation humaine.

d'assainissement prévoient de remédier à ces insuffisances ; mais elles n'ont commencé qu'en fin de période et ne peuvent donc être analysées par la présente étude.

Les données disponibles sur la pénibilité de la corvée d'eau (I 5.3.3) aboutissent à des résultats contrastés. Dans l'ensemble du pays, il n'y a pas eu de réduction significative du temps nécessaire pour atteindre la source d'approvisionnement en eau potable, selon les enquêtes réalisées en 2006 et 2011¹⁴³. Cependant, selon les entretiens réalisés au cours de la présente évaluation et selon d'autres évaluations, le temps consacré à l'approvisionnement en eau a diminué dans les localités équipées d'AEP ou de PMH. Même si les ouvrages construits se trouvent à peu près à la même distance des habitations que les sources d'eau traditionnelles, les femmes bénéficiaires rencontrées au cours de la présente évaluation reconnaissent également une diminution de la pénibilité de la corvée d'eau, en particulier avec les PMH équipées d'une pompe à main¹⁴⁴.

Il n'y a pas de tensions entre les différentes catégories d'utilisateurs de l'eau (I 5.3.4) (par exemple consommateurs et éleveurs) dans les zones où les ouvrages de l'UE ont été mis en œuvre. Les bagarres entre consommateurs d'eau dans les files d'attente des PMH ou puits traditionnels ont été réduites dans les cas où des AEP avec plusieurs bornes fontaines ou plus de PMH ont été installés. Par rapport aux 8^{ème} et 9^{ème} FED qui prévoyaient une AEP pour les villes de plus de 1 200 habitants, ce qui pouvait créer des situations de concurrence dans les centres plus peuplés, les solutions prévues dans le 10^{ème} FED, adaptées en fonction de la population à desservir, pourraient aussi réduire des conflits potentiels. Même si les populations seraient prêtes à payer le coût de l'eau¹⁴⁵, la diversité des tarifications définies par les projets et les ONG qui opèrent dans le secteur, ainsi que le différent type d'entretien prévu en fonction du projet, constituent une source de confusion pour les usagers.

3.5.4 Les interventions de l'UE dans le secteur de la santé ont contribué à de meilleures conditions sanitaires, suite à l'amélioration des performances des services de santé dans les zones ciblées (CJ 5.4)

Le profil épidémiologique du pays n'a pas fondamentalement changé au cours de la période mais la malnutrition s'est détériorée en 2011 et constitue le problème de santé le plus sérieux et l'une des causes principales de la mortalité infantile et maternelle. A l'exception de la mortalité infantile, l'évolution des principaux indicateurs de santé (I 5.4.1) serait positive durant la période en revue. La maternité maternelle aurait diminué de 1 084 décès pour 100 000 naissances en 2009 à 980 en 2013, selon l'OMS, l'Enquête démographique et santé au Tchad prévue 2015 pourra confirmer cette évolution.

Bien que la couverture du territoire en termes d'infrastructures médicales soit en progression depuis 2008, elle reste faible : 78 des 102 districts sanitaires étaient fonctionnels en 2014. L'UE a nettement contribué à améliorer la qualité des services dans les quatre régions ciblées par le projet 10^{ème} FED, tout en atteignant des indicateurs du système sanitaire (I 5.4.2) supérieurs à la moyenne nationale (notamment en ce qui concerne la couverture vaccinale ou le taux d'accouchements assistés).

¹⁴³ Ce sont les deux années les plus récentes pour lesquelles des enquêtes sur cette question ont eu lieu.

¹⁴⁴ La pompe à main demande moins d'effort que la pompe à pédale.

¹⁴⁵ Selon les données de l'Institut National de la Statistique, des Études Économiques et Démographiques (INSEED) de 2004, seulement 7,8% des dépenses des ménages sont consacrées au logement, eau et électricité (tous les services considérés ensemble) ; ce pourcentage s'élève à 10% pour le quintile le plus pauvre.

Entre 2006 et 2011, le taux de fréquentation dans les consultations a augmenté de 12% et la distance pour atteindre un centre de santé a diminué de 27%. La perception de la qualité des prestations des services de santé (I 5.4.3) n'a néanmoins pas changé dans l'ensemble du pays dans la période en revue: trois malades sur cinq déclarent être satisfaits des services reçus. En revanche, dans les districts ciblés par le 10^{ème} FED, la plupart des patients ont constaté une amélioration des services de santé.

Les capacités du personnel de santé ont été renforcées et le personnel a augmenté (I 5.4.4). 20% de l'ensemble des médecins, infirmiers et sages-femmes recensés en 2012 ont été formés par les interventions du 10^{ème} FED. A l'exception des infirmiers, qui ont franchi le seuil recommandé par l'OMS en 2014, l'effectif des personnels de santé rapporté à la population totale reste néanmoins inférieur aux normes de l'OMS.

Tableau 4 - Evolution du nombre de personnels de santé par habitant (2006 à 2014)

Ratio par habitant	2006	2010	2012	2014	Normes OMS
Médecin	1/25 990	1/31 735	1/28 466	1/17 916	1/10 000
Infirmier	1/5 596	1/5 779	1/5 986	1/3 491	1/5 000
Sage-femme	1/14 441	1/9 596	1/7 537	1/6 195	1/5 000

Source : Ministère de la Santé Publique.

La part du budget national affectée à la santé s'est maintenue à hauteur de 5%-7% en moyenne. Le projet santé du 10^{ème} FED a contribué à améliorer les capacités de l'administration (I 5.4.5), notamment au niveau de la contractualisation entre acteurs publics et privés du secteur de la santé. La mobilisation et la participation communautaire, pièces clés pour améliorer le système sanitaire, ont été réactivées dans les districts ciblés. Cependant, le dispositif est encore fragile et a besoin d'appuis complémentaires pour assurer sa pérennisation. En général les capacités du MSP au niveau central et régional restent faibles et insuffisantes pour permettre de planifier, budgétiser et superviser les ressources du système sanitaire. L'appui du projet OMS/UE¹⁴⁶ en cours permet d'adresser les enjeux du secteur en coordination avec les autres PTF. Dans le cadre du 10^{ème} FED, les avancées espérées en matière d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement des médicaments essentiels génériques (MEG) n'ont pas eu lieu. Les données produites par le système d'information sanitaire (SIS) sont encore peu utilisées et l'information (annuaires de santé) est disponible mais avec des délais importants.

¹⁴⁶ Programme de Partenariat OMS/UE « Dialogue sur la politique de santé au Tchad ».

3.6 Q6-Développement rural et gestion durable des ressources naturelles

Intitulé de la question :

Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué conjointement au développement économique des secteurs agricoles visés (élevage, certaines filières agricoles), à la sécurité alimentaire, à la résilience des ménages du monde rural et à la gestion durable des ressources naturelles ?

Champ couvert :

Cette question correspond au second volet du second domaine de concentration du PIN 10^{ème} FED, c'est-à-dire les appuis au développement rural, à l'amélioration de la sécurité alimentaire et à la préservation de l'environnement. Elle couvre également les appuis à la transition et à la stabilisation en zones d'accueil de réfugiés et de retournés à l'Est et au Sud du pays.

Au cours des dernières années, le Tchad a élaboré pas moins de 10 stratégies ou programmes nationaux destinés à orienter les politiques et actions de développement rural¹⁴⁷. Une analyse récente¹⁴⁸ de ces stratégies et politiques relève leurs qualités et faiblesses, notamment :

1. Une intensité de la réflexion stratégique avec une tendance à l'empilement.
2. Des avancées significatives sur certains thèmes (ex : mobilité pastorale), parfois accompagnées de reculs (ex : abandon du projet de code pastoral).
3. Des orientations favorables à l'intégration de priorités transversales par des documents de portées multisectorielles (PIDR, SNRP2 et PND).
4. Des avancées en terme de coordination et de cohérence jusqu'en 2010, suivies d'un recul des efforts de coordination entre l'Etat et ses partenaires.
5. Une faiblesse des mécanismes d'évaluation des politiques publiques.

Par ailleurs, cette même analyse relève un certain manque de clarté en ce qui concerne les choix stratégiques inscrits dans ces documents successifs. Ce point de vue rejoint celui de Magrin (2011) qui considère que les politiques de développement rural du Tchad ne font pas de choix clairs entre deux grandes options : A) aider les systèmes ruraux à mieux s'adapter aux évolutions du contexte (climat, environnement, démographie, marchés), en valorisant leurs savoir-faire anciens et les acquis des dernières décennies ; B) transformer plus radicalement les systèmes de production, par des aménagements à grande échelle ou l'importation d'innovations techniques lourdes.

Au cours de la période 2008 – 2014, les appuis de l'UE se sont inscrits dans deux directions :

- Le soutien aux stratégies nationales de type (A), tout en promouvant la bonne gouvernance locale et la gestion durable des ressources naturelles. Ces appuis ont été mis en œuvre à travers plusieurs projets FED : projets d'appui aux filières (PAFIB, PAFGA, Action Bétail ; 10^{ème} FED ; montant total = 14 M€) et projets d'appui au développement territorial (PASILD, 9^{ème} FED ; CURESS II, 10^{ème} FED ; PADL-GRN, 10^{ème} FED ; PADL II, 10^{ème} FED ; montant total = 62,9 M€).

¹⁴⁷ Nétoyo, 2011.

¹⁴⁸ Bonnet et Werotte, 2013

- Les projets locaux d'appui à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, visant, localement à : (1) faciliter la transition d'assistance de populations en situation de crise à une situation d'intégration socio-économique, (2) prévenir les crises alimentaires et renforcer la résilience de populations vulnérables à l'insécurité alimentaire, et (3) répondre aux situations d'urgences par des programmes d'assistance aux populations en crise. Ces appuis ont été mis en œuvre avec l'appui des lignes thématiques (montant total = 32,4 M€) mais aussi à travers la programmation ECHO (34,4 M€ à partir de l'enveloppe B du 10^{ème} FED). Certains projets FED (PAST, 10^{ème} FED, 10 M€ ; LRRD, 10^{ème} FED, 4 M€) entrent également dans cette catégorie.

La cohérence et la coordination des appuis apportés par ECHO et de ceux fournis par DEVCO, notamment sur financement FED sont examinées dans le cadre de la QE 1. Les contributions des interventions ECHO aux résultats et impacts analysés par la QE6 ne sont pas documentées systématiquement. Néanmoins, les interventions ECHO sont replacées dans la logique d'intervention sectorielle ce qui permet d'en appréhender la complémentarité et la cohérence avec les autres appuis.

Réponse à la question :

QE 6 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué conjointement au développement économique des secteurs agricoles visés (élevage, certaines filières agricoles), à la sécurité alimentaire, à la résilience des ménages du monde rural et à la gestion durable des ressources naturelles.

Renforcement des filières : Les appuis au développement économique ont été focalisés sur certaines filières et des espaces géographiques restreints, la mise en œuvre étant en grande partie confiée à des ONG ou des opérateurs privés. Ces choix se justifient par l'absence d'un cadre stratégique national des filières qui soit opérationnel, notamment pour la filière gomme arabique. Dans ce domaine du renforcement des filières, les difficultés de suivi des effets et impacts sont généralisées. L'absence de système d'information adaptés et efficaces a été un facteur déterminant, aggravé par une conjonction d'autres éléments : des formulations trop ambitieuses voire irréalistes, l'adoption d'indicateurs difficiles à mesurer, des appuis dispersés géographiquement disqualifiant les systèmes d'information externes aux projets pour en suivre les effets et impacts, des périodes d'exécution raccourcies par des difficultés fréquentes dans la mise en place des actions. La problématique genre a été bien intégrée, tandis que le choix des filières soutenues et de certaines actions ont orienté les appuis de l'UE vers des populations dites vulnérables. Les appuis ont été efficaces pour renforcer les organisations professionnelles impliquées dans les filières soutenues. Les acquis en termes de renforcement des capacités des services techniques déconcentrés sont par contre très faibles, notamment du fait d'une faible capacité d'absorption de ces derniers.

Sécurité alimentaire et nutritionnelle : Au cours de la période 2008-2014, la situation alimentaire et nutritionnelle au Tchad a stagné alors qu'elle a eu tendance à s'améliorer dans les pays voisins. Les appuis programmés de l'UE sur cette thématique devaient initialement être peu nombreux. La montée en puissance de la problématique de la résilience dans la stratégie sectorielle de l'UE, combinée à une récurrence des crises alimentaires au Tchad, ont conduit à un net renforcement des interventions dans ce domaine, en mobilisant d'une part les lignes thématiques et d'autre part l'enveloppe B du FED (contribution à la programmation d'ECHO). Les effets et impacts de ces appuis sur la sécurité alimentaire et sur la malnutrition sont difficiles à appréhender, en raison notamment de la faible opérationnalité des systèmes d'information nationaux, de la fragmentation du portefeuille d'actions de l'UE et du manque d'harmonisation des systèmes de suivi et évaluation. Les acquis en termes de

renforcement des capacités des services techniques semblent très faibles, notamment du fait d'une faible attention portée par l'administration tchadienne à la problématique de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au cours de la période évaluée. Le dialogue sectoriel s'est intensifié à la fin de la période lors de la phase préparatoire au 11^{ème} FED, fortement concentré sur le secteur, et semble avoir initié un regain d'intérêt sur ces enjeux de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Gestion des ressources naturelles : Les effets et impacts des appuis de l'UE sur la gestion des ressources naturelles et la préservation de l'environnement sont contrastés. Le parc de Zakouma est un cas spécifique du fait des enjeux particuliers en termes de conservation, mais caractéristique de l'importance du leadership national. Après une période de mauvaise gestion et un braconnage intense des éléphants jusqu'en 2012, la période actuelle bénéficie d'un regain d'intérêt de la part de l'administration tchadienne et d'un nouveau modèle de partenariat public-privé. En dehors de ce cas emblématique, les effets des appuis de l'UE sur la gestion locale des ressources naturelles sont mal documentés. Le projet SIDRAT a jeté les bases d'un système national de cartographie des ressources naturelles, mais la pérennisation des acquis est incertaine. Les appuis à la GRN en dehors de Zakouma sont trop morcelés et peu systémiques et ces leçons semblent avoir été d'ores et déjà intégrées dans la définition des appuis à venir.

3.6.1 Les appuis de l'UE ont contribué à une amélioration des performances économiques et sociales des filières et secteurs concernés (CJ 6.1)

La pertinence des appuis aux filières bovine et gomme arabique est jugée bonne. Néanmoins, leurs impacts sur les résultats économiques des filières et sur la productivité agricole (I 6.1.1) sont mal mesurés : en l'absence de systèmes d'information sur les marchés (SIM) performants pour les filières concernées, les deux projets filières ont été incapables de quantifier les variations de productivité et moins encore d'attribuer ces évolutions aux effets des projets. De même, pour les volets « développement économique » du PADL-GRN, les impacts sur la productivité agricole ne sont pas mesurés de façon systématique. Lorsque des efforts de mesure ont été entrepris, ils se cantonnent essentiellement à estimer la production agricole en s'appuyant sur des estimations de l'ONDR¹⁴⁹ peu vérifiables, sans véritablement établir les effets des appuis.

Les évolutions de répartition de la valeur ajoutée entre les différents acteurs et en particulier les revenus des producteurs et /ou éleveurs (I 6.1.2) sont peu ou mal documentés alors qu'il était prévu de suivre ce type d'indicateurs. Si quelques jugements qualitatifs¹⁵⁰ sont portés sur la création d'emplois aux différents maillons de la filière bovine, ces analyses ne sont pas systématisées. Les volets développement économique ou sécurité alimentaire des projets de développement local ne documentent pas leurs impacts sur les revenus. Enfin, les objectifs, beaucoup trop ambitieux, de développement économique poursuivis par les appuis au parc de Zakouma, à travers la progression des activités touristiques, n'ont pas été atteints.

La question des effets et impacts sociaux et économiques spécifiques sur les femmes (I 6.1.3) a reçu une attention particulière pour la plupart des projets d'appui au développement rural. Malgré les incertitudes liées aux lacunes des systèmes de suivi¹⁵¹, les interventions de l'UE

¹⁴⁹ Office National de Développement Rural

¹⁵⁰ Par exemple, les activités suivantes se sont développées autour des aires de commercialisation du bétail : vente de fourrage et du sel pour les animaux, restauration, vente de thé, téléphonie mobile...

¹⁵¹ Indicateurs d'effets et d'impacts sexo-spécifiques peu adaptés et renseignés de manière peu systématique.

ont contribué à des évolutions positives en ce qui concerne la représentation des femmes dans les institutions locales, leur implication dans le contrôle des ressources ou leur insertion dans les filières. Les appuis à la filière gomme arabique, où les femmes sont pourtant fortement impliquées, font exception : les hommes ont été encouragés à s'impliquer dans la cueillette, tâche traditionnellement réservée aux femmes, ce qui a conduit celles-ci à réagir contre ces pratiques en cherchant à décrédibiliser les hommes impliqués dans la cueillette.

Des objectifs de sécurisation des intérêts économiques des populations vulnérables (I 6.1.4) ont été poursuivis par le projet « Action Bétail » et par plusieurs projets financés par la ligne thématique sécurité alimentaire (SA), comportant un volet d'appui au développement agricole. Ces projets ont généralement retenu des critères de vulnérabilité, tant pour le choix des régions prioritaires que pour la sélection des populations ciblées par les projets. Les projets d'appui au développement local n'ont pas eu le même souci de cibler leurs appuis sur la base de critères de vulnérabilité. Enfin, les filières gomme arabique et bétail impliquent de nombreuses populations dites vulnérables, bénéficiant potentiellement¹⁵² des retombées des actions. Néanmoins, les outils de suivi de la vulnérabilité (ex : rapports SISA/SAP) ont été peu fonctionnels sur la période et n'étaient pas véritablement adaptés au suivi de la sécurisation des populations vulnérables. L'adoption de méthodologies HEA¹⁵³ par plusieurs projets financés par la ligne thématique SA pourrait fournir des indications plus spécifiques sur les impacts de ces actions.

