

**Evaluation de la coopération de la
Commission européenne avec la
République du Tchad**

Evaluation de niveau national

Rapport final

VOLUME I : RAPPORT PRINCIPAL

Mars 2009

Evaluation pour le compte de la Commission européenne





Un Consortium constitué de :
ECO-Consult, AGEG, APRI, Euronet, IRAM, NCG
Chef de file : ECO Consult
Hersfelder Str. 17, 36280 Oberaula, Allemagne
Contact : Dietrich.Busacker@eco-consult.com

Contrat n° EVA 2007/geo-acp

Cette évaluation a été commanditée par :

l'Unité d'Evaluation commune de :
l'Office européen de Coopération EuropeAid
la Direction Générale pour le Développement et
la Direction des Relations Extérieures

Cette étude d'évaluation a été réalisée par :
Catherine Bouveyron (chef d'équipe), Jean Claude Ceuppens, Madina Fassassi,
Manasset Guelbaye, Sylviane Menard et Barbara Dequinze
Gestionnaire d'évaluation pour le consortium : Dietrich Busacker

***Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs
et ne reflètent pas nécessairement ceux de la Commission européenne ou
des autorités des pays concernés***

Table des matières

VOLUME I : RAPPORT PRINCIPAL

RÉSUMÉ	1
EXECUTIVE SUMMARY	5
1 INTRODUCTION	9
1.1 CADRE, OBJECTIF ET CHAMP DE L'ÉVALUATION.....	9
1.2 STRUCTURE DU RAPPORT.....	10
1.3 MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION	10
2 CONTEXTE GLOBAL DE LA COOPERATION CE-TCHAD	16
2.1 CONTEXTE POLITIQUE, ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET CULTUREL	16
2.2 POLITIQUE DU GOUVERNEMENT	18
2.3 AIDE AU DÉVELOPPEMENT 1996-2007 ET PRINCIPAUX BAILLEURS	19
2.4 STRATÉGIE DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU TCHAD.....	20
2.5 MOYENS D'AIDE DISPONIBLES ET EMPLOYÉS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE	23
3 RÉPONSES AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES	27
3.1 COHÉRENCE ET PERTINENCE	27
3.2 TRANSPORT ROUTIER.....	33
3.3 EAU & ASSAINISSEMENT	38
3.4 SANTÉ PUBLIQUE	43
3.5 APPUI MACROÉCONOMIQUE	49
3.6 BONNE GOUVERNANCE	53
3.7 INTÉGRATION ÉCONOMIQUE RÉGIONALE.....	57
3.8 EFFICIENCE	59
3.9 THÈMES TRANSVERSAUX	64
3.10 COHÉRENCE, COMPLÉMENTARITÉ ET COORDINATION	68
4 CONCLUSIONS.....	73
4.1 THÈME 1 : STRATÉGIE PAYS	73
4.2 THÈME 2 : APPUI AUX POLITIQUES SECTORIELLES	74
4.3 THÈME 3 : ASPECTS OPÉRATIONNELS.....	78
5 RECOMMANDATIONS	80
5.1 THÈME 1 : STRATÉGIE PAYS	80
5.2 THÈME 2 : APPUI AUX POLITIQUES SECTORIELLES	84
5.3 THÈME 3 : ASPECTS OPÉRATIONNELS.....	87
5.4 LES TROIS RECOMMANDATIONS LES PLUS IMPORTANTES	90

Liste des tableaux du Volume I

TABLEAU 1 :	MATRICE DES QUESTIONS ET CRITÈRES D'ÉVALUATION	12
TABLEAU 2 :	COMPARAISON DES OBJECTIFS DES DSP DES 8 ^E , 9 ^E ET 10 ^E FED	20
TABLEAU 3 :	MONTANTS FED ENGAGÉS EN MILLIONS D'EUROS (MONTANTS ARRONDIS)	24
TABLEAU 4 :	OUVRAGES FINANCÉS EXPLOITABLES POUR HYDRAULIQUE VILLAGEOISE	38
TABLEAU 5 :	ÉVOLUTION DES INDICATEURS D'ACCÈS AUX SOINS DE SANTÉ PRIMAIRES.....	44
TABLEAU 6 :	ÉVOLUTION D'INDICATEURS DE PERFORMANCE DU SYSTÈME DE LA SANTÉ PUBLIC.....	45
TABLEAU 7 :	ÉVOLUTION DES INDICATEURS CLÉS DE SANTÉ	47
TABLEAU 8 :	NIVEAU D'ATTEINTE DES OBJECTIFS SPÉCIFIQUES DE LA STRATÉGIE DE LA COOPÉRATION CE-TCHAD	76

Liste des figures du Volume I

FIGURE 1 :	CARTE DE LA RÉPUBLIQUE DU TCHAD.....	VI
FIGURE 2 :	DÉROULEMENT DE L'ÉVALUATION EN QUATRE PHASES	11
FIGURE 3 :	PRINCIPAUX COMPOSANTS DU PIB 1996-2007 EN FCFA.....	17
FIGURE 4 :	ÉVOLUTION DE L'APD AU TCHAD 1996-2006, DE LA CE ET DES ÉTATS MEMBRES EN MILLIONS USD	19
FIGURE 5 :	ENGAGEMENTS DU 9 ^E FED PAR PRIORITÉ DE LA STRATÉGIE POUR L'AFRIQUE.....	21
FIGURE 6 :	FONDS FED ENGAGÉS, CONTRACTÉS ET PAYÉS AU TCHAD 1996-2007	23
FIGURE 7 :	FONDS MOBILISÉS SUR LIGNES BUDGÉTAIRES, PAR LIGNE BUDGÉTAIRE ET SECTEUR	25
FIGURE 8 :	ESTIMATION DE L'ÉVOLUTION DU TAUX D'ACCÈS À L'EAU POTABLE EN MILIEU RURAL DANS LA PÉRIODE DES 8 ^E ET 9 ^E FED ET PROJECTION DES OBJECTIFS	39

VOLUME II : ANNEXES

ANNEXE 1 :	TERMES DE REFERENCE
ANNEXE 2 :	DONNEES COMPLEMENTAIRES, LOGIQUE D'INTERVENTION ET STRATEGIE DE LA COMMISSION EUROPEENNE
ANNEXE 3 :	INVENTAIRE DES PROJETS ET PROGRAMMES AU TCHAD
ANNEXE 4 :	METHODOLOGIE DE L'EVALUATION
ANNEXE 5 :	MATRICE D'EVALUATION : DETAILS DES REPONSES AUX QUESTIONS D'EVALUATION
ANNEXE 6 :	FICHES D'EVALUATION DE PROGRAMMES/PROJETS
ANNEXE 7 :	INFORMATION COMPLEMENTAIRES SUR LE CONTEXTE ET DONNEES ECONOMIQUES ET SOCIALES DU PAYS
ANNEXE 8 :	BAILLEURS ET APD AU TCHAD
ANNEXE 9 :	BIBLIOGRAPHIE
ANNEXE 10 :	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES
ANNEXE 11 :	CALENDRIER DE LA MISSION DE TERRAIN
ANNEXE 12 :	PROJETS/PROGRAMMES N'AYANT PAS DEMARRE AVANT 2008
ANNEXE 13 :	COMPTES RENDUS DE « FOCUS GROUPS »
ANNEXE 14 :	DOCUMENTS DE L'ATELIER DE RESTITUTION DES RESULTATS DE L'EVALUATION A N'DJAMENA DU 11 DECEMBRE 2008

Abréviations

Sigle	Nom
ACDI	Agence Canadienne pour le Développement International
ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
ACRA	Association pour la Coopération Rurale en Amérique Latine et en Afrique
ACTION/FED	Cellule d'Appui et Conseil Technique et Institutionnel à l'Ordonnateur National du FED
AEP	Alimentation en Eau Potable
AFD	Agence Française de Développement
ANE	Acteurs Non Etatiques
AO	Appel d'Offres
APD	Aide Publique au Développement
APE	Accord de Partenariat Economique
ARIVAS	Renforcement de l'Initiative Vaccinale en Afrique
ARV	Anti Rétroviraux utilisés pour le traitement des patients atteints par le VIH
ASNT5	Actualisation de la SNT, Nov. 2005
AT	Assistance Technique
AUE	Association d'Usagers de l'Eau
BAD	Banque Africaine de Développement
BEAC	Banque des Etats de l'Afrique Centrale
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BM	Banque Mondiale
BTP	Bâtiment et Travaux Publics
CAD	Comité d'Action pour le Développement
CAER	Compte Autonome de l'Entretien Routier
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CE	Commission européenne
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté Économique des États d'Afrique Centrale
CEFOD	Centre d'Etude et de Formation pour le Développement
CELIAF	Cellule de Liaison des Associations Féminines
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CF	Convention de Financement
CGPE	Comité de Gestion des Points d'Eau
CILSS	Comité International de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
COM	Cadre d'obligations mutuelles
COPAX	Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique Centrale
CPA	Centrale Pharmaceutique d'Achats
CPE	Consultation préventive de l'Enfant
CPN	Consultation prénatale
CREPA	Centre Régional pour l'Eau Potable et l'Assainissement à faible coût
CRF	Croix Rouge Française
CS	Centre de Santé
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
CURESS	Conservation et Utilisation Rationnelle des Ecosystèmes Soudano-Sahéliens
DANIDA	Agence de Coopération Danoise
DBNF	Direction du Bureau National du Fret
DCE	Délégation de la Commission européenne
DDC	Direction du Développement et de la Coopération (Agence de Coopération Suisse)
DGR	Direction Générale des Routes
DGTS	Direction Générale des Transports de Surface
DSP	Document de Stratégie Pays
DSPAR	Document de Stratégie Pays Axée sur les Résultats
DSR	Délégation Sanitaire Régionale
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DTCP 3	Vaccination contre la diphtérie, le tétanos, la coqueluche et la poliomyélite
E&A	Eau et Assainissement
EAMR	External Assistance Management Report

Sigle	Nom
ECHO	European Commission's Directorate General for Humanitarian Aid
EDST	Enquête Démographique et de Santé au Tchad
ENASS	Ecole Nationale des Agents Sociaux et Sanitaires
EUFOR	European Union Force (Forces de l'Union Européenne)
FAD	Fonds Africain de Développement
FAO	Food and Agriculture Organisation (Fonds Mondial pour l'Alimentation)
FED	Fonds Européen de Développement
FER	Fonds d'Entretien Routier
FID	Formation Initiale Décentralisée
FMI	Fonds Monétaire International
FOSAP	Fonds de soutien pour les activités en matière de population
FRPC	Facilité de la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance
GdT	Gouvernement du Tchad
GFATM	The Global Fund to fight Aids, Tuberculosis and Malaria (Fonds Mondial de lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme)
GR	Groupe de Référence
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agence de Coopération Allemande)
GXAF	Milliards de FCFA
HV	Hydraulique Villageoise
IDA	International Development Association (Association Internationale de Développement)
IDH	Indice de Développement Humain
IDP	Internally displaced person (personne déplacée interne)
IEC	Information, Education, Communication
INSEED	Institut National de la Statistique, des Etudes Economiques et Démographiques
IOV	Indicateur Objectivement Vérifiable
IPC	Indice de Perception de la Corruption
ISF	Instrument de Stabilité Facilité
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LRRD	Linking Relief, Rehabilitation and Development
MAT	Ministère de l'Aménagement du Territoire
MCD	Médecin chef de district
MCH	Médecin chef de l'hôpital
MEERH	Ministère de l'Eau, de l'Environnement et des Ressources Halieutiques
MEP	Ministère de l'Economie et du Plan
MINURCAT	Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad
MR	Monitoring Report
MSF	Médecins sans Frontières
MSP	Ministère de la Santé Publique
MTPT	Ministère des Travaux Publics et des Transports
NC	Nouveaux cas (recensés au niveau des centres de santé)
NTIC	Nouvelles Technologies d'Information et de Communication
OANET	Organisation des Acteurs Non Etatiques du Tchad
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ON	Ordonnateur National
ONC	Office National des Céréales
ONE	Organisation non étatique
ONG	Organisation non gouvernementale
PAAS	Programme d'Appui à l'Ajustement Structurel
PABG	Programme d'Appui à la Bonne Gouvernance
PACE	Programme Panafricain de Contrôle des Epizooties
PAIPTE	Point d'Achèvement de l'Initiative Pays Pauvre Très Endetté
PAMFIP	Programme d'Appui à la Modernisation des Finances Publiques
PARSET	Programme d'Appui à la Réforme du Système Electoral

Sigle	Nom
PAS	Programme d'Accompagnement à la Stabilisation (de l'Est du Tchad)
PASILD	Projet d'Appui et de Support aux Initiatives Locales de Développement
PCA	Paquet complémentaire d'activités
PCIME	Prise en charge intégrée de la mère et de l'enfant
PDH	Plan de Développement hospitalier
PEP	Profil environnemental pays
PEV	Programme élargi de vaccination
PIB	Produit Intérieur Brut
PIDR	Plan d'Intervention pour le Développement Rural
PIN	Programme Indicatif National
PIR	Programme Indicatif Régional
PMA	Paquet Minimum d'Activités
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PMH	Pompe à Motricité Humaine
PMR	Programme de Microréalisations
PNB	Produit National Brut
PNDS	Programme National de Développement sanitaire
PNLS	Programme National de Lutte contre le Sida
PNS	Politique Nationale de la Santé
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNZ	Parc National de Zakouma
PPTTE	Pays Pauvre Très Endetté
PRA	Pharmacies Régionales d'Approvisionnement
PRS	Programme Régional Solaire
PSF	Pharmaciens Sans Frontières
PSICD	Programme de Soutien aux Initiatives Culturelles Décentralisées
PST	Politique Sectorielle des Transports
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PU	Protocole d'Utilisation
RAC	Rapport Annuel Conjoint
RDC	République Démocratique du Congo
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
ROM	Result-oriented monitoring
SC	Secteur de Concentration
SDEA	Schéma Directeur de l'Eau et de l'Assainissement
SG	Secrétaire Général
SGA	Secrétaire Général Adjoint
SGG	Secrétariat Général du Gouvernement
SIS	Système d'Information Sanitaire
SNBG	Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance
SNEC	Stratégie Nationale d'Etat Civil
SNER	Société Nationale d'Entretien Routier
SNRP	Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté
SNT	Stratégie Nationale des Transports
STABEX	Stabilisation des recettes d'Exportation
STEE	Société Tchadienne de l'Eau et de l'Électricité
TAE	Taxe à l'Essieu
TdR	Termes de Référence
TIPAC	Transit International dans les Pays de l'Afrique centrale
UDEAC	Union Douanière et Économique de l'Afrique Centrale
UE	Union Européenne
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la Population
UTLC-T	Unité de Liaison et de Contrôle -Transport
VAN	Valeur actualisée nette
VAT	Vaccination antitétanique (prévention du tétanos néonatal)
VIH/SIDA	Virus d'Immunodéficience Humaine/ Syndrome d'Immunodéficience Acquis

RESUME

Finalité de l'évaluation

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation de la stratégie de coopération de la Commission européenne au Tchad entre 1996 et 2007.

Les objectifs sont, d'une part, de fournir une appréciation globale et indépendante de la coopération de la Commission avec le Tchad sur cette période et, d'autre part, d'identifier les principaux enseignements de cette coopération en vue d'améliorer la stratégie et les programmes de la Commission européenne au Tchad.

Le champ de l'évaluation couvre la stratégie et sa mise en œuvre pour la période donnée, avec un regard particulier sur l'aide des Programmes indicatifs nationaux (PIN) des 8^e et 9^e FED ainsi que les lignes budgétaires. Les actions d'aide d'urgence et de la BEI n'entrent pas dans le champ de l'évaluation.

Méthodologie suivie

L'évaluation est structurée autour de dix questions évaluatives couvrant la stratégie communautaire et les modalités de sa mise en œuvre. En plus de l'analyse des documents de stratégie et de politique et des rapports d'évaluation, elle se fonde sur l'examen d'un échantillon de 14 interventions, totalisant 66% des montants engagés dans le cadre des PIN des 8^e et 9^e FED. S'y ajoutent des éléments d'analyse portant sur le 10^e FED.

L'évaluation s'est déroulée en trois phases, d'octobre 2007 à décembre 2008, mobilisant six experts : une phase documentaire, une phase de terrain et enfin une phase de synthèse. En dehors de la phase de terrain, de deux semaines en juin/juillet 2008, pour tester les hypothèses par des entretiens et focus groups, l'évaluation a été réalisée essentiellement à partir de dossiers et documents fournis par la Commission et rassemblés par les experts.

L'évaluation a pris place à une période où le programme du 9^e FED était encore en exécution et la programmation du 10^e FED était terminée. Les recommandations devraient donc pouvoir être utiles pour une

réflexion à moyen terme (revue mi-parcours du 10^e FED) et pour l'instruction des programmes du 10^e FED, qui ne fait que commencer.

Contexte du pays

Caractérisé par une instabilité politique et handicapé par son enclavement, le Tchad est un pays fragile par excellence. Cinq ans après le début de l'ère pétrolière, il se situe au 170^e rang (sur 179) du classement mondial du PNUD sur le développement humain en 2008.

Au tournant du millénaire le pays a connu une certaine stabilité, accompagnée de l'espoir de recettes pétrolières futures allouées au développement du pays. Mais à partir de 2003, la situation interne s'est détériorée, principalement en raison de la guerre au Darfour et des menaces sur la sécurité intérieure. Le Tchad se retrouve fragilisé par des tensions avec le Soudan, des mouvements rebelles et une intensification de violences interethniques.

Un dialogue entre la majorité présidentielle et l'opposition démocratique, facilité par la Commission européenne, avait conduit à l'accord politique du 13 août 2007. Cet accord, qui visait essentiellement des réformes électorales, n'a toutefois pas encore permis d'aboutir à une véritable sortie de crise ni de mettre fin à la rébellion armée.

La crise actuelle a ralenti, sinon arrêté, le processus de décentralisation. Les recettes pétrolières de l'Etat ont été utilisées en grande partie à des fins de sauvegarde de l'intégrité territoriale et de maintien de la paix.

Les événements au Darfour, en RCA et à l'Est du Tchad ont provoqué l'arrivée de près d'un demi-million de réfugiés soudanais et centrafricains ainsi que des déplacements internes. Cela a entraîné un important effort international d'aide humanitaire et de stabilisation sécuritaire, dont la mission des Nations unies (MINURCAT) et la mission de stabilisation de l'EUFOR.

Coopération Commission européenne - Tchad

La dépendance du Tchad vis-à-vis de l'aide étrangère est forte. On note une forte fluctuation de l'engagement des bailleurs en fonction des conjonctures politiques, car l'instabilité institutionnelle et politique constitue un contexte difficile pour la coopération internationale en général, et en affecte les résultats.

Sur la période étudiée, la Commission européenne et les Etats membres de l'Union européenne ont fourni environ 48% de l'APD. Avec 458 M\$ versés et 15,3% de l'APD dans la période d'évaluation, la Commission européenne a été le troisième donateur après la Banque Mondiale et la France.

Les fonds des 8^e et 9^e FED ont été engagés dans trois secteurs de concentration : transport routier (35,8%), eau et assainissement (17,5%) et santé (8,5%), ainsi que pour un appui macroéconomique, la bonne gouvernance et l'environnement. Depuis l'automne 2003, la DG ECHO a mobilisé 56,5 M€ pour son engagement à l'Est et au Sud du Tchad. La BEI a concentré son appui sur la construction de l'oléoduc reliant les gisements de pétrole au Tchad au terminal au large de Kribi, au Cameroun. Enfin, il faut mentionner la coopération de la Commission à travers des ONG, pour un montant de 28 M€ pendant la période couverte par l'évaluation.

Réponses aux questions évaluatives

Les réponses (résumées) aux questions évaluatives sont les suivantes:

1 - Les **stratégies de coopération** de la Commission européenne ont été pertinentes par rapport aux besoins et priorités du Tchad, et cohérentes par rapport aux politiques de coopération de la Commission européenne; en revanche, elles n'ont pas toujours pu ou su s'adapter rapidement à l'évolution de la situation du pays.

2 - Les interventions sur le **réseau routier** ont été efficaces. Les investissements de la Commission européenne ont contribué au développement et à une amélioration de l'état du réseau routier national. Le Pays est mieux relié au Cameroun.

Toutefois, le désenclavement touche encore peu le milieu rural et les capacités d'entretien du réseau sont encore insuffisantes. Leur impact économique est encore peu connu.

Des efforts sont encore à fournir pour assurer une bonne gestion du réseau routier et pour éviter les barrages routiers abusifs.

3 - Les interventions en matière d'**hydraulique villageoise** ont touché 985 000 personnes, soit 9,2% de la population du pays estimée à 10,7 millions en 2007 ; elles ont contribué sur la période, à la croissance régulière du taux d'accès à l'eau potable en milieu rural, qui est passé de 15% en 2000 à 33,3% en 2007, un taux qui est encore loin des objectifs du millénaire (60% en 2015). L'impact sur les conditions d'approvisionnement des populations bénéficiaires a été significatif. Les capacités de gestion des acteurs ont été renforcées. Cependant la viabilité du dispositif d'entretien reste fragile, et les interventions d'assainissement ont été limitées.

4 - Malgré une forte progression de l'accès aux services de **santé** et une amélioration de leur gestion, les actions en matière de santé publique n'ont pas contribué à une amélioration de l'état sanitaire de la population tchadienne, des plus pauvres en particulier : leur situation semble au contraire s'être dégradée, au regard de certains indicateurs comme celui de la mortalité maternelle.

5 - Les interventions en matière d'**appui macroéconomique** ont assez peu contribué à une bonne gestion, durable, des finances publiques et à la stabilité économique. Alors que des progrès dans ces domaines avaient été enregistrés en début de période, la situation s'est par la suite détériorée. L'impact sur les services sociaux et autres priorités de la SNRP est également limité. Le fait que la Commission européenne ait su s'adapter à l'évolution du contexte local en interrompant l'appui budgétaire lorsque les conditions n'étaient plus réunies, témoigne de sa capacité de réaction.

6 - Dans le domaine de la **bonne gouvernance**, les résultats à ce jour, sont encore fragiles : timide ouverture démocratique, problème de corruption encore mal résolu, droits de l'homme pas toujours respectés, secteur de la justice insuffisamment développé par rapport aux normes internationales.

7 - En matière de conduite des **stratégies régionales** de la Commission, il y a eu une évolution de l'approche sectorielle vers une approche plus intégrée, avec plus d'attention pour les aspects institutionnels. Une autre évolution est l'importance des négociations en cours d'un Accord de partenariat économique entre la Commission européenne et les Etats de l'Afrique centrale. Les interventions de la Commission ont également aidé à jeter les bases du processus d'intégration régionale, par la participation à la création d'un réseau de transport terrestre régional.

8 - La Commission a su sélectionner les **modes de financement** les plus appropriés pour chaque domaine d'intervention et elle a fait preuve de son respect des règles dans le cadre de l'aide budgétaire et de l'aide non programmable. Cependant, l'efficacité des projets a été assez faible, dans tous les secteurs, avec déperdition de ressources humaines et financières et de nombreux regards dans la mise en œuvre. En conséquence, les coûts de transaction de l'aide dans le contexte de fragilité prévalant au Tchad sont élevés.

9 - Les **priorités transversales** (genre, environnement, VIH/SIDA) figurent dans les documents de la Commission, mais dans la pratique ces approches ont été inégalement mises en œuvre : le *genre* est surtout abordé en matière d'hydraulique villageoise et de santé, avec de bons effets sur les conditions de vie et l'économie de temps des femmes ; les *impacts environnementaux* ne sont pas suffisamment connus ; les questions de *VIH/SIDA* sont considérées dans les secteurs du transport routier et de la santé de façon adéquate, et le taux de prévalence du VIH-SIDA ne semble pas augmenter.

10 - Le niveau de **coordination** entre gouvernement et bailleurs de fonds et entre bailleurs-mêmes varie selon les domaines. Tant que l'appropriation de la coordination par le partenaire national n'est pas institutionnalisée et effective, la coordination entre bailleurs reste informelle. Les interventions de la Commission sont complémentaires de celles des autres bailleurs, sur le plan géographique comme sur le plan thématique. La cohérence d'ensemble des instruments et politiques de la Commission est assurée, y compris le lien entre l'aide d'urgence et le développement (*LRRD*). Il n'y a pas de contradictions entre la stratégie pays et les autres politiques communautaires,

notamment celles concernant le commerce, l'environnement, la sécurité et le transport.

Conclusions (8)

Les trois principales conclusions de l'évaluation sont les suivantes :

1. La stratégie de la Commission a été pertinente par rapport aux besoins et priorités du Tchad, et cohérente par rapport à ses politiques de coopération. La stratégie définie au DSP du 10^e FED est adéquate.
2. Dans les secteurs de concentration transport routier, eau et assainissement les résultats physiques envisagés par les stratégies sont en grande partie atteints. Dans le secteur santé, les résultats sont mitigés.
3. Malgré ses efforts, l'UE n'a pas été en mesure de développer au Tchad une stratégie de stabilisation globale. La Commission a pu, toutefois, contribuer à un accord politique entre la majorité présidentielle et l'opposition démocratique en vue du renforcement du processus démocratique qu'elle continue à soutenir.

Les autres conclusions sont les suivantes :

4. Malgré des résultats significatifs, les objectifs globaux et spécifiques de la stratégie de coopération au développement n'ont été que partiellement atteints.
5. L'efficacité est variable selon les secteurs et programmes. Les principales difficultés ont été l'insuffisance des ressources humaines (Délégation de la CE, programmes et projets), les coûts de transaction élevés y compris la lourdeur des procédures.
6. Le manque d'un véritable mécanisme de coordination entre l'Etat et les bailleurs limite l'impact des interventions.
7. La visibilité de la Commission européenne au Tchad est relativement forte. Cela facilite le dialogue avec l'ensemble des acteurs du développement.
8. La valeur ajoutée des actions de la Commission est forte dans les secteurs transport routier et eau et assainissement : capacité de mobilisation massive de dons, longue expérience de la Commission (Tchad, région, autres pays).

Recommandations (11)

Les trois principales recommandations de l'évaluation sont les suivantes :

1. Dans un contexte mouvant, avec persistance de la situation de crise et désengagement des bailleurs, affirmer la coopération Commission européenne-Tchad, mais en renforçant le niveau d'exigence vis-à-vis du pays (volonté politique, meilleure gouvernance). Développer une **stratégie spécifique** adaptée au contexte d'un **pays fragile nouvellement pétrolier**.
2. Maintenir et encourager les orientations prises par le 10^e FED en matière de promotion de la bonne gouvernance, pour renforcer la cohésion sociale et l'efficacité des politiques. Evaluer les instruments de promotion de la bonne gouvernance en place et les réorienter si besoin. Traiter en priorité le retour à une **paix durable**, les thèmes liés à l'**Etat de droit**, les thèmes liés à la **démocratisation**.
3. En accord avec le 10^e FED, appuyer et encourager le processus de **décentralisation**, sans lequel à l'échelle locale la durabilité des résultats des interventions n'est pas garantie, et rapidement travailler avec les collectivités territoriales dès qu'elles auront été mises en place.

Les autres recommandations sont les suivantes :

4. Appuyer le Tchad pour qu'à moyen terme (au-delà du 10^e FED) il puisse bénéficier d'appuis budgétaires sectoriels.
5. Accorder une place prioritaire aux questions transversales dans la mise en œuvre des programmes et projets, à tous les stades des cycles des programmes/projets.
6. Renforcer l'appui au développement économique régional et renforcer l'appui au secteur privé mais en étroite coordination avec le Gouvernement.
7. Aider le Tchad à renforcer la durabilité des interventions en matière de transport routier, à faire du transport routier un levier de croissance et à chercher les synergies possibles avec les autres interventions de développement rural.
8. Prolonger l'appui au secteur eau et assainissement en synergie avec les autres interventions en milieu rural.
9. En matière de santé, poursuivre l'appui tel que prévu au 10^e FED : renforcement institutionnel, formations au sein des établissements, politique de distribution des médicaments, appui au couple mère-enfant. Aligner l'appui au secteur avec la nouvelle politique nationale de la santé récemment approuvée.
10. Chercher à augmenter l'efficacité de l'aide en améliorant les pratiques de définition des besoins de gestion-suivi. Mettre en œuvre les engagements de la Déclaration de Paris : veiller à l'appropriation du processus de développement par tous les acteurs ; accompagner l'Etat dans son rôle de coordonnateur pour améliorer la coordination de l'aide ; renforcer le système de suivi-évaluation des résultats, en particulier en matière d'évolution de la pauvreté et de développement économique durable.
11. Renforcer l'efficacité de l'aide.
 - (a) Au niveau Commission européenne : poursuite de la simplification (en cours) des procédures.
 - (b) Au niveau Délégation de la CE : meilleur dimensionnement des programmes/projets ; renforcement des effectifs et des moyens de suivi ; plus de recours à l'expertise locale compétente ; plus de complémentarité avec les actions des Etats Membres ; renforcement des capacités des partenaires nationaux y compris via des formations aux procédures de la Commission européenne.

EXECUTIVE SUMMARY

Purpose of the evaluation

This report presents the results of the evaluation of the European Commission's (EC) cooperation strategy with Chad between 1996 and 2007.

The objectives of this evaluation are the provision of an independent overall assessment of the Commission's cooperation with Chad during the above mentioned period and to identify the principal lessons learnt from this cooperation in order to improve the European Commission's strategy and programmes in Chad.

To this end, the evaluation assesses the strategy and its implementation over the period 1996 to 2007, with special attention to aid from the National Indicative Programmes (NIPs) of the 8th and 9th EDF, as well as thematic budget lines. Emergency aid and EIB actions are not covered by the scope of this evaluation.

Methodology followed

The evaluation is based on ten evaluation questions covering the Commission's strategy and its implementation. In addition to the analysis of strategy and policy documents as well as existing evaluation reports, the evaluation examines a sample of 14 interventions, totalling 66% of the amounts committed within the framework of the NIPs of the 8th and 9th EDF. Further, elements from the analysis covering the 10th EDF programming are added.

The evaluation has been carried out by six experts in three phases from October 2007 to December 2008: desk phase, field phase and synthesis phase.

The evaluation was based on the analysis of files and documents supplied by the Commission or collected by the experts. During the field phase (two weeks in June/July 2008) the experts tested the hypotheses developed during the desk phase in expert interviews and focus group discussions.

The evaluation was accomplished when the programme of the 9th EDF was still being executed while the programming of the 10th EDF had already been completed. The

recommendations should therefore be useful for discussion during the mid term review of the 10th EDF and for the programmes of the 10th EDF, with the implementation just starting.

Context of the country

Characterised by political instability and handicapped by its land-locked location, Chad is a typical fragile state. Five years after the start of oil exploitation, Chad is still ranked 170th (out of 179) in the UNDP human development index 2008.

At the turn of the millennium, the country experienced some stability and hope that revenues from oil could contribute to the country's development. However, since 2003 the internal situation has deteriorated, primarily due to the war in Darfur and threats to internal security. Tensions with the Sudan, rebel movements and intensification of inter-ethnic violence further weakened Chad's stability.

A dialogue between the presidential majority and the democratic opposition, facilitated by the European Commission, led to the political accord of 13 August 2007. However, this accord, which essentially aimed at electoral reforms, has neither led to tangible results in ending the crisis, nor has it put an end to armed rebellion.

The current crisis has slowed down, if not stopped, the process of decentralisation. The oil-related income has mainly been used for safeguarding territorial integrity and maintaining peace.

The events in Darfur, the Central African Republic and the East of Chad have resulted in (im)migration of nearly half a million Sudanese and Central African refugees as well as internally displaced persons. Major international efforts in humanitarian aid and security stabilisation have been put out to deal with this situation, including the mission of the United Nations (MINURCAT) and the stabilisation mission of EUFOR.

European Commission - Chad Cooperation

Chad's dependency on foreign aid is high. There has been severe fluctuation in the commitment of donors due to the institutional and political instability, as these significantly challenge aid effectiveness.

Over the period assessed, the European Commission and the Member States of the European Union provided around 48% of total ODA. With 458 M\$ disbursed and 15.3% of total ODA in the evaluation period, the European Commission was the third-largest donor, after the World Bank and France.

The funds of the 8th and 9th EDF were committed to three focal sectors: road transport (35.8%), water and sanitation (17.5%) and health (8.5%), as well as for macroeconomic support, good governance and environment. Since autumn 2003, DG ECHO has committed 56.5 M€ to Eastern and Southern Chad. The EIB has concentrated its support on the construction of the oil pipeline connecting the oilfields of Chad to the terminal of Kribi in Cameroon. Finally, the cooperation of the Commission through NGOs, totalled 28 M€ during the period covered by the evaluation.

Responses to the evaluation questions

The answers (summarised) to the evaluation questions are as follows:

1 - The **cooperation strategies** of the European Commission have been relevant in respect to the needs and priorities of Chad, and consistent with the respective cooperation policies of the European Commission. However, they have not always been adapted in time to the changes of the overall situation.

2 - The interventions on the **road system** have been effective. The investments of the European Commission have contributed to the development and improvement of the national road system. The country is now better connected to Cameroon. However, the infrastructural development does not yet reach out much to the rural areas, and the maintenance capacities are still insufficient. The economic impact of the new roads is not yet well known.

Efforts will still be necessary to ensure qualified management of the road system and to avoid excessive checkpoints.

3 - The interventions concerning **rural water supply** have affected about 985,000 people (9.2% of the country's population based on the 2007 estimation of 10.7 million inhabitants). These interventions contributed over the period to the constant growth in the rate of access to potable water in rural areas, rising from 15% in 2000 to 33.3% in 2007. However, the rate is still far below the millennium development objective rate of 60% in 2015. The impact on the conditions of water supply to the beneficiary populations has been significant. The management capabilities of the actors have been strengthened. Nonetheless, the functional capacity of the maintenance system remains vulnerable, and interventions in sanitation management have been limited.

4 - In spite of the progress in access to **health** services and in health management, the activities concerning public health have not contributed to an overall improvement in the health conditions of the Chadian population. Especially the situation of the poorest segments of society seems to have worsened with regard to certain indicators such as maternal mortality.

5 - **Macroeconomic interventions** have contributed little to the sustainable management of public finances and to economic stability. Although progress in these areas can be stated for the beginning of the assessed period, the situation later deteriorated. Further, the impact on social services and other priorities of the Poverty Reduction Strategy of Chad is limited. The fact that the European Commission was able to adapt to the changes in local conditions by interrupting the budgetary support when conditions were no longer met, shows its adaptive management capacity.

6 - The results in the area of **good governance** show the sensitivity of the system: hesitant opening towards democracy, prevailing problem of corruption, human rights not thoroughly enforced, and limited developments in the legal sector compared to international standards.

7 - Concerning the management of the Commission's **regional strategies**, the sectoral approach has been developed further to a more integrated approach, and

giving more attention to institutional aspects. The ongoing negotiations for an Economic Partnership Agreement between the European Commission and the States of Central Africa are another important development. The interventions of the Commission have also assisted the process of regional integration, through its participation in the set-up of a regional network on over-land transport.

8 - The Commission has been able to select the **financing modalities** that are most appropriate for each area of intervention, and it has proved its compliance with the rules of budget support and non-programmable aid. However, the efficiency of the projects has been low in all sectors, due to high staff turnover, loss of financial resources and numerous delays in implementation. As a consequence, the transaction costs of development aid in the fragile context of Chad are high.

9 - **Cross-cutting issues** (gender, environment, HIV/AIDS) appear in the Commission's documents. Nevertheless, in practice these approaches have been implemented unevenly.

Gender is best dealt with in the field of rural water supply and health, with good effects for women concerning their living conditions and time-saving opportunities.

Environmental impacts are not well enough known to be judged upon.

HIV/AIDS issues are considered in the road transport and health sectors in an appropriate manner, and the prevalence rate seems to be stable.

10 - The level of **coordination** between government and donors and between donors themselves varies according to the subject. As coordination through the national partner is not institutionalised and effective, the coordination between donors remains informal. The interventions of the Commission are complementary to those of other donors, both geographically and subject-wise. The Commission's instruments and policies prove to be consistent, including the link between emergency relief and development aid (*LRRD*). There are no contradictions between the country strategy and other EU policies, in particular those concerning trade, environment, security and transport.

Conclusions (8)

The three principal conclusions of the evaluation are as follows:

1. The strategy of the EC is relevant to the needs and priorities of Chad, and is consistent with its cooperation policies. The strategy defined in the Country Strategy Paper of the 10th EDF is appropriate.
2. In the focal sectors, transport as well as water and sanitation, the physical results envisioned by the strategies have been achieved for the greater part. In the health sector, the outcomes are limited.
3. In spite of its efforts, the EU has not been in a position to develop an overall stabilisation strategy for Chad. However, the Commission was able to contribute to a political agreement between the presidential majority and the democratic opposition with the aim of strengthening the democratic process, which it continues to provide support to.

The other conclusions are as follows:

4. In spite of significant results, the overall and specific objectives of the strategy for cooperation in development have only been partially achieved.
5. The efficiency varies across sectors and programmes. The principal difficulties have been the insufficient human resources (Delegation of the EC, in programmes and projects), and high transaction costs including the complexity of procedures.
6. The lack of a real coordination mechanism between the State and the donors limits the impact of the interventions.
7. The visibility of the EC in Chad is relatively high. This facilitates the dialogue with the actors of the development community.
8. The community value added of the Commission's interventions is high in the sectors of road transport and water and sanitation, as it brings in capacity for large commitments and long standing experience, in Chad, the region, and other countries.

Recommendations (11)

There are three principal recommendations sourcing from the evaluation:

1. In an unstable context, with an ongoing crisis situation and withdrawal of other donors, there is a need to affirm the cooperation between the European Commission and Chad, while stressing the conditionalities on the country's side (political will, better governance). There is a need to develop a **specific strategy** adapted to the context of a **fragile and newly oil producing country**.
2. The orientations taken by the 10th EDF concerning the promotion of good governance, in order to strengthen social cohesion and the effectiveness of the policies should be maintained and encouraged. The instruments in place for the promotion of good governance should be evaluated and reoriented if required. The return to **lasting peace**, and themes connected with the **rule of law** and **democratisation should be of high priority**.
3. In accordance with the 10th EDF, there should be support and encouragement to the process of **decentralisation**, without which the sustainability of the interventions' results at local level is at stake. The Commission should quickly start working with the territorial authorities once they are in place.

The other recommendations are as follows:

4. The Commission should support Chad so that in the medium-term perspective (beyond the 10th EDF) it can benefit from sector budget support.
5. The Commission should give more priority to cross-cutting issues in the implementation of programmes and projects and throughout the project cycle.
6. The Commission should strengthen support to regional economic development and the private sector, while seeking for close coordination with the Government.
7. The Commission should help Chad strengthen the sustainability of the interventions concerning road transport, in order to make it a driver of growth, and

look for possible synergies with rural development interventions.

8. The Commission should extend her support to the water and sanitation sector in synergy with interventions in rural areas.
9. Concerning health, the Commission should continue the support as stipulated in the 10th EDF: strengthening of institutions, on-the-job-training, distribution of drugs, and support to mother-child care. The support to the sector should be aligned with the recently approved new national health policy.
10. The Commission should seek to increase aid effectiveness by building capacity in the strategic definition of management and monitoring needs. Further, the engagement following the Paris Declaration should be fostered: ensure the ownership of the development process by all the players; improve joint programming by assisting the State in its role as coordinator; strengthen the system of result-oriented monitoring and evaluation, in particular in the fields of poverty reduction and sustainable economic development.
11. The Commission should strengthen aid effectiveness through activities:
 - (a) At the European Commission level: continue ongoing simplification of procedures;
 - (b) At the level of the EC Delegation: better dimensioning of programmes/projects; reinforcement of staff capacity and monitoring capacity; integration of skilled local expertise; seeking for more complementarity with the activities of the Member States; capacity building for national partners, including training in EC procedures.

1 INTRODUCTION

1.1 Cadre, objectif et champ de l'évaluation

1.1.1 Cadre de l'évaluation

L'évaluation systématique et régulière de ses programmes de dépenses est une priorité de la Commission européenne, en vue de rendre compte, dans la transparence, de l'usage des ressources mises à sa disposition par les contribuables européens et de promouvoir une culture d'apprentissage de l'expérience dans toute l'organisation. L'accent mis sur l'impact, particulièrement dans le cadre des programmes des différentes directions générales de la Commission européenne, s'inscrit dans un contexte de concentration croissante de l'aide extérieure et de généralisation des approches orientées vers les résultats.

Cette évaluation a bénéficié de la participation et du soutien actif des membres du groupe de référence au siège de la Commission, et de l'équipe de la Délégation de la Commission européenne (DCE) au Tchad.

