



TCHAD



RAPPORT D'EVALUATION A MI-PARCOURS DES PERFORMANCES DU DU PROGRAMME-PAYS (2012-2015)



Version Finale

Septembre 2014 N'Djaména Consultants Bouréima
GNALIBOULY DICKO (Chef d'Equipe) Romain Guéléo
NDOUBA, Daniel ADOUMBAYE, César Baïra DERRING
et ABDEL-HAMID MAHAMAT ALI

RAPPORT D'EVALUATION A
MI-PARCOURS DES PERFORMANCES DU
PROGRAMME-PAYS (2012-2015)

Sommaire

Liste des abréviations et acronymes	2
Résumé exécutif	5
Introduction	11
I. Méthodologie	12
II. Description du programme et contexte	13
2.1. Description du Programme	13
2.2. Contexte général d'évolution du Programme	14
III. Résultats de l'évaluation	17
3.1. Analyse des performances du programme	17
3.1.1. Pertinence des objectifs et programmes	19
3.1.2. Résultats obtenus au regard des objectifs programmés par axe	20
3.1.3. L'efficacité dans la mise en oeuvre du CPAP	25
3.1.4. L'efficacité dans la mise en oeuvre du CPAP	25
3.1.5. Effets des programmes et projets selon les axes du CPAP	28
3.1.6. Durabilité des programmes et projets du CPAP	30
3.1.7. Adéquation des allocations avec les prévisions du CPAP	30
3.2. Analyse de la gestion du Programme	31
3.2.1. Qualité des documents au regard de l'orientation vers les résultats	31
3.2.2. Analyse des modalités d'exécution DIM et NIM	32
3.2.3. Qualité du suivi-évaluation et efficacité de l'appui de l'agence et du bureau PNUD	34
3.2.4. De la qualité et l'efficacité de la gestion financière, de son suivi, de la production de rapports et l'utilisation d'ATLAS	35
3.2.5. Efficacité de la stratégie de mobilisation des ressources en faveur des thèmes de concentration du Cadre de Coopération	37
3.2.6. Progrès réalisés dans l'organisation du bureau	38
3.2.7. Qualité et efficacité du partenariat instauré par le PNUD autour du Programme	39
IV. Forces, faiblesses et défis	41
4.1. Les forces du programme CPAP	41
4.2. Les faiblesses du programme	42
4.3. Les défis	44
V. Recommandations	44
5.1. Recommandations au Gouvernement	44
5.2. Recommandations au PNUD	45
Conclusion	46
Annexes	47
Annexe 1 : Termes de référence	47
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées	55
Annexe 3 : Liste des documents consultés	60
Annexe 4 : Guide d'entretien pour focus group bénéficiaires	60

Liste des tableaux et Graphique

Tableau 1 : Liens entre le CPAP, le Cadre Intérimaire, le PND et les OMD.....	18
Tableau 2 : Niveau de réalisation des indicateurs de résultats.	22
Graphique Niveau de réalisation des indicateurs de résultats.....	24
Tableau3 : Etat des Mobilisations et des Dépenses à mi-parcours	28
Tableau 4 : Etat des Dépenses à mi-parcours	33
Tableau 5 : Forces et faiblesses des modalités d'exécution DIM et NIM.....	36
Tableau 6 : Etat des Dépenses en 2012	39
Tableau 7 : Etat des Dépenses en 2013	39
Tableau 8 : Etat des Dépenses à mi-parcours selon les thèmes de concentration.....	39
Tableau 9 : Mobilisation des Ressources à mi-parcours par axe	41

Liste des abréviations et acronymes

ADH	Association des Droits de l'Homme
AGR	Activités Génératrices de Revenu
APT-EMF	Association des Professionnels Tchadiens des Etablissement de Micofinance
AWP	Annual Work Plan
AGIM	Agency Implementation ou modalité de réalisation par une Agence des Nations Unies
BPE	Bureau Permanent des Elections
CEE	Crédit Epargne et Education
CPAP	Plan d'Action du Cadre de Coopération
CNC	Conseil National de Coordination
COFEMAK	Coopérative des Femmes du Mandoul pour le Promotion du Karité
CENI	Commission Electorale Nationale Indépendante
CNDH	Commission Nationale des Droits Humains
CNLS	Conseil National de Lutte contre le Sida
CNUCC	Convention des Nations Unies contre la Corruption
CONSAHDIS	Commission Nationale de Soutien aux Activités Humanitaires et au Détachement Intégré de Sécurité
CPN	Consultation Périnatale
CRLS	Conseil Régional de Lutte contre le Sida
CSEPP	Cellule de Suivi-Evaluation des Programmes et Projets
CTA	Combinaison Thérapeutique à base d'Artémisinine
CTP	Conseiller Technique Principal
DIM	Exécution Directe
DIS	Détachement Intégré de Sécurité
DHD	Développement Humain Durable
DPHR	Détachement pour la Protection des Humanitaires et des Réfugiés
DPLM	Direction Pour la Lutte contre la Maladie
DREPCI	Délégation Régionale de l'Economie, du Plan et de la Coopération Internationale
DSR	Délégation Sanitaire Régionale
EDIC	Etude Diagnostique pour l'Intégration du Commerce
EMF	Etablissement de Micro Finance
ERBM	Expanded Result-Based Management
FAO	Fonds des Nations Unies pour l'Agriculture
GAR	Gestion Axée sur les Résultats
G7+	Pays les plus développés
GIZ	Coopération allemande
HACT	Modalité harmonisées de transfert des ressources
HCD	Haut Comité de la Décentralisation

