



**FR**

**CETTE ACTION EST FINANCEE PAR L'UNION EUROPEENNE**

**ANNEXE 1**

de la Décision d'exécution de la Commission relative au financement du plan d'action annuel en faveur de la République du Tchad pour l'année 2021

**Document d'action « Programme d'appui à la transition politique et à la consolidation de l'État au Tchad (contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience – CCER 4) »**

**PLAN D'ACTION ANNUEL**

Le présent document constitue le programme de travail annuel au sens de l'article 110, paragraphe 2, du règlement financier, ainsi que le plan d'action au sens de l'article 23, paragraphe 2, du règlement IVDCI – Europe dans le monde.

**1. SYNTHÈSE**

**1.1. Tableau récapitulatif de l'action**

<b>1. Intitulé</b>  <b>CRIS/OPSYS</b> <b>Acte de base</b>	« Programme d'appui à la transition politique et à la consolidation de l'État au Tchad (contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience (CCER) 4) »  Numéro CRIS : NDICI AFRICA/2021/043-303  Financé au titre de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVDCI – Europe dans le monde)
<b>2. Initiative</b> <b>“Team Europe”</b>	Non
<b>3. Zone bénéficiaire de l'action</b>	L'action sera menée à l'endroit suivant : Tchad
<b>4. Document de programmation</b>	Programme indicatif pluriannuel (PIP) 2021-2027 pour la République du Tchad
<b>5. Lien avec les objectifs du PIP /résultats attendus concernés</b>	Objectif spécifique n°1.1 : Promouvoir les valeurs fondamentales et universelles de l'État de droit et des droits humains, en appuyant les réformes du secteur judiciaire et la démocratisation Résultat 1.1.b) Institutions démocratiques installées, dans le respect des principes de la séparation des pouvoirs Résultat 1.1.c) Dialogue politique intra-tchadien effectif et inclusif
<b>DOMAINES PRIORITAIRES ET INFORMATIONS SECTORIELLES</b>	
<b>6. Domaine(s) prioritaire(s), secteurs</b>	Domaine prioritaire 1 Gouvernance, démocratisation, paix et sécurité : Gouvernement et société civile (CAD 151)
<b>7. Objectifs de développement durable (ODD)</b>	ODD principal : ODD 16 - Paix, justice et institutions fortes Autres ODD importants et, le cas échéant, cibles: ODD 5 - Égalité entre les sexes ODD 17 - Partenariats pour la réalisation des objectifs
<b>8 a) Code(s) CAD</b>	51010 - Appui budgétaire général : 85 % 15111 - Gestion des finances publiques : 12,5 %

	15100 - Gouvernement et société civile : 100 %			
<b>8 b) Principal canal de distribution</b>	12000 - Gouvernement du pays bénéficiaire 9000 – Autres			
<b>9. Objectifs de dépenses</b>	<input type="checkbox"/> Migration <input type="checkbox"/> Climat <input type="checkbox"/> Inclusion sociale et développement humain <input checked="" type="checkbox"/> Égalité de genre <input type="checkbox"/> Biodiversité <input type="checkbox"/> Education <input checked="" type="checkbox"/> Droits de l'homme, démocratie et gouvernance			
<b>10. Marqueurs (à partir du formulaire CAD)</b>	<b>Objectif politique général</b>	<b>Non-ciblé</b>	<b>Objectif significatif</b>	<b>Objectif principal</b>
	Développement de la participation/bonne gouvernance	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Aide à l'environnement	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Égalité entre les hommes et les femmes et autonomisation des femmes et des filles	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Développement du commerce	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Santé génésique, de la mère, du nouveau-né et de l'enfant	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Réduction des risques de catastrophe	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Inclusion des personnes handicapées	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Nutrition	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<b>Marqueurs de la convention de Rio</b>	<b>Non ciblé</b>	<b>Objectif significatif</b>	<b>Objectif principal</b>
	Biodiversité	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Lutte contre la désertification	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Atténuation du changement climatique	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Adaptation au changement climatique	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>11. Marqueurs internes et Tags</b>	<b>Objectifs politiques</b>	<b>Non ciblé</b>	<b>Objectif significatif</b>	<b>Objectif principal</b>
	Numérisation Tags: connectivité numérique gouvernance numérique entrepreneuriat numérique création d'emplois compétences/compétences numériques services numériques	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	Connectivité Tags: transports contacts interpersonnels énergie connectivité numérique	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Migration	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Réduction des inégalités	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Covid-19	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>INFORMATIONS RELATIVES AU BUDGET</b>				
<b>12. Montants concernés</b>	Ligne budgétaire: BGUE-B2021-14.020120-C1-INTPA  Coût total estimé: 40 000 000 EUR Montant total de la contribution du budget de l'UE : 40 000 000 EUR, dont : <ul style="list-style-type: none"> <li>• 34 000 000 EUR pour l'appui budgétaire</li> <li>• 6 000 000 EUR pour l'appui complémentaire (y compris évaluation et audit et provision pour imprévus)</li> </ul>			
<b>GESTION ET EXÉCUTION</b>				
<b>13. Modalités de mise en œuvre (type de financement et mode de gestion)</b>	Appui budgétaire <b>Gestion directe</b> par : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Appui budgétaire : Contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience</li> <li>• Marchés publics</li> </ul> <b>Gestion indirecte</b> avec l'International Institute for democracy and electoral assistance (International IDEA)			

## 1.2. Résumé de l'Action

Le Tchad vit un moment charnière dans son histoire, suite à la mort au combat du Président Idriss Déby Itno, annoncée le 20 avril 2021, après plus de trente années au pouvoir, et à la mise en place d'un Conseil Militaire de Transition (CMT) en situation d'intérim, pendant une durée prévue de dix-huit-mois, renouvelable une fois. Ce moment charnière est à la fois délicat pour la stabilité du pays et de la région, et source d'opportunités pour la démocratie et le développement.

L'action proposée vise à soutenir le Tchad dans une mise en place apaisée d'un ordre constitutionnel pour une transformation démocratique durable, en vue de renforcer la stabilité au Tchad et dans le Sahel. L'action vise plus précisément à :

1. Appuyer les étapes clés de la transition vers la démocratie, dans le respect des droits humains et des libertés fondamentales, en ligne avec la Feuille de route de transition.
2. Maintenir la stabilité macroéconomique, appuyer des fonctions essentielles de l'État et couvrir les services de base à la population, dans le respect de la transparence budgétaire.

Cette action est complémentaire de l'action « Appui à la tenue du référendum constitutionnel et des élections présidentielles (16 000 000 EUR) » de l'UE, qui est en cours de formulation dans le cadre de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) : Programme indicatif Pluriannuel (PIP) pour le Tchad. Elle est aussi complémentaire des efforts de médiation et de dialogue national appuyés dans le cadre des instruments de l'UE : instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP), IVCD-Rapid Response Pillar et la Facilité de Paix pour l'Afrique.

L'action contribuera à la stabilité macroéconomique, et à la mise en œuvre des politiques en matière de gestion des finances publiques, de transparence budgétaire et à la mise en œuvre de la politique de développement dans le contexte de transition entamée en avril 2021, à travers le suivi régulier des critères d'éligibilité de l'appui budgétaire de l'UE. L'action appuiera, en particulier, le volet de transition constitutionnelle par la promotion d'un dialogue national inclusif, l'élaboration d'un projet de Constitution démocratique, et l'élaboration d'un cadre légal propice à un processus électoral crédible, transparent et inclusif, tels que prévus dans la Feuille de route de transition adoptée en août 2021. L'action comportera également un appui complémentaire qui soutiendra le gouvernement avec une assistance technique dans les domaines de la gestion des finances publiques et de la transition constitutionnelle.

L'action est alignée avec la position actuelle de la communauté internationale d'appuyer la transition. Elle est en ligne avec l'appui sous conditions offert par l'Union africaine (UA) au Tchad dans son communiqué du 14 mai 2021 (transition de dix-huit mois, tenue du dialogue national inclusif, élaboration d'un programme de transition assorti d'une Feuille de route). Dans la même ligne, l'action fournit à l'Équipe Europe une base solide et ciblée pour un dialogue politique renforcé avec le Tchad au cours de la transition. L'action est formulée pour appuyer les étapes clés de la transition, qui sont la tenue effective du dialogue national inclusif, l'élaboration d'un projet de Constitution reflétant les valeurs fondamentales universelles à soumettre à la population par référendum et la révision du cadre légal électoral pour la tenue d'élections crédibles, transparentes et inclusives. Elle comprend aussi un appui aux réformes en matière de gestion des finances publiques et des dépenses de l'État dans les secteurs pour renforcer le processus de transition. Ces objectifs de l'action ont été convenus au préalable avec les États Membres et feront l'objet d'un suivi régulier.

L'action succède au « Programme d'appui budgétaire pour la consolidation de l'État au Tchad, phase 3 (ACET3 2018-2021) » qui avait notamment concentré l'effort sur la réforme fiscale et le contrôle de la dépense, la préservation des dépenses prioritaires de réduction de la pauvreté, la mise en œuvre des politiques de sécurité alimentaire, santé publique et nutrition, les investissements publics dans les secteurs sociaux, la stabilité macro-économique et l'appui à la réponse à la crise Covid-19 au Tchad.

## 2. JUSTIFICATION

### 2.1 Contexte

#### **Contexte général**

Le Tchad reste confronté à des crises chroniques complexes (sécuritaires, migratoires, alimentaires et environnementales). La crise Covid-19 a fortement fait diminuer les revenus de l'État, sans oublier l'impact négatif de la chute historique des prix du pétrole en 2020. Le Tchad fait à nouveau face à une crise macro-économique du fait de sa dette et de sa dépendance à ses exportations de pétrole. En juin 2021, le FMI a estimé le gap du budget de l'État à 580 millions USD, avec de probables conséquences néfastes au niveau de la dette qui a atteint un niveau critique. Le taux de croissance du PIB a été de -0,9 % en 2020 contre 5,5 % initialement prévu, après une embellie de 2,9 % en 2019. Le pays dédie une part importante de son budget à la défense et à la sécurité nationale et régionale.

Il est le troisième pays le moins avancé au monde en termes de développement humain (index du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) 2019). Sa population a été estimée en 2020 à 16,3 millions d'habitants, soit une croissance d'environ 50 % au cours de la dernière décennie. Elle est majoritairement jeune, avec 53,3 % de moins de 15 ans. L'espérance de vie est de 53,2 ans, bien inférieure à la moyenne de l'Afrique sub-saharienne (58,5 ans). Le taux de fécondité est très élevé, avec 5,95 enfants par femme (2016) et une croissance démographique annuelle de 3,53 %. Environ 22 % de la population vit en milieu urbain et 78 % en milieu rural dont 3,4 % sont des groupes nomades. Près de 2,4 millions de Tchadiens (soit 15,5 %) se trouvent dans l'extrême pauvreté<sup>1</sup>.

La situation sécuritaire aux frontières avec la Lybie, le Soudan, la République centrafricaine et le bassin du Lac Tchad reste particulièrement préoccupante, avec la présence de plusieurs groupes armés (y compris djihadistes) qui pourraient être tentés de profiter de la crise politique actuelle pour se coaliser. Le pays abrite actuellement plus d'un million de personnes réfugiées et/ou déplacées en lien avec des conflits armés. La crise humanitaire au Lac Tchad reste l'une des plus importantes à l'échelle mondiale.

Le Tchad joue un rôle crucial dans la stabilité et la lutte contre le terrorisme au niveau régional, par sa diplomatie militaire et par le déploiement de son armée au-delà de ses frontières. Le pays est devenu une puissance militaire importante dans la région sahélo-saharienne et un partenaire majeur dans les efforts régionaux déployés en faveur de la sécurité dans le centre du Sahel et dans le bassin du Lac Tchad. Il est prévu que le Tchad continue à assurer la présidence tournante du G5 Sahel jusqu'en février 2022.

#### **Contexte de la transition politique**

Le Tchad se trouve à un tournant majeur dans son histoire, suite à la mort violente du Président Idriss Déby Itno,

<sup>1</sup> Institut national de la Statistique, des Études économiques et démographiques (Tchad)

annoncée le 20 avril 2021 par le porte-parole de l'armée tchadienne, après plus de 30 ans au pouvoir. Ce dernier a également annoncé la mise en place d'un Conseil Militaire de Transition (CMT) présidé par son fils Mahamat Kaka Idriss Déby Itno, suite au renoncement du président de l'Assemblée nationale à assurer l'intérim de la présidence comme le prévoyait la Constitution.

Les nouvelles autorités ont justifié la mise en place du CMT de manière concomitante avec la disparition du Président et sans consultation préalable des partis politiques et des forces vives du pays, en raison des craintes relatives à une possible invasion imminente de la capitale par les rebelles du groupe politico-militaire tchadien du Front pour l'Alternance et la Concorde au Tchad (FACT), impliqué dans les combats associés à la mort du Président Idriss Déby Itno.

La transition ainsi mise en place, est régie par trois organes:

- Le Comité Militaire de transition (CMT) a annoncé qu'il est en charge des grandes orientations de la politique nationale et son président Mahamat Kaka Idriss Déby Itno, à la fois Président de la République et Chef suprême de l'armée. Il promulgue les lois et nomme les membres des autres organes de la transition. En tant que Chef de l'administration, il assure le fonctionnement des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État.
- Le Conseil National de Transition (CNT) est chargé du pouvoir législatif pendant la période de transition, de contrôler l'exécution par le gouvernement des décisions du CMT et de rédiger et d'adopter après référendum, le projet de future Constitution prévue dans le cadre de la transition. Il devra assurer la protection et la promotion des droits humains et des libertés pendant la transition. Le mandat du CNT a été conçu pour prendre fin dès l'installation d'un parlement élu (élections législatives). Les 93 membres du CNT ont été désignés le 24 septembre 2021 (33% de femmes et 67% d'hommes ; 31% de jeunes).
- Le gouvernement de transition qui a été mis en place par le CMT, est dirigé par un Premier ministre civil et présidé par le Président du CMT. Il a été chargé de la mise en œuvre des politiques du CMT et des lois. Il est composé de 40 membres dont 9 femmes et plusieurs anciens ministres du dernier gouvernement du Président Idriss Déby Itno. Il est chargé de l'organisation du dialogue national inclusif, d'un référendum constitutionnel et des élections qui marqueront la fin de la transition. Le premier ministre et le gouvernement de transition ont été nommés respectivement le 26 avril et le 2 mai 2021.