Les difficultés de suivi des effets et impacts sur le développement économique (I 6.1.1 à I 6.1.4) des populations cibles concernent donc l'ensemble des interventions. L'absence de système d'information adaptés et efficaces a été un facteur déterminant. Ce facteur a été aggravé par une conjonction d'autres éléments : l'adoption, dans le PIN et les cadres logiques des projets, d'indicateurs difficiles à mesurer ; des appuis dispersés géographiquement disqualifiant les systèmes d'information externes aux projets pour en suivre les effets et impacts et des périodes d'exécution raccourcies par des difficultés fréquentes dans les phases de démarrage des actions¹⁵⁴.

Les effets et impact sur le renforcement des capacités des OSC offrant des services aux acteurs des filières appuyées (I 6.1.5 a) sont mieux documentés. Les efforts de structuration de la filière bovine au niveau national, en conjonction avec les appuis d'autres PTF (en particulier la France), ont permis de renforcer les institutions impliquées au niveau national, permettant ainsi d'améliorer le dialogue politique entre acteurs de la filière et l'administration. Au niveau local, les résultats concernant la filière bovine sont plus réduits du fait d'une couverture géographique des appuis limitée. Enfin, la représentativité des faitières investies dans le dialogue sectoriel au niveau national et régional est faible. Les appuis à la structuration d'organisations de producteurs de gomme arabique ont été efficaces. Néanmoins, les appuis à l'interprofession, et au secteur privé – en particulier les exportateurs - ont été insuffisants.

Les efforts d'appui aux capacités des services techniques déconcentrés (STD) (I 6.1.5b) ont été limités, variables selon les opérateurs et leurs résultats et impacts réduits par l'instabilité généralisée des agents de l'Etat et des capacités des services techniques à absorber les appuis

¹⁵² Les effets des deux projets filières sur des catégories spécifiques de la population ne sont néanmoins pas documentés

¹⁵³ Household Economy Analysis

¹⁵⁴ PAFIB, PAFGA, PADL GRN et PADL II, plusieurs projets financés par la ligne thématique SA

proposés. Le choix de l'ancrage institutionnel (Ministère de l'Environnement) pour l'appui à la filière gomme arabique s'est avéré peu pertinent. Le Ministère de l'Agriculture n'a pas été appuyé sur la période, en dehors des appuis au système d'information sur la sécurité alimentaire (voir CJ 6.2) et des partenariats locaux avec certains opérateurs du PADL-GRN et des projets financés par la ligne thématique SA. Seul le Ministère de l'Élevage semble avoir davantage profité des appuis, mais la pérennité des acquis pourrait être réduite du fait d'une discontinuité dans les appuis de l'UE.

3.6.2 Les appuis de l'UE ont contribué améliorer la sécurité alimentaire et la résilience des différentes catégories de ménages dans des zones fragiles (CJ 6.2)

La réduction de malnutrition infantile (I 6.2.1) non affichée comme un objectif prioritaire au début de la période, a progressivement pris de l'importance parmi les objectifs de la coopération européenne de la coopération européenne avec le Tchad. Ainsi, parmi les projets FED, seul le PAFGA affiche la réduction de la malnutrition comme objectif (sans l'avoir suivi). En revanche, plusieurs projets financés par la ligne thématique SA ont poursuivi un objectif de contribution à la réduction de la malnutrition, tandis qu'une partie importante des fonds transférés vers ECHO a été orientée vers la prise en charge et la prévention de la malnutrition aiguë. Durant la période sous revue, la stagnation de la malnutrition au Tchad témoigne d'une inefficacité globale de l'action publique dans ce domaine. Si cette inefficacité ne peut être attribuée à la coopération européenne, les actions de prévention soutenues par l'UE ont été dispersées géographiquement et peu coordonnées tandis que la proportion des personnes en situation de malnutrition aiguë prises en charge, le plus souvent sur financement de la DG ECHO, est restée limitée¹⁵⁵.

La réduction de l'insécurité alimentaire (I 6.2.2) est affichée comme un objectif de l'ensemble des actions de développement rural soutenues par l'UE au cours de la période en revue. Néanmoins, le degré d'atteinte de cet objectif a été suivi de façon inégale. Les projets FED se sont souvent appuyés sur une analyse des produits immédiats (par ex : production) plutôt que sur la base d'indicateurs de la sécurité alimentaire, tandis que les projets relevant de la ligne thématique SA ont plus souvent adopté des indicateurs de diversité de la consommation alimentaire. Les informations disponibles (CFSVA¹⁵⁶ et EFSA^{157,158}) indiquent que l'insécurité alimentaire s'est détériorée entre 2005 et 2009 et tend à s'améliorer timidement à la fin de la période en revue et semblent indiquer que, là aussi, l'action publique a été globalement peu efficace. L'efficacité des appuis de l'UE semble avoir été réduite par un éparpillement géographique et par une durée limitée des actions.

La notion de résilience des ménages (I 6.2.3) à proprement parler n'a pas été véritablement mobilisée par les projets FED mis en œuvre au cours de la période analysée. Néanmoins, plusieurs projets poursuivent des objectifs plus ou moins étroitement alignés sur cette notion : amélioration durable des moyens d'existence pour le projet « Action Bétail »,

¹⁵⁵ Nutrition Update in WCAR, Food Security and Nutrition Working Group, Dakar, Avril 2015

¹⁵⁶ Comprehensive Food Security and Vulnerability Assessment.

¹⁵⁷ Emergency Food Security Assessment.

¹⁵⁸ Ces données sont à manier avec précaution car les méthodologies utilisées (en particulier EFSA) ne sont pas représentatives

réduction des conflits pour le PAFIB, le PAS et les projets LRRD. Les projets financés par la ligne thématique SA intègrent le renforcement de la résilience des populations ciblées parmi leurs objectifs. Les projets d'appui aux populations déplacées ou retournées ont favorisé la sécurisation de leurs moyens d'existence et la prévention des conflits avec les populations hôtes. Les résultats du projet « Action Bétail » apparaissent mitigés (faibles pour ce qui concerne la prévention et gestion des conflits, plus significatifs pour les AGR...). Il est encore difficile d'évaluer les effets et impacts des projets relevant de la ligne thématique SA en ce sens, la plupart des actions n'étant pas clôturées. Néanmoins, l'identification de méthodologies et de modalités de mesure de la résilience reste un défi. Des efforts d'harmonisation des approches et méthodes de mesure d'effets et impacts ont été entrepris par l'intermédiaire du projet SISAAP.

Les résultats des appuis de l'UE sur l'évolution de l'engagement et des capacités des administrations centrales et des STD en matière de diagnostic, d'alerte, de prévention et de gestion des crises alimentaires (I 6.2.4) semblent modestes. Les appuis (SIDRAT et SISA/SAP) aux systèmes d'information ont connu d'importantes difficultés de mise en œuvre, notamment du fait d'une faible appropriation par l'Etat. La gouvernance de la gestion et de la prévention des crises alimentaire est très fragile et les appuis de l'UE au début de la période n'ont pas permis de la consolider. Bénéficiant de contextes régionaux et internationaux plus porteurs, plusieurs initiatives appuyées par la coopération européenne ont été initiées ces dernières années : relance de l'appui au système d'information sur la SAN, adoption d'orientations de politiques multisectorielles de prévention de la malnutrition, initiation de l'approche AGIR. Une dynamique de politique inclusive semble enclenchée et l'Etat apparaît plus fortement impliqué que par le passé. Plusieurs facteurs semblent avoir contribué à renforcer l'intérêt de l'Etat pour ces questions, dont notamment les engagements sous régionaux dans lesquels s'est inscrit le Tchad. La mise en œuvre des engagements des différentes parties prenantes constitue un des défis importants de la période de mise en œuvre du 11^{ème} FED.

3.6.3 Les appuis de l'UE ont favorisé la préservation des ressources naturelles (faune, flore, eau, ...) à travers une gestion concertée entre l'ensemble des parties prenantes (CJ 6.3)

Les efforts d'appui aux évolutions du cadre politique, légal et institutionnel relatif à la gestion des ressources naturelle et de l'environnement (I 6.3.1) ont été plus marqués et plus continus que pour les appuis filières et/ou sécurité alimentaire pour le sous-secteur de la GRN. Cinq thématiques, aux degrés d'avancement et aux succès variés, témoignent de l'investissement de l'UE dans le dialogue sectoriel. (1) Après une période de grande difficulté pour la protection du Parc national de Zakouma (PNZ), l'UE s'est mobilisé pour attirer l'attention du Président Déby sur les enjeux de protection des ressources naturelles du parc¹⁵⁹ et a su proposer un modèle alternatif de gestion pour le parc. Il est aujourd'hui question d'appuyer un réseau d'aires protégées au Tchad. (2) La coopération européenne a longtemps souligné l'enjeu de la protection forestière autour de N'Djamena, avant que le Président Déby ne s'en saisisse et décide d'interdire l'utilisation du charbon dans la capitale, créant les conditions

¹⁵⁹ Notamment la protection des éléphants, emblématiques du parc. Le braconnage des éléphants constitue une ressource économique importante, dont une partie a probablement été utilisée pour financer les mouvements rebelles en 2008/2009.

pour des changements de pratiques rapides. (3) Les appuis de l'UE pour accompagner la réforme du code pastoral se sont heurtés à des résistances politiques nationales et à l'instabilité institutionnelle du secteur. (4) Le projet AMCC est en grande partie orienté vers le dialogue sectoriel et l'appui institutionnel. (5) Les actions locales d'appui à la gestion des ressources naturelles (PADL-GRN) n'ont par contre jusqu'à présent pas été l'occasion d'engager des démarches de dialogue sectoriel.

L'inclusion de la gestion des ressources naturelles dans les plans de développement locaux (I 6.3.2.) a été une priorité portée de façon constante par les différentes générations de projets d'appui au développement local (au cours de la période : PASILD, puis PADL-GRN et PADL II). Les évaluations de ces projets successifs indiquent que les démarches de planification territoriale de développement se sont renforcées sur la période. Néanmoins, la gestion des ressources naturelles est restée une priorité marginale des PDL élaborés, excepté dans les zones limitrophes d'aires protégées. Une critique importante des actions d'appui à la GRN associées aux projets de développement locaux est que celles-ci sont trop peu systémiques et trop morcelées dans l'espace. Enfin, la mise en œuvre effective des actions prévues dans le PDL reste un enjeu important. Le futur projet PASTOR, qui propose de travailler la gestion concertée à l'échelle des couloirs de transhumance sur le flanc Est du pays, témoigne d'orientations plus systémiques et intégrant les enjeux de protection des ressources naturelles avec les questions de sécurité et de développement économique.

Des impacts positifs sur la réduction du nombre de conflits liés à l'usage des ressources naturelles (I 6.3.3.), par exemple entre agriculteurs et éleveurs, entre administration et acteurs privés de la filière bovine sont constatés (PAST, LRRD, Action Bétail, PADL II ...). Néanmoins, les appréciations proposées reposent sur des mesures qualitatives, peu systématisées et peu comparables, et difficilement agrégables d'une action à l'autre. Là encore, les systèmes d'information et de suivi n'ont pas été en mesure de documenter les effets et impacts des actions de coopération. L'appui à la protection du parc de Zakouma, formellement orienté vers des objectifs de protection de l'environnement, répond également à des enjeux de sécurité tant d'un point de vue de la prévention des conflits avec les éleveurs, qu'en termes de prévention de la contrebande, vecteur d'instabilité.

Disponibilité et efficacité d'outils de suivi des actions, de surveillance et de mesure environnementale (I 6.3.4.). Le projet SIDRAT a développé les éléments de base d'un système de cartographie des ressources naturelles. Néanmoins, les instruments développés ne répondent pas à une demande claire, ce qui pose la question de la pérennisation et de l'institutionnalisation d'un système auquel les appuis ne seront vraisemblablement pas reconduits. Le dispositif de lutte anti-braconnage, au niveau du parc de Zakouma s'est d'abord fortement dégradé (période du projet CURESSII) puis a connu une nette amélioration (période PADL II / composante 2). Les moyens financiers et techniques mis à disposition de la lutte anti braconnage par l'Administration Tchadienne ont été revus à la hausse. En parallèle, la coopération européenne a proposé un nouveau modèle d'appui à la gestion du parc délégué à une structure privée (African Parks Network). La mise en place d'une fondation, visant à diversifier et à pérenniser les financements du parc, est envisagée mais se heurte à des obstacles juridiques. Si ces nouveaux outils d'appui à la gestion des aires protégées sont prometteurs, ils ne semblent pas encore bien appropriés par l'administration tchadienne.

Alors qu'au début de la période sous revue, la chute des effectifs d'éléphants avait assombri un bilan pourtant positif pour d'autres espèces et pour la conservation des milieux, l'état des ressources naturelles au niveau du Parc de Zakouma (I 6.3.5) s'est clairement amélioré au cours de la période. De 2005 à 2012, près de 90% de la population des éléphants a été décimée. Depuis le lancement du projet suivant (PADL II / composante 2), la population d'éléphants s'est stabilisée et commence même à retrouver une dynamique positive. Les populations d'autres grands herbivores se sont développées de façon constante sur la période, ce qui pose d'ailleurs des questions sur la prévention des conflits avec activité agropastorales.

3.7 QE n°7 – Moyens et démarches d'intervention

Intitulé de la question :

Dans quelle mesure la combinaison des instruments, les démarches d'intervention et les modalités de gestion de l'aide ont-ils favorisé l'atteinte des résultats attendus de la coopération de l'UE avec le Tchad ?

Champ couvert :

La question couvre l'efficacité et l'efficience du dispositif de coopération au sens large : gamme des instruments, procédures, rôle de l'assistance technique, instances de partenariat avec le gouvernement, ... Elle repose sur des investigations spécifiques et sur les constats effectués dans le traitement des autres questions.

Lien avec la logique d'intervention :

Cette question est transversale à l'ensemble de la logique d'intervention. Elle vise à appréhender le degré d'adéquation des modalités d'aide vis-à-vis des objectifs poursuivis par la stratégie de coopération, en accordant une attention particulière au renforcement des capacités et à l'appropriation qui constituent des éléments cruciaux de la coopération dans un contexte de fragilité.

Réponse à la question :

QE 7

Dans quelle mesure la combinaison des instruments, les démarches d'intervention et les modalités de gestion de l'aide ont-ils favorisé l'atteinte des résultats attendus de la coopération de l'UE avec le Tchad ?

L'efficience et l'efficacité du dispositif de partenariat avec l'ON sont faibles : les ministères sectoriels s'approprient très peu les objectifs et les modalités de mise en œuvre des projets soutenus par l'UE ; de plus, les duplications de tâches entre la cellule ACTION et la DUE sont nombreuses.

Au regard de l'importance des moyens engagés, pour tous les secteurs de coopération, dans le développement des capacités (des individus et des organisations), les résultats obtenus sont minimes. Ce manque d'efficience et d'efficacité est particulièrement marqué en ce qui concerne les appuis aux administrations publiques. Il résulte de facteurs internes aux actions de coopération (en particulier un cadrage insuffisant des résultats attendus et des démarches lors de la formulation des projets) et de facteurs externes (principalement, les dysfonctionnements structurels de la gestion des ressources humaines au sein des administrations).

Bien que variable d'un secteur à l'autre, la complémentarité entre les instruments s'est globalement réalisée de manière satisfaisante. Les synergies entre la coopération régionale (PIR 10^{ème} FED) et la coopération de niveau national ont été inexistantes, avec une exception notable dans le secteur des infrastructures routières.

Quelle que soit la structure en charge de la mise en œuvre du projet (administration nationale, ONG, OI, agence d'un Etat membre), l'inscription des projets dans une approche sectorielle (dont les politiques sectorielles lorsque celles-ci sont suffisamment consistantes) est insuffisante. Ce constat est particulièrement marqué dans le cas des ONG (répartition des financements entre de multiples opérateurs, sans cadre de concertation ni dispositif de

capitalisation) et dans le cas des OI (qui, en général, s'impliquent peu dans le dialogue sectoriel).

La surcharge de travail chronique du personnel de la DUE résulte de la structure du portefeuille de coopération (de nombreux projets comprenant eux-mêmes de nombreux contrats) et de la multiplicité des problèmes rencontrés dans la mise en œuvre. De ce fait, la disponibilité des gestionnaires de projets pour s'impliquer dans la préparation, l'animation et le suivi du dialogue sectoriel est limitée.

Les dimensions transversales sont prises en compte de manière très inégale dans la formulation et l'exécution des projets. Le genre a fait l'objet d'une attention plus forte que les autres dimensions (droits de l'homme, VIH/SIDA, durabilité environnementale). Cependant, dans bien des cas, faute d'une analyse suffisamment approfondi du contexte (à différentes échelles), ces problématiques ne sont pas réellement inscrites dans les logiques d'intervention, en particulier au niveau sectoriel.

3.7.1 Les dispositifs de partenariat entre l'UE et le gouvernement du Tchad ont fonctionné de manière efficace et efficiente (CJ 7.1).

Durant la période évaluée, l'efficacité et l'efficience du dispositif d'appui à l'ordonnateur national (ON) (I 7.1.1) ont été faibles. Malgré une amélioration, au cours des dernières années, de la maîtrise par la cellule d'appui à l'ON (cellule ACTION) des tâches qui lui sont dévolues, il existe encore beaucoup de cas où la DUE doit se substituer à la cellule ACTION (suivi opérationnel des projets, contrôle *ex ante* des appels d'offres, des contrats et des devis programmes, contrôle *ex post* des dépenses etc.). D'autre part, l'appropriation par les ministères sectoriels des objectifs et des procédures des projets financés par l'UE est très faible en raison du choix (du gouvernement tchadien) de placer ces ministères dans une fonction de maître d'œuvre¹⁶⁰ et des dysfonctionnements structurels de l'administration (manque de compétences dans certains domaines, turn-over élevé du personnel, ...). Le projet 11^{ème} FED d'appui à l'ON vise une intégration progressive de la cellule d'appui aux services du ministère du Plan et de la Coopération Internationale (MPCI) et prévoit un nouveau positionnement de l'assistance technique (qui ne sera plus en substitution)¹⁶¹. Ces inflexions sont susceptibles d'améliorer le fonctionnement du dispositif, mais il n'est pas certain que les problèmes de duplication des tâches avec la DUE et de faible appropriation par les administrations bénéficiaires, problèmes qui ne sont pas spécifiques au Tchad, soient résolus pour autant.