MCD	Médecin Chef de District
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MICS	Enquêtes à Indicateurs Multiples par Grappes (en anglais)
MINURCAT	Mission de Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad
MILD	Moustiquaire Imprégné d'Insecticide de Longue Durée
MIS	Enquête à Indicateurs Multiples (en anglais)
MSP	Ministère de la Santé Publique
NIM	(Exécution Nationale)
NU	Nations Unies
OHDU	Observatoire de l'Habitat et du Développement Urbain
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
ONG	Organisation non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUFEMMES	Organisation des Nations Unies pour les Femmes
ONUHABITAT	Agence des nations Unies pour l'Habitat
ONUSIDA/ UNAIDS	Organisation des Nations pour la lutte contre le Sida
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale pour la Santé
OSC	Organisations de la Société Civile
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PAR	Portefeuille A Risque
PARPIA	Projet d'Appui à la Réduction de la Pauvreté et l'Insécurité Alimentaire
PARSEC	Promotion et Appui au Réseau des Coopératives d'Epargne et de Crédit
PANA	Plan d'Action National d'Adaptation
PAPP/CPAP	Plan d'Action du Programme Pays
PDI	Personnes Déplacées Internes
PIB	Produit Intérieur Brut
PID	Pulvérisation Intradomiciliaire
PND	Plan National de Développement
PNG	Politique Nationale Genre
PNSA	Programme National de Sécurité Alimentaire
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PP	Principes de Paris
PRAJUST	Programme d'Appui à la Justice
PRET	Programme de Relèvement à l'Est
PSN	Plan Stratégique National
PTA	Plan de Travail Annuel
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PTFM	Plateforme Multisectorielles
PVVIH	Personnes Vivant avec le VIH
RBM	Roll Back Malaria
RCA	République Centrafricaine
ROAR	Rapport Annuel Axé sur les Résultats
RPU	Revue Périodique Universelle
RRF	Cadre des Résultats et des ressources
RSS	Réforme du Secteur Sécuritaire
SEN/CNLS	Secrétariat Exécutif National du Comité National de Lutte contre le Sida
SER/CNLS	Secrétariat Exécutif Régional du Comité National de lutte contre le Sida
SIG	Système d'Information et de Gestion
SNMF	Stratégie Nationale de Micro Finance
SNRP	Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté

SNU	Systeme des Nations Unies
SOPROFIM	Société de Promotion Foncière et Immobilière
TDR	Test de Dépistage Rapide
TdR	Termes de Référence
TIC	Technologie de l'Information et de Communication
TPI	Traitement Préventif Intermittent
TVA	Taxe de la Valeur Ajoutée
UA	Union Africaine
UE	Union Européenne
UGP	Unité de Gestion des Projets
UCEC	Union des Coopératives d'Epargne et de Crédit
ULD	Unités Locales de Décentralisation
UNCDF (FENU)	Fonds d'Equipements des Nations Unies
UNDAF	Plan Cadre d'Assistance des Nations Unies au Développement
UNDESA	Département des Affaires Economiques et Sociales des Nations Unies
UNDG	Groupe des Nations Unies pour le Développement
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la Population
UNICEF	(Fonds de nations Unies pour l'Enfance)
VIH	Virus Immuno déficitaire Humain
SIDA	Syndrome Immuno Déficitaire Acquis
VNU	Volontaires des Nations Unies

Résumé exécutif

Le présent rapport présente les résultats de l'évaluation à mi-parcours du CPAP 2012-2015 et couvre les périodes 2012 et 2013. Cette évaluation commanditée par le PNUD et le Gouvernement du Tchad a été menée entre le 10 décembre 2013 et le 18 février 2014 par une équipe pluridisciplinaire composée de cinq (05) experts (un international et quatre nationaux tchadiens). Elle vise à revisiter le Plan d'Action du Programme de Pays (CPAP) 2012-2015 pour en mesurer les performances par rapport aux objectifs initialement fixés et aussi y apporter les correctifs éventuels nécessaires dans les objectifs du Cadre de coopération et/ou dans les activités programmées.

L'évaluation a permis de faire une analyse des performances du programme et des problématiques liées à la gestion du CPAP.

Au niveau des performances, l'évaluation a confirmé la pertinence du programme sur la base de sa concordance avec les différents cadres de développement en cours dans le pays, notamment la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté II et le Cadre opérationnel d'assistance au développement intérimaire des Nations Unies au Tchad (2012-2013). Il se dégage aussi une grande pertinence par rapport aux besoins réels des cibles bénéficiaires des actions.

Au regard des objectifs programmés et des résultats atteints, les résultats des investigations sur le terrain montrent que les Plans de Travail Annuel (PTA) programmés ont été réalisés. Il est également à relever que la mise en oeuvre du CPAP a fait l'objet de réajustements et d'activités nouvelles exécutées en dehors des PTA formulés (CNLS, Programme de Renforcement des Services Judiciaires, des Droits Humains et de l'équité du Genre, etc.). Ces circonstances rendent souvent difficile l'évaluation de l'efficacité des projets et programmes. Néanmoins, les niveaux des réalisations sont à hauteur d'attente.

Pour les années 2012 et 2013, les indicateurs cibles ont été atteints pour l'ensemble des axes à 56,38% par rapport aux objectifs visés en 2015. Et cela pour une durée d'une année et demie de mise en oeuvre effective. C'est un très bon niveau, voire exceptionnel, vu les contraintes fréquemment évoquées comme le retard dans le démarrage des activités et la lenteur dans la mise à disposition des fonds aux équipes de mise en oeuvre. Les différents axes, selon les données recueillies ont tous atteint de hauts niveaux dans l'atteinte des indicateurs. Les indicateurs ciblés ont été atteints à 60% pour la Gouvernance économique. L'axe Environnement, Energie et Développement du capital humain est 49,44% de l'atteinte de ses indicateurs cibles. La Gouvernance Démocratique à 54,62% et l'axe Consolidation de la Paix et Transition (Résilience) à 62,17%.

Sur la base des documents financiers mis à la disposition de l'équipe, il ressort que pour les programmes et projets des quatre axes, il a été alloué en termes de budget approuvé USD **18 263 629** pour une dépense totale d'USD **12 970 765** soit un taux d'exécution de **71,0%**. Par ailleurs, les ressources prévisionnelles inscrites dans le Plan d'Action du Programme Pays 2012-2015 sont estimées à un montant total d'USD **72 000 000**. Mais, au cours des années 2012 et 2013, il n'a été mobilisé et alloué que USD **18 263 629** soit seulement **26,1%**. Les mobilisations externes au PNUD représentent environ 50% de ce montant. Les sources documentaires mis à notre disposition ne traitent ni des sources de financement, ni des montants par bailleurs, ni encore des thématiques pour lesquelles ces financements ont été consentis.

En relation avec l'atteinte des objectifs, les éléments d'efficacité, d'efficience, d'effets et de durabilité des actions engagées ont été identifiés, analysés et présentés.

L'analyse de la gestion du programme a traité de la qualité des documents des projets et programmes, les modalités d'exécution, le suivi-évaluation et les appuis des agences d'exécution et le bureau PNUD, la gestion financière, la stratégie de mobilisation des ressources, l'organisation du bureau et le partenariat développé par le PNUD autour des activités de développement. Dans chacun des thèmes traités, l'analyse a été axée sur les questions d'évaluation contenues dans les TdR pour en apporter des réponses découlant des faits constatés.