Le cadre juridique qui régit la transition est la Charte de transition publiée dès le décès du Président en date du 21 avril 2021 par le CMT sans consultation publique préalable. Elle concentre l'essentiel du pouvoir entre les mains de son président et prévoit une transition d'une durée de dix-huit mois, jusqu'en octobre 2022, prorogeable une fois. La Charte précise que les dispositions de la Constitution du Tchad, les institutions ainsi que toute la législation et la réglementation en vigueur non contraire à la Charte demeurent applicables et qu'en attendant la mise en place du CNT, les attributions de ce dernier sont temporairement dévolues à l'Assemblée nationale. Dans le même sens, les accords et les traités internationaux précédemment conclus par la République du Tchad restent en vigueur sous réserve de réciprocité. La Charte stipule aussi qu'elle deviendra caduque dès l'adoption d'une nouvelle Constitution par voie de référendum<sup>2</sup> (prévue au cours de la transition).

La Charte prévoit trois étapes majeures de la transition :

- La tenue d'un dialogue national inclusif par le nouveau ministre chargé de la réconciliation nationale et du dialogue, qui est le troisième poste hiérarchique du gouvernement après le Président du CMT et le Premier ministre. Sous sa tutelle, un Comité d'organisation du dialogue national inclusif, mis en place par décret le 2 juillet 2021, dispose de 90 jours pour déposer son rapport au premier ministre, qui pourra le convoquer sur cette base, avec l'accord du président du CMT. Le dialogue annoncé devrait porter sur tous les sujets d'intérêt national, en vue de la mise en place d'un nouveau contrat social. Le Tchad a déjà connu plusieurs processus de dialogue, dont les décisions ont parfois été contestées par l'opposition.
- L'élaboration d'une nouvelle Constitution en vue de son adoption par référendum: Dans ce cadre, un comité, constitué par décret le 13 juin 2021 et présidé par le vice-président du CMT, a été chargé de sélectionner les 93 membres du CNT sur base des candidatures présentées par les partis politiques, les organisations de la société civile, les hautes autorités traditionnelles, les forces de défense et de sécurité, les organisations des jeunes et des femmes, les groupements syndicaux, les personnes vivant avec un handicap, les ordres professionnels et la diaspora. Par décret, les membres du CNT devront être âgés d'au moins 25 ans et les listes des candidats présentées par les différentes composantes doivent comporter au moins 30 % de femmes.

<sup>2</sup> Article 99 de la Charte de transition.

Il est prévu que la population tchadienne soit appelée à s'exprimer par référendum, sur le projet de Constitution qui sera préparé sous l'égide du CNT, sans pour autant être invitée à désigner une assemblée constituante chargée de la rédiger. Une nouvelle Constitution devrait être ainsi adoptée au Tchad si elle obtient l'aval du peuple. La dernière Constitution prévoyait la possibilité d'un référendum pour approuver sa révision, tout en précisant que celle-ci ne peut porter atteinte à l'intégrité du territoire, à l'indépendance, à l'unité nationale, à la forme républicaine et à la laïcité de l'État, au principe de la séparation des pouvoirs, aux droits et libertés fondamentaux des citoyens ou au pluralisme politique.

- La tenue d'élections nationales de sortie de transition: Le président du CMT a lié la tenue des élections nationales à l'issue des dix-huit mois de la transition à deux conditions : la première étant que les Tchadiens parviennent à des larges ententes permettant des progrès rapides, et la seconde étant un soutien financier au dialogue et aux élections fourni par les partenaires internationaux. Avant la disparition du Président Idriss Déby Itno, le pays se préparait à organiser des élections législatives en octobre 2021 et plus tard des élections locales. Ces élections sont désormais suspendues, en attendant la tenue du référendum constitutionnel.

La transition ne fait pas l'unanimité. Certains partis historiques de l'opposition ont rejoint le gouvernement de transition ainsi que le comité chargé de désigner les membres du futur CNT. Le dispositif de la transition est cependant contesté par certains partis politiques et par une partie de la société civile, et a fait l'objet d'importantes manifestations du peuple tchadien. Un Observatoire citoyen de la transition (OCT) a été mis en place par une plateforme d'organisations tchadiennes. Plusieurs acteurs réclament l'organisation préalable d'une conférence souveraine et inclusive. La Conférence épiscopale du Tchad a demandé la tenue du dialogue national inclusif de réconciliation, pour parvenir à l'élaboration d'un projet consensuel de Constitution.

La communauté internationale a exhorté le CMT à adopter des mesures spécifiques pour une transition réussie :

- L'UE, via les déclarations du Haut-Représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité/vice-président de la Commission européenne (HRVP) du 20 et du 27 avril et la résolution du Parlement européen du 20 mai 2021, a demandé que la transition soit menée par des civils, qu'elle ait une durée limitée et qu'elle aboutisse à des élections libres et crédibles dans le respect des droits humains.
- L'Union Africaine (UA) n'a pas suspendu le Tchad. Elle a décidé d'accompagner la transition et a demandé des conditions pour cela au CMT, via le communiqué du Conseil de paix et de sécurité du 14 mai 2021, et notamment : 1/ l'impératif d'un processus de transition inclusif et consensuel dirigé par des civils et l'urgence de réexaminer la Charte de transition dans ce sens, 2/ le respect du délai de dix-huit mois de transition, 3/ le respect de l'engagement des membres du CMT de ne pas se présenter aux prochaines élections nationales, 4/ le besoin d'élaborer un programme de transition assorti d'une Feuille de route, et d'organiser un dialogue national. L'UA a aussi lancé un appel à la communauté internationale, y compris l'UE, pour qu'elle accorde une contribution financière à ses efforts d'accompagnement d'une transition démocratique au Tchad à travers un Mécanisme de soutien financier et technique. Des négociations sont en cours sur une contribution financière de 3 000 000 EUR de l'UE à l'UA dans ce cadre (11<sup>e</sup> FED, *Facilité de Paix pour l'Afrique, Early Response Mechanism*). Cette contribution permettrait notamment de couvrir les activités du Haut Représentant, envoyé spécial de l'UA au Tchad. Ce dernier, Monsieur l'Ambassadeur Basile IKOUEBE a pris ses fonctions le 29 juillet 2021 et a pour mandat d'engager les parties prenantes dans le processus de transition et de s'assurer que les conditions posées pour la transition sont respectées.
- Les Chefs d'État et de gouvernement de la Communauté économique des états de l'Afrique centrale (CEEAC) ont plaidé pour la nomination d'un gouvernement de large ouverture au Tchad dirigé par un premier ministre civil, ainsi que pour la tenue d'un dialogue national inclusif (sommet extraordinaire du 2-4 juin 2021).

#### **Autres actions de l'UE d'appui à la transition**

L'action fait partie d'un paquet d'actions d'appui à la transition démocratique au Tchad sous l'instrument IVCDCI. Des synergies et des complémentarités seront assurées, en particulier pour les actions suivantes :

- Instrument contribuant à la Stabilité et à la Paix (IcSP)-European Resources for Mediation Support (ERMES : III) : Assistance technique de court terme au Ministère chargé de la Réconciliation nationale et du Dialogue, pour la médiation (100 000 EUR).
- IVCDCI-Rapid Response Pillar : « Support à la médiation et au dialogue (3 000 000 EUR) ». L'action, en cours de formulation, consiste en la mise en place d'une assistance technique au ministère de la réconciliation

nationale et du dialogue pendant dix-huit mois, et vise à faciliter : 1/ les efforts de médiation entre les différentes parties et 2/ la préparation et la mise en œuvre du dialogue national inclusif sur la base des principes démocratiques. Cette action est également susceptible de poser les premiers jalons pour un appui à l'élaboration d'un projet de Constitution.

- FED-Facilité de la Paix pour l'Afrique, via le Mécanisme de Réponse Rapide de l'UA : « Support to the AU-Led Support Mechanism (AU-SM) for the political transition in Chad », avec une contribution à l'UA estimée à 3 000 000 EUR, en cours de négociation. L'action vise les résultats suivants : 1/ soutien au développement de politiques stratégiques et de programmes, en relation avec les processus du dialogue national inclusif, de rédaction de la Constitution et des réformes électorales ; 2/ renforcement des capacités dans des domaines stratégiques liés à la gouvernance, la paix et la sécurité, ainsi que la résilience aux conflits violents ; 3/ établissement de mécanismes de coordination sous le leadership de l'UA, y compris le déploiement d'un Haut Représentant et Envoyé spécial.

### **Actions complémentaires dans le domaine de la gouvernance électorale et démocratique**

- IVCDCI/PIP-Tchad : « Appui à la tenue du référendum constitutionnel et des élections présidentielles (16 000 000 EUR) ». Ses objectifs spécifiques sont : 1/ appuyer la tenue dans les délais d'un référendum constitutionnel et l'organisation d'un processus électoral (élections présidentielles) libre, inclusif, crédible et conforme aux standards internationaux, de sortie de la transition politique ; et 2/ promouvoir un rôle actif des organisations de la société civile dans le suivi du processus électoral de sortie de transition. Le premier objectif spécifique de l'action sera mis en œuvre à travers une contribution au panier commun du PNUD. L'UE proposera le couplage des calendriers électoraux relatifs aux élections présidentielles et législatives, en vue de faciliter des économies d'échelle pour les autorités de transition et de promouvoir un taux de participation important.
- FED/PIN-Tchad: « Projet d'appui au Parlement et aux processus électoraux (PAPPE, 8 500 000 EUR) » : L'action a été adoptée en 2019 mais elle n'a pas encore été lancée. Elle devrait être mise en œuvre par la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Ses objectifs spécifiques sont l'amélioration de la gouvernance inclusive et la transparence des processus électoraux, ainsi que l'efficacité des fonctions de contrôle de l'exécutif, exercées par l'Assemblée nationale.
- FED/PIN-Tchad : « Programme d'appui à la crédibilité et à la transparence des élections législatives au Tchad (PAPEL-ACTET, 10 000 000 EUR) », à mettre en œuvre via une contribution au panier commun du PNUD. Ses objectifs spécifiques sont : 1/ le processus électoral est mieux préparé et organisé par les organes chargés de la gestion des élections ; 2/ les risques de tensions sont désamorçés, les droits humains et le dialogue politique sont respectés ; 3/ les citoyens, dont les jeunes et les femmes participent de manière plus effective au processus électoral. Les élections législatives, initialement prévues en 2015, puis programmées pour 2019, n'ont pas encore eu lieu. La dernière date annoncée était en 2021, mais ce processus a été suspendu avec la mise en place du Conseil militaire de transition au Tchad en avril 2021.

## 2.2 Analyse des problèmes

### **Éligibilité de l'appui budgétaire**

La combinaison de la faiblesse des capacités, du manque de diversification, du déficit de transparence et des chocs répétés (sécurité alimentaire, sécurité, volatilité des prix du pétrole, crise du Covid-19) a laissé le Tchad continuellement vulnérable et avec de lourdes difficultés pour maîtriser ses finances et atteindre une croissance durable et inclusive. Dans la conjoncture actuelle, après la crise du Covid-19 et le décès du Président Déby, les autorités devront déployer des efforts prononcés pour récupérer les acquis antérieurs :

- Politique publique: Le bilan de la mise en œuvre du Plan National de Développement (PND) 2017-2021 a été modeste de manière générale, avec quelques avancées en matière d'accès à l'eau potable et à la scolarisation. La mise en œuvre du PND a été fortement impactée par la crise Covid-19 et les événements politiques récents. Le PND en cours expire fin 2021 et l'adoption de son successeur a été retardé par la situation politique actuelle. Le PNUD appuie le gouvernement dans l'adoption du prochain Plan National de Développement qui devrait se faire au plus tard au premier trimestre 2022.

- **Stabilité macroéconomique:** Après la dernière restructuration de sa dette en 2018, le Tchad se trouve encore une fois dans une situation d'une dette publique insoutenable. Malgré les avancées en matière de viabilité budgétaire depuis 2018, la crise Covid-19 en 2020 a démontré à nouveau la vulnérabilité du pays aux chocs externes. Un nouveau programme Fonds monétaire international (FMI) sera adopté dès que les conditions préalables seront remplies, y compris un accord de restructuration de la dette avec les bailleurs bilatéraux officiels et les bailleurs du secteur privé. Les négociations avec le secteur privé sont actuellement en cours. Étant donné le manque actuel de liquidités, les dépenses sociales et d'investissement, déjà d'un niveau assez faible, ont été diminuées, et l'État pourrait avoir du mal à payer les salaires de son personnel.
- **Gestion des finances publiques et transparence budgétaire:** La Stratégie de développement et de modernisation de la gestion des finances publiques en cours devrait être remplacée par une version plus actualisée, mais la nouvelle stratégie, dont le projet est disponible depuis 2019, n'est pas encore validée. Des progrès significatifs en matière de transparence et contrôle budgétaire ont été rendus possibles grâce au soutien de l'UE à la Chambre des Comptes et à la Direction Générale du Budget (DGB) à travers le programme d'appui budgétaire précédent (ACET3). Cependant, sans financement budgétaire, il serait très difficile pour cette institution de continuer à produire un travail de qualité.

Avec tous ces défis, il est crucial d'aider le gouvernement du Tchad à fournir les services de bases à la population, ce qui n'est pas assuré à ce stade. Des dons et du renforcement des capacités sont nécessaires même pour les fonctions de base de l'État, comme le paiement des biens et des services.

### **Transition politique**

Le Tchad se trouve au carrefour des conflits du centre du continent africain, étant donné sa situation de pivot au milieu de six autres pays affectés par des crises sécuritaires (Libye, Niger, Nigéria, Cameroun, République centrafricaine, Soudan). À l'heure actuelle, toute crise politique au Tchad a le potentiel d'entraîner une détérioration de la situation sécuritaire de chaque pays voisin. Cela pourrait se traduire dans la circulation effrénée d'armes dans la région à partir des zones de guerre voisines, l'afflux de terroristes et de milices étrangères et la possibilité de transformer la région en une plaque tournante du terrorisme international à partir de laquelle, d'autres pays pourraient être déstabilisés. La promotion d'une culture démocratique, la construction d'un État de droit, une justice efficace au service des citoyens et un partage équilibré des ressources nationales, sont donc nécessaires pour assurer la stabilité du pays et de la région dans le long-terme.

La communauté internationale partage l'avis que la transition politique pourrait représenter une opportunité pour mettre en place les réformes permettant une réelle transformation démocratique, en ligne avec les communiqués de l'UA du 22 avril et du 14 mai 2021.