L'efficacité et l'efficience des dispositifs de pilotage et de suivi des projets dont l'Etat assure la maîtrise d'ouvrage (I 7.1.2) sont peu satisfaisantes. Si les Comités de suivi opérationnel (CSO) jouent convenablement leur rôle dans l'examen trimestriel des activités et des problèmes rencontrés, les Comités de pilotage parviennent plus difficilement à effectuer l'articulation entre les projets et les enjeux du secteur concerné (notamment en termes de réforme de politique sectorielle)¹⁶². Cela résulte notamment de la difficulté à mobiliser les

¹⁶⁰ Dans d'autres pays, les ministères sectoriels ont un rôle de maître d'ouvrage délégué, voire de maître d'ouvrage (avec visa de l'ON sur certains actes importants).

¹⁶¹ Ce projet prévoit également un renforcement de l'interface avec les ministères techniques et il comprend un important volet de formation.

¹⁶² Ces difficultés sont accrues par le fait que de nombreux Comités de pilotage n'ont pas lieu ou qu'ils ont un contenu proche d'un CSO.

ministres qui, en principe, coprésident avec le Chef de Délégation les Comités de pilotage. Comme souligné précédemment (voir réponse à la QE 1), les dispositifs de suivi-évaluation (S&E) de plusieurs projets ne permettent pas d'appréhender rigoureusement les effets et impacts des interventions ; cette faiblesse est renforcée par la quasi absence de dispositif de S&E des politiques sectorielles.

Le montant des dépenses inéligibles (I 7.1.3) n'a pas connu de variations significatives durant la période sous revue. Le total des dépenses inéligibles pour la période 2008-2014 est de 3,2 M€¹⁶³ ; sur ce total, le montant à recouvrer s'élevait, fin 2014, à 2 M€ dont 800.000 € sur les devis-programmes (DP) et 1,3 M€ sur les contrats de subvention¹⁶⁴. La proportion des dépenses inéligibles est très variable d'un projet à l'autre (de 0,2% à 15% du montant du DP ou du contrat concerné). Les principales causes recensées¹⁶⁵ sont : l'absence de logiciel comptable, une gestion inappropriée des véhicules du projet, une justification insuffisante des dépenses, le non-respect des exigences de reporting et des relevés insuffisants dans la gestion des consommables. Ceci est le reflet d'une maîtrise encore faible des procédures UE (malgré les nombreuses formations dispensées) par les régisseurs et les comptables des projets. Lorsque les remboursements par la partie nationale des inéligibles concernant les DP tardent trop, la DG Budget de la CE effectue des coupes dans les paiements au fur et à mesure des factures qui lui sont présentées, sans tenir compte du projet concerné. Cette manière de procéder, qui n'est pas spécifique au Tchad, pénalise dans certains cas les projets les plus performants, ce qui est contreproductif.

Les engagements, notamment financiers, pris par l'Etat tchadien dans le cadre des conventions de financement (I 7.1.4) ont été peu respectés. Dans le secteur des transports, la convention de financement 10^{ème} FED prévoyait que les investissements soient financés conjointement par l'UE (60%) et par l'Etat tchadien (40%). En raison des difficultés budgétaires croissantes auxquelles L'Etat est confronté¹⁶⁶, il n'a pu verser qu'une partie de ses contreparties, ce qui a perturbé la réalisation du tronçon routier Sahr-Kyabés¹⁶⁷. Les arriérés de contreparties cumulés jusque fin 2015 (soit 20M€ pour l'appui au secteur routier et 8 M€ pour PAEPA-II) seront pris en charge par le 11^{ème} FED au travers d'avenants aux conventions de financement¹⁶⁸. De nombreux autres engagements pris par le gouvernement à travers la signature des conventions de financement sont peu ou pas respectés, par exemple : adoption de certaines réformes (justice, secteur de sécurité), affectation des ressources budgétaires aux ministères prioritaires pour la lutte contre la pauvreté, affectation de personnel qualifié dans les structures appuyées par l'UE. Cette situation renvoie aux problèmes de gouvernance, qui justifient l'attention portée à ces problèmes dans les stratégies 10^{ème} et 11^{ème} FED, ainsi qu'aux limites du dialogue sectoriel et du dialogue politique (voir analyse du CJ 2.2), en particulier au moment de la formulation des interventions et de la définition des engagements de chacune des parties.

¹⁶³ Soit 0,7% des montants engagés (FED et autres instruments) au cours de la période.

¹⁶⁴ Le solde des montants à recouvrer correspond à des contrats de services ou des contrats de travaux.

¹⁶⁵ Source : document de travail de la DUE, septembre 2013.

¹⁶⁶ Voir, ci-dessus, analyse du CJ 3.5 ainsi que la présentation du contexte national (section 2.1).

¹⁶⁷ En effet, il est prévu que chaque facture fasse l'objet d'un paiement correspondant à la contribution de chacun des deux partenaires.

¹⁶⁸ Cet effort financier viendra en complément de l'appui budgétaire (*State Building Contract*) de 22 M€.

3.7.2 Les démarches et modalités de développement des capacités (des individus et des organisations) mises en œuvre ont favorisé l'atteinte des objectifs poursuivis par la stratégie de coopération UE-Tchad (CJ 7.2).

Les démarches de formation (I 7.2.1) ont concerné des bénéficiaires de statuts très divers : administrations centrales, services techniques déconcentrés, collectivités locales décentralisées, organisations de la société civile, partis politiques, Assemblée nationale, ... Ces actions répondaient à des besoins manifestes de renforcement de capacités. Sous réserve des insuffisances des dispositifs de suivi-évaluation (absence de mesure ou mesure limitée aux outputs immédiats), les actions de formation semblent avoir eu davantage d'effets sur les acteurs de la société civile que sur les administrations publiques. La faible efficacité des actions visant les administrations publiques résulte de la combinaison de plusieurs facteurs : i) les lacunes dans la formation initiale des agents de l'Etat¹⁶⁹ ; ii) les dysfonctionnements structurels de la gestion des ressources humaines : turn-over très élevé du management intermédiaire et supérieur, manque de cohérence entre les actions de formation et la gestion des carrières, manque de rigueur dans la sélection des bénéficiaires des formations, ... ; iii) l'insuffisance du diagnostic institutionnel initial permettant de situer les démarches de développement des capacités dans un cadre sectoriel stratégique, ce qui affaiblit la pertinence des actions entreprises ; iv) l'inadéquation, dans un certain nombre de cas, des profils des assistants techniques à la dimension « développement des capacités » ; v) le manque de coordination avec les PTF soutenant le même type d'actions (par exemple, dans le secteur de la décentralisation).

La contribution de l'assistance technique résidente à l'appropriation des résultats des interventions et au renforcement des capacités (I 7.2.2), variable d'un projet à l'autre, est globalement faible¹⁷⁰. Dans un contexte institutionnel national peu propice à l'appropriation, évoqué à plusieurs reprises dans le présent rapport, les assistants techniques (AT) n'ont pas été utilisés, dans la plupart des cas, de façon optimale en raison : i) d'un cadrage insuffisant, lors de la formulation du projet, du rôle attendu des AT ; ii) de faiblesses dans les processus de sélection, en particulier un accent insuffisant sur les compétences des candidats en termes de développement des capacités¹⁷¹ ; iii) un manque de co-construction des actions entre la DUE et les AT et une faible valorisation par la DUE des connaissances acquises par les AT pour préparer et suivre le dialogue sectoriel ; iv) un certain flou dans les rôles respectifs des acteurs qui encadrent un poste d'AT : le maître d'ouvrage (ON), le maître d'œuvre (l'administration bénéficiaire), le bureau d'étude ayant recruté l'AT et la DUE. Ces facteurs sont accentués par les changements fréquents des titulaires des postes d'AT, qui résultent, entre autres, de certaines pratiques opportunistes des sociétés fournissant les AT.

Le degré de satisfaction des commanditaires à l'égard des prestations d'assistance technique court terme (I 7.2.3) est faible en ce qui concerne les prestations gérés par la DUE (via les

¹⁶⁹ Ce qui renvoie aux débats qui ont eu lieu lors de la formulation du 11^{ème} sur la pertinence et la faisabilité d'un investissement de l'UE dans le secteur de l'éducation.

¹⁷⁰ Ces appréciations ne concernent que l'assistance technique mise à disposition d'administrations publiques dans le cadre de projets FED. Elles ne concernent donc pas les appuis fournis par des ONG internationales à des OSC tchadiennes.

¹⁷¹ Pas de partage, au niveau de l'ensemble des DUE, des résultats des évaluations de fin de contrat des AT. Pas de mise en situation lors du processus de sélection.

contrats-cadres) et variable pour ce qui est des prestations (notamment les interventions de formation) relevant des devis-programmes des projets. Les difficultés rencontrées dans l'exécution des prestations via les contrats-cadres sont principalement liées à la brièveté des délais¹⁷² entre la date de publication de la demande de prestation et la date d'exécution de celle-ci qui limite la possibilité de disposer des experts ayant effectivement le profil recherché. L'absence de mémoire institutionnelle sur la qualité des prestations joue également un rôle.

3.7.3 Les différentes modalités de mise en œuvre de l'aide de l'UE ont été en adéquation avec l'analyse de la situation (facteurs de fragilité) et les objectifs poursuivis (CJ 7.3).

Durant toute la période évaluée, le mode projet a constitué le mode exclusif de mise en œuvre de la coopération de l'UE au Tchad en raison de la non-éligibilité du pays à l'aide budgétaire. Les projets ont été mis en œuvre par des entités ayant divers statuts : administrations nationales ; organisations internationales (OI) ; agences des Etats membres ; organisations non gouvernementales (internationales et/ou tchadiennes)¹⁷³. L'adéquation des canaux de mise en œuvre aux objectifs poursuivis par la stratégie de coopération (I 7.3.1) est très variable selon les secteurs concernés et les acteurs impliqués. Quel que soit le canal de mise en œuvre, il est constaté une inscription insuffisante des projets dans une approche sectorielle (dont, bien sûr, les politiques sectorielles lorsque celles-ci sont suffisamment consistantes). Pour les projets mis en œuvre par les administrations nationales, cette situation résulte en premier lieu du manque de volonté politique pour conduire les réformes qui sont recherchées par la coopération UE-Tchad. Pour ceux exécutés par des ONG, le problème vient de la multiplication des acteurs, des capacités restreintes de ceux-ci (pour les ONG tchadiennes) et des faibles capacités de l'administration à définir un cadre stratégique à l'ensemble de ces interventions. Les projets mis en œuvre par les OI se heurtent au manque d'intérêt de celles-ci pour s'impliquer dans un véritable dialogue sectoriel et à des coûts élevés de transaction pour la mise en place des actions¹⁷⁴.

La gamme des instruments et les procédures flexibles (I 7.3.2) ont été utilisées de manière adéquate. La complémentarité entre les instruments s'est concrétisée dans plusieurs secteurs : entre IEDDH, IdS et FED en matière de renforcement de l'Etat de droit ; entre ligne thématique FOOD et FED dans le domaine de l'information sur la sécurité alimentaire ; entre IdS et FED pour le déminage ; entre Facilité Eau et FED national dans le domaine de l'eau. Quelques cas de superposition ont également eu lieu : ainsi, des actions menées sur financement DCI-NSAPVD sont similaires à celles financées par DCI-FOOD ou par le FED (PADL-GRN et PADL II) sans que les complémentarités apparaissent nettement.

¹⁷² Celle-ci est souvent due à un manque d'anticipation et de planification des demandes de prestation.

¹⁷³ Dans plusieurs cas, le recours aux OI, aux agences des Etats membres ou aux ONG résulte de la faiblesse des capacités des administrations publiques pour mettre en œuvre les actions concernées.

¹⁷⁴ Cf., par exemple, les difficultés rencontrées pour la préparation des contrats avec les O.I. en charge du volet « appui dans les zones d'accueil à la réinsertion des retournés de RCA » de la décision ICSP 2014. Ces difficultés ont considérablement retardé le démarrage de l'action alors que l'instrument est destiné à fournir des réponses rapides.

Concernant les procédures flexibles, il y a eu une utilisation judicieuse et mesurée des dérogations¹⁷⁵ et autorisations préalables¹⁷⁶.

La cohérence et la complémentarité entre les actions conduites au niveau régional et celles menées au niveau national (I 7.3.3) s'est peu concrétisée durant la période évaluée car il y a eu finalement peu de programmes régionaux qui ont été mis en œuvre au Tchad. C'est dans le domaine des transports que cette complémentarité s'est exprimée le plus fortement : la route Nord Cameroun, financée par le PIR et qui joue un rôle très important dans le désenclavement du Tchad, est prolongée par l'axe routier frontière du Cameroun - N'Djamena, financé par les PIN 9^{ème} et 10^{ème} FED. Dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, le PIN 10^{ème} FED a pris le relais du PIR 9^{ème} FED pour ce qui concerne l'appui au parc national de Zakouma.

3.7.4 La DUE a disposé des ressources humaines adéquates (en nombre et en compétences) pour la mise en œuvre de la stratégie de coopération, compte tenu du contexte du pays et du mandat assigné aux DUE par le Traité de Lisbonne (CJ 7.4)¹⁷⁷.

Tout au long de la période évaluée, la charge de travail du personnel de la DUE (I 7.4.1) a été particulièrement intense. Cette surcharge s'exprime notamment par le nombre élevé de contrats suivis par les gestionnaires de projets au sein des sections opérationnelles et de la section contrats-finances¹⁷⁸. Outre le fait que plusieurs postes sont restés vacants pendant plusieurs mois en 2012 et 2013, cette surcharge est liée aux caractéristiques du portefeuille de coopération (certains projets comme le PRAJUST ou le PADL-GRN se décomposent en de nombreux contrats) et aux nombreux problèmes qui surviennent dans la mise en œuvre des projets : faible densité du tissu des opérateurs privés, prégnance de la corruption, manque de compétences des opérateurs des projets, ... De ce fait, les gestionnaires de projets au sein des sections opérationnelles consacrent beaucoup de temps au suivi technique et administratif des projets ce qui réduit d'autant leur disponibilité pour s'impliquer dans la préparation, l'animation et le suivi des dialogues sectoriels. Pour la mise en œuvre du 11^{ème} FED, il est prévu, en lien avec le processus OPTIMUS¹⁷⁹, de remédier à la surcharge chronique de travail de la Délégation de l'UE au Tchad, notamment en rationalisant le nombre de contrats liés à chaque projet.

La mobilisation (au siège et dans le pays) de personnel expérimenté en matière de situation de fragilité (I 7.4.2) n'est probablement pas aussi forte que nécessaire. La présence d'agents

¹⁷⁵ Les dérogations sont des écarts par rapport aux procédures et processus établis qui sont explicitement autorisés par les règles applicables mais qui requièrent néanmoins une justification adéquate. Elles sont accordées ex ante par l'autorité compétente. Elles concernent notamment les règles de nationalité et d'origine, les délais dans le cadre d'un appel d'offres (AO) ou d'un appel à propositions (AP), les critères de choix d'une offre, ...

¹⁷⁶ Un accord préalable consiste à demander l'activation d'une option spécifiquement autorisée par les processus et procédures établis mais qui requiert une justification et une approbation ex ante de la part de l'autorité compétente. Elles concernent notamment : annulation d'un AO ou d'un AP, attribution directe d'une subvention, procédure négociée au lieu d'un AO (services, travaux, fournitures).

¹⁷⁷ L'indicateur 7.4.3 a été supprimé, car très peu d'informations pertinentes pour l'analyse du CJ 7.4 ont été recueillies.

¹⁷⁸ En 2014, le nombre de contrats par gestionnaire des sections opérationnelles était de 14,2 à la DUE du Tchad alors que le ratio de référence fixé par le siège de la DG DEVCO pour une charge de travail normale en délégation est de 7,1. Pour les gestionnaires de la section contrats-finances, ces chiffres sont respectivement de 35,5 et 18,5.

¹⁷⁹ Approche impulsée par le siège de la DG DEVCO qui vise à optimiser et à rééquilibrer l'affectation du personnel DEVCO dans les Délégations de l'UE, dans un contexte de restriction budgétaire.

contractuels (expatriés et nationaux) restant en poste durant des périodes plus longues que les fonctionnaires constitue un atout pour une compréhension fine du contexte national. Cependant, les fortes restrictions de déplacement à l'intérieur du pays (en raison des risques sécuritaires) limitent la possibilité pour le personnel de la DUE d'acquérir une connaissance approfondie de la société tchadienne. Enfin, jusqu'à présent, les ateliers d'analyses de conflit menées par le SEAE n'ont impliqué dans la pratique que le personnel sous statut SEAE tandis que les opportunités de formation du personnel de la Commission sur les questions liées à la fragilité sont assez réduites.

3.7.5 Les dimensions transversales (égalité de genre, droits de l'homme, lutte contre le VIH / SIDA, durabilité environnementale) ont été prise en compte de manière satisfaisante dans la formulation et la mise en œuvre des interventions de l'UE (CJ 7.5).

L'analyse de la prise en compte des dimensions transversales dans la formulation (I 7.5.1) et dans la mise en œuvre (I 7.5.2) des interventions aboutit à un tableau assez contrasté selon les dimensions transversales considérées et selon les projets.

Droits de l'homme : Le nouveau Code pénal, préparé avec l'appui du PRAJUST, contient des avancées relatives à l'abolition de la peine de mort et aux peines encourues pour pratiques d'esclavage ou de mutilation génitale féminine. En revanche, il demeure des préoccupations à propos i) du pouvoir discrétionnaire laissé aux autorités sur la liberté d'association, ii) de la liberté d'expression, iii) des droits fondamentaux à la vie privée (orientation sexuelle notamment) et iv) de l'égalité devant la loi. Par ailleurs, le PRAJUST n'a pas suffisamment pris en compte les règles coutumières dont certaines sont préjudiciables aux Droits de l'Homme, notamment ceux des femmes.