Il faut rendre hommage à la DCE qui s'est mobilisée pour (i) réunir et transmettre la majorité des documents utiles à l'évaluation (tout en soulignant que la plupart d'entre eux auraient pu être obtenus auprès des services de Bruxelles) ; (ii) accorder du temps aux experts lors de leur mission de terrain, malgré les urgences auxquelles elle avait à faire face simultanément¹ ; et (iii) organiser l'atelier de restitution des résultats de l'évaluation à N'Ndjamena.

Les experts remercient également toutes les personnes, en Europe et au Tchad, qui ont consacré du temps pour apporter des contributions à cette évaluation.

1.1.2 Objectif de l'évaluation

Le mandat de l'évaluation était l'analyse de la coopération de la Commission européenne avec la République du Tchad pour la période 1996-2007. L'évaluation faisait partie du programme d'évaluation de l'unité d'évaluation commune pour l'année 2007, approuvé par les commissaires européens aux relations extérieures et du développement. Les termes de référence (TdR) de la présente évaluation sont joints en **Annexe 1**.

Les principaux objectifs de l'évaluation sont de :

- fournir aux services concernés de la Commission européenne ainsi qu'au grand public une appréciation globale et indépendante de la coopération passée et présente de la Commission avec le Tchad ;
- tirer les principaux enseignements de cette coopération en vue d'améliorer les stratégies et programmes actuels et futurs de la Commission européenne.

Il convient de rappeler que **l'évaluation n'est pas une fin en soi** : il y a nécessité de capitaliser, de construire sur la base des observations, des recommandations faites par la mission afin de corriger, d'améliorer l'ensemble de la stratégie de coopération dans le but ultime que la coopération puisse satisfaire de façon efficiente les attentes du pays partenaire.

1.1.3 Champ de l'évaluation

Le champ de l'évaluation couvre de manière globale la stratégie de coopération de la Commission européenne sur les dix dernières années. Ce champ temporel correspond à deux cycles de programmation des interventions de la Commission au Tchad, principalement rythmée par les programmes financés par le Fonds européen de développement (8^e et 9^e FED). Une référence au 10^e FED n'est faite que pour mettre en perspective les résultats de l'évaluation en

¹ Ainsi par exemple le responsable à la DCE du suivi de la mission d'évaluation avait également la charge de la sécurité globale de la Délégation, laquelle était en situation d'alerte à l'époque de la mission terrain (Juin 2008).

termes de conclusions et de recommandations opérationnelles. La finalité de cet exercice est de **tirer des enseignements propres à améliorer la stratégie et les programmes de la Commission européenne dans le pays.**

L'analyse porte sur :

- *la pertinence, la cohérence et la complémentarité des stratégies de coopération de la Commission pour la période 1996-2007 ;*
- *la correspondance entre la programmation et la mise en œuvre pour la même période ;*
- *la mise en œuvre de la coopération de la Commission en mettant particulièrement l'accent sur l'efficacité, l'efficience et l'impact pour la période 1996-2007 et sur les effets de la coopération passée sur le cycle de programmation actuel 2007-2013 ;*
- *les domaines de coopération suivants : le secteur des transports, l'appui à la politique de l'eau, l'appui macroéconomique, le domaine de la santé et le développement rural comprenant l'agriculture, l'élevage et l'environnement.*²

Les priorités transversales telles que la bonne gouvernance, le genre, l'environnement, les droits de l'homme, le VIH/SIDA et le renforcement des capacités institutionnelles sont également prises en compte.

Les actions d'aide d'urgence ou aide humanitaire, et de la Banque européenne d'investissement (BEI) ne faisaient pas partie de l'évaluation. Les actions de la DG ECHO et le lien entre l'aide d'urgence et le développement (linking relief, rehabilitation and development, LRRD), de même que les activités de la BEI, étaient toutefois examinés lors de l'évaluation de la cohérence entre les différentes actions de la Commission européenne.

1.2 Structure du rapport

Le rapport est structuré en cinq chapitres. Le premier chapitre, d'introduction, présente les objectifs et la méthodologie de l'évaluation. Le second chapitre présente le contexte général de l'évaluation. Le troisième chapitre est centré sur les réponses aux dix questions d'évaluation formulées en début de mission. Les chapitres quatre et cinq sont respectivement consacrés à la présentation des grandes conclusions et recommandations résultant de l'évaluation détaillée. Par convention, les textes en italique sont des citations.

1.3 Méthodologie de l'évaluation

1.3.1 Phases successives d'évaluation

L'évaluation s'est déroulée en quatre grandes phases avec des tâches bien précises résumées en figure 2 ci-dessous.

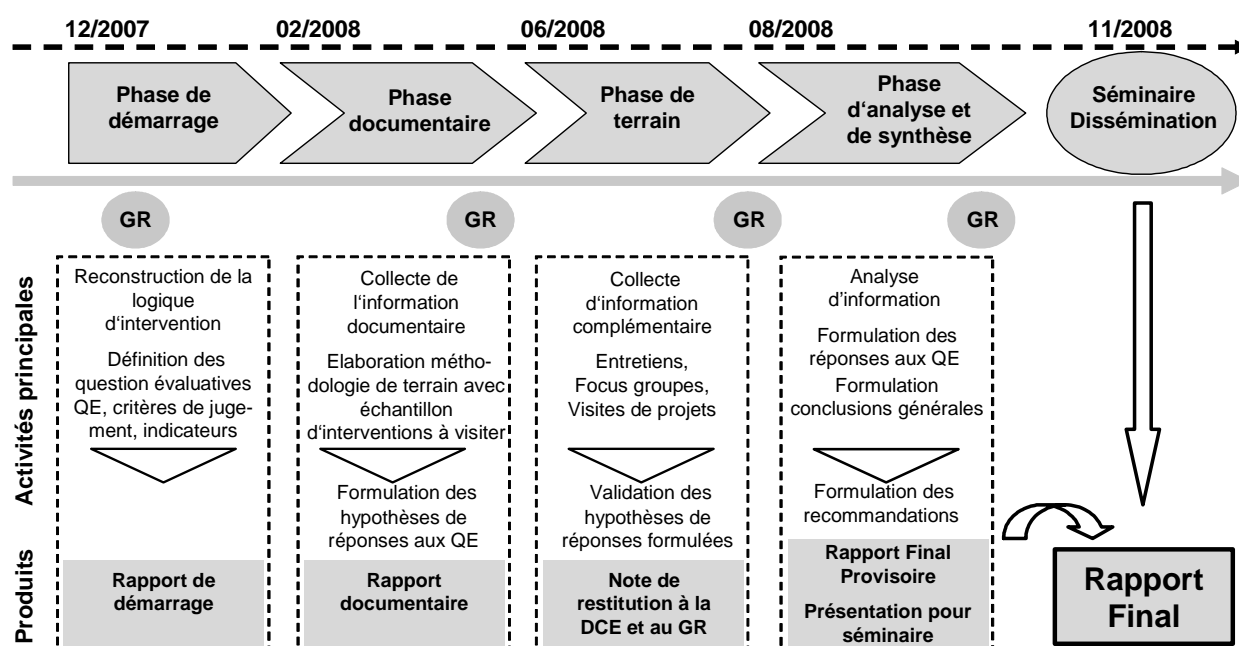
Le cœur de l'évaluation consiste en dix questions évaluatives, qui couvrent les différents critères d'évaluation du CAD de l'OCDE et de la Commission européenne. Ces questions ont été validées par le groupe de référence qui a piloté l'évaluation et qui a commenté et validé les produits aux différentes étapes.

Le présent rapport final intègre également les commentaires du séminaire de dissémination des résultats³ tenu à Ndjamena le 11 décembre 2008, sur la base du rapport final provisoire.

² Source : TdR de l'évaluation en Annexe 1

³ Séminaire honoré par la présence de l'ON, de ministres, de représentants de grands corps de l'Etat, de représentants des corps diplomatiques, de responsables des services de coopération bilatérale et multilatérale, du président du groupe de référence, et auquel ont participé trois des membres de la mission d'évaluation.

Figure 2 : Déroulement de l'évaluation en quatre phases



1.3.2 Schéma de la logique de l'intervention de la Commission européenne

Durant la phase de démarrage, l'équipe d'évaluation a examiné les documents stratégiques de la Commission européenne relatifs à sa coopération au Tchad et qui ont permis de préciser la logique d'intervention. Un résumé de la logique d'intervention consolidée des 8^e et 9^e FED est repris à l'**Annexe 2**. Ce résumé met en évidence les relations causales qui permettent d'enchaîner les politiques et engagements du Gouvernement, les activités prévues (découlant des stratégies), les résultats attendus, les impacts spécifiques, les impacts intermédiaires, pour aboutir in fine à l'impact global recherché, à savoir le développement économique et social durable et la réduction de la pauvreté.

Ce schéma met en évidence l'importance des politiques et engagements du Gouvernement, sur lesquels repose l'ensemble de l'édifice. Des défaillances dans ces politiques et engagements ne pourraient que déstabiliser le système et compromettre l'atteinte de l'impact global.

1.3.3 Questions d'évaluation, critères de jugement et indicateurs

Le schéma de la logique d'intervention a servi de base à la formulation des questions d'évaluation et des critères de jugement. Les dix questions évaluatives ont été validées par le groupe de référence qui a suivi le processus d'évaluation. Chaque question évaluative est composée de plusieurs critères de jugement mesurés par des indicateurs objectivement vérifiables. La **matrice d'information** (ou d'évaluation) (**Annexe 5**) a permis d'identifier les données associées aux **critères de jugement et indicateurs**, et de les rechercher lors des phases successives.

Les dix **questions évaluatives** présentent l'approche combinée par critères d'évaluation et par secteurs. Le tableau ci-après fait apparaître la façon dont chacune des questions prend en considération les critères d'évaluation du CAD de l'OCDE et de la Commission européenne. Les questions sectorielles (Q 2 à Q 7) englobent les secteurs concernés tout en traitant à la fois des résultats (valeur ajoutée de la Commission européenne), de l'efficacité, de l'impact et de la durabilité. La question Q 8 est centrée sur les moyens mis en œuvre, et orientée simultanément sur la pertinence, l'efficacité et l'efficience.

Les trois autres questions (Q 1, Q 9, Q 10) sont focalisées sur un critère chacune, qu'elles couvrent de façon transversale, tous secteurs d'intervention confondus. La valeur ajoutée de la Commission européenne est un critère observé de façon transversale.

Tableau 1 : Matrice des questions et critères d'évaluation

	Q 1	Q 2	Q 3	Q 4	Q 5	Q 6	Q 7	Q 8	Q 9	Q 10
Thème principal de la question	Pertinence	Transport routier	Eau et assainissement	Santé publique	Macro-économie	Bonne gouvernance	Intégration économique régionale et mondiale	Efficacité	Thèmes transversaux	3 C
Critère										
Pertinence										
Efficacité										
Efficacité										
Impact										
Durabilité										
Cohérence										
Valeur ajoutée										

Plusieurs questions ont fait débat mais ont été tranchées lors de réunions du groupe de référence ou par échange de mails avec ce dernier : la question de savoir s'il fallait ou non consacrer une question à la bonne gouvernance ou la traiter seulement comme une question transversale (le choix a été fait d'y consacrer une question à part entière, étant donné son importance au Tchad) ; s'il fallait retenir une question spécifique sur l'intégration régionale et le sens à donner à ce concept. Toutes les ambiguïtés possibles concernant les questions ont été levées préalablement à l'acceptation du rapport de démarrage.

Le choix des critères de jugement et des indicateurs associés a fait l'objet de plusieurs séances de *brainstorming* en équipe, sur la base de propositions initiales présentées par les experts (chaque expert en fonction de ses domaines de compétences). Les critères et indicateurs devaient être peu nombreux, représentatifs des dimensions que l'on entendait donner aux différentes facettes de la réponse à rechercher, et suffisamment simples et précis pour qu'il soit possible et réaliste de les appréhender successivement, lors des phases documentaire et de terrain.

Il a parfois fallu renoncer à sélectionner tel ou tel indicateur, parce que l'équipe savait, par une connaissance antérieure du Tchad ou du domaine concerné, qu'il ne serait pas possible de le mesurer ou d'en apprécier la valeur.

L'exercice de sélection des critères de jugement et des indicateurs s'étant avéré particulièrement délicat, et les experts ayant anticipé les difficultés potentielles, une fois les critères de jugement retenus et les indicateurs sélectionnés, il n'a pas été nécessaire de les réviser.

1.3.4 Processus de collecte et d'analyse des données et démarche de jugement appliquée

Méthodes de collecte des données

L'approche méthodologique, conforme à la méthodologie de la Commission européenne, devait permettre de collecter des informations fiables et utiles et de faire des analyses pour arriver à des jugements et à des réponses fondées aux dix questions évaluatives (cf. **Annexe 4** pour une description détaillée de la méthodologie employée).

Une importante documentation a été mobilisée lors de la phase de démarrage et complétée lors de la phase documentaire et de terrain (cf. **Annexe 9**) ; pour en faciliter l'accès, l'équipe a classé cette documentation sur son site web interne. Les experts ont ensuite complété cette documentation lors de la phase terrain. Les documents consultés ont été classés par grandes catégories, en fonction de leur nature : documents de programmation, de programmes, de projets, de monitoring, d'évaluation, de suivi (EAMR, RAC, etc.) ; extraits de la Banque de Données CRIS, documents officiels du Tchad, des autres Partenaires techniques et financiers (PTF), des ONG internationales, etc. Des informations statistiques ont été obtenues à partir des bases de données de l'OCDE, des organisations des Nations unies et des institutions de Bretton Woods.

Compte tenu de la quantité d'information disponible et de l'impossibilité de la traiter de façon exhaustive, l'équipe a choisi de procéder à un sondage représentatif raisonné des programmes et projets à examiner sur le terrain. **Au total, 14 projets/programmes des 8^e et 9^e FED ont été retenus. Leur poids financier représente environ deux tiers des montants totaux engagés.** La liste de ces projets figure à l'**Annexe 4** et les fiches d'évaluation correspondantes figurent à l'**Annexe 6**.

Pour obtenir les informations, les experts ont fait appel à un croisement systématique des renseignements qu'ils ont pu obtenir, à partir de la documentation sur ces projets (conventions de financement, rapports d'activité, de monitoring, etc.), d'entretiens avec les responsables sectoriels de la DCE, d'entretiens avec les responsables de ces projets lorsqu'ils étaient encore sur place. Les responsables de projets ont été particulièrement mis à contribution pour le remplissage de ces fiches, ils ont parfois mené leurs propres enquêtes internes pour être en mesure de répondre aux questions figurant sur les fiches.

Les autres programmes et projets des 8^e et 9^e FED ainsi que les interventions hors FED ont tous également été analysés, mais ils n'ont pas fait l'objet de fiches d'évaluation spécifiques. Leurs résultats et conclusions significatifs ont néanmoins été utilisés pour l'évaluation chaque fois que cela s'est avéré utile. Ainsi, les programmes peu consommateurs de crédits mais importants en terme d'impact politique ont été systématiquement passés en revue. En particulier, pour bien comprendre la situation actuelle et pouvoir émettre des recommandations, les évaluateurs ont analysé les documents du 10^e FED et l'ensemble des fiches d'identification des programmes en cours d'identification qui leur ont été transmises par les experts sectoriels de la DCE.

Les parties prenantes et informateurs clés ont été les suivants:

- Membres du groupe de référence et des services concernés de la Commission européenne à Bruxelles ;
- Personnel de la Délégation de la Commission européenne au Tchad ;
- Autorités nationales et bénéficiaires de programmes/ projets au Tchad ;
- Acteurs non étatiques : organisations de la société civile, secteur privé, milieu académique ;
- Autres bailleurs de fonds : notamment PNUD, GTZ, coopération française ;
- Personnel des unités de gestion des projets sélectionnés.

Les activités de terrain ont consisté en entretiens, *focus groups* avec des acteurs non étatiques, des PME, des transporteurs et du personnel de santé (cf. **Annexe 13**), et la visite d'un centre de santé et des associations d'usagers de l'eau à proximité de la capitale. Les bases de données consultées au Tchad ont été celles de l'INSEE, du ministère de l'Economie et du Plan, du Trésor et le SIS du ministère de la Santé.

Les experts ont procédé à une série d'entretiens individuels et d'entretiens collectifs. Les entretiens avec les autorités nationales ont mobilisé pour la plupart d'entre eux les responsables accompagnés de leurs chefs de services (cf. en **Annexe 10** la liste de personnes rencontrées au Tchad et en Europe et en **Annexe 11** le calendrier des activités de la mission terrain).

Méthode d'analyse des données

La documentation recueillie a été systématiquement analysée en utilisant la grille d'évaluation constituée par la matrice de réponses détaillées aux questions d'évaluation (**Annexe 5**), qui avait été élaborée par l'équipe d'évaluation lors de la phase de démarrage.

Les experts ont utilisé les résultats des enquêtes et analyses statistiques auxquelles ils ont pu avoir accès. Toutes les sources statistiques utilisées sont répertoriées en détail dans la matrice d'évaluation. En revanche, les experts n'ont procédé eux-mêmes à aucune enquête statistique spécifique, ils se sont limités à reprendre certaines données disponibles et à faire certains calculs simples à partir de ces données, pour établir des comparaisons dans le temps, dans l'espace, ou entre catégories de population différentes, etc. La méthodologie retenue consistait ainsi à déterminer dans la mesure du possible une « valeur ajoutée de la Commission européenne » à

l'aide des statistiques disponibles en début et en fin de période d'évaluation (santé, macro-économie, eau potable, routes).

A titre d'exemple, en ce qui concerne la santé, l'expert est arrivé à ses jugements et conclusions en reconstituant le programme à l'aide des personnes qui l'ont vécu et en comparant les statistiques sanitaires à partir des deux annuaires sanitaires du ministère de la santé obtenus en début et en fin de période de référence. Les entretiens ont beaucoup servi à préciser l'efficacité et l'impact du programme mis en œuvre. Les *focus groups* avec le ministère de la santé ont été organisés de manière informelle avec le personnel de la direction de la Planification, puis de la formation. Le but était de percevoir l'utilité du programme par le bénéficiaire et d'apprécier dans quelle mesure le bénéficiaire était conscient des limites du partenariat. Une restitution informelle avec des personnes de ressources a eu lieu la veille du débriefing à la DCE, avec pour but de valider les analyses formulées, en termes d'efficacité, d'impact, d'efficience et de viabilité. Enfin, l'étude sur le terrain a permis de déterminer que la durabilité de l'intervention était loin d'être acquise et que les bénéficiaires interrogés demandaient de l'aide comme si il n'y avait jamais eu de programme.

Les démarches des autres experts sectoriels (transport routier, E&A) ont été similaires, avec la différence principale qu'ils ne disposaient pas d'annuaires statistiques permettant des comparaisons systématiques entre deux années. Les experts ont en outre procédé au croisement des informations des rapports écrits avec les statistiques et les informations qualitatives orales, pour vérifier la validité et la fiabilité des affirmations. Enfin, les focus groups qui ont été organisés ont aussi servi pour tester des hypothèses précises.

Le rapprochement de données a permis de faire ressortir certains résultats comparatifs (par exemple cette technique a été systématiquement utilisée pour analyser les évolutions dans le domaine de la santé, entre les deux années pour lesquelles on disposait des résultats d'enquêtes nationales, ventilées par régions, ce qui permettait de comparer les résultats des zones d'intervention de la Commission européenne avec ceux du reste du pays).

Démarche de jugement

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

- Les informations recueillies sur le contenu et la valeur des indicateurs associés à chacun des critères de jugement, tels que définis lors de la phase de démarrage du projet, et revus ou précisés (pour une minorité d'entre eux) soit lors de la phase documentaire, soit lors de la phase de terrain ;
- La recherche de cohérence entre les jugements associés à une même question d'évaluation et entre tous les jugements émis ;
- La recherche de simplicité et de clarté dans la formulation des jugements ;
- Le souci de présenter des jugements à partir desquels il soit possible de répondre de façon précise et exhaustive aux questions d'évaluation ;
- La visualisation des jugements de façon quantifiée, sur une échelle de faible à très bien (cf. réponses aux questions en chapitre 3) ;
- Les observations du groupe de référence.

1.3.5 Limites du processus de collecte et analyse des données et des jugements

Malgré la recherche d'un équilibre entre les phases successives et de l'optimisation du temps alloué, l'exercice d'évaluation a ses limites qui tiennent principalement :

- Aux lourdeurs du processus de mobilisation de la documentation en particulier, problèmes avec CRIS et disponibilité de rapports ROM⁴ ;

⁴ Rapports des missions de *Result-oriented monitoring* des projets/programmes de la Commission européenne.

- A l'introduction de nouvelles thématiques en cours d'évaluation, non prévues initialement dans les termes de référence de l'évaluation (par exemple le domaine de la bonne gouvernance, le thème de l'Etat fragile, la gestion de crise) ;
- Au fait que de façon générale les données statistiques disponibles ne sont pas considérées comme très fiables.⁵ L'incertitude commence avec les données démographiques, les chiffres réels de la population n'étant pas connus (le dernier recensement date de 1993). Il en serait de même des statistiques douanières qui ne correspondraient pas à des mouvements de marchandises réels. Tenant compte de cette difficulté, les évaluateurs ont manipulé les informations statistiques avec précaution, ne leur accordant qu'une importance relative, et s'efforçant de les recouper par des informations qualitatives disponibles par ailleurs, chaque fois que cela était possible ;
- Au contexte de crise dans lequel se trouve le Tchad et dans lequel s'est déroulée la mission de terrain : trois experts sont arrivés à Ndjamena le 14 juin 2008, alors qu'éclataient des troubles à l'Est du pays (Goz Beida) et que circulait le bruit d'une marche des rebelles vers Ndjamena ; six jours plus tard, le 20 juin 2008, un *focus group* avait été programmé avec des représentants clés de la Société civile, qui devait se tenir à la chambre de commerce. Une bonne partie des invités a décliné l'invitation, compte tenu du fait que dans cette zone de la ville se tenait en parallèle une marche de protestation contre le Gouvernement et ses accords militaires avec la France ;
- A l'impossibilité de visiter la plupart des zones d'intervention, pour cause d'insécurité ;
- Aux limites de la mémoire institutionnelle, c'est-à-dire à l'indisponibilité de certaines informations, ou d'interlocuteurs clés due au fort taux de rotation du personnel au Siège et à la DCE, ainsi que dans les départements ministériels et autres organisations concernés ;
- Au sentiment prévalent d'urgence, régnant à Ndjamena en juin/juillet 2008 ; peu d'interlocuteurs locaux étaient prêts à partager une réflexion sur les acquis de la coopération Commission européenne-Tchad au cours des dix dernières années, la plupart d'entre eux étant davantage préoccupés par le présent et l'avenir immédiat ;
- Au fait que la méthodologie privilégie le travail sur dossiers par rapport à l'investigation directe sur place ;
- A la durée de l'évaluation : nombre d'informations recueillies en début de mission (décembre 2007) s'avèrent caduques ou dépassées un an plus tard.

Les limites de la démarche de jugement sont une fonction des limites des données collectées auxquelles s'ajoutent :

- budget et temps d'expert alloués à l'évaluation insuffisants au vu de l'ampleur de la tâche, et du niveau de qualité requis,
- opinions parfois divergentes, ou du moins à nuancer, entre experts du siège, de la DCE, des projets avec difficulté de réconcilier les points de vue divergents et difficulté d'appréciation objective de faits s'étant déroulés dans le passé, alors qu'il n'y a plus de témoins effectifs de ces périodes et que les documents d'évaluations intermédiaires sont rares, et enfin
- opinions biaisées de certains interlocuteurs qui ne souhaitent pas être trop critiques vis-à-vis d'un partenaire financier et technique aussi important que la Commission européenne, etc.

Malgré ces difficultés, par des recoupements systématiques des éléments accumulés sur un même thème, les évaluateurs sont parvenus à énoncer des jugements qui, espèrent-ils, reflètent assez correctement la vérité, si tant est que cette notion absolue puisse s'appliquer en matière d'évaluation (exercice comportant nécessairement une part de subjectivité, que les techniques d'évaluation permettent de minimiser).

⁵ Résultat d'interviews d'utilisateurs dont experts de la DCE.

2 CONTEXTE GLOBAL DE LA COOPERATION CE-TCHAD

2.1 Contexte politique, économique, social et culturel

Des conditions de développement humain qui évoluent peu

Le Tchad, pays enclavé, couvre 1,25 million de km² dont plus de la moitié en zone saharienne nord où résident seulement 1% des Tchadiens dont 75% vivent en milieu rural.

La population totale du Tchad en 2007 était estimée à 10 781 000 habitants.⁶ Le taux de croissance de la population est estimé à 2,93% par an. La population tchadienne se caractérise par sa jeunesse : près de la moitié a moins de quinze ans.

Jouissant en 2007 d'un PIB par habitant de 256 USD à prix constants (2000)⁷ le Tchad est l'un des pays les plus pauvres de la planète. Bien que le PIB par habitant ait triplé entre 1996 et 2006, passant de 122 200 FCFA à 376 800 FCA⁸, plus de 65% de la population du Tchad continue à vivre au dessous du seuil de pauvreté, avec moins de 1 dollar par jour.

L'analphabétisme touche 55% des Tchadiens et 88% des Tchadiennes, l'espérance de vie est de 50 ans, et le taux de mortalité infantile est supérieur à 10% des naissances vivantes.⁹ L'accès à l'eau potable n'est assuré que pour un tiers de la population.¹⁰

La situation sociale du Tchad a globalement empiré au cours des dix dernières années comme l'indique le recul de son classement avec **l'indicateur de développement humain**¹¹ (IDH) du PNUD, du 164^e rang sur 175 pays classés en 1997 au 170^e rang sur 179 pays classés en 2008. Selon de rapport OMD Tchad 2005, la plupart des objectifs du millénaire à l'horizon 2015 ne seront pas atteints (cf. **Annexe 7**).

Une situation politique difficile dans la période évaluée

Au tournant du millénaire le pays a connu une certaine stabilité avec des tables rondes des bailleurs, la définition en 2003 de la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté (SNRP), la mise en place d'une législation pour la décentralisation, l'annonce des élections au niveau des chefs lieux départementaux, et l'espoir d'une « rente pétrolière » allouée au développement du pays.

A partir de 2003, la situation interne s'est détériorée, comme conséquence de la guerre au Darfour. Les événements au Darfour en RCA et à l'Est du Tchad ont provoqué l'afflux de 284 000 réfugiés soudanais et centrafricains au Tchad et le déplacement interne de plus de 170 000 Tchadiens (selon le rapport du Secrétaire Général des Nations Unies daté du 10 août 2007) qui présentent une lourde charge pour la zone d'accueil.

La période 1996-2007 n'a pas connu beaucoup de stabilité politique avec de fréquents changements de gouvernements, plusieurs élections boycottées ou dénoncées par l'opposition, plusieurs rebellions et tentatives de coups d'Etat. La modification de la constitution en 2005 et la réélection du président Idriss Deby Itno en 2006 pour un troisième mandat ont également entraîné une détérioration des relations entre le pouvoir et l'opposition non armée.

Le Tchad est aujourd'hui un pays fragilisé, confronté au Soudan par mouvements rebelles interposés et victime d'une intensification des violences interethniques à l'est du pays.

La crise actuelle a ralenti le processus de décentralisation.

⁶ Source : Tchad OCDE 2008

⁷ Source : Tchad OCDE 2008

⁸ Source : Ministère de l'Économie et du Plan / INSEED (cf. Annexe 7)

⁹ EDST 2005

¹⁰ Source : Ministère du Plan, du Développement et de la Coopération – Comité de pilotage de la SNRP – Document SNRP 2003

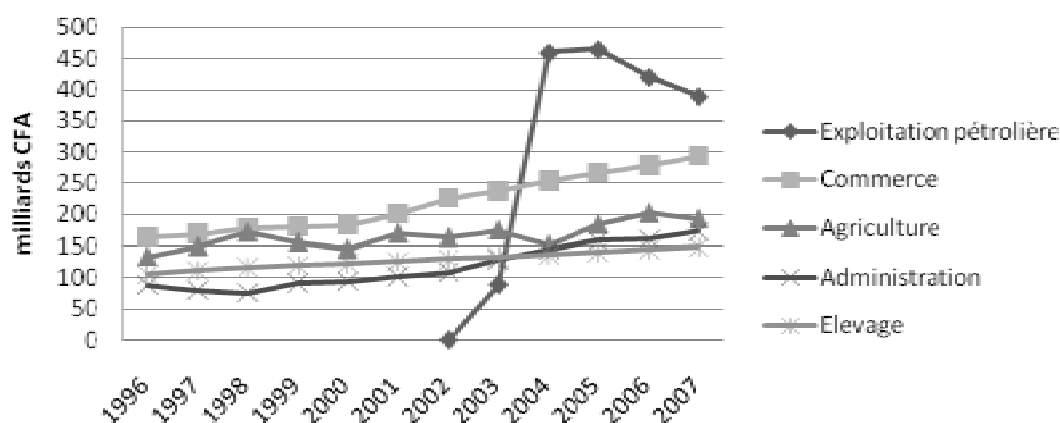
¹¹ L'IDH est un indicateur complexe combinant plusieurs indicateurs de type : espérance de vie à la naissance (années), taux d'alphabétisation des adultes, taux de scolarisation combiné pour l'éducation primaire, secondaire et supérieure, PIB par habitant.

Un dialogue entre la majorité présidentielle et l'opposition démocratique, facilité par la Commission européenne, avait conduit à l'accord politique du 13 août 2007. Cet accord, qui visait essentiellement des réformes électorales, n'a toutefois pas permis d'aboutir à une véritable sortie de crise ni de mettre fin à la rébellion armée.

Une croissance économique essentiellement fondée sur le pétrole

Malgré la mise en production fin 2003 des champs pétroliers de Doba, l'économie tchadienne dépend encore largement du secteur agricole dont la valeur ajoutée a augmenté au cours de la période (en parallèle avec le PIB, mais à un rythme deux fois moindre) et qui en 2006 a généré 20,5% du PIB et emploie 70% de la population. La figure 3 illustre l'évolution de la structure du PIB au cours de la période analysée. Elle met en évidence la forte croissance de l'exploitation pétrolière en 2004-2005 et la stagnation du secteur primaire à partir de 2005.

Figure 3 : Principaux composants du PIB 1996-2007 en FCFA



(En FCFA 1995, données INSEED)

Selon le dernier rapport de l'OCDE sur le Tchad¹², la croissance réelle hors secteur pétrolier est restée faible, à 3,25%, en 2008. Cependant, ce résultat est identique à celui de 2007 et a été atteint malgré les perturbations économiques causées par les événements qu'a connus le pays en février 2008, ce qui témoigne d'une certaine **capacité de résistance de l'économie non pétrolière**. S'il n'y a pas de résurgence des problèmes de sécurité, la croissance réelle non pétrolière est projetée à **5% en 2009**. Ainsi donc, avec une stabilisation de la production pétrolière au niveau de 2008, la **croissance globale du PIB réel pourrait atteindre 3,5% en 2009**.

L'inflation s'est nettement accélérée en 2008, sous l'effet principalement du renchérissement des denrées alimentaires, et devrait s'établir à 7,5% en moyenne à la fin de l'année. Avec l'arrivée des produits de la principale récolte, cependant, les prix diminuent. Grâce à l'essor de la production agricole, **l'inflation pourrait s'orienter à la baisse en 2009** et se rapprocher de l'objectif de convergence (3%) de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale.

Selon l'agence de rating COFACE l'environnement économique et politique du Tchad présente des risques élevés et l'environnement des affaires peut être difficile. La probabilité moyenne de défaut des entreprises est élevée.

Un environnement écologique en processus de dégradation

La situation environnementale est préoccupante au Tchad et la pression est forte sur les ressources naturelles (sols et bois de chauffe). Toutefois, le processus n'est pas encore irréversible.¹³ La dégradation de l'environnement participe à la faible productivité du secteur primaire et la population n'a pas pris véritablement conscience de la nécessité d'une gestion rationnelle de l'environnement. Les déplacements de population de l'Est vers le Sud ont contribué à accentuer la dégradation qui est maintenant générale.

¹² OCDE Tchad 2008

¹³ Pour des détails sur la situation de l'environnement au Tchad voir profil environnemental pays (PEP) de 2006.

Les grands défis de développement du Tchad à la fin du 9^e FED

Les défis auxquels se trouve confronté le Tchad ont peu changé entre la conception du DSP du 8^e et celle du 10^e FED. Ils sont à la mesure de la pauvreté (notamment en milieu rural) et de l'insécurité qui continuent d'y régner ou même s'aggraver :

- ramener la paix et la sécurité et supporter la charge de réfugiés et déplacés ;
- assurer la bonne gouvernance institutionnelle et financière afin de raffermir la crédibilité du Gouvernement vis-à-vis de la population et motiver les citoyens pour participer au développement du pays ;
- assurer que les recettes pétrolières publiques soient mises au service du développement ;
- maintenir la stabilité macroéconomique ;
- réaliser les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) (notamment accès à l'eau potable, éducation, santé et environnement) ;
- assurer l'expansion, la diversification, la sécurisation de la production agricole et de l'élevage, la modernisation et le désenclavement de l'économie rurale, en vue d'une croissance forte et durable, sans laquelle la réduction de la pauvreté en milieu rural sera un objectif difficile à atteindre au cours des prochaines années.

Pour une présentation détaillée des statistiques et des détails sectoriels des secteurs de concentration de la Commission européenne au Tchad voir l'**Annexe 7**.

2.2 Politique du Gouvernement

2.2.1 La Stratégie nationale de réduction de la pauvreté

Préparée en 2000 et adoptée mi-2003, la SNRP a été approuvée par le FMI et la Banque mondiale en novembre 2003 et subséquemment reconnue comme document fondamental par l'ensemble des bailleurs de fonds, dont la Commission européenne. La SNRP présente une vision intégrée des politiques économiques et sociales du pays et est l'instrument principal de la mise en œuvre des OMD au Tchad.¹⁴

La SNRP préconise de mettre en place les cadres, stratégies et modalités pour *réduire la pauvreté de moitié en 2015 par rapport à son niveau de 1996-97* qui était estimé à 54%. La SNRP est articulée autour de cinq axes principaux, à savoir :

- *Promouvoir la bonne gouvernance*
- *Assurer une croissance forte et soutenue*
- *Améliorer le capital humain*
- *Améliorer les conditions de vie des groupes vulnérables*
- *Restaurer et sauvegarder les écosystèmes*

La SNRP définissait cinq secteurs prioritaires de développement : les transports, l'urbanisme et l'habitat, la santé, l'éducation/formation et le développement rural. Or cinq ans se sont écoulés depuis mi-2003, et il reste seulement sept années jusqu'à 2015. Les résultats de la mise en œuvre de la SNRP sont mitigés : le taux de pauvreté, avec son acuité en milieu rural, n'a pas baissé. Les avis convergent pour estimer que la SNRP n'a pas été mise en œuvre efficacement, principalement faute de moyens financiers et matériels. Les critiques avancées faisaient en outre état d'une structure lourde et complexe, et de l'absence d'appropriation par les responsables chargés de la mise en œuvre. D'autre part, en quelques années les priorités stratégiques avaient évolué. C'est la raison pour laquelle la SNRP2 a été élaborée.

¹⁴ Voir OMD en Annexe 7

2.2.2 La SNRP2

La Stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté, (SNCRP, également appelée SNRP2) (budget total : 3 700 milliards FCFA ou 5 600 M€), adoptée en avril 2008, s'inscrit dans la continuité de la SNRP, en présentant un nouveau cadre stratégique plus précis, spécifique pour la période 2008-2011. L'objectif est d'abaisser l'incidence la pauvreté de 55% à 49% jusqu'à 2011.

La nouvelle orientation de la SNRP2 sur la croissance en milieu rural

Partant des leçons tirées de la mise en œuvre des politiques publiques antérieures, la SNRP deuxième génération accorde la première priorité à l'agriculture et à la promotion du monde rural où se trouve 87% de la population pauvre. Ainsi, accroître la production vivrière et les revenus paysans est une condition sine qua non de réduction de la pauvreté. L'accroissement de la productivité du secteur agricole est intimement lié aux investissements pour accroître l'accès aux moyens de transport, à l'information et aux communications, à l'eau potable et à l'assainissement, aux formes modernes d'énergie et à la valorisation des eaux de surface. Tout cela se fera dans les conditions rationnelles de préservation de la nature et des écosystèmes.

La mise en œuvre de la SNRP2 est conditionnée par le retour à la paix et l'obtention des moyens de sa réalisation, non encore acquis.

Autres documents stratégiques du Gouvernement pertinents pour les interventions de la Commission européenne

Sectoriels :

- La Stratégie nationale des transports (SNT)
- La Stratégie nationale de la santé (SNS)
- La Stratégie nationale de l'éducation
- Le Programme intégré de développement rural (PIDR)

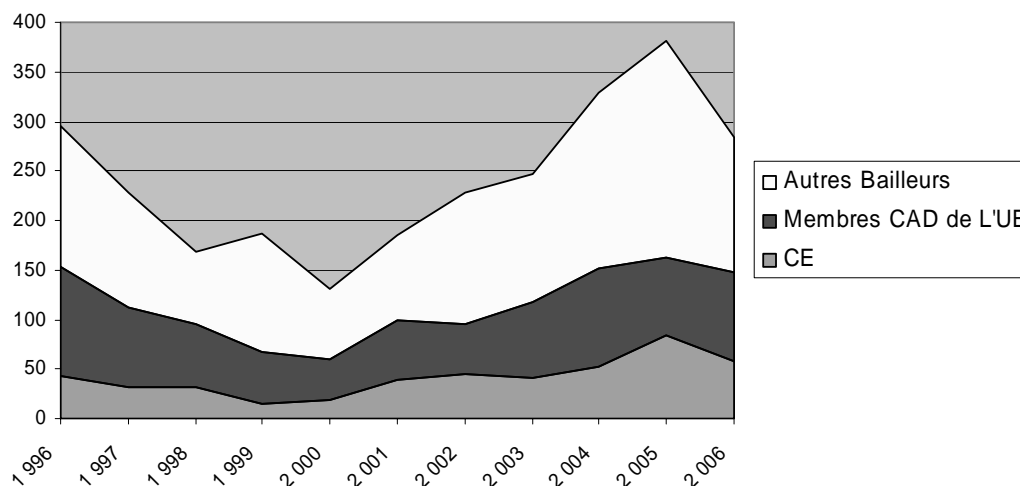
Intersectoriels :

- La Stratégie nationale de la bonne gouvernance (SNBG) qui reprend la SNRP
- Le Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) qui introduit le critère de la performance pour les finances publiques

2.3 Aide au développement 1996-2007 et principaux bailleurs

Selon l'OCDE, le montant total net de l'APD versée au Tchad au cours de la période 1996-2006, tous donateurs confondus, s'est élevé à 2,7 milliards USD. La Figure 4 présente les fluctuations des versements selon les années.

Figure 4 : Evolution de l'APD au Tchad 1996-2006, de la CE et des Etats membres en millions USD



Source : OECD, 2008

Avec 458 M\$ versés et 15,3% de l'APD pendant la période couverte par l'évaluation la Commission européenne a été le troisième donneur juste après la Banque mondiale (540 M\$) et la France (488 M\$), et avant l'Allemagne (226 M\$). Les Etats membres de l'UE avec la Commission européenne comptent même pour environ 48% de l'APD (cf. à l'**Annexe 8** sur l'évolution de l'APD par bailleur et une présentation du portefeuille des bailleurs principaux, et figure 4 ci-dessus).

On note une forte réduction de l'engagement des bailleurs autour du millénaire, avec une reprise importante en 2003/2004, dont un retour massif des Etats Unis. En 2007, Taiwan a été remplacé par la Chine après la reprise des relations diplomatiques entre le Tchad et la Chine en août 2006.

2.4 Stratégie de coopération au développement de la Commission européenne au Tchad

Les bases politiques et stratégiques qui régissent la Coopération de la Commission européenne sont définies dans :

- l'article 177 du **Traité instituant la Communauté européenne**
- l'article 1 de l'**Accord de partenariat ACP-UE**, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et révisé à Luxembourg le 25 juin 2005
- la **Déclaration sur la politique de développement** du 10 novembre 2000
- le **Consensus européen sur le développement** adopté en novembre 2005
- la **Stratégie pour l'Afrique** de décembre 2005

Les stratégies de la période 1996-2007 pour le Tchad sont brièvement décrites ci-après.