▪ Les forces du programme CPAP

Les principales forces reconnues au Programme sont :

- La première et principale force du CPAP est le PNUD lui-même et son expérience reconnue en appui aux questions de développement. Les acteurs à tous les niveaux et à l'unanimité reconnaissent au PNUD une certaine autorité morale et des avantages comparatifs sur les plans politique, du développement humain et de la gouvernance. La place importante du PNUD s'est confirmée avec sa participation active à la formulation des différentes stratégies (SNRP I et II), la Stratégie nationale de bonne gouvernance (SNBG), la PNG, la SNVBG et le PND en 2013. Le PNUD a été impliqué dans les exercices participatifs de formulation des documents gouvernementaux d'orientation. De nombreuses initiatives prises dans le domaine des conseils aux autorités et de dialogue de politiques attestent de la capacité et de la pertinence des interventions du PNUD dans les activités en amont, d'appui à la formulation de politiques et de stratégies et en aval dans leur suivi et évaluation ;
- Une autre force importante du CPAP est qu'il est en conformité avec les priorités du développement du pays et qu'il contribue à l'atteinte des objectifs fixés dans le Plan National de Développement (2013-2015), cadre de référence pour le développement économique et social du pays
- Les principes de base de sa formulation/élaboration et mise en œuvre aussi constituent un moment fort, parce qu'ils associent le Gouvernement et les autres partenaires au développement et prennent en compte :
 - ◆ La participation des acteurs nationaux;
 - ◆ Le renforcement des capacités techniques de gestion du développement de tous les partenaires nationaux et locaux associés aux projets;
 - ◆ l'amélioration de l'absorption de l'aide extérieure;
 - ◆ l'instauration de la contrepartie du Gouvernement dans le financement des activités ; et l'instauration des mécanismes d'exécution et de suivi régulier des progrès dans la mise en œuvre;
- Par ailleurs, l'intervention du PNUD s'inscrit dans le cadre d'un appui coordonné des partenaires internationaux au gouvernement pour la réalisation des OMD (objectifs de développement du millénaire) en vue de la réduction de la pauvreté;
- La disponibilité des indicateurs de résultats à travers le Cadre des résultats et d'allocation des ressources, pour des actions réalisés dans le cadre de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) ;

La possibilité de compter sur un mécanisme de suivi-évaluation performant. Avec l'opérationnalisation d'outils modélisés comme le Bilan Commun du Pays, Plan de Gestion du Bureau, Plan de travail annuel, un service central dédié aux tâches de suivi-évaluation des projets et programme, la planification et le suivi sont en principe facilités. Tous ces instruments permettent, s'ils sont effectivement utilisés, d'avoir un

« instantané » sur la performance du programme en même temps que le progrès effectué dans l'accomplissement des activités ;

- Les audits, aussi bien du Bureau que des projets/programmes, ont été réalisés régulièrement selon les procédures établies. Les résultats et le suivi de l'exécution des recommandations ont été partagés aussi bien avec les partenaires gouvernementaux que le Siège.

▪ Les faiblesses

Les faiblesses suivantes sont ressorties au cours de l'évaluation.

- L'absence d'un document global de projet dans lequel sont consignées toutes les composantes, les activités par composante, les résultats attendus, les responsables de l'exécution de chaque activité, le planning d'exécution, les ressources allouées ainsi que les indicateurs de performance quantifiables et ce, année par année. Une telle approche facilite la supervision et le suivi de l'exécution du Projet et offre une meilleure visibilité de l'état d'avancement des activités.

Les PTA ne développent pas clairement les aspects liés à la démarche méthodologique pratique et aux mécanismes de suivi-évaluations au cours de l'exécution.

- Le non respect des modalités d'exécution des projets telles que consignées dans les documents conventionnels (PRODOC, PTA) ;
- La faible utilisation des outils et mécanismes de gestion des projets (comité de pilotage, tripartite, etc.) prévus dans les règles et procédures du PNUD a induit un déficit de communication entre le Gouvernement et le PNUD. Aucune tripartite n'a été tenue en 2012, alors que celle-ci doit servir de cadre d'orientation et de décision des parties prenantes. Cette situation est valable pour les Comités de Pilotage qui se sont tenus très peu. Les missions conjointes ne sont organisées que dans le cadre des projets d'urgence humanitaire (PRET, DIS). Il en est souvent résulté de cette situation un allongement de la durée des projets, des décisions importantes concernant la conduite des projets (révisions budgétaires, prolongation/extension des contrats) parfois sans que les différentes parties en soient avisées ou n'aient marqué leurs accords en particulier, le gouvernement ;
- Le déficit dans la coordination conjointe avec la Partie Nationale : plusieurs concertations et interrelations techniques avec les sectorielles, mais peu de coordination et de concertation stratégique avec le Ministère de l'Economie du Plan et de la Coopération Internationale sur les aspects de politiques et de gestion Stratégique du Développement ;
- Les rapports d'activités périodiques (trimestriels) sont produits par les coordonnateurs des projets, mais ne sont pas consolidés, ni partagés avec les partenaires ;
- Les structures des projets sont pour la plupart situées dans l'enceinte du PNUD. Ce qui ne permet pas une interaction soutenue avec les structures nationales. De ce fait la question de l'impact et de la durabilité des acquis des projets pose problèmes en raison du déficit d'appropriation et d'implication de la partie nationale que cette situation engendre ;
- S'il est vrai que l'implantation des projets dans l'enceinte des locaux du PNUD et la forte place de l'assistance technique ne favorisent pas une réelle appropriation nationale, il faudra également ajouter les dysfonctionnements internes des institutions nationales/bénéficiaires