L'UE et les États membres se sont accordés sur un nombre d'objectifs à l'égard de la transition au Tchad (note sur l'engagement de l'UE au Tchad, validé lors du COPS du 26 mai 2021) :

- La tenue d'un véritable dialogue inclusif
- Une transition limitée dans le temps, respectueuse des libertés fondamentales
- La tenue d'un processus électoral crédible
- Guidée par une Feuille de route et un cadre de redevabilité renforcé

Pour appuyer l'atteinte de ces objectifs et poser les jalons pour une transformation démocratique au Tchad, il est essentiel que l'inclusivité et le respect des droits humains et des libertés fondamentales soient le fil conducteur de la transition, et notamment dans les trois étapes qui seront couvertes par l'appui budgétaire: 1/ le dialogue national inclusif ; 2/ l'élaboration du projet de Constitution ; 3/ l'élaboration d'un cadre légal propice à un processus électoral crédible, transparent et inclusif.

La transition connaît à l'heure actuelle un nombre de défis importants en matière d'inclusion et de respect des droits humains :

- **Charte de transition :** La Charte actuelle concentre tous les pouvoirs dans le CMT. Les partis politiques et les forces vives du pays ont été exclus de sa rédaction et de son adoption. La Charte pourrait être amendée avant l'approbation d'une nouvelle Constitution par référendum, pour qu'elle permette de garantir, de promouvoir et de protéger les droits politiques et civils de tous les Tchadiens. Le Président du CMT a le pouvoir de revoir la Charte.

- Feuille de route de transition<sup>3</sup>, qui fournit le cadre de travail du processus de transition autour notamment du dialogue national inclusif, de l'élaboration d'un projet de Constitution, du référendum constitutionnel et des élections nationales, qui mettront un terme au processus de transition. La Feuille de route de la transition a été adoptée par le gouvernement en août 2021 (décret n° 220/PCMT/PMT/SGG/2021). Elle couvre la période entre avril 2021 et septembre 2022 et se décline en trois axes stratégiques: 1/ le renforcement de la sécurité et de la défense, 2/ l'organisation du dialogue national, consolidation de la paix et de l'unité nationale et 3/ le renforcement de l'État de droit et de la bonne gouvernance. La Feuille de route comporte plus d'une centaine d'actions pour la mise en œuvre de la transition. Le budget présenté dans la Feuille de route s'élève à 996.56 millions FCFA, dont 841.29 millions FCFA à mobiliser auprès du budget de l'État et/ou des partenaires financiers du Tchad. La Feuille de route précise le calendrier des étapes clés de la transition : la tenue du dialogue national inclusif est prévue pour novembre/décembre 2021 ; l'élaboration du projet de nouvelle Constitution est prévue en janvier/février 2022 ; le référendum constitutionnel est prévu en avril 2022 ; et les élections présidentielles en septembre 2022.
- Dialogue national inclusif : Il existe un consensus au Tchad et parmi la communauté internationale sur le besoin de mettre rapidement en place un dialogue national inclusif et un processus de réconciliation pour débattre de la transition et de la future direction politique du Tchad, sans exclusion d'aucune partie prenante. C'est aussi l'occasion d'aborder les défis structurels sous-jacents tels que les clivages ethno-religieux et la gestion des ressources naturelles. Cette étape est cruciale pour une transition harmonieuse, transparente et crédible. Le CMT a cependant, exprimé son opposition à y inclure certains groupes politico-militaires tchadiens. Une participation importante de l'opposition politique civile n'est pas assurée, étant donné la nature non-inclusive de la transition pour le moment. En 2018 et 2020, deux conférences nationales inclusives destinées à revoir la Constitution et à créer/renforcer la quatrième République, avaient été organisées sans la participation des principaux partis d'opposition et de certains responsables de la société civile.
- Nouvelle Constitution : Il semble exister un large consensus au sein de la classe politique et de la société civile sur le besoin de remplacer la dernière Constitution, considérée comme un cadre juridique incomplet et déficient dans sa structure et sa substance. Le principe de la séparation des pouvoirs et la garantie des libertés publiques devront être renforcés dans la future Constitution, de manière à permettre des avancées démocratiques importantes. Par ailleurs, l'espace de la société civile tchadienne a été réduit dans le cadre de la législation de 2018, qui impose une série d'obligations aux ONGs tchadiennes et internationales qui sont opérationnelles au Tchad.
- Cadre légal pour les élections: les lois électorales, notamment le code électoral, la loi sur la composition de l'Assemblée nationale et la Charte des partis politiques, méritent une révision afin qu'elles puissent favoriser un processus électoral transparent, inclusif et crédible. Concernant la transparence, la publication des résultats bureau de vote par bureau de vote et une compilation des résultats au niveau régional apporterait une plus-value déterminante. S'agissant de la crédibilité, des règles assouplies pour l'accréditation des partis politiques et un recours mesuré et encadré au vote par dérogation sont essentiels. Enfin concernant l'inclusivité, une meilleure participation et représentation politiques des femmes, associé à la délimitation de circonscriptions électorales équivalentes, basée sur un nombre équivalent d'électeurs, est incontournable.

Les élections nationales pourront être appuyées par deux autres actions de l'UE : « Appui à la tenue du référendum constitutionnel et des élections présidentielles » IVCDCI /PIP Tchad, et le programme d'appui à la crédibilité et à la transparence des élections législatives au Tchad (PAPEL-ACTET) du 11<sup>e</sup> FED/Programme indicatif national (PIN) Tchad, qui est toujours disponible.

#### **Identification des principales parties prenantes et des questions institutionnelles et/ou organisationnelles correspondantes (mandats, rôles potentiels et capacités) à couvrir par l'action :**

Les principales parties prenantes pour ce contrat d'appui à la consolidation de l'État sont :

- Conseil national de transition (CNT)
- Primature
- Ministère chargé de la réconciliation nationale et du dialogue
- Ministère de l'économie et de la planification du développement (MEPD), dont le Ministre est Ordonnateur National du FED
- Ministère des finances et du budget (MFB)
- Ministère de la santé publique et de la solidarité nationale

<sup>3</sup> Adoptée par décret le 6 août 2021

- Ministère de l'éducation nationale et de la promotion civique
- Institut national de la statistique, des études économiques et démographiques (INSEED)
- Cour des Comptes (contrôle externe)

L'action vise un impact au niveau de l'ensemble de la population tchadienne et en particulier les groupes les plus vulnérables (couches sociales défavorisées dépendant de sources de revenus précaires), les femmes, les jeunes et les enfants.

## 2.3 Autres domaines d'évaluation

### 2.3.1 Politique publique

#### **Plan National de Développement (PND)**

Le PND 2017-2021 met en œuvre la stratégie « Vision 2030 : le Tchad que nous voulons », qui vise à faire du Tchad une puissance régionale émergente à l'horizon 2030, en ligne avec l'Agenda 2063 de l'UA. Le PND est conçu pour être une fondation pour deux futurs PND pouvant guider le Tchad pour l'atteinte de ses objectifs pour 2030.

L'analyse diagnostique dans le cadre de la formulation de ce PND 2017-2021 a permis d'identifier les enjeux majeurs pour la matérialisation de la Vision 2030:

- l'unité nationale, la paix et la sécurité
- la gouvernance et l'État de droit
- la démographie
- la dépendance au pétrole et la diversification économique
- le déficit d'infrastructures économiques et sociales
- la conservation des ressources naturelles et le changement climatique
- le capital humain pour impulser le développement

Le budget prévisionnel du PND s'élève à 5 538,23 milliards de FCFA. Trois rapports de suivi du PND ont été élaborés pour les années 2017, 2018 et 2019. Une revue à mi-parcours de la période 2017-2018 a été validée en septembre 2020. D'après le Rapport National de Suivi du PND pour l'année 2019, les décaissements depuis le début de la mise en œuvre du PND jusqu'à fin 2019, s'élèvent à 3 257,18 milliards de FCFA sur un montant total de 4 729,95 milliards de FCFA promis par 22 Partenaires techniques et financiers à la Table ronde de Paris de septembre 2017, soit un taux de décaissement de 71 %. Le rapport global sur la mise en œuvre du PND 2017-2021 n'est pas encore disponible.

Sur les 648 actions planifiées, 336 ont été achevées, soit un taux d'exécution global de 52 % depuis le début de sa mise en œuvre. L'exécution du PND sur la période 2017-2019 a permis d'améliorer le niveau de certains indicateurs stratégiques comme l'accès à l'eau potable de 52 % en 2015 à 61,85 % en 2019 et l'accès à scolarisation primaire de 70 % en 2017 à 84,10 % en 2019, se rapprochant ainsi de la cible de 86,90 % en 2021. La mise en œuvre du PND a été ralentie par la crise Covid-19 et par la mise en place de la transition politique.

La mise en œuvre du PND s'appuie sur une Cellule dédiée au suivi-évaluation des projets et programmes qui y contribuent. Créée en 2018, sous la tutelle du ministère de l'économie et de la planification du développement, cette Cellule est un organe administratif jouant un rôle essentiel dans la coordination de la mise en œuvre du PND. Elle rencontre cependant des difficultés importantes par manque de financement de la part de l'État pour son fonctionnement.

Le prochain PND pour la période 2022-2026, conformément à la Vision 2030, a été annoncé par le ministère de l'économie et de la planification du développement (MEPD). Il couvrirait les mêmes axes que celui du PND en cours et il serait élaboré avec l'appui du PNUD, mais le processus a été interrompu suite à la mise en place de la transition politique au Tchad. Les travaux pourraient néanmoins s'achever d'ici la fin de l'année 2021 avec une éventuelle adoption début 2022.

Pour ce qui concerne le système statistique, l'INSEED (Institut National des Statistiques) manque de capacités pour produire des données fiables et de qualité. Un appui complémentaire pourrait être envisagé, assorti d'un dialogue sur les politiques, afin de promouvoir un renforcement de ses ressources humaines et son financement par l'État.

#### **Feuille de route de transition (FdR)**

Le gouvernement de transition a adopté une Feuille de route (FdR), qui comporte les actions que le gouvernement prévoit de mettre en œuvre pour effectuer la transition du pouvoir au travers des élections présidentielles prévues en septembre 2022. Cette durée correspond à la demande qui a été faite par la communauté internationale (UA, UE, États Membres)

aux autorités de transition, de faire le nécessaire pour mettre en œuvre la transition endéans les 18 mois suivant la mort du Président Déby (avril 2021).

La FdR s'est fixée le double objectif *d'assurer la continuité de l'État et de mettre en œuvre les actions de la transition, tout en respectant les engagements bilatéraux et multilatéraux du Tchad*, à travers trois axes d'intervention:

- 1) Renforcement de la sécurité et de la défense
- 2) Organisation du dialogue, consolidation de la paix sociale et de l'unité nationale
- 3) Renforcement de la bonne gouvernance et de l'État de droit (y compris l'élaboration et la validation par référendum d'une Constitution et l'élaboration et l'adoption d'un code électoral consensuel)

La FdR prévoit que les trois axes soient liés dans un ordre chronologique successif, selon lequel les actions de l'axe 1 seront nécessaires pour l'organisation du dialogue national inclusif de l'axe 2, qui conduira quant à lui à l'axe 3 et, ensuite, à l'organisation d'un référendum constitutionnel et des élections générales libres et transparentes.

Les axes 2) et 3) de la FdR sont ceux pour lesquels les efforts de l'action sont les plus pertinents.

La FdR s'aligne avec les politiques et les stratégies suivantes :

- Le PND 2017-2021
- La Vision 2030: le Tchad que nous voulons
- Les objectifs de développement durable (ODD)
- Les objectifs de l'Agenda 2063 de l'UA

Le tableau ci-après indique les liens des axes 2) et 3) de la FdR avec lesdites politiques et stratégies :

Axe FdR	Vision 2030	Axe PND 2017-2021	ODD	Objectifs Agenda 2063
2/ Organisation du dialogue et consolidation de la paix sociale et de l'unité nationale	E1/ Renforcer et consolider l'unité nationale, la paix, la justice, l'équité et la cohésion sociale	A2/ Renforcement de la bonne gouvernance et de l'État de droit	16	1, 4, 10, 12, 19, 20
3/ Renforcement de la bonne gouvernance et de l'État de droit	E2/ Promouvoir la gouvernance	--	5, 10, 13	8, 9, 14, 15

La version actuelle de la FdR comporte un budget pour chaque axe, ainsi qu'un chronogramme sommaire de mise en œuvre des actions déclinées dans chaque axe.

La Feuille de route accorde un poids important au domaine de la défense et de la sécurité et comporte aussi une part importante du budget pour des frais de fonctionnement de défense et de sécurité (environ deux tiers du budget). L'UE et les États Membres avec présence diplomatique au Tchad, ont sollicité le gouvernement pour joindre au document de Feuille de route une annexe opérationnelle qui comporte uniquement les étapes clés de la transition politique de la Feuille de route (dialogue national, réforme constitutionnelle, élections nationales), en vue de faciliter le dialogue politique sur l'avancement du processus de la transition.

Étant donné que l'objectif de cette action est de soutenir la transition politique, la Feuille de route sera considérée comme la stratégie principale à évaluer dans le cadre de ce contrat d'appui budgétaire au niveau de l'évaluation de l'éligibilité de la politique publique. En outre, le PND 2017-2021 et son successeur seront également suivis de près, notamment à travers du dialogue sur les politiques. À partir de 2022, l'analyse de la politique publique sera également potentiellement basée soit sur la prolongation du PND actuel, soit sur son successeur, qui est en cours d'élaboration.

En conclusion, le critère d'éligibilité en matière de politique publique est considéré comme atteint. Par conséquent, la Commission pourra soutenir cette politique dans le cadre de ce contrat.

### 2.3.2 Politique macroéconomique

Enregistrant une reprise progressive, bien que modeste, avant la crise Covid-19, l'économie du Tchad a été sévèrement touchée en 2020 par le double choc de la pandémie Covid-19 et la chute du prix de pétrole. L'impact macroéconomique de la crise Covid-19 combiné à la chute du baril du pétrole et à la crise sécuritaire et alimentaire ont eu pour conséquence une croissance négative à hauteur de -0.3% (contre 5,5 % prévue avant la pandémie) et un solde budgétaire de -0,7% du PIB (contre +2,2 % prévu avant la pandémie) en 2022. Le FMI estime que les coûts de la crise sont estimés à 7,0 % du PIB non pétrolier. Une reprise, avec un taux de croissance de 4,4 %, a été prévue en 2021, mais l'incertitude liée à la transition politique et le retard dans le processus de restructuration de la dette devrait peser négativement sur les perspectives de croissance et le retour d'une reprise économique en 2021. En ce qui concerne les finances publiques, les recettes ont enregistré une hausse en 2020, en raison des paiements de l'impôt

sur les sociétés par une grande compagnie pétrolière et de la bonne tenue des recettes douanières et de TVA, ainsi que les dépenses, pour faire face à la pandémie d'une part et aux menaces sécuritaires d'autre part.