2.4.1 Documents de stratégie pays (DSP) et programme indicatif national (PIN)

Le tableau ci-dessous compare les objectifs des DSP des 8^e, 9^e et 10^e FED. Les différences de formulation d'un FED à l'autre illustrent l'évolution des préoccupations majeures, le 10^e FED mettant l'accent sur la gestion des affaires publiques et la sécurité.

Tableau 2 : Comparaison des objectifs des DSP des 8^e, 9^e et 10^e FED

FED	Période	Montant initial programmé	Objectifs globaux de la coopération CE - Tchad
8 ^e FED	1996-2001	141,5 M Ecus	<i>La consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, la lutte contre la pauvreté, le développement économique et social durable et l'insertion dans l'économie mondiale¹⁵.</i>
9 ^e FED	2002-2007	273 M€ ¹⁶	<i>Contribuer à la lutte contre la pauvreté au Tchad par la définition d'un cadre cohérent de coopération entre la République du Tchad et la Communauté européenne pour la mise en œuvre du 9^e FED¹⁷.</i>
10 ^e FED	2008-2013	311 M€	<i>Contribuer à la bonne gestion des affaires publiques et à la sécurité dans le pays afin de favoriser un cycle de croissance économique durable et de réduction de la pauvreté.</i>

Sources : DSP des 8^e, 9^e et 10^e FED

Dans la planification de ses interventions des 8^e et 9^e FED, la Commission européenne a misé sur le transport routier et l'hydraulique villageoise pour aider le Tchad à sortir de son cycle de pauvreté. L'ouverture de grands axes routiers devrait aider au désenclavement du Tchad. En apportant des moyens pour fixer la population sur le territoire (eau potable), la Commission européenne mise sur le développement du monde rural comme principale ressource productive

¹⁵ Source : PIN 8^e FED, p2

¹⁶ Dont 202 M€ pour l'allocation A et 71 M€ pour l'allocation B.

¹⁷ Source : DSP 9^e FED, p2

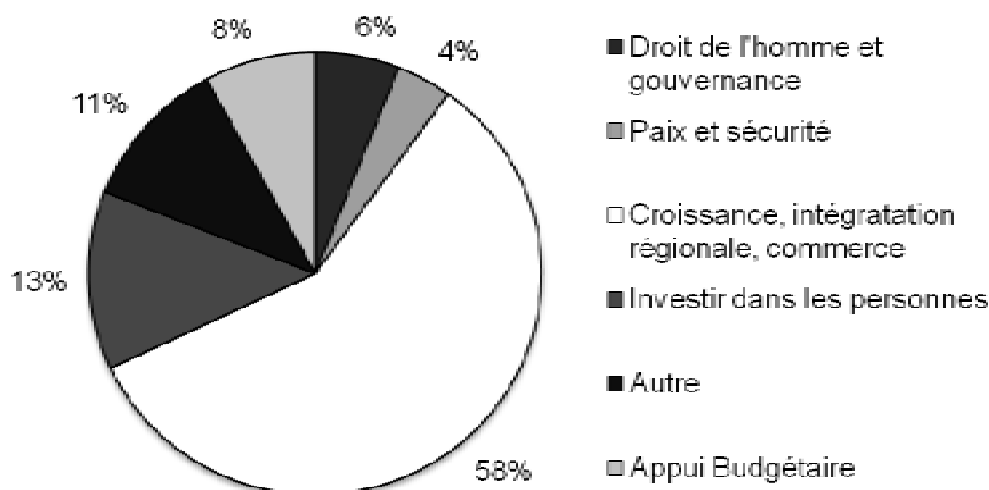
du pays (hors pétrole) ; les perspectives liées au pétrole sont plutôt prises en considération à travers les interventions de la Banque européenne d'investissement (BEI).

Lors des phases de planification et de programmation, la Commission européenne, de concert avec les autres bailleurs, n'a pas toujours bien anticipé l'évolution de la situation politique du Tchad, malgré sa connaissance du pays, de ses antécédents et du contexte régional. Dans un climat de conflit, face à un Etat fragile, les objectifs de coopération sont plus difficiles à atteindre. Cela explique les orientations du 10^e FED, qui tient compte des difficultés actuelles du pays liées à l'insécurité, et contient des propositions d'interventions accordant une place plus importante à la bonne gouvernance que par le passé.

Les PIN et PIR 8^e et 9^e FED concernaient principalement les ressources financières programmables pour la mise en œuvre de la stratégie, mais ils tenaient également compte de la nécessaire cohérence et convergence d'objectifs avec les autres instruments financiers communautaires dont le Tchad a bénéficié dans la période parmi lesquels, dans le cadre du FED : la facilité d'ajustement structurel (FAS), le fonds STABEX du 8^e FED et l'aide d'urgence. En outre la BEI pouvait contribuer, par les ressources de la facilité d'investissement du FED dont elle assure la gestion, au financement de projets d'investissements.

La figure 5 présente la répartition des engagements globaux 9^e FED au 31 juillet 2007, classés par priorité de la Stratégie pour l'Afrique. On note la faible part accordée à la gouvernance et à la stabilité d'un pays fragile¹⁸ : 4% affectés à « paix et sécurité », 6% affectés à « droits de l'homme et gouvernance ».

Figure 5 : Engagements du 9^e FED par priorité de la Stratégie pour l'Afrique



Source: DEV/C1 17/121/07

2.4.2 La logique générale d'intervention de l'aide programmable des PIN

Le schéma de la logique d'intervention consolidée des 8^e et 9^e FED présenté à l'Annexe 2 tente de reconstituer en un seul graphique, forcément simplifié, la logique ayant présidé aux choix d'interventions de la Commission européenne pour l'ensemble de la période des 8^e et 9^e FED, en intégrant les principaux types d'instruments mobilisés par la Commission européenne. Ce schéma a pu être établi sans trop de difficulté, du fait d'une certaine continuité dans les interventions: il n'y a pas eu de changement fondamental des grands secteurs de concentration des interventions, d'un FED à l'autre, mais seulement un transfert de focalisation de la santé (8^e FED) à l'accès à l'eau potable (9^e FED). Ce diagramme simplifié reprend l'ensemble des domaines d'intervention de la Commission européenne, y compris les interventions sur lignes budgétaires et STABEX.¹⁹ Les interventions hors FED ont également connu une certaine

¹⁸ Pour le concept des pays fragiles voir www.oecd.org/dac/fragilestates

¹⁹ Les financements en appui aux négociations d'un APE UE-Afrique centrale ne figurent pas explicitement sur ce schéma simplifié.

continuité au cours de la période et ont contribué aux objectifs de la stratégie. Les effets visés par la Commission européenne, à travers ses diverses interventions en vue de l'objectif de la réduction de la pauvreté, sont « *l'intégration économique régionale, l'accroissement des échanges économiques, la stabilité macroéconomique, une meilleure gouvernance, l'amélioration de la santé et la sécurité alimentaire.* »

Les principaux domaines couverts par la stratégie sont le transport routier, l'eau potable et l'assainissement, la santé, l'appui macroéconomique et la bonne gouvernance. Cette partie se trouve détaillée à l'**Annexe 2**.

2.4.3 Stratégie de coopération régionale (DSR) et Programmes régionaux (PIR)

Poursuivant la stratégie de coopération régionale des périodes précédentes, la stratégie de coopération régionale avec l'Afrique centrale pour les 8^e et 9^e FED concerne les six pays de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)²⁰ et Sao Tomé et Príncipe dans le but d'assister celle-ci à mettre en œuvre des politiques visant « *la réduction de la pauvreté et la croissance économique* » et « *l'insertion progressive et harmonieuse des économies de la région dans l'économie mondiale* ».

Le PIR 8^e FED (1997-2002) a été doté de 84 M€. Il a été développé suivant deux axes : l'intégration régionale (y inclut le transport) et l'environnement. La stratégie du DSR / PIR 9^e FED (2002-2007) est similaire à celle du 8^e FED. Le montant du PIR est de 55 M€. Les deux PIR comportent trois axes d'intervention prioritaires :

- « *L'intégration économique régionale et l'appui au commerce, par des appuis aux structures régionales et nationales chargées de concevoir, mettre en œuvre et suivre les politiques d'intégration adoptées* » (union douanière, marché commun, réforme des fiscalités, libéralisation commerciale, harmonisation des normes, facilitation du transit et du commerce et développement du secteur privé) « *et chargées de la négociation des différents accords commerciaux* » (25-30% des ressources des deux PIR) ;
- « *La facilitation de la réalisation du réseau des axes structurants des infrastructures de transport* » ainsi que la levée des obstacles non physiques en vue de « *l'amélioration des conditions, en temps et en coût, de transit des marchandises à l'intérieur de la région* » (35-40% des ressources des deux PIR) ;
- « *La poursuite de la gestion durable des ressources naturelles et la conservation des zones essentielles pour le maintien de la biodiversité et de ses potentialités* » (20 à 25% des deux PIR).

Hors secteurs de concentration du PIR 9^e FED, un appui à la **prévention des conflits** et au **dialogue politique** est en place, pour tenir compte de l'instabilité du contexte régional. La prévention des conflits est envisagée sous l'angle d'un appui direct à la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) pour la mise en place du mécanisme Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (COPAX).

L'Afrique centrale était la première région, avec l'Afrique de l'Ouest, à entamer en octobre 2003 les négociations sur un **accord de partenariat économique (APE)**.²¹ Le secrétariat exécutif de la CEMAC, en collaboration avec le secrétariat de la CEEAC, conduit ces négociations au nom de leurs États membres.

Lors des négociations techniques de juillet 2008, les représentants de l'Afrique centrale ont proposé de libéraliser 71% des importations en provenance de l'UE sur 20 ans ; les discussions ont, semble-t-il, débouché sur des avancées concrètes. Les questions afférentes aux services ainsi qu'aux mesures d'accompagnement ont également été débattues. Cependant, les rapports de presse font état d'une inquiétude croissante concernant les incidences économiques de l'APE

²⁰ Pays membres CEMAC : Cameroun, Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, République Centrafricaine, Tchad

²¹ La dérogation OMC couvrant les chapitres « commerce » de la Convention de Lomé, et par laquelle l'UE accordait des préférences non réciproques et discriminatoires aux pays ACP, expirait en décembre 2007. Cela nécessitait la mise en place, par les deux parties, d'un nouveau système commercial compatible avec les règles de l'OMC. Les accords de partenariat économique sont les nouveaux accords de commerce et de développement que l'UE négocie actuellement avec les six régions (ACP) africaines, des Caraïbes et pacifiques.

intérimaire paraphé. Alors que les négociations techniques se poursuivent, il est loin d'être clair dans quelle mesure les clauses litigieuses dans les négociations d'APE UE-Afrique centrale seront abordées à l'échelon régional et comment les inquiétudes au niveau bilatéral seront apaisées.²² On espère que les négociations en cours aboutissent à un résultat courant 2009.

L'objectif global et les axes d'intervention sont complémentaires de ceux de la stratégie de la Commission européenne pour les 8^e et 9^e FED au Tchad, bien que le Tchad ne bénéficie pas directement de la plupart des programmes du PIR et ne bénéficie de la facilité TradeCom que depuis peu : une AT au ministère du commerce pour la négociation de l'APE a été récemment mise en place.

La stratégie de coopération de la Commission européenne respecte ainsi le principe de subsidiarité, en portant au niveau régional les missions qui dépassent le cadre national.

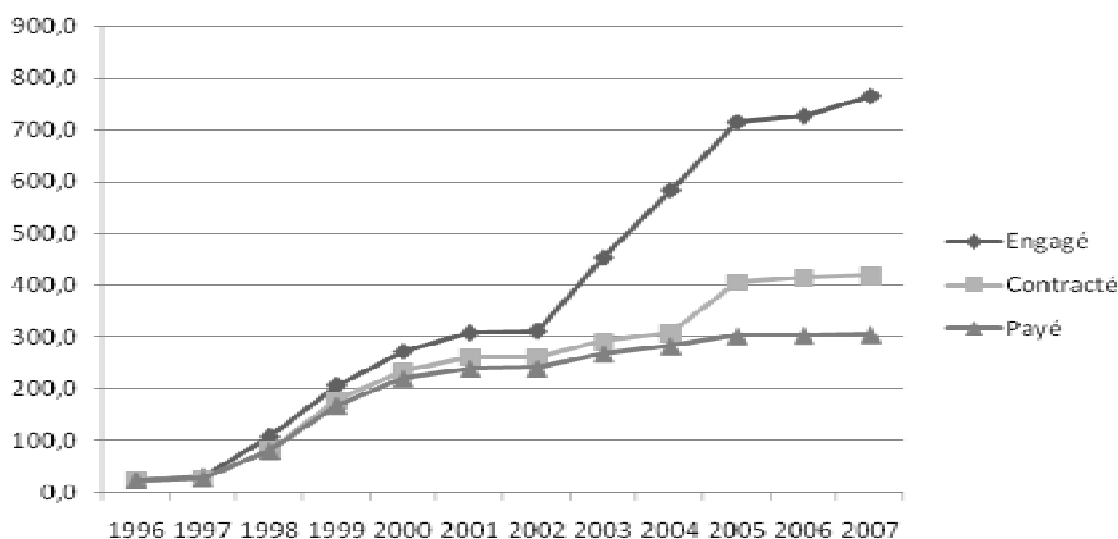
2.5 Moyens d'aide disponibles et employés pour la mise en œuvre de la stratégie

2.5.1 Moyens d'aide programmable

Pendant la période évaluée des fonds du 7^e, 8^e et 9^e FED ont été engagés, contractés et payés. Sur 764 M€ engagés 305 M€ soit 40% ont été effectivement payés au cours de la période 1996 à 2007. La Figure 6 ci-dessous illustre l'évolution chronologique des montants du FED engagés, contractés et payés pour le Tchad au cours de la période de référence.

Figure 6 : Fonds FED engagés, contractés et payés au Tchad 1996-2007

(Montants cumulés en Millions d'euros)



Source : d'après données BD CRIS

On observe les fluctuations importantes d'une année à l'autre, s'expliquant par les cycles des FED et les différentes étapes qui caractérisent chaque FED, de la planification aux paiements. Il faut tenir compte des décalages importants dans le temps entre la planification et le paiement des fonds. Les écarts plus importants entre montants planifiés, contractés et payés au cours de la période du 9^e FED, par rapport à la période du 8^e FED, sont le reflet des difficultés rencontrés par la Commission européenne (à l'image des autres bailleurs) depuis le début de l'ère du pétrole et en période de conflits aggravés.

Les montants totaux engagés par la Commission européenne au Tchad au titre des 8^e et 9^e FED (hors PIR) pour les différents secteurs sont résumés dans le tableau 3 ci-après.

²² Septembre 2008, Source : Africa News, 14 août 2008; http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=12950; EPA Flash News, 25 juillet 2008; http://www.acp-eu-trade.org/library/library_detail.php?library_detail_id=4542&doc_language=Both#

Tableau 3 : Montants FED engagés en millions d'euros (montants arrondis)

	8 ^e FED	9 ^e FED	Total 8 ^e et 9 ^e FED	%
Transport routier	73,5	88,8	162,3	35,9
Politique de l'eau	29,2	50,0	79,2	17,5
Santé	38,6		38,6	8,5
Sous-total SC	141,3	138,8	280,1	61,9
Appui macroéconomique	62,1	28,3	90,4	20,0
Bonne gouvernance	1,2	25,0	26,2	5,8
Divers autres, hors SC	19,2	17,3	36,5	8,0
DG Echo	0,8		0,8	0,2
Enveloppe B		18,8	18,8	4,1
Sous-total hors SC	83,3	89,4	172,7	38,1
Total (hors PIR)	224,6	228,2	452,8	100

Source : PIN 8^e et 9^e FED, annexe 4 et 5 aux TdR en annexe 1 ; cf. aussi annexe 3

Suite à la revue à mi-parcours du 9^e FED (2004), l'enveloppe B a été réduite de 39 M€, en fonction de l'évaluation de la situation générale. Malgré cette réduction budgétaire, des demandes supplémentaires ont été placées sur le PIN à cause des urgences (invasion de criquets, afflux de réfugiés du Darfour). Cela a naturellement eu des conséquences négatives pour les actions précédemment envisagées : programme de microréalisations, appui à l'exportation du bétail, CURESS, qui ont disposé d'une enveloppe plus réduite.

Rappelons que le Tchad a également bénéficié des PIR 8^e et 9^e FED (respectivement 84 M€ et 55 M€) ainsi que de programmes panafricains, comme par exemple le programme panafricain de contrôle des épizooties (PACE).

2.5.2 Autres interventions communautaires et leur articulation à l'aide programmable de niveau national

Les PIN 8^e et 9^e FED ont tenu compte de la nécessaire cohérence d'objectifs avec les autres financements dont le Tchad pourrait bénéficier au titre des autres instruments financiers communautaires.

Les interventions de l'aide non-programmable dont le Tchad a bénéficié ont été le STABEX, les financements BEI dont la plupart sont inscrits au PIN, les interventions de DG ECHO sur l'enveloppe B du PIN 9^e FED et ressources propres qui ne font pas partie de cette évaluation, et les lignes budgétaires thématiques. En outre, le Tchad est lié à l'Europe par les accords commerciaux Europe – ACP.

STABEX

Il n'y a qu'un seul cadre d'obligations mutuelles STABEX en cours d'exécution au Tchad. Il s'agit du COM STABEX 93/94 plus avenant n°1, d'un montant total de 7 071 000 000 FCFA (10 779 670 €). L'affectation des ressources de ce COM a été répartie entre deux volets :

- *Contribution au fonds d'entretien routier : 4 500 000 000 FCFA (6 860 206 €). La totalité des fonds destinés à ce volet a été décaissée à travers 4 protocoles d'utilisation (PU n°4, 12, 22, et 23).*
- *Appui à des projets complémentaires dans le domaine des transports, appui complémentaire à d'autres projets FED, assistance technique, études, évaluations et audits : 2 571 000 000 FCFA (3 919 464 €) + les intérêts bancaires, dont*
 - *L'appui à la filière spiruline (PU n°41)²³ en coopération avec la FAO. La Commission européenne a signé une convention de contribution en vue de la mise en œuvre d'un*

²³ La spiruline est une micro-algue bleue Au très riche en protéines qui croit dans les eaux saumâtres notamment celles du bassin du Lac-Tchad. Le produit de la spiruline appelé « *dihé* » est consommé sous forme de sauces mais aussi utilisé pour les soins thérapeutiques. Ailleurs et dans certains pays africains, la spiruline est cultivée artificiellement et on y trouve des gélules, des comprimés, des poudres sèches, des extraits aqueux. Au regard des vertus énormes dont elle dispose, la spiruline reste un produit idéal pour la lutte contre la malnutrition. Le PU 41 d'un montant de 1 M€ a été signé en janvier 2007.

projet pilote de développement de la filière « dihé »²⁴, se situant dans le cadre du Projet National de Sécurité Alimentaire (PNSA).

- Appui à la mise en œuvre de la feuille de route des réformes du secteur "Coton" (PU n°40). A ce jour, la mise en œuvre de cette feuille de route n'a pas démarré, car le gouvernement vient seulement de la valider en septembre 2008.
- Il y a lieu d'ajouter, également, qu'un PU 43 d'appui aux microréalisations permettra de consolider, entre autres, les acquis du projet Spiruline. Ce nouveau PU est en cours de finalisation à la date de novembre 2008 et son montant avoisinera les 500 000 euros.

BEI

La BEI a alloué depuis 1996 un total de 27,3 M€ de la facilité d'investissement du FED, pour des projets au Tchad. Des projets financés sont essentiellement dans le secteur énergie (25,3 M€) pour la construction d'un oléoduc reliant les gisements de pétrole de Doba, dans le sud du Tchad, à un terminal au large de Kribi, au Cameroun (deux prêts signés en 2001) et un prêt global au secteur privé (2 M€ de 2003).

Initiative PPTTE

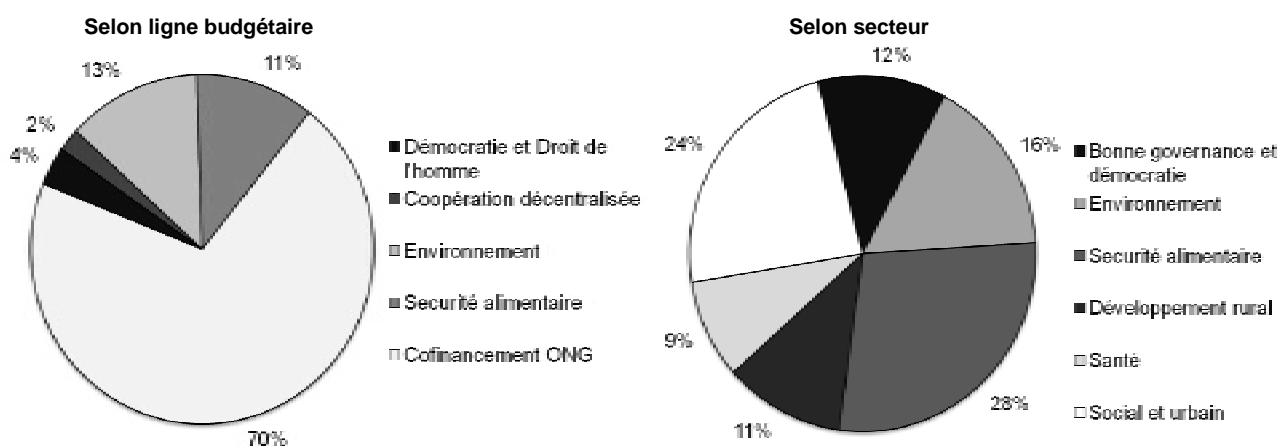
Le montant de l'allègement du Tchad (volet BEI) est de 1,49 M€ en valeur actualisée nette (VAN) (à fin décembre 2000). Le Tchad a atteint la limite de cette enveloppe dans le courant de l'année 2000 et a donc reçu un allègement d'un montant équivalent à 1 924 744 € en valeur nominale. Sauf révision lors du point d'achèvement, le pays ne recevra plus de contribution PPTTE.

En outre, dans le cadre de l'initiative PMA - visant la couverture à 100% des prêts spéciaux des pays PPTTE-PMA - le Tchad est éligible pour recevoir un allègement additionnel de 1,15 M€ en VAN. Dans le courant de 2008, le pays a reçu 148 598 € en valeur nominale (ou 93 075 € en VAN à fin 2000) dans le cadre de PPTTE PMA. Le reste de la couverture PMA sera déboursé en une fois lorsque le pays atteindra le point d'achèvement.

Lignes budgétaires thématiques

Les lignes budgétaires thématiques et horizontales de la Commission européenne ont également été mobilisés pendant la période 1996-2007 (à savoir les lignes : Coopération décentralisée, Cofinancement des ONG, Environnement et forêts tropicales dans les pays en développement, Sécurité alimentaire, Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme). Les montants totaux engagés au titre des lignes budgétaires au cours de la période s'élèvent à 27,9 M€ dont 70% ont été alloués au cofinancement des ONG. La ventilation par secteur montre que le portefeuille des projets de développement rural (12%), sécurité alimentaire (29%) et environnement (16%) représente 57% du total engagé sur la période (cf. liste des projets en **Annexe 3**).

Figure 7 : Fonds mobilisés sur lignes budgétaires, par ligne budgétaire et secteur



Source: BD CRIS

²⁴ GCP/CHD/029/EC, signée le 19 mars 2007 entre la Commission européenne, la FAO, l'ON et le Ministère de l'Agriculture. Programme de valorisation et d'amélioration de la filière Dihé pour la sécurité alimentaire et les revenus des femmes productrices dans les régions du Lac et du Kanem au Tchad. Agence d'exécution : FAO.

Concernant le programme thématique sécurité alimentaire (AAP 2008), 4,4 M€ sont prévus et serviront à améliorer la sécurité alimentaire des populations réfugiées centrafricaines ainsi que celle des populations hôtes dans la zone du Goré au sud du Tchad. Un appel à propositions sera lancé fin 2008 ou au début de l'année 2009.

DG ECHO

DG ECHO a commencé son engagement à l'Est du Tchad en automne 2003. Depuis lors et jusque mi 2008, 56,5 M€ ont été mobilisés pour l'aide d'urgence au réfugiés du Darfour et au Sud du Tchad ainsi que, à partir de 2006, pour l'aide d'urgence aux déplacés internes. Sur ce montant, 14,5 M€ provenaient de l'enveloppe B du PIN 9^e FED ; le reste de la somme mobilisée provenait d'autres fonds gérés par DG ECHO. Les fonds ont été à ce jour utilisés pour apporter une aide d'urgence intégrée aux réfugiés et aux populations locales vulnérables. Cette assistance se présente sous la forme d'activités de protection, d'abris, de fourniture d'articles non alimentaires, de distributions ciblées de suppléments alimentaires et thérapeutiques, ainsi que de distributions alimentaires générales, de fourniture d'eau potable et d'une amélioration des installations sanitaires, de fourniture de services de soins de santé primaire et secondaire.

Stabilité et gestion/prévention des conflits et lien entre aide d'urgence et développement

Avec la persistance de la crise, le lien, entre l'aide d'urgence, d'une part, et l'aide au développement des zones rurales les plus touchées, d'autre part, suivant une approche *LRRD*, a gagné en importance.

Le programme d'accompagnement à la stabilisation (PAS) de l'Est du Tchad²⁵ (10,1 M€) résulte de la mobilisation des enveloppes régionales du 9^e FED. Son objectif est de faciliter la phase de transition entre les programmes d'urgence et de développement (*LRRD*), en contribuant à assurer, dans un esprit de réconciliation, les conditions du retour volontaire et durable des populations tchadiennes déplacées et de celles qui se sont réfugiées au Darfour Ouest. Le nombre approximatif de ces bénéficiaires directs potentiels s'élève à 200 000 personnes.

Il existe également le programme *LRRD* Sud Tchad, 9^e FED, 4 M€, au bénéfice des populations réfugiées de la République Centrafricaine et des habitants des villages environnant les camps.

L'instrument de stabilité est destiné à s'attaquer aux crises et à l'instabilité dans les pays tiers, et à relever les défis transfrontaliers tels que la sûreté et la non-prolifération nucléaires, la lutte contre les trafics, le crime organisé et le terrorisme (ligne budgétaire ISF-RMM). Il permet de débloquer rapidement des aides. Les projets, d'une durée d'un an, sont flexibles. A travers cet instrument la Commission européenne :

- participe aux opérations des Nations unies pour le maintien de la paix au Tchad (convention de contribution de 10 M€ signée en 2007, portant sur le soutien à la Mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT) ;
- cofinance le recensement démographique préalable au recensement électoral à hauteur de 5 M€ (44% du coût de l'action). cf. fiche d'action ISF-RRM/2007/147-396 : convention de financement signée avec l'UNFPA (cf. **Annexe 12**).

²⁵ La CF de ce programme a été signée à N'Djamena le 22 janvier 2008, entre le Commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire et le Ministre d'Etat chargé de la Coordination Nationale d'Appui au déploiement de la Force Internationale (CONAFIT) et ON Délégué du FED. Pour plus d'information, voir la fiche d'identification présentée en Annexe 12.2.

3 REPONSES AUX QUESTIONS EVALUATIVES

Cette partie présente les réponses aux questions d'évaluation, sur la base des critères de jugement associés, des constats groupés par facteurs positifs « + », et des facteurs diminuant l'appréciation positive « - ». La couverture des critères d'évaluation par les questions est résumée dans le tableau 1.

⇒ **Les données collectées, l'ensemble des constats et les réponses détaillées figurent dans la matrice d'évaluation, Annexe 5, ainsi que dans les fiches de présentation des programmes évalués, Annexe 6.**

Une synthèse des éléments constitutifs de ces réponses est présentée ci-après.

3.1 Cohérence et pertinence

QE 1 : Dans quelle mesure les stratégies de la Commission européenne - en particulier en ce qui concerne le choix des bénéficiaires et de la répartition sectorielle des interventions - ont-elles été (i) cohérentes par rapport aux politiques de coopération de la Commission européenne et (ii) pertinentes par rapport aux besoins et priorités du Tchad ?

Justification de la question : Les stratégies de coopération doivent être élaborées sur la base d'une identification précise des besoins du pays, des politiques du gouvernement et de la Commission européenne ainsi que des interventions des autres bailleurs. Cette identification doit guider le choix des secteurs d'intervention et des bénéficiaires dans la perspective d'atteindre des objectifs particuliers. Cette question d'évaluation porte sur la qualité de la programmation et l'adaptation de la stratégie.

3.1.1 Le choix des secteurs d'intervention et la sélection des bénéficiaires ciblés s'inscrivent dans les priorités exprimées dans les stratégies de la Commission européenne (CJ 1.1)

Tous secteurs

- + Les secteurs de concentration retenus pour la coopération avec le Tchad (**transport routier, E&A en milieu rural, santé**) font partie des domaines de concentration retenus par la Commission européenne : dans la **Déclaration sur la Politique de développement** de la Commission européenne du 10 novembre 2000, le conseil de l'UE et la Commission européenne ont décidé de concentrer les activités de la Communauté sur un nombre limité de domaines, choisis en fonction de leur contribution à la réduction de la pauvreté et pour lesquels l'action communautaire offre une valeur ajoutée. Entre autres, les transports, la sécurité alimentaire et le développement rural durable, le renforcement des capacités institutionnelles et les appuis pour un accès équitable aux services sociaux (santé, éducation).
- + Les bénéficiaires ciblés par la Stratégie de Coopération Commission européenne-Tchad s'inscrivent dans les priorités exprimées dans les stratégies de la Commission européenne : ce sont la population du Tchad en général (**transport routier, macroéconomie, gouvernance**) et une partie de la population la plus pauvre (**E&A en milieu rural, santé**).

Transport routier

- + Les documents de programmation du secteur des transports pour le 8^e FED ne mentionnent pas directement les politiques de coopération de la Commission européenne dans le domaine des transports mais respectent l'esprit du **guide de la Commission européenne Vers une infrastructure durable - une approche sectorielle mise en pratique** (1997) qui préconise notamment de mettre l'accent sur le système d'entretien routier et les réformes institutionnelles.
- + Le DSP/PIN 9^e FED fait référence à la **communication de la Commission européenne** de juillet 2000 sur la promotion de transports durables dans la coopération au développement.

- + L'aménagement et le bitumage des routes Kélo-Moundou, Moundou-frontière, Moundou-Doba-Koumra, de même que les études pour l'axe Abéché-Sahr sont justifiés par le besoin de désenclaver le pays et mettre en valeur le potentiel économique des régions traversées, qui correspond aux objectifs de coopération énoncés à **l'article 177 du traité de la Commission européenne** (*encourager un développement économique et social durable et insérer des pays en développement dans l'économie mondiale*).
- + Les priorités et principes stratégiques de la Commission européenne de la communication précitée sur les réformes institutionnelles du secteur, la pérennisation des réseaux et la promotion de PME sont pris en compte par les appuis institutionnels, les aides à la mise en place d'un système d'entretien routier durable (sur fonds STABEX) et l'appui fourni aux PME.
- Bien que la stratégie actuelle de développement du réseau de transport soit justifiée par un objectif de désenclavement, elle entre en contradiction avec un autre axe de la stratégie de la Commission européenne : la communication sur la promotion de transports durables de 2000 rappelle en effet que *la règle d'or est [...] simple : construire à un niveau de normes auquel il est possible de se maintenir*. Or, actuellement, au vu de l'insuffisance des moyens mobilisés pour l'entretien du réseau, l'état tchadien ne peut toujours pas assurer le maintien du niveau de service du réseau national actuel, et donc a fortiori d'un réseau étendu ou à un niveau de normes supérieures. La pertinence du choix de poursuivre l'appui au développement du réseau routier (au détriment, par exemple, d'interventions de réhabilitation) est donc questionnable pour le 10^e FED, au vu de l'insuffisance des travaux d'entretien et de réhabilitation sur le réseau national au cours de ces dix dernières années. Il faut souligner, cependant, qu'à court terme, les routes bitumées demandent moins d'entretien, ce qui est un élément également à prendre en considération.

Eau et assainissement

- + **L'accès à l'eau potable est le besoin primordial** pour une grande partie de la population du Tchad, surtout en milieu rural. Son choix est cohérent avec les objectifs de réduction de la pauvreté.
- +/- Dans la stratégie d'intervention pour l'E&A le volet *assainissement* est peu développé, même sous le 9^e FED. Pourtant ce volet est indispensable et indissociable de toute activité du service de l'eau. Il est vrai que les ouvrages physiques d'assainissement tels que les latrines n'ont pas été réalisés dans les actions de la Commission européenne. Néanmoins, tous les programmes d'hydraulique réalisés sous FED ont été accompagnés d'un volet animation et sensibilisation en matière d'assainissement. Les actions relatives à ce volet ont concerné la propreté autour des points d'eau (clôture, puits perdu, éloignement des animaux, éloignement des latrines...), le lavage des mains avant le repas, la propreté corporelle, le transport et la conservation de l'eau pour éviter la contamination, la propreté autour des habitations, etc.

Santé

- + Améliorer l'accès aux services sociaux de base (santé, enseignement) est le pilier n°3 de la **Stratégie pour l'Afrique**. L'accès à la **santé pour tous** est l'un des objectifs de la coopération pour améliorer la base du développement des activités économiques. La constitution d'une offre de soins à la disposition des populations des régions les plus enclavées, donc les plus déshéritées, est cohérente avec les objectifs de réduction de la pauvreté.

Macroéconomie

- + L'appui budgétaire général a été prévu pour faciliter et encourager la stabilité économique et soutenir la SNRP dans son ensemble, en particulier les secteurs sociaux. L'approche de la Commission a des bases légales précises dans l'accord de Cotonou et se fonde sur une analyse rigoureuse des trois critères généraux d'éligibilité à ce type d'appui : 1) stabilité macroéconomique ; 2) existence d'un document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) ; 3) plan de réforme des finances publiques crédible. Lorsque la Commission européenne a décidé d'utiliser cette modalité au Tchad cette analyse rigoureuse a été menée et a abouti à conclure que les conditions d'éligibilité étaient bien réunies. Dès lors que les conditions n'ont plus été réunies, la Commission européenne a suspendu le programme d'appui budgétaire et, en accord avec le Gouvernement tchadien, réorienté les

ressources vers d'autres utilisations. Cela démontre la capacité de réponse du Gouvernement et de la Commission aux changements de circonstances dans le pays.

Bonne gouvernance

- + La gouvernance avait jusque récemment été principalement un mandat du PNUD. La Commission européenne a choisi de s'y investir davantage lors du 9^e FED, à travers une gamme diversifiée d'appuis : à la décentralisation ; au développement local ; à la gestion des finances publiques ; à la réforme du système électoral. Un mécanisme de convention d'attribution de la gestion, au PNUD, du programme d'appui à la bonne gouvernance (PABG), qui fédérait une partie de ces initiatives, a été mis en place.
- Compte tenu de l'extrême complexité de la situation politique et sociale, non seulement au Tchad, mais dans l'ensemble de la région, il eut peut-être été préférable de développer une stratégie globale à l'échelle de la région, impliquant la communauté des bailleurs et pas la Commission européenne seule, et traitant simultanément de toutes les dimensions de la bonne gouvernance. Une coopération étroite entre l'ensemble des parties (Etats de la région, bailleurs, forces déployées, citoyens) aurait vraisemblablement augmenté les chances de venir à bout des conflits qui minent la région, de restaurer l'Etat de droit dans la région, de ramener la paix et de créer ainsi les conditions d'une meilleure gouvernance dans chacun des Etats concernés.²⁶

Jugement général

Le choix des secteurs d'intervention (transport routier, E&A, santé) et la sélection des bénéficiaires ciblés (population du Tchad, une partie de la population la plus pauvre) s'inscrivent bien dans les priorités exprimées dans les stratégies de la Commission européenne. Les politiques de coopération de la Commission européenne sont mentionnées dans la plupart des documents de programmation et de planification (au moins depuis le 9^e FED) et sont respectées lors de la mise en œuvre, avec des petites restrictions concernant le développement du réseau de transport qui n'avance pas de pair avec les capacités d'entretien, et la faible importance de l'assainissement. Dans les domaines de la macroéconomie et de la bonne gouvernance, les stratégies sont conformes aux orientations de la Commission européenne.

3.1.2 Cohérence des interventions de la Commission européenne, prévues dans la stratégie, avec les autres instruments de sa coopération (CJ 1.2)

S'ajoutant au FED, la Commission européenne a mis à la disposition du Tchad un certain nombre de financements via les lignes budgétaires (LB) thématiques, la DG ECHO, la BEI, etc., pour des financements spécifiques (cf. paragraphe 2.5.2). Seulement récemment, la facilité de l'instrument de stabilité est intervenue. Les montants totaux engagés au titre des lignes budgétaires au cours de la période ont été importants.

- + Les activités sur des thèmes similaires financées à partir de lignes budgétaires ont été complémentaires et coordonnées²⁷ et il y a eu cohérence entre les interventions sur financements différents (FED/LB). Les LB sont subsidiaires des financements FED en ce sens que les fonds vont directement aux bénéficiaires, sans passer par le Gouvernement, évitant ainsi les nombreux blocages institutionnels, pour répondre à des besoins concrets (cofinancement ONG, droits de l'homme, sécurité alimentaire...).
- + On note des projets complémentaires en eau et assainissement en milieu (semi) urbain, dans le secteur santé et en matière de bonne gouvernance. Des projets en matière de développement local et générateurs de revenu peuvent être complémentaires aux programmes de santé et d'hydraulique villageoise en milieu rural.
- + La sécurité alimentaire, problème récurrent au Tchad, a été financée par le mécanisme de la ligne budgétaire spécialisée, plus flexible que le FED à ce domaine d'intervention.

²⁶ Voir : Un nouveau cadre de résolution du conflit, International Crisis Group, Rapport Afrique N°144 – 24 septembre 2008

²⁷ A l'exception de quelques actions de la LB Cofinancement ONG et interventions en matière de transports.

- + Les interventions de la BEI sont cohérentes avec celles de la Commission européenne, dont elles sont complémentaires, les domaines d'intervention de la Commission européenne et de la BEI étant bien distincts (la Commission européenne ne finance pas directement les grandes sociétés privées, alors que c'est la vocation de la BEI de le faire). L'investissement pour l'oléoduc a contribué à assainir les recettes de l'Etat.
- + Le lien est établi par la coopération étroite entre AidCo et DG ECHO. Il s'est traduit récemment par la mise en place du PAS de l'Est du Tchad en cours de démarrage (cf. **Annexe 12**, fiche 12.2). L'objectif global du PAS est de faciliter la phase de transition entre les programmes d'urgence et de développement (*LRRD*), en contribuant à assurer, dans un esprit de réconciliation qui permet aussi aux populations résidentes de profiter du Programme selon leurs besoins spécifiques, les conditions du retour volontaire et durable des populations tchadiennes déplacées et de celles qui se sont réfugiées au Darfour Ouest (jusqu'à 200 000 personnes potentielles). L'engagement de l'instrument de stabilité est bien complémentaire de l'aide humanitaire.

Jugement général

L'ensemble des constats qui précèdent conduit à estimer qu'à l'exception de quelques projets de cofinancement d'ONG, les interventions prévues dans la stratégie de la Commission européenne sont cohérentes avec les autres instruments de la coopération (DG Echo, BEI, lignes budgétaires) et vice versa. L'approche *LRRD* suivie dans la conception du nouveau PAS de l'Est du Tchad contribuera à établir un lien effectif entre l'aide au développement et l'aide d'urgence.

3.1.3 Le choix des secteurs d'intervention et la sélection des bénéficiaires ciblés reflètent les priorités exprimées par le gouvernement dans la SNRP et dans ses documents de politiques sectorielles (CJ 1.3)

La SNRP, élaborée en étroite collaboration avec les bénéficiaires visés, s'est concentrée sur cinq axes prioritaires: transports, urbanisme et habitat, santé, éducation et formation, et développement rural.