- Le manque d'infrastructures (dont les locaux), la mobilité et la démotivation de certains fonctionnaires de l'Etat, le déficit de formation et de capacités sont autant des facteurs qui limitent la performance des projets ;
- Le Ministère coordonnateur qui est celui du Plan assure difficilement son rôle de « tutelle » en termes de leadership, d'arbitrage et de ciblage d'actions, de la qualité de l'assistance technique et de partage d'informations avec les Ministères sectoriels;
- La faible effectivité de Suivi et Evaluation du CPAP en l'absence de capacités internes et d'un appui à la Cellule de Suivi et Evaluation (peu de visites conjointes, absence de concertation PNUD/Partie Nationale sur la mise en œuvre du CPAP....) font que les projets sont peu ou mal suivis. L'Equipe de la Revue à mi-parcours a noté que le Bureau est censé utiliser des outils de planification standards pour le suivi-évaluation. Cependant, le suivi-évaluation des activités du programme manque d'équipe structurée et adéquate. Le dispositif de « point focal » assuré par l'UPS est visiblement insuffisant pour assurer un bon suivi-évaluation de l'ensemble des programmes et projets. L'opérationnalisation de la fonction de suivi S&E au sei du Bureau du PNUD serait toute récente.
- Le principal goulot d'étranglement qui aura affecté les résultats du programme, concerne la lourdeur des procédures du PNUD (selon ses partenaires de la partie gouvernementale) dans le traitement des requêtes de financement, ce qui provoque souvent des retards dans la mise en œuvre des activités programmées ;
- Il y a également la faible coordination des partenaires engagés dans le cofinancement des projets, tout comme la faible mobilisation des principaux responsables des Ministères techniques impliqués, ainsi que les retards dans le versement de la contrepartie du Gouvernement. La question se pose de savoir s'il s'agit de retard ou de « non effectivité des engagements du Gouvernement ? ». La présentation d'un état des contributions attendues et ce qui est à ce jour effectif aurait pu mieux édifier. Mais en dehors des affirmations orales et écrites (dans les comptes rendu des revues et les entretiens directs) aucune donnée chiffrée n'a été mise à la disposition de l'équipe d'évaluation, ni par la partie gouvernementale, ni par le PNUD.

En concordance avec les faiblesses, contraintes et défis relevés, l'équipe d'évaluation propose les recommandations suivantes et à la partie gouvernementale et au PNUD.

◆ Recommandations au Gouvernement

- 1 Attirer l'attention des ministères sectoriels sur la nécessité d'une participation de qualité de leurs cadres pour une meilleure élaboration des documents des projets qui prennent effectivement leurs préoccupations en charge et qui détaillent les composantes, les actions, les activités, les résultats attendus, les indicateurs de performance, le planning d'exécution et ce, année par année, pour toute la durée des projets et programmes;
- 2 Intégrer les fonds de contreparties des programmes et projets dans les budgets des ministères sectoriels qui assurent leur tutelle, avant l'adoption de la loi de Finances afin de faciliter leurs mobilisations;
- 3 S'assurer que tous les PTA et leurs modifications éventuelles se fassent de façon participative avec tous les acteurs (PNUD, Services Etatiques et bénéficiaires) pour prendre en compte les différents besoins et toutes les priorités.

- 4 Renforcer la Cellule de Suivi-Evaluation des Projets et Programmes du Système des Nations Unies (CSEPP/SNU) en personnel qualifié et en logistique;
- 5 S'assurer que la CSEPP/SNU dispose et traite les rapports d'activités, de mission, des audits et d'évaluation des projets et programmes ;
- 6 Veiller à ce que le CSEPP/SNU développe une franche et dynamique collaboration avec les directions techniques des ministères sectoriels pour éviter les doublons dans les attributions et les conflits de compétence qui gênent la bonne marche du programme ;
- 7 Veiller à ce que le CSEPP/SNU assure un partage régulier et diligent des informations reçues ou produites avec toutes les parties impliquées;
- 8 Amener le CSEPP/SNU à se départir de sa position attentiste et à assumer pleinement ses prérogatives.

◆ Recommandations au PNUD

- 1 Mettre plus de rigueur dans l'élaboration des documents des Projets en faisant respecter davantage les critères d'élaboration des PRODOC et, ce faisant, en détaillant les composantes, les actions, les activités, les résultats attendus, les indicateurs de performance, le planning d'exécution et ce, année par année, pour toute la durée du Projet ;
- 2 Mettre en cohérence dans les PTA, les indicateurs, les activités et les résultats, les hypothèses et les risques, les partenaires, les baselines, les indicateurs intermédiaires et les indicateurs cibles. Dans la perspective du futur CPAP, il est nécessaire d'être plus rigoureux dans l'alignement des indicateurs aux effets des programmes ;
- 3 S'assurer que tous les PTA et leurs modifications éventuelles se fassent de façon participative avec tous les acteurs (PNUD, Services Etatiques et bénéficiaires) pour prendre en compte les différents besoins et toutes les priorités. Pour ce faire, il est important de revoir avec le Gouvernement les conditions et modalités d'organisation des revues annuelles;
- 4 Améliorer la qualité de la Gestion du CPAP en ayant une communication régulière et en commençant le processus d'élaboration des PTA dès le mois d'octobre pour permettre une revue avant le 15 décembre de chaque année;
- 5 Observer rigoureusement les critères de mise en œuvre de la modalité DIM en créant et renforçant les conditions pour un élargissement de la modalité NIM ;
- 6 Renforcer les capacités des coordonateurs et cadres des projets en procédures administratives et financières du PNUD afin de réduire, voire d'éviter les retards de décaissement ;
- 7 Renforcer la structure organique du Bureau en fonction des recommandations de la mini-retraite du personnel tenue du 18-20 juin 2013. Ce renforcement vise les fonctions de Suivi-Evaluation & reporting, de planification et de partenariat;
- 8 Renforcer la capacité opérationnelle des projets sur le terrain en les dotant de l'expertise requise et en assurant que le profil des postes intègre la dimension CPR et former le personnel sur les questions qui s'y rapportent ;

- 9 Renforcer l'Unité transition du Bureau pour refléter les choix stratégiques dans le programme 2012-2015 du PNUD. Ce qui accroîtrait la visibilité des actions CPR qui, à terme pourrait renforcer la mobilisation de ressources ;
- 10 Renforcer les capacités en gestion de projets des dirigeants des structures fédératives et des groupements des femmes, notamment en planification, suivi-évaluation des appuis et développement de partenariats, dans une optique de transfert de compétences et pour plus d'appropriation et de pérennisation.
- 11 Renforcer la concertation avec la partie gouvernementale et convenir avec le gouvernement des conditions de démarrage des programmes et projets avec la libération de la contrepartie de l'Etat ;
- 12 Engager une réflexion de fond avec le Gouvernement et les partenaires sur la pérennité des projets dans la perspective de leur appropriation par la partie nationale et de l'augmentation des impacts au profit des bénéficiaires;

En conclusion, la présente évaluation à mi-parcours constate que les deux années sous revue ont été caractérisées sur le plan général par plusieurs sources de vulnérabilité (crise alimentaire au sahel, crise sécuritaire aux frontières avec les pays voisins...), et aussi par une relative stabilité interne sur le plan politique. Il apparaît que les activités menées dans le cadre du CPAP sont cohérentes avec le Plan National de Développement du Tchad (PND), bien qu'il soit élaboré avant le PND. Mais le PNUD est confronté dans la mise en œuvre de son programme, à la rareté des ressources et à l'insuffisante implication de la partie gouvernementale sur le plan de la mobilisation des ressources pour les actions programmées.