Le Tchad a bénéficié d'un programme triennal au titre de la **Facilité Élargie de Crédit (FEC) du FMI** pour la période 2017-2020 d'un montant de 224,32 millions de droits de tirage spécial (DTS), soit 312,1 millions de dollars. Ce Programme a permis au pays de rétablir la viabilité des finances publiques et de la dette, même s'il reste de grands défis à relever pour la restauration des équilibres macroéconomiques qui se sont détériorés avec la chute des prix du pétrole, la pandémie Covid-19 et les dépenses sécuritaires de l'État pour la lutte antiterroriste dans la sous-région et dans le Sahel.

Un nouveau programme économique quadriennal (2021-2025) au titre de la Facilité Élargie de Crédit (FEC) et du Mécanisme Élargi de Crédit (MEDC) pour un montant de 560 millions USD, est en train d'être négocié entre le FMI et le gouvernement. L'adoption de ce programme par le Conseil d'administration du FMI dépendra cependant, d'un accord préalable des bailleurs de l'aide au développement et créanciers privés pour la restructuration de la dette publique tchadienne qui est, pour le moment, insoutenable. Dans ce contexte, le Tchad était le premier pays à demander la restructuration de sa dette dans le cadre du cadre commun mis en place par le groupe G20 en novembre 2020. Même si un accord avec les bailleurs du G20 a été conclu, la négociation avec les créanciers privés, qui, selon le cadre commun, devraient accepter les mêmes conditions de restructuration de leur dette, n'est pas encore finalisée.

Dans le cadre du programme du FMI (2021-2025), le gouvernement s'engage à accroître les recettes non pétrolières, qui demeurent faibles. Le programme vise une augmentation des recettes fiscales non pétrolières d'environ (2 points) de pourcentage du PIB non pétrolier d'ici 2024 pour atteindre 10,3 % du PIB non pétrolier. L'augmentation des recettes non pétrolières est conditionnée par une amélioration de la gestion de la TVA et la modernisation des directions des impôts et douanes, notamment grâce à la poursuite de l'informatisation et l'optimisation des exemptions.

Le Tchad a bénéficié en avril 2021 d'une tranche de 4 millions SDR du Catastrophe Containment and Relief Trust (CCRT) pour l'allègement du service de la dette dû au FMI, avec une contribution financière de l'UE. Le pays devrait bénéficier d'une autre tranche de 4 millions SDR au cours du dernier trimestre de 2021, à laquelle l'UE a aussi contribué.

La dernière Loi des Finances adoptée, la **Loi des Finances initiale (LFI) 2021** contient des dispositions afin de soutenir le secteur privé et en particulier le secteur de l'agro-industrie et l'emploi des jeunes. Elle contient également un certain nombre de mesures pour soutenir les secteurs sinistrés par la Covid-19, y compris des exonérations fiscales. Plusieurs mesures ont été également annoncées dans le cadre de la sécurisation des recettes fiscales, y compris l'exigence du Numéro d'Identification Fiscale (NIF) lors de toute opération industrielle et commerciale.

L'exécution des LFI au Tchad est caractérisée par une faible exécution des dépenses sociales hors salaires et un nombre important des dépenses sans ordonnancement (DAO). Ces points font l'objet des programmes du FMI. De plus, le gouvernement a eu du mal à maîtriser sa masse salariale. Dans la LFI 2021 les dépenses de personnel sont estimées à environ 47,2 % des recettes fiscales, un pourcentage qui devrait augmenter dans la **Loi des Finances rectificative (LFR) 2021**. En 2020 la masse salariale a été estimée à 69,4 % des recettes fiscales dans la LFR contre 52 % dans la LFI, ce qui représente une augmentation considérable. Par ailleurs, l'exécution de la LFI 2021 a été suspendue par la mise en place de la transition politique et par le retard dans l'approbation d'un nouveau programme FMI 2021-2025. La LFR 2021 est en cours d'élaboration à l'heure actuelle.

En conclusion, l'adoption du nouveau programme avec le FMI après l'accord sur la restructuration de la dette permettra de confirmer que le pays poursuit une politique axée sur la stabilité macroéconomique et que ce critère d'éligibilité de l'appui budgétaire de l'UE pourrait être atteint.

### 2.3.3 Gestion des finances publiques

L'évaluation au titre de l'initiative relative aux dépenses publiques et à la responsabilité financière (PEFA) 2017 adoptée en octobre 2018, montre une situation des finances publiques extrêmement faible. En comparaison avec le rapport précédent de 2009, il y a eu une dégradation des performances de dix indicateurs, y compris des indicateurs concernant la fiabilité du budget et l'exécution budgétaire. Il y avait des progrès dans deux indicateurs seulement en ce qui concerne le processus de préparation du budget et l'examen des budgets par le pouvoir législatif. Le renforcement des capacités et l'appui technique externe est nécessaire pour la mise en œuvre des réformes envisagés

dans le Plan d'Action pour la modernisation des finances publiques (PAMFIP). À cet égard l'Union européenne appui la mise en œuvre de ce plan à travers le volet d'accompagnement des précédents programmes d'appui budgétaire.

Le Tchad a adopté une **Stratégie de développement et de modernisation de la gestion des finances publiques (SDMFP)** en 2013. Elle est assortie de deux **Plans d'action pour la modernisation des finances publiques (PAMFIP)** pour la période 2013-2021 (2013-2016 et 2017-2021). Le PAMFIP 2017-2021 est toujours d'actualité et devrait être mis à jour pour prendre en compte les résultats du diagnostic PEFA 2017, adopté en octobre 2018. Ce travail d'actualisation a été fait à travers un appui technique du FMI et de la Banque Mondiale. La nouvelle Stratégie SDMFP a été élaborée depuis 2019 mais reste en attente d'adoption technique et politique. L'adoption a été reportée plusieurs fois à cause de la crise Covid-19 et la mise en place de la transition politique, mais son adoption est prévue d'ici la fin 2021. Elle devrait couvrir une période de six ans à travers de deux plans d'action triennaux. Elle sera un repère structurel du futur programme du FMI.

Les objectifs stratégiques dans cette nouvelle stratégie sont :

- Objectif stratégique 1 : Renforcer la gestion et la gouvernance fiscales
- Objectif stratégique 2 : Assurer l'exhaustivité, la crédibilité et la prise en compte des politiques publiques dans la préparation du budget
- Objectif stratégique 3 : Améliorer l'exécution du budget et du contrôle intégré
- Objectif stratégique 4 : Moderniser et assurer la transparence des commandes publiques
- Objectif stratégique 5 : Améliorer la couverture et la qualité de l'information financière et comptable
- Objectif stratégique 6 : Adapter les systèmes d'information aux nouvelles réformes
- Objectif stratégique 7 : Renforcer la surveillance interne et externe de la gestion des finances publiques

Même si plusieurs réformes des finances publiques annoncées pour cette année n'ont pas pu être mises en œuvre à cause des récents événements liés à la disparition du Président Idriss Déby Itno, la réforme relative au système informatique des opérations financières avec l'acquisition et l'exploitation du **Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP)** est toujours en cours et devrait être opérationnel d'ici peu, selon les autorités. Cette réforme viserait à assurer une gestion efficace, responsable, sécurisée et transparente des finances publiques, grâce à une informatisation intégrée des opérations financières. Ce système a été importé du Rwanda et son installation est en train d'être faite sous l'égide d'experts rwandais. En outre, la mise en œuvre du SIGFiP doit permettre au Tchad de consolider le processus de passage du budget-moyens au budget-programme, dans lequel il s'est engagé depuis 2017<sup>4</sup>. Atteint à l'horizon 2022 selon les prévisions des autorités, ce processus accroîtra très sensiblement la redevabilité du pays en termes d'utilisation des dépenses publiques.

En matière de mobilisation de ressources domestiques, le ministère des finances et du budget a annoncé que la mise en place des mesures suivantes, pour répondre aux nombreuses urgences du gouvernement de la transition :

- continuer la modernisation, l'information et la digitalisation de l'ensemble des services des régies financières pour une couverture complète du territoire national ;
- mettre en place un dispositif efficient d'audits fiscaux grâce à un renforcement de la collaboration entre les directions des impôts et des douanes ;
- parachever le processus de dématérialisation intégrale du circuit de recouvrement des recettes publiques tout en veillant à mieux sécuriser celles-ci ;
- explorer les potentialités de mobilisation des ressources par la recherche des niches de recettes notamment en ce qui concerne le recouvrement des taxes foncières et l'élargissement d'assiettes fiscales ;
- améliorer la gestion de la TVA en optimisant les exemptions.

En matière des dépenses publiques des années 2021 et 2022, le gouvernement pourrait donner priorité à la défense et à la sécurité et à la mise en œuvre de la Feuille de route de transition. Dans cette ligne, les dépenses publiques seront orientées prioritairement pour :

- faciliter la mise en place et/ou l'opérationnalisation des organes de transition ;
- organiser le dialogue national, le référendum constitutionnel et les élections générales ;
- privilégier les dépenses devant stimuler les secteurs productifs.

En outre, il faut réduire progressivement les dépenses liées à la réponse de la crise Covid-19 pour les réallouer en soutien aux secteurs sociaux.

<sup>4</sup> Fortement soutenu par le programme d'assistance technique de l'ACET2

La volonté des autorités d'actualiser la stratégie PAMFIP 2017-2021 en élaborant une nouvelle, témoigne de leur volonté à agir dans la mise en œuvre des réformes liées à la gestion des finances publiques. La transition pourrait encore retarder l'adoption de la nouvelle Stratégie. Bien qu'attendue depuis 2019, l'appui technique prévu sous le futur programme du FMI et le fait que l'adoption de la Stratégie soit un repère structurel du futur programme du FMI, devrait assurer son adoption rapide.

En conclusion, pour le maintien de ce critère d'éligibilité, le gouvernement devrait faire des progrès dans l'adoption d'une nouvelle stratégie pluriannuelle de réformes en matière de gestion des finances publiques.

#### 2.3.4 Transparence et contrôle du budget

Le pays a fait des efforts considérables en matière de transparence budgétaire ces dernières années. Le ministère des finances et du budget met de plus en plus à la disposition du public les documents budgétaires. Ceci a amélioré la note sur la transparence budgétaire de l'OBI (Open Budget Index) qui est passé de 2/100 en 2017 à 14/100 en 2019.

La **participation du public au processus budgétaire** n'existe pas pour l'instant, et donc c'est un aspect que le gouvernement devrait s'atteler à améliorer pour renforcer le budget ouvert. La publication régulière du budget citoyen ces dernières années est un signe positif en matière de transparence budgétaire, il faudrait juste s'assurer que cela ne soit pas interrompu à cause d'un éventuel manque de financement dans les années à venir. Le dernier « Fiscal Transparency Report » publié le 25 juin 2021 par le gouvernement américain, souligne que le gouvernement tchadien a publié son budget voté dans un délai raisonnable, mais pas son projet de budget. Le gouvernement a également produit, dans un délai raisonnable, un rapport de fin d'année, mais il manque de détails sur les dépenses au niveau de chaque ministère sectoriel.

En matière de **transparence du secteur extractif**, le rapport de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) du Tchad de 2018 est publié sur le site de l'ITIE ([itie-tchad.org](http://itie-tchad.org)) depuis le 31 décembre 2020, conformément à l'échéance fixée par l'ITIE international pour sa publication.

Pour ce qui concerne la **transparence budgétaire**, le Tchad a un score de 31/100 en 2019 sur l'Open Budget Index (OBI) et concernant le contrôle budgétaire, la Cour des Comptes a fourni beaucoup d'efforts en matière de contrôle externe depuis 2019 même si tous les rapports ne sont pas élaborés dans le délai requis.

Malgré ces avancées, il reste des faiblesses considérables dans la transparence budgétaire et la gestion des fonds, notamment les fonds liés à la crise Covid-19. **L'exécution de dépenses sociales** hors salaires en 2019 était extrêmement faible, et cette tendance ne s'est probablement pas modifiée dans le contexte Covid-19 de 2020. Par ailleurs, le gouvernement s'est engagé à soumettre les dépenses liées à la crise Covid-19 à un audit ex-post de conformité, à réaliser par un cabinet international avant la fin de l'été 2021. Des termes de références ont été partagés avec les partenaires techniques et financiers (PTF) du Tchad, mais il semble que le gouvernement n'a pas encore entamé le processus de sollicitation d'un cabinet international.

Même si le point d'entrée est atteint en termes de la publication de la loi des finances en ligne, il existe un nombre important de faiblesses en matière de transparence budgétaire qui pourraient être traitées par cette action, à travers l'appui complémentaire prévu (assistance technique dans le domaine de la gestion des finances publiques) et le dialogue sur les politiques de l'appui budgétaire.

En conclusion, la documentation budgétaire pertinente a été publiée et le critère d'éligibilité est rempli. La publication des documents pertinents ultérieurs sera considérée pour les décaissements à réaliser au titre de ce programme.

### 3. DESCRIPTION DE L'ACTION

#### 3.1 Objectifs et Produits

##### Objectifs général et spécifiques

L'objectif général (impact) de cette action est: Soutenir la République du Tchad dans ses efforts de mise en place d'un ordre constitutionnel et démocratique, et de consolidation de l'État.

Les objectifs spécifiques (OS) (résultats) de cette action sont:

- **OS 1** : Appuyer les étapes clés de la transition vers la démocratie, dans le respect des droits humains et des libertés fondamentales.
- **OS 2** : Maintenir la stabilité macroéconomique et appuyer des fonctions essentielles de l'État, y compris en relation avec les services de base pour la population.

## Produits induits

Les produits de cette action contribuant aux objectifs spécifiques (effets attendus) correspondants sont les suivants :

### *Pour l'objectif spécifique 1*

- **Produit induit 1.1** : Les étapes fondamentales de la Feuille de route de transition, relatives au dialogue national inclusif, à l'élaboration d'un projet de Constitution et à l'élaboration d'un cadre légal propice aux élections nationales, sont mises en œuvre (y compris avec la société civile).

### *Pour l'objectif spécifique 2*

- **Produit induit 2.1** : La poursuite, pendant la période de transition, des réformes en matière de stabilité macroéconomique, de gouvernance et des politiques publiques est assurée.
- **Produit induit 2.2** : Les réformes nécessaires en matière des finances publiques et de transparence budgétaire sont poursuivies.

## Produits directs

- **Produit direct 1** : Accroissement du volume d'aide extérieure disponible dans le budget national.
- **Produit direct 2** : Le dialogue politique sur la transition et le dialogue sur les politiques, est renforcé.
- **Produit direct 3** : Monitoring des indicateurs de performance et de mise en œuvre de la Feuille de route de transition, des équilibres macroéconomiques, de la gestion des finances publiques et de la transparence budgétaire.
- **Produit direct 4** : Des capacités des institutions et des autorités sont améliorées (appui complémentaire).