- + Lorsque le DSP 8^e FED a été préparé, la SNRP n'avait pas encore été élaborée, l'élaboration n'ayant commencé qu'en 2000. Le choix des secteurs d'intervention et la sélection des bénéficiaires cibles reflétaient néanmoins les priorités du Gouvernement à l'époque, telles qu'exprimées dans ses divers documents de politique sectorielle. Le choix du **transport** comme secteur de concentration (SC) répondait en effet à l'affirmation claire du gouvernement du *rôle stratégique du secteur des transports en raison de la situation d'enclavement interne et externe du pays et la dispersion géographique des pôles d'activités*.²⁸ Le DSP prévoyait des engagements spécifiques de l'Etat en matière de transport. Il en était de même pour le SC appui à la politique nationale de la **santé**, qui prévoyait des engagements de l'Etat en matière de poursuite de la politique nationale de la santé.
- + Lorsque la SNRP est parue, le DSP 9^e FED avait déjà été engagé. Cependant, deux SC de la Stratégie de Coopération Commission européenne-Tchad – le transport et la santé – sont effectivement des secteurs prioritaires de la SNRP, le troisième – l'amélioration de l'accès à l'eau potable en milieu rural – constituant l'une des composantes du développement rural, autre secteur prioritaire de la SNRP.
- + Dans le domaine des **transports**, les documents du gouvernement ayant inspiré la coopération visent la population tchadienne en général, et les populations les plus pauvres et défavorisées. La coopération communautaire vise les mêmes bénéficiaires. Les aménagements routiers du programme de coopération ont par exemple apporté un bénéfice direct aux populations les plus pauvres situées le long des axes aménagés, surtout l'axe Moundou-frontière, auparavant totalement enclavé. De même, les études pour l'axe Abéché-Sahr, financées sur le 10^e FED, répondent à une nécessité de désenclaver la région de Salamat et du sud Ouaddaï, l'un des principaux greniers à céréales du pays.

²⁸ Source : PIN 8^e FED

- + La stratégie des **programmes d'hydraulique villageoise** a suivi une bonne évolution des concepts et une cohérence générale des actions menées (importance des gestions des points d'eau, diffusion des expériences) et est orientée sur les populations les plus pauvres.
- + Les actions menées en hydraulique ont été pertinentes en termes de : 1) choix du secteur (hydraulique villageoise ciblée sur une population rurale largement majoritaire et le plus touchée par la pauvreté), choix s'inscrivant ainsi dans les priorités exprimées dans les stratégies du pays ; 2) zones de concentration s'élargissant progressivement pour tenir compte d'un équilibrage des taux de couverture selon les résultats et orientations du SDEA ; 3) mesures d'accompagnement en général, tant pour les bénéficiaires que pour l'administration au sens large, et leur prise en compte de plus en plus importante dans les activités des programmes.
- + Dans le secteur de la **santé**, la stratégie retenue par la Commission européenne reprend les priorités formulées en termes de soins de santé primaires, retenues à la fois dans la SNRP et dans la politique sanitaire nationale. Le Ministère de la Santé est le bénéficiaire de l'appui institutionnel, tandis que la population des régions appuyées est le bénéficiaire indirect des appuis spécifiques mis en œuvre dans ces régions rurales et enclavées.
- + **L'appui macroéconomique** auquel s'attache la Stratégie de Coopération Commission européenne-Tchad correspond à l'axe 2 de la SNRP.
- + L'accent mis par la Stratégie de Coopération Commission européenne-Tchad sur la poursuite du processus d'édification de la démocratie, de l'Etat de droit et de la **bonne gouvernance** correspond au troisième axe de la SNRP.
- + Les secteurs de concentration (SC) retenus pour le DSP **10^e FED** (« *bonne gouvernance centrale et locale, développement durable : infrastructures et secteur rural* ») correspondent à une réponse bien ciblée de la Commission européenne à l'évolution des besoins du Tchad, avec notamment un élargissement des interventions de la Commission européenne en matière de développement rural. Le SC « *bonne gouvernance centrale et locale* » est en cohérence avec la SNBG dont les orientations ont été reprises par la SNRP et la SNRP2. Le SC « *développement durable : infrastructures et secteur rural* » est en cohérence avec le PIDR. Les résultats attendus de la mise en œuvre du programme d'accompagnement à la stabilisation s'inscrivent dans la ligne des ces stratégies sectorielles nationales de développement.
- Dans le secteur de la **santé**, la volonté d'accompagner les ambitions nationales a probablement contribué à fragiliser le Projet 8^e FED qui a ainsi souffert de *gigantisme*²⁹, à l'instar de son prédécesseur. On peut par exemple s'interroger sur la pertinence des choix d'implantation des districts sanitaires, suivant les normes de l'OMS conçues par rapport à des pays plus densément peuplés. En l'absence d'une réelle analyse critique des choix de santé publique effectués par le pays, et d'un examen approfondi des hypothèses sous-tendant l'efficacité et la viabilité du projet santé (gouvernance, stabilité politique), les impacts attendus ont été dilués par une série de variables plus ou moins exogènes.
- +/- Bien que le **développement rural** soit l'un des cinq secteurs de concentration de la SNRP, l'amélioration des politiques de développement rural ne fait l'objet d'aucun programme/ projet spécifique 8 ou 9^e FED.³⁰ La logique de concentration des interventions de la Commission européenne explique ce choix : à l'époque la Commission européenne définit un SC : *transport routier* sur lequel elle souhaite concentrer tous les efforts, dans un premier temps, compte tenu de l'ampleur des chantiers à réaliser. Il faut attendre le 10^e FED pour que la stratégie Commission européenne se focalise sur un secteur de concentration plus large (le développement durable), ce qui lui permet de prendre en considération simultanément les infrastructures et le développement rural. Dès lors, la Commission européenne considère le développement rural comme une priorité absolue finançable sur fonds FED et des

²⁹ Terme utilisé par la Cour des Comptes européenne dans son rapport de 1998

³⁰ Pendant la période 1996-2006 la contribution des programmes sectoriels au développement rural n'a pas été mise en évidence par manque d'inscription des programmes au PIDR et le développement rural reste du ressort d'une ligne budgétaire spécialisée.

programmes/projets spécifiquement centrés sur ce thème commencent à être définis. Là encore, la Commission européenne a su faire preuve de flexibilité et d'adaptabilité.

- Alors que la SNRP prévoit un volet recherche développement en matière d'agriculture, cet aspect n'est pas développé dans la stratégie 10^e FED. Plus généralement, les stratégies de la Commission européenne ne mettent peut-être pas suffisamment l'accent sur la coopération en matière de recherche scientifique et technique comme facteur potentiel de développement.
- Le volet **hydraulique pastorale** (second point en importance du secteur selon la politique nationale) n'a pas été pris en compte malgré son importance économique pour le monde rural (40% de ses revenus). Seule l'AFD est présente dans le sous-secteur et dispose d'une expérience importante.
- Même si la SNRP a été élaborée selon un processus participatif impliquant une large représentation de la société civile et la conduite de plusieurs séminaires régionaux, il convient de souligner que ce document ne fait pas l'unanimité auprès de la population tchadienne (cf. les réserves exprimées par certains représentants du secteur privé³¹).

Jugement général

Dans son choix des bénéficiaires la stratégie de la Commission européenne est cohérente par rapport aux stratégies du pays et pertinente par rapport aux besoins du pays. Deux des cinq secteurs prioritaires de la SNRP (**transport, santé**) sont couverts principalement par la stratégie pays. L'**éducation, l'urbanisme et l'habitat** ne sont qu'indirectement ciblés, car ils sont pris en charge par d'autres bailleurs. Le **développement rural** est adressé par des lignes budgétaires et les interventions en **hydraulique villageoise**.

3.1.4 Réponse à la Question évaluative 1

	faible	assez bon	très bon
QE 1 : Dans quelle mesure les stratégies de la Commission européenne - en particulier en ce qui concerne le choix des bénéficiaires et de la répartition sectorielle des interventions ont-elles été (i) cohérentes par rapport aux politiques de coopération de la Commission européenne (ii) pertinentes par rapport aux besoins et priorités du Tchad ?		→	
CJ 1.1 : Le choix des secteurs d'intervention et la sélection des bénéficiaires ciblés s'inscrivent dans les priorités exprimées dans les stratégies de la CE			→
CJ 1.2 : Cohérence des interventions de la Commission européenne prévues dans la stratégie avec les autres instruments de sa coopération			→
CJ 1.3 : Le choix des secteurs d'intervention et la sélection des bénéficiaires ciblés reflètent les priorités exprimées par le gouvernement dans la SNRP et dans ses documents de politiques sectorielles.		→	

Réponse : Les stratégies de coopération de la Commission européenne avec la République du Tchad pour la période 1996-2007 - en particulier en ce qui concerne le choix des bénéficiaires et de la concentration sectorielle des interventions (transport routier, E&A en milieu rural, santé) - ont été globalement **cohérentes** par rapport aux politiques de coopération de la Commission européenne et **pertinentes** par rapport aux besoins et priorités du Tchad ; en revanche, elles n'ont pas toujours pu ou su s'adapter rapidement à l'évolution de la situation du pays.

Cohérence

- Les bénéficiaires ciblés- la population du Tchad (transport routier) et une partie de la population la plus pauvre (E&A en milieu rural, santé) - s'inscrivent dans les priorités exprimées dans les stratégies de la Commission européenne. Le programme santé 8^e FED s'inscrit dans la continuité (géographique) et dans l'approfondissement des actions effectuées sur les programmes santé 6^e et 7^e FED. La cohérence entre les programmes d'intervention

³¹ Voir Annexe 13, CR du focus groupe *secteur privé*

de la Commission européenne est très bonne. La convergence de ces programmes avec les politiques et stratégies nationales sectorielles est illustrée par les contributions escomptées du partenaire tchadien.

Pertinence

- Sur l'ensemble de la période, l'inscription sectorielle des interventions de la Commission européenne a évolué pour accompagner les politiques publiques conçues par le gouvernement.
- Les stratégies de la Commission européenne n'ont pas toujours pu ou su s'adapter pour répondre aux nouveaux besoins exprimés par le Gouvernement, en particulier pour ce qui concerne le développement rural. Elles n'ont pas mis l'accent sur l'hydraulique pastorale, l'appui au secteur privé, au commerce, l'aménagement du territoire, traités par d'autres bailleurs.
- L'analyse de la situation du pays faite en 2001, lors de l'élaboration du 9^e FED s'inscrivait dans le respect des accords de Cotonou. A l'époque les conditions étaient réunies pour envisager un appui budgétaire. La communauté internationale avait une vision du Tchad le plaçant parmi les futurs pays producteurs de pétrole. Il était prévu que les recettes provenant du pétrole financent le développement des secteurs prioritaires tels que la santé et l'éducation.
- Les espoirs nés de l'apparition du pétrole, qui ont été une supposition importante pour la stratégie du 9^e FED, ont été déçus, car d'une part la production a été inférieure aux prévisions en raison de difficultés techniques, et d'autre part l'Etat s'est vu contraint de rompre ses engagements concernant la réaffectation des ressources pétrolières, pour raison d'Etat (nécessité d'affecter des ressources financières à la sécurité du pays). Ainsi, la communauté des bailleurs de fonds, dont la Commission européenne, dans un contexte de guerre, ne s'est pas trouvée dans un contexte favorable, qui lui aurait permis d'obtenir du Gouvernement tchadien qu'il mette en place, de façon durable, les mécanismes permettant de canaliser l'argent du pétrole vers la réduction de la pauvreté et la préservation des générations futures.
- L'analyse faite à l'époque (2001) et qui a conduit à rédiger la stratégie du 9^e FED, ne correspondait plus à la situation prévalant deux ans plus tard (2003). Cela a conduit la Commission européenne, en accord avec le Gouvernement tchadien, à engager des réallocations importantes de fonds initialement prévus pour l'aide budgétaire, à d'autres emplois, et à réviser sa stratégie pour le 10^e FED, témoignant ainsi de sa flexibilité et de sa capacité d'apprentissage.

3.2 Transport routier

QE 2 : Dans quelle mesure les interventions de la Commission européenne dans le domaine des transports routiers, en coopération avec celles des autres bailleurs de fonds, ont-elles été efficaces pour améliorer la gestion du secteur, améliorer et pérenniser le réseau routier national et contribuer au désenclavement durable, physique, économique et social, intérieur et extérieur, attendu?

Justification de la question : Pour atteindre les objectifs de la stratégie de coopération de la Commission européenne dans l'ensemble, il est nécessaire que l'appui en matière de transport routier ait des effets positifs sur le désenclavement interne et externe du pays, la pérennisation du réseau routier et la gouvernance du secteur.

Les interventions financées par le FED dans le secteur des transports entre 1996 et 2007 s'élèvent à environ 180 M€. ³² Les principales interventions sont l'aménagement et le revêtement des tronçons Eré-Kélo, Kélo-Moundou, Moundou-frontière, l'assistance financière au FER (et à son prédécesseur, le CAER) ainsi que l'assistance technique et les études clés pour le secteur.

³² Ce montant prend en compte les montants payés pour les projets clôturés, les fonds STABEX et les montants engagés pour les projets en cours.

3.2.1 Contribution à l'amélioration de l'état et au développement du réseau routier national (CJ 2.1)

- + Le nombre de kilomètres de routes revêtues est passé d'environ 300 en 1996 à 1 050 km en 2007. Sur ces 750 km de routes revêtues entre 1996 et 2007, 282 km ont été financés par le FED, ce qui répond à la stratégie des 8^e et 9^e FED. Il s'agit d'Ere – Kélo (47 km), Kélo – Moundou (100 km), traversée et contournement de Moundou (17 km) et Moundou – Touboro (118 km). Cela représente près de 40% des routes revêtues pendant la période 1996-2007.
- + Au linéaire revêtu entre 1996 et 2007 sous financement FED, s'ajouteront les 190 km entre Moundou-Doba-Koumra (projet 9^e FED qui a pris du retard) qui devraient être achevés en 2010.
- Malgré le bitumage de près de 30% du réseau national permanent, l'état de la totalité du réseau prioritaire (6 200 km) ne s'est pas sensiblement amélioré entre 2000 et 2005 (cf. figure 5 en **Annexe 5**); en 2007 près de 50% du réseau n'est en effet pas état acceptable. Les causes de ce résultat non satisfaisant sont multiples : l'insuffisance des fonds affectés à l'entretien ; des coûts pour l'entretien plus importants que prévu, l'amalgame de l'entretien périodique et de l'entretien courant (cf. critère de jugement 2.2).

Jugement général

Les interventions sur le développement du réseau routier ont eu une bonne efficacité en termes de résultats, même si ceux du 9^e FED sont moins bons à cause du retard pris par la réalisation du tronçon Moundou-Doba-Koumra. Les impacts sur l'amélioration du niveau de service et l'état du réseau sont plus mitigés, avec un peu plus de 50% du réseau national permanent en état correct en 2007.

3.2.2 Contribution à l'amélioration de la capacité d'entretien du réseau (CJ 2.2)

- + Les ressources du FER, et donc les ressources utilisées pour l'entretien (qui représentent 70% des ressources du FER), ont significativement augmenté de 2001 à 2007 (+60%). Les objectifs de la coopération en termes d'augmentation des ressources ont été atteints et la Commission européenne a contribué à cette augmentation par le dialogue sectoriel qu'elle a mené sur cette question, les études sur les systèmes d'entretien routier qu'elle a financées et les financements apportés au FER lors de sa mise en place.
- +/- Le nombre de kilomètres faisant l'objet d'entretien s'est accru régulièrement depuis 2000. Le linéaire couvert par l'entretien s'est amélioré d'environ 50% de 2 158 km en 2001/02 à 3 272 km en 2006/07 mais il reste largement au-dessous (environ 53%) de l'objectif à long terme de couvrir la totalité du réseau (6 200 km) (cf. figure 6 en **Annexe 5**).
- Les ressources utilisées pour l'entretien restent cependant insuffisantes pour maintenir l'ensemble du réseau national en l'état (les ressources utilisées sont de l'ordre de 5 milliards FCFA en 2007 contre des besoins de 7 milliards FCFA par an) ; elles le sont d'autant plus si l'on envisage l'amélioration du réseau (les besoins seraient alors de 12 milliards FCFA par an). De plus, il faudrait ajouter à ces montants, les besoins pour l'entretien périodique qui, selon la stratégie de l'entretien routier, devraient être pris en charge en dehors du budget du FER (sur le budget de l'Etat ou les fonds pétroliers).

Jugement général

La coopération Commission européenne-Tchad a très efficacement contribué à l'amélioration de la capacité d'entretien du réseau : elle a atteint ses objectifs concernant la hausse des ressources allouées à l'entretien, même si celles-ci restent inférieures aux besoins.

3.2.3 Contribution à une meilleure gouvernance du secteur transport routier (CJ 2.3)

- + Depuis 1996, les engagements clés pris par le gouvernement en matière de réformes des institutions, de formulation de stratégies et de politiques sectorielles ont été tenus (avec

certaines retards). La coopération communautaire a soutenu activement cette tendance en finançant l'assistance technique et des études importantes pour le secteur. La création du FER en 2001 et son bon fonctionnement sont des éléments positifs.

- + Les systèmes de contrôle et la transparence des mécanismes du financement de l'entretien du secteur routier se sont nettement améliorés entre 1996 et 2007 avec la mise en place du FER qui est audité régulièrement et qui publie une lettre d'information tous les ans.
- + Le renforcement des capacités des institutions du secteur est indéniable et l'efficacité de la coopération en la matière a été très bonne.
- Il faut toutefois noter qu'au vu des faibles ressources du FER, une part croissante de l'entretien va normalement être effectuée en dehors du financement du FER (l'entretien des pistes rurales sur les revenus pétroliers et la totalité de l'entretien périodique des routes nationales sur les fonds pétroliers ou sur le budget de l'Etat). Cela pourrait remettre en cause le positionnement du FER.
- Les interventions d'assistance technique du 9^e FED ont pris du retard et la durabilité des interventions n'est pas encore acquise.
- La mise en œuvre, par le gouvernement Tchadien, de certains programmes du secteur (le programme de sécurité routière, la promotion des PME et la protection du patrimoine routier) connaît des difficultés.
- Bien que des actions aient été entreprises en faveur des PME du secteur routier (entretien, pistes d'accès), l'efficacité des interventions de la coopération visant à développer les PME a été moyenne (dans le 8^e FED la privatisation de la SNER a permis le développement des PME du secteur mais elle n'a pas été accompagnée de suffisamment d'actions d'accompagnement des PME ; les interventions prévues sur le 9^e FED ont connues des retards).
- L'absence d'audit du FER en 2007 et 2008 (constat mi-2008) et les récentes interpellations au FER soulignent la nécessité de soutenir plus activement les mécanismes de contrôle de cette institution.
- L'efficacité des systèmes de contrôle au ministère des Infrastructures pourrait être renforcée et les processus de passation de marchés sont décrits comme lents et peu transparents, dans un contexte de corruption généralisée. En outre la procédure de passation des marchés publics est peu adaptée aux PME, qui de fait ont beaucoup de mal à remporter des marchés.
- Plus généralement, on constate un manque de systèmes d'information sur les transports.

Jugement général

La coopération Commission européenne-Tchad a contribué à l'amélioration de la gouvernance du secteur transport routier qui a nettement progressé en 10 ans. L'efficacité est très bonne en ce qui concerne les réformes des institutions, la mise en place d'outils de programmation et des cadres stratégiques, l'assistance technique ainsi que la transparence et les audits du FER. La mise en œuvre de certains programmes nationaux (sécurité routière) et de certaines interventions financées par le FED qui sont importantes pour la gouvernance du secteur (protection du patrimoine routier, promotion des PME) connaît toutefois certaines difficultés ou certains retards. De plus, les pratiques relatives à la passation de marchés publics nécessiteraient des améliorations, eu égard à la corruption existante. Enfin, vers la fin de la période 1996-2007, la coopération Commission européenne-Tchad a été moins efficace dans son support au développement de la bonne gouvernance du secteur³³ ; cela n'a pas affecté les progrès du début de la période mais nécessiterait cependant une attention particulière.

³³ Le programme d'assistance technique a eu deux ans de retard notamment à cause d'AO infructueux. De plus, il n'y a pas eu d'audits du FER en 2007 et 2008 (constat fait mi-2008).

3.2.4 Désenclavement durable, physique, économique et social, intérieur et extérieur (CJ 2.4)

- + L'extension, au cours de la période, du réseau routier et de son entretien (cf. CJ 2.1 et CJ 2.2) est un facteur de désenclavement physique durable, intérieur entre villes principales et extérieur avec le Cameroun. Face aux besoins immenses, il a fallu procéder par priorité, et le choix politique de commencer par relier les villes s'est naturellement imposé.
- + Le désenclavement économique des zones le long de l'axe Moundou-frontière était une des justifications de l'intervention de la Commission européenne. Le rapport de monitoring 2006 de ce projet constate une hausse des activités dans la région. « *L'impact du projet est déjà perceptible : nouvelle usine d'égrenage du coton, entreprises artisanales de briques ou de construction, flux de populations, migrants de l'intérieur qui s'installent le long de la route* ». Le désenclavement de cette région auparavant fortement enclavée permet un accès facilité aux biens et services socio-médicaux et a un impact sur les populations rurales les plus pauvres.
- + Les interventions financées par le FED sur l'axe Eré-Kélo-Moundou ont contribué à la baisse des tarifs pratiqués et de la durée des trajets entre Ndjamenas et Moundou (environ moins 50%, cf. Tableaux 37 et 38 en **Annexe 5**). Elles ont eu un impact positif sur le trafic entre Kélo et Moundou et, par extension, entre Ndjamenas et Moundou.
- De manière générale, le volume du trafic routier reste bas au Tchad, même s'il a sensiblement augmenté ces 10 dernières années. Concernant la nouvelle route Moundou-frontière ouverte au trafic seulement en 2007, il est encore trop tôt pour apporter un jugement objectif sur les résultats en termes de volume de trafic journalier. Les résultats des études régionales menées sur ce corridor sont contradictoires. Une étude récente de la BM fait état de nombreux barrages sur l'axe Moundou-frontière ce qui incite à l'utilisation d'itinéraires alternatifs.
- Les effets de la construction de la route N'Gaoundéré-Toubooro-Moundou sur le prix du transport entre Moundou et N'Gaoundéré ainsi qu'entre Ndjamenas et Douala n'ont pas pu être mesurés. Il reste environ 30% plus élevé par tonne et kilomètre que sur le tronçon Niamey-Cotonou. Malgré les interventions d'amélioration du réseau sur les axes clés, les tarifs de transport restent globalement élevés au Tchad en raison de sa situation géographique enclavée. Cela est dû, aussi, au parc automobile âgé, au mauvais état du réseau, au prix du gasoil, à la faible concurrence dans le secteur des transporteurs et des intermédiaires ainsi qu'aux nombreux prélèvements au niveau des contrôles et barrages routiers (officiels ou non) installés le long du réseau (interne et externe).

Jugement général

L'impact des interventions d'amélioration du réseau sur le désenclavement du pays est moyen par rapport aux objectifs :

- Les interventions sur l'axe Ere-Kélo-Moundou ont entraîné un accroissement du volume de trafic et une baisse très nette du tarif de transport entre Ndjamenas et Moundou.
- Le trafic international sur la route Moundou-frontière a, pour l'instant, peu augmenté.
- Les tarifs de transport restent élevés au Tchad, ce qui est normal compte tenu de sa position géographique.
- Le désenclavement économique et social régional concerne d'abord la liaison entre quelques villes principales et le Cameroun avec une augmentation des échanges commerciaux encore faible (cf. réponse à QE 7).

3.2.5 Réponse à la Question évaluative 2

	faible	assez bon	très bon
QE 2 : Dans quelle mesure les interventions de la CE dans le domaine des transports routiers, en coopération avec celles des autres bailleurs de fonds, ont-elles été efficaces pour améliorer la gestion du secteur, améliorer et pérenniser le réseau routier national et contribuer au désenclavement durable, physique, économique et social, intérieur et extérieur, attendu ?			→
CJ 2.1 : Amélioration de l'état et développement du réseau routier national			→
CJ 2.2 : Contribution à l'amélioration de la capacité d'entretien du réseau			→
CJ 2.3 : Meilleure gouvernance du secteur			→
CJ 2.4 : Désenclavement intérieur et extérieur		→	

Réponse : Globalement les interventions sur le réseau routier et sur la gouvernance du secteur routier ont été efficaces. Elles connaissent certains impacts dont les effets économiques sont encore peu connus. Il y a un important développement et une amélioration de l'état du réseau routier national dus aux investissements de la Commission européenne et du Gouvernement du Tchad. Le pays est mieux relié au Cameroun. Le désenclavement ne touche pas encore beaucoup le milieu rural et les capacités d'entretien sont encore insuffisantes face aux besoins du réseau prioritaire.

- L'**efficacité** est très bonne en ce qui concerne les réformes des institutions, la mise en place d'outils de programmation et des cadres stratégiques. Le réseau revêtu a connu une forte expansion entre 1996 et 2007. Près de 40% du linéaire revêtu pendant cette période ont été réalisés grâce au financement FED. L'état du réseau prioritaire s'est amélioré de façon significative. Cependant, le réseau et les capacités de son entretien restent insuffisants par rapport aux besoins, avec encore près de 50% du réseau en état non acceptable.
- Les **impacts** sur le désenclavement du pays sont quant à eux au-dessous des objectifs car les interventions sur le réseau n'ont pas été suffisamment accompagnées de mesures de facilitation du transit. De plus, la durabilité des actions sur le réseau n'est pas encore acquise car des progrès en termes d'entretien et de gouvernance sont encore nécessaires.
- Le **10^e FED** est dans la continuité du 9^e FED. Le changement majeur est le rattachement du transport routier au domaine de concentration *développement durable : infrastructures et secteur rural*. Ce changement peut laisser penser que les interventions 10^e FED dans le domaine des transports auront un impact plus important sur la lutte contre la pauvreté, grâce à une meilleure coordination entre les activités sur le réseau prioritaire et celles sur le réseau secondaire. Cependant, pour le moment, aucun élément ne permet de confirmer cette tendance. En outre, les défis majeurs pour la coopération communautaire sont la hausse toujours nécessaire des ressources dédiées à l'entretien routier, la réforme éventuelle du secteur des transporteurs et des intermédiaires, le développement des PME du secteur, ainsi que la mise en place d'un système de protection du patrimoine et d'une réelle politique de sécurité routière.
- La **valeur ajoutée** de la coopération communautaire est particulièrement marquée en matière de transport routier. Elle est manifeste à travers l'importance des ressources contribuant au développement du réseau revêtu et à l'amélioration de la gouvernance du secteur routier, et l'expérience reconnue de la Commission européenne en tant que chef de file dans ce domaine.

3.3 Eau & Assainissement

QE 3 : Dans quelle mesure les interventions de la Commission européenne en matière d'eau et d'assainissement ont-elles contribué au renforcement durable du secteur E&A, permettant de dégager de meilleures conditions sanitaires et sociales pour les communautés ciblées ?

Justification de la question : La mise à disposition et l'exploitation d'eau potable en quantité et en qualité sont primordiales pour le développement social et économique des populations tant urbaines que rurales. Depuis le 6^e FED, la Commission européenne appuie le secteur de l'eau potable au Tchad pour contribuer à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des Objectifs du Millénaire. L'accès à l'eau potable en milieu rural a été un secteur de concentration des financements du 8^e FED (au travers du secteur santé publique) et du 9^e FED.

Les **interventions financées** par le FED dans le secteur eau et assainissement entre 1996 et 2007 s'élèvent à environ 78 M€; le total des engagements dans la période s'élève à 135 M€. Quatre programmes majeurs des 8^e et 9^e FED pour l'approvisionnement en eau constituent l'essentiel des interventions : Hydraulique villageoise, Hydraulique villageoise Ouaddaï-Biltine sur cofinancement Commission européenne/AFD/KfW, Programme Régional Solaire PRSII, Accès à l'eau potable et appui à la politique sectorielle de l'eau. Aux réalisations de ces programmes principaux s'ajoutent les infrastructures de base pour l'eau et la santé réalisées par le Programme Microréalisations (PMR).

3.3.1 Les infrastructures réalisées par les interventions de la Commission européenne ont amélioré qualitativement et quantitativement l'accès à l'eau potable et à l'assainissement des populations bénéficiaires. (CJ 3.1)

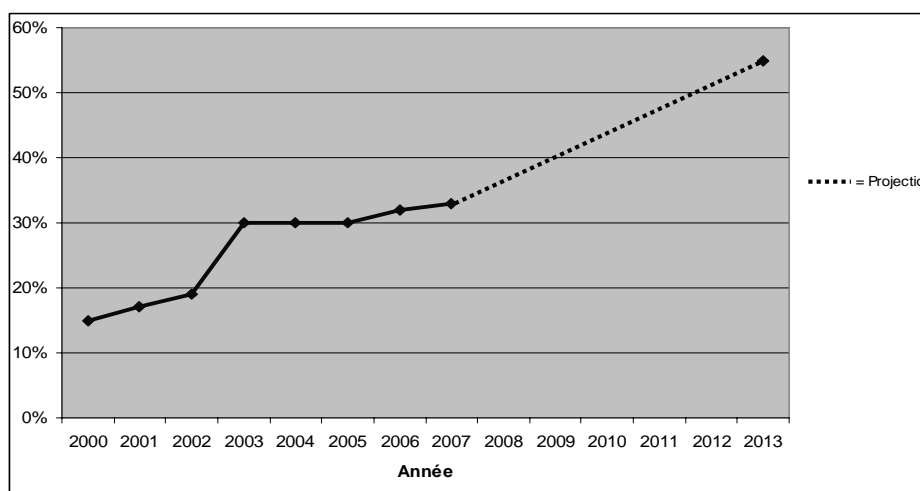
- + En considérant 400 habitants/pompe à motricité humaine (PMH), 1 500 habitants /alimentation en eau potable (AEP) photovoltaïque et 3 500 habitants/AEP thermique, le **nombre total de bénéficiaires** des projets financés par la Commission européenne sur la période étudiée (1996-2007) peut être estimé à 985 000, soit **9,2%** de la population du pays (10,7 millions en 2007). Avec l'ensemble de ses interventions depuis le 5^e FED et avec celles encore planifiées sur fonds du 9^e FED, les interventions de la Commission en matière de l'eau potable toucheront environ 21% de la population tchadienne. A cela s'ajoutent les ouvrages installés avec les efforts des autres bailleurs.

Tableau 4 : Ouvrages financés exploitables pour hydraulique villageoise

Financement	Années d'exécution	Forages avec PMH	AEP photo-voltaïques	AEP thermiques	Piézomètres	Ouvrages assainissement
8 ^e FED	1999 – 2004	1646	11	22	11	
PMR	1999-2006	35				7
Ouaddaï-Biltine	2001-2008	266				14
PRS II	2005-2009	45	18			
9 ^e FED (prévision)	2005-2014	2000		30		
Ouvrages 8^e/9^e FED		3 992	29	52	11	21

- + La contribution de la Commission européenne dans le secteur a été réellement importante ; à la fin 2007 47,7% des 5 400 forages positifs répertoriés dans la « base des données » du Bureau de l'Eau avaient été exécutés sur financement FED. L'hydraulique est à juste titre un secteur important de la coopération actuelle et passée de la Commission européenne.
- + Les programmes d'hydraulique villageoise (HV) sous financements FED ont bien contribué à un accroissement substantiel de consommation effective d'eau potable et à l'amélioration des conditions de vie et de santé des populations bénéficiaires. Par exemple, selon les statistiques de maladies d'origine hydrique : de 1998 à 2006 les cas de diarrhées et de dysenteries ont été respectivement réduits de 71% et 66% en zone de concentration FED (Chari Baguirmi), soit bien plus que les moyennes nationales de 17% et 41%.
- + Bien que les taux de couverture en eau potable repris dans les différents documents de projets, du suivi de la SNRP et de la DCE présentent de légères différences, dans l'ensemble les chiffres concordent pour marquer une amélioration au fil des ans.

Figure 8 : Estimation de l'évolution du taux d'accès à l'eau potable en milieu rural dans la période des 8^e et 9^e FED et projection des objectifs



Sur base des données SDEA (ONU-DAES) et MEE/DH 2008 du tableau 38 à l'Annexe 5

- Le taux de desserte reste l'un des plus faibles au monde et les besoins demeurent considérables dans l'ensemble du secteur : sans un important accroissement du volume de travaux l'atteinte des OMD dans les délais (2015) semble difficile au vu de l'évolution actuelle, de la situation globale du pays et de son instabilité politique. Pour atteindre les OMD, l'administration a programmé des taux de desserte de 45%, 60% et 70% respectivement aux horizons 2010, 2015 et 2020. Avant l'an 2020 plus de 12 500 points d'eau seront nécessaires pour répondre ainsi aux besoins d'une population rurale en accroissement constant.
- Mis à part deux petits projets en cofinancement ONG (collecte de déchets solides dans 4 quartiers de N'Djamena par CARE et 60 latrines à Moundou par la Croix Rouge Française (CRF), les interventions de la Commission européenne dans le domaine de l'assainissement sont restées rudimentaires, avec quelques mesures d'assainissement (la plupart du temps non comprises et donc non suivies) aux alentours immédiats du point d'eau. Sur les 1 200 latrines prévues dans le projet Ouaddaï-Biltine, 14 seulement ont été réalisées. Même le 9^e FED ne prévoit aucun ouvrage à ce niveau, ce qui est peut paraître surprenant mais s'explique par le fait que les enquêtes préliminaires ont révélé que les ouvrages d'assainissement n'étaient pas considérés comme prioritaires par la majorité de la population vivant en milieu rural. La CE n'a donc pas jugé utile de poursuivre dans cette voie et d'imposer des ouvrages à une population qui n'en voyait pas l'utilité.³⁴
- Aucune ville ne dispose d'un système intégré d'évacuation des eaux usées. Les réseaux de collecte des eaux pluviales sont vétustes. A peine 3% des citadins disposent d'installations sanitaires avec eau courante. Il n'existe aucun système d'évacuation des ordures ménagères et de traitement des déchets solides, ce qui confronte les centres urbains à de sérieux problèmes d'assainissement. En assainissement, et ce tant en milieu rural qu'en milieu urbain, tout reste encore à faire.

Jugement général

Les programmes d'E&A présentent en général une bonne efficacité, avec un nombre important de réalisations en matière d'eau potable. Si les quantitatifs prévisionnels n'ont pas toujours été atteints en temps voulu (ex. AEP du 8^e FED en cours de finalisation sur 9^e FED) les résultats des programmes ont eu un impact réel en termes d'accès au service de l'eau et probablement de réduction des occurrences de certaines maladies hydriques dans leurs zones d'intervention.

³⁴ Il y a très peu de latrines en milieu rural, où le principe de la défécation anarchique est toujours d'usage. Face aux besoins préliminaires d'accès à l'eau potable encore cruciaux pour beaucoup, les populations ne comprennent pas le message d'assainissement et encore moins de promotion des latrines.

Les programmes d'assainissement tant en milieu urbain que rural sont rudimentaires ou absents des actions de la Commission européenne (et des autres bailleurs de fonds aussi) : les priorités ont été l'apport en eau potable. Si des actions de sensibilisation à l'hygiène sont et ont été programmées de façon pratiquement systématique, les financements dans le domaine restent pratiquement absents.

3.3.2 Viabilité financière, organisationnelle et technique du dispositif d'entretien (CJ 3.2)

- + Les bénéficiaires manifestent une bonne adhésion aux principes de prise en charge ; malgré le fait qu'il subsiste encore des contributions initiales du 8^e FED toujours en attente, celles-ci sont généralement bien honorées (AEP & PMH). Progressivement la viabilité des points d'eau s'améliore de façon objective et la population semble en général se les approprier. Le principe de la non gratuité du service public de l'eau pour tous les consommateurs, qu'ils soient privés ou publics, est acquis.
- + L'appropriation des pompes à motricité humaine et autres points d'eau en milieu rural s'améliore progressivement avec une proportion de PMH en panne qui se réduit : la PMH fait désormais partie du paysage du village et a montré son utilité pour les bénéficiaires. La viabilité des infrastructures mises à disposition des populations reste dépendante de leur niveau de revenus, de la qualité de leur vie associative, mais avant tout de leur implication et l'acceptation de leurs responsabilités.
- + Le rapport de suivi par l'AT des activités du 8^e FED (décembre 2007), montre que le système de maintenance mis en place pour les PMH est satisfaisant : 92% des artisans réparateurs se disent satisfaits de leur occupation, les magasins de pièces détachées décentralisés existants sont fonctionnels avec une vente de pièces de 1 260 000 CFA par an en moyenne, vente suffisante pour justifier un commerce et 7% seulement des pompes (PMH) sont en panne ou mauvais état (généralement les plus anciennes).
- Les maintenances seront améliorées quand les fournisseurs organiseront eux-mêmes les réseaux de réparateurs, ce qui n'est malheureusement toujours pas le cas. A leur décharge, leurs éventuelles initiatives sont souvent freinées par les conditions réglementaires pas toujours claires et des paiements difficiles. La rentabilité de leurs réseaux de maintenance est difficile à atteindre en milieu rural et les opportunités du privé pour la gestion de l'approvisionnement en eau en milieu urbain restent limitées du fait de la présence de la STEE, gestionnaire en principe de toutes les agglomérations. Par ailleurs, le climat d'insécurité engendre pour le secteur privé un effet inhibitif bien compréhensible. Le secteur de l'eau potable est probablement l'un des plus vulnérables aux problèmes d'insécurité et d'instabilité.

Jugement général

Malgré beaucoup de progrès, la viabilité financière, organisationnelle et technique du dispositif d'entretien reste fragile (capacité de financement et implication des populations, responsabilité des institutions pas encore acquises).

3.3.3 Les interventions de la Commission européenne ont contribué au renforcement des capacités de gestion des administrations et/ou des organisations des bénéficiaires (CJ 3.3)

- + Appuyée par les actions du 8^e FED, entre 2005 et 2006, une dynamique de collaboration administration/bailleurs de fonds a permis des succès notables : 49 textes d'application du code de l'eau (décrets et arrêtés relatifs à l'exploitation, la régulation, la délégation de service public de l'eau potable, le transfert de gestion aux usagers ou à un exploitant privé pour le milieu rural et l'hydraulique semi-urbaine) ont été élaborés en consultation avec les acteurs du secteur.

- + Le Programme 9^e FED participe activement à la dynamique engagée dans l'amélioration du cadre juridique et réglementaire du sous-secteur de l'eau potable. Les actions prioritaires portent sur l'élaboration et la validation des textes d'application du code de l'eau et/ou son actualisation. Une attention particulière est accordée aux questions de délégation du service de l'eau, de déconcentration du secteur ainsi que d'adaptation au contexte de la décentralisation. L'appui porte sur la coordination de la politique sectorielle de l'eau, la déconcentration du Ministère et le renforcement des capacités de la direction de l'hydraulique.
- + Depuis 1998, le Gouvernement a engagé une réforme des services publics de production et distribution d'eau. Selon le code de l'eau de 1999, le service public de l'eau potable doit être assuré dans des conditions de nature à favoriser le recours à l'initiative privée et l'instauration d'un régime de concurrence ; la fourniture se fait, sur délégation de l'État, par un exploitant principal ou plusieurs exploitants indépendants.
- + Dans l'esprit de la décentralisation (non effective), la délégation de gestion des infrastructures en eau potable s'opère progressivement vers les associations d'usagers de l'eau et des opérateurs privés. La décentralisation doit permettre une plus grande prise en charge par la population de ses propres affaires, notamment dans les phases d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des actions de développement.
- Les dysfonctionnements dans l'application de la réglementation et la répartition des rôles entre acteurs du secteur, le manque de cadres, la faiblesse de la gestion administrative et financière des administrations du secteur réduisent l'impact des mesures mises en œuvre dans le secteur. L'implication des autorités locales reste discrète et si l'effort commun des bailleurs pour une coordination et une plus grande cohérence de leurs actions est de bon augure en termes de coût-efficacité.
- Plusieurs décrets d'application du code de l'eau n'ont pas été promulgués ; de façon générale les principes de la réforme restent pour de nombreux aspects peu applicables et le professionnalisme de l'exploitation des AEP reste embryonnaire.
- En matière de délégation de gestion, les écarts constatés entre les intentions formulées dans les documents de politique (Arrêté n° 027/PM/2003), d'une part, et les réalisations, d'autre part, sont préoccupants.

Jugement général

Les interventions de la Commission européenne ont effectivement contribué au renforcement des capacités de gestion des administrations ainsi que des organisations de gestion des bénéficiaires (délégation du service public, décentralisation). Des dysfonctionnements subsistent néanmoins.

3.3.4 Réponse à la Question évaluative 3

	faible	assez bon	très bon
QE 3 : Dans quelle mesure les interventions de la Commission européenne en matière d'eau et d'assainissement ont-elles contribué au renforcement durable du secteur E&A, permettant de dégager de meilleures conditions sanitaires et sociales pour les communautés ciblées?	←	←	→
CJ 3.1 : Les infrastructures réalisées par les interventions de la Commission européenne ont amélioré qualitativement et quantitativement l'accès à l'eau potable et à l'assainissement des populations bénéficiaires	←	←	→
CJ 3.2 : Viabilité financière, organisationnelle et technique du dispositif d'entretien	←	→	←
CJ 3.3 : Les interventions de la Commission européenne ont contribué au renforcement des capacités de gestion des administrations ou organisations bénéficiaires.	←	←	→

Réponse : Au cours de la période 1996-2007, les interventions de la Commission européenne en matière d'hydraulique villageoise ont touché une part importante (environ 10%) de la population tchadienne et contribué à la croissance régulière du taux d'accès à l'eau potable, même si celui-ci reste encore beaucoup trop faible pour espérer atteindre les objectifs du millénaire. L'impact sur les conditions sanitaires et sociales des populations bénéficiaires a été significatif. En revanche les interventions en matière d'assainissement ont été limitées. Les interventions de la Commission européenne ont effectivement contribué au renforcement des capacités de gestion des acteurs. Cependant la viabilité du dispositif d'entretien reste fragile.