Le PNUD a fait face, également, dans la mise en œuvre de son programme à des défis particuliers liés à l'insuffisance de ressources humaines hautement qualifiées pour coordonner le processus de suivi-évaluation des actions engagées ;

Malgré cette situation, à la suite du processus d'investigation et d'analyse, les résultats de cette évaluation montrent que dans un contexte difficile pour le pays, le PNUD à travers le CPAP, a notablement contribué aux effets des programmes et projets.

L'évaluation a constaté des situations montrant des signes d'impacts positifs aux niveaux socio-économique (accès amélioré aux outils de travail, allègement des travaux domestiques des femmes) et socioculturel (déclaration des femmes d'avoir plus de confiance en soi, discussion au même titre avec les hommes, démystification de la problématique VIH/SIDA, la consolidation de la dynamique démocratique par la présence et le fonctionnement d'organes élus au niveau de l'Etat, le dynamisme des organisations de la société civile, etc.).

A mi-parcours, les résultats généraux auxquels sont parvenus le PNUD et le Gouvernement dans la mise en œuvre du CPAP sont dans l'ensemble très bons. Les différents axes, selon les données recueillies ont atteint de hauts niveaux dans l'atteinte des indicateurs de résultats. Les indicateurs ciblés ont été atteints à 60% pour la Gouvernance économique. L'axe Environnement, Energie et Développement du capital humain est 49,44% de l'atteinte de ses indicateurs cibles. La Gouvernance Démocratique à 54,62% et l'axe Consolidation de la Paix et Transition (Résilience) à 62,17%. Cependant le processus de gestion du programme a besoin d'être amélioré. Pour cela et pour aboutir à de meilleurs résultats dans les deux ans à venir, il reste à consentir d'importants efforts en termes de mobilisation des ressources, d'amélioration de la capacité de gestion et d'organisation autour des programmes et projets, d'implication et de participation active et qualitative des responsables de l'Etat. La prise en compte et la mise en œuvre des recommandations formulées contribueront à aller dans ce sens.

Introduction

La République du Tchad vit un nouveau contexte marqué par un nouveau positionnement régional et international, la stabilité du système politique, la pacification des rapports avec ses voisins, l'adoption du Plan National de Développement économique, l'adhésion au Mécanisme Africain d'Evaluation des Pairs (MAEP). Ce qui constitue incontestablement un atout pour l'accompagnement de l'émergence du pays. Aussi le Gouvernement se propose avec l'appui de ses partenaires au développement dont notamment le PNUD, d'organiser en 2014 une Table Ronde qui sera un moment fort d'un plaidoyer international efficace pour la consolidation et le renforcement de la dynamique d'émergence économique, politique, sociale et culturelle d'un Tchad nouveau. C'est dans cette optique et en conformité avec les procédures d'exécution des CPAP qu'il a été organisé du 10 décembre 2013 au 18 février 2014 la présente revue à mi-parcours du Cadre de coopération. Elle vise à revisiter le Plan d'Action pluriannuel du Programme de Pays (CPAP) 2012-2015 pour mesurer les performances du programme par rapport aux objectifs initialement fixés et aussi de permettre d'apporter les correctifs éventuels nécessaires dans les objectifs du Cadre de coopération et/ou dans les activités programmées. Spécifiquement la revue a pour objectifs de :

- apprécier la pertinence des objectifs des projets et programmes ;
- examiner si les actions engagées ou envisagées sont conformes au mandat du PNUD tel que défini dans le « business plan » de l'Administrateur et si elles revêtent un caractère stratégique suffisant;
- apprécier la qualité des documents de projets et programmes produits, au regard de l'orientation vers des résultats ;
- apprécier les résultats obtenus au regard des objectifs programmés ;
- vérifier si les allocations de ressources à ces thématiques sont en adéquation avec les prévisions du cadre de coopération ;
- identifier et analyser les contraintes essentielles à la mise en œuvre des projets et programmes dans le domaine de la gouvernance et la lutte contre la pauvreté, et émettre des suggestions en vue de leur solution ;
- apprécier la qualité et l'efficacité du partenariat que le PNUD a pu développer en vue de faire avancer la promotion de la bonne gouvernance dans le pays et de lutter contre la pauvreté et la consolidation de la paix ;
- évaluer l'efficacité de la stratégie de mobilisation des ressources en faveur des initiatives des différents piliers du CPAP.
- apprécier l'efficacité des différentes modalités d'exécution ici signalées, avec une attention particulière pour les modalités NIM et DIM. Elle devra notamment :
- analyser les rapports d'audit produits sur les projets NIM, discuter avec les parties prenantes à cette modalité ;
- apprécier la pertinence du recours aux différentes modalités, à la lumière des résultats obtenus, des raisons qui sous-tendent leur utilisation, ainsi que des contraintes rencontrées ;
- identifier les forces et faiblesses de chacune de ces modalités ;
- faire des recommandations en vue d'améliorer les conditions d'utilisation de chacune de ces modalités.

Aussi le PNUD, partenaire essentiel du Tchad dans l'appui au développement et le Gouvernement conformément à leurs engagements ont loué les services d'une équipe d'évaluation pluridisciplinaire de haut niveau composée de quatre consultants nationaux coordonnée par un consultant international pour les accompagner dans la réalisation de cette revue. Ces services ont consisté à un appui pour la conduite d'études d'évaluation des projets et programmes mis en œuvre quant à leurs résultats, pertinence, efficacité, efficience, et modalités de mise en œuvre.

Conformément à son mandat, l'équipe, avec l'appui du Bureau Pays du PNUD et les représentants de la Partie Gouvernementale, a de manière participative conduit le processus dont les résultats sont présentés dans le présent rapport qui comporte, outre les éléments introductifs, quatre parties : la première relative à la description du contexte et programme objet d'évaluation ; la deuxième partie consacrée aux résultats de

l'évaluation ; la troisième partie traite forces, faiblesses et défis du Programme et enfin la quatrième partie présente les recommandations.