## 3.2 Activités indicatives

### **Appui budgétaire**

- **Des transferts financiers** d'un montant total maximal de 34 000 000 EUR d'appui budgétaire sur deux exercices budgétaires à titre indicatif (2021-2022), et conditionnés à l'atteinte de résultats d'étapes prédéfinis conjointement avec les autorités de transition.
- **Un dialogue politique continu avec le gouvernement de transition sur la mise en œuvre de la Feuille de route de transition** et le Plan National de Développement (y compris les actions à mener), en accordant une attention particulière à la tenue d'un dialogue national inclusif et à l'élaboration d'un projet de Constitution, (qui reflète les principes démocratiques de séparation des pouvoirs, et des libertés publiques et individuelles, à soumettre par référendum à la population). La société civile sera impliquée dans l'action pour renforcer sa participation dans le processus de transition, y compris les organisations de défense des droits humains et d'égalité des genres.
- **Un dialogue régulier de suivi des progrès des réformes appuyées par l'action**, notamment les quatre critères d'éligibilité pour l'appui budgétaire, les indicateurs de résultat du document d'action et les indicateurs des tranches variables.
- **La surveillance régulière des conditions d'éligibilité à l'appui budgétaire** :
  - Le suivi des développements macroéconomiques sera effectué avec l'appui des missions du FMI et lors d'autres évaluations pertinentes, ainsi que dans le cadre d'un dialogue permanent avec le FMI.
  - Les progrès en matière de mise en œuvre de réforme de la gestion des finances publiques seront évalués sur la base des réformes des finances publiques engagées par les autorités.
  - Le suivi de la réalisation des principaux objectifs de la transition se basera à titre indicatif sur les rapports du gouvernement de transition sur l'avancement de la mise en œuvre de la Feuille de route de transition, ainsi que sur des analyses techniques par des organismes spécialisés indépendants, et sur le dialogue régulier mis en place par la communauté internationale.
  - Le suivi de la transparence budgétaire sera réalisé à travers la vérification de la mise à disposition du public de la documentation appropriée.

- Un dialogue d'ordre général entre l'UE et les autres partenaires techniques et financiers (PTF) du Tchad pour coordonner et optimiser la coopération de l'UE au Tchad, afin d'éviter la redondance des activités et d'alléger les obligations de « rapportage » qui pèsent sur le gouvernement.

### **Appui complémentaire**

L'action comprend un volet d'appui complémentaire sous forme d'assistance technique, d'un montant de 5 750 000 EUR. Deux axes de renforcement institutionnel seront mobilisés pour appuyer l'atteinte des produits attendus de l'action :

#### Pour l'objectif spécifique 1:

Il est prévu à titre indicatif et non exhaustif, de fournir une assistance technique et juridique :

- A la tenue d'un dialogue national inclusif (ministère de la réconciliation nationale et du dialogue)
- Au processus de rédaction d'une nouvelle Constitution (CNT) reflétant les standards internationaux en matière de démocratie et d'État de droit (référence possible : *the Venice Commission's Rule of Law checklist*<sup>5</sup>).
- Au processus d'élaboration du cadre légal propice à des élections crédibles, transparentes et inclusives.

Cette assistance technique poursuivra les efforts initiés par l'UE dans le cadre de l'instrument IVDCI/Pilier de Réponse Rapide géré par le Service des Instruments de Politique étrangère (FPI) dans les domaines de médiation en vue de la réconciliation et du dialogue national inclusif. L'assistance technique sera mise en œuvre sur base des leçons apprises par les actions de FPI en matière de médiation et d'appui au dialogue national (et notamment l'action IVDCI-Rapid Response Pillar: « Support à la médiation et au dialogue (3 000 000 EUR) »), comportant potentiellement des premiers jalons d'appui au processus de « Constitution-building ». Une coordination renforcée avec FPI est déjà en cours. FPI est capable de déployer un tel appui à très brève échéance mais pour une durée limitée, d'où les opportunités de relai par l'IVDCI/PIP.

#### Pour l'objectif spécifique 2 :

Il est prévu à titre indicatif et non exhaustif, de fournir une assistance technique en vue de fournir une contribution pour :

- Renforcer l'appareil statistique (y compris des ministères en charge des secteurs sociaux).
- Renforcer la mobilisation des ressources nationales.
- Améliorer l'exécution budgétaire, de façon à permettre au Tchad de basculer du système du budget-moyens au système de budget-programme selon le calendrier établi pour 2022, avec un accent particulier sur l'exécution budgétaire des dépenses sociales.
- Renforcer la transparence budgétaire et la redevabilité, y compris un appui aux contrôles interne et externe, ainsi que le renforcement de l'information et de la participation de la société civile dans le processus budgétaire. Ce volet inclut la formation de représentants de la société civile aux principes fondamentaux de la gestion des finances publiques.

<sup>5</sup> Conseil de l'Europe: Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), reference: CDL-AD(2016)007rev

### 3.3 Intégration des questions transversales

#### **Protection de l'environnement et changement climatique**

**Résultats de l'examen de l'évaluation environnementale stratégique (EES)** (pertinent pour l'appui budgétaire et les interventions au niveau stratégique) :

Le criblage EES a conclu qu'aucune autre action n'était requise.

L'action concerne essentiellement l'amélioration du fonctionnement et de la gouvernance des institutions. Elle n'a donc pas d'impact direct sur le changement climatique. L'action encourage toutefois, au titre de la condition d'éligibilité relative à l'existence de politiques publiques pertinentes et crédibles, à la mise en œuvre du Plan National de Développement (PND) 2017-2021 dont l'axe 4 (Amélioration de la qualité de vie de la population tchadienne) comporte un secteur environnemental, lui-même subdivisé en deux domaines, à savoir, la protection et la préservation des ressources naturelles d'une part, et la lutte contre les changements climatiques, d'autre part.

#### **Égalité entre les hommes et les femmes et l'autonomisation des femmes et des filles**

Conformément aux codes du CAD de l'OCDE identifiés à la section 1.1, cette action porte la mention G1.

Cela implique que la problématique du genre est une composante importante de l'action, qui accordera une attention particulière à l'inclusion des femmes et des groupes vulnérables dans le processus de transition, et notamment dans le dialogue national inclusif, mais aussi, à l'intégration de dispositions inclusives dans le projet de nouvelle Constitution à soumettre par voie référendaire. Des indicateurs dédiés à cette question sont prévus dans les cibles des tranches variables de l'action, à titre indicatif. Par ailleurs, l'inclusion des représentants de la jeunesse sera également prise en considération dans cette action d'appui à la transition, notamment au niveau du dialogue national.

#### **Droits de l'homme**

L'OS1 comporte spécifiquement les droits humains et les libertés fondamentales, qui ne pourraient pas être respectés en absence d'un processus inclusif de transition qui est une condition fondamentale de la transformation démocratique. En effet, le P.1.1 prévoit la tenue d'un dialogue national inclusif, qui rassemble toutes les composantes du pays (sociales, culturelles, religieuses, politiques et apolitiques). À travers ce dialogue inclusif, le droit fondamental de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, tel que prévu par l'article 21.1 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948, est bien intégré dans l'action.

#### **Invalidité/Handicap**

Conformément aux codes du CAD de l'OCDE identifiés à la section 1.1, cette action porte la mention D0.

Cela implique que l'action ne cible pas directement les personnes ayant un handicap. L'OS1 vise cependant, à l'inclusion des groupes vulnérables dans les processus essentiels de la transition, qui visent à mettre les bases pour une démocratie inclusive au Tchad.

#### **Démocratie**

L'objectif général de l'action est de « soutenir la République du Tchad dans ses efforts de mise en place d'un ordre constitutionnel et démocratique, et de consolidation de l'État ». La démocratie est donc l'objectif principal de cette action.

#### **Sensibilité aux conflits, paix et résilience**

L'action vise à appuyer la sortie de la situation de crise actuelle, dans laquelle une partie de la population ne se sent pas représentée par le CMT, ce qui est à l'origine, entre autres, de tensions sociales importantes.

#### **Réduction de risques de catastrophes**

Cette action ne cible pas la réduction du risque de désastres naturels.

### 3.4 Risques et enseignements tirés

Catégorie	Risques	Probabilité (Haute/ Moyenne/ Faible)	Impact (Haute/ Moyen/ Faible)	Mesures d'atténuation
<b>Politique</b>	<p>Risques liés au respect des valeurs fondamentales et la transition politique:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instabilité liée à des mouvements sociaux.</li> <li>- Conflits intercommunautaires, notamment dans les provinces.</li> <li>- Insécurité accrue dans la sous-région, en Libye et aux activités de Boko Haram autour du Lac Tchad.</li> <li>- Non-respect des conventions internationales, y compris en matière des droits humains, de l'indépendance de la justice.</li> <li>- Fortes difficultés dans la gouvernance démocratique et risques sur le processus de transition : une éventuelle prolongation de la transition au-delà des 18 mois pourrait créer des tensions sociales et politiques ; non-transparence, non-respect des règles ; incompétence/mauvaise gestion ; non-représentativité ; fraude</li> </ul>	Élevée	Élevé	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dialogue politique de haut niveau avec les autorités de transition, sous format Équipe Europe.</li> <li>- Étroite coordination avec les États membres à Bruxelles.</li> <li>- Concertation avec l'UA.</li> <li>- Faible part prévue sous forme de tranche fixe d'appui budgétaire, en vue de préserver les financements de l'UE.</li> <li>- Les décaissements de l'appui budgétaire seront réalisés sur la base d'analyses techniques d'organisations indépendantes et spécialisées, et seront informés par une analyse politique de l'Équipe Europe.</li> <li>- Analyse de la faisabilité de mobiliser des mesures de prévention des conflits et d'appui au dialogue, en particulier par le biais de l'Instrument contribuant à la Stabilité et la Paix.</li> <li>- Maintien d'un dialogue politique intra-tchadien avec le soutien de la communauté internationale. Dialogue politique avec les autorités tchadiennes pour encourager la mise en œuvre de la Feuille de route de transition, l'organisation d'un dialogue national inclusif, et l'élaboration d'un projet de Constitution démocratique à soumettre en référendum à la population pour son éventuelle adoption.</li> <li>- Mise à disposition d'une assistance technique et juridique pour le dialogue national inclusif et l'élaboration du projet de Constitution.</li> </ul>
<b>Macroéconomique</b>	<p>Risques de chocs externes (climatiques, maintien des cours du pétrole à un niveau durablement bas, maintien ou extension du risque sécuritaire) pouvant déstabiliser les fondamentaux économiques : croissance, finances publiques et comptes extérieurs.</p>	Élevée	Élevé	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accord avec tous les bailleurs sur la restructuration de la dette afin d'atteindre un risque de d'endettement modéré.</li> <li>- Adoption du nouveau Programme quadriennal (2021-2025) du FMI pour le Tchad.</li> <li>- Adoption et exécution de la Loi des Finances Rectificative 2021 et de la Loi des Finances Initiale 2022.</li> <li>- Maintien d'un niveau de financement des urgences par les partenaires techniques et financiers (PTF) du Tchad.</li> </ul>
<b>Développemental</b>	<p>Risque pour les politiques publiques, notamment que le PND 2017-2021 n'atteigne pas ses objectifs. Risque de vide programmatique, le PND 2017-2021 arrive à terme : il faudrait donc que le nouveau PND soit adopté au</p>	Élevée	Élevé	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dialogue politique de haut niveau avec les autorités de transition, sous format Équipe Europe.</li> <li>- Coordination/concertation avec l'UA.</li> <li>- Dialogue entre le gouvernement et les PTF dans le cadre du comité de négociation.</li> </ul>

	plus tard en fin d'année 2021, ou que la durée de vie du PND 2017-2021 soit prolongée. Risque la mise en œuvre de la Feuille de route soit retardée			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suivi de l'élaboration, de l'adoption ainsi que la mise en œuvre du nouveau PND, avec l'appui du PNUD.</li> <li>- Coordination des PTF.</li> </ul>
<b>Finances publiques et transparence budgétaire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les réformes sont adoptées mais pas opérationnalisées.</li> <li>- Le budget n'est pas mis en œuvre convenablement.</li> <li>- Les objectifs en matière de mobilisation de recettes ne sont pas atteints.</li> <li>- La qualité des dépenses ne s'améliore pas.</li> <li>- Arbitrages budgétaires qui n'iraient pas vers les secteurs sociaux.</li> <li>- Défaillance de l'informatisation du système de gestion de finances publiques (SIGFiP).</li> <li>- Les contrôles interne et externe ne fonctionnent pas bien.</li> <li>- Le transparence budgétaire n'est pas assurée.</li> </ul>	Élevée	Moyen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dialogue entre le gouvernement et les PTF dans le cadre du comité de négociation.</li> <li>- Renforcement du pilotage des réformes par le Ministère des Finances et du Budget (MFB) : Comité de négociation et PAMFIP.</li> <li>- Renforcement des capacités des Directions techniques du MFB impliquées dans la préparation et exécution du budget.</li> <li>- Adoption et mise en œuvre de la nouvelle stratégie de modernisation et gestion des finances publiques.</li> <li>- Mise à disposition d'une assistance technique pour le renforcement des capacités en matière de mobilisation des ressources nationales, transparence budgétaire et statistique.</li> </ul>

### Enseignement tirés

Les objectifs de l'action (en particulier, l'OS1<sup>6</sup>) sont alignés avec la **Stratégie intégrée de l'UE pour le Sahel (2021)**<sup>7</sup> qui propose une réponse basée sur les leçons apprises dans la mise en œuvre de la coopération de l'UE dans les pays du G5 Sahel au cours de ces dernières années, y compris sous la forme d'appui budgétaire. L'action vise donc un nombre réduit de résultats en termes de réformes stratégiques de la transition au Tchad. L'action comprend une part conséquente sous la forme de tranches variables d'appui budgétaire, en vue d'avoir un effet de levier pour œuvrer dans le sens des réformes qui ont été conjointement identifiées. Il sera important que le dialogue sur les politiques de l'appui budgétaire et le dialogue politique de haut niveau, soient inter liés, en vue de renforcer leur impact. En ce faisant, l'action renforcera la redevabilité mutuelle entre l'UE et le Tchad.

Une leçon de la coopération UE-Tchad est le besoin de maintenir un dialogue politique régulier en format Équipe Europe. L'action facilitera et appuiera ce dialogue, en ayant identifié les résultats stratégiques et fondamentaux pour une transition réussie.