- Les programmes ont été en général efficaces, avec un nombre significatif de réalisations et une bonne visibilité de la Commission européenne. Les résultats des programmes ont eu un impact réel en termes d'accès au service de l'eau et probablement de réduction des occurrences de certaines maladies hydriques dans leurs zones d'intervention.
- Les actions de la Commission européenne dans le secteur ont amélioré de façon substantielle les conditions de vie des populations bénéficiaires, amélioré l'approche de gestion des points d'eau et donc leur viabilité, renforcé le rôle des différents acteurs du secteur et consolidé les aspects institutionnels et juridiques du secteur.
- Le taux de couverture d'accès à l'eau potable reste néanmoins un des plus faibles du monde pour des raisons aussi bien structurelles (distances, conditions climatiques), que politiques (instabilité et insécurité) et sociales (taux d'accroissement démographique, capacité de financement et implication des populations, responsabilité des institutions pas encore acquises) et les besoins demeurent considérables dans l'ensemble du secteur.
- Il reste cependant un travail considérable d'amélioration du taux d'accès à l'eau potable et un sentiment d'urgence demeure d'actualité. Néanmoins, malgré cette situation d'urgence, les actions des programmes E&A des FED ont opéré judicieusement hors approche d'urgence en concentrant leurs activités sur le développement, les réflexions sur l'accompagnement et l'appui aux bénéficiaires et institutions nationales. Mais sans un redoublement des efforts et une mobilisation accrue du gouvernement, l'atteinte des OMD dans les délais retenus (2015) semble difficile au vu de l'évolution actuelle de la situation générale du pays.
- Les institutions, dont le ministère et les directions chargées de l'eau et de l'assainissement, subissent des modifications trop fréquentes, qui entraînent à la fois une perte de cohérence des actions, de mémoire et d'expérience nationale, et un manque de coordination des intervenants. Il n'y a pas d'interlocuteur unique dans le secteur et les logiques d'intervention ne sont pas harmonisées malgré une politique sectorielle précise (interventions sur fonds présidentiel, p. ex., sans mesures d'accompagnement). Les administrations présentent une trop forte dépendance des appuis extérieurs et des orientations diverses que ces derniers peuvent induire : hors financements de projets il y a très peu d'actions menées sous couvert de fonds nationaux, alors que le budget national devrait permettre des interventions plus importantes. L'impression est que l'on a posé des actions dans une « boîte vide ». Il y a un danger de voir les bailleurs de fonds se retirer progressivement si le tissu légal et institutionnel nécessaire ne se met pas en place (Allemagne). L'impact réel de la mise en place progressive d'une politique nationale de l'eau dépendra en grande partie de l'appropriation des projets et du niveau d'implication des autorités nationales. Un vrai partenariat implique une concrétisation des orientations nationales. Un enjeu majeur pour la Commission européenne est de coordonner avec les Etats membres un dialogue sur la mise en œuvre effective d'une gouvernance décentralisée.
- Le volet assainissement est peu développé, même sous 9^e FED. Pourtant ce volet est indispensable et indissociable de toute activité du service de l'eau. Il s'agit ici d'un problème d'approche du secteur pour lequel il faut induire la demande (IEC) et non l'imposer. Il y a nécessité 1) de revoir et améliorer l'approche dans le domaine, 2) de persuader de l'importance de réaliser ces ouvrages (surtout latrines dans les écoles), et 3) d'introduire la notion d'assainissement dans la gestion des Associations d'usagers de l'eau/Comités de gestion des points d'eau (AUE/CGPE) et le coût de l'eau. Il ne s'agit pas d'augmenter les redevances mais d'introduire une ligne budgétaire à ce sujet : ce n'est pas une question de redevance supplémentaire mais d'introduction « officielle » du concept. Les revenus de l'eau

doivent permettre de démarrer des actions dans le sous-secteur (petits investissements pour la gestion des déchets solides p.ex.).

- La **valeur ajoutée** de la coopération communautaire en termes de capacité de mobilisation massive de dons, de couverture large du territoire est bien visible dans le domaine de l'hydraulique villageoise.
- L'hydraulique est à juste titre un secteur important de la coopération actuelle et passée de la Commission européenne, et sa priorité se justifie, compte tenu des investissements qu'il reste à réaliser pour approcher les OMD et du caractère essentiel de l'accès à l'eau potable. Il est de plus indispensable de promouvoir le secteur de l'assainissement, indissociable aux infrastructures d'approvisionnement en eau.

3.4 Santé publique

QE 4 : Dans quelle mesure les interventions de la Commission européenne en matière de santé publique ont-elles contribué à l'amélioration de la santé de la population tchadienne en particulier pour les populations les plus pauvres ? Quelle a été la valeur ajoutée communautaire dans le secteur de la santé publique ?

Justification de la question : Améliorer l'accès aux services sociaux de base (santé, enseignement) et la protection de l'environnement pour atteindre les OMD 1-6 plus rapidement est le pilier n°3 de la Stratégie pour l'Afrique. La santé a constitué un secteur de concentration du 8^e FED et l'accès à la santé pour tous est l'un des objectifs de la coopération pour améliorer la base du développement des activités économiques.

Les **interventions** engagées par le FED dans le secteur de la santé entre 1996 et 2007 s'élèvent à environ 43,6 M€, essentiellement pour le Projet d'appui au secteur santé (décrit à l'**Annexe 6**, fiche 8) avec des interventions en matière de construction de trois hôpitaux et de centres de santé, d'appui institutionnel et de renforcement des ressources humaines, et pour un projet d'appui sanitaire au Mayo Kebbi sur fonds du 7^e FED auxquels s'ajoutent environ 2,3 M€ de cinq projets financés sur la ligne budgétaire cofinancement ONG.

Le choix a été fait de ne pas présenter l'analyse ci-après par rapport aux objectifs initiaux du principal programme sur la période³⁵ (Santé 8^e FED) mais de remettre les résultats du secteur dans leur contexte, compte tenu des autres appuis européens fournis au secteur sur une période longue de 10 ans. La méthodologie retenue consiste ainsi à déterminer une *valeur ajoutée de la Commission européenne* à l'aide des statistiques disponibles en début et en fin de période d'évaluation, fournies par les annuaires des statistiques sanitaires de 1998 et 2006.³⁶

3.4.1 Evolution positive de l'accès aux services de santé (CJ 4.1)

- + L'appui européen en place pendant les dix dernières années a significativement contribué à l'amélioration de la **disponibilité des services de santé de base** en faveur des populations les plus démunies : en 2006, le nombre de districts sanitaires dits opérationnels³⁷ a presque doublé par rapport à 1998 (30 en 1998 et 57 en 2007) et la couverture de la population en formations sanitaires de base s'est fortement améliorée.
- + Les appuis notamment du FED à la politique de formation ont contribué à l'amélioration du déploiement du personnel de santé en milieu rural : 150 jeunes médecins formés depuis 1995 et affectés dans les hôpitaux de référence ou comme médecins chefs de district ; la couverture de la population par du personnel soignant qualifié a quadruplé entre 1998 et 2006.

³⁵ Les jugements déjà formulés sur l'appui des 7^e et 8^e FED à la politique de santé sont négatifs (DSP 2008-2013 et sa revue à mi-parcours, Audits Cour des Comptes 1998 et 2008).

³⁶ Publiés par le Ministère de la Santé Publique.

³⁷ Conformément à la définition du Ministère de la Santé en termes de capacités matérielles organisationnelles et humaines pour la mise en place du Paquet Minimum d'Activités.

Tableau 5 : Evolution des indicateurs d'accès aux soins de santé primaires

Ratio par habitant	1998 Pays	2006 Pays	1998 Zone CE ³⁸	2006 Zone CE	Jugem ent	Normes OMS
Centre de Santé	1/17 000	1/13 983	1/80 000	1/35 930	↗	5-10 000
Médecin	1/36 500	1/25 990	1/80 000	1/45 511	↗	10 000
Infirmier	1/22 500	1/5 596	nd	nd	↑	5 000
Sage femme	1/7 000	1/14 441	nd	nd	↓	5 000

- + Malgré quelques ruptures de stocks importantes sur certains médicaments essentiels, leur disponibilité s'est accrue sur la période du programme avec l'entrée en puissance de la centrale pharmaceutique d'achats (CPA) créée en 1994 : après des ruptures de stocks importantes pour certaines molécules parmi les plus utilisées³⁹, la CPA honore actuellement, d'après sa Direction, entre 80 et 90% des commandes reçues.⁴⁰
- La vision normative qui a prévalu dans la politique nationale appuyée par le FED, visait une couverture du pays en formations sanitaires de base à partir des critères de l'OMS.⁴¹ Elle apparaît inadaptée à la spécificité du pays qui comptait 5,53 habitants au km² en 1998 (7,45 actuellement), et de la zone appuyée par le FED en particulier, qui compte 3 habitants au km² et qui rassemble la moitié de la population nomade du pays. Lors de la préparation du projet d'appui au secteur santé, les auteurs du projet n'ont pas su remettre en cause la vision normative et proposer une couverture du pays en formations sanitaires plus adaptée au contexte local de très faible densité et où la population est essentiellement nomade. Une étude récente a montré qu'une cause principale de faible fréquentation des centres de santé en milieu rural était la transhumance. Le coût des prestations n'intervient que comme troisième facteur explicatif.
- Selon l'expérience de l'ONG OXFAM, s'il y a un bon accompagnement des Comités de santé (COSAN) et une sensibilisation des patients, la gestion des centres de santé et le recouvrement des coûts sont meilleurs. Or la CE et l'Etat n'ont pas mis en place cet accompagnement.
- Un effort insuffisant a été fourni pour la formation de sages-femmes dont le nombre a même diminué en huit ans, créant un déficit accru par une implantation dominante des intéressées à N'djamena.⁴² Cette situation avait des implications particulièrement graves dans la mesure où la plupart des couples ne conçoivent que la présence d'une femme pour assister à un accouchement. Cette erreur a été corrigée et le personnel a été mieux déployé dans l'espace.

Jugement général

Par la réhabilitation ou la construction d'infrastructures sanitaires, leur équipement, leurs dotations en médicaments, et l'appui institutionnel concomitant apporté aux services centraux du ministère et aux districts concernés, l'intervention de la Commission européenne a contribué à améliorer la disponibilité de services de santé en faveur des populations des régions les plus enclavées. Cependant, un point d'interrogation subsiste sur la pertinence d'un tel choix qui occulte les spécificités d'une population marquée par une densité inférieure à dix habitants au km² et son nomadisme, en particulier dans la zone appuyée par le FED.

³⁸ Après réduction de sa taille initiale qui couvrait un territoire plus grand que la France et l'Espagne réunies, la zone d'intervention des programmes 7^e et 8^e FED correspondait encore à 73% du territoire national et abritait le quart de la population totale. En 1998 30 médecins seulement y étaient affectés, ce qui représentait environ un médecin pour 80 000 habitants ; il y en avait 45 en 2006, soit un médecin pour 45 511 habitants.

³⁹ Amoxicilline 50mg, Chloramphétamine 4mg, Cotrimoxazole 400 mg, Quinine 300 mg, Mébendazole 100mg, Métronidazole 250, Phénoxyméthylpénicilline 250 mg.

⁴⁰ Mais chiffres fournis par les clients peuvent être sensiblement différents : pour la PRA D'Abéché le taux de disponibilité ne dépasse pas 63%. D'ailleurs les vaccins dépendent du Programme Elargi de Vaccination (PEV) et d'une convention entre l'UNICEF et l'Etat.

⁴¹ Couverture des soins de santé primaire, établie suivant des critères de couverture d'un bassin de population et d'accessibilité géographique des formations sanitaires

⁴² A un moment il y avait 70% des sages femmes dans les hôpitaux à N'djamena.

3.4.2 Evolution positive de la gestion du système de santé (CJ 4.2)

Le tableau ci-dessous présente l'évolution d'indicateurs de performance du système de santé publique entre 1998 et 2006.

Tableau 6 : Evolution d'indicateurs de performance du système de la santé public

	1998 Pays	2006 Pays	2006 (1998) Zone CE	Jugement
Evolution du nombre d'accouchements assistés entre 1998 et 2006		+15%	+78%	↗
Evolution du nombre d'Interventions chirurgicales entre 1998 et 2006		+37%	+65%	↗
Taux d'utilisation de la Consultation curative (Nouveaux cas/habitant enregistrés dans les formations sanitaires de premier niveau)	0,28	0,19	0,15 (0,26 en 1998)	↓
Taux de couverture césarienne	nd	0,35%	0,5% (0,3% en 2004)	↓

- + L'appui institutionnel européen a fortement contribué à la finalisation du document de politique sanitaire nationale, à la formulation du plan de développement sanitaire, à la mise en place d'une démarche internalisée de micro planification. La nouvelle politique de santé a été adoptée tout récemment (décembre 2008). Elle vise trois objectifs spécifiques : i) améliorer l'**efficacité** du système de santé ; ii) améliorer l'**accès** aux services et la **qualité** de prestation des soins ; iii) réduire la **mortalité** et la **morbidity** liées aux problèmes prioritaires de santé de la population, en général, et de **la mère** et de **l'enfant**, en particulier. L'AT CE a beaucoup contribué à l'élaboration de cette politique.
- + En termes constants, le budget de la santé a fortement augmenté depuis 1998 (+41% pour le budget de l'Etat et +150% si on compte les fonds pétroliers) pour atteindre CFA 36 milliards en 2006 environ (soit 55 M€) et la contribution relative des bailleurs de fonds a diminué de 75% du budget en 1998 à 32% en 2006.
- + L'appui opérationnel au niveau des districts a permis de rationaliser le fonctionnement du système de référence et de contre-référence : près des trois quarts des consultations à l'hôpital de référence sont jugées pertinentes⁴³ dans la zone appuyée par le FED, performance très supérieure à celle enregistrée au niveau national, en léger recul. De même, la hausse des consultations de référence pour la diarrhée grave en particulier (+12% Tchad, +75% dans la « zone FED ») peut indiquer un meilleur fonctionnement du système de référence/contre-référence, la tâche de l'hôpital étant dévolue à la prise en charge en priorité des cas les plus graves.
- + La présence d'équipes expatriées travaillant en binôme dans certains hôpitaux appuyés de la « zone FED » (Ati, Mongo, Abéché, Goz-Beida et Am-Timan), a stimulé la fréquentation des services concernés (la chirurgie et la maternité en particulier).
- Les annuaires de statistiques sont publiés avec une année de retard. De plus il y a des doutes sur la fiabilité des données.
- La circulation de l'information de l'hôpital au centre de santé ne fonctionne pas.
- En dépit du quasi doublement du taux de couverture en césarienne sur la zone du projet entre 2004 et 2007, son faible niveau révèle une prise en charge insuffisante des grossesses à risque, qui peut expliquer le nombre trop important de décès maternels.⁴⁴

⁴³ Les références sont les consultations effectuées auprès de patients envoyés par les centres de santé de la région sanitaire définie pour l'hôpital de référence. Elles sont pertinentes si le diagnostic et la prescription établis sont conformes au paquet complémentaire d'activités défini au niveau de l'hôpital. Ce type d'analyse est effectué au cours des supervisions organisées par les échelons déconcentrés du ministère de la santé.

⁴⁴ Approfondi ci-après dans l'étude du CJ 4.3

- L'amélioration quantitative de l'offre de soins de santé n'a pas eu les effets escomptés sur l'utilisation des formations sanitaires par les populations les plus démunies. Le taux de fréquentation de la consultation curative de premier niveau a même diminué entre 1998 (0,28 NC/hab./an) et 2006 (0,19).⁴⁵
- L'introduction du recouvrement des coûts⁴⁶ a probablement accéléré ce phénomène : la contribution moyenne de chaque habitant au financement de la santé a en effet doublé sur la même période, passant de 84 à 170 FCFA/habitant, ce qui révèle une contribution encore plus forte des malades visitant les centres de santé, puisque leur fréquentation a diminué sur la période.
- La mobilisation des ressources du budget de fonctionnement du ministère de la Santé se fait toujours sur une période extrêmement réduite et ne permet pas aux directions et services déconcentrés de fonctionner normalement.⁴⁷ Cela encourage une course, à tous les niveaux, aux projets et budgets de fonctionnement associés.
- Les salaires des personnels sont désormais versés régulièrement, même s'ils sont notoirement insuffisants et si des fonds (de type prime) ne sont toujours pas envisagés pour encourager les affectations à la périphérie.
- Enfin, l'arrivée à partir d'avril 2003 de 230 000 réfugiés soudanais dans l'est du Tchad ainsi que les déplacés à l'intérieur du pays contribuent significativement à une remise en cause du fonctionnement du système de santé tel qu'il a été laborieusement réorganisé. La situation d'urgence dans l'Est du pays est prise en charge par les ONG qui assurent gratuitement les soins dispensés dans les camps, aux réfugiés, déplacés et populations d'accueil. Cette situation qui perdure dans la zone appuyée par le FED contribue à détourner les patients des centres de santé de district « traditionnels », et fragilise tout le système de financement de l'approvisionnement en médicaments fondé sur le recouvrement des coûts.

Jugement général

Même s'il a augmenté, le budget pour financer la santé reste insuffisant quel que soit l'engagement du FED ou d'autres bailleurs. Le fonctionnement et l'efficacité des services centraux ou périphériques restent encore largement dépendants des financements extérieurs.

Les résultats sont tangibles en matière de programmation stratégique et des activités, ou d'affectation des personnels en périphérie, mais la fréquentation des services de santé tend encore à se détériorer.

Le système mis en place répond imparfaitement aux besoins de la population en général ; il est mal adapté aux zones à faible densité et fort nomadisme ; il n'est pas adapté pour la prise en compte des déplacés et victimes de guerre.

3.4.3 Amélioration de l'état de santé de la population, en particulier des groupes les plus vulnérables (CJ 4.3)

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des indicateurs clés de santé entre 1998 et 2006.

⁴⁵ En d'autres termes un habitant (homme ou femme, enfant ou adulte) ne visite en moyenne le centre de santé pour une consultation curative qu'une fois tous les 5 ans.

⁴⁶ Le patient qui visite un centre de santé paye une somme correspondant à la consultation et à la délivrance de médicaments pour le traitement de l'affection diagnostiquée.

⁴⁷ Le problème d'utilisation des crédits délégués, en particulier, pèse sur le fonctionnement des formations sanitaires périphériques : ils ne peuvent être utilisés que sur une période de 4 mois (de juin/juillet au 28 octobre). S'ils sont engagés en totalité, les visas du Contrôle financier ne dépassent guère la moitié des crédits engagés : pour certains hôpitaux, les crédits ne sont ouverts que pour des dépenses de charbon et bois de chauffe, de subsistances, vaisselle et ustensiles de cuisine et les dépenses essentielles liées au fonctionnement effectif de l'hôpital ne sont pas couvertes.

Tableau 7 : Evolution des indicateurs clés de santé

	1998 Pays	2006 Pays	2006 (1998) Zone CE	Evolution 2006 / 1998	Jugement
Taux de couverture vaccinale DTC3 chez les 0-11 mois	24%	66%	51% (23%)	National : +175% zone FED : +122%	↑
Tétanos néonatal nouveaux cas	623	261	59	National : -58% zone FED : stable	↔
Rougeole NC	9 633	2 655	197 (2 996)	National : -72% zone FED : -93%	↑
3 ^e cause : Diarrhée consultation en Centre de Santé (NC)	147 294	117 686	27 860 (35 716)	National : -20% zone FED : -22%	↔
2 ^e cause : Infection aigue et grave des voies respiratoires inférieures	23 143	15 709	2 626 (3 789)	National : -32% zone FED : -30%	↔
1 ^{ère} cause : Paludisme grave et compliqué consultation en Centre de Santé	29 752	52 348	1 966 (1 602)	National : +76% zone FED : +23%	↓
Complications post partum (NC)	4 392	3 702	807 (792)	National : -16% zone FED : +2%	↓
Décès maternels intra-hospitaliers	136	470	16 (5)	National : +246% zone FED : +220%	↓

- + Parmi les résultats majeurs enregistrés dans la conduite de la politique sanitaire nationale, le pourcentage d'enfants sans aucune vaccination a été réduit entre 1997 et 2004 de 44% à 20%, et les différentes sources convergent pour souligner une **augmentation de la couverture des enfants** de 0 à 11 mois complètement vaccinés.
- + L'impact de l'amélioration de la couverture vaccinale est visible avec le recul de certaines maladies infantiles comme le tétanos néonatal ou la rougeole qui constituaient, en 1998, deux causes majeures de mortalité chez les enfants de moins de cinq ans.
- + On constate également un net recul, relativement parallèle au niveau national et dans la zone FED de pathologies parmi les principales causes de consultation en centre de santé bien qu'elles figurent encore parmi les trois premières causes de consultation au Centre de santé : en particulier les maladies diarrhéiques (-20%) et les infections aiguës et graves des voies respiratoires inférieures (-30%).
- Les éléments fournis par deux études successives du ministère de l'économie, du plan et de la coopération, les enquêtes démographiques et de santé au Tchad (EDST) organisées à sept années d'intervalle sur une période incluse dans le champ de l'évaluation, fournissent des résultats décevants en termes d'amélioration globale de la santé de la population. En particulier l'augmentation du taux de mortalité maternelle et surtout de son passage au dessus du seuil de 1% (de 827 à 1099/100 000 naissances vivantes) a contribué à relever l'absence d'impact significatif de l'appui européen à la santé et à justifier les choix effectués dans la programmation des allocations du 10^e FED.⁴⁸ (EDSTII).
- Sur ce point, les statistiques sanitaires révèlent en effet un taux d'utilisation de la Consultation prénatale (CPN) en progrès mais significativement bas (inférieur à 50%), ce qui confirme un suivi insuffisant des grossesses, conditionné par des variables non seulement sanitaires mais encore économiques et culturelles. Dans la même optique, de nombreuses complications post partum sont encore à déplorer ainsi que l'importance des décès maternels intra hospitaliers (multipliés par 3,5 sur la période au niveau national et par 3,2 dans la « zone FED »), révélateurs également de l'insuffisance du dépistage et de suivi des grossesses à risque.
- Enfin les chiffres relatifs à l'incidence du paludisme grave (première cause de consultation) révèlent également une hausse particulièrement préoccupante (+76% national, +23% pour la « zone FED »).

⁴⁸ PIN 2008-2013 p. 21. Pour une présentation comparée des résultats de l'EDST I et II, se reporter à la matrice en annexe introduction du CJ 4.3.

Jugement général

Les progrès dans la fourniture des services de santé n'ont pas entraîné d'amélioration significative de la santé des populations les plus vulnérables : un enfant sur cinq meurt toujours avant son cinquième anniversaire, et le taux de mortalité maternelle a même augmenté entre 1998 et 2006.

Même si l'incidence de certaines maladies a diminué, le profil épidémiologique au Tchad n'a pas fondamentalement changé en 10 ans : le paludisme reste la première cause de morbidité et de mortalité chez les enfants de moins de cinq ans, suivi par les diarrhées et les infections respiratoires aiguës.⁴⁹

3.4.4 Réponse à la Question évaluative 4

	faible	assez bon	très bon
QE 4 : Dans quelle mesure les actions de la CE en matière de santé publique ont-elles contribué à l'amélioration durable de la santé de populations tchadiennes, en particulier pour les populations les plus pauvres ?	→		
CJ 4.1: Amélioration de l'accès aux services de santé	→		
CJ 4.2 : Amélioration de la gestion des services de santé	→		
CJ 4.3 : Amélioration de la santé, en particulier des plus pauvres	→		

Réponse : Bien qu'il y ait eu une forte progression de l'accès aux services de santé et une certaine amélioration de la gestion des services de santé, force est de constater que les actions de la Commission européenne en matière de santé publique n'ont pas visiblement contribué à une amélioration de la santé de la population tchadienne en particulier pour les populations les plus pauvres : celle-ci semble au contraire s'être dégradée, au regard de certains indicateurs comme celui de la mortalité maternelle.

- L'engagement européen a contribué significativement à des **effets positifs** en particulier dans le renforcement institutionnel, l'appui à la politique du médicament, le renforcement des services hospitaliers (CJ 4.1). Cet appui a été renforcé par un soutien important, pertinent et concerté, à une politique de formation des personnels de santé. La gestion du système de santé a également été améliorée sur les aspects de planification et de suivi des activités et des ressources, à tous les niveaux de la pyramide sanitaire. Enfin, l'appui à la politique de contractualisation du ministère, avec la signature de contrats tripartites entre la DCE, le MSP et des ONG nationales, portant sur le fonctionnement de structures sanitaires publiques, est perçu comme très prometteur.
- Si les activités des formations sanitaires ont significativement augmenté sur la période étudiée (doublement du nombre de districts opérationnels sur le territoire), faisant reculer quelques pathologies parmi les premières causes de mortalité, la fréquentation de ces formations sanitaires reste particulièrement basse (CJ 4.2) et l'**impact mitigé** (CJ 4.3). Ainsi, les interventions de la Commission européenne en matière de santé publique n'ont visiblement pas contribué à une amélioration de la santé de la population tchadienne, celle des plus pauvres en particulier : la santé publique semble au contraire s'être dégradée, au regard de certains indicateurs comme la mortalité maternelle.
- L'appropriation de certains processus est visible, avec par exemple l'institutionnalisation de la formation des jeunes médecins qui entre peut-être dans une nouvelle phase.⁵⁰ Mais la principale réserve en matière de **durabilité des résultats** enregistrés tient surtout à l'engagement effectif de l'Etat à mettre les fonds nécessaires à la disposition des structures

⁴⁹ PNS 2006, pp.9 et 10

⁵⁰ Si la formation initiale devait effectivement être encore complétée il y a dix ans pour intégrer les spécificités des caractéristiques sanitaires au Tchad, le contenu et la durée du stage sont maintenant remis en question : la spécialisation en chirurgie se révèle toujours nécessaire, tandis que les stages en pédiatrie apparaissent moins pertinents depuis que la Faculté des Sciences de la Santé FACSS de N'Djamena a ouvert.

opérationnelles centrales et périphériques.⁵¹ Les résultats encourageants de certaines Pharmacies régionales d'approvisionnement (PRA) fonctionnant désormais sans appui (Mayo Kebbi, N'Djamena) ne doivent pas occulter que la disponibilité du médicament suppose une ponctualité sans faille dans la mobilisation des financements publics associés.

- La **visibilité** des résultats obtenus par les programmes financés par le FED n'est pas fondamentalement spectaculaire, ce qui ne constitue pas pour autant un jugement négatif : ils sont pour la plupart le fruit d'un partenariat avec le pays et non d'une intervention directe à caractère substitutif. Il convient à ce titre de rappeler les contraintes issues du parti européen pris en faveur d'un appui à un partenaire national, dans une logique d'appropriation conforme avant l'heure, à l'esprit de la Déclaration de Paris.
- Dans ce contexte, si des appuis dans le domaine de la santé sont effectivement envisagés dans le **10^e FED** (7 M€), les engagements s'effectueront, hors secteur de concentration, à caractère de consolidation, privilégiant les interventions visant un renforcement de la politique de contractualisation et de rémunération de services de santé basée sur la performance.
- La **valeur ajoutée** de la coopération communautaire est visible dans le domaine de la santé publique (capacité de mobilisation massive de dons, de couverture large du territoire).

3.5 Appui macroéconomique

QE 5 : Dans quelle mesure les interventions de la Commission européenne en matière d'appui macroéconomique ont-elles contribué à une meilleure gestion des finances publiques et à la stabilité macroéconomique ?

Justification de la question : La réduction de la pauvreté et le développement économique durable ne peuvent être espérés en l'absence de stabilité macroéconomique et de bonne gestion des finances publiques. Il est donc important de savoir si l'appui macroéconomique contribue effectivement à une telle stabilité et à une telle bonne gestion.

Les **interventions** engagées par le FED en matière d'appui macro-économique entre 1996 et 2007 s'élèvent à environ 90,5 M€, essentiellement pour l'ajustement structurel et appui budgétaire ciblé sur la réduction de la pauvreté ainsi qu'un Programme d'Appui à la Modernisation des Finances Publiques (PAMFIP).

Les données économiques et financières officielles du Tchad les plus récentes et détaillées disponibles, portant sur la période analysée 1996-2006, sont présentées en **Annexe 7**.⁵²

3.5.1 Amélioration de la gestion des finances publiques (CJ 5.1)

Au cours de la période 1996-2007, la gestion des finances publiques a été marquée par l'arrivée des recettes pétrolières, les perturbations budgétaires liées à l'influence sur les finances publiques de la situation politique troublée et les mutations de la gestion des finances publiques avec l'introduction de la performance comme principale aune de mesure.

- + Les bailleurs de fonds ont contribué à certaines mutations structurelles positives (introduction de la programmation budgétaire tri-annuelle, nouvelles méthodes de gestion, recours accru à l'informatique, réforme de la réglementation des marchés publics, ...).
- + Ces réformes ont été menées souvent avec l'appui de l'assistance technique fournie par la Commission européenne (Budget, Trésor, Douanes, Impôts, Solde et Dette). Elles ont créé les conditions d'une meilleure gestion des finances publiques.
- +/- L'Etat avait fait des progrès en matière de finances publiques, mais les recettes budgétaires ont baissé au cours des deux dernières années (2007-2008).

⁵¹ Une recommandation déjà formulée par l'évaluation à mi-parcours de 2003 (HERA) qui insistait pour que l'État prenne à sa charge les coûts de fonctionnement des structures appuyées par le projet.

⁵² Extraites au 1er Juin 2008 de la base de données du Ministère de l'Economie et du Plan (MEP). Elles sont révisées pour les années 1996-2000, provisoires pour 2001-2002, estimées pour 2003-2005, prévisionnelles pour 2006. Leur caractère non définitif invite à les considérer plutôt comme indicatives de tendances.

- + L'appui de la Commission européenne, au démarrage principalement à travers la FAS et les fonds STABEX, a été apporté plus récemment au travers du Programme d'appui à la modernisation des finances publiques (PAMFIP).
- + A l'avenir, le PAMFIP sera un important outil d'aide au Gouvernement pour remplir les critères d'éligibilité à l'aide budgétaire.
- La gestion des finances publiques reste difficile à évaluer dans son intégralité, une partie des ressources ne transitant pas par le budget de l'Etat et la part des recettes de l'Etat allant à la sécurité n'étant pas affichée.
- Au cours des entretiens, les ministères techniques ont mentionné leurs difficultés à percevoir l'intégralité des allocations budgétaires qui leur sont normalement allouées ; ils disent n'en recevoir qu'une partie, souvent trop tard dans l'année pour pouvoir consommer les crédits alloués dans les délais (cf. analyses concordantes des secteurs transport, eau et assainissement, santé). Ces écarts s'expliquent cependant par le processus normal de révision budgétaire en cours d'année.
- A la suite de différends avec le Gouvernement quant à l'utilisation des revenus pétroliers, la Banque mondiale, considérant que le Gouvernement n'avait pas tenu ses engagements d'allouer une partie des recettes à un fonds pour les générations futures, a provisoirement interrompu la préparation de nouveaux programmes pour le Tchad. Elle exécute les programmes en cours à partir d'un bureau délocalisé au Cameroun.
- A ces éléments s'ajoutent les périodes d'absence ou de changements de ministre des finances, une certaine discontinuité dans l'assistance technique, quelques difficultés de coordination entre le ministère des finances et les ministères techniques, le besoin de renforcement du secrétariat technique du PAMFIP.
- Les montants effectivement dépensés par les ministères clés (transports et infrastructures, éducation, santé) (par opposition aux montants budgétés) ne figurent pas dans les statistiques ; il est donc difficile d'en suivre l'évolution.

Jugement général

Même si la gestion des finances publiques a pu s'améliorer à certaines époques suite aux améliorations techniques apportées avec l'appui des financements des bailleurs, les améliorations ne semblent pas avoir été pérennes et il ne semble pas que des progrès durables aient été enregistrés, ni en termes de transparence, ni en termes de meilleure gestion financière.

3.5.2 Amélioration de la stabilité macro-économique (CJ 5.2)

Déjà le PIN 8^e FED soulignait la nécessité d'un *cadre économique stable et favorable à l'initiative privée, permettant une croissance économique soutenue à moyen terme*. La stabilité macroéconomique est en général associée à la réduction des déséquilibres budgétaires intérieurs et extérieurs, à l'absence d'inflation, à un taux de croissance continu et à l'absence de déséquilibre du marché du travail. L'évolution des principaux indicateurs économiques et financiers ainsi d'autres agrégats économiques sur la période de référence disponibles auprès du ministère de l'Economie et du Plan (MEP) est présentée aux tableaux 65 et suivants de l'**Annexe 7**.

- + Sur le plan économique, le Tchad a enregistré, sous l'impulsion de la dynamique créée par l'exploitation du pétrole, des taux de croissance sans précédent depuis 2003 (le PIB a plus que doublé entre 2003 et 2006).
- + La situation d'endettement du pays s'est améliorée.
- + La politique budgétaire a permis d'allouer une part importante des dépenses publiques aux secteurs prioritaires (infrastructures de base, santé, éducation, agriculture).
- + Pour les prochaines années, les aménagements routiers visant à désenclaver les zones de production et l'évolution modérée des prix des produits importés résultant d'une forte

concurrence (à l'exception notable des matériaux de construction) devraient stabiliser l'inflation autour de 3%, un taux conforme au critère de convergence de la CEMAC.⁵³

- Au plan des prix, l'année 2006 a été marquée par une série de hausses qui ont porté le **taux moyen d'inflation à 8%** ; 2008 par une forte augmentation des prix des produits de première nécessité.
- En janvier 2006 les **dépenses militaires** ont emporté la préférence des autorités, avec la modification de Loi 001 du 11 janvier 1999 portant gestion des revenus pétroliers.
- En 2007, les impératifs de sécurité nationale ont rendu quasi impossible la maîtrise des dépenses publiques. Après une année de quasi-stagnation en 2006, **le PIB global du Tchad a baissé de 0,3% en 2007** sous l'effet d'un recul de l'activité pétrolière et malgré la bonne tenue de l'activité hors pétrole.⁵⁴
- La **situation des finances publiques est en très nette dégradation** par rapport aux prévisions, en raison de dépenses impératives liées à la sécurité nationale. Un risque de dérapage important existe au niveau des dépenses militaires, salariales et d'investissement.
- La situation d'endettement améliorée demeure précaire, en raison de la vulnérabilité du Tchad aux chocs exogènes.
- En dépit des progrès, le pays n'a pas pu atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE, se privant ainsi des avantages liés à l'allègement de sa dette.

Jugement général

Le constat principal qui conduit à conclure qu'il n'y a pas eu d'amélioration de la stabilité économique est la très nette dégradation des finances publiques constatée depuis l'année 2007, due à la dégradation de la sécurité nationale, qui risque de mettre en cause les acquis des années précédentes.

3.5.3 Impact sur les services sociaux et les autres priorités de la SNRP (CJ 5.3)

- + De façon générale, la préparation du budget de l'Etat prend en compte les priorités de la SNRP.
- + Le rapport public le plus récent du FMI⁵⁵ faisait état de la restructuration fondamentale des dépenses publiques et notait avec satisfaction que plus des deux tiers du budget de l'Etat ont été affectés en 2004 et 2005 à neuf secteurs économiques et sociaux prioritaires (éducation, santé, action sociale, travaux publics, agriculture, élevage, environnement/eau et aménagement du territoire).
- Il y a de forts écarts entre la préparation du budget de l'Etat et son exécution. Ainsi, pour l'exécution du budget de 2007 les dépenses des départements prioritaires sur financement intérieur se sont élevées à 267,5 milliards de FCFA sur un total de 591,2 milliards engagés, soit 45% des dépenses globales, ce qui est loin de l'engagement de consacrer 70% des ressources globales aux départements prioritaires (engagement pris dans le cadre du Protocole d'Accord du 13 juillet 2006 signé avec la BM, en concordance avec les priorités de la SNRP).

Jugement général

L'impact des interventions de la Commission européenne et des autres bailleurs, en matière d'appui macroéconomique, sur les secteurs économiques et sociaux prioritaires, en concordance avec les priorités de la SNRP, ne semble pas avoir été à la hauteur des espérances, dans la mesure où les pouvoirs publics qui, dans un premier temps, avaient fait un effort budgétaire en faveur de ces secteurs, ne l'ont pas poursuivi par la suite.

⁵³ Extraits de Rapport OCDE Tchad 2008.

⁵⁴ Le recul du secteur pétrolier résulte de la chute de l'extraction du brut, en dépit d'importants investissements réalisés pour contenir l'eau apparue précocement dans les puits et de la mise en exploitation d'un nouveau champ (Maikeri) en 2007.

⁵⁵ Rapport du FMI No. 07/ 282, Juillet 2007.

3.5.4 Réponse à la Question évaluative 5

	faible	assez bon	très bon
QE 5 : Dans quelle mesure les interventions de la Commission européenne en matière d'appui macroéconomique ont-elles contribué à une meilleure gestion durable des finances publiques et à la stabilité macroéconomique ?	→		
CJ 5.1 : Amélioration de la gestion des finances publiques	→		
CJ 5.2 : Amélioration de la stabilité macro-économique	→		
CJ 5.3 : Impact sur les services sociaux et les autres priorités de la SNRP	→		

Réponse : Les interventions de la Commission européenne en matière d'appui macroéconomique ont assez peu contribué à une gestion durable des finances publiques et à la stabilité économique. Alors que des progrès dans ces domaines avaient été enregistrés en début de période, la situation s'est par la suite détériorée. L'impact sur les services sociaux et autres priorités de la SNRP est également limité. Le fait que la Commission européenne ait su s'adapter à l'évolution du contexte local en interrompant l'appui budgétaire lorsque les conditions n'étaient plus réunies témoigne de sa capacité d'adaptation.

- Les bailleurs de fonds ont contribué à certaines **mutations structurelles positives** (introduction de la programmation budgétaire tri-annuelle, nouvelles méthodes de gestion, recours accru à l'informatique, réforme de la réglementation des marchés publics,..). Ces réformes ont été menées avec l'appui de l'assistance technique fournie par la Commission européenne. Elles ont créé les conditions d'une meilleure gestion des finances publiques.
- La gestion des **finances publiques** reste cependant particulièrement opaque et présente encore de sérieuses faiblesses sur toute la chaîne budgétaire (prévisions, perception des recettes, exécution, contrôle) liées à la qualification des agents, à des procédures encore très souvent manuelles ainsi qu'aux problèmes de gouvernance.
- Malgré l'arrivée du pétrole, et l'appui massif des bailleurs dont la Commission européenne, la forte croissance issue du boom pétrolier et surtout visible en 2004 ne s'est pas prolongée dans les années suivantes et en 2007 le PIB a régressé. En plus la croissance a été presque uniquement liée au pétrole et les autres secteurs ont assez peu évolué (cf. Figure 3). Les stratégies Commission européenne-Tchad n'ont pas permis d'assurer une croissance économique durable.
- Il reste à savoir à quel niveau se serait située l'évolution économique du Tchad en l'absence de soutien des bailleurs de fonds dont la Commission européenne.
- Par rapport à l'objectif global de réduction de la pauvreté, l'amélioration de la gestion des affaires publiques à laquelle a contribué l'appui de la Commission européenne ne permet pas de conclure à un progrès significatif. L'impact de la stratégie Commission européenne sur les services sociaux et les autres priorités de la SNRP reste limité (CJ 5.3). Le système actuel de suivi de la gestion des finances publiques ne permet pas encore de bien mesurer l'impact des réformes entreprises. Ainsi, l'évolution sur la période étudiée des dépenses effectives des ministères de l'Education et de la Santé n'est pas connue, les statistiques se limitant aux budgets votés et n'ayant pas été publiées au-delà de l'année 2003 (I 5.3.2 et **Annexe 7**).

3.6 Bonne gouvernance

QE 6 : Dans quelle mesure les interventions de la Commission européenne ont-elles contribué à la diffusion de la bonne gouvernance ?