Genre : Des initiatives ont été prises pour une meilleure prise en compte du genre dans les dispositifs de suivi-évaluation de certains projets (projet d'accès à l'eau potable et à l'assainissement – 10^{ème} FED, PADL-GRN, PADL II, projets PTSA 2012). Mais, à l'heure actuelle, les effets de ces projets sur l'égalité entre hommes et femmes ne sont pas connus. Les instruments DCI-NSAPVD, IEDDH et IdS ont financé, via des appels à propositions, des projets portant spécifiquement sur le renforcement des droits des femmes et/ou de leur position politique, économique et sociale à différentes échelles (du local au national)¹⁸⁰. Certains projets FED ont conduit des actions aboutissant à un renforcement de la place des femmes ; par exemple, le PAFIB a permis l'émergence de groupements de femmes tanneuses, capables de défendre leurs droits au sein d'une fédération interprofessionnelle ; le PARSET¹⁸¹ a contribué à une augmentation du nombre de femmes candidates aux élections législatives en 2011. En revanche, certains projets ont conduit leurs activités en ignorant les contraintes spécifiques aux femmes (programme eau du 9^{ème} FED qui met en œuvre des méthodes participatives sans tenir compte de la situation des femmes pour définir les horaires, les lieux et les modalités des réunions), voire en allant à l'encontre des intérêts des femmes (cas du PAFGA où certains opérateurs ont encouragé les hommes à aller cueillir de

¹⁸⁰ Les résultats obtenus par les projets financés via ces appels à propositions n'ont pas été analysés dans le cadre de la présente évaluation.

¹⁸¹ En interaction avec le projet « Promotion de l'éducation civique et de la participation des femmes aux processus locaux et nationaux de prise de décision », financé par la ligne thématique DCI-NSAPVD.

la gomme alors que cette activité est traditionnellement réservée aux femmes) A la fin de la période évaluée, avec l'attention croissante accordée à la question de la nutrition (initiatives SUN et AGIR soutenus par l'UE), les femmes se retrouvent au premier rang en tant que bénéficiaires des actions et, surtout, actrices des changements qui permettront une amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

VIH/SIDA : la question du VIH/SIDA n'a pas fait l'objet d'actions spécifiques dans le portefeuille de coopération UE-Tchad durant la période évaluée, notamment dans les projets routiers ou dans le projet santé 10^{ème} FED.

Durabilité environnementale : En dehors de projets portant spécifiquement sur les problématiques environnementales (appui au parc de Zakouma, adaptation au changement climatique, SIDRAT), la prise en compte de la durabilité environnementale a été faible dans l'ensemble des autres interventions de l'UE au Tchad.

Par-delà la variabilité de la prise en compte des dimensions transversales d'un projet à l'autre¹⁸², il apparaît que le lien entre les questions transversales et les facteurs de fragilité n'est pas établi de manière suffisamment précise lors de la formulation des logiques d'intervention sectorielles.

¹⁸² Dans certains projets, bien que les questions transversales (notamment le genre) soient inscrites dans la logique d'intervention, les approches retenues et les actions mises en œuvre ne sont pas toujours pertinentes ou suffisantes.

3.8 QE n°8 – Coordination, complémentarité et cohérence

Intitulé de la question :

Dans quelle mesure la stratégie de coopération de l'UE avec le Tchad a-t-elle été coordonnée avec les interventions des autres bailleurs de fonds, complémentaire de celles des Etats Membres et a bénéficié de synergies avec les autres politiques communautaires concernant le Tchad ?

Champ couvert :

La question porte sur l'ensemble de la stratégie de coopération de l'UE avec le Tchad au cours de la période 2008-2014. Pour certains indicateurs, la démarche de préparation de la stratégie 11^{ème} FED est également considérée.

Lien avec la logique d'intervention :

Cette question, de portée générale, vise à traiter quatre critères d'évaluation spécifique à l'Union européenne : la coordination avec les autres partenaires techniques et financiers, la complémentarité et la valeur ajoutée des interventions des institutions européennes vis-à-vis de celles des Etats membres et, enfin, la cohérence de l'action de l'UE au Tchad.

Réponse à la question :

QE 8	<i>Dans quelle mesure la stratégie de coopération de l'UE avec le Tchad a-t-elle été coordonnée avec les interventions des autres bailleurs de fonds, complémentaire de celles des Etats Membres et n'a pas été hypothéquée par un manque de cohérence dans sa mise en œuvre et dans l'application des politiques communautaires ?</i>
-------------	--

Coordination :

La DUE est particulièrement active dans les mécanismes de coordination de l'aide au Tchad, que ce soit au niveau transversal ou au niveau sectoriel. Les résultats de cet investissement sont limités par le faible engagement du gouvernement tchadien dans la coordination de l'aide extérieure.

La concertation avec les autres PTF a dépassé le simple partage d'informations pour parvenir à une réelle coordination dans quelques secteurs : routes, eau potable et processus électoral.

Le positionnement particulier de la Chine, qui ne s'implique pas dans les mécanismes de coordination de l'aide tout en accordant des prêts importants pour des infrastructures publiques, amoindrit l'efficacité du dialogue entre les PTF et le gouvernement tchadien.

Complémentarité avec les Etats Membres, division du travail et valeur ajoutée :

L'analyse de ces critères renvoie essentiellement à la relation entre les institutions européennes et la France, principal Etat membre de l'UE présent au Tchad (la coopération allemande s'étant redéployée à l'échelle régionale). Dans plusieurs secteurs (éducation, eau potable, filières), les spécialisations de chaque partie aboutissent à une division du travail satisfaisante. En revanche, dans le secteur de la gouvernance, faute d'une coordination opérationnelle suffisamment étroite, la division du travail n'est pas optimale.

Cohérence :

L'ensemble des actions de coopération sont cohérentes avec l'objectif global poursuivi par la stratégie de coopération. Cependant, dans plusieurs secteurs, le manque de continuité¹⁸³ (interruption des financements entre deux phases) affaiblit l'efficacité de la stratégie de coopération.

¹⁸³ On pourrait parler à ce propos de cohérence temporelle.

3.8.1 La définition de la stratégie de coopération de l'UE et sa mise en œuvre ont fait l'objet d'une coordination étroite avec les autres PTF (CJ 8.1).

La Délégation de l'UE au Tchad joue un rôle particulièrement actif dans les mécanismes de coordination entre les PTF, et entre ceux-ci et le gouvernement (I 8.1.1). Pour ce qui est de la coordination PTF – gouvernement, la DUE est membre de 8 des 9 groupes sectoriels de coordination PTF-Gouvernement¹⁸⁴ et est chef de file pour deux d'entre eux : « eau et assainissement » et « transports, infrastructures et énergie ». Les résultats de cet investissement sont limités par le faible engouement des autorités tchadiennes à exercer leur rôle de coordination de l'aide extérieure. En ce qui concerne la coordination entre PTF, la DUE, qui assure depuis 2011 le secrétariat du Comité des partenaires techniques et financiers (CPTF), participe activement à toutes des réunions de cette instance¹⁸⁵. Par ailleurs, à la fin de la période évaluée, l'UE a pris plusieurs initiatives visant à renforcer la coordination entre PTF dans certains domaines clés de sa coopération : résilience (initiative AGIR), nutrition (promotion de l'initiative SUN), approche globale paix – sécurité – développement (mise en place d'un groupe de consultation Sahel). Enfin, les PTF concernés sont invités à participer aux réunions des Comités de pilotage et des Comités de suivi opérationnel des projets financés par l'UE. Les résultats de ce positionnement actif de l'UE dans la coordination sont inégaux selon les secteurs (voir, ci-dessous, indicateurs 8.1.2 et 8.2.2).

Exceptée la Chine, qui participe très peu aux concertations entre PTF et adopte une stratégie de prêt spécifique¹⁸⁶, les PTF ont une analyse assez semblable des enjeux de développement du Tchad. Les grandes lignes des stratégies de coopération de l'UE et des autres PTF (I 8.1.2) sont convergentes. Au niveau des secteurs de coopération, la situation est variable. Si la coordination se limite souvent à un simple partage d'informations, des secteurs connaissent (ou ont connu durant la période évaluée) une réelle coordination opérationnelle entre PTF. C'est le cas notamment du secteur des transports (avec la BAD et la BM), du secteur de l'eau (avec l'UNICEF et la BAD) et, également, de l'appui au processus électoral (avec l'UA, l'OIIF, le PNUD, l'Allemagne, la France, les Etats-Unis et la Suisse). Dans certains cas, la convergence entre PTF permet d'assurer une continuité temporelle des actions. Ainsi, la composante 1 du PADL II poursuit les efforts d'appui au développement local entrepris auparavant par la Coopération allemande, la Coopération suisse et les OI ; de son côté, le PAFGA a permis de relancer l'intérêt de bailleurs de fonds pour la gomme arabique (AFD et CNUCED)¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Les 9 groupes sectoriels sont : agriculture et développement rural ; eau et assainissement ; transports, infrastructures et énergie ; santé et protection sociale ; éducation ; gouvernance ; macro-économie et finances publiques ; environnement et changement climatique ; secteur privé. La DUE ne fait pas partie du groupe « éducation ».

¹⁸⁵ Participation du Chef de Délégation, du Chef des opérations et d'une personne assurant le secrétariat des réunions.

¹⁸⁶ Notamment, en 2012, un prêt à hauteur de 2 milliards USD dont les conditions menaçaient la soutenabilité de la dette du Tchad. Sous la pression du FMI, le Tchad a été amené à renoncer à ce prêt.

¹⁸⁷ L'objectif du PAG est également de relancer l'intérêt des bailleurs de fonds pour la décentralisation et l'état civil.

3.8.2 La stratégie de coopération de l'UE est complémentaire de celles des Etats membres et exprime la valeur ajoutée de l'action communautaire (CJ 8.2).

Les démarches de programmation conjointe entre l'UE et les Etats membres (I 8.2.1) ont été effectives tout au long du processus d'élaboration de la stratégie 11^{ème} FED¹⁸⁸. Ce processus a principalement impliqué la France ; en effet, l'Allemagne, le seul autre Etat membre présent au Tchad, a choisi de se retirer de ce processus en raison de l'absence de coopération bilatérale avec le Tchad et du manque de disponibilité pour participer activement à toutes les étapes. Si ce processus a abouti à un document de programmation de conjointe UE - France, annexé au PIN 11^{ème} FED, il ne s'est pas traduit, à l'heure actuelle, par des changements significatifs dans le contenu des portefeuilles de coopération respectifs de la France et de l'UE¹⁸⁹.

L'optimisation de la division du travail entre l'UE et les Etats membres (I 8.2.2) concerne essentiellement la France. Les actifs de chacune des deux parties sont assez différents : La France, ancienne puissance coloniale, entretient des liens militaires et politiques étroits avec le gouvernement tchadien tandis que le volume de son portefeuille de coopération est relativement modeste¹⁹⁰ ; de son côté, l'UE, premier contributeur de l'APD au Tchad, intervient dans de nombreux secteurs avec de multiples instruments tandis que son poids politique, qui s'est accru durant les dernières années, n'est pas aussi important que celui de la France. Dans ce contexte, le bilan de la division du travail dans le champ de coopération au développement est nuancé. Il existe des complémentarités sectorielles, par exemple : la France est engagée dans le secteur de l'éducation, ce qui n'est pas le cas de l'UE ; dans le secteur de l'eau potable, la France finance des interventions en milieu urbain alors que les appuis de l'UE ont très majoritairement concerné le milieu rural ; dans le domaine de la gomme arabique, la France a pris le relai du PAFGA avec un instrument ciblé sur le renforcement des capacités commerciales¹⁹¹. En revanche, dans les secteurs de la décentralisation et de la sécurité intérieure, malgré des complémentarités dans le positionnement de l'assistance technique¹⁹², la coordination opérationnelle s'avère insuffisante en termes de programmation des appuis et d'harmonisation des démarches d'intervention¹⁹³.

¹⁸⁸ Voir, ci-dessus, analyse de l'indicateur 1.2.1.

¹⁸⁹ Dans le domaine de l'élevage pastoral, l'UE et l'AFD ont préparé ensemble un programme (PASTOR) dont l'une des options de mise en œuvre consistait en une délégation d'une partie des fonds UE à l'AFD. Finalement, chacune des parties va conserver la responsabilité d'un volet du programme (division géographique) tout en poursuivant les mêmes objectifs et en appuyant des activités similaires.

¹⁹⁰ Pour l'ensemble de la période évaluée, le montant de la coopération France - Tchad représente 30% de celui de la coopération UE - Tchad (voir, ci-dessus, section 2.2).

¹⁹¹ A ces exemples, on peut ajouter un autre cas qui se situe en dehors de la période évaluée : il concerne le domaine du changement climatique ; il s'agit des efforts conjoints et coordonnés entre la France et l'UE pour permettre au Tchad de préparer dans les délais le document *Intended Nationally Determined Contribution* en vue de la 21^{ème} Conférence des parties de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Paris, décembre 2015).

¹⁹² Les AT fournis par la France sont en position de conseillers de Ministres ou de directeurs d'administration (MFB, MATSP) sans gérer d'importants moyens de coopération tandis que les AT de l'UE sont insérés dans des projets FED de grande dimension.

¹⁹³ Sécurité intérieure : coordination insuffisante entre les AT. Décentralisation : doublons dans les activités de formation, d'élaboration de guides méthodologiques, de réflexion sur le financement du développement local.

La valeur ajoutée de l'UE (I 8.2.3) est perçue, par les parties prenantes tchadiennes et par les autres PTF, comme étant principalement liée au volume financier de son aide humanitaire et de sa coopération au développement. Par ailleurs, le rôle politique conféré aux institutions européennes par le Traité de Lisbonne est reconnu par les Etats membres.

De nombreuses actions de visibilité (I 8.2.4) sont réalisées pour faire connaître, au niveau global ou à celui des projets, la coopération UE-Tchad. D'une manière générale, ces actions ne s'inscrivent pas suffisamment dans une stratégie de communication (réflexions sur les cibles, les supports, la fréquence et le contenu des actions de communication¹⁹⁴), visant à contribuer aux objectifs poursuivis par le dialogue sectoriel ou le dialogue politique.

3.8.3 Les interventions de l'UE au Tchad sont cohérentes entre elles (CJ 8.3).

Les actions de coopération mises en œuvre au cours de la période évaluée sont cohérentes avec l'objectif global poursuivi par la stratégie 10^{ème} FED (I 8.3.1), à savoir la réduction de la pauvreté et le développement durable de la société tchadienne¹⁹⁵. Néanmoins, dans plusieurs secteurs (justice, filière bétail), l'efficacité de la coopération est affaiblie par un manque de continuité en raison de l'interruption des financements entre des projets relevant de deux FED successifs¹⁹⁶.

En ce qui concerne le degré de cohérence entre les autres politiques communautaires ayant une incidence au Tchad et la stratégie de coopération (I 8.3.2), la politique commerciale est la seule autre politique communautaire (en dehors de la PESC) ayant potentiellement des interactions avec la stratégie de coopération UE – Tchad. La négociation de l'APE avec l'Afrique Centrale étant toujours en cours, la cohérence entre la politique de coopération et la politique commerciale de l'UE n'a pu être étudiée dans le cadre de cette évaluation¹⁹⁷.

¹⁹⁴ En distinguant ce qui doit rester confidentiel et ce qu'il est stratégique de communiquer à telle ou telle catégorie d'acteurs.

¹⁹⁵ Voir, ci-dessus, schéma de la logique d'intervention en section 1.2

¹⁹⁶ Interruption entre le PRAJUST I (10^{ème} FED) et le PRAJUST II (11^{ème} FED) ; interruption entre le PAFIB (10^{ème} FED) et le PASTOR (11^{ème} FED).

¹⁹⁷ Dans le cadre du 10^{ème} FED, un projet (le PACOM) visant à renforcer les capacités des institutions de promotion du commerce et à améliorer l'environnement des affaires a été financé. En raison de l'insuffisance des résultats obtenus, ce projet a été interrompu avant son terme (montant initial = 2 M€, montant effectivement dépensé = 1,1 M€).

4. Conclusions

4.1 Appréciation d'ensemble

L'évaluation couvre la stratégie de coopération entre l'UE et le Tchad telle que définie par le DSP et le PIN du 10^{ème} FED ainsi que sa mise en œuvre durant la période 2008-2014. Au cours de cette période, le montant engagé par l'UE dans sa coopération avec le Tchad s'est élevé à 457 millions d'euros (dont 379 M€ provenant du FED). L'évaluation porte également une appréciation sur la pertinence de la stratégie du 11^{ème} FED (2014-2020).

Les stratégies de coopération 10^{ème} et 11^{ème} FED sont pertinentes au regard des enjeux de développement du Tchad et cohérentes avec les priorités nationales¹⁹⁸ ainsi qu'avec les orientations de la politique de coopération au développement de l'UE.

L'évaluation de l'efficacité et des impacts de la mise en œuvre de la stratégie 10^{ème} FED se heurte à un problème de mesure en raison de la faiblesse du système statistique national, des lacunes dans les dispositifs de suivi-évaluation de nombreux projets et, dans plusieurs secteurs (sécurité alimentaire, développement local), de la fragmentation des actions sans dispositif transversal de capitalisation. L'efficacité est relativement bonne à l'échelle des zones d'intervention pour plusieurs secteurs (routes, hydraulique villageoise, développement local) mais faible en ce qui concerne les réformes des politiques publiques (justice, secteur de sécurité, finances publiques, décentralisation). Les impacts sont globalement faibles, notamment en termes de consolidation de l'Etat de droit, d'approfondissement de la démocratie et de diversification de l'économie.

L'efficience est également difficile à mesurer du fait des difficultés de comparaison entre secteurs de coopération et entre pays. Il apparaît néanmoins que l'efficience des processus de préparation, de suivi-évaluation et de capitalisation de la coopération à l'échelle des secteurs (ou sous-secteurs) d'intervention est globalement peu élevée.

La durabilité des interventions est fragile dans plusieurs secteurs (routes, santé, sécurité alimentaire, développement local). Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, les acquis des investissements de l'UE sont, globalement, préservés.