**Sur le plan budgétaire**, le Tchad est extrêmement dépendant de l'assistance extérieure. Sa dépendance excessive aux revenus pétroliers et les besoins budgétaires pour répondre aux crises sécuritaires de la région, le rendent particulièrement vulnérable. Les réformes sont faiblement mises en œuvre et avec des délais considérables, en partie par manque d'orientation politique et par les capacités limitées. Néanmoins, certains résultats importants ont été obtenus dans le cadre des appuis budgétaires accordés par l'UE au Tchad, notamment le renforcement de la transparence et du contrôle. Ce dernier volet a été obtenu notamment par l'opérationnalisation de la Chambre des Comptes, récemment transformée en Cour des Comptes. Le financement est également une contrainte importante et souvent, lorsque le financement devient disponible, des résultats sont atteints.

Depuis 2015, l'UE a mis en œuvre quatre programmes d'appui budgétaire pour le Tchad sous le 11<sup>e</sup> FED et sous le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, pour un montant total décaissé de 158 170 000 EUR. La réforme de la gestion des finances publiques a été un domaine important dans tous les programmes. L'exécution budgétaire reste cependant très faible, les procédures exceptionnelles contournant souvent le circuit normal de dépenses (dépenses sans ordonnancement). Il est important de poursuivre l'appui aux réformes dans ces domaines pour sécuriser les progrès en matière de transparence et d'adresser les faiblesses constatées.

<sup>6</sup> OS1 : Appuyer les processus inclusifs de transition politique vers la démocratie, dans le respect des droits humains et des libertés fondamentales.

<sup>7</sup> Conclusions du Conseil sur la stratégie intégrée de l'UE au Sahel, document réf. 7723/21

En ce qui concerne la gestion des finances publiques, les actions d'appui budgétaire antérieurement mises en œuvre par l'UE, ont démontré qu'il est important d'identifier des réformes qui seront portées institutionnellement par des « champions » sur place (voir par exemple, le succès des indicateurs liés à la Chambre de Comptes). Certains indicateurs étaient complexes et difficilement réalisables par les autorités. Cette aide budgétaire vise à revenir à l'essentiel en soutenant des réformes essentielles, faisables et pourtant transformationnelles.

De manière générale, la mise en œuvre de la coopération au Tchad nécessite des composantes importantes d'assistance technique permettant le renforcement des capacités nationales. Cette dimension a été réfléchié avec soin dans le cadre de la présente action, en vue de renforcer les activités requises pour l'atteinte des résultats visés.

### 3.5 La logique d'intervention

L'action s'inscrit dans une approche intégrée d'un double appui à la transition politique et constitutionnelle du Tchad, à travers :

- un appui ciblé aux processus de dialogue national inclusif, de rédaction d'un projet de nouvelle Constitution et à l'élaboration d'un cadre légal propice à un processus électoral crédible, transparent et inclusif;
- un appui pour la préservation et le renforcement de la fourniture des services de base à la population, de manière à renforcer l'objectif d'inclusivité de l'UE pour une transition paisible.

De manière générale, l'action repose sur les composantes et leviers de l'appui budgétaire : transferts financiers directs, dialogue politique et sur les politiques, évaluation des indicateurs de performance et appuis techniques. L'action s'appuiera sur un dialogue politique et sur les politiques avec les autorités tchadiennes, ainsi que sur un dialogue au niveau des services techniques, tant au niveau des autorités de transition que des administrations et autres organes et corps de contrôle, en étroite concertation avec les autres partenaires techniques et financiers, notamment ceux qui fournissent de l'appui budgétaire au Tchad : la Banque mondiale, la Banque africaine de développement (BAD), le FMI et la France. Une coordination rapprochée sera assurée tout au long de la mise en œuvre entre l'UE et le FMI, sur l'éligibilité de l'appui budgétaire (notamment la stabilité macroéconomique et la transparence budgétaire).

Un suivi régulier des réformes engagées sera poursuivi, en particulier dans le domaine des réformes de la transition vers la démocratie et dans le domaine des finances publiques. Cela sera fait en vue d'assurer, pendant la transition, le maintien des fonctions essentielles de l'État, le financement et la mise en œuvre des politiques publiques et la stabilité macroéconomique, en vue de permettre une transition réussie.

De manière plus spécifique, l'action a été formulée sur base d'une **analyse de la situation politique au Tchad**, réalisée conjointement avec les États membres avec l'approche Équipe Europe. Une coordination rapprochée a été également mise en place avec les partenaires techniques et financiers qui fournissent de l'appui budgétaire au Tchad. Les critères et indicateurs des tranches variables de l'action fournissent une base pour articuler un dialogue politique fort et crédible en format Équipe Europe, de manière à renforcer l'impact de l'UE et ses États membres pour d'une transition réussie. Les indicateurs de l'action directement liés à la transition, portent sur les **étapes fondamentales de la transition** et sont alignés non seulement avec les conditions de l'accompagnement de la transition demandées par l'UA aux autorités tchadiennes (communiqué du 14 mai 2021), mais aussi avec les valeurs fondamentales de l'UE. L'action opérationnalise donc une partie des objectifs politiques de l'UA et de l'UE.

Le dialogue avec les autorités tchadiennes portera notamment sur l'opérationnalisation de la Feuille de route de transition, la tenue d'un dialogue national inclusif et de réconciliation dans la perspective de la mise en place d'un ordre constitutionnel, l'élaboration et présentation au vote référendaire d'un projet de Constitution démocratique, l'élaboration d'un cadre légal propice à un processus électoral crédible, transparent et inclusif, le suivi de la situation macroéconomique et des finances publiques et transparence avec l'ensemble des parties prenantes. Le dialogue veillera tout particulièrement au caractère inclusif du processus et au respect des droits humains et des libertés fondamentales. Les résultats attendus s'inscrivent dans cette logique, et sont décrits dans l'annexe « Liste indicative des indicateurs de résultats » ci-dessous.

Une coordination étroite sera assurée avec les États membres sur l'avancement de la transition politique. Pour cela, l'éligibilité des décaissements des tranches pertinentes de l'appui budgétaire sur le processus de transition sera contrôlée sur base d'une analyse technique par des organismes spécialisés indépendants et sera guidée par une appréciation politique de l'UE et les États membres.

L'analyse technique indépendante pourrait être fournie, potentiellement, par une ONG reconnue en Afrique, comme l'*Election Institute for Sustainable Democracy in Africa* (EISA) ou encore par une ou plusieurs des différentes institutions panafricaines relevant de l'*African Governance Architecture* (AGA), comme l'*African Peer Review Mechanism* (APRM), la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, ou *the Office of the Legal Counsel of the AU* (OLC), ou encore le conseil économique, social et culturel (ECOSOCC).

Les appuis techniques seront fournis à travers l'appui complémentaire prévu dans cette action ainsi que le programme d'Appui à la tenue du référendum constitutionnel et des élections présidentielles. Ils seront alignés sur les leçons apprises sur base d'autres actions de l'UE au Tchad (FPI et FED), et notamment celles de l'appui complémentaire en cours financé par le programme d'appui budgétaire à la consolidation de l'État au Tchad ACET2.

L'action n'est pas liée aux TEIs qui ont été élaborées pour le Tchad. Les actions d'appui de l'UE à la transition politique au Tchad sont cependant conçues pour mettre les bases en vue de la stabilité et le développement du pays avec l'appui des actions des TEIs.

### 3.6 Matrice indicative du cadre logique

Ce cadre logique indicatif constitue la base du suivi, des rapports et de l'évaluation de l'intervention.

Sur la base de cette matrice du cadre logique, un cadre logique plus détaillé (ou plusieurs) peut être développé au stade contrat. Dans le cas où les valeurs de référence et les valeurs cibles ne sont pas disponibles pour l'action, elles doivent être renseignées pour chaque indicateur à la signature du ou des contrats liés à cette AD, ou au plus tard dans le premier rapport d'avancement. De nouvelles colonnes peuvent être ajoutées pour définir des cibles intermédiaires pour les indicateurs et des résultats si besoin.

- Le premier rapport d'avancement devra inclure le cadre logique complet (y compris les valeurs de références/cibles).
- Les rapports d'avancement suivants devront fournir un cadre logique mis à jour avec les valeurs actuelles pour chaque indicateur.
- Le rapport final devra inclure le cadre logique avec les valeurs de référence et finales pour chaque indicateur.

La matrice indicative du cadre logique peut évoluer au cours de la vie de l'action en fonction des différentes modalités de mise en œuvre de cette action.

Les activités, les résultats attendus et les indicateurs, cibles et références associés inclus dans la matrice du cadre logique peuvent être mis à jour au cours de la mise en œuvre de l'action, aucun amendement n'étant nécessaire à la décision de financement.

Caveat: les indicateurs utilisés dans la Matrice indicative du Cadre Logique (MCL) se réfèrent à la logique d'intervention de l'appui budgétaire. Ils contribuent au suivi de la mise en œuvre du programme au regard de ses objectifs et évaluent ensuite sa contribution aux réalisations de la politique du pays. La liste d'indicateurs ci-dessous ne doit pas être comprise comme la liste d'indicateurs informant le décaissement des tranches variables et précisée dans la partie correspondante de la convention de financement signée avec le pays partenaire, bien que certains indicateurs puissent être utilisés à ces deux fins et seront marqués par conséquent.

Résultats	Chaîne de résultats	Indicateurs (au maximum 15)	Valeurs de référence (année)	Cibles à l'horizon de la fin du contrat d'appui budgétaire (année)	Sources des données
<b>Impact indicatif de la politique</b>	Soutenir la République du Tchad dans ses efforts de mise en place d'un ordre constitutionnel et démocratique, et de consolidation de l'État	<p>1. Index de démocratie</p> <p>2. Indice Mo Ibrahim de gouvernance africaine</p> <p>3. Indice de pauvreté multidimensionnel</p> <p>4. Taux de croissance PIB</p>	<p>1. 1,61/10 (2019) (163<sup>e</sup> pays sur 167)</p> <p>2. 47/54 (2017)</p> <p>3. à définir fin 2021</p> <p>4. à définir fin 2021</p>	<p>1. à définir</p> <p>2. à définir fin 2021</p> <p>3. à définir fin 2021</p> <p>4. à définir fin 2021</p>	<p>1. Indice de démocratie (index of democracy) – The Economist Group</p> <p>2. Indice Mo Ibrahim de gouvernance africaine pour le Tchad</p> <p>3. Indicateur MPI - <i>Multidimensional Poverty Index</i> du PNUD</p> <p>4. Rapports du FMI</p>
<b>Effets attendus de la politique</b>	<p>OS 1 : Appuyer les étapes clés de la transition vers la démocratie, dans le respect des droits humains et des libertés fondamentales</p> <p>OS 2 : Maintenir la stabilité macroéconomique et appuyer des fonctions essentielles de l'État, y compris en relation avec les services de base pour la population</p>	<p>1.1 Feuille de route de transition mise en œuvre (dialogue national inclusif et adoption d'une nouvelle Constitution en référendum)</p> <p>1.2 Statut des pouvoirs constitutionnels issus de la nouvelle Constitution</p> <p>2.1 Open budget index</p> <p>2.2 Solde budgétaire primaire non-pétrolier</p> <p>2.3 Viabilité de la dette</p> <p>2.4 Ratio recettes domestiques/PIB</p> <p>2.5 Statut des services fournis à la population (statut du PND)</p>	<p>1.1 Feuille de route de transition adoptée (2021)</p> <p>1.2 Constitution suspendue (2021)</p> <p>2.1 31 (2019)</p> <p>2.2 A définir (2021)</p> <p>2.3 Insoutenable (2021)</p> <p>2.4 A définir (2021)</p> <p>2.5 PND expire fin 2021 (2021)</p>	<p>1.1 Feuille de route de transition, mise en œuvre de manière satisfaisante (2022)</p> <p>1.2 Référendum sur la nouvelle Constitution et élections (2022)</p> <p>2.1 &gt; 31 (2022)</p> <p>2.2 &gt; (2022)</p> <p>2.3 Modéré (2022)</p> <p>2.4 &gt; (2022)</p> <p>2.5 PND 2022-2026 adopté et mise en œuvre satisfaisante (2022)</p>	<p>1.1 Feuille de route et rapports de mise en œuvre</p> <p>1.2 Texte de la nouvelle Constitution adopté</p> <p>2.1 Enquête annuelle IBP</p> <p>2.2 Rapports du FMI</p> <p>2.3 Rapports du FMI</p> <p>2.4 Rapports du FMI</p> <p>2.5 Rapports de mise en œuvre du PND 2017-2021, PND 2022-2026 adopté et rapports de mise en œuvre</p>

<p><b>Produits induits</b></p>	<p>1.1 Les étapes fondamentales de la Feuille de route de transition, relatives au dialogue national inclusif, à l'élaboration d'un projet de Constitution et à l'élaboration d'un cadre légal propice aux élections nationales, sont mises en œuvre (y compris avec la société civile)</p> <p>2.1 La poursuite, pendant la période de transition, des réformes en matière de stabilité macroéconomique, de gouvernance et des politiques publiques est assurée</p> <p>2.2 Les réformes nécessaires en matière des finances publiques et de transparence budgétaire sont poursuivies</p>	<p><b>1.1.1 Statut du dialogue national inclusif</b></p> <p><b>1.1.2 Statut du projet de Constitution démocratique à soumettre au vote référendaire (conformément à la Charte de Transition)</b></p> <p><b>1.1.3 Cadre légal propice à un processus électoral inclusif, transparent et crédible</b></p> <p><b>2.1.1 Statut du programme FMI</b></p> <p><b>2.2.1 Statut de la nouvelle stratégie de réforme des finances publiques</b></p> <p><b>2.2.2 Statut de la réforme de la TVA</b></p> <p><b>2.2.3 Niveau de transparence dans l'exécution budgétaire, notamment pour les dépenses sociales (éducation, santé)</b></p>	<p>1.1.1 N/A (2021)</p> <p>1.1.2 Constitution suspendue (2021)</p> <p>1.1.3 Statut des recommandations des Mission électorales 2013 et 2016</p> <p>2.1.1 Programme FMI pas encore adopté (Juillet 2021)</p> <p>2.2.1 Projet de stratégie de 2019 pas encore adopté (juillet 2021)</p> <p>2.2.2 Mécanisme de remboursement (compte séquestre) pas encore opérationnel (2021)</p> <p>2.2.3 Données pas disponibles au niveau de paiement (2020)</p>	<p>1.1.1 Tenue d'un dialogue national inclusif (2022) (*)</p> <p>1.1.2 Projet de nouvelle Constitution soumis au vote référendaire (2022)</p> <p>1.1.3 A déterminer</p> <p>2.1.1 Programme FMI adopté et revues du programme conclues (2022)</p> <p>2.2.1 Stratégie adoptée (2022)</p> <p>2.2.2 Mécanisme de remboursement (compte séquestre) opérationnel (2022)</p> <p>2.2.3 Données disponibles au niveau de paiement (2022)</p>	<p>1.1.1 Rapports du gouvernement, analyse technique par un organisme indépendant, appréciation politique de l'Équipe Europe</p> <p>1.1.2 Texte de la Constitution et évaluation par un organisme indépendant, appréciation politique de l'Équipe Europe</p> <p>1.1.3 Analyse technique par un organisme indépendant</p> <p>2.1.1 Rapports du FMI</p> <p>2.2.1 Document de la nouvelle stratégie de réforme des finances publiques et rapports de mise en œuvre</p> <p>2.2.2 Rapports Banque des États d'Afrique centrale (BEAC), Ministère des Finances et du Budget (MFB)</p> <p>2.2.3 Extrait du Système Intégré de</p>
--------------------------------	--	--	---	---	--