Justification de la question : La bonne gouvernance est l'un des moteurs et un préalable du développement. Dans la stratégie de coopération, ce thème est considéré comme un élément transversal de certaines activités dans le cadre des programmes, et de l'appui aux acteurs non étatiques (ANE). Un manque de progression dans ce domaine pourrait mettre en cause la réussite de la stratégie de coopération. Il est donc important de pouvoir évaluer dans quelle mesure la Commission européenne a pu influencer l'évolution de la gouvernance.

Les **interventions** engagées par le FED en matière de bonne gouvernance entre 1996 et 2007 s'élèvent à environ 28 M€, pour six Programmes (cf. Tableau 9, **Annexe 3**) auxquels s'ajoutent environ 3,3 M€ des lignes budgétaires.

3.6.1 Progression du processus de démocratisation et appréciation du rôle de la Commission européenne dans cette évolution, en particulier sa capacité à avoir un impact sur le phénomène de corruption (CJ 6.1)

- + La mise en œuvre de la SNRP dans le domaine de la bonne gouvernance a permis quelques avancées en ce qui concerne la réforme des administrations publiques, la lutte contre la corruption, l'amélioration de l'environnement juridique, la sécurité des personnes et des biens. Il existe une législation et des organes de bonne gouvernance.
- + Malgré ses efforts, l'Union européenne⁵⁶ n'a pas été en mesure de développer au Tchad une stratégie de stabilisation globale. Dans un environnement régional miné à partir de 2003 par la crise du Darfour et l'internationalisation du conflit, ses interventions dans le domaine de la résolution des conflits n'ont eu qu'une portée limitée. En 2007 néanmoins, la Commission européenne a contribué à la relance du dialogue politique inter-tchadien en aidant l'opposition démocratique et la majorité présidentielle à s'accorder sur les termes d'un accord politique en vue du renforcement du processus démocratique, signé le 13 août 2007. A compter de cette date, elle a apporté un soutien substantiel à la mise en œuvre de l'accord politique, tant dans le domaine électoral qu'en matière de renforcement de l'Etat de Droit.
- La période n'a pas été témoin d'élections réellement démocratiques et transparentes.
- La législation et les organes de bonne gouvernance tels que les collectivités locales n'ont pas été mis en œuvre au cours de la période 1996-2007.
- Selon une étude indépendante (Kaufmann D. et al 2008) commanditée par la Banque Mondiale sur la perception de l'évolution de la qualité de la gouvernance au Tchad entre 1996 et 2007, tous les indicateurs de la bonne gouvernance ont subi d'une forte dégradation (cf. Figure 8, **Annexe 5**).
- Malgré les soutiens extérieurs, le Tchad n'est pas en mesure de gérer les complexités d'une économie de plus en plus dominée par le pétrole. Trop d'argent reste en dehors des mécanismes de transparence. Si les industries extractives sont particulièrement visées, elles sont loin d'être les seules concernées. Tous les secteurs sont touchés, et la question ne regarde pas uniquement les associations militantes et le gouvernement, mais aussi le secteur privé et, plus généralement, la société dans son ensemble. La corruption est particulièrement désastreuse dans un pays pauvre comme le Tchad, les ressources détournées étant rarement investies dans le pays. Et ce sont les citoyens les plus démunis qui en pâtissent le plus : infrastructures non construites, marchés publics emportés sur des critères autres que de qualité/prix, prix à l'importation renchérissés par les prélèvements indus en douane, faiblesse des ressources affectées à l'éducation ou à la santé. Alors qu'en 2005 Transparency

⁵⁶ Conformément au traité de l'Union européenne, il incombe à la présidence du Conseil de représenter l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de la sécurité commune, avec l'assistance du secrétaire général du Conseil et en pleine association avec la Commission.

International (TI)⁵⁷ avait classé le Tchad au 159^e rang sur 159 pays étudiés, le rapport de 2007 ne classe plus le Tchad en dernière position, mais le relègue à la 172^e position sur 180 pays concernés. Le Tchad reste le pays africain où l'indice de perception de la corruption (IPC) est le plus élevé après seulement la Somalie.

- Le Tchad est le pays du monde classé le moins attractif en ce qui concerne le climat des affaires.⁵⁸

Jugement général

Malgré des avancées positives (réforme des administrations publiques, lutte contre la corruption, amélioration de l'environnement juridique, sécurité des personnes et des biens), il est trop tôt pour conclure à des progrès significatifs du processus de démocratisation au Tchad.

Il ne semble pas que la Commission européenne ait développé la capacité d'avoir un impact sur le phénomène de corruption.

3.6.2 Participation accrue de la société civile à la vie publique et aux activités de développement (CJ 6.2)

- + La Commission européenne a apporté un appui aux initiatives de développement local à travers le PMR 8^e FED et le PASILD 9^e FED. Les stratégies d'intervention de ces deux programmes diffèrent largement. Le rapport de capitalisation des expériences du PMR-FED Tchad (Février 2007) témoigne de 265 réalisations dans les zones d'Abéché, Ndjamena et Sahr au cours de la période 1995-2006. Le PASILD, conçu et mis en œuvre sous le 9^e FED, s'appuie en partie sur la capitalisation de l'expérience PMR en matière de microréalisations. Son objectif spécifique est de renforcer les capacités et la concertation des acteurs de développement local en matière d'identification, d'instruction, de mise en œuvre et d'évaluation des microprojets sociaux, socio-économiques et économiques.
- + Des comités locaux de développement ont été créés : ils ont des statuts, des récépissés de reconnaissance en tant qu'association. Il y a des comités de développement départementaux et régionaux auxquels même la société civile participe. En attendant la décentralisation c'est un grand pas en avant.
- +/- La société civile a bien été conviée à participer à la formulation des SNRP successives, mais il n'y pas eu d'évaluation par la société civile des résultats de la mise en œuvre de la SNRP.
- Certains représentants de la société civile ont fait observer que celle-ci n'est que très accessoirement conviée à participer à l'évaluation des stratégies, programmes et projets de la Commission européenne.
- De par l'absence de décentralisation jusqu'à ce jour il n'existe pas de mécanisme démocratique institutionnalisé de participation de la population à la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des stratégies de développement.
- La sanction par les urnes n'a pas eu lieu jusqu'ici et les organes locaux (comités villageois) mis en place par les bailleurs, dont la Commission européenne, même s'ils traduisent un pas en avant considérable, n'ont pas de mandat public reconnu. De ce fait ils se trouvent fragilisés.
- La société civile et les médias sont faiblement structurés et ne jouent pas leur rôle de contre-pouvoir et de contrôle. En dehors des grandes villes la population n'a pratiquement pas d'accès aux informations et ne connaît pas ses droits et devoirs civiques.
- La Commission européenne a tenté d'apporter un appui aux acteurs non étatiques à travers l'une des composantes du PABG *Renforcement des plates-formes de rencontre des acteurs non étatiques*, composante faisant l'objet d'une maîtrise d'œuvre déléguée à l'Organisation

⁵⁷ Voir Indice de Perception de la Corruption (IPC) Tchad de Transparency International.

⁵⁸ World Economic Forum 2008: The global competitiveness Report 2008-2009

des acteurs non étatiques du Tchad (OANET) mais la mauvaise gestion de cette composante n'a pas permis d'obtenir des avancées significatives en termes de participation accrue de la société civile à la vie publique et aux activités de développement. Récemment les locaux de l'OANET ont été pillés et les archives détruites.

Jugement général

Les constats qui précèdent permettent de conclure que les stratégies de la Commission européenne ont contribué à une participation accrue de la société civile aux activités de développement. En revanche, peu de progrès ont été enregistrés quant à la participation accrue de la société civile à la vie publique, et ce principalement du fait de l'absence de mise en place de la décentralisation.

3.6.3 Progression du respect des droits de l'homme (CJ 6.3)

- + Les interventions de la Commission européenne ont contribué à sensibiliser l'ensemble des partenaires sur l'importance de l'État de droit et de la bonne gouvernance, contribuant ainsi à une prise de conscience accrue des droits de l'homme.
- + Les interventions du 9^e FED dans le secteur de la justice ont donné lieu à quelques activités et à quelques résultats : réforme de la justice en 2003, construction de tribunaux, formation des juges, appui à cours d'appel, diffusion de textes. La réforme effective du secteur de la justice semble en bonne voie (et sera appuyée par la Commission européenne dans le cadre du 10^e FED par le programme PRAJUST⁵⁹).
- Les dysfonctionnements de la justice, en particulier de la chaîne pénale, n'ont pas permis jusqu'à présent à la justice d'être un instrument efficace et efficient de promotion de l'Etat de droit et des libertés fondamentales. Le secteur de la justice manque de personnel qualifié. La justice n'assume pas toujours ses missions de service public. Ni la sécurité juridique, ni la sécurité judiciaire ne sont pleinement assurées au Tchad. Les performances du système judiciaire sont assez faibles ; les magistrats et les personnels de justice ne sont pas toujours responsabilisés et respectés dans leurs fonctions ; il y a une insuffisance de sécurité juridique et judiciaire des populations, en particulier les catégories les plus vulnérables (femmes, enfants, etc.) ; le droit positif n'est pas toujours conforme aux engagements internationaux de l'Etat ; les conditions de détention et de traitement des personnes privées de liberté ne sont pas en conformité avec les standards internationaux.
- Par ailleurs, l'insatisfaction persistante des besoins élémentaires pour une grande partie de la population tchadienne ne permet guère l'épanouissement des droits humains dans la pratique. Le dernier rapport en date d'Amnesty International (2007) indique un manque de progression du respect des droits humains au Tchad au cours de la période.
- L'absence de progrès des droits de l'homme touche divers aspects : conflits armés ; manque de réalité concrète des droits économiques, sociaux et culturels ; peine de mort ; impunité ; violences contre les femmes et les jeunes filles, etc.

Jugement général

Les constats qui précèdent conduisent à conclure qu'au cours de la période étudiée il n'y a pas eu de progression sensible du respect des droits de l'homme au Tchad. La présence de gisements de pétrole a dégradé les conditions de vie des habitants plus qu'elle ne les a améliorées, car elle a entraîné des conflits, diverses formes de corruption et des luttes de pouvoir.

⁵⁹ A la date de publication de ce rapport, ce programme est en cours d'approbation au Siège de la Commission européenne.

3.6.4 Réponse à la Question évaluative 6

	faible	assez bon	très bon
QE 6 : Dans quelle mesure les interventions de la Commission européenne ont-elles contribué à la diffusion de la bonne gouvernance ?	→		
CJ 6.1 : Progression du processus de démocratisation et appréciation du rôle de la Commission européenne dans cette évolution, en particulier sa capacité à avoir un impact sur le phénomène de corruption	→		
CJ 6.2 : Participation accrue de la société civile à la vie publique et aux activités de développement		→	
CJ 6.3 : Progression des droits de l'homme	→		

Réponse : Dans le domaine de la bonne gouvernance la contribution de la CE a été modeste : amélioration de la gouvernance locale à travers le PASILD, quelques avancées en matière de justice, de gestion des finances publiques, début de dialogue politique : les résultats, à ce jour, sont restés limités : timide ouverture démocratique, progrès limités en matière de déconcentration des services de l'Etat et de décentralisation, problème de corruption encore mal résolu, droits de l'homme pas toujours respectés, secteur de la justice insuffisamment développé par rapport aux normes internationales.

- La *bonne gouvernance*⁶⁰ est omniprésente dans la production et la communication de la DCE Tchad (une lettre d'information spécifique⁶¹ de la DCE lui a été consacrée). Les interventions de la Commission européenne ont contribué à sensibiliser l'ensemble des partenaires sur l'État de droit et la bonne gouvernance. Néanmoins, la mobilisation du gouvernement n'a pas toujours été suffisante sur ces questions.
- La consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit était l'un des objectifs globaux de la stratégie 8^e FED (sans pour autant que le PIN 8^e FED ait prévu des appuis spécifiques dans ce domaine, l'effort devant venir avant tout de l'Etat Tchadien) : cet objectif n'a été que partiellement atteint.
- Dans la stratégie 9^e FED l'objectif global était la réduction de la pauvreté et, pour assurer un développement durable du pays, condition indispensable à la diminution de la pauvreté, le gouvernement devait s'engager à renforcer le processus de démocratisation. Mais, force est de constater qu'à l'exception de l'appui au dialogue politique, la Commission européenne n'a pas pu avancer le processus de la démocratisation car l'Etat n'a pas tenu ses engagements (il ne s'est pas donné les moyens d'organiser des élections municipales, ni de mettre en œuvre la décentralisation). (CJ 6.1)
- Il n'y a pas eu d'avancées significatives en matière de participation accrue des élus et de la société civile à la vie civile et aux activités de développement. Tant que la décentralisation ne sera pas effective, il n'y aura pas d'élections locales, la société civile ne pourra donc pas démocratiquement s'exprimer au niveau local, et donc ne sera pas directement associée au quotidien aux décisions de développement. (CJ 6.2)
- Il n'y a pas eu de progrès significatifs quant au respect des **droits de l'homme** au Tchad dans la période évaluée. (CJ 6.3)

Perspectives

- La participation de la Commission européenne aux opérations des Nations Unies pour le maintien de la paix au Tchad (convention de contribution de 10 M€ en 2007) devrait favoriser le retour à un état de paix et de stabilité sociale et faciliter la réduction de la corruption.
- L'accord de non déstabilisation signé entre le Tchad et le Soudan le 13 mars 2008 devrait permettre d'améliorer la situation des droits de l'homme au Tchad.

⁶⁰ Bonne gouvernance : expression inventée à l'origine par des diplomates qui voulaient éviter d'avoir à employer les termes de *bon gouvernement* ou *mauvais gouvernement*. Le concept abstrait évite toute mise en cause des gouvernements. Ce ne sont pas les gouvernements qui sont bons ou mauvais, c'est la gouvernance.

⁶¹ Lettre d'Information n° 7 - Spécial "Bonne Gouvernance" - Mai 2007

- Avec le 10^e FED la Commission européenne cherche à adresser effectivement les handicaps au développement présentés par la mauvaise gouvernance.
 - La contribution de la Commission européenne au deuxième Recensement général de la population et de l'habitat (RGPH2) devrait contribuer au renforcement du processus démocratique au Tchad et améliorer les bases de la planification.
 - La modernisation des finances publiques, pour partie financée par la Commission européenne, devrait rendre la corruption plus difficile.
 - La réforme effective du secteur de la justice sera appuyée.
- Malgré les quelques avancées positives décrites ci-dessus, il est beaucoup trop tôt pour conclure à des progrès significatifs du processus de démocratisation au Tchad.

3.7 Intégration économique régionale

QE 7 : Dans quelle mesure les interventions de la Commission européenne, (nationales et composantes nationales des interventions régionales), en coopération avec celles des autres bailleurs de fonds, contribuent-elles au renforcement du processus d'intégration économique régionale et mondiale?

Justification de la question : L'intégration économique régionale et mondiale est l'une des voies pour le Tchad de sortir de son enclavement et de s'intégrer progressivement à la communauté internationale. Elle est un moteur pour la réduction de la pauvreté au Tchad et ainsi un jalon de la Stratégie de Coopération Commission européenne-Tchad et dans le PIR. Ici est abordée exclusivement la question de l'intégration économique régionale. Ne sont pas abordés les aspects politiques régionaux qui se situent en dehors du champ de la présente évaluation.

L'intégration économique régionale a été traitée essentiellement au niveau des PIR Afrique centrale (25 à 30% des ressources du PIR 9^e FED, d'un montant total de 55 M€).

3.7.1 Progression du processus d'intégration économique du Tchad au sein de la région Centre Afrique et dans l'économie mondiale (CJ 7.1)

- + Le commerce régional représente environ 2% du commerce total des Etats concernés. Depuis l'arrivée du pétrole, le **volume des échanges** par route du Tchad avec le reste de la région a progressé de 67%, passant de 0,29 Mt en 2000 à 0,48 Mt en 2004. A eux seuls les transports internationaux Tchad-Cameroun représentaient 85 à 90% de ces flux.
- + Le Tchad est membre de l'OMC mais n'a pas transposé dans sa législation nationale toutes les obligations contractuelles liées à cette adhésion. Des négociations pour la création d'une zone de libre-échange dans la CEMAC ont commencé en 2005. Le pays a intégré dans son **code douanier** les grands principes édictés par la CEMAC (taux de douane zéro pour les productions de la zone, tarif extérieur commun). Le Tchad a passé son premier examen des politiques commerciales auprès de l'OMC en janvier 2007 et commencé le processus de mise en œuvre des projets du **Cadre intégré**.
- + Le Tchad participe activement aux négociations de **l'APE entre l'Afrique centrale et l'UE**, qui établira les règles juridiques de base du commerce entre les deux blocs. Les responsables du ministère du Commerce ont réaffirmé que le Tchad est prêt à conclure l'accord dans un cadre régional malgré les inquiétudes qui subsistent quant à la capacité de l'économie tchadienne de résister à la concurrence des produits européens. Seule la société civile a eu pendant l'année 2007 des positions tranchées contre l'APE.
- + Dans le cadre du PIR la CE a financé l'élaboration d'un document de préparation pour les négociations APE. Ce document fournit la liste des produits sensibles à la libéralisation, propose un calendrier de libéralisation. En mesures d'accompagnement il est notamment prévu de nombreuses actions de formation ainsi que la réalisation d'études spécifiques.

- + Une **charte nationale des investissements** a été adoptée par l'Assemblée Nationale. Cette charte vise à améliorer le climat des investissements au Tchad. Un **forum de dialogue Etat-secteur privé** a été mis sur pied par décret afin d'améliorer le climat des affaires.
- Malgré les progrès mentionnés ci-dessus, les principales difficultés du processus d'intégration régionale restent le manque de stabilité de la région, caractérisée par de multiples conflits internes, le manque de définition claire de la région, l'espace régional fragmenté et encore peu intégré (le commerce régional reste marginal), un maillage régional du réseau des routes bitumées encore insatisfaisant (il n'y a pas deux capitales de la zone CEMAC reliées par une route bitumée), la mauvaise gestion des ressources financières provenant du pétrole et qui devraient pouvoir être injectées dans la région afin de réduire la pauvreté. Ces difficultés illustrent la faible volonté politique d'intégration régionale, l'absence de reconnaissance et d'appropriation de la région par le citoyen.
- Dans ce contexte, on note que le Ministère du Commerce et de l'Industrie tchadien dispose de moyens matériels et humains très limités, sans commune mesure avec l'importance des négociations commerciales en cours.

Prochaines étapes

Les prochaines étapes envisagées dans la SNRP2 pour renforcer le processus d'intégration régionale sont :

- la rationalisation de la structure tarifaire au Tchad et dans la CEMAC ;
- la mise en place d'un mécanisme de taxation réduite des inputs utilisés par les entreprises exportatrices ;
- la modernisation des divers codes de régulation des entreprises notamment le code du commerce, le code des mines, le code du travail, le code des télécommunications, le code de l'énergie, etc., en les intégrant dans les procédures CEMAC.

Jugement général

Divers progrès ont été enregistrés pour créer les bases modernes d'une intégration régionale et mondiale. Ces progrès ont jusqu'à ce jour été fortement freinés, principalement par l'enclavement, les faibles capacités de production, l'environnement défavorable pour le développement des affaires, l'insécurité qui règne actuellement dans la région et les moyens limités affectés par le Gouvernement au processus d'intégration.

3.7.2 Réponse à la Question évaluative 7

	faible	assez bon	très bon
QE 7 : Dans quelle mesure les interventions de la Commission européenne, (nationales et composantes nationales des interventions régionales), en coopération avec celles des autres bailleurs de fonds, contribuent-elles au renforcement du processus d'intégration économique régionale et mondiale?	→		
CJ 7.1 : Progression du processus d'intégration économique du Tchad au sein de la région Centre Afrique et dans l'économie mondiale	→		

Réponse : En matière de conduite des stratégies régionales de la Commission, il y a eu une évolution de l'approche sectorielle vers une approche plus intégrée avec plus d'attention pour les aspects institutionnels. Une autre évolution est l'importance des négociations en cours d'un APE CE-Afrique Centrale qui constitue une partie significative de la récente politique de développement de la Commission européenne envers les pays ACP. Les interventions de la Commission européenne ont également aidé à jeter les bases du processus d'intégration régionale par la participation à la création d'un réseau de transport terrestre régional.

- Il manque encore une organisation régionale forte et fédératrice de ce mouvement d'intégration régionale, ainsi qu'une forte volonté politique de la part des Etats de la région

Afrique Centrale. L'intégration régionale n'est pas vraiment un sujet d'actualité au Tchad, la stabilité politique régionale étant une condition préalable à cette intégration.

- Dans ce contexte, les interventions de la Commission européenne (nationales et composantes nationales des interventions régionales) n'ont pas été suffisantes pour contribuer de façon tangible à un véritable décollage du processus d'intégration régionale. L'évaluation de la stratégie de coopération Commission européenne-Afrique centrale a par ailleurs révélé qu'une meilleure coordination des différents instruments de la Commission européenne en matière d'intégration régionale permettrait vraisemblablement, toutes choses égales par ailleurs, d'obtenir des résultats plus tangibles et plus durables.
- Le développement du réseau routier international est une condition nécessaire mais non suffisante du processus d'intégration économique régional et mondiale. A ce jour les résultats en matière d'intégration économique régionale restent marginaux. Les frais de transport restent élevés et les échanges économiques hors pétrole ont peu augmenté. Les impacts sur le désenclavement du pays sont au-dessous des objectifs car les interventions sur le réseau n'ont pas été suffisamment accompagnées de mesures de facilitation du transit. D'ailleurs, la durabilité des actions sur le réseau routier n'est pas encore acquise (cf. réponse à QE 2).

3.8 Efficience

QE 8 : Dans quelle mesure les effets désirés sont-ils obtenus avec le moins de ressources possible (fonds, expertise, temps, coûts administratifs) ?

Justification de la question : La réussite de la stratégie dépend aussi des facteurs d'efficience. Il s'agit de s'assurer de la bonne gestion et de la bonne utilisation des aides de l'Europe au Tchad.

3.8.1 Mise en place des ressources en quantité, en qualité et aux moments prévus, pour la réalisation des objectifs prévus (CJ 8.1)

- + Au cours de la période 1996-2007, les engagements ont globalement bien suivi la programmation prévue (en particulier pour le 9^e FED).
- Les décaissements (ou paiements) ont souvent été en retard par rapport à la programmation. Les facteurs explicatifs de ce phénomène sont nombreux et cumulatifs, mais peuvent se résumer à une sous-estimation systématique de la part de la Commission européenne, au stade de la programmation, soucieuse de décaisser les fonds européens, des difficultés de mise en œuvre des programmes et projets dans le difficile contexte tchadien.⁶²
- Parfois les exigences techniques ne concordent pas avec les conditions/critères locaux ; souvent les AT se désistent après que les bureaux d'études aient gagné l'appel d'offres ; les marchés sont fréquemment annulés ; certains programmes sont interrompus (exemple : le programme santé a été interrompu pendant 14 mois).
- Plusieurs personnes interviewées lors de la mission de terrain ont indiqué qu'en raison des impératifs de la programmation, des pressions exercées par Bruxelles, ou sous la pression des bénéficiaires, la Commission européenne était parfois conduite à engager des fonds alors que les conditions locales n'étaient pas toujours réunies pour assurer l'efficience et l'efficacité de leur utilisation (la situation locale ayant par exemple évolué entre la date de programmation et la date d'engagement des fonds).
- L'Accord de Cotonou n'est pas bien compris par tous les départements, et certains d'entre eux sont insuffisamment formés aux procédures financières du FED. Ainsi, certains ministères (DAF) pensent pouvoir déléguer leur travail à la cellule ACTION-FED. Face à cette situation, il existe une forte volonté d'appui à la décision au sein de la cellule ACTION-FED.

⁶² Ces difficultés sont par exemple mises en évidence dans les Fiches d'identification des projets/programmes du 10^e FED, ou confortées par des opérateurs internationaux et bailleurs au Tchad en matière de recrutement de l'assistance technique.

Cependant, à l'inverse, cet appui est parfois considéré par les ministères comme une interférence dans leurs activités et pas toujours apprécié.

- Plus généralement, l'exacte répartition des rôles au sein de la chaîne de préparation puis de mise en œuvre des projets et programmes ne semble pas avoir été suffisamment clarifiée avec tous les ministères.
- Il existe un problème d'appropriation du suivi-contrôle, entre le financier et le bénéficiaire. Ni la DCE ni la cellule d'appui à l'ON (cellule ACTION-FED) n'a mis en place une base de données de suivi des programmes et projets qui permettrait de porter des jugements individuels sur la mise en œuvre des programmes et projets individuels et de garder la mémoire des résultats et acquis des programmes et projets.
- Suite à la revue à mi-parcours du 9^e FED (2004), l'enveloppe B a été réduite de 39 M€ pour tenir compte de l'évaluation de la situation générale. Malgré cette réduction budgétaire. Malgré la réduction de l'enveloppe budgétaire, des demandes supplémentaires ont été placées sur le PIN à cause des urgences comme l'invasion de criquets et les réfugiés du Darfour.
Ceci a naturellement eu des conséquences négatives pour les actions précédemment envisagées : programme de microréalisations, appui à l'exportation du bétail, parc de Zakouma, qui ont disposé d'une enveloppe plus réduite.
- Dans le domaine du **transport routier**, en ce qui concerne les interventions d'assistance technique, les retards sont nettement plus importants pour le 9^e FED (l'AT est mise en place avec deux ans de retard) que pour le 8^e FED. Ils sont dus notamment à la faible participation aux AO qui a conduit à l'annulation de ces derniers. Les mesures d'accompagnement ont aussi connu des retards préjudiciables à leur bonne performance.
- **E&A** : L'efficacité générale des programmes est faible : les programmes n'ont pas atteint leurs objectifs quantitatifs en temps voulu (et pas seulement à cause du contexte de sécurité) ce qui a entraîné une déperdition d'énergie, de ressources humaines et de moyens financiers (nombreux délais allongés, services complémentaires etc.). Il reste toujours des actions à mener par rapport au 8^e FED, le PRS (même s'il est d'une importance majeure incontestable) donne l'impression de rester aux mêmes préoccupations pour une population limitée, le 9^e FED a connu un démarrage difficile qui a nécessité des appuis additionnels, le projet Ouaddaï-Biltine progresse difficilement. La prise en compte de la contrainte temps dans l'élaboration des programmes est presque toujours sous-estimée, porte ouverte aux prolongations et avenants de services et travaux.

Jugement général

Des lacunes caractérisent la mise en place des ressources (en quantité, en qualité et aux moments prévus) pour la réalisation des objectifs prévus.

Elles s'expliquent en premier lieu par la sous-estimation des obstacles à surmonter, dans le contexte tchadien, avant de pouvoir effectivement mettre en place les ressources.

Le recours aux experts locaux pour la réalisation des programmes et projets n'a pas été suffisamment recherché.

Le recrutement de l'assistance technique internationale pour un pays comme le Tchad pose de sérieuses difficultés.

3.8.2 Adéquation entre ressources et résultats (CJ 8.2)

- + La Cellule ACTION a globalement bien joué son rôle d'interface entre l'Ordonnateur national, les projets et programmes, les ministères techniques et la DCE. Ses actions ont permis d'améliorer l'efficacité de la gestion de l'aide communautaire, le renforcement de la coordination de tous les projets FED au Tchad et l'accélération de l'identification, la programmation, et la mise en œuvre des programmes et projets. Plus spécifiquement, elle a contribué à la mise en place des Comités de suivi opérationnel (CSO) et Comités de pilotage

(CP) dans les programmes et projets, à la conception d'outils de suivi opérationnel, financier et comptable et à la mise en place d'une assistance technique en appui aux ministères techniques. Elle a également assuré d'une manière régulière la préparation, l'élaboration, le lancement, le dépouillement et l'évaluation des appels d'offres pour le compte des programmes/projets.

- La relation entre les résultats et les ressources mises en place est assez mitigée avec des variations selon les programmes :
- **Transport routier** : il y a eu des retards à tous les niveaux : travaux sur le réseau (Eré-Kélo, Kélo-Moundou), mise en œuvre des mesures d'accompagnement, appui technico-institutionnel. Le coût de la construction de la route Moundou-Koumra est supérieur au budget prévu.
- Dans le domaine de la **santé**, l'analyse du principal programme mis en œuvre sur la période de référence (Santé 8^e FED) ne met pas en cause, au contraire, le volume des ressources nécessaires à la réalisation des activités programmées : les réserves formulées sur son efficacité⁶³ ne doivent pas seulement être interprétées en termes de « *gestion du programme* » par le projet ou par la cellule d'appui à l'ON, de « *lourdeur des procédures européennes* » ou « *d'absence de volonté politique* ». Elles doivent en particulier susciter une réflexion sur ce qu'implique un partenariat stratégique crédible obligeant chaque intervenant à prendre ses responsabilités pour mobiliser à temps les ressources sous sa juridiction. En dépit de la création d'une cellule d'appui à l'Ordonnateur national, ce partenariat ne s'est révélé satisfaisant ni pour la partie européenne, ni pour la partie gouvernementale : des retards et des lacunes sérieuses ont été déplorés en termes d'affectation des personnels nécessaires à la réalisation du programme, de constitution et de gestion des régies d'avance, d'établissement le cas échéant des sanctions ou de mobilisation des nécessaires ressources financières nationales complémentaires de celles apportées par le programme européen.
- Les programmes mis en œuvre au titre de la **bonne gouvernance** n'ont produit que des résultats marginaux. En particulier, le programme d'appui à la bonne gouvernance⁶⁴ (PABG) n'a pas produit les résultats escomptés, car l'allocation des fonds n'a pas été optimisée et le programme était plus l'addition de composantes qu'un programme complet ; en outre, la gestion déléguée au PNUD a soulevé des problèmes : retards dans la production des rapports, incompatibilité des systèmes de comptabilité entre PNUD et Commission européenne, irrégularités financières, etc.⁶⁵
- De façon générale, la Commission européenne ne favorise pas le recours systématique aux experts locaux en priorité pour la réalisation des programmes et projets, alors que ce recours permettrait une meilleure appropriation des résultats par le pays et augmenterait les chances de durabilité des résultats, dans la mesure où les connaissances acquises resteraient plus probablement dans le pays.

Jugement général

Bien que la cellule ACTION ait bien joué son rôle d'interface avec l'Ordonnateur national, les projets et programmes, les ministères techniques et la DCE, les constats ci-dessus relatifs aux retards à tous les niveaux, au surdimensionnement des programmes par rapport aux moyens disponibles, s'appliquant à chacun des trois secteurs de concentration, ainsi que les dysfonctionnements dans l'usage des fonds alloués à la bonne gouvernance, conduisent à considérer qu'il n'y a pas eu une bonne adéquation entre les ressources et les résultats.

⁶³ Détaillées dans la réponse à la QE4, paragraphe efficacité

⁶⁴ Cf. fiche d'évaluation de ce programme à l'**Annexe 6**

⁶⁵ Cf. les rapports d'évaluation et d'audit financier de ce programme.

3.8.3 Les modalités de financement utilisées (projet, aide budgétaire, etc.) sont-elles optimales et y aurait-il eu des effets comparables avec d'autres modalités de financement ? (CJ 8.3)

- + L'approche de la Commission en ce qui concerne l'appui budgétaire a des bases légales dans l'accord de Cotonou et se fonde sur l'analyse des trois critères d'éligibilité à ce type d'appui : 1) stabilité macroéconomique ; 2) existence d'un document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) ; 3) plan de réforme des finances publiques crédible. Lorsque la Commission européenne a utilisé cette modalité au Tchad cette analyse a conclu que les conditions d'éligibilité étaient réunies. Dès lors que les conditions n'ont plus été réunies, la Commission européenne a suspendu le programme d'appui budgétaire et, en accord avec le Gouvernement tchadien, réorienté les ressources vers d'autres utilisations. Ainsi l'appui budgétaire a-t-il été utilisé de façon optimale, lorsque les circonstances le justifiaient.
- + Pour les projets de transport routier et d'hydraulique villageoise **l'approche projet** a été généralement suivie et cela était justifié car les conditions n'étaient pas réunies pour une approche budgétaire sectorielle.
- + Dans le domaine de la santé, **l'appui budgétaire** mis en place au niveau des six préfectures et districts sanitaires appuyés par le FED a permis la mobilisation effective des budgets alloués à la santé dans les structures périphériques opérationnelles.
- + Le recours aux financements sur **lignes budgétaires** de programmes spécialisés orientés sur la société civile (sécurité alimentaire, environnement, droits de l'homme) a permis d'acheminer les fonds directement aux bénéficiaires sans transiter par l'Etat. Il a été préféré pour les interventions relevant plus de la société civile que de l'Etat, comme par exemple la **sécurité alimentaire**, les **droits de l'homme** ou la sauvegarde de **l'environnement**. Cette stratégie a ainsi évité de nombreux retards et blocages possibles dus à la faiblesse de l'administration tchadienne ; en revanche elle exige une forte mobilisation et une grande compétence de la part des experts de la DCE, en raison de la multiplicité des contrats pour des dossiers relativement complexes, mais faibles en volume financier.
- + Lorsque **l'aide budgétaire non ciblée** a été lancée, toutes les conditions étaient réunies pour l'appliquer : stabilité économique et politique, qualité des finances publiques, bonne gouvernance, engagements de l'Etat à moyen et long terme, existence de solides documents de stratégies sectorielles, etc. Dès que ces conditions n'ont plus été réunies, cette aide a été interrompue.
- L'appui budgétaire à la santé, intervention ponctuelle prolongée par un appui budgétaire non ciblé, n'a pas, à lui seul, durablement contribué à l'amélioration de l'accès aux soins.
- La **gestion déléguée** par la Commission européenne au PNUD du seul programme d'appui à la bonne gouvernance, le PABG, ne s'est pas avérée optimale en raison de l'insuffisante prise en considération des différences de procédures entre le PNUD et la Commission européenne, de la mauvaise gestion financière du programme, de l'absence d'homogénéité entre les différentes composantes du programme ; depuis, la Commission européenne a revu sa conception de la façon de financer l'appui à la bonne gouvernance et dans la stratégie 10^e FED elle traite des différents aspects dans des programmes distincts.

Jugement général

Des constats qui précèdent il ressort que les modalités de financement n'ont pas toujours été optimales (en particulier l'appui budgétaire à la santé). Néanmoins les modalités de financement ont été globalement adéquates.

3.8.4 Réponse à la Question évaluative 8

	faible	assez bon	très bon
QE 8 : Dans quelle mesure les ressources financières et humaines mises en œuvre ont-elles été en adéquation avec les résultats et objectifs attendus de la stratégie de coopération Commission européenne-Tchad ?	→		
CJ 8.1 : Mise en place des ressources (en quantité, en qualité et aux moments prévus) pour la réalisation des objectifs prévus	→		
CJ 8.2 : Adéquation entre ressources et résultats	→		
CJ 8.3 : Les modalités de financement utilisées (projet, aide budgétaire, etc.) sont-elles optimales et y aurait-il eu des effets comparables avec d'autres modalités de financement ?	→		

Réponse : La Commission européenne a su sélectionner les modes de financement les plus appropriés pour chaque domaine d'intervention et a fait preuve d'une certaine flexibilité dans le cadre de l'aide budgétaire et de l'aide non programmable. Cependant, l'efficacité des projets a été assez faible, dans tous les secteurs, avec déperdition de ressources humaines et financières et de nombreux retards dans la mise en œuvre. En conséquence, les coûts de transaction de l'aide dans le contexte de fragilité au Tchad sont très élevés.

- Des retards importants sont apparus en matière de contractualisation et de paiements.
- La mise en place des ressources humaines et des structures a été dans un certain nombre de cas retardée voir annulée par rapport à la programmation, en particulier en matière de finances publiques et de bonne gouvernance. Les projets d'appui à l'ON ont eu des difficultés de fonctionnement. 60% des projets de l'échantillon étudié avaient une efficacité faible. Les modalités de financement n'ont pas toujours été optimales. Cependant, lorsque les projets avaient été bien programmés, leur mise en œuvre a soulevé moins de difficultés.
- Dans le domaine du **transport routier** globalement, compte tenu du contexte tchadien, on observe une **efficacité satisfaisante**, en baisse sur les dernières années. Cependant, les ressources utilisées ont généralement été plus importantes que prévu pour les interventions sur le réseau routier avec une hausse constante du coût au kilomètre, due non seulement à la hausse du prix du gasoil mais aussi à la faible concurrence entre les entreprises de construction au Tchad.
- L'efficacité générale des programmes **E&A** est faible. Les volumes d'intervention étaient trop ambitieux par rapport aux moyens engagés (financiers, capacité de gestion et capacité technique). Les zones d'intervention couvrent la quasi-totalité du territoire tchadien (beaucoup trop par rapport aux moyens engagés). Les programmes E&A ne sont pas bien calibrés par rapport aux moyens disponibles, donc leurs objectifs difficilement atteignables.
- Dans le domaine de la **santé**, des moyens humains et financiers importants ont été prévus pour la réalisation des objectifs ambitieux qui avaient été fixés dans la Convention de financement. Mais les rigidités du partenariat entre la Commission européenne et le Gouvernement ont le plus souvent conduit à une mobilisation inefficace des ressources, et grevé les résultats attendus des interventions prévues.
- La faiblesse des institutions étatiques tchadiennes (manque de ressources humaines qualifiées, budget insuffisant, incapacité d'exécuter le budget à disposition, corruption, manque d'une gestion transparente, rotation très rapide au niveau politique, etc.) explique pourquoi au Tchad des structures parallèles d'unités de gestion de projet (UGP) sont souvent nécessaires pour assurer une gestion et une mise en œuvre correctes des actions de développement. Tout cela augmente le coût de transaction de l'aide.
- Les **instruments d'aide**, à l'exception de l'aide budgétaire, étaient en général adaptés (cf. réponse à QE 1, CJ 1.2). En matière d'hydraulique villageoise, la stratégie Commission européenne avait changé et était passée d'un cofinancement ponctuel d'ONG à une approche d'appui institutionnel de l'Etat. Ce changement de stratégie n'a pas permis d'enregistrer des progrès substantiels en matière de système de gestion sanitaire

décentralisé fonctionnel. Le recours aux financements sur lignes budgétaires de programmes spécialisés orientés sur la société civile (sécurité alimentaire, environnement, droits de l'homme) s'est avéré bien adapté pour acheminer des fonds aux bénéficiaires dans le contexte d'un pays fragile.

3.9 Thèmes transversaux

QE 9 Dans quelle mesure les priorités transversales (genre, environnement, VIH/SIDA) ont-elles été prises en compte dans les documents de programmation et leur mise en œuvre, et quels en ont été les effets ?

Justification de la question : Dans la stratégie de coopération, les priorités transversales occupent une place importante pour réaliser la stratégie et atteindre les objectifs. Les domaines jusqu'ici considérés comme transversaux, par opposition aux secteurs de concentration, sont tellement importants dans l'optique du développement durable et de la lutte contre la pauvreté, qu'ils pourraient, pour certains d'entre eux, devenir des secteurs de concentration (exemples : l'environnement, la bonne gouvernance).

3.9.1 Amélioration des conditions des femmes et des groupes à faible poids social en vue d'une participation équitable⁶⁶ aux bénéfices générés par la stratégie et les programmes de la Commission européenne (CJ 9.1)

- + **Santé :** Le sujet transversal *genre* n'est pas explicitement abordé dans la Convention de Financement du projet 8^e FED d'appui à la politique de la santé (mars 2000) mais sa couverture intervient au travers des activités destinées aux femmes, relatives en premier lieu à la santé génésique. Le sujet *les femmes et le développement* a sa place parmi les facteurs assurant la viabilité du projet⁶⁷ qui précise notamment que *la participation des femmes au projet est reconnue comme essentielle* et que le programme développera *des possibilités d'emploi du personnel de santé féminin, en particulier dans les structures de santé périphérique, avec le renforcement du rôle accordé aux matrones et aux sages-femmes.*
- + **Eau potable :** Les identifications socio-économiques préalables effectuées dans les programmes engagent les comités de gestion et associations d'usagers à intégrer les femmes dans leurs plans. Selon une enquête menée en 2007 par le PMR dans les comités de gestion des points d'eau (CGPE) 95% de leurs membres féminins disent avoir la possibilité de défendre leurs points de vue ; cependant, dans seulement 78% des cas, les autres membres des CGPE prennent effectivement ces points de vue en considération. En conséquence, les projets dans le domaine de **l'eau** ont eu un effet positif important sur la vie des femmes (diminution radicale des lourds efforts pour la corvée d'eau et l'amélioration de la condition sociale) et sur la santé des enfants, les principales victimes des maladies hydriques.
- Le PIN 2001-2007 constate que **l'approche genre** pour les actions de formation sera favorable aux femmes. Mais il n'y a pas eu de soutien particulier à l'approche « *genre* » pendant cette période. D'autre part les documents de la Commission européenne concernant le Tchad témoignent d'un certain manque de connaissance de ce qui constitue l'approche genre. Bien que les RAC évoquent « *la dimension du genre* », ils font référence seulement aux femmes et à une plate-forme d'ONG pour la défense des droits des femmes, la cellule de liaison des associations féminines (CELIAF). L'approche de type « *autonomisation* »⁶⁸ est absente, alors qu'elle serait plus appropriée.