La valeur ajoutée de l'UE par rapport aux Etats membres est principalement liée au volume de ses appuis dans certains secteurs (routes, eau & assainissement, réponse aux crises humanitaires). La complémentarité s'est peu exprimée en raison du très faible nombre d'Etats membres présents. La coordination de la stratégie de coopération de l'UE avec les autres PTF a été variable d'un secteur à l'autre et a souffert du faible leadership exercé par le gouvernement tchadien en matière de coordination de l'aide extérieure. Les interventions de l'UE ont été plus ou moins cohérentes entre elles ; la question de la cohérence des autres politiques de l'UE avec la stratégie de coopération ne s'est pas posée dans le cadre du Tchad durant la période évaluée.

¹⁹⁸ Sachant que, lors de l'élaboration de la stratégie 10^{ème} FED, les politiques nationales étaient peu consistantes.

Le tableau ci-dessous présente de manière synthétique les forces, faiblesses, menaces et opportunités qui caractérisent la coopération entre l'UE et le Tchad durant la période évaluée. Il s'appuie sur l'analyse des critères d'évaluation synthétisée ci-dessus et sur les conclusions de l'étude, présentées ci-après (section 4.2).

Tableau 5 – Forces, faiblesses, menaces et opportunités de la coopération UE-Tchad durant la période 2008-2014

	Eléments internes à la coopération UE – Tchad	Eléments externes à la coopération UE – Tchad
Eléments positifs	<p style="text-align: center;">Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Volume financier global. ▪ Engagement significatif (volume, durée) dans certains secteurs : eau, routes, développement local... ▪ Mandat politique accru suite au Traité de Lisbonne. ▪ Réactivité face aux crises alimentaires et sécuritaires. ▪ Rigueur dans l'engagement des fonds. 	<p style="text-align: center;">Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Accroissement de la reconnaissance internationale du rôle militaire et diplomatique du Tchad dans la région¹⁹⁹. ▪ Atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE (en avril 2015). ▪ Ressources pétrolières, facteur potentiel de croissance.
Eléments négatifs	<p style="text-align: center;">Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prise en compte insuffisante des facteurs de fragilité et des sources de conflit lors de l'élaboration des logiques d'intervention (absence d'une évaluation des changements et des incidences non quantitatives). ▪ Difficulté à conduire un dialogue sectoriel et un dialogue politique intenses et fructueux. ▪ Nombre et ambition des objectifs poursuivis par la stratégie de coopération trop importants au regard de la situation de gouvernance du pays. 	<p style="text-align: center;">Menaces</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dégradation de la situation sécuritaire (en fin de période). ▪ Gestion très centralisée de l'administration par la Présidence de la République. ▪ Risque d'exacerbation des tensions internes face au partage inégalitaire des dividendes de l'exploitation du pétrole. ▪ Nombre limité de PTF présents.

¹⁹⁹ L'engagement militaire du Tchad dans la région a également des effets négatifs sur les finances publiques et sur la gouvernance (notamment des forces de sécurité).

4.2 Conclusions

L'évaluation aboutit à 10 conclusions, regroupées en trois thèmes : la stratégie de coopération (C 1 et C 2) ; les domaines de coopération (C 3 à C 6) et les aspects opérationnels (C 7 à C 10). Chacune de ces conclusions repose sur les réponses apportées à une ou plusieurs QE.

Tableau 6 – Résumé des conclusions et liens avec les QE

Thèmes	Conclusions	QE
Stratégie de coopération	C 1 – Adéquation de la stratégie aux défis de développement du pays	1, 3, 4, 5 et 6
	C 2 – Mise en œuvre de l'approche globale « paix – sécurité – développement » de l'UE	1, 2 et 3
Domaines de coopération	C 3 – Amélioration des conditions de vie	4, 5 et 6
	C 4 – Diversification de l'économie et création d'emplois	3 (CJ 3.5), 4 et 6
	C 5 – Gouvernance	3, 4, 5 et 6
	C 6 – Société civile	3, 5 et 6
Aspects opérationnels	C 7 – Développement de capacités	3, 4, 5, 6 et 7
	C 8 – Questions transversales	3, 4, 5, 6 et 7
	C 9 – Efficience et efficacité du dispositif de coopération	3, 4, 5, 6 et 7
	C 10 – Coordination, complémentarité, division du travail	2, 3, 4, 5, 6 et 8

4.2.1 Stratégie

Conclusion 1
<p>Dans sa formulation, la stratégie de coopération du 10^{ème} FED répondait aux principaux enjeux de développement du Tchad et couvrait les 5 principes de consolidation de la paix et de renforcement de l'Etat du <i>New Deal</i>²⁰⁰. Dans sa mise en œuvre, elle s'est adaptée à l'évolution du contexte national et régional (crises alimentaires et sécuritaires) mais dans la plupart des secteurs, les objectifs ont été trop ambitieux au regard i) de la capacité / volonté du gouvernement à atteindre les résultats visés, ii) du poids de l'aide extérieure dans le budget de l'Etat et iii) des moyens mobilisés (volume des ressources humaines à la DUE, qualité des dispositifs de suivi-évaluation, adéquation de l'assistance technique, ...), d'autre part. La stratégie 11^{ème} FED, malgré une analyse des facteurs de fragilité moins approfondie que dans la stratégie précédente, présente également une pertinence élevée. Le retrait du secteur des routes crée néanmoins un vide préjudiciable au maintien des acquis dans ce secteur, dans un contexte où peu d'autres PTF sont en mesure de prendre le relais de l'UE.</p> <p>Cette conclusion repose sur la mise en perspective de la réponse à la QE 1 avec les réponses aux QE sectorielles (QE 3 à 6).</p>

²⁰⁰ *New Deal* pour l'engagement de la communauté internationale dans les Etats fragiles, adopté en 2011.

Cette conclusion est basée sur les constats suivants :

- Les objectifs poursuivis par la stratégie 10^{ème} FED ainsi que le choix des secteurs de concentration sont en adéquation avec les principaux enjeux de développement du pays, les priorités des politiques nationales (SNRP) et les orientations de la politique européenne de coopération au développement.
- Il existe un décalage important entre l'ambition des résultats visés et les moyens mis en œuvre (à l'échelle de la stratégie, des secteurs de coopération ou des projets) pour atteindre ces résultats et également pour mesurer leur degré d'atteinte (par exemple : création d'emplois hors du secteur pétrolier, amélioration de la sécurité alimentaire).
- Durant la période évaluée, l'UE a été réactive afin de contribuer au traitement des crises auxquelles le pays a été confronté, directement (crises alimentaires, mouvements de radicalisation) ou indirectement (afflux de réfugiés et retournés).
- Cette réactivité a été marquée par une gestion satisfaisante du contiguum urgence – réhabilitation – développement, sur la base d'une bonne coordination entre les DG ECHO et DEVCO.
- L'UE est, de loin, le principal contributeur de l'APD reçue par le Tchad. De ce fait, le retrait du secteur des routes dans le cadre du PIN 11^{ème} FED (en application d'une orientation générale définie par le siège des institutions européennes²⁰¹) crée un vide dans un secteur qui nécessiterait encore un soutien extérieur important.

Conclusion 2

L'approche globale « paix – sécurité – développement » de l'UE a été mise en œuvre, notamment au début (en réponse aux conflits à l'Est du pays) et à la fin (face à la montée des mouvements extrémistes et terroristes) de la période évaluée. Cependant, l'efficacité de cette approche a été limitée par i) une analyse insuffisamment approfondie des facteurs de fragilité et des sources de conflit, ii) le très faible engagement du gouvernement tchadien dans la réforme du secteur de sécurité ; iii) la difficulté à établir un dialogue sectoriel intense et fructueux dans la plupart des secteurs de coopération et iv) un manque de continuité entre certains volets des actions ICSP et la programmation FED.

Cette conclusion repose sur les réponses aux QE 1, 2 et 3.

Cette conclusion est basée sur les constats suivants :

- Tout au long de la période évaluée, les interventions de l'UE ont reposé sur un socle commun en termes d'identification des principaux facteurs de fragilité du pays (aléas climatiques, conflits dans les pays voisins, montée en puissance des mouvements radicaux, tensions sociales et politiques internes, ...). Mais, dans de nombreux cas, il a manqué une analyse approfondie (de type économie politique) des causes profondes des situations observées, ce qui a limité la pertinence ou le réalisme des logiques d'intervention définies pour les principales interventions (PRAJUST, PAFSI, PAMFIP etc.).
- Du fait de ces lacunes dans l'analyse du contexte de départ, l'efficacité de certaines interventions a été limitée faute d'une approche suffisamment intégrée : par exemple, le manque d'attention portée au rôle des forces de sécurité dans le règlement des

²⁰¹ Cette orientation fait notamment suite à un rapport de la Cour des comptes européenne, publié en 2013 et portant sur les appuis de l'UE au secteur routier en Afrique.

litiges dans l'analyse initiale du PRAJUST, couplé à l'absence de synergies entre les projets PAFSI et PRAJUST, a limité les effets de ces deux interventions en matière de promotion des droits humains.

- Les changements institutionnels induits par le Traité de Lisbonne ont favorisé l'intégration entre les problématiques de paix et de développement à travers, d'une part, l'inclusion du Tchad dans la stratégie Sahel de l'UE (même si celle-ci a eu guère d'implications concrètes pour la coopération UE-Tchad) et, d'autre part, l'accroissement du rôle et du poids politique de l'UE. Celui-ci a permis d'accorder davantage de place à la réforme du secteur de sécurité dans le dialogue avec les autorités tchadiennes.
- La complémentarité entre les actions financées par les instruments de prévention / réaction aux conflits (IdS puis ICSP) et les projets FED n'est pas optimale, les seconds ne prenant pas toujours le relais des premières, en termes de poursuite des actions ou d'intégration des approches, alors que les réponses à apporter (par exemple, prévention de la radicalisation) nécessitent des actions de longue haleine.

4.2.2 Domaines de coopération

Conclusion 3
<p>Durant la période évaluée, la coopération de l'UE a contribué à <u>l'amélioration des conditions de vie des populations</u>, en particulier les plus vulnérables, dans les zones d'intervention. Ces résultats positifs concernent l'accès à la santé, à l'eau potable et aux marchés et probablement aussi la sécurité alimentaire. Cependant, la durabilité des résultats est moyenne (routes, eau potable) à faible (santé).</p>
<p>Cette conclusion repose sur les QE 4, 5 et 6.</p>

Cette conclusion est basée sur les constats suivants :

- Le bitumage d'axes routiers a permis d'améliorer l'accès aux services publics et aux marchés pour les populations dans les zones d'intervention. Mais la faiblesse des ressources du FER (et leur manque de sécurisation), combinées aux dysfonctionnements du contrôle des charges à l'essieu, hypothèquent la durabilité des investissements routiers.
- Entre 2008 et 2014, les appuis de l'UE ont permis à 800.000 personnes vivant en milieu rural d'avoir accès à l'eau potable. Cela représente un tiers des progrès réalisés dans ce domaine au cours de la période. Cependant, la durabilité des infrastructures d'hydraulique villageoise est précaire en raison de la fragilité du dispositif d'entretien (CGPE, AUE, artisans-réparateurs) et de la faible effectivité de la politique sectorielle.
- Dans le domaine de la santé, les interventions de l'UE ont contribué à améliorer la qualité des services pour les femmes et les enfants dans les quatre districts ciblés. Ces résultats s'avèrent peu durables étant données les faibles capacités actuelles du MSP pour planifier, budgétiser et superviser les ressources du système sanitaire, affecter le personnel de santé en régions et assurer la chaîne d'approvisionnement en médicaments essentiels génériques.
- Dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, les effets et impacts des appuis de l'UE sont difficiles à mesurer en raison notamment de la faible

opérationnalité des systèmes d'information nationaux, de la fragmentation du portefeuille de l'UE et du manque d'harmonisation des dispositifs de suivi-évaluation.

Conclusion 4

Durant la période évaluée, les interventions de l'UE ont contribué de façon assez modeste à **la croissance et à la diversification économique** du Tchad, à travers le soutien à deux filières (bétail, gomme arabique) et le financement de la construction de routes bitumées. Par ailleurs, les résultats obtenus sont affaiblis par la persistance de problèmes structurels dans le climat des affaires²⁰² et par la non application de certaines politiques sectorielles (code pastoral).

Cette conclusion repose les QE 3 (CJ 3.5), 4 et 6.

Cette conclusion est basée sur les constats suivants :

- Les investissements de l'UE dans les infrastructures routières ont permis la diminution des coûts d'exploitation des véhicules, des temps de trajets ainsi que des prix de transport des voyageurs et des marchandises sur les axes routiers aménagés (Moundou – Doba – Koumra). Cela a entraîné une forte augmentation des volumes de trafic et la création de nouvelles sociétés de transport de voyageurs.
- Sous l'effet des appuis de l'UE, les filières bétail et gomme arabique ont très probablement connu un accroissement de la valeur ajoutée créée, mais les données permettant de le confirmer n'existent pas.
- L'appui à la filière bétail a permis une meilleure reconnaissance de la contribution de cette filière à la croissance économique nationale. Cependant, le code pastoral²⁰³, qui devait sécuriser l'activité des éleveurs transhumants et prévenir les conflits entre les différents usagers des espaces agro-pastoraux, a été retiré par le Président de la République au moment où il devait être examiné par l'Assemblée Nationale.
- L'environnement des affaires est très peu propice aux investissements du secteur privé, du fait notamment de la prégnance de la corruption (à tous les niveaux) et du caractère volatil de la réglementation.

Conclusion 5

Au niveau national, l'UE a soutenu des réformes d'envergure dans le **fonctionnement de la vie politique** ainsi qu'en matière de **gouvernance juridique et économique**. Les résultats obtenus sont mitigés en raison, d'une part, de fortes résistances au changement du côté des élites tchadiennes et, d'autre part, d'une certaine inadéquation des moyens mobilisés par l'UE. Au niveau local, des expériences déterminantes ont été menées en matière de planification locale participative mais leur durabilité n'est pas acquise.

Cette conclusion repose sur les QE 3, 4, 5 et 6.

Cette conclusion est basée sur les constats suivants :

- Concernant le fonctionnement de la vie politique :

²⁰² Voir le détail de la notation du Tchad dans l'indicateur Doing Business de la Banque Mondiale. Les performances du Tchad sont particulièrement faibles en ce qui concerne la création d'entreprises et le commerce transfrontalier.

²⁰³ Préparé avec le soutien de l'UE et de la France notamment.

- L'UE a joué un rôle très actif dans la facilitation des négociations qui ont abouti à la signature, en 2007, de l'Accord politique marquant le début d'un processus de réconciliation entre le gouvernement et l'opposition. Néanmoins, la mise en œuvre partielle de l'Accord a été source de tensions et n'a pas permis d'aller vers une consolidation durable de la paix.
- L'UE a apporté un soutien important à la réforme du système électoral, ce qui a contribué à la tenue d'élections « crédibles » en 2011-2012. Cependant, bien qu'il y ait eu quelques appuis aux partis politiques et aux OSC, la focalisation des interventions sur les processus électoraux et les organes de gestion des élections s'est réalisée au détriment d'une approche plus globale de la paix, de l'Etat de droit et du processus démocratique.
- Concernant la gouvernance de l'action publique dans plusieurs domaines (finances publiques, justice, sécurité, décentralisation, état-civil, entretien routier) :
 - Les appuis de l'UE ont permis l'élaboration de cadres stratégiques (PNSI, PAMFIP), de corpus législatif (révision en profondeur du Code pénal) et de textes réglementaires (organisation de l'entretien routier, décentralisation, état-civil).
 - Les difficultés rencontrées dans la validation ou dans l'application de ces textes expriment le faible intérêt des parties prenantes nationales, voire les réticences de certaines d'entre elles, vis-à-vis des réformes programmées.
 - Ces difficultés résultent également, mais dans une moindre mesure, d'une certaine inadéquation des moyens déployés par l'UE pour parvenir à une réelle appropriation : investissement insuffisant dans le dialogue sectoriel en termes de temps consacré par les gestionnaires de projets (DUE) et en termes de valorisation des connaissances acquises par les assistants techniques sur leurs secteurs d'intervention ; faiblesse des analyses relatives aux facteurs de blocage et de changements lors de la formulation des interventions²⁰⁴ ; manque d'utilisation stratégique des actions de communication / visibilité pour parvenir à des réformes sectorielles effectives.
- Concernant la gouvernance à l'échelle locale : Il existe un risque d'essoufflement des dynamiques locales impulsées avec l'appui de l'UE, en raison d'une durée d'intervention insuffisante (au regard du temps nécessaire à l'appropriation) et, surtout, d'un manque de volonté politique pour poursuivre le processus de décentralisation.

²⁰⁴ Voir également, ci-dessus, conclusion n°2.

Conclusion 6

Sous diverses formes, l'UE a apporté des appuis à de nombreux **acteurs de la société civile** (médias, ONG de développement, organisations des droits de l'homme, ONG de plaidoyer, organisations socio-professionnelles, instances locales de gestion d'équipements collectifs, ...). Ces appuis ont été pertinents et ils ont été, dans plusieurs cas, complémentaires de la coopération de l'UE avec les institutions publiques. Cependant, dans les différents secteurs concernés (justice, processus électoral et citoyenneté, décentralisation et développement local, sécurité alimentaire, filières agricoles), il a manqué une stratégie d'ensemble. La feuille de route 2014-2017, adoptée en 2014 par l'UE et d'autres PTF, devrait remédier à cette lacune.

Cette conclusion repose sur les QE 3, 4, 5 et 6.