		<p><b>2.2.4 Statut du control interne et externe</b></p>	<p>2.2.4 État des tâches accomplies par l'Inspection générale d'État (IGE) et la Cour des Comptes dans le cadre de ses missions – à définir (2021)</p>	<p>2.2.4 État des tâches accomplies par l'IGE et la Cour des Comptes dans le cadre de ses missions – à définir (2022)</p>	<p>Gestion des Finances Publiques (SIGFiB)</p> <p>2.2.4 Rapports de la Cour des Comptes</p>
		<p><b>2.2.5 Statut du système des statistiques</b></p>	<p>2.2.5 Cadre institutionnel de coordination pas opérationnel ; nombre de cadres ISE (à définir), état de production des données statistiques et de comptes nationaux produits (à définir) (2021)</p>	<p>2.2.5 Opérationnalité du cadre institutionnel de coordination et de mise en œuvre de la production de la statistique publique ; &gt; nombre de cadres ISE ; état de production des données statistiques et de comptes nationaux produits (à définir) (2022)</p>	<p>2.2.5 Rapports d'INSEED, rapports d'assistance technique</p>

<b>Produits directs</b>	1. Accroissement du volume d'aide extérieure disponible dans le budget national	1.1 Volume de décaissement d'appui budgétaire	1.1 A définir	1.1 Décaissements en 2021, 2022	1.1 Preuves de transfert des fonds
	2. Le dialogue politique sur la transition et le dialogue sur les politiques est renforcé	2.1 Nombre de réunions des cadres formels de dialogue politique et sur les politiques du gouvernement et l'efficacité de l'aide dans les secteurs du programme	2.1 Aucun dialogue politique	2.1 Deux (2) réunions par an	2.1 Rapports sur le dialogue politique et dialogue sur les politiques
	3. Monitoring des indicateurs de performance et de mise en œuvre de la Feuille de route de transition, des équilibres macroéconomiques, de la gestion des finances publiques et de la transparence budgétaire	3.1 Statut des évaluations des conditions d'éligibilité et des indicateurs de la tranche variable	3.1 Évaluations d'éligibilité pour des décaissements de l'ACET3 (2021)	3.1 Les conditions d'éligibilité sont remplies, les indicateurs sont évalués (2021, 2022)	3.1 Rapports sur le dialogue politique et le dialogue sur les politiques, dossier de décaissement, analyse et conclusion SSC <sup>8</sup>
	4. Des capacités des institutions et des autorités sont améliorées (appui complémentaire)	4.1 Statut de l'assistance technique pour la tenue du dialogue national inclusif  4.2 Statut de l'assistance technique pour l'élaboration du texte de la nouvelle Constitution  4.3 Statut de l'assistance technique pour renforcer la gestion des finances publiques (ex. mobilisation de ressources nationales, exécution budgétaire, transparence budgétaire) et le système statistique	4.1 Pas d'assistance technique (2021)  4.2 Pas d'assistance technique (2021)  4.3 Assistance technique en cours, financée par ACET2 (2021)	4.1 Assistance technique mise en place (2022)  4.2 Assistance technique mise en place (2022)  4.3 Assistance technique mise en place	4.1 Contrat d'assistance technique et rapports de mise en œuvre  4.2 Contrat d'assistance technique et rapports de mise en œuvre  4.3 Contrat d'assistance technique et rapport de mise en œuvre

<sup>8</sup> On entend par dialogue politique le dialogue de haut niveau entre le Chef de la délégation de l'Union européenne au Tchad et le gouvernement ; on entend par dialogue sur les politiques le dialogue conduit au niveau technique, avec les différents ministères sectoriels, dans le cadre de l'appui budgétaire.

## 4 MODALITES DE MISE EN ŒUVRE

### 4.1 Convention de financement

Pour mettre en œuvre la présente action, il est envisagé de conclure une convention de financement avec la République du Tchad.

### 4.2 Période indicative de mise en œuvre

La période indicative de mise en œuvre opérationnelle de la présente action, durant laquelle les activités décrites à la section 3 seront réalisées et les contrats et conventions correspondants mis en œuvre, est de **48 mois** à compter de la date d'entrée en vigueur de la convention de financement.

La prolongation de la période de mise en œuvre peut être approuvée par l'ordonnateur compétent de la Commission, qui modifiera la présente décision, ainsi que les contrats et les accords concernés.

### 4.3 Mise en œuvre de la composante relative à l'appui budgétaire

#### 4.3.1 Justification des montants alloués à l'appui budgétaire

Le montant alloué pour l'appui budgétaire est de 34 000 000 EUR et celui alloué à l'appui complémentaire est de 6 000 000 EUR (y compris : évaluation et audit et provision pour imprévus).

Le montant pour l'appui budgétaire repose en premier lieu sur les transferts de fonds au profit du trésor public tchadien et l'identification d'un besoin de financement important de l'État pour soutenir le processus de transition et pour maintenir les fonctions vitales de l'appareil d'État. Le montant alloué contribue également à conforter ainsi la stabilité macroéconomique et la gestion et la transparence des finances publiques. Le dialogue politique sur la transition et sur les politiques sera une partie essentielle de cette action et sera complété par des appuis complémentaires nécessaires afin de renforcer les capacités des autorités dans les domaines couverts par cette action. Le montant alloué pour la composante d'appui budgétaire prend en considération le gap du budget de l'État (estimé par le FMI à 580 millions USD pour la période 2021-2025), et aux apports en appui budgétaire annoncés et alloués par les partenaires financiers du Tchad.

L'action se base sur une analyse préalable coût-impact, qui vise à déterminer la valeur ajoutée de l'appui budgétaire sur la réalisation des objectifs stratégiques de la transition.

#### 4.3.2 Critères de décaissement de l'appui budgétaire

##### a) Conditions

Les conditions générales applicables au décaissement de toutes les tranches sont les suivantes:

- Progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de la Feuille de route de transition (performance des autorités tchadiennes dans la mise en œuvre des étapes clés de la transition : dialogue national inclusif, réforme constitutionnelle et tenue d'élections nationales dans les délais accordés avec la communauté internationale) et confirmation de la crédibilité et de la pertinence de cette stratégie ou de toute autre stratégie lui succédant. Cette analyse sera complétée par une analyse de la mise en œuvre du PND.
- Maintien d'une politique macroéconomique fondée sur la stabilité, crédible et pertinente, et réalisation de progrès en vue de rétablir les principaux équilibres.
- Progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des réformes visant à améliorer la gestion des finances publiques, dont la mobilisation des recettes nationales, et maintien de la crédibilité et de la pertinence du programme de réforme.
- Progrès satisfaisants concernant la mise à disposition du public d'informations budgétaires fiables, exactes et exhaustives.

##### b) Indicateurs de performance

Les indicateurs de performance pour les décaissements susceptibles d'être utilisés pour les tranches variables peuvent se concentrer sur les priorités politiques suivantes:

- Tenue d'un dialogue national inclusif rassemblant toutes les composantes du pays (sociales, culturelles, religieuses, politiques et apolitiques), en vue d'informer les grandes lignes d'une nouvelle Constitution.
- Élaboration d'un projet de Constitution démocratique à soumettre au vote référendaire (conformément à la Charte de Transition). Le texte du projet assure le respect des principes de séparation des pouvoirs et des libertés publiques et individuelles. Le texte est également inclusif et défend l'égalité des sexes et les droits humains.
- Révision du cadre légal pour renforcer l'inclusivité, la transparence et la crédibilité des processus électoraux.
- Réforme de la gestion des finances publiques, y compris des indicateurs dans les domaines indicatifs et non-exhaustifs suivants : i) transparence et amélioration dans l'exécution des dépenses sociales; ii) renforcement de la mobilisation de ressources nationales, iii) renforcement du contrôle et de la transparence budgétaire.

Les indicateurs de performance et les objectifs retenus pour le décaissement des tranches variables s'appliqueront pendant toute la durée de l'action.

### **c) Modifications**

Les indicateurs de performance et les objectifs retenus pour le décaissement des tranches variables s'appliqueront pendant toute la durée de l'action. Cependant, dans des circonstances dûment justifiées, le pays partenaire et la Commission peuvent convenir la modification des indicateurs ou la révision à la hausse ou à la baisse des cibles. Ces modifications doivent être autorisées par écrit ex ante, au plus tard au début de la période de référence applicable aux indicateurs et aux valeurs cibles.

Dans des cas exceptionnels et/ou dûment justifiés, par exemple lorsqu'il y a des événements imprévus, des chocs externes ou des circonstances changeantes qui rendent l'indicateur ou la valeur cible non pertinent et ne pouvaient être anticipés, un indicateur de tranche variable peut être abandonné. Dans ce cas, le montant correspondant pourrait soit être réaffecté aux autres indicateurs de la tranche variable dans la même année, soit être transféré à la tranche variable de l'année suivante (conformément à la pondération initiale des indicateurs). Il peut également être convenu de réévaluer, au cours de l'exercice suivant, un indicateur par rapport à la cible initiale, si une tendance positive a été observée et si les autorités n'ont pas atteint la cible fixée en raison de facteurs indépendants de leur volonté. L'utilisation de cette disposition est demandée par le pays partenaire et approuvée par écrit par la Commission.

### **d) Valeurs fondamentales**

En cas de dégradation sensible des valeurs fondamentales, les décaissements au titre de l'appui budgétaire peuvent être suspendus, réduits ou annulés, conformément aux dispositions pertinentes de la convention de financement.

#### 4.3.3 Détails de l'appui budgétaire

L'appui budgétaire est fourni sous la forme d'un appui budgétaire direct non ciblé au Trésor public. L'opération de crédit des virements en euros décaissés en Francs CAF (XAF) sera exécutée aux taux de change applicables, conformément aux dispositions pertinentes de la convention de financement.

Il est prévu que les décaissements aient une part conséquente sous la forme de tranches variables. La tranche fixe prévue, sera décaissée à titre indicatif immédiatement après la signature de la convention de financement. Les autres décaissements seront effectués au cours de 2022 à titre indicatif et dépendront du calendrier du processus de transition.

#### 4.4 Modalités de mise en œuvre de l'appui complémentaire

La Commission veillera au respect des règles et procédures pertinentes de l'Union pour l'octroi de financements à des tiers, notamment des procédures de réexamen s'il y a lieu, ainsi qu'à la conformité de l'action avec les mesures restrictives de l'UE<sup>9</sup>.

##### 4.4.1 Gestion directe (passation de marchés)

###### Activités de l'OS2

<sup>9</sup> [www.sanctionsmap.eu](http://www.sanctionsmap.eu). Il est à noter que la carte des sanctions est un outil informatique permettant de répertorier les régimes de sanctions. Les sanctions résultent d'actes juridiques publiés au Journal officiel (JO). En cas de divergence entre les actes juridiques publiés et les mises à jour sur le site web, c'est la version du JO qui prévaut.

Pour une partie de l'action (OS2<sup>10</sup>), un marché de services est prévu au titre de l'appui complémentaire. À titre indicatif, l'appui complémentaire en gestion directe se déclinera comme indiqué dans le tableau suivant :

Objet	Type indicatif de contrat	Nombre indicatif de contrats	Trimestre indicatif pour le lancement
Assistance technique long et court terme en appui aux réformes de la gestion des finances publiques	Services	1	2022 Q1

#### 4.4.2 Gestion indirecte avec une organisation internationale

##### Activités de l'OS1

Une partie de cette action peut être mise en œuvre en gestion indirecte avec l'organisation **International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)**.

Cette mise en œuvre concerne l'appui complémentaire sous forme d'une assistance technique et juridique, pour la tenue du dialogue national inclusif et pour la rédaction du projet de Constitution à soumettre par voie référendaire. Cette assistance technique est prévue dans l'OS1<sup>11</sup>, produit 1.1.

L'organisation est proposée pour cette action, en raison de l'adéquation entre son mandat et les objectifs de l'action. Cela comprend son expertise technique conséquente dans la fourniture d'assistance technique à des pays tiers, dans les domaines principaux de la gouvernance démocratique, y compris les processus de transition: le dialogue national, les processus électoraux, l'élaboration de Constitutions, les évaluations de la démocratie, la participation et la représentation politiques. L'organisation aborde également les questions de genre, de diversité, de conflit et de sécurité, de manière transversale. L'organisation dispose de la capacité financière et opérationnelle nécessaire pour mettre à disposition l'assistance technique prévue.

Ladite organisation est une entité multilatérale, dont le Conseil est composé de plusieurs États Membres de l'UE (BE, DE, ES, FI, LU, NL, PT, SE) et de pays tiers. L'objectif de l'organisation est de promouvoir la démocratie dans le monde pour permettre le développement durable, à travers du renforcement des capacités des parties nationales pour le pilotage et la mise en œuvre des processus démocratiques et des institutions politiques. Ses objectifs en matière de gouvernance politique sont alignés avec les politiques de l'UE dans la matière. Ce choix repose également sur les avantages comparatifs de l'organisation en termes d'impartialité et de coordination des contributions des partenaires au développement dans la gestion des processus électoraux. Le choix de cette organisation permet de renforcer la concertation avec et entre les États Membres de l'UE lors de la mise en œuvre de l'action. Le choix de cette organisation facilitera également une approche stratégique sur la transition au Tchad à travers l'engagement multilatéral de l'UE.

L'entité envisagée a été sélectionnée sur la base des critères suivants : son expertise internationalement reconnue dans le domaine des processus démocratiques et notamment, de réconciliation nationale, de développement constitutionnel et d'organisation d'élections. Ce choix repose également sur les avantages comparatifs de l'organisation en termes d'expertise technique, de ses capacités financières et opérationnelles, et d'impartialité dans la gestion des processus électoraux.

En cas d'échec des négociations avec l'entité susmentionnée, cette partie de la présente action peut être mise en œuvre en gestion directe (subvention) conformément aux modalités de mise en œuvre mentionnées à la 4.4.3.

<sup>10</sup> OS2 : Maintenir la stabilité macroéconomique et appuyer des fonctions essentielles de l'État, y compris en relation avec les services de base pour la population.