⁶⁶ Par « participation équitable aux bénéfices » on entend qu'aucune catégorie de participants aux bénéfices ne soit plus favorisée qu'une autre (définition : équipe d'évaluation).

⁶⁷ En annexe B de la Convention de financement.

⁶⁸ Traduction de l'anglais *empowerment* exprimant la prise en charge de l'individu, par lui-même, de sa destinée.

- Dans le domaine du **transport routier**, s'agissant de l'axe Moundou- frontière, la faible ampleur des mesures d'accompagnement (cf. I 9.2.1 et CJ 9.3) n'a pas permis de développer des initiatives de développement socio-économiques spécifiques pour augmenter les bénéfices générés pour les femmes et les groupes à faible poids social.

Jugement général

Les constats qui précèdent tendent à démontrer qu'il y a eu dans certains cas une amélioration des conditions des femmes et des groupes à faible poids social, en vue d'une participation plus équitable aux bénéfices générés par la stratégie et les programmes de la Commission européenne. Cela s'est vérifié dans le domaine de l'hydraulique rurale, moins en matière de transport routier. L'approche *genre* est encore inégalement développée dans les programmes mis en œuvre par la Commission européenne et peu de conclusions peuvent être avancées concernant les bénéfices obtenus pour les groupes à faible poids social, sauf dans le domaine de l'eau.

3.9.2 Les programmes de la Commission européenne connaissent leur impact environnemental et ont un impact positif ou ont assuré une réduction des effets négatifs (CJ 9.2)

Principaux constats

Interventions en matière de l'environnement spécifiques

- + En 2006 la Commission a établi un profil environnemental pays (PEP) pour le Tchad qui pourrait servir d'orientation pour des interventions futures. Le PEP priorise les enjeux environnementaux à travers sept thèmes : 1) gouvernance locale et décentralisation ; 2) aménagement du territoire ; 3) relance d'un projet énergie domestique ; 4) hydro-systèmes et réseau d'AP ; 5) données, suivi et indicateurs ; 6) lutte contre les pollutions ; 7) sensibilisation à la relation eau – assainissement – santé.
- + Bien que l'environnement ne soit pas un secteur prioritaire dans la stratégie, il a y eu un projet important sur financement du PIN et un autre envisagé, sur ligne budgétaire :
 - Le CURESS est un projet important, dans le cadre du PIN, qui vise explicitement la conservation de la biodiversité dans un parc national du Tchad (Zakouma).⁶⁹
 - Le projet européen pour l'aménagement forestier et la gestion des terroirs qui vise en particulier à « *contribuer à la lutte contre la désertification et l'atteinte de la sécurité alimentaire à travers la conservation des ressources forestières et l'appui à la gestion des terroirs.* »⁷⁰ n'a pas été finalisé, à cause de blocages sur le dispositif de mise en œuvre. La convention de financement n'a pas été signée.
- + Le Programme microréalisations (PMR) a également bien pris en compte les préoccupations environnementales.

Transport

- + En ce qui concerne les questions transversales, il y a eu une nette progression en 10 ans avec la mise en place de mesures d'accompagnement pour les projets FED et la création au ministère des Infrastructures d'une cellule traitant des questions d'environnement, de sécurité routière et de VIH/SIDA dans les projets routiers.
- Cependant les résultats restent insatisfaisants. En effet, les mesures d'accompagnement ont été insuffisantes en termes de durée et de délai de mise en œuvre. En conséquence, les projets routiers financés par la Commission européenne, ont eu des impacts négatifs sur l'environnement (déboisement pour le commerce de charbon de bois) et la sécurité des piétons.

⁶⁹ Cf. fiches 13 et 15 en Annexe 6

⁷⁰ DTA convention de financement 9 ACP TD 1 du 25 mars 2003 d'un montant de € 1 650 000.

E&A

- Les questions environnementales liées à la protection des aquifères et à l'assainissement dans le voisinage des pompes sont diversement intégrées dans les programmes. Devant le faible taux d'accès à l'eau du début des années 2000, les programmes se sont concentrés sur la question de l'accès plutôt que sur l'assainissement, et l'intégration de l'assainissement dans les plans d'action nationaux n'a débuté qu'après 2006.

Jugement général

La Commission européenne n'a pas suffisamment intégré les préoccupations environnementales dans ses stratégies, programmes et projets.

Les préoccupations environnementales devraient occuper une place plus importante au cours du 10^e FED, la Commission européenne appuyant actuellement la définition et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de l'environnement.

3.9.3 L'intégration du VIH/SIDA dans la stratégie et les programmes de la Commission européenne contribue à une sensibilisation accrue et une diminution de nouvelles infections (CJ 9.3)

- + En cohérence avec une démarche européenne visant à soutenir les composantes d'une politique nationale et éviter une « verticalisation »⁷¹ des appuis, les financements du FED tendaient à favoriser « *l'intégration des activités des programmes nationaux, notamment la prise en charge des patients atteints par le VIH/SIDA et la tuberculose* »⁷², plus que des actions spécifiques de lutte contre le Sida.
- + Sur les aspects préventif et curatif, les interventions relatives aux formations des personnels ou à l'habilitation des centres de santé sont coordonnées par le programme national de lutte contre le SIDA (PNLS) sous la tutelle du ministère de la Santé Publique, tandis que l'achat d'antirétroviraux se fait principalement par le biais de la centrale pharmaceutique d'achats qui bénéficie d'une assistance technique dans le cadre du projet 8^e FED.
- + Sur l'aspect curatif, l'Europe participe également, en amont, au financement du Fonds mondial de lutte contre le SIDA et la tuberculose (GFATM)⁷³ avec le FOSAP comme bénéficiaire principal et la GTZ comme agent fiduciaire. Le pays a bénéficié ainsi depuis 2006 de crédits pour l'achat d'antirétroviraux financés sur le fonds d'urgence du Global Fund. Il est bénéficiaire cette année des fonds débloqués dans le cadre du 8^e round.
- + Le PIN 9^e FED mentionne la lutte contre le VIH/SIDA comme un volet important de la stratégie de développement. Sur l'aspect préventif, Le VIH/SIDA est considéré comme un thème transversal dans le secteur **transport**.⁷⁴ Dès le premier rapport (2001) le thème transversal est non seulement intégré comme un thème pour un rapport, mais aussi mis en œuvre sous forme d'activités avec le Ministère du Transport au niveau des projets du secteur de transport pour la prévention du VIH/SIDA sur les axes routiers les plus importants du Tchad.
- Cependant la conséquence du manque d'engagement spécifique de la Commission européenne sur la lutte contre le SIDA est que les indicateurs relatifs au suivi du VIH/SIDA n'ont pas été retenus dans le cadre logique apparu dans l'avenant à la Convention de financement du Programme Santé, les informations disponibles étant compilées au niveau national.⁷⁵

⁷¹ Les aides verticales sont en général concentrées sur une thématique particulière (vaccinations, santé maternelle et infantile, nutrition, et évidemment SIDA.

⁷² Se référer à l'Annexe 10 de l'évaluation à mi-parcours du projet d'appui à la politique de santé au Tchad 8 ACP/CD/014, Hera, Mars 2004

⁷³ Qui s'est engagé avec 24 M\$ au Tchad

⁷⁴ PIN 9^e FED, p. 16.

⁷⁵ Relatif aux projets 8 ACP CD 014 et 9 ACP CD 011, signé le 16 novembre 2005

Jugement général

Des constats qui précèdent il ressort que les stratégies de la Commission européenne ont bien pris en compte le VIH-SIDA en tant que question transversale, mais que seuls les programmes transport et santé en ont tenu compte au stade de la mise en œuvre des projets.

A travers ces programmes la Commission européenne a contribué à une sensibilisation accrue ; il serait prématuré, cependant, de conclure qu'elle a contribué à une diminution des nouvelles infections, malgré une régression du taux de prévalence de 2001 à 2006 à environ 3,5% pour les adultes entre 15 et 49 ans.⁷⁶

3.9.4 Réponse à la Question évaluative 9

	faible	assez bon	très bon
QE 9 : Dans quelle mesure les priorités transversales (genre, environnement, VIH/SIDA) ont-elles été prises en compte dans les documents de programmation et quels en ont été les effets	→		
CJ 9.1 Amélioration des conditions des femmes et des groupes à faible poids social en vue d'une participation équitable aux bénéfices générés par la stratégie et les programmes de la Commission européenne	→		
CJ 9.2 : Les programmes de la Commission européenne connaissent leurs impact environnemental et ont un impact positif ou ont assuré une mitigation des effets négatifs	→		
CJ 9.3 L'intégration du VIH SIDA dans la stratégie et les programmes de la Commission européenne contribue à une sensibilisation accrue et une diminution de nouvelles infections	→		

Réponse : Les priorités transversales (genre, environnement, VIH/SIDA) figurent dans les documents de la Commission européenne mais dans la pratique ces approches ont été inégalement mises en œuvre : le *genre* est surtout abordé en matière d'hydraulique villageoise et de santé, avec de bons effets sur les conditions des vie et l'économie de temps des femmes ; les *impacts environnementaux* ne sont pas suffisamment connus ; les questions de *VIH/SIDA* sont considérées dans les secteurs du transport routier et de la santé de façon adéquate.

Genre

- Les dimensions « *genre* » et « *groupes à faible poids social* » figurent dans les documents de la Commission européenne mais dans la pratique ces approches ont été inégalement mises en œuvre. Il y a eu une amélioration des conditions des femmes et des groupes à faible poids social en vue d'une participation plus équitable aux bénéfices générés par la stratégie et les programmes de la Commission européenne. Pour le **transport routier** la faible ampleur des mesures d'accompagnement n'a pas permis de développer des initiatives de développement socio-économiques spécifiques pour augmenter les bénéfices générés pour les femmes et les groupes à faible poids social. Les projets du secteur **eau et assainissement** ont eu un effet positif important sur la vie des femmes et la santé des enfants, principales victimes des maladies hydriques. En matière de **santé**, un effort réel a été engagé pour assurer la formation et l'encadrement des matrones, parfois intégrées dans le système local de santé. Les engagements pris pour favoriser la promotion du personnel féminin au sein du MSP ont été contrecarrés par le vieillissement d'une partie du personnel déjà en poste.

Environnement

- Les programmes / projets Transport et E&A de la Commission européenne ne prennent pas suffisamment en compte tous les impacts environnementaux présents et futurs de ses interventions. Les programmes d'hydraulique ont un impact limité sur l'environnement. Seulement quelques projets hors secteurs de concentration ont adressé des préoccupations environnementales.

⁷⁶ Source : ONUSIDA, Rapport sur l'épidémie mondiale de SIDA, 2006

- Les préoccupations environnementales occuperont à juste titre une place plus importante au cours du 10^e FED, la Commission européenne appuyant actuellement la définition et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de l'environnement.

VIH SIDA

- La prévalence du SIDA au Tchad reste parmi les plus basses d'Afrique centrale (3,5%, d'après les sources officielles) ce qui ne préjuge pas de fortes variations régionales. Le message préventif semble enregistrer des résultats positifs parmi lesquels une augmentation de l'utilisation des condoms masculins, particulièrement chez les célibataires. La prise en charge des personnes vivant avec le virus (PVV) s'étend progressivement sur le pays, avec la formation des personnels aux prélèvements et à la prescription dans les formations sanitaires agréées. Les mouvements de populations et la situation de tension qui prévalent à la frontière du pays constituent des risques sérieux d'accélération de la propagation du virus.

3.10 Cohérence, complémentarité et coordination

QE 10 : Dans quelle mesure la Commission européenne assure-t-elle la coordination et la complémentarité de ses interventions avec les programmes des autres bailleurs de fonds, en particulier des Etats membres, et la cohérence entre ses instruments d'intervention au Tchad et ses autres politiques ?

Justification de la question : Le nombre d'intervenants dans l'aide au développement ne fait que croître, ainsi que la gamme des domaines d'intervention. La Commission européenne doit tenir sa juste place dans cet ensemble afin de contribuer à l'optimisation de l'ensemble de l'aide, tous intervenants confondus. Il est évident que la stratégie de coopération de la Commission européenne peut augmenter son efficacité si celle-ci est harmonisée avec les interventions des autres bailleurs.

3.10.1 Existence et fonctionnement de mécanismes de coordination entre la Commission européenne, les Etats Membres et les autres bailleurs (CJ 10.1)

- + Les domaines dans lesquels la Commission européenne est intervenue et continue d'intervenir parallèlement et en coordination avec d'autres acteurs sont nombreux : pour ne citer que les opérations en cours, il y a les transports, l'eau potable et l'appui à la politique sectorielle, la santé publique, les finances publiques, l'appui au processus électoral, le recensement démographique, le processus de stabilisation et de réhabilitation à l'est du Tchad, l'énergie, le développement rural/local, la biodiversité, la lutte contre la grippe aviaire, le secteur coton, les infrastructures et le développement rural. Dans la plupart des domaines, la Commission européenne est **chef de file** et assume les responsabilités qui en découlent.
- + Au ministère des Finances et du Budget il existe une **matrice de bailleurs** assez complète qui est mise au jour périodiquement.⁷⁷
- + Le début de la coordination remonte aux tables rondes des bailleurs de fonds intervenant au Tchad, dont la dernière s'est tenue en 1998 (table ronde de Genève IV) ainsi que diverses tables rondes sectorielles réunissant les bailleurs concernés.
- + Il existe le **PIDR** (plan d'intervention pour le développement rural) comme stratégie conjointe pour le **développement rural**, programme du Gouvernement préparé par un groupe de travail composé de représentants des départements techniques tchadiens concernés par le développement rural ainsi que de représentants de nombreux bailleurs de fonds intervenant dans ce secteur ainsi que de quelques représentants de la société civile et du secteur privé.
- + Le **Mécanisme de Suivi du PIDR** devait permettre une harmonisation des approches des tous les acteurs dans ce domaine (ministères techniques et bailleurs). C'est ainsi que les principaux bailleurs intervenant dans le secteur rural (BM, AFD, GTZ, etc.) ont mis sous la

⁷⁷ Il n'existe pas d'autres documents structurés et complets qui recueillent toutes les activités financées par les bailleurs au niveau national. Au sein de chaque secteur, et selon la capacité des institutions concernées, il existe des documents spécifiques qui recueillent tout ou partie des données concernant les interventions des bailleurs.

tutelle du comité technique de suivi du PIDR leurs principales interventions. Le PASILD et le CURESS2 du 9^e FED sont également inscrits au mécanisme de suivi du PIDR ; les nouveaux projets financés dans le cadre du 10^e FED le seront aussi.

- + Pour les autres secteurs, il n'y a pas de documents de stratégie conjointe entre les bailleurs du type PIDR. Néanmoins il existe des **analyses partagées entre bailleurs** (en particulier entre la Commission européenne, la France et l'Allemagne) permettant de dégager des stratégies communes dans la plupart des secteurs : finances publiques, eau potable, santé, développement rural, ressources naturelles, gouvernance.
- + En matière de **transport**, la Commission européenne a concentré ses interventions dans le sud du pays alors que d'autres bailleurs sont intervenus dans la région de Ndjamena et à l'est du pays : la couverture du territoire tchadien est donc relativement bien équilibrée sachant que le nord du pays a une densité de population très faible. Avec une intervention sous financement 10^e FED envisagée dans le sud-est du pays, sur l'axe Abéché-Sahar, la Commission européenne va déplacer sa zone d'intervention tout en gardant une certaine continuité avec les interventions précédentes.
- + La Commission européenne a ciblé ses interventions en **E&A** principalement dans les zones rurales du centre et sud-ouest (Logone, Mayo Kebbi, Chari) et partagé avec l'Allemagne et la France des interventions dans le Ouaddaï, le Salamat et le Mayo Kebbi. Le PRS a couvert toute la partie sud et centrale du pays, recouvrant ainsi logiquement les zones les plus densément peuplées.
- + Dans le domaine de la **santé**, la coordination des PTF a favorisé la couverture nationale des activités jugées prioritaires. Malgré quelques réserves comme la sous-exploitation de l'expérience de la Banque Mondiale en matière de construction d'hôpitaux, la coordination entre PTF a été plutôt réussie :
 - o Le document de stratégie nationale est le produit d'une (longue) démarche commune.
 - o La création de la CPA en 1998 est le fruit d'une complémentarité entre l'OMS, la Banque mondiale, la Coopération française et la Commission européenne, coordonnée par le ministère de la Santé. Aussi le financement des dotations initiales des pharmacies régionales a été pris en charge de manière concertée par les bailleurs de fonds.
 - o La coordination des PTF fait d'ailleurs partie du comité de gestion de la CPA, représentée par la France et la Délégation de la Commission européenne et, à l'instar du FED, la Banque mondiale a contribué à la recapitalisation de la CPA à hauteur de 300 MCFA.
 - o Les appuis à la formation des jeunes médecins et des paramédicaux constituent un autre exemple d'une bonne complémentarité entre les projets de la Banque mondiale et le projet 8^e FED, avec l'appui complémentaire apporté par la BM hors zone ou domaines d'intervention du FED. Avec la Coopération française, des financements complémentaires ont été mobilisés pour la formation des infirmiers anesthésistes.⁷⁸
- + Le dialogue politique prévu par l'article 8 de l'accord de Cotonou confère à la coopération entre le Tchad et l'UE la dimension politique nécessaire pour permettre l'intégration de la gouvernance dans les programmes de coopération, en rendant possible l'accompagnement des activités d'un échange intense et constructif sur des questions qui dépassent les aspects techniques et impliquent l'engagement politique des plus hautes autorités. Au Tchad, les Etats membres, et particulièrement la France, jouent un rôle important dans ce dialogue politique, à caractère stratégique, en étroite concertation avec la Commission.
- Un forum de haut niveau s'est tenu début Septembre 2008 au Ghana, pour évaluer l'efficacité de l'aide suite à la Déclaration de Paris (2005), à laquelle adhère le Tchad. Mais le processus d'élaboration d'une **feuille de route** pour la mise en œuvre conjointe par l'Etat et les bailleurs de fonds **de la Déclaration de Paris** (renforcement de l'efficacité de l'aide) n'en est qu'à ses tous débuts. L'Ambassade de France (SCAC) a récemment lancé le débat autour de cette question. Selon l'ON la SNRP 2 est le document sur lequel à l'avenir tous les bailleurs devront s'aligner.

⁷⁸ Ces éléments sont détaillés dans l'Annexe 5 dans la réponse à la QE4, paragraphe efficacité.

- Le **Mécanisme de suivi du PIDR** montre des failles. Une vraie concertation entre les parties prenantes n'existe pas encore, et le suivi des actions par le Comité technique de suivi du PIDR est partiel. De leur côté les bailleurs ne parviennent pas à assurer le déroulement régulier de réunions de coordination sectorielle qui permettraient de combler les vides laissés par le Mécanisme de suivi.
- **Transport routier** : la coordination avec la BID, les fonds OPEP et la Chine est inexistante. Au niveau opérationnel, la coordination est insuffisante : il n'existe pas de mécanismes de rencontres régulières des bailleurs de fonds.
- Les bailleurs ont des **interlocuteurs institutionnels différents**. Ainsi pour la BM l'interlocuteur principal est le ministère de l'Economie et du Plan, pour la Commission européenne l'Ordonnateur national a été tantôt le ministre du Plan tantôt le ministre des Finances ; pour l'ambassade de France l'interlocuteur principal est le ministère des Affaires étrangères.
- Les bailleurs ne sont pas nombreux et souvent ne disposent pas de **ressources humaines** nécessaires pour assurer une coordination effective de l'aide au développement.
- Il n'existe pas de site web portant sur la coordination, l'harmonisation ou l'efficacité de l'aide internationale au Tchad, et à notre connaissance il n'est pas envisagé d'en créer un dans un avenir proche.
- Dans sa communication, la Commission européenne au Tchad ne met pas suffisamment l'accent sur la répartition des rôles entre elle-même et les Etats membres, qui, en conséquence, est peu claire pour le public.

Jugement général

L'ensemble des constats qui précèdent conduit à conclure qu'il existe effectivement quelques mécanismes de coordination entre la Commission européenne, les Etats membres et les autres bailleurs. Mais le niveau de coordination entre gouvernement et bailleurs et entre bailleurs-mêmes varie selon les domaines.

La faiblesse structurelle des institutions tchadiennes reste un handicap : le ministère de l'Economie et du Plan, responsable de l'élaboration et du suivi de la mise en œuvre de la SNRP, rencontre des difficultés pour assurer la coordination de l'aide au développement. Au niveau sectoriel il n'y a pas de dispositifs de coordination qui fonctionnent, sauf partiellement. C'est le cas par exemple du Comité technique de suivi du plan d'intervention pour le développement rural (PIDR) qui devrait cadrer toutes les interventions dans le secteur rural.

Plus généralement, la coordination entre le Gouvernement et l'ensemble des partenaires au développement, à ce jour insuffisamment développée, reste un défi majeur.

3.10.2 Cohérence des interventions de la Commission européenne prévues dans la stratégie avec les autres politiques de la Commission européenne (CJ 10.2)

- + Les synergies entre les objectifs de développement et les autres politiques européennes sont réalisées dans les domaines suivants :
 - o **Commerce** : La Commission européenne appuie le ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat à travers un devis-Programme dont l'objectif général est de favoriser la conclusion d'un Accord de Partenariat Economique bénéfique pour le Tchad.
 - o **Environnement** : Un appui en matière de conservation de la biodiversité est fourni à travers le projet CURESS.
 - o **Sécurité** : le programme d'appui à la stabilisation à l'Est du Tchad vise à assurer dans un climat de réconciliation, les conditions d'une réinstallation des populations réfugiées et déplacées dans leurs villages d'origine. La DCE joue également un grand rôle comme facilitateur dans le dialogue politique qui se déroule au Tchad et qui s'est

concrétisé par l'accord politique du 13 août 2007. Toutes ces initiatives s'inscrivent dans une optique de paix et de prévention des conflits.

- **Agriculture** : appui à la réforme de la filière coton.
- **Transport** : domaine de concentration qui vise à désenclaver le Tchad à la fois sur le plan intérieur et sur le plan extérieur en intégrant les mesures environnementales, de sécurité routière et de santé des populations.⁷⁹
- **Etats fragiles** : la Commission européenne s'efforce d'observer au Tchad les principes applicables aux Etats fragiles : prendre le contexte du pays comme point de départ ; ne pas nuire ; faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental ; accorder la priorité à la prévention ; reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement ; promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus.⁸⁰

+/- Les interventions de la Commission européenne prévues dans la stratégie recoupent relativement peu les domaines couverts par les autres politiques de la Commission européenne. La stratégie n'aborde pas les questions de commerce et de migrations qui relèvent de la Stratégie de Coopération Régionale (commerce) et d'accords spécifiques (migrations).

Jugement général

Des constats qui précèdent il est possible de conclure que les stratégies de la Commission européenne au Tchad sont cohérentes avec ses autres interventions (Commerce, Environnement, Sécurité, Agriculture, Transport, Etats fragiles). De façon générale, la cohérence d'ensemble des instruments et politiques semble assurée, et la démarche *LRRD* mise en place.

3.10.3 Réponse à la Question évaluative 10

	faible	assez bon	très bon
QE 10 : Dans quelle mesure la Commission européenne assure-t-elle la coordination et la complémentarité de ses interventions avec les programmes des autres bailleurs de fonds, en particulier des Etats membres, et la cohérence entre ses instruments d'intervention au Tchad et ses autres politiques ?		➔	
CJ 10.1 : Existence et fonctionnement de mécanismes de coordination entre la Commission européenne, les Etats Membres et les autres bailleurs		➔	
CJ 10.2 : Cohérence des interventions de la Commission européenne prévues dans la stratégie avec les autres politiques de la Commission européenne (e.g. environnement, commerce, migrations, etc.)		➔	

Réponse : Le niveau de **coordination** entre gouvernement et bailleurs et entre bailleurs-mêmes varie selon les domaines. Tant que, par manque de capacité, l'appropriation de la coordination par le partenaire national n'est pas institutionnalisée et effective, la coordination entre bailleurs reste informelle et insuffisante. Néanmoins, les interventions de la Commission européenne sont relativement **complémentaires** de celles des autres bailleurs, sur le plan géographique comme sur le plan thématique. La **cohérence** d'ensemble des instruments et politiques de la Commission européenne semble assurée, et la démarche *LRRD* mise en place. Il n'y a pas de contradictions entre la stratégie pays et d'autres politiques communautaires, notamment celles concernant le commerce, l'environnement, la sécurité et le transport.

- La **coordination** des interventions de la Commission européenne avec celles des autres bailleurs est encore très informelle, donc insuffisante. Il faut cependant ajouter que l'Etat ne joue pas toujours son rôle de coordination des interventions des bailleurs.

⁷⁹ Source : RAC 2007

⁸⁰ Etats fragiles : déclaration d'intention et principes pour l'engagement International dans les états fragiles et les situations précaires. Réunion à haut niveau du Comité d'Action pour le Développement (CAD), OCDE, 3-4 avril 2007. Il s'agit d'une politique encore jeune, qui semble particulièrement adaptée au cas du Tchad.

- La coordination et le partenariat entre la Commission européenne, la France et l'Allemagne permettent de développer des stratégies communes dans la plupart des secteurs : finances publiques, eau potable, développement rural, ressources naturelles. Dans certains cas, des cofinancements sont mis en place, par exemple pour l'appui à la bonne gouvernance et l'hydraulique. Cependant, dans sa communication, la Commission européenne au Tchad ne met pas suffisamment l'accent sur la répartition des rôles entre elle-même et les Etats membres, qui, en conséquence, est peu claire pour le public.
- Dans le domaine du **transport routier** il existe une coordination entre les partenaires de développement classique au niveau stratégique mais pas sur le plan opérationnel, surtout pas avec les nouveaux intervenants.
- Dans le domaine de la **santé**, malgré quelques réserves, la coordination entre PTF a été plutôt réussie : plusieurs acquis durables en matière d'opérationnalisation des districts, d'approvisionnement en médicaments ou de formation des personnels de santé sont le résultat d'interventions concertées entre les PTF.
- Dans le domaine des **finances publiques**, la Commission européenne a toujours joué un rôle de premier plan et coordonné son appui avec la France, le FMI et la BM, intervenant principalement en appui aux programmes financés par le FMI et la Banque.
- L'analyse de la situation du Tchad en tant qu'**État fragile** est partagée avec l'Allemagne et la France. Le choix des domaines de concentration relève de cette analyse partagée mise en évidence dans les DSP/PIN et qui doit permettre d'aider conjointement le pays à sortir de la crise profonde qu'il traverse. La France et l'Allemagne sont des acteurs de premier plan pour l'appui apporté à la gouvernance centrale et locale et au développement rural au sens large. Le désengagement de l'Allemagne du Tchad diminuera les opportunités de coordination avec les Etats membres.

4 CONCLUSIONS

Ce chapitre résume les conclusions et les leçons apprises. Les conclusions sont regroupées en trois agrégats : stratégie pays, appui aux politiques sectorielles, aspects opérationnels. A ces trois thèmes sont allouées huit grandes conclusions avec au total dix sous-conclusions.

Chaque conclusion est caractérisée par un niveau de priorité qui varie du plus élevé [XXX] au moins élevé [X] en fonction de l'opinion de l'équipe d'évaluation quant à son utilité potentielle. Le niveau de priorité le plus élevé a été attribué à 4 conclusions sur 8.

L'équipe d'évaluation présente également une auto-appréciation de la force de ses conclusions sur une échelle à trois degrés: force normale [XXX], en partie limitée [XX], et limitée [X]. L'équipe d'évaluation estime qu'il n'y a aucune limitation sévère à ces conclusions.

Cette section signale également si les conclusions sont généralisables sous forme de leçons ou non, quelles questions ont permis de conduire aux conclusions, et quelles recommandations en dérivent.

4.1 Thème 1 : Stratégie pays

Conclusion n° 1 : De manière générale, les stratégies de la Commission européenne, en ce qui concerne le choix des bénéficiaires et la répartition sectorielle des interventions, ont été cohérentes par rapport aux politiques de coopération de la Commission européenne et pertinentes par rapport aux besoins et priorités du Tchad. Pour les domaines non couverts, d'autres bailleurs s'étaient engagés au moment de la programmation de la stratégie. La stratégie définie au DSP du 10^e FED est adéquate.

N°	Priorité	Force	Généralisation	Questions	Recommandations
1	xxx	xxx	Oui	QE 1	1

- En 2003 les conditions pour un appui budgétaire global (ABG) étaient réunies mais 24 mois plus tard elles ne l'étaient plus. La Commission a fait preuve de flexibilité. Elle a su s'adapter, elle a arrêté l'aide budgétaire lorsque les conditions n'étaient plus réunies. Elle a appris des leçons et adressé les problèmes de façon adéquate au moment de la rédaction du 10^e FED : ainsi, les instruments pour adresser les thèmes de la bonne gouvernance deviennent très importants, et l'aide budgétaire dans un pays fragile doit être gérée de manière très flexible.

Conclusion n° 2 : Dans un environnement régional miné à partir de 2003 par la crise du Darfour et l'internationalisation du conflit, malgré ses efforts, l'UE (Prés. Conseil, SG Conseil, Commission responsables de politique étrangère et sécurité commune) n'a pas été en mesure de développer au Tchad une stratégie de stabilisation globale. En 2007, la CE a commencé à agir en aidant l'opposition démocratique et la majorité présidentielle à s'accorder sur les termes d'un accord politique en vue du renforcement du processus démocratique. Elle continue d'apporter un soutien substantiel à la mise en œuvre de l'accord politique, tant dans le domaine électoral qu'en matière de renforcement de l'Etat de droit.

N°	Priorité	Force	Généralisation	Questions	Recommandations
2	xxx	xxx	Oui	QE 1, QE 6	1, 2

- La leçon, généralisable, est qu'il ne suffit pas de réagir aux événements, mais qu'il importe de faire une analyse des risques et de définir des options d'action avec ses partenaires.
- Dans cette région troublée, les conditions ne sont guère réunies pour mener des analyses prospectives au-delà du court terme. Un rythme de planification de cinq ans avec revue à mi-parcours est probablement insuffisant. C'est donc un défi pour la planification. La pertinence

générale des stratégies est ainsi limitée par les **aléas de crise** que la Commission européenne a du mal à anticiper.

- Malgré des réussites partielles au plan politique (instauration d'un dialogue entre le parti au pouvoir et l'opposition), la Commission européenne ne pouvait pas concevoir seule une stratégie adéquate pour aboutir à une **sortie de crise durable** et au retour à la paix. Ses interventions n'ont eu qu'une portée limitée en raison (i) de son refus compréhensible d'une trop grande ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat Tchadien ; (ii) de la complexité des enjeux dans cette région du globe, dont la résolution ne sera sans doute possible que lorsque toutes les parties concernées accepteront de dialoguer.

4.2 Thème 2 : Appui aux politiques sectorielles

Sous ce thème générique sont présentées successivement les conclusions relatives aux performances (efficacité) des secteurs de concentration du PIN et celles relatives à l'impact et à la durabilité des stratégies d'intervention.

Conclusion n° 3 : Les stratégies de coopération mises en place ont produit des résultats effectifs dans les secteurs de concentration transport routier (extension réseau, extension capacité entretien, meilleure gouvernance, désenclavement physique) et E&A (augmentation du taux d'accès à l'eau potable, meilleure gouvernance, conditions de vie des femmes). Dans le secteur de la santé, les résultats sont limités (extension de l'offre de services, pas d'amélioration de la santé).

N°	Priorité	Force	Généralisation	Questions	Recommandations
3	xx	xxx	Oui	QE 2	7, 8, 9

La leçon généralisable est que l'Etat doit s'assurer qu'il met suffisamment de moyens pour le fonctionnement et l'entretien des nouvelles infrastructures et que la CE doit veiller à ce que l'Etat tienne ses engagements.

Les résultats sont décrits dans les analyses sectorielles. Leur impact et leur durabilité sont variables et conditionnels, et malgré les progrès enregistrés les besoins du pays sont loin d'être atteints. A terme, on peut espérer que les résultats partiels atteints seront des facteurs de développement, d'intégration régionale, de croissance économique, d'amélioration des revenus et des conditions de vie en milieu rural, de stabilité. Tout dépendra des suites qui seront données aux résultats déjà atteints.

Conclusion n° 3.1 : Les interventions sur le réseau routier et sur sa gouvernance ont atteint leurs objectifs physiques d'extension du réseau et d'amélioration de l'entretien.

- Il y a une amélioration de l'état et du développement du réseau routier national due aux investissements de la Commission européenne et du Gouvernement du Tchad.
- La coopération Commission européenne-Tchad a contribué à l'amélioration de la capacité d'entretien du réseau routier: elle a atteint ses objectifs concernant la hausse des ressources allouées à l'entretien, même si ces ressources restent inférieures aux besoins.
- La coopération Commission européenne-Tchad a permis l'amélioration de la gouvernance du secteur mais pas la sécurité routière.
- La leçon à retenir ici est que les capacités d'entretien doivent se développer de pair avec l'extension du réseau et qu'il est important de s'assurer qu'un réseau de PME efficace pourra prendre en charge l'entretien.
- Des efforts doivent être encore néanmoins prévus pour améliorer l'utilisation du réseau routier et notamment pour éviter la présence de barrages routiers abusifs.

Conclusion n° 3.2 : Les interventions de la Commission européenne en hydraulique villageoise ont touché une part importante de la population rurale mais négligé le volet physique de l'assainissement (latrines).

- Entre 1996 et 2007, les interventions de la Commission européenne en matière d'hydraulique villageoise ont touché près de 10% de la population tchadienne et contribué à la croissance régulière du taux d'accès à l'eau potable, même si celui-ci reste encore beaucoup trop faible pour espérer atteindre les objectifs du millénaire. En revanche les interventions en matière d'assainissement ont été limitées à des actions de sensibilisation, alors qu'il avait été prévu la construction de latrines.
- Les actions des programmes E&A des FED ont opéré judicieusement, hors approche d'urgence, en concentrant les activités sur le développement, les réflexions sur l'accompagnement et l'appui aux bénéficiaires et institutions nationales.
- La viabilité financière, organisationnelle et technique du dispositif d'entretien reste fragile (capacité de financement et implication des populations, responsabilité des institutions pas encore acquises, système de PME d'entretien).
- Les interventions de la Commission européenne ont effectivement contribué au renforcement des capacités de gestion des administrations /organisations bénéficiaires (délégation du service public, décentralisation). Des dysfonctionnements subsistent néanmoins.

Conclusion n° 3.3 : Il y a eu des progrès dans les capacités de fourniture de services de santé mais l'accès aux services de santé n'a pas progressé.

- L'appui européen en place pendant les dix dernières années a significativement contribué à l'amélioration de la disponibilité quantitative de services de santé en faveur des populations des régions les plus enclavées. Cependant, l'amélioration de la gestion des services de santé a été faible, et de fait l'amélioration de la disponibilité de services de santé n'a pas eu les effets escomptés sur l'utilisation de ces services par les populations les plus démunies. Le système n'a pas été suffisamment adapté au contexte socio-économique et culturel (ex. le contexte économique du milieu rural qui est essentiel pour un recouvrement des coûts).
- Même s'il a augmenté, le budget alloué par l'Etat pour financer le dispositif de santé reste insuffisant. La leçon est qu'il aurait fallu prévoir davantage d'accompagnement de la gestion des Centres de santé.

Conclusion n° 3.4 : Dans le domaine de la bonne gouvernance, les résultats, à ce jour, restent limités.

- Il y a eu assez peu d'ouverture démocratique, de progrès en matière de déconcentration des services de l'Etat ni de décentralisation, de recul significatif de la corruption, et de progrès sensibles dans le respect des droits de l'homme. Le secteur de la justice présente encore des faiblesses par rapport aux exigences des normes internationales.
- Les stratégies de la Commission européenne ont contribué à une participation accrue de la société civile aux activités de développement. En revanche, peu de progrès ont été enregistrés quant à la participation accrue de la société civile à la vie publique, et ce principalement du fait de l'absence de mise en place de la décentralisation.
- Une leçon généralisable est que la décentralisation aurait été indispensable pour pouvoir assurer l'entretien et donc la viabilité des infrastructures.
- Rien n'indique que la Commission européenne ait effectivement contribué avec ses appuis à réduire le phénomène de corruption encore omniprésent au Tchad.

Conclusion n° 4 : Malgré certains résultats significatifs, les objectifs globaux et spécifiques de la stratégie de coopération au développement n'ont été que partiellement atteints.

N°	Priorité	Force	Généralisation	Questions	Recommandations
4	xxx	xxx	Oui	QE 2 à 7, QE8, QE10	1, 2, 3, 4, 6

La leçon généralisable est que l'obtention de résultats sectoriels partiels ne garantit pas que les objectifs spécifiques ou globaux soient atteints. Cela renforce la conviction qu'il est nécessaire, dans la programmation, d'accorder une importance accrue aux engagements du Gouvernement et des autres partenaires, ainsi qu'aux risques et conditions associés à chaque programme ou projet.

Pour atteindre l'objectif global de développement économique et social durable et de réduction significative de la pauvreté, la stratégie devait permettre des progrès dans les domaines suivants⁸¹ :

Tableau 8 : Niveau d'atteinte des objectifs spécifiques de la stratégie de la coopération CE-Tchad

Objectifs de la stratégie	Niveau d'atteinte des objectifs
Revenus en milieu rural (4.1)	Peu d'impact
Conditions de vie en milieu rural (4.2)	Impact partiel
Stabilité macroéconomique (4.3)	Non acquise
Sécurité alimentaire (4.4)	Améliorée, mais reste fragile
Conservation de la biodiversité (4.5)	Début d'impact sur le développement durable et la réduction de la pauvreté en périphérie d'un Parc national
Intégration régionale (4.6)	Bases d'une intégration économique régionale améliorées

Par rapport aux **objectifs globaux** les principales conclusions de l'évaluation sont les suivantes :

- **Les objectifs globaux et spécifiques fixés n'ont été que partiellement atteints :** la **pauvreté** (surtout en milieu rural) n'a pas été réduite (80% de la population se situe encore en dessous du seuil de pauvreté et vit donc avec moins d'un dollar par jour) ; il n'y a pas eu de **développement social** notoire ; la plupart des **OMD** ne devraient pas être atteints (cf. réponses à QE3 et QE4) ; le boum pétrolier ne s'est pas traduit en **bénéfices** pour la population ; la **croissance économique** n'a pas été durable (cf. réponse à QE5) ; les progrès en termes de **bonne gouvernance** ne sont pas très visibles (sécurité, droits de l'homme, démocratie, justice, corruption, finances publiques, décentralisation) (cf. réponse à QE6) ; il n'y a pas eu d'avancées très significatives sur les thèmes transversaux sensibles tels que le **genre** (cf. réponse à QE9).
- **Sans intervention de la Commission européenne** la dégradation des conditions de vie aurait été encore plus forte. Cette conclusion subjective, résultant principalement des entretiens lors de la mission de terrain, s'applique surtout aux zones d'intervention de la Commission européenne ; il pourrait être excessif de l'extrapoler à l'ensemble du pays.

Conclusion n° 4.1 : Les interventions de la Commission européenne ont eu peu d'impact sur l'amélioration des revenus en milieu rural.

- Cette conclusion est importante car sans revenus la population rurale n'arrive pas à profiter des services sanitaires, à entretenir les points d'eau et à profiter des routes construites.
- Le **désenclavement** national interurbain et international permis par la croissance du réseau routier a eu peu d'effets sur les revenus en milieu rural car l'accès au réseau principal est limité et la production en milieu rural a peu évolué (ex. crise du secteur cotonnier).
- Certaines opérations dans le cadre des microréalisations ou financées à partir de lignes budgétaires spécialisées (ex cofinancement ONG) ou sur fonds STABEX (ex : filière DIHE : Algues – Spiruline) ont permis d'augmenter substantiellement les **revenus** de la population

⁸¹ Voir Annexe 2 : cadre logique de la stratégie, dernier niveau d'objectifs avant l'objectif global

dans certaines zones bien limitées. Globalement, cependant, du fait qu'elle s'est très peu engagé dans le développement de la productivité du milieu rural, la Commission européenne a apparemment eu **peu d'impact sur les revenus en milieu rural**.