I.Méthodologie

La méthodologie de réalisation de l'étude s'est faite conformément aux spécifications des TDR. Elle a été bâtie autour des activités suivantes:

- études documentaires sur les cadres de coopération, les documents de bases des programmes et projets et les rapports de mise en œuvre;
- établissement de guides d'entretien sur la base des indicateurs de performance par catégorie d'intervention et tirés des cadres de résultats et allocation des ressources ;
- entretiens avec les responsables des institutions (Ministères sectoriels et PNUD) qui assurent la maîtrise d'ouvrage et le suivi, les cellules ou agences d'exécution ainsi que les agences du PNUD en charge de ces initiatives;
- visites de terrain dans les sites d'exécution des programmes et projets et conduite des entretiens auprès des bénéficiaires, des services déconcentrés de l'Etat et des gestionnaires des programmes et projets;
- traitement des données et analyse des résultats ;
- rédaction des rapports thématiques et du rapport provisoire;

Comme difficultés rencontrées, il convient de souligner que la période dans laquelle est intervenue la présente sous-revue a posé quelques problèmes. Car, initialement, située à la fin de l'année, quand les uns et les autres sont en congés et sur le plan national, il y a eu l'organisation de la fête du 1^{er} décembre qui a été décalée au 20 décembre et qui a vu la mobilisation de beaucoup de responsables qui géraient des programmes et projets concernés par l'évaluation.

Pour des problèmes de visa, le consultant international n'a pu rejoindre N'Djaména que le 08 janvier 2012, alors que son contrat datait du 18 décembre 2013. Ce décalage entre la présence du consultant international et le début effectif de la mission a amené l'équipe à revoir son plan opérationnel en cours de chemin et à demander la prorogation des contrats de consultants nationaux.

Au niveau du PNUD, les lettres d'introduction des consultants nationaux auprès des structures n'ont pas été faites. Il a fallu user des propres relations des consultants sur le terrain pour s'en sortir. De ce fait à N'Djaména, la collecte des données s'est révélée très ardue. Les responsables des projets et programmes à tous les niveaux étaient rarement disponibles et reportaient constamment les rendez-vous. Il y a eu des cas où ces rendez-vous n'ont pas abouti.

Il faut également noter qu'au niveau du siège du PNUD, le rôle de coordination et d'appui pour la réalisation de l'étude a largement défaut. Pour certains aspects essentiels de l'évaluation, l'accès à la documentation et à l'information a été difficile, incomplète et très tardif. De même que l'organisation des rencontres avec les partenaires des organismes de coopération. C'est ce qui a surtout retardé l'élaboration des rapports sectoriels et du rapport provisoire.

I. Description du programme et contexte

2.1. Description du Programme

Les interventions du Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) au Tchad, s'inscrivent dans la réforme des Nations Unies, le Plan Stratégique du PNUD (2008-2013) et la stratégie de la région Afrique du PNUD pour favoriser le développement des capacités locales en vue de stimuler une croissance pro-pauvre et l'obligation de rendre compte. Le Plan d'Action du présent Programme Pays a été validé en mai 2012 après un processus de consultations intenses avec le Gouvernement, la Société Civile, le Secteur privé, les Partenaires au Développement, ainsi que les Agences du Système des Nations Unies au Tchad (SNU). Les activités ont démarré aussitôt le CPAP signé entre le Gouvernement et le PNUD en mai 2012.

Le présent Plan d'Action est aligné sur les priorités nationales, telles que définies dans la SNRP2, le Cadre Opérationnel d'Assistance des Nations Unies et les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Il tient compte des défis et enjeux régionaux et mondiaux, notamment l'environnement financier, les changements climatiques, l'insécurité alimentaire dans le Sahel, les implications des crises sous régionales, etc. Il intègre également les enseignements et leçons apprises dans la mise en œuvre du précédent Programme de Pays (2006-2011).

Le Plan d'Action du Programme Pays 2012-2015 s'articule autour de quatre principaux axes :

- i) Gouvernance économique et la promotion de l'emploi;
- ii) Energie, environnement, développement durable et capital humain ;
- iii) Gouvernance démocratique ;
- iv) Consolidation de la paix et la Transition vers un développement durable.

A ces axes s'ajoutent les domaines transversaux qui sont l'équité du genre, les droits humains et le renforcement des capacités.

C'est dire que le Programme aborde les défis essentiels du développement économique et social du pays

Le montant requis pour la mise en œuvre de ce Plan d'Action 2012-2015 est de 70 millions USD, dont 25 millions USD seront financés sur les ressources propres du PNUD (TRAC). Le reliquat de financement est à rechercher/mobiliser.

Ce sont les processus de mise en œuvre et le niveau d'atteinte des produits visés dans ce Plan d'Action et contenus dans les Cadres de Résultats et d'allocation des ressources, qui font l'objet d'évaluation à travers l'analyse de la mise en œuvre des PTA des programmes et projets élaborés et validés conjointement par le PNUD et le Gouvernement pour les années 2012 et 2013.

2.2. Contexte général d'évolution du Programme

Le contexte politique et socio-économique de la période sous revue du CPAP a été dans l'ensemble contrasté, mais relativement stable.

On peut noter qu'après plusieurs décennies d'instabilité récurrente, le Tchad bénéficie depuis 2010 d'une situation plus apaisée dans ses frontières, mais se trouve toutefois au cœur d'un contexte géographique tendu dans la sous-région (crise malienne), et menace sécuritaire en provenance de pays voisins (Soudan, Libye, RCA et Nigéria). Il doit de ce fait abriter plus de 422528 réfugiés (348.528 Soudanais, 74.131 Centrafricains au 31 août 2013¹ et 320.000 déplacés ayant migré dans d'autres régions du pays dans l'urgence, y compris les réfugiés et les rapatriés tchadiens du Darfour, RCA, Nigéria et Libye. La récente aggravation de la crise centrafricaine vient souligner la persistance de l'instabilité régionale autour du Tchad.

Toujours sur le plan politique, le Gouvernement a capitalisé les acquis de l'accord politique du 13 août 2007 qui ont permis l'organisation dans la sérénité des élections locales en 2012 et la mise en place en 2013 d'un nouveau Cadre National de Dialogue Politique (CNDP), incluant les acteurs politiques et la société civile. Cependant, il faut noter une forte mobilité au niveau du gouvernement qui impacte négativement sur la mise en œuvre de la politique de développement du pays.