<sup>11</sup> OS1 : Appuyer les processus inclusifs de transition politique vers la démocratie, dans le respect des droits humains et des libertés fondamentales

#### 4.4.3 Passage d'un mode de gestion indirecte à une gestion directe en raison de circonstances exceptionnelles (une deuxième option alternative)

##### Activités de l'OS1

Au cas où les modalités privilégiées pour l'appui complémentaire prévu dans le cadre de l'objectif spécifique 1<sup>12</sup> en gestion indirecte avec International IDEA, relatif à une assistance technique et juridique pour le processus de transition, ne peuvent pas être mises en œuvre en raison des circonstances échappant au contrôle de la Commission, ce volet de l'action sera mis en œuvre en gestion directe (un ou deux contrats de subvention), selon le schéma suivant :

##### **Subvention (Gestion directe) :**

##### **a) Objet de la subvention**

La subvention permettra la mise en œuvre d'une partie de l'appui complémentaire prévu dans le cadre de l'objectif spécifique 1 de l'action (produit 1.1) : assistance technique et juridique, pour la tenue du dialogue national inclusif et pour la rédaction du projet de Constitution à soumettre par voie référendaire.

##### **b) Type de demandeurs visés**

Organisations non-gouvernementales avec une expertise prouvée dans l'accompagnement, suivi et monitoring de processus de transition démocratiques dans la région, qui puissent être opérationnelles rapidement.

##### **c) Justification d'une attribution directe**

Sous la responsabilité de l'ordonnateur compétent de la Commission, la subvention peut être octroyée sans appel à propositions. Le recours à l'octroi d'une subvention sans appel à propositions est justifié par la nature stratégique et complexe de cet objectif spécifique et par les délais très précis de la transition politique au Tchad. La mise en œuvre de cet objectif nécessite des compétences techniques très pointues qui sont rares, en matière d'assistance technique à des processus de transition politique en Afrique subsaharienne, en particulier dans les domaines de la médiation, avec des groupes politico-militaires armés et/ou de réforme constitutionnelle. L'entité bénéficiaire de cette subvention devra donc disposer de cette expertise technique et être opérationnelle rapidement, de manière à appuyer la transition selon le calendrier de la transition politique en cours.

#### 4.5 Critères d'éligibilité géographique pour les marchés et les subventions

L'éligibilité géographique au regard du lieu d'établissement pour la participation aux procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions et au regard de l'origine des fournitures achetées, telle qu'elle est établie dans l'acte de base et énoncée dans les documents contractuels pertinents, est applicable sous réserve des dispositions suivantes.

L'ordonnateur compétent de la Commission peut étendre l'éligibilité géographique sur la base de l'urgence ou de l'indisponibilité des services sur les marchés des pays ou territoires concernés, ou dans d'autres cas dûment justifiés où l'application des règles d'éligibilité rendrait impossible ou excessivement difficile la réalisation de cette action (article 28, paragraphe 10, du règlement IVCDI - Europe dans le monde).

<sup>12</sup> OS1 : Appuyer les processus inclusifs de transition vers la démocratie, dans le respect des droits humains et des libertés fondamentales

#### 4.6 Budget indicatif

Composantes budgétaires indicatives	Contribution de l'UE (montant en EUR)
<b>Appui budgétaire</b> - cf. section 4.3	<b>34 000 000</b>
<b>Modalités de mise en œuvre</b> – cf. section 4.4	
<i>OS1 : Appuyer les processus inclusifs de transmission politique vers la démocratie, dans le respect des droits humains et des libertés fondamentales</i>	<b>3 000 000</b>
Gestion indirecte avec une organisation internationale– cf. section 4.4.2	3 000 000
<i>OS2 : Maintenir la stabilité macroéconomique et appuyer des fonctions essentielles de l'État, y compris en relation avec les services de base pour la population</i>	<b>2 750 000</b>
Passation de marchés (gestion directe) – cf. section 4.4.1	2 750 000
<b>Evaluation</b> – cf. section 5.2 <b>Audit</b> – cf. section 5.3	<b>100 000</b>
<b>Provision pour imprévus</b>	<b>150 000</b>
<b>Totaux</b> <i>Passation de marchés — enveloppe totale de la section 4.4.1: 2 750 000 EUR</i>	<b>40 000 000</b>

#### 4.7 Structure organisationnelle et responsabilités

La structure organisationnelle suivante, est prévue pour assurer une cohérence et une coordination entre les différentes thématiques du programme, et avec des programmes similaires des autres PTF :

Le chef de file des discussions relatives aux appuis budgétaires et à leur mise en œuvre est le Ministère des Finances et du Budget (MFB), qui a la charge d'assurer le financement des opérations financières de l'État et leur suivi. Pour les questions sectorielles, politiques et constitutionnelles en relation avec le processus de transition le MFB, en tant que chef de file, s'assurera de fournir ou obtenir et présenter les informations nécessaires pour l'analyse des conditions d'éligibilité et de décaissement. Pour les questions liées aux dépenses sociales, le Ministère de la Santé publique et de la Solidarité nationale et le Ministère de l'Éducation nationale et de la Promotion civique, seront également associés à ces cadres de travail, pour les questions liées aux dépenses sociales, qui seront couvertes par l'action.

Le dialogue politique qui sera mis en œuvre dans le cadre de l'action, impliquera également le Premier Ministre et les autres organes institutionnels compétents pour de la transition politique, notamment pour les questions relatives à la mise en œuvre de la Feuille de transition, la tenue du dialogue national inclusif, l'élaboration d'un projet de Constitution, ainsi que la tenue du référendum constitutionnel et des élections présidentielles.

Le Comité de négociation mis en place par le MFB en 2016, sera l'organe de coordination du suivi technique. Deux équipes d'assistance technique seront mises à disposition dans le cadre de l'action, dans le cadre de l'appui complémentaire prévu :

- Une mission d'assistance technique placée au MFB pour appuyer la mise en œuvre de l'ensemble des activités du programme. Cette assistance technique sera fournie au Ministère des Finances, en appui de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de réforme des finances publiques.
- Une mission d'assistance technique et juridique aux organes de la transition pour l'organisation et la tenue du dialogue national inclusif (sous la tutelle du Ministère de la Réconciliation nationale et du dialogue) et de la rédaction du projet de Constitution à soumettre par voie référendaire (CNT, CENI, BPE). Cette assistance technique sera organisée en étroite coordination avec le Service des Instruments de Politique étrangère (FPI), en particulier au niveau des efforts de réconciliation et de dialogue national au Tchad, initiés par l'UE dans le cadre.

Un Comité de pilotage pourrait être mis en place pour assurer le suivi de la mise en œuvre du programme et des mesures appuyées par ce programme. Ce comité de pilotage présidé par l'autorité politique désignée par le Premier

Ministre, sera composé des représentants des Ministères concernés, ainsi que le Cabinet du Premier Ministre. Le comité de pilotage se réunit deux fois par an et autant que de besoin.

La délégation de l'UE en République du Tchad assure le contact permanent et les discussions avec l'ensemble de ses partenaires nationaux, en étroite collaboration avec les autres PTF concernés par les appuis budgétaires et la gestion des finances publiques, notamment la Banque mondiale, la BAD, la France et le FMI (cf. §3.5s ci-dessus).

Sur la base des conditions de décaissement stipulées dans la convention de financement, l'ordonnateur national adressera à la délégation de l'Union européenne en République du Tchad les demandes de décaissement de chaque tranche selon le calendrier convenu, comprenant:

- une analyse approfondie et détaillée du degré de réalisation des conditions et des indicateurs pour le décaissement, en y annexant toutes les pièces justificatives nécessaires;
- un formulaire d'identification financière dûment signé en vue de faciliter le paiement correspondant.

Le dossier est transmis à la délégation de l'UE en République du Tchad, laquelle en assure l'évaluation et transmet ses éléments d'analyse au siège de la Commission européenne à Bruxelles, qui statue en dernière instance.

Le décaissement des tranches variables relatives à la tenue du dialogue national inclusif, à l'élaboration d'un projet de constitution démocratique soumis au référendum et à l'élaboration d'un cadre légal pour renforcer l'inclusivité, la transparence et la crédibilité des processus électoraux, fera l'objet d'une analyse technique par des organismes spécialisés indépendants à titre indicatif. Une partie de ces organismes seront probablement contractualisés dans le cadre d'autres actions financées par l'UE et notamment sous l'IVCDCI/PIP-Tchad : « Appui à la tenue du référendum constitutionnel et des élections présidentielles » (16 000 000 EUR, en cours de formulation).

Dans le cadre de ses prérogatives en matière d'exécution du budget et pour sauvegarder les intérêts financiers de l'UE, la Commission peut participer aux organes de gouvernance susmentionnés, mis en place pour régir la mise en œuvre de l'action.

## 5 MESURE DE LA PERFORMANCE

### 5.1 Suivi et rapports

Le suivi technique et financier courant de la mise en œuvre de la présente action est un processus continu et fait partie intégrante des responsabilités du partenaire chargé de la mise en œuvre. À cette fin, le partenaire chargé de la mise en œuvre met en place un système permanent de suivi interne, technique et financier de l'action et élabore régulièrement des rapports d'avancement (au moins annuels) et des rapports finaux. Chaque rapport doit fournir un compte rendu précis de la mise en œuvre de l'action, des difficultés rencontrées, des changements introduits, ainsi que du degré d'obtention de ses résultats (Produits et résultats directs) mesurés par les indicateurs correspondants, en utilisant comme référence la liste de stratégie, de politique ou de plan d'action du partenaire. Le rapport final, narratif et financier, couvrira toute la période de mise en œuvre de l'action.

La Commission peut effectuer d'autres visites de suivi du projet, par l'intermédiaire de son propre personnel et de consultants indépendants directement recrutés par la Commission pour réaliser des contrôles de suivi indépendants (ou recrutés par l'agent compétent engagé par la Commission pour mettre en œuvre ces contrôles).

Rôles et responsabilités en matière de collecte, d'analyse et de suivi des données:

Pour la mise en œuvre du volet d'appui budgétaire du programme, des missions de suivi externe peuvent être contractualisées et gérées par l'Union européenne. À titre indicatif, deux missions de suivi par an seront effectuées. Elles pourraient permettre d'apprécier l'état d'avancement du programme sur les axes et mesures identifiées, de fournir des éléments pour alimenter le dialogue sur le processus de convergence réglementaire appuyée par le programme, ou la vérification des conditions de décaissement de l'aide budgétaire, sur la base de la revue des pièces justificatives fournies par les autorités. La Commission peut effectuer d'autres visites de suivi du projet, par l'intermédiaire de son propre personnel et de consultants indépendants directement recrutés par la Commission pour réaliser des contrôles de suivi indépendants (ou recrutés par l'agent compétent engagé par la Commission pour mettre en œuvre ces contrôles).

Les valeurs de référence et les cibles du tableau de la logique d'intervention de l'action, seront vérifiées et/ou établies au démarrage de l'action.

Les systèmes statistiques et de suivi ainsi que la qualité des données officielles dans le domaine d'action couvert ont été évalués. Cette évaluation a été prise en compte dans la conception de l'action de la manière suivante :

Les systèmes nationaux de statistiques et de suivi sont faibles et nécessitent une assistance technique et un financement supplémentaire. Des sources indépendantes, ainsi que des missions sur le terrain et des rapports externes seront utilisés dans la mesure du possible afin de vérifier et de renforcer toute analyse faite sur la base des données produites par les systèmes nationaux de statistiques et de suivi. Une partie des mesures complémentaires devrait également être utilisée afin de soutenir le renforcement des capacités dans ce domaine.

## 5.2 Évaluation

Compte tenu de l'importance de l'action, une évaluation finale sera effectuée pour cette action, ou une de ses composantes, par des consultants indépendants contractés par la Commission.

L'évaluation finale sera réalisée au titre de l'obligation de rendre des comptes et de tirer des enseignements à plusieurs niveaux (y compris pour une révision de la politique menée), en tenant compte notamment le fait de la dimension politique de l'action.

L'évaluation de cette action peut être réalisée individuellement ou au moyen d'une évaluation stratégique conjointe des opérations d'appui budgétaire menées avec le pays partenaire, d'autres prestataires d'appui budgétaire et les parties prenantes concernées.

La Commission informera le partenaire chargé de la mise en œuvre au moins **deux mois** avant les dates envisagées pour la mission d'évaluation. Les partenaires chargés de la mise en œuvre collaborera de manière efficace et effective avec les experts chargés de l'évaluation, notamment en leur fournissant l'ensemble des informations et des documents nécessaires et en leur assurant l'accès aux locaux et aux activités du projet.

Les rapports d'évaluation seront communiqués au pays partenaire et aux autres parties prenantes clés. Les partenaires chargés de la mise en œuvre et la Commission analyseront les conclusions et les recommandations des évaluations et décideront d'un commun accord, le cas échéant en accord avec le pays partenaire, des actions de suivi à mener et de toute adaptation nécessaire et notamment, s'il y a lieu, de la réorientation du projet.

Un ou plusieurs marchés de services d'évaluation pourront être conclus au titre d'un contrat-cadre.

## 5.3 Audit et vérifications

Sans préjudice des obligations applicables aux marchés conclus pour la mise en œuvre de la présente action, la Commission peut, sur la base d'une évaluation des risques, commander des audits indépendants ou des missions de vérification des dépenses pour un ou plusieurs contrats ou conventions.

## 6 COMMUNICATION STRATÉGIQUE ET DIPLOMATIE PUBLIQUE

Pour le cycle de programmation 2021-2027 une nouvelle approche de fond commun, planification et mise en œuvre de la communication stratégique et de diplomatie publique a été adoptée.

La communication et la visibilité de l'UE restent une obligation juridique pour toutes les actions extérieures financées par l'UE, afin de faire connaître le soutien de l'Union européenne à leur travail auprès des publics concernés, notamment en utilisant l'emblème de l'UE et une brève déclaration de financement, sur tous les supports de communication liés aux actions concernées.

Cette obligation s'applique de la même manière, que les actions concernées soient mises en œuvre par la Commission, des pays partenaires, des contractants, des bénéficiaires de subventions ou des entités chargées de l'exécution telles que les agences des Nations unies, les institutions financières internationales et les agences des États membres de l'UE.

Cependant, les documents d'action des programmes sectoriels spécifiques ne sont en principe plus tenus de prévoir des activités de communication et de visibilité sur les programmes concernés. Ces montants seront prévus dans des facilités de coopération établies par des documents d'action de mesures d'accompagnement, permettant aux Délégations de planifier et mettre en œuvre des activités de communication stratégique et de diplomatie publique pluriannuelles avec une masse critique suffisante pour être efficaces à l'échelle nationale.