- Les appuis à la politique sectorielle des transports et à la politique sectorielle de l'eau n'ont pas connu l'impact attendu en termes de développement d'un secteur de PME d'entretien du réseau routier et des équipements hydrauliques en milieu rural. A la fin de 2007, **un défi majeur demeure le développement des PME** des secteurs routier et hydraulique (cf. réponses à QE3 et QE4).

Conclusion n° 4.2 : L'impact des interventions de la Commission européenne sur l'amélioration des conditions de vie en milieu rural n'a été que partiel.

- En matière de **production agricole, gestion des ressources naturelles, activités génératrices de revenu**, la Commission européenne est peu intervenue en raison des interventions d'autres bailleurs déjà très présents (Banque mondiale, France, Allemagne). Ce choix a sans doute été une faiblesse des stratégies Commission européenne-Tchad de la période étudiée, corrigée depuis au 10^e FED.
- Les interventions dans le **secteur routier** ont partiellement contribué au désenclavement économique et social espéré du pays à travers une augmentation de la circulation et une diminution des coûts de transport entre les centres liés par les nouvelles routes (amélioration des conditions de vie des zones desservies).
- Les actions de la Commission européenne dans le **secteur de l'eau et de l'assainissement** ont amélioré de façon substantielle les conditions de vie des populations bénéficiaires - l'amélioration du taux de desserte en eau potable en milieu rural a permis de diminuer le temps passé par les femmes et les filles pour les corvées d'eau et donc amélioré leurs conditions de vie. Mais il n'y a pas eu d'intervention significative en assainissement rural⁸², ce qui diminue l'impact sur les conditions générales d'hygiène de la population.
- Le dispositif de gestion des points d'eau tel qu'il existe aujourd'hui présente peu de perspectives de **pérennité** sans volonté des acteurs et sans moyens dégagés à la hauteur des ambitions (cf. réponse à QE3).
- La situation sanitaire en milieu rural ne s'étant pas vraiment améliorée, il en a été de même pour la santé des populations rurales, et en particulier les femmes et les groupes les plus faibles. Les améliorations dans la fourniture des services de santé n'ont pas entraîné d'amélioration significative de la **santé des populations** les plus vulnérables (cf. réponse à QE4). Du fait que les moyens alloués par l'Etat au fonctionnement du système des soins décentralisé sont largement insuffisants, la **viabilité** des infrastructures mises en place n'est pas assurée.

Conclusion n° 4.3 : Les faibles progrès en matière d'amélioration des données macroéconomiques et d'amélioration de la bonne gouvernance et de la démocratisation, associées à l'aggravation de la situation politique du Tchad, n'ont pas permis de garantir une meilleure stabilité du pays.

- Concernant les finances publiques, les bailleurs de fonds, dont la Commission européenne, ont contribué à certaines mutations structurelles positives : introduction de la programmation budgétaire tri-annuelle, nouvelles méthodes de gestion, recours accru à l'informatique, réforme de la réglementation des marchés publics. En revanche, leurs interventions visant à assurer la **stabilité macro-économique** du pays ne se sont pas avérées efficaces.
- Même si la **gestion des finances publiques** a pu s'améliorer à certaines époques suite aux améliorations techniques apportées avec l'appui des financements des bailleurs, les améliorations en termes de transparence et de meilleure gestion financière n'ont pas été pérennes et les progrès enregistrés n'ont pas été durables.
- L'**impact** des interventions de la Commission européenne et des autres bailleurs en matière d'appui macroéconomique sur les secteurs économiques et sociaux prioritaires, en

⁸² Et pas davantage en milieu urbain

concordance avec les priorités de la SNRP, n'a pas été à la hauteur des espérances, dans la mesure où les pouvoirs publics qui, dans un premier temps, avaient fait un effort budgétaire en faveur de ces secteurs, ne l'ont pas poursuivi par la suite.

Conclusion n° 4.4 : Les interventions de la Commission européenne ont permis d'améliorer la sécurité alimentaire, mais celle-ci reste fragile.

- Les actions à partir de la ligne budgétaire sécurité alimentaire ainsi que l'aide d'urgence LRRD ont permis d'améliorer la sécurité alimentaire malgré les conditions précaires dans certaines zones. Celle-ci reste cependant fragile. En termes de stratégie, la question que l'on peut se poser est de savoir s'il était justifié de ne pas traiter le thème de la sécurité alimentaire plus explicitement dans les CSP et PIN 8^e et 9^e FED. Ce thème est dorénavant suffisamment bien traité dans le 10^e FED à travers son second secteur de concentration : « *développement durable : infrastructures et secteur rural* » qui vise notamment à « *améliorer les conditions de vie des groupes vulnérables en améliorant l'accès à l'eau potable et en réduisant l'insécurité alimentaire.* »
- La question est peut être de savoir si le fait de laisser la sécurité alimentaire aux lignes budgétaires et à DG ECHO a été une stratégie appropriée ? Les critiques sont venues avec la crise constatée en 2007/08.

Conclusion n° 4.5 : La conservation de la biodiversité a eu un début d'impact sur le développement durable et la réduction de la pauvreté.

- L'intervention dans la zone périphérique du PNZ en faveur du développement local (devant faciliter les retombées sur les populations de la place) est une réalité depuis la mise en place sur cofinancement CURESS II – PASILD de deux actions ONG. Le lien direct entre la conservation de la biodiversité au PNZ, d'une part, et le développement économique et social durable et la réduction de la pauvreté, d'autre part, apparaissant dans le schéma de la logique d'intervention de la Commission européenne au Tchad, a donc bien été établi.

Conclusion n° 4.6 : Les interventions de la Commission européenne ont jeté les bases d'une intégration économique régionale et mondiale.

- En matière de conduite des stratégies régionales de la Commission, il y a eu une évolution de l'approche sectorielle vers une approche plus intégrée avec plus d'attention pour les aspects institutionnels. Une autre évolution est l'importance des négociations en cours d'un APE Commission européenne-Afrique centrale qui constitue une partie significative de la récente politique de développement de la Commission européenne envers les pays ACP. Les interventions de la Commission européenne ont également aidé à jeter les bases du processus d'intégration régionale par la participation à la création d'un réseau de transport terrestre régional.
- Divers progrès (ex. développement du réseau routier qui a permis un désenclavement extérieur physique significatif) ont été enregistrés pour créer les bases modernes d'une intégration régionale mais ces progrès ont jusqu'à ce jour été freinés principalement par l'enclavement intérieur, les faibles capacités de production, l'environnement défavorable pour le développement des affaires, l'insécurité qui règne dans la région, et les moyens encore limités affectés par le Gouvernement du Tchad au processus d'intégration.

4.3 Thème 3 : Aspects opérationnels

Conclusion n° 5 : L'efficacité est variable selon les secteurs et programmes : la moitié des projets évalués ont une efficacité faible, les autres entre passable et bien. Les principales difficultés ont été l'insuffisance des ressources humaines (DCE, programmes et projets), la complexité des procédures FED, les coûts de transaction élevés.

N°	Priorité	Force	Généralisation	Questions	Recommandations
5	xx	xxx	Oui	QE 8, QE10	2, 4, 10, 11

- En matière de transport routier et eau & assainissement, globalement, compte tenu du contexte tchadien, l'efficacité est satisfaisante.
- De nombreuses lacunes caractérisent, cependant, la mise en place des ressources (en quantité, en qualité et aux moments prévus) pour la réalisation des objectifs prévus. Lorsque les projets ont été bien programmés, leur mise en œuvre soulève moins de difficultés.
- Bien que la cellule ACTION ait bien joué son rôle d'interface avec l'Ordonnateur national, il n'y a pas eu une bonne allocation entre les ressources et les résultats.
- Les modalités de financement n'ont pas toujours été optimales (en particulier l'appui budgétaire à la santé).

Conclusion n° 6 : Le manque d'un véritable mécanisme de coordination Etat – PTF limite l'impact des interventions.

N°	Priorité	Force	Généralisation	Questions	Recommandations
6	xx	xxx	Oui	QE10	10

- Il existe effectivement quelques mécanismes de coordination entre la Commission européenne, les Etats membres et les autres PTF, et entre les PTF, mais ces mécanismes sont insuffisants. Il manque encore un véritable mécanisme de coordination entre le Gouvernement et l'ensemble des PTF qui permettrait d'optimiser les interventions et leur impact.

Conclusion n° 7 : La visibilité de la Commission européenne est relativement forte. Cela facilite le dialogue avec l'ensemble des acteurs du développement. Toutefois la visibilité sur Internet pourrait être améliorée.

N°	Priorité	Force	Généralisation	Questions	Recommandations
7	xx	xxx	Oui	QE10	10

- La visibilité de la Commission européenne au Tchad est relativement forte, en raison de l'importance de son budget de communication et de la gamme de supports médiatiques. Cependant, des efforts restent nécessaires en ce qui concerne la visibilité des interventions de transport routier et la communication via Internet, qui vise le grand public en général (y compris les citoyens européens). D'autre part, la répartition des rôles entre la Commission européenne et les Etats Membres n'est pas suffisamment clairement expliquée au grand public.

Conclusion n° 8 : La valeur ajoutée de la Commission européenne est forte dans les deux secteurs de concentration : transport routier, E&A (capacité de mobilisation massive de dons, longue expérience de la Commission européenne Tchad, région, autres pays).

N°	Priorité	Force	Généralisation	Questions	Recommandations
8	xx	xxx	Oui	QE2, 3, 4	7, 8, 9

- La valeur ajoutée de la Commission européenne est forte dans chacun des trois secteurs de concentration FED (capacité de mobilisation massive de dons, expérience de la Commission européenne dans ces secteurs). Elle est moins manifeste dans les autres domaines. Dans le secteur de l'Eau potable, il y a eu une réussite à réunir les efforts de la Commission européenne avec celle de deux Etats membres.

5 RECOMMANDATIONS

Les recommandations sont structurées en trois clusters, selon les mêmes trois méta-thèmes retenus pour la structuration des conclusions: stratégie pays, appui aux politiques sectorielles, aspects opérationnels.

Elles sont classées selon leur niveau de priorité : 1 (haute priorité) ; 2 (moyenne priorité)

Les recommandations sont adressées principalement à la Commission européenne mais peuvent également intéresser, le cas échéant, les Etats membres ou les partenaires de la Commission. Certaines peuvent être mises en œuvre immédiatement. D'autres pourraient faire l'objet d'une réflexion à l'occasion de la revue à mi parcours du 10^e FED, prévue en 2010, et servir lors de l'instruction des nouveaux programmes.

5.1 Thème 1 : Stratégie pays

Le thème « stratégie pays » aborde les questions clés de la gouvernance, de la démocratisation du Tchad, de la Justice, de la consolidation de l'Etat de Droit, de la stabilisation du pays, de l'utilisation transparente des revenus du pétrole pour la lutte contre la pauvreté. En un mot la stratégie d'accompagnement de la sortie de crise interne/externe du Tchad.

Les recommandations prennent en compte la dimension politique pour appuyer un pays fragile nouvellement pétrolier (dans un contexte régional miné par la crise du Darfour), et proposer une "feuille de route" pour les réformes dans le domaine de la gouvernance. La question posée est de savoir comment orienter la coopération, avec quelles stratégies et quelles priorités ?

Recommandation n° 1 : Dans un contexte mouvant, avec persistance de la situation de crise et désengagement des bailleurs, affirmer la coopération Commission européenne-Tchad, mais en renforçant le niveau d'exigence vis-à-vis du pays (volonté politique, meilleure gouvernance). Développer une stratégie spécifique adaptée au contexte d'un pays fragile nouvellement pétrolier.

N° 1	Priorité : 1	Destinataires : Commission européenne (Siège et DCE), Etats membres
Application opérationnelle à court terme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appliquer au Tchad les principes pour l'engagement international dans les états fragiles et les situations précaires.⁸³ ▪ Poursuivre le dialogue politique pour aider le Tchad à participer à la résolution des conflits régionaux et aboutir à une paix durable. ▪ Développer la capacité de la Commission européenne en prospective et stratégie. En accord avec les Etats membres, établir plusieurs scénarios de l'évolution de la situation politique, économique et sociale de la sous-région en général et du Tchad en particulier, et, pour chacun de ces scénarios, définir une ligne de conduite. Envisager des programmes spécifiques financés sur la facilité stabilité. ▪ Il n'est pas opportun que la Commission européenne impose des sanctions au Tchad. En revanche, elle peut, dans le dialogue politique, faire preuve d'une grande fermeté. ▪ Dans ses appuis aux ministères, la CE devra faire la distinction entre les 	

⁸³ Rappel de ces principes : Prendre le contexte comme point de départ. Ne pas nuire. Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental. Accorder la priorité à la prévention. Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement. S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte. S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux. Agir vite mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite. Éviter de créer des poches d'exclusion (source : DCD/DAC(2007)29)

	<p>départements déjà fortement engagés dans la coopération au développement, et bien structurés (infrastructures, E&A) de ceux moins solidement engagés et qui auront besoin de plus de soutien de la part de la Commission européenne.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Revaloriser la place du sociologue (entre autres) dans la démarche de définition et conduite des programmes/projets, qui accorde une place trop importante à la dimension quantitative du développement (finances, indicateurs) au détriment des autres composantes culturelles et sociales : tous les obstacles réels à la diminution de la pauvreté doivent pouvoir être pris en considération.
Commentaire	La Commission européenne a intérêt à ce que le Tchad ne soit plus classé pays fragile, que la crise actuelle cesse et que le Tchad renforce ses relations avec l'Europe.
Origine	Conclusions n° 1, 2, 4

Recommandation n° 2 : Maintenir et encourager les orientations prises par le 10^e FED en matière de promotion de la bonne gouvernance, pour renforcer la cohésion sociale et l'efficacité des politiques. Traiter en première priorité le retour à une **paix durable**, en second les thèmes liés à l'**Etat de droit**, en troisième les thèmes liés à la **démocratisation**. Appuyer les efforts de lutte contre la corruption, appuyer la réforme de l'administration publique, favoriser les partenariats avec tous les acteurs, généraliser l'élaboration et la mise en œuvre de feuilles de route pour guider les interventions.

N° 2	Priorité : 1	Destinataires : Commission européenne (Siège et DCE)
Application opérationnelle à court terme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mieux traiter, de façon spécifique, opérationnelle et à part entière, avec des projets adaptés à définir, chacun des thèmes généralement couverts par le concept générique de bonne gouvernance, à savoir par ordre de priorité : <ol style="list-style-type: none"> 1. Retour à et maintien d'une paix durable, 2. Etat de droit : Justice, coopération judiciaire, droits humains, (dont droits de la femme, droits de l'enfant, droits des minorités), lutte contre la corruption, lutte contre la criminalité, gestion saine et transparente des finances publiques (dont affectation des ressources pétrolières), 3. Démocratie : élections démocratiques, décentralisation, développement local, renforcement de la société civile, gestion participative et protection de l'environnement, etc. ▪ Encourager et appuyer l'élaboration de « politiques nationales sectorielles + plans d'action » pour les secteurs les plus sensibles : justice, droits humains, etc., en application de la SNRP. ▪ Evaluer l'adéquation des instruments déjà en place sur ces thèmes et les remettre en cause le cas échéant. ▪ Appuyer les efforts menés pour lutter efficacement contre la corruption, en associant l'ensemble de la nation. ▪ Renforcer la fermeté de la Commission européenne vis-à-vis de ses interlocuteurs tchadiens en termes d'exigence de démocratisation, justice, etc., sans pour autant sacrifier les relations diplomatiques, par la mise en place d'un instrument de dialogue. ▪ Appuyer la réforme de l'administration pour accroître la performance et la transparence de la gestion du secteur public ; continuer d'appuyer le renforcement de l'assainissement des finances publiques par une meilleure maîtrise de la gestion des dépenses et des recettes, et la rationalisation du système de passation de marchés ; appuyer le 	

	<p>renforcement de la sécurité des personnes et biens ; le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire, de son efficacité et de son équité.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Favoriser un partenariat dynamique et responsable entre les secteurs public et privé, et la société civile. ▪ Le terme « bonne gouvernance » regroupant un ensemble de thèmes relevant d'autorités et d'analyses distinctes, la Commission européenne devrait avoir une ou plusieurs feuille(s) de route pour guider ses interventions dans chacun de ces domaines, en collaboration avec le Gouvernement du Tchad et les autorités responsables de chacun de ces domaines, ainsi qu'avec les Etats membres et les autres PTF.
Commentaire	<p>Dans le domaine de la bonne gouvernance les résultats, tels qu'ils apparaissent à ce jour, sont encore limités. Les actions prévues dans le cadre du 10^e FED en matière de gouvernance requièrent donc une attention toute particulière et un maximum d'engagement mutuel entre toutes les parties.</p>
Origine	Conclusions n°2, 4, 5

Recommandation n° 3 : En accord avec le 10^{ème} FED, appuyer et encourager le processus de décentralisation, sans lequel à l'échelle locale la durabilité des résultats des interventions n'est pas garantie, et se préparer à rapidement travailler avec les collectivités territoriales dès qu'elles auront été mises en place.

N° 3	Priorité : 1	Destinataires : Commission européenne (Siège et DCE)
Application opérationnelle à court terme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appui, dialogue et pression pour élections municipales et mise en place de Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD). ▪ Continuer d'encourager, comme le propose le 10e FED, toutes les actions en faveur de la valorisation du potentiel de croissance du secteur rural dans un contexte de la décentralisation. ▪ Encourager les approches territoriales (plan de développement urbain, plan de développement local/cantonal, schéma d'aménagement régionaux) et les approches sectorielles/intersectorielles. ▪ En cas d'élections municipales et de mise en place des CTD être prêt à fournir rapidement des appuis aux élus et nouveaux organes. ▪ Par exemple encourager une véritable politique globale de l'eau au Tchad, avec une approche tenant compte des caractéristiques hydrogéologiques du pays, de la configuration du territoire par bassins versants, etc. (idem pour une approche scientifique de la gestion des terres agricoles, l'utilisation des techniques de pointe en matière d'observation satellitaire, etc.). ▪ Encourager la réalisation du deuxième Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH2) dans les meilleurs délais. 	
Application opérationnelle à moyen terme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Face au désengagement de la coopération allemande, envisager de compléter, poursuivre ou démultiplier les programmes de développement rural décentralisé financés par celle-ci (profiter des concepts éprouvés, des partenaires formés, etc.) en vue de capitaliser la valeur ajoutée de la Commission européenne. 	
Commentaire	<p>Les axes stratégiques retenus pour le 10^e FED mettent l'accent sur la gouvernance locale, le développement durable, les infrastructures, le secteur rural. Toutes ces dimensions impliquent une attention accrue aux partenaires locaux et au développement local. La décentralisation et la mise en place des collectivités territoriales décentralisées sont des facteurs clé dans ce processus. Cela entraîne un rééquilibrage du réseau des</p>	

	<p>partenaires de la Commission européenne, avec davantage de poids et de responsabilité accordés aux acteurs locaux.</p> <p>La contribution de la Commission européenne au RGPH2, prévue au 10^e FED, devrait appuyer le développement par sa contribution à une meilleure connaissance des caractéristiques socio-économiques et démographiques de la population tchadienne.</p>
Origine	Conclusion n°4

Recommandation n° 4 : Appuyer le Tchad pour qu'à moyen terme (au-delà du 10^e FED) il puisse bénéficier d'**appuis budgétaires sectoriels avec** leurs avantages : meilleure efficacité de l'aide, meilleure appropriation, par le pays, du processus de développement.

N° 4	Priorité : 2	Destinataires : Commission européenne (Siège et DCE)
Application opérationnelle à court terme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurer un suivi rapproché et un meilleur contrôle de l'usage des fonds engagés par la Commission européenne, en appui aux finances publiques, à travers l'Unité de gestion du PAMFIP-FED. ▪ Renforcer l'appui-conseil au Gouvernement, en matière de finances publiques, en haute convergence avec les recommandations les plus récentes du FMI : placer les finances publiques de toute urgence sur une trajectoire d'évolution viable, réduire le déficit primaire non pétrolier, relever les recettes fiscales non pétrolières, juguler les dépenses, améliorer la perception de l'impôt, revoir les hypothèses trop optimistes sur l'évolution des prix du pétrole, etc.⁸⁴ Toutes ces mesures visent à aider le Gouvernement à rapidement réunir toutes les conditions qui permettront un nouveau recours à l'appui budgétaire. ▪ Encourager le Gouvernement à faire réaliser des documents de politique sectorielle (horizon 10 ans) pour tous les secteurs clés qui n'en disposent pas déjà. Pilotage du processus, harmonisation des méthodes d'élaboration de ces documents et suivi-conseil par la direction des études et de la planification du MEP. Toutes ces mesures visent à faciliter les futurs appuis budgétaires sectoriels. 	
Application opérationnelle à moyen terme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rechercher la diversification ainsi que des alternatives au Coton. 	
Commentaire	<p>Il est encore trop tôt pour savoir si les appuis du 10^e FED à travers le PAMFIP permettront des progrès significatifs en matière de finances publiques.</p> <p>La Commission n'a pas programmé d'appui budgétaire dans le 10^e FED parce que les conditions d'éligibilité ne sont pas réunies. Le CSP conserve toutefois la possibilité d'y revenir, dès que les conditions seront de nouveau en place. C'est en effet la modalité la plus adaptée du point de vue de la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'aide.</p>	
Origine	Conclusions n° 4 et 5	

⁸⁴ Source : Déclaration de la mission des services du FMI à l'issue des discussions relatives aux consultations de 2008 au titre de l'article IV avec le Tchad, Communiqué de presse n° 08/294 (F), 20 novembre 2008

Recommandation n° 5 : Accorder une place prioritaire aux questions transversales dans la mise en œuvre des programmes et projets, à tous les stades de cycle des programmes/projets.

N° 5	Priorité : 2	Destinataires : Commission européenne (Siège et DCE)
Application opérationnelle à court terme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mieux définir l'impact recherché auprès des groupes à faible poids social, par des indicateurs spécifiques. ▪ Dans les projets de transport routier, des études socio-économiques ciblées pourraient permettre de formuler des mesures d'accompagnement pour augmenter les bénéfices générés pour les femmes et les groupes à faible poids social. ▪ Attacher plus d'importance à l'environnement, d'une part en tant que question transversale (appui à la généralisation des études d'impact sur l'environnement de tous les programmes et projets) ; d'autre part en tant que secteur à part entière ; encourager la définition et la mise en œuvre d'une politique sectorielle de l'environnement au Tchad, ainsi que la prise en considération effective des questions environnementales à l'échelle régionale. Prendre en considération le profil environnemental pays (PEP) établi par la Commission européenne en 2006. 	
Commentaire	<p>Les questions transversales (genre, environnement, VIH-SIDA) n'ont pas reçu de la part de la Commission européenne toute l'attention qu'elles méritent, bien qu'il y soit systématiquement fait référence dans tous les documents de programmation et dans la plupart des documents de programme. Ces questions devraient dorénavant être traitées avec plus d'attention, plus de moyens, et des approches conceptuelles renforcées pour en bien cerner toutes les dimensions.</p>	
Origine	Conclusion n°4	

5.2 Thème 2 : Appui aux politiques sectorielles

Sous ce thème sont regroupées les recommandations pour renforcer l'impact et la cohérence entre instruments et secteurs.

Recommandation n° 6 : Renforcer l'appui au développement économique régional et renforcer l'appui au secteur privé, moteur du développement économique national : appui aux PME, à l'amélioration du climat des affaires, à la sécurisation juridique, à la lutte contre la corruption, à la normalisation, au renforcement des liens entre secteur public et secteur privé.

N° 6	Priorité : 2	Destinataires : Commission européenne (Siège et DCE)
Application opérationnelle à court terme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dialogue politique préalable pour aboutir à une pacification de la région. ▪ Subordonner le soutien multi-bailleurs à l'intégration économique régionale, à la pacification de la région. Déblocage des fonds par tranches, au vu des avancées mesurables par un système d'indicateurs objectifs de stabilité politique et de pacification, à définir. ▪ Soutenir le montage et la réalisation d'un programme multi-bailleurs d'appui à l'intégration économique régionale et mondiale de l'ensemble des pays membres de la CEMAC, dont le Tchad. ▪ Négocier un APE favorable à la région, en échange d'engagements fermes de normalisation de fin des conflits et preuves tangibles de progrès en matière de bonne gouvernance de la part de chacun des Etats concernés. Système d'indicateurs de suivi associés. ▪ Intégrer dans les programmes/projets liés à la bonne gouvernance des composants (sous-programmes) destinés à assainir/améliorer le climat des affaires. Cette dimension peut être prise en compte par divers 	

	<p>programmes ou projets (justice, renforcement du secteur privé, bonne gouvernance, normalisation, etc.).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aider à faire fonctionner les comités régionaux d'aménagement (CRA) et les comités départementaux d'aménagement (CDA). ▪ Soutenir le développement de PME de l'entretien routier, par un appui spécifique à ce type d'entreprise (juridique, formation, accès au crédit, accès aux intrants, etc.). ▪ Encourager la généralisation de la pratique du microcrédit (étude spécifique, soutien aux opérateurs). ▪ Envisager la privatisation de Coton Tchad.
Application opérationnelle à moyen terme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Soutenir le développement de PME dans le secteur E&A en encourageant la privatisation d'une partie des activités du secteur encore réalisées par des sociétés publiques. ▪ Veiller à une meilleure représentativité du secteur privé (société civile, syndicats, acteurs économiques) dans les réflexions sur la coopération économique entre l'Europe et le Tchad. ▪ Intégrer un volet recherche appliquée dans les programmes de développement rural, afin de développer les solutions techniques les plus adaptées au milieu physique et sociologique.
Commentaire	<p>Etant donné que les interventions de la Commission européenne ont eu peu d'impact sur les revenus ruraux, vu l'échec de la promotion des PME dans les secteurs E&A et Transport, le faible impact de l'intégration régionale jusqu'ici et la critique du secteur privé qui se sent délaissé par la Commission européenne, une plus forte orientation sur le développement économique et l'appui au secteur privé, au travers du secteur de concentration « développement durable –infrastructures et développement rural » du 10^e FED nous paraît envisageable et faisable.</p>
Origine	Conclusion n°4

Recommandation n° 7 : Renforcer la **durabilité** des interventions en matière de **transport routier**, faire du transport routier un levier de croissance et chercher toutes les **synergies** possibles avec les autres interventions en matière de développement rural. A terme, envisager un appui budgétaire sectoriel.

N° 7	Priorité : 2	Destinataires : Commission européenne (Siège et DCE)
Application opérationnelle à court terme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pour le 10^e FED, la hausse des ressources directes du FER (augmentation de la part revenant au FER de la taxe sur les carburants) et la prise en charge de l'entretien périodique sur les fonds pétroliers ou le budget de l'Etat devraient faire l'objet d'engagements clairs de la part de l'Etat, conditionnant, par exemple, la réalisation du tronçon Sahr-Abéché. ▪ Envisager temporairement l'augmentation des ressources du FER par des subventions étatiques, même si cette augmentation contrevient aux principes de FER de deuxième génération ; cela afin d'éviter qu'une part croissante de l'entretien soit financée en dehors du budget du FER (sur les fonds pétroliers ou le budget étatique), ce qui porte atteinte au positionnement de celui-ci. ▪ Renforcer le suivi du secteur routier en général (notamment en ce qui concerne les audits du FER) et la coordination des opérations des partenaires de développement. ▪ Renforcer ou améliorer le soutien à la politique de sécurité routière, à la politique de protection du patrimoine ainsi qu'à l'amélioration des processus de passation de marchés. 	

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Développer un système de transports routiers moins coûteux et plus efficace, clé du développement de l'agriculture tchadienne et de l'émergence d'un secteur secondaire et tertiaire performant en vue d'améliorer l'impact du secteur en matière de lutte contre la pauvreté. ▪ Renforcer la réalisation et le suivi des opérations d'entretien périodique et de réhabilitation sur le budget de l'Etat (prioritaire sur les pistes rurales du réseau secondaire). ▪ Envisager une intervention sur les pistes rurales/cotonnières directement connectées aux axes plus importants sur lesquels la Commission européenne intervient, un suivi sectoriel de la coordination des actions sur le réseau national et les pistes rurales, ainsi qu'une coordination renforcée avec les interventions dans le secteur du développement rural. ▪ Accorder une plus grande priorité aux actions qui permettent d'augmenter les impacts des interventions sur le désenclavement du pays, à savoir la facilitation du transit le long des corridors principaux et la réforme du secteur des transporteurs.
Application opérationnelle à moyen terme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A terme, lorsque que les conditions seront réunies, envisager un appui budgétaire sectoriel au sous-secteur transport routier.
Commentaire	Le développement du transport routier doit être mieux intégré dans la stratégie globale de développement du Tchad et de ses régions, particulièrement les régions rurales, et les conditions de sa durabilité doivent être réunies.
Origine	Conclusion n°3

Recommandation n° 8 : Prolonger l'appui au secteur **E&A** en synergie avec les autres interventions : renforcer l'assainissement, la durabilité, les liens avec le développement économique, l'aménagement du territoire, le développement local, la santé. Etablir une feuille de route pour le développement du secteur liant l'Etat et les bailleurs. A terme, envisager un appui budgétaire sectoriel.

N° 8	Priorité : 1	Destinataires : Commission européenne (Siège et DCE)
Application opérationnelle à court terme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un sérieux effort d'Information – Education – Communication (IEC) est à entamer dans le domaine de l'assainissement et spécifiquement de la promotion des latrines. ▪ Dans le cadre du 10^e FED, SC n°2, qui prévoit d'apporter un appui soutenu au développement des infrastructures au Tchad, affirmer la volonté politique de soutenir le secteur E&A et de mettre l'accent sur la durabilité des investissements engagés (moyens d'entretien, éducation). ▪ La mise en place d'une feuille de route, d'un plan d'actions exigeant en moyens humains et financiers et l'expression d'une volonté politique par le Gouvernement tchadien sont indispensables. 	
Application opérationnelle à moyen terme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A terme, lorsque les conditions seront réunies, envisager un appui budgétaire sectoriel au sous-secteur E&A. 	
Commentaire	S'inscrit dans la volonté de faire des infrastructures des leviers de croissance économique et sociale (i) en couvrant de façon optimale l'ensemble du territoire ; (ii) en tenant compte de la répartition géographique de la population ; (iii) en tenant compte du potentiel de développement de chaque région.	
Origine	Conclusion n°3, QE 3	

Recommandation n° 9 : En matière de **santé**, poursuivre l'appui tel que prévu au 10^e FED : renforcement institutionnel, formations au sein des établissements, politique de distribution des médicaments, appui au couple mère-enfant. **Aligner** l'appui au secteur santé avec la nouvelle politique nationale de la santé récemment approuvée.

N° 9	Priorité : 2	Destinataires : Commission européenne (Siège et DCE)
Application opérationnelle à court terme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alignement avec la nouvelle politique nationale de la santé : i) améliorer l'efficacité du système de santé ; ii) améliorer l'accès aux services et la qualité de prestation des soins ; iii) réduire la mortalité et la morbidité liées aux problèmes prioritaires de santé de la population, en général, et de la mère et de l'enfant, en particulier. ▪ Mettre l'accent sur la prise en compte des spécificités des zones de faible densité et à population majoritairement nomade (carte sanitaire, couverture géographique en centres de santé). ▪ Etude socio-économique sur les pratiques familiales en matière de santé en milieu rural et adaptation de l'offre aux besoins effectifs. ▪ Politique de sécurité sociale et de répercussion des coûts de la santé par rapport aux moyens financiers effectifs des populations. ▪ Prise en compte des spécificités de l'offre de soins en place, aux populations des zones en situation de conflit (par ONG internationales). ▪ Appui à la recherche de synergies entre médecine traditionnelle et médecine moderne. 	
Commentaire	Même si la santé cesse dans les prochaines années d'être un secteur de concentration du FED, il est indispensable de bien achever toutes les actions déjà engagées dans ce domaine.	
Origine	Conclusion n°3, QE 4	

5.3 Thème 3 : Aspects opérationnels

Recommandation n° 10 : Chercher à augmenter l'efficacité de l'aide en améliorant les pratiques de définition des besoins de gestion-suivi. La nouvelle SNRP est le document d'orientation sur lequel doivent s'aligner l'ensemble des partenaires au développement.

Mettre en œuvre les engagements de la **Déclaration de Paris** : veiller à l'appropriation du processus de développement par tous les acteurs ; accompagner l'Etat dans son rôle de coordonnateur, pour améliorer la coordination des PTF ; renforcer le système d'évaluation des résultats (ROM), en particulier les indicateurs de suivi-évaluation de la pauvreté et les indicateurs de développement économique durable.

N° 10	Priorité : 1	Destinataires : Commission européenne (Siège et DCE)
Application opérationnelle à court terme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concentrer l'attention sur les résultats et mettre en place les capacités nécessaires à l'évaluation des progrès accomplis. ▪ Veiller à l'appropriation et s'assurer que le pays, y compris les acteurs de la société civile, soit associé à la conception et à la mise en œuvre des initiatives. ▪ Privilégier l'action collective qui mette à profit l'avantage comparatif de chaque partenaire. ▪ Prêter attention à la situation précaire du Tchad, où une aide durable, harmonisée et coordonnée est essentielle. ▪ Améliorer la coordination en suscitant l'organisation par le Gouvernement de rencontres régulières de tous les PTF. 	

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accompagner l'Etat dans son rôle de coordonnateur, sans se substituer à lui. ▪ Soutenir le développement de système d'indicateurs. La mise en place récente d'un système d'indicateurs de suivi de la réduction de la pauvreté devrait permettre à l'avenir une réelle mesure des progrès accomplis d'année en année. De même les indicateurs de développement économique et social durable permettront à l'avenir d'apprécier l'impact effectif de l'appui macroéconomique.
Application opérationnelle à moyen terme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si la coopération allemande se retire effectivement (2011) la CE pourrait envisager de prendre sa relève en poursuivant ses actions (développement rural, hydraulique villageoise) dans les zones Mayo Kebbi et Ouaddaï-Biltine. ▪ Encourager le renforcement des mécanismes d'évaluation conjointe (Gouvernement, PTF) de l'efficacité, l'impact et de la valeur ajoutée de la coopération. ▪ Harmoniser la programmation des bailleurs (document de stratégie pays, PIN, nomenclatures) avec la programmation de l'Etat pour un langage commun et une transition plus facile vers la prise en compte par le budget de l'Etat des processus initiés par un programme.
Commentaire	<p>L'évaluation a conclu à une efficacité moyenne de la mise en œuvre des stratégies de la Commission européenne. Il s'agit de renforcer cette efficacité par une meilleure appréciation des capacités locales, un meilleur dimensionnement des programmes et projets, une valeur ajoutée plus élevée, l'application systématique du principe de la subsidiarité et de l'ensemble des recommandations de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.</p> <p>La Commission européenne étant le principal bailleur et chef de file dans plusieurs secteurs, elle a une responsabilité particulière dans la recherche d'une meilleure coordination des bailleurs.</p>
Origine	Conclusion n° 5, QE 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10

Recommandation n° 11 : Renforcer l'efficacité de l'aide. Au niveau Commission européenne : poursuite de la simplification (en cours) des procédures. Au niveau DCE : meilleur dimensionnement des programmes/projets ; renforcement des effectifs et des moyens de suivi ; valeur ajoutée plus élevée ; plus de recours à l'expertise locale ; application du principe de subsidiarité ; organisation de formations externes au contenu de l'accord de Cotonou, au cycle du projet et aux procédures FED

N° 11	Priorité : 1	Destinataires : Commission européenne (Siège et DCE)
Application opérationnelle à court terme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ S'inspirer des meilleures pratiques d'autres évaluations pays concernant les outils à mettre en œuvre et les instruments de coopération à utiliser. ▪ Face à la faible capacité des structures locales, dimensionner les programmes et projets de manière plus réaliste en termes de temps, de résultats attendus et de moyens à mobiliser. ▪ Eviter d'avoir un trop grand nombre d'objectifs spécifiques et un découpage trop important en programmes en, sous-programmes, activités détaillées, etc., qui pourraient faire perdre de vue l'unité du programme et ses composants essentiels. Ne pas cumuler trop d'actions de nature différente dans un même programme. ▪ Favoriser la participation d'experts locaux dans les projets ; éviter le déploiement de programmes Commission européenne en substitution d'activités qui pourraient être conduites directement par la partie 	

	<p>tchadienne, seule ou avec un appui léger.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Accroître le portefeuille de projets/programmes confiés à des organismes locaux qui aient une bonne connaissance des réalités du terrain. ▪ Organiser régulièrement des formations aux procédures financières du FED au sein des ministères et des autres structures bénéficiaires directes de l'aide. ▪ Créer, au sein de la DCE un département spécifique : archivage, mémoire collective, accès permanent à l'information, tous secteurs confondus. ▪ S'assurer que toutes les pré-conditions sont effectivement réunies avant d'exécuter un programme ou un projet et donc qu'aucun projet hors normes ne pourra voir le jour. ▪ Mettre en place un partenariat stratégique crédible avec les partenaires nationaux, supposant un engagement effectif de chacun dans la réalisation des résultats envisagés et une « rigueur constructive » dans le suivi des engagements de chacun. S'assurer que le contrôle des UGP par l'ON est effectif et régulier. ▪ Décourager le recours aux avenants lorsque les résultats attendus n'ont pas été atteints. ▪ Résister à toutes les pressions pour engager des programmes ou projets dont la probabilité de réussite n'est pas avérée.
<p>Application opérationnelle à moyen terme</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mettre l'accent, dans les différentes approches/ instruments, sur la viabilité des résultats au-delà de l'appui de la Commission européenne, et intégrer une période de transition suffisamment longue pour finaliser tous les résultats et assurer que la transition soit complète. ▪ N'envisager de passer à l'aide budgétaire, qui devrait permettre un meilleur suivi-contrôle des résultats des interventions, que lorsque le Tchad aura fait la preuve de l'assainissement et de la transparence des finances publiques.
<p>Commentaire</p>	<p>L'évaluation a conclu à une efficacité très moyenne de la mise en œuvre des stratégies de la Commission européenne. Il s'agit de renforcer cette efficacité par une meilleure appréciation des capacités locales, un meilleur dimensionnement des programmes et projets, une valeur ajoutée plus élevée, l'application systématique du principe de la subsidiarité.</p> <p>La Commission européenne étant le principal bailleur et chef de file dans plusieurs secteurs, elle a une responsabilité particulière dans la recherche d'une meilleure coordination des bailleurs.</p> <p>Les résultats moyens en termes d'efficacité et d'efficacité s'expliquent en grande partie par des dysfonctionnements de la chaîne des responsabilités, à divers niveaux (études préalables, choix de l'unité de gestion, choix des entreprises, faiblesse de l'AT, suivi du maître d'œuvre, etc.).</p>
<p>Origine</p>	<p>Conclusion n°5</p>

5.4 Les trois recommandations les plus importantes

Les trois recommandations les plus importantes sont les trois premières :

1. Dans un contexte mouvant, avec persistance de la situation de crise et désengagement des bailleurs, affirmer la coopération Commission européenne-Tchad, mais en renforçant le niveau d'exigence vis-à-vis du pays (volonté politique, meilleure gouvernance). Développer une **stratégie spécifique** adaptée au contexte d'un **pays fragile nouvellement pétrolier**.
2. Maintenir et encourager les orientations prises par le 10^e FED en matière de promotion de la **bonne gouvernance**, pour renforcer la cohésion sociale et l'efficacité des politiques. Evaluer les instruments en place et les réorienter si besoin. Appuyer les efforts de lutte contre la corruption, appuyer la réforme de l'administration publique, favoriser les partenariats avec tous les acteurs, généraliser l'élaboration et la mise en œuvre de feuilles de route pour guider les interventions.
3. En accord avec le 10^e FED, appuyer et encourager le processus de **décentralisation**, sans lequel à l'échelle locale la durabilité des résultats des interventions n'est pas garantie, et rapidement travailler avec les collectivités territoriales dès qu'elles auront été mises en place.

Ces recommandations ne sont pas d'ordre technique mais plutôt d'ordre politique. Elles impliquent simultanément la mobilisation des responsables de la Commission européenne et du pays ainsi que la participation des populations visées, à travers leurs représentants nationaux et locaux. C'est seulement via cette mobilisation et une forte volonté politique de renforcer la gouvernance, à tous les niveaux, que des progrès durables pourront être accomplis, en termes de restauration de la paix et de développement du Tchad. Si ces recommandations sont effectivement appliquées, il y a de fortes chances que les autres recommandations, plus techniques, s'imposent à tous comme des évidences.