En matière de politique étrangère, en intervenant au Mali et en RCA, le Tchad s'est résolument engagé à contribuer au maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité de la sous-région. Ces interventions ont permis de rehausser l'image du pays sur la scène régionale et internationale.

De plus, depuis le 18 octobre 2013, le Tchad a été désigné comme membre non Permanent du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Cette situation rend le Tchad redevable vis-à-vis de la Communauté internationale en matière de gouvernance et de maintien de la paix.

Le contexte socio-économique du pays continue à être difficile. Pays enclavé qui a connu plusieurs années d'instabilité politique, le Tchad est l'un des pays les plus pauvres au monde. Il est classé 184^{ème} sur 187 au classement de l'Indicateur de Développement Humain (IDH) du PNUD² en 2012 ; si son rang dans le classement au niveau de l'IDH était 170^{ème} /177 en 2008, il a reculé dans le classement des pays et occupe depuis ces deux avant-dernières années (2010 et 2011) le rang constant de 183^{ème} /187. Ces chiffres montrent une pauvreté généralisée, mais plus accentuée en zone rurale où vivent 87% des pauvres du Pays.

La troisième enquête sur la consommation et le secteur informel au Tchad (ECOSIT3) en 2012 souligne que, un peu moins d'un tchadien sur deux (soit 46,7% de la population totale), vit dans un état de pauvreté extrême avec un seuil de dépenses de consommation journalière égal à 652 francs CFA. La faible capacité d'absorption technique dans la mise en œuvre des politiques économiques et les préoccupations persistantes que suscite la gouvernance restent des obstacles cruciaux au développement économique.

La population du Tchad est estimée à 11,8 millions d'habitants au dernier recensement de 2009 avec une faible densité (9 habitants/km²) et un taux de croissance démographique très élevé (3,6% par an).

L'espérance de vie à la naissance estimée à 50 ans en 2012 (comparée à 55 ans pour l'Afrique subsaharienne) et le PIB/habitant de 1300 Dollars USD en parité du pouvoir d'achat (RMDH 2011).

1 Source : Appel global 2014-2015 du HCR.

2 Rapport PNUD 2012

La croissance du PIB n'a pas été inclusive car elle n'a pas profité aux régions de la même manière. En effet, l'incidence de pauvreté est plus élevée dans les régions du Mandoul (70,9%), Guéra (66,5%), le Logone occidental (66,4%) et la Tandjilé (65,3%). Les couches de la population les plus touchées par cette pauvreté sont les femmes et les jeunes. Ces couches de la population sont les plus nombreuses et constituent une ressource potentielle pour booster efficacement la croissance économique si le marché de l'emploi était mieux organisé et des formations adéquates qui répondent au besoin du marché de l'emploi sont disponibles.

De 2010 à 2012, le taux de croissance moyen du PIB est positif, mais non stable et fluctue en dents de scie d'une année à une autre. Il était de 13% en 2010 et a baissé à 3% en 2011⁴. Cette baisse s'explique par la chute des productions agricole et pétrolière.

L'économie tchadienne est tributaire des exportations du pétrole et de la production agricole et de l'élevage, elles-mêmes tributaires respectivement de la conjoncture économique mondiale (prix du baril de pétrole sur le marché international) et des aléas climatiques, ce qui se reflète sur la fluctuation du taux de croissance économique.

Le commerce intra-régional dans la zone CEMAC est trop faible et représente seulement 2,1% des exportations et 3,9% des importations⁵ entre pays membres comparativement à la zone UEMOA où ces chiffres sont de 15% pour les exportations et 11,5% pour les importations. Les pays de la zone CEMAC et particulièrement le Tchad, n'ont pas su profiter de l'élargissement du marché dans une union et des économies d'échelle qu'elle engendre. Ces chiffres sont cependant sous estimés, car le secteur informel est très développé dans ces pays. Ces faibles chiffres du commerce intra-régional s'expliquent par ailleurs, par une similarité des économies qui sont peu diversifiées, d'où la nécessité de fournir des efforts par le Tchad afin de mieux diversifier son économie et profiter des avantages comparatifs naturels qu'il a dans le domaine de l'élevage, du tourisme et d'autres secteurs.

Le chômage des jeunes est très élevé et les perspectives d'emplois, trop faibles, reflétant l'inadéquation entre formation et marché de l'emploi. La tranche d'âge de 15 à 65 ans représentait en 2010, 5.288.000 personnes, soit 46,2% de la population totale⁶. Chaque année, environ 170.000 jeunes en âge de travailler arrivent sur le marché du travail et le secteur public à lui seul, ne peut absorber toute cette main d'œuvre. Certains ministères ont mis en place des stratégies de promotion de l'emploi. Dans ce cadre un document pour l'emploi décent des jeunes a été élaboré conjointement avec le BIT. Mais, pour le moment le problème de l'emploi des jeunes reste entier. Cette situation renferme les germes d'une explosion sociale qui pourrait être grave.

Le climat des affaires reste défavorable à l'éclosion du secteur privé pouvant absorber le chômage et soutenir la croissance économique. En effet, la grande partie du secteur privé reste dans l'informel, ce qui entrave la bancarisation de l'économie, source d'épargne pour le financement des investissements. Le rapport « Doing Business » de la Banque mondiale qui classe les pays en fonction des critères de performances en matière de l'environnement des affaires, a classé le Tchad au 184^{ème} rang sur 185 en 2012. D'autres critères de bonne gouvernance tels que les indices Mo Ibrahim et de perception de la corruption de Transparency international classent le Tchad respectivement 52^{ème} rang sur 53 des Etats africains et 168^{ème} rang sur 183 dans le monde.

Il faut souligner que des efforts sont fournis par le Gouvernement, en la matière avec la création de l'ANIE dont la mission est de faire la promotion des exportations, est sensée faire la promotion des exportations et améliorer le climat des affaires pour mieux attirer les investissements tant des opérateurs nationaux qu'internationaux.

A ce jour (Janvier 2014), l'aide publique au développement pour le Tchad reste trop faible pour le financement de son développement. Le Tchad n'a pas encore atteint le point d'achèvement de l'IPTE devant permettre de dégager des ressources supplémentaires pour le financement de son développement économique.