Cette conclusion est basée sur les constats suivants :

- Les appuis ont davantage concerné des OSC jouant un rôle d'opérateur de développement que des OSC exerçant une fonction de vigilance sur l'élaboration et l'application des politiques publiques.
- En début de période, dans un contexte de crise, les ONG humanitaires ont joué un rôle très important dans certaines régions et certains domaines (santé, sécurité alimentaire) ; cependant, l'articulation de leur action avec les STD a souvent été faible.
- Les OSC ont en général été peu associées aux exercices de dialogue sectoriel entre l'UE et le gouvernement tchadien.
- Les appuis de l'UE ont des effets positifs sur la structuration des OSC, mais les défis en termes de fonctionnement, de gouvernance et de représentativité de ces organisations restent très forts. Par ailleurs, en raison du niveau de compétence requis pour répondre avec succès à un appel à propositions, le nombre d'OSC bénéficiaires des appuis de l'UE est limité.
- Dans le secteur de la justice, les appuis aux OSC ont favorisé les collaborations entre les institutions publiques et la société civile et ont renforcé la conscience du droit dans la population.
- Dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnel, il n'y a pas eu suffisamment de capitalisation croisée entre les différentes OSC travaillant sur les mêmes thèmes.
- Les appuis aux filières « bétail » et « gomme arabique » ont abouti à un renforcement des organisations socio-professionnelles représentant les différentes catégories d'acteurs présents dans ces filières. Malgré un ancrage encore insuffisant au niveau local, ces organisations ont acquis une reconnaissance plus forte par les pouvoirs publics.
- Les appuis aux OSC en matière d'observation électorale domestique, de renforcement des médias et d'éducation citoyenne ont été pertinents mais dispersés et de trop courte durée pour permettre de renforcer les acquis.
- Décentralisation et développement local : les appuis de l'UE ont eu des effets positifs sur les capacités de planification locale et le dialogue entre les communautés et les STD ; ils ont également contribué à la remise en cause des relations de domination exercées par les institutions détentrices du pouvoir et à l'émergence d'organisations représentatives.

- Eau et assainissement : les appuis de l'UE ont permis la mise en place d'un dispositif de fonctionnement et d'entretien des points d'eau qui repose sur des entités privées à but non lucratif (CGPE, AUE).

4.2.3 Aspects opérationnels

Conclusion 7

L'objectif de **développement des capacités (des individus et des organisations)** a été poursuivi dans tous les domaines de la coopération UE-Tchad et a concerné une grande diversité de bénéficiaires. Les actions conduites dans ce domaine, qui ont représenté des financements importants, présentent une pertinence élevée. Cependant, leur efficacité est limitée en raison, d'une part, des problèmes structurels qui pèsent sur la gestion des ressources humaines dans les administrations tchadiennes et, d'autre part, d'un cadrage stratégique et d'un suivi-évaluation insuffisants.

Cette conclusion repose sur la mise en perspective des réponses à la QE 7 (CJ 7.2) avec les réponses aux QE sectorielles (QE 3 à 6).

Cette conclusion est basée sur les constats suivants :

- Les bénéficiaires des actions de développement des capacités soutenues par l'UE ont des statuts très divers : administrations centrales, services techniques déconcentrés, collectivités locales décentralisées, organisations de la société civile, partis politiques, Assemblée nationale, ... Bien que les dispositifs de suivi-évaluation ne permettent pas d'évaluer précisément les résultats obtenus dans ce domaine (absence de mesure ou mesure limitée aux outputs immédiats), les actions semblent avoir eu davantage d'effets sur les acteurs de la société civile que sur les administrations publiques.
- La faible efficacité des actions visant les administrations publiques résulte de la combinaison de plusieurs facteurs : i) les lacunes dans la formation initiale des agents de l'Etat ; ii) les dysfonctionnements structurels de la gestion des ressources humaines : turn-over très élevé du management intermédiaire et supérieur, manque de cohérence entre les actions de formation et la gestion des carrières, manque de rigueur dans la sélection des bénéficiaires des formations, ... ; iii) l'insuffisance du diagnostic institutionnel initial permettant de situer les démarches de développement des capacités dans un cadre sectoriel stratégique ; iv) l'inadéquation, dans un certain nombre de cas, des profils des assistants techniques à la dimension « développement des capacités » ; v) manque de coordination avec les PTF soutenant le même type d'actions (par exemple, dans le secteur de la décentralisation).

Conclusion 8

La prise en compte des **questions transversales** dans les interventions de l'UE a progressé au cours de la période évaluée en ce qui concerne les droits de l'homme et le genre. En revanche, elle est restée faible pour ce qui est du VIH/SIDA et de la durabilité environnementale. Globalement, dans les stratégies d'intervention (au niveau sectoriel), le lien entre les questions transversales, les facteurs de fragilité et les objectifs poursuivis n'est pas établi de manière très précise.

Cette conclusion repose sur la mise en perspective des réponses à la QE 7 (CJ 7.5) avec les réponses aux QE sectorielles (QE 3 à 6).

Cette conclusion est basée sur les constats suivants :

- **Droits de l'homme :**
 - o Le PRAJUST n'a pas suffisamment pris en compte les règles coutumières dont certaines sont préjudiciables aux droits de l'homme, notamment ceux des femmes.
 - o Le nouveau Code pénal, préparé avec l'appui du PRAJUST, contient des avancées relatives à l'abolition de la peine de mort et aux peines encourues pour pratiques d'esclavage ou de mutilation génitale féminine. En revanche, il demeure des préoccupations à propos i) du pouvoir discrétionnaire laissé aux autorités sur la liberté d'association, ii) de la liberté d'expression, iii) des droits fondamentaux à la vie privée et iv) de l'égalité devant la loi.
- **Genre :**
 - o Des initiatives ont été prises pour une meilleure prise en compte du genre dans les dispositifs de suivi-évaluation de certains projets (projet d'accès à l'eau potable et à l'assainissement – 10^{ème} FED, PADL-GRN, PADL II, projets PTSA 2012). Mais, à l'heure actuelle, les effets de ces projets sur l'égalité entre hommes et femmes ne sont pas connus.
 - o Les instruments DCI-NSAPVD, IEDDH et IdS ont financé, via des appels à propositions, des projets portant spécifiquement sur le renforcement des droits des femmes et/ou de leur position politique, économique et sociale à différentes échelles (du local au national). Le PAFIB a permis l'émergence de groupements de femmes tanneuses, capables de défendre leurs droits au sein d'une fédération interprofessionnelle.
 - o Avec l'attention croissante accordée à la question de la nutrition (initiatives SUN et AGIR soutenus par l'UE), les femmes se retrouvent au premier rang en tant que bénéficiaires des actions et, surtout, actrices des changements qui permettront une amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.
- **VIH/SIDA :** la question du VIH/SIDA n'a pas fait l'objet d'actions spécifiques dans le portefeuille de coopération UE-Tchad durant la période évaluée, notamment dans les projets routiers ou dans le projet santé 10^{ème} FED.
- **Durabilité environnementale :** En dehors de projets portant spécifiquement sur les problématiques environnementales (appui au parc de Zakouma, adaptation au changement climatique, SIDRAT), la prise en compte de la durabilité environnementale a été faible dans l'ensemble des autres interventions de l'UE au Tchad.

Conclusion 9

L'efficacité et l'efficacités du dispositif de coopération sont moyennes. Les principaux points faibles concernent les structures de partenariat, les canaux de mise en œuvre, l'articulation avec la coopération régionale et, enfin, les actions de visibilité.

Cette conclusion repose sur la mise en perspective des réponses à la QE 7 (CJ 7.1, 7.3 et 7.4) et à la QE 8 (CJ 8.3) avec les réponses aux QE sectorielles (QE 3 à 6).

Cette conclusion est basée sur les constats suivants :

- **Partenariat :**
 - o Le dispositif de partenariat avec l'ordonnateur national présente une efficacité et une efficacité faibles : les ministères techniques, bénéficiaires des appuis de plusieurs projets FED, s'impliquent peu dans la préparation et la mise en œuvre des actions ; sur le plan fiduciaire, la cellule ACTION et la DUE réalisent deux fois les mêmes contrôles²⁰⁵.
 - o Dans de nombreux cas, les Comités de pilotage des projets traitent du suivi opérationnel des actions alors que leur mandat porte en premier lieu sur l'articulation entre le projet et la politique sectorielle concernée.
- **Canaux de mise en œuvre :** quelle que soit la structure en charge de la mise en œuvre du projet (administration nationale, ONG, organisation internationale, agence d'un Etat membre), l'inscription des projets dans une approche sectorielle (dont les politiques sectorielles lorsque celles-ci sont suffisamment consistantes) est insuffisante. Ce constat est particulièrement marqué dans le cas des ONG (répartition des financements entre de multiples opérateurs, sans cadre de concertation ni dispositif de capitalisation) et dans le cas des organisations internationales (qui, en général, s'impliquent peu dans le dialogue sectoriel).
- **Cohérence interne :**
 - o Le degré de complémentarité et de cohérence entre les instruments est variable selon les secteurs. Dans plusieurs secteurs, le manque de continuité (interruption des financements entre deux phases) affaiblit l'efficacité de la stratégie de coopération.
 - o La cohérence entre la coopération de niveau national et celle de niveau régional est globalement faible en raison principalement des dysfonctionnements de la CEMAC et de la CEEAC. Il existe cependant des synergies intéressantes dans les domaines des infrastructures routières.
- **La charge de travail du personnel de la DUE** a été très élevée tout au long de la période évaluée en raison notamment de la vacance de certains postes et de la nature des interventions (nombre de contrats élevés). L'essentiel du temps est consacré au suivi technique, administratif et financier des projets, ce qui ne laisse pas suffisamment de disponibilité pour le suivi du contexte, l'analyse des effets et impacts et autres éléments nécessaires à la conduite d'un dialogue sectoriel approfondi, condition d'une meilleure appropriation des actions par les acteurs tchadiens.

²⁰⁵ Ce constat n'est pas spécifique au Tchad.

- Les actions de visibilité et de communication sont, dans la plupart des cas, faiblement inscrites dans une perspective stratégique (= constituer une contribution aux réformes sectorielles soutenues par l'UE)²⁰⁶.

Conclusion 10

Malgré un investissement important de la DUE dans les mécanismes de **coordination de l'aide**, les résultats obtenus sont assez minces. Cela est dû au manque de détermination du gouvernement à exercer son rôle de coordonnateur de l'aide extérieure et au faible nombre de PTF présents. La division du travail entre l'UE et la France, seul Etat membre à maintenir une coopération bilatérale avec le Tchad, s'exprime par des spécialisations sectorielles mais elle n'est pas optimale dans le secteur de la gouvernance.

Cette conclusion repose sur la mise en perspective des réponses à la QE 8 (CJ 8.1 et 8.2) avec les réponses aux QE sectorielles (QE 3 à 6).

Cette conclusion est basée sur les constats suivants :

- Dans quelques secteurs, la concertation avec les autres PTF a dépassé le simple partage d'informations pour parvenir à une réelle coordination : routes, eau potable et processus électoral.
- Le positionnement particulier de la Chine, qui ne s'implique pas dans les mécanismes de coordination de l'aide tout en accordant des prêts importants pour des infrastructures publiques, amoindrit l'efficacité du dialogue entre les PTF et le gouvernement tchadien.
- Entre l'UE et la France, dans plusieurs secteurs (éducation, eau potable, filières), les spécialisations de chaque partie aboutissent à une division du travail satisfaisante. En revanche, dans le secteur de la gouvernance, faute d'une coordination opérationnelle suffisamment étroite, la division du travail n'est pas optimale. Dans le cadre de la préparation du 11^{ème} FED, le processus de programmation conjointe a fait l'objet d'un investissement assez marqué qui a abouti à des résultats ténus. La valeur ajoutée de l'UE pour réaliser des synergies entre des actions internationales et des interventions au Tchad n'a pas été suffisamment exploitée, notamment en ce qui concerne la lutte contre les trafics d'armes et les appuis à la justice internationale.

²⁰⁶ De plus, de 2009 à mi-2014, suite à l'incendie qui avait ravagé la Délégation en 2009, le personnel de la DUE a travaillé dans des conteneurs aménagés en bureaux, dans des conditions très inconfortables et ne contribuant pas à une bonne visibilité de l'UE.

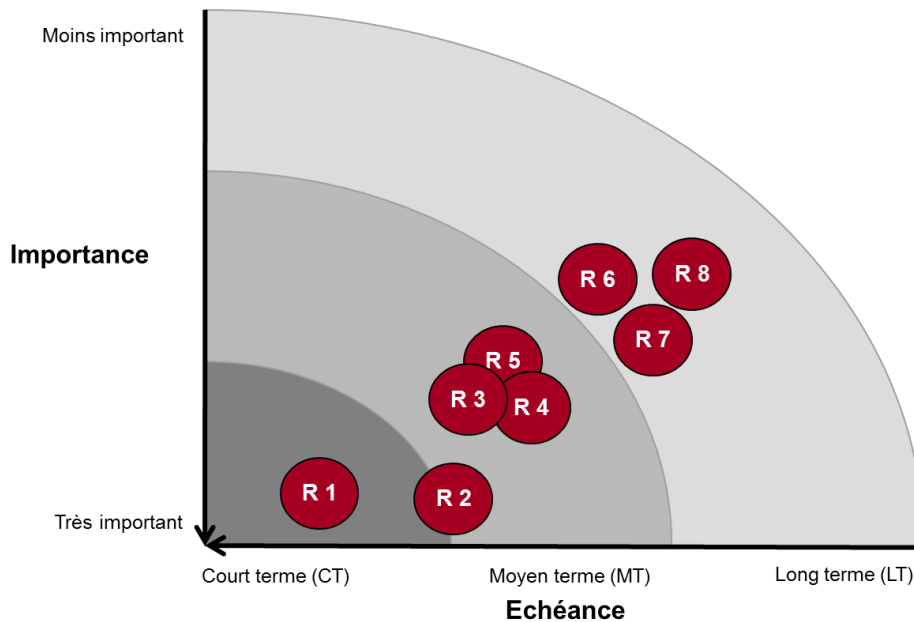
5. Recommandations

La présente évaluation aboutit à 8 recommandations, organisées selon les mêmes thèmes que les conclusions, à savoir : la stratégie (R 1 et R 2), les domaines de coopération (R 3 à R 5) et les aspects opérationnels (R 6 à R 8).

Tableau 7 – Résumé des recommandations et liens avec les conclusions

Thèmes	Recommandations	Conclusions
Stratégie de coopération	R 1 – Approche sensible à la fragilité	1, 2 et 5
	R 2 – Approche stratégique globale « paix – sécurité – développement »	2 et 8
Domaines de coopération	R 3 – Etat de droit, gouvernance	2, 4 et 5
	R 4 – Sécurité alimentaire et nutritionnelle, accès à l'eau et à l'assainissement	3, 4 et 5
	R 5 – Développement économique des territoires ruraux	3, 4 et 5
Aspects opérationnels	R 6 – Développement des capacités	7
	R 7 – Efficacité de la mise en œuvre de la stratégie	9
	R 8 – Coordination, complémentarité, valeur ajoutée	10

Figure 7 – Importance et échéance des recommandations



Source : ADE

NB : Court terme = d'ici à moins d'un an ; moyen terme = de un à 3 ans ; long terme = plus de 3 ans.

5.1 Stratégie

Recommandation 1	Améliorer la prise en compte des facteurs de fragilité et des sources de conflits dans la formulation et la mise en œuvre de la stratégie de coopération.
	Reliée à C1, C2 et C5

R 1 – Ligne stratégique

De manière cohérente avec les principes internationaux d'intervention dans les États fragiles, il s'avère nécessaire de renforcer la prise en compte des facteurs de fragilité dans la définition, et la mise en œuvre, de la stratégie de coopération de l'UE avec le Tchad. Cette attention particulière à la fragilité et aux conflits est transversale aux domaines, instruments et modalités de coopération. Les actions recommandées visent à améliorer la pertinence et la cohérence des interventions de l'UE tout en contribuant au renforcement des capacités nationales d'analyse du contexte et en veillant à ne pas alourdir la charge de travail du personnel de la DUE, déjà élevée.

R 1 – Actions recommandées

Les actions ci-dessous concernent la DUE et les desks DEVCO et SEAE.

1. **Soutenir dans la durée le renforcement de capacités nationales et régionales de recherche et d'étude (think tanks, universités, ...) et mobiliser ces compétences dans le cadre de la coopération UE-Tchad (*importance = 1 ; échéance = CT/MT*).** L'existence de structures nationales et régionales disposant de compétences solides dans l'analyse des dynamiques économiques, sociales et politiques de la société tchadienne est l'une des conditions de la consolidation de la démocratie et de la paix sociale dans le pays. Elle peut également faciliter l'appréciation des impacts de l'APD. Dans cette perspective, il est recommandé de :
 - Conduire une étude dont les principaux résultats attendus seraient : i) identification des structures qu'il serait opportun de soutenir ; ii) analyse d'expériences similaires dans des pays voisins (ex : LASDEL au Niger) ; iii) identification des lignes budgétaires au sein de la DG Recherche susceptibles de financer la coopération entre entités tchadiennes et européennes ; iv) examen de la faisabilité d'un fonds commun (agences de coopération bi et multilatérales, fondations privées, ONG internationales, ...) de soutien aux capacités de recherche au Tchad.

2. **Systématiser le partage, en interne aux institutions européennes, des analyses des sources de conflit²⁰⁷ (*importance = 1 ; échéance = CT*).** Tout en veillant à préserver le caractère confidentiel de certains éléments, il est recommandé :
 - d'intensifier les échanges entre la section politique et les sections opérationnelles de la DUE ;

²⁰⁷ Le *Political Framework for Crisis Approach (PFCA)* dont les institutions européennes sont en train de se doter constituera certainement un outil favorisant le partage, la cohésion et la continuité temporelle des analyses.

- d'organiser systématiquement un briefing oral par la section politique des consultants en charge des études de pré-faisabilité et de faisabilité des futures interventions de l'UE dans le pays.
3. **Mettre en place, dans le cadre de la préparation des interventions du 11^{ème} FED, une démarche commune²⁰⁸ aux domaines « justice », « sécurité alimentaire et nutritionnelle », « eau et assainissement » (*importance = 1, échéance = CT*). A ce titre, il est recommandé :**
- De réaliser des analyses sectorielles de type « économie politique », qui examineraient les structures et processus (formels et informels) intervenant dans le secteur, les intérêts en jeu, les institutions qui appuient le changement ou, au contraire, le compromettent. Ces analyses sectorielles seraient conduites, de manière participative, à différentes échelles spatiales (national, régional, local) et veilleraient à considérer les mécanismes « non formels » ou « traditionnels » de résolution des litiges (en commençant par capitaliser les connaissances acquises au sein de la DUE).
 - De conduire, dans chacune des régions ciblées par les interventions, au moment des études de faisabilité : i) une analyse socio-économique des systèmes d'activités en accordant une attention particulière aux rapports sociaux et économiques entre hommes et femmes ainsi qu'entre jeunes et adultes ; ii) une analyse de l'évolution des rapports sociaux entre différentes communautés partageant le même espace.
4. **Définir, pour chaque secteur ou sous-secteur, une logique d'intervention prenant en compte les résultats des analyses (voir point précédent) des causes profondes de fragilité et de conflit (*importance = 1, échéance = CT*). Il est recommandé que ces logiques d'intervention i) soient élaborées en impliquant les acteurs concernés ; ii) visent des objectifs réalistes et permettant de mesurer les avancées qui seront obtenues au fur et à mesure de l'intervention (indicateurs de processus) ; iii) intègrent dans un même cadre analytique les appuis apportés aux institutions publiques, aux organisations de la société civile et au secteur privé ; iv) accordent toute la place nécessaire aux actions de prévention / médiation des conflits.**
5. **Afin d'assurer une meilleure continuité dans le temps de la réalisation et de l'application des analyses proposées ci-dessus²⁰⁹, sélectionner un consortium d'entités tchadiennes et européennes (*importance = 1, échéance = CT*). Les rôles du consortium seraient, tout au long de la période d'exécution du 11^{ème} FED, de : i) contribuer à la préparation et au suivi des analyses de fragilité réalisées par différents prestataires lors des études de faisabilité ; ii) veiller à leur cohérence méthodologique (en lien notamment avec l'unité « fragilité » de la DG DEVCO)²¹⁰ ; iii) appuyer les opérateurs de projets dans la prise en compte de ces analyses structurelles.**

²⁰⁸ Il s'agirait d'un cadre analytique commun, non d'un exercice unique pour l'ensemble de ces secteurs.

²⁰⁹ En complément des dispositions, actuelles ou futures, pour améliorer la capitalisation interne aux institutions européennes (cf. R. 11).

²¹⁰ En considérant notamment la valeur ajoutée potentielle, dans le contexte du Tchad, de la mobilisation i) d'outils d'analyse spécifiques de la fragilité développés dans le cadre du Réseau international sur le conflit et la fragilité (INCAF), ii) du PFCA mentionné plus haut et iii) de l'expertise disponible dans le cadre de réseaux Sud-Sud de partage d'expertise et d'expérience sur la fragilité.

Recommandation 2	Approfondir la mise en œuvre de l'approche globale de l'UE, en établissant de réelles synergies entre les actions en faveur de la paix et de la sécurité et les actions de développement
	Reliée à : C2 et C8

R 2 – Ligne stratégique

En raison de l'importance et de l'imbrication des facteurs locaux, régionaux et internationaux qui pèsent sur la paix et la stabilité du pays, le Tchad est un pays pour lequel la définition et la mise en œuvre de l'approche globale de l'Union européenne est particulièrement pertinente. De manière cohérente avec le plan d'action 2015-2020 de la « stratégie de l'UE pour la sécurité et le développement au Sahel », il apparaît important de renforcer cette approche globale au Tchad dans les prochaines années en agissant selon plusieurs axes complémentaires. Ceux-ci visent notamment à permettre une amélioration de l'appropriation, par les parties prenantes tchadiennes, des résultats visés par la stratégie de coopération.

R 2 – Actions recommandées

Les actions ci-dessous concernent la DUE et les desks DEVCO et SEAE.

1. **Renforcer le lien de l'articulation entre les actions de développement, le dialogue sectoriel et le dialogue politique (*importance = 1, échéance = MT*).** Dans cette optique, il est recommandé :
 - D'accroître l'investissement des institutions européennes (et des Etats membres) dans le dialogue sectoriel, et maintenir cet investissement tout au long de la période d'exécution du 11^{ème} FED, à travers : i) la définition de logiques d'intervention ciblant les causes profondes de fragilité et de conflits (cf. point 3 de la R 1) ; ii) un renforcement des interactions entre la DUE et les assistants techniques travaillant au sein des administrations concernées²¹¹ ; iii) une amélioration de l'articulation avec les actions de communication / visibilité (cf. R 7).
 - De considérer l'instabilité institutionnelle (redécoupage des attributions des ministères, turn-over des responsables des administrations, ...) comme une caractéristique intrinsèque du système politique tchadien actuel, ce qui impliquerait : i) d'élargir le dialogue sectoriel à d'autres parties prenantes que le gouvernement (Assemblée Nationale, OSC, représentants du secteur privé, porte-paroles – ayant une légitimité reconnue – de diverses communautés, ...) ; ii) de fixer des objectifs réalistes aux interventions (cf. R 1) ; iii) dans le cas où un appui budgétaire pluriannuel serait mis en place (cf. R 3), mettre l'accent sur la réforme de la fonction publique (gestion des carrières, programmation des recrutements, politique de rémunération, ...) ²¹² et la qualité des services publics fournis (en lien avec les droits économiques et sociaux).

²¹¹ Ceci sans remettre en cause le principe de loyauté que les assistants techniques doivent respecter vis-à-vis des institutions tchadiennes au sein desquelles ils travaillent.

²¹² Sachant que, à l'heure actuelle, il n'existe pas de réforme de la fonction publique en application ou en préparation.

2. **Poursuivre l'investissement en faveur d'une consolidation de l'Etat de droit (cf. aussi R 3) (importance = 1, échéance = CT/MT). Dans cette perspective, il est recommandé :**
 - De développer une approche holistique des enjeux de justice et de sécurité orientée vers la promotion et la protection des droits économiques et sociaux.
 - L'amélioration de la redevabilité des institutions de sécurité et plus largement celle de l'ensemble des institutions publiques à travers le renforcement des OSC exerçant un rôle de vigilance vis-à-vis de l'action des institutions publiques en développant des analyses objectives et indépendantes.

3. **Définir une démarche d'intervention spécifique pour les régions Nord du pays (importance = 1, échéance = CT).** Du fait de leurs caractéristiques (population dispersée sur un territoire immense, présence de groupes terroristes et de trafics illicites, mines, ...) les régions du Nord du pays (Borkou, Ennedi, Tibesti) constituent tout à la fois un enjeu et un défi pour la mise en œuvre du PIN 11^{ème} FED et de la stratégie « Sahel » de l'UE. Dans ce contexte, il est recommandé d'étudier les modalités d'intervention susceptibles d'être les plus efficaces et les plus efficaces dans ces régions, en examinant notamment la pertinence et la faisabilité du soutien à la mise en place d'équipes mobiles pluridisciplinaires.

4. **Renforcer la prise en compte des questions transversales dans les logiques d'intervention sectorielles en plaçant, de manière explicite et détaillée, les inégalités hommes – femmes, les atteintes aux droits de l'homme (et spécifiquement aux droits de l'enfant) et la compétition sur les ressources naturelles dans l'analyse des causes profondes de fragilité et de conflits (importance = 1, échéance = MT).** Sur cette base, définir des actions pertinentes et réalistes.

5.2 Domaines de coopération

Recommandation 3	Poursuivre les appuis au renforcement de l'Etat de droit et à l'amélioration de la gouvernance des affaires publiques, en mettant l'accent sur une approche intégrée entre les différents secteurs.
	Reliée à : C2, C4 et C5

R 3 – Ligne stratégique

Dans le domaine de la justice, les actions recommandées (qui s'inscrivent dans une approche basée sur les droits et sont, pour partie, en phase avec celles prévues dans le PRAJUST II, visent notamment à contribuer i) à une meilleure compréhension des textes de loi par tous les citoyens (qui est l'une des conditions de l'exercice des droits) et ii) à une meilleure régulation par l'Etat du pluralisme juridique (droit positif, charia, coutume) afin de renforcer l'égalité entre les citoyens dans l'application des lois.

Dans le domaine des forces de sécurité intérieure, il est recommandé que l'UE poursuive son soutien à la réforme du secteur afin que les institutions concernées exercent leurs missions efficacement tout en respectant les principes d'un Etat de droit.

En matière de gouvernance démocratique et politique, prenant en compte le champ couvert par les appuis prévus actuellement dans le cadre du 11^{ème} FED²¹³, il est principalement recommandé de veiller à consolider les dynamiques initiées au cours de la période sous revue. En matière de gestion des finances publiques, dans un contexte marqué par une situation budgétaire tendue, il est recommandé à l'UE de poursuivre son soutien en combinant des appuis transversaux (aux finances publiques dans leur ensemble) et des appuis ciblés sur les domaines de l'action publique soutenus par l'UE dans le cadre du 11^{ème} FED.

R 3 – Actions recommandées

Les actions ci-dessous concernent la DUE et les desks DEVCO et SEAE.

Justice :

1. **Développer l'accès au droit (*importance = 1, échéance = MT*)**, à travers notamment un soutien i) à la communication sur les réformes en cours et ii) à l'élaboration, avec les acteurs de la société civile, de lignes directrices et standards pour la diffusion et la vulgarisation du droit à l'échelle nationale et tenant compte des réalités locales.
2. **Développer la charge normative des lois (*importance = 2, échéance = MT*)**, en soutenant notamment i) le renforcement des rôles respectifs du Secrétariat Général du Gouvernement, de la Commission de Réforme de la Justice et de l'Assemblée Nationale et ii) la consolidation des relations entre le droit positif et les pratiques coutumières ainsi qu'entre les institutions judiciaires et les acteurs de justice traditionnelle.
3. **Renforcer le caractère coercitif et obligatoire des lois (*importance = 2, échéance = MT*)**, principalement à travers :
 - a. une intensification du dialogue sectoriel (à propos des risques induits par la mobilité excessive des magistrats) ;
 - b. un appui i) à l'instauration des principes actualisés du système des Nations-Unies pour la protection et la promotion des droits de l'homme (lutte contre l'impunité), ii) à la sensibilisation sur le respect des obligations citoyennes, iii) à l'amélioration de la formation des magistrats et de la gestion de leur carrière, iv) au renforcement de l'Inspection générale de la justice et v) à une plus grande transparence de la justice traditionnelle.

Forces de sécurité intérieure :

1. **Poursuivre un appui sélectif à la gendarmerie nationale (GN) et à la garde nationale nomade du Tchad (GNNT) (*importance = 1, échéance = CT/MT*)**, visant à ce que ces institutions développent une approche de leurs missions de sécurité intérieure compatible avec les standards démocratiques des missions de police. Cette action nécessite l'intensification du dialogue sectoriel (thèmes : manquements à la déontologie des forces de sécurité intérieure ; absence de mise en place effective des Observatoires de la criminalité et de la déontologie).

²¹³ Il est prévu que les appuis soient circonscrits à la société civile et aux administrations en charge de l'état-civil ; les appuis transversaux à la gouvernance locale seront apportés via des projets sectoriels.

2. **Soutenir l'amélioration de l'efficacité, de la légitimité et de la redevabilité des institutions de sécurité (*importance = 1, échéance = MT*)**, à travers :
 - a. La poursuite du dialogue sectoriel (thèmes : création d'un Conseil National de Sécurité Intérieure, validation des plans stratégiques de la police nationale (PN) et de la GN, chevauchement des attributions entre PN, GN et GNNT).
 - b. Des appuis²¹⁴ i) à la mise en œuvre du plan stratégique de la PN, ii) à l'Inspection Générale de la PN et iii) aux OSC pour le renforcement des relations entre les FSI et la population.
3. **Renforcer les synergies avec le PRAJUST (*importance = 2, échéance = CT/MT*)**, dans le suivi de l'application des « Principes d'immunité », en particulier concernant le personnel pénitentiaire.
4. **Exploiter les résultats de l'évaluation de l'appui apporté au processus DDR (*importance = 3, échéance = CT*)**, pour en tirer tous les enseignements utiles aux actions de soutien à la réforme du secteur de sécurité, dans une perspective de prévention des conflits.
5. **Intervenir dans le domaine des armes légères et de petits calibres (ALPC) (*importance = 2, échéance = MT/LT*)**, notamment à travers i) une étude des risques liés à la prévalence des mines et des engins explosifs à la frontière libyenne et des impacts des actions déminage menées jusqu'à présent ; ii) un appui à l'évaluation des capacités organisationnelles du Centre national de déminage (CND) et iii) l'établissement de synergies avec le projet panafricain appuyé par l'UE pour la lutte contre l'accumulation illicite et le trafic d'armes à feu (mis en oeuvre par le RECSA).
6. **Identifier, puis mettre en œuvre, des appuis à des actions de coopération régionale dans la lutte contre le crime organisé (*importance = 3, échéance = MT*)**.

Gouvernance politique et démocratique :

1. **Renforcer le dialogue politique avec le gouvernement et avec l'Assemblée Nationale à propos du processus d'ouverture démocratique (*importance = 1, échéance = CT/MT*)** en i) veillant à ce que ce dialogue ne soit pas centré sur les seules élections mais porte sur une approche plus globale de la gouvernance, de la construction de la paix et du renforcement de l'Etat de droit, ii) en insistant à très court terme sur l'importance d'un bilan de la mise en œuvre de l'Accord politique du 13 Août 2007 et sur la nécessité de mettre en œuvre les dispositions restantes et iii) en rappelant l'importance pour l'UE que les conditions minimales de crédibilité, de transparence et d'inclusivité des prochaines élections soient garanties.
2. **Poursuivre et renforcer le soutien aux organisations de la société civile impliquées dans le suivi de la vie publique et des politiques (*importance = 2, échéance = MT*)** nationales et locales²¹⁵.
3. **Maintenir une présence de l'UE dans le champ de la décentralisation (*importance = 2, échéance = CT/MT*)**, à travers :
 - a. la capitalisation des initiatives pilotes (en cours ou à venir) en matière de planification locale et d'appui aux communes ;

²¹⁴ Pour plusieurs de ces actions, il s'agit de poursuivre les actions en cours.

²¹⁵ Cf. R 6 pour le détail des recommandations relatives à la société civile.

- b. Sur cette base, le renforcement du dialogue sectoriel afin d'encourager l'accélération du processus de mise en œuvre de la décentralisation ; ceci implique de relancer la coordination et les échanges réguliers entre PTF ;
 - c. La définition, en ce qui concerne les projets en cours (PAG, projets de développement local), d'une stratégie de sortie claire, en particulier pour les régions qui ne seront pas couvertes par le 11^{ème} FED ;
 - d. L'examen, lors de la revue à mi-parcours du 11^{ème} FED et selon l'état d'avancement de la réforme de décentralisation, d'une allocation de ressources qui n'auraient pas encore été mobilisées en faveur de l'appui à la décentralisation.
4. **Anticiper dès à présent la préparation de l'appui prévu dans le cadre du 11^{ème} FED aux services d'état-civil (*importance = 2, échéance = MT*)**, sur la base des enseignements tirés et des résultats des appuis aux services centraux de l'état-civil et des expériences pilotes dans les 3 régions, en lien avec les PTF intervenant dans ce secteur (UNICEF, PNUD).

Gouvernance économique

1. **Poursuivre le dialogue sectoriel engagé en matière d'aide budgétaire entre les PTF et le gouvernement du Tchad (*importance = 1, échéance = CT*)**, afin d'aboutir à une matrice commune des résultats visés par les appuis budgétaires (en 2015 et éventuellement ultérieurement).
2. **Contribuer au renforcement des capacités en matière d'aide budgétaire (*importance = 1, échéance = MT*)** des cadres du ministère des Finances et de ceux des ministères techniques en charge des secteurs ciblés par le 11^{ème} FED (ministères de l'agriculture, de la santé, de la justice, ...).
3. **Contribuer au renforcement des capacités de programmation budgétaire (*importance = 2, échéance = MT*)** des ministères techniques en charge des secteurs ciblés par le 11^{ème} FED.
4. **Poursuivre les appuis aux institutions en charge du contrôle de la préparation et de l'exécution du budget de l'Etat (*importance = 2, échéance = CT/MT*)** : Cour des Comptes, Commission des finances de l'Assemblée Nationale.
5. **A partir d'un bilan de l'appui budgétaire 2015, instruire la faisabilité d'un appui budgétaire pluriannuel (*importance = 1, échéance = MT*)** dont les critères de performance porteraient i) sur des résultats transversaux et ii) sur des résultats spécifiques aux politiques sectorielles appuyées dans le cadre du premier secteur de concentration du 11^{ème} FED : nutrition, sécurité alimentaire, agriculture,

Recommandation 4	Poursuivre et renforcer les appuis en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et de l'accès à l'eau et à l'assainissement en privilégiant une approche multisectorielle.
	Reliée à C2, C3 et C5

R 4 – Ligne stratégique

Cette recommandation est étroitement complémentaire de la suivante, relative au développement économique du secteur rural et à la gestion des ressources naturelles (cf. R 5). De manière transversale aux secteurs couverts (sécurité alimentaire et nutritionnelle, eau et assainissement), elle met l'accent sur :

- Le dialogue sectoriel et multisectoriel, visant à renforcer les capacités des administrations nationales et locales concernées et basé sur les enseignements pour les politiques nationales des interventions menées jusqu'à présent à l'échelle locale. Ce dialogue doit impliquer l'ensemble des PTF concernés.
- La concentration géographique des actions comme cela est envisagé dans le secteur 1 du 11ème FED. Cette concentration est souhaitable pour favoriser l'ancrage des appuis sectoriels dans les dynamiques de développement territorial amorcées et pour accroître l'impact local des appuis. Elle devrait être basée sur des critères objectifs et être accompagné d'un dialogue sectoriel sur les possibles stratégies d'appui (par l'Etat tchadien et par d'autres PTF) à la mise en œuvre des plans de développement locaux (PDL) dans les régions qui ne seront plus directement soutenues par le FED (voir R3).
- Le renforcement des exigences en matière de mesure d'impact et de capitalisation des actions afin d'alimenter un dialogue sectoriel plus actif. La mesure des impacts passe par i) la formulation de cadres logiques à la fois réalistes et exigeants, ii) l'appui aux systèmes d'information nationaux et iii) dans le cas de projets innovants, par la mobilisation d'approches de recherche opérationnelle pour la mesure des impacts. Ces efforts doivent porter sur les impacts finaux (sécurité alimentaire, nutrition) et surtout sur les effets intermédiaires.

R 4 – Actions recommandées

Les actions ci-dessous concernent la DUE et les desks DEVCO et SEAE.

1. **Continuer à appuyer la réforme du dispositif de gouvernance de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (*importance = 1, échéance = CT/MT*)**, notamment à travers :
 - a. le prolongement des appuis aux systèmes d'information ;
 - b. la mise en place de mécanismes de coordination multisectorielle, tant au niveau national (appui au CNN, réforme du CASGC) qu'au niveau local (appui aux CRA/CDA, CLA). Trois points d'attention doivent être pris en compte : i) conditionner les appuis à un réel effort budgétaire de l'Etat tchadien dans ce domaine ; ii) donner la priorité au renforcement des capacités locales de coordination ; iii) dans chaque secteur, renforcer les capacités institutionnelles au dialogue et à la coordination intersectorielle.

2. **Poursuivre les appuis au secteur de la santé, notamment en ce qui concerne la lutte contre la malnutrition (*importance = 1, échéance = CT/MT*)** à travers :
 - a. Le renforcement de la politique de contractualisation à travers un encadrement à long terme des différents contrats afin d'améliorer l'efficacité et la durabilité des interventions ;
 - b. L'appui à l'opérationnalisation de la stratégie nationale de santé communautaire ;
 - c. Le soutien à des programmes de recherche et d'étude sur les pratiques des populations en eau, assainissement et hygiène et leur corrélation avec la malnutrition.

3. **Poursuivre les appuis au renforcement de la durabilité des investissements réalisés en eau potable, assainissement et drainage, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain (*importance = 1 ; échéance = MT*)**. Il s'agit notamment des appuis aux actions suivantes :
 - a. le suivi effectif des points d'eau par les Délégations Régionales et la par la Cellule d'Appui à la Maintenance (CAM) des points d'eau ;
 - b. l'optimisation et l'augmentation du déploiement sur l'ensemble du territoire national des CCAG ;
 - c. le renforcement des capacités des CGPE et des AUE pour gérer les points d'eau et l'adhésion des CGPE aux AUE ;
 - d. l'amélioration de la disponibilité de pièces détachées dans les magasins ;
 - e. l'actualisation de la base de données des points d'eau du MEH ;
 - f. l'appui à la stratégie en hydraulique rurale pour les villages de moins de 300 habitants.

4. **Encourager la coordination des multiples acteurs qui ont des responsabilités en matière d'hygiène, d'assainissement et de qualité de l'eau potable (*importance = 2, échéance = MT*)**, à travers notamment : i) la coordination intersectorielle basée sur une clarification des rôles et des responsabilités de ces acteurs et ii) l'élaboration d'une Politique Nationale de l'Assainissement déclinée ensuite en lois, décrets et arrêtés.

5. **Considérer une approche intégrée (eau, assainissement, santé, sécurité alimentaire et développement local) dans la mobilisation communautaire (*importance = 2, échéance = MT*)**.

Recommandation 5

En matière d'appui au développement économique des territoires ruraux, combiner i) le soutien aux infrastructures de transport, ii) le renforcement des filets sociaux, iii) l'amélioration des performances des filières et des marchés et iv) l'appui à la préservation des écosystèmes fragiles.

Reliée à C3, C4 et C5

R 5 – Ligne stratégique

Le secteur rural recèle un potentiel important pour la diversification de l'économie et la création d'emplois. Pour contribuer à l'expression de ce potentiel, il est nécessaire que l'UE fournisse un appui simultané à plusieurs leviers, en particulier les infrastructures de transport rural, le renforcement de la résilience des ménages vulnérables et l'amélioration des performances des filières et des marchés.

Il est également nécessaire de poursuivre les efforts engagés pour concilier les objectifs de préservation des écosystèmes et de développement économique des territoires (en s'appuyant notamment sur les acquis des projets de développement local afin d'en tirer des enseignements pour les politiques publiques à différentes échelles spatiales).

Dans les domaines de coopération traités ici, comme dans ceux couverts par la recommandation précédente, il est particulièrement important d'intensifier le dialogue sectoriel et de renforcer les exigences en matière de suivi des effets et impacts des actions.

En ce qui concerne le secteur du transport routier, cette recommandation tient compte du fait que l'UE est au Tchad, comme dans la plupart des pays d'Afrique, dans une phase de sortie du secteur de transport, mais également de la nécessité stratégique de pérennisation des acquis des investissements précédents de l'UE dans ce secteur.

R 5 – Actions recommandées

Les actions ci-dessous concernent la DUE et les desks DEVCO et SEAE.

1. **Contribuer à l'amélioration des infrastructures de transport en milieu rural tout en poursuivant les appuis au renforcement de la durabilité des investissements routiers (*importance = 1, échéance = CT/MT*).** A ce titre :
 - a. Soutenir la construction / réhabilitation de pistes i) en concentrant les appuis sur un nombre limité de régions ; ii) en sélectionnant les zones et axes sur la base des éléments contribuant au développement rural intégré²¹⁶ et (iii) en définissant une stratégie efficace de pérennisation de ces pistes/routes rurales (en privilégiant les travaux à haute intensité de main-d'œuvre).
 - b. Poursuivre l'appui au FER à travers : i) le soutien à la progression régulière des recettes du FER ; ii) le soutien à la sécurisation des ressources du FER ; iii) la poursuite du financement de l'audit régulier des comptes du FER.
 - c. Poursuivre l'appui à la lutte contre les surcharges des véhicules poids lourds.

²¹⁶ Production agricole, population desservie, équipements socio-collectifs, marchés ruraux hebdomadaires, marchés urbains, ...

- d. Poursuivre l'appui institutionnel (assistance technique, études) aux structures en charge de l'entretien routier (MITAC/DRG-DER, AGER et FER).
 - e. Poursuivre et renforcer l'appui au GRADERT pour développer les capacités des petites et moyennes entreprises (PME) et des bureaux d'études et de travaux publics (BET) afin de créer un réseau de PME/BET efficace pour prendre en charge l'entretien.
 - f. Amener d'autres bailleurs de fonds à intervenir dans le secteur du transport routier.
2. **Soutenir le développement de l'emploi, agricole et non agricole, et la sécurisation des revenus ruraux (*importance = 1, échéance = MT*)**, à travers :
- a. L'encouragement, à travers des transferts de ressources associés à certaines conditionnalités ou incitations, de ménages agricoles (rigoureusement ciblés) à réaliser des investissements productifs.
 - b. La poursuite des appuis aux filières soutenues antérieurement tout en investissant dans d'autres secteurs. Le choix des filières devrait être basé sur leur potentiel de création d'emploi et leur contribution à la sécurité alimentaire. La géographie des filières appuyées pourrait en partie s'écarter des régions ciblées par les appuis en matière de SAN du secteur 1.
 - c. Le soutien à la création d'emplois non-agricoles en combinant le recours aux travaux HIMO (court terme) et une stratégie à long terme d'appui au développement économique. A ce titre, les opportunités d'investissement dans le secteur de la formation professionnelle pourraient être examinées. Les centres urbains, qui concentrent le potentiel de développement d'emplois non agricole, ne devraient pas être exclus des actions bien que l'insécurité alimentaire et nutritionnelle y soit moins importante qu'en milieu rural.
3. **Poursuivre les efforts engagés en faveur de la gestion des ressources naturelles (*importance = 2, échéance = MT*)**, à travers :
- a. Des appuis à la protection d'écosystèmes fragiles (complémentaires à ceux de Zakouma) qui pourraient aboutir, à moyen-long terme au développement d'un réseau d'aires protégées ;
 - b. Un appui systémique à la gestion concertée des ressources naturelles ;
 - c. Le renforcement des systèmes de suivi des impacts des actions conduites en dehors des aires protégées ;
 - d. Une attention particulière à l'appropriation par l'administration tchadienne des choix institutionnels relatifs à l'appui à la gestion des aires protégées.

5.3 Aspects opérationnels

Recommandation 6	Renforcer, de manière transversale aux différents secteurs et instruments, l'attention portée à la question du développement des capacités (individuelles et institutionnelles)
	Reliée à C 7

R 6 - Ligne stratégique

De manière plus marquée que jusqu'à présent, il s'avère nécessaire et important en termes d'appropriation d'établir un lien entre l'analyse des facteurs de fragilité et les objectifs de réforme sectorielle poursuivis, d'une part, et les démarches de développement des capacités, d'autre part.

R 6 – Actions recommandées (*importance = 2, échéance = MT*)

Les actions ci-dessous concernent la DUE et les desks DEVCO et SEAE.

1. **Administrations centrales : Accorder une attention particulière aux stratégies et démarches de développement des capacités lors i) de la formulation des interventions et ii) de l'élaboration des termes de l'assistance technique.** Cela implique notamment :
 - De relier la conception des démarches de développement des capacités aux analyses sectorielles approfondies relatives aux facteurs de fragilité, en définissant des objectifs réalistes (cf. R 1) et en accordant un temps suffisamment long (cf. R 7) à ces démarches.
 - De définir et mettre en œuvre un suivi-évaluation des effets (à court, à moyen et à long terme) comportant des indicateurs spécifiques aux actions de formation et de renforcement des capacités.
 - D'améliorer le processus de sélection des assistants techniques afin que leurs aptitudes en termes de renforcement de capacités puissent être mieux appréciées.
 - De clarifier les rôles respectifs dans le suivi des postes d'assistants techniques entre : le maître d'ouvrage (ordonnateur national), le maître d'œuvre (administration bénéficiaire), l'organisme ayant recruté l'AT et, enfin, la DUE.
 - De renforcer la coordination avec les autres PTF, à travers l'appui conjoint à l'élaboration de plans de formation par administration bénéficiaire.

2. **Société civile : Poursuivre et renforcer le soutien aux OSC impliquées dans le suivi de la vie publique et des politiques publiques nationales et locales.** L'intérêt de la dynamique initiée par l'UE et les autres PTF autour de la préparation de la « Feuille de route de l'UE et des partenaires pour l'engagement avec la société civile (2014-2017) » doit être souligné, de même que l'engagement pris dans le cadre du 11^{ème} FED en faveur des OSC. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette feuille de route, il est recommandé de :
 - Mettre l'accent sur le renforcement de la participation des OSC au processus de dialogue sectoriel ainsi qu'à la formulation et au suivi des politiques sectorielles au niveau national et local. Pour renforcer l'impact potentiel de ces interventions, l'UE

devrait veiller à inscrire ces dernières dans les engagements sectoriels (secteurs de réforme des politiques publiques) et géographiques (zones de concentration) du 11^{ème} FED ;

- Maintenir une étroite coordination et complémentarité des interventions entre les différents instruments de l'UE (projet société civile du 11^{ème} FED, projets sectoriels du FED, instruments IEDDH et DCI-NSAPVD) et avec les interventions des autres PTF.
 - Veiller à consolider et à renforcer les interventions soutenues par l'UE ou par d'autres PTF au cours des dernières années et à inscrire les interventions futures dans le long terme (sur des échéances de 10 à 15 ans).
 - Veiller à maintenir un certain équilibre entre les différents niveaux de structuration de la société civile tels qu'identifiés dans la « Cartographie des acteurs de la société civile au Tchad » (2014), en adaptant les appuis à ces différents niveaux;
 - Porter une attention particulière aux dimensions de mise en réseau et de renforcement capacités des organisations de la société civile (capacités individuelles, organisationnelles et institutionnelles), en particulier dans les régions où la société civile est peu structurée (Nord).
 - Poursuivre le soutien aux OSC dans les domaines faisant l'objet d'un dialogue politique entre l'UE et le gouvernement tchadien (notamment processus de démocratisation).
3. **Acteurs locaux : Accorder une attention particulière aux besoins de renforcement de capacités des acteurs à l'échelle locale : services techniques déconcentrés (STD), collectivités locales décentralisées (CTD), instances de gestion des infrastructures et services de développement** (par exemple : comités de gestion des points d'eau, comités de gestion des centres de santé, ...).

Recommandation 7	Dans un contexte de complexification de la politique européenne de développement, améliorer l'efficacité de la coopération UE avec le Tchad, pays en situation de fragilité.
	Reliée à C1, C2 et C9

R 7 – Ligne stratégique

A partir des enseignements tirés de l'évaluation des différents domaines de coopération, il s'avère nécessaire, et possible, d'améliorer l'efficacité et l'efficacité de la coopération entre l'UE et le Tchad en combinant plusieurs types d'actions.

R 7 – Actions recommandées (*importance = 3, échéance = MT*)

Les actions 1 à 6 concernent la DUE et les actions 7 à 11 concernent le management de la Commission européenne et du SEAE.

1. **Poursuivre la réforme de la cellule d'appui à l'O.N.** dans le sens d'une meilleure intégration au ministère du Plan.
2. **Faire évoluer le mécanisme « comités de suivi opérationnel / comités de pilotage », de manière à ce que les COPIL soient des instances de dialogue sectoriel ;** cette évolution pourrait s'inscrire dans les revues annuelles sectorielles prévues dans le PIN 11^{ème} FED.
3. **Améliorer la visibilité des actions de l'UE** à travers notamment la mutualisation partielle des moyens alloués aux projets et l'affectation de ressources humaines dédiées à cette fonction au sein de la Délégation. Il faudrait par ailleurs inscrire les actions de visibilité dans une perspective plus stratégique (au service des résultats attendus du dialogue sectoriel, voire du dialogue politique).
4. **Renforcer la cohérence des interventions,** à travers notamment :
 - Une articulation plus forte entre les actions financées par l'ICSP et les actions « de développement » (FED et lignes thématiques). Cela renvoie notamment aux investissements à réaliser en matière d'analyse des causes profondes de fragilité (voir R 1).
 - Un pilotage sectoriel renforcé des interventions financées par le FED et de celles relevant d'instruments (telle que la Facilité Eau) gérés par le siège de DEVCO.
 - Une attention portée à la cohérence des dispositifs de gouvernance mis en place au niveau local (comités de gestion de différentes infrastructures, instances de développement local, ...).
 - Un renforcement des actions de capitalisation par secteurs, en impliquant largement les acteurs tchadiens et en exploitant toutes les possibilités offertes par les NTIC.
5. **Organiser la revue à mi-parcours du 11^{ème} FED avant que l'ensemble des fonds programmés ne soient engagés,** de manière à disposer d'un levier financier (aussi minime soit-il) dans la conduite du dialogue sectoriel avec le gouvernement.

6. **Dresser un bilan (au niveau de l'ensemble des pays ACP) des forces et faiblesses du dispositif de partenariat avec les ordonnateurs nationaux.** A l'heure actuelle, sur la base de l'expérience du Tchad (et d'autres pays), les résultats en termes d'efficacité, d'efficacités et d'appropriation semblent très mitigés.
7. **Donner davantage d'importance à l'appréciation des effets et des impacts dans le suivi-évaluation des interventions ;** dans cette perspective, il est recommandé : i) de multiplier les analyses des effets et impacts 5 ou 10 ans après les interventions ; ii) d'impulser l'amélioration des cadres logiques et des indicateurs de suivi-évaluation afin d'améliorer la qualité du suivi et des évaluations ; iii) d'accroître les moyens alloués aux DUE (temps disponible, formations, ...) pour l'analyse et le suivi des facteurs structurels de fragilité. Ce sont autant de conditions pour améliorer la cohérence de la stratégie de la coopération ainsi que son efficacité.
8. **Revoir les règles de programmation et d'engagement des ressources du FED de manière à éviter les interruptions dans la conduite des actions** qui, pour la plupart, s'inscrivent dans un pas de temps supérieur à celui d'un PIN (cf., par exemple, dans le cas du Tchad, les appuis au secteur de la justice ou ceux à la filière bétail / viande).
9. **Modifier la règle de traitement des inéligibles par la DG Budget,** de manière à ce que les projets les plus performants ne soient pas pénalisés.
10. **Partager avec l'ensemble des DUE les résultats des évaluations des postes d'AT** en fin de contrat, de manière à améliorer l'efficacité des processus de sélection lors de recrutements ultérieurs. Examiner la pertinence et la faisabilité d'un système de notation des sociétés fournissant l'assistance technique afin de favoriser les bonnes pratiques.

Recommandation 8	<p>Améliorer la coordination, stratégique et opérationnelle, entre l'UE et les autres PTF (notamment la France) et appuyer le gouvernement dans son rôle de coordination de l'aide.</p> <p>Reliée à C 10</p>
-------------------------	---

R 8 - Ligne stratégique

Dans un contexte où les PTF sont relativement peu nombreux et où l'UE est le principal contributeur de l'APD dont bénéficie le Tchad, il est de la responsabilité de l'UE de poursuivre, voire de renforcer, son investissement dans les dispositifs de concertation et de coordination de l'aide, de manière à contribuer à une amélioration de l'efficacité de ceux-ci.

R 8 – Actions recommandées (importance = 3, échéance = MT/LT)

Toutes les actions ci-dessous concernent la DUE

1. **Accroître les efforts visant une amélioration de la coordination opérationnelle avec Etats membres,** en particulier la France, à travers des réunions périodiques portant sur l'ensemble du portefeuille de coopération de chacune des parties.

2. **Concrétiser les actions identifiées dans le document « programmation conjointe » annexé au PIN 11^{ème} FED**, en particulier : le financement conjoint d'analyses du contexte et le partage de leurs résultats; la réalisation d'études conjointes d'identification ou de formulation (lorsque des appuis dans le même secteur sont envisagés). Renforcer les appuis au gouvernement dans son rôle de coordination de l'aide, notamment à travers la mise en place des revues sectorielles annuelles prévues dans le PIN 11^{ème} FED.
3. **S'engager, chaque fois que cela est possible, dans des outils financiers communs à plusieurs PTF.**
4. **Conduire une réflexion avec les autres PTF sur la pertinence et la faisabilité de mise en place de cellules d'appui aux réformes publiques**, composées de cadres nationaux recrutés sur la base de compétences pointues et qui bénéficieraient de rétributions spécifiques (formations, séminaires, ...) tout en conservant une rémunération respectant les règles de rémunération de la fonction publique tchadienne.
5. **Accorder une attention particulière à la place croissante de la Chine dans les relations extérieures du Tchad**, afin de pouvoir alimenter, lorsque cela est pertinent, le dialogue sectoriel et le dialogue politique avec le gouvernement tchadien. Il s'agit de prévenir, autant que possible, les contradictions entre la coopération sino-tchadienne et les actions soutenues par les autres PTF, en particulier l'UE.