4 CPAP 2012-2015

5 Rapport EDICII

6 PND 2013-2015

Le Tchad est un des 18 membres du groupe « g7+ » de pays qui reconnaissent leur fragilité et on exprimé à Busan en 2011 le désir de s'engager, avec leurs partenaires techniques et financiers, dans les processus et selon les principes du « New Deal » (Nouvelle donne) pour améliorer l'efficacité de l'aide. Les Objectifs de Consolidation de la Paix et de l'Etat de droit du New Deal, considérés comme étapes intermédiaires nécessaires pour progresser vers les OMD sont : politique inclusive, justice, sécurité, fondements économiques (emplois/moyens de subsistance), revenus et fournitures de services.

Il faut noter par ailleurs que le pays a une expérience en termes de planification stratégique de développement avec les deux générations des SNRP. Malgré cette expérience dans la planification stratégique du développement, des efforts importants restent à fournir pour lutter efficacement contre la pauvreté.

Le Plan National de Développement (PND) en cours et couvrant la période 2013-2015, est une première étape vers la définition et la programmation des stratégies visant à faire du Tchad un pays émergent en 2025.

En ce qui concerne la gouvernance économique, des efforts en termes de programmation budgétaire et de cadrage macroéconomique sont faits, notamment, l'élaboration des budgets programmes et du Cadre de Dépenses à Moyen Termes (CDMT). Ces efforts datent de l'ancien cadre de coopération, cependant les réformes en cours dans le cadre des Directives de la CEMAC et de la modernisation des finances publiques intègrent la mise en place de ces outils. Il y a aussi le SIGNET pour les prévisions macroéconomiques et qui a permis de faire le cadrage macroéconomique du PND

Cependant, l'inadéquation entre ces instruments et les politiques de développement en cours ne permet pas d'atteindre les objectifs escomptés. En matière de contrôle budgétaire, le rapport du FMI 2012 constate que : « le manque de progrès en matière de la discipline budgétaire et de gestion des finances publiques demeure préoccupant ». L'aide extérieure a une incidence sur plusieurs étapes du cycle budgétaire, mais sa coordination est déficitaire. L'Etat doit chercher à mieux coordonner l'APD pour sa bonne gestion et son alignement sur les priorités nationales.

Afin de mieux anticiper l'impact des politiques économiques sur l'économie, il est nécessaire de disposer d'outils techniques d'analyse des politiques économiques pour anticiper les chocs exogènes. Ces outils, pour le moment n'existent pas.⁷ Cependant, le modèle d'équilibre général calculable est en cours de construction et sa base qui est la Matrice de comptabilité sociale existe.

Le Tchad a adopté un Plan National de Développement (PND) pour la période 2013-2015, d'un montant de 3 726 milliards FCFA (soit USD 5,7 milliards), articulé autour de quatre axes stratégiques : i) le développement de l'offre de production et des opportunités d'emplois décents ; ii) la mobilisation et valorisation du capital humain et lutte contre les inégalités, la pauvreté et l'exclusion sociale ; iii) la protection de l'environnement et adaptation au changement climatique et iv) l'amélioration de la gouvernance.

Le PND, bien que basé sur les hypothèses de croissance qui semblent optimistes, présente un gap de financement d'environ 42% qui pourrait se creuser compte tenu de la vulnérabilité de l'économie tchadienne telles que décrites ci-dessus.

⁷ Le PNUD a depuis 2004 appuyé le Gouvernement tchadien en matière de développement des outils de modélisation et de cadrage macroéconomiques. En 2004, un Comité de Cadrage macroéconomique et des budgets économiques a été mis en place à l'INSEED. Depuis lors, le PNUD continue à appuyer le Gouvernement pour le renforcement des capacités nationales en matière de programmation budgétaire et d'analyse des politiques économiques tel que le développement du modèle SIGNET (Système Intégré de Gestion Nationale de l'Economie Tchadienne) validé le 03 mars 2011.

En 2010, le PNUD a financé la formation de quatre économistes tchadiens (Direction des Etudes et de la Prévision du Ministère des Finances et du Budget, Direction générale de l'Economie et du Plan, Observatoire de la pauvreté) à la 3ème Ecole de modélisation en Equilibre Général Calculable organisée par le Réseau PEP (Politiques Economiques et Pauvreté)

La stabilité du système politique, la pacification des rapports avec ses voisins, l'adoption du Plan National de Développement, l'adhésion au Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) et le positionnement régional et international, constituent de motifs d'optimisme pour l'accompagnement de l'émergence du Tchad. Le Gouvernement se propose d'organiser cette année une Table Ronde qui sera un moment fort d'un plaidoyer international efficace pour la consolidation et le renforcement de la dynamique d'émergence économique, politique, sociale et culturelle d'un Tchad nouveau.

C'est dans ce contexte contrasté que le CPAP (2012- 2015) s'est exécuté et son évaluation à mi-parcours a produit les résultats ci-dessous.

III. Résultats de l'évaluation

Les résultats sont structurés autour des objectifs et questions d'évaluation et abordent la problématique des performances du programme et l'analyse de sa gestion ainsi que de ses forces et faiblesses et des défis à relever.

III.1. Analyse des performances du programme

Cette partie du rapport restitue l'analyse faite des données sur la base des critères d'évaluation retenus à savoir la pertinence, la conformité aux orientations stratégiques, l'efficacité, l'efficience, les effets et la durabilité sans oublier les questions transversales telles que le genre, les conditions de succès ou d'échec des programmes.

III.1.1. Pertinence des objectifs et programmes

L'appréciation de la pertinence du programme consiste à chercher à savoir si, au moment de sa conception, le CPAP est en conformité avec le mandat du PNUD et les OMD et s'il s'inscrit dans le contexte national en prenant en compte les besoins, les stratégies, les politiques et priorités nationales, les préoccupations des populations cibles, les avantages comparatifs du PNUD par rapport à d'autres organismes des Nations Unies et partenaires de développement.

- Conformité des actions engagées au mandat du PNUD, aux effets du Cadre intérimaire , aux OMD et leur caractère stratégique

Tableau 1: Liens entre le CPAP, le Cadre Intérimaire, le PND et les OMD

CPAP	Effets Cadre Intérimaire	Axes du PND	OMD
Gouvernance économique et promotion de l'emploi	Les autorités nationales, en collaboration avec les acteurs, assurent une coordination efficace et efficiente pour la planification et le suivi – évaluation des programmes nationaux et régionaux	Développement de l'offre de production et des opportunités d'emplois décentés (axe 1)	Réduire l'extrême pauvreté et la faim (Objectif 1)
Développement durable : énergies, environnement	Les institutions nationales mettent en œuvre les politiques et stratégies relatives à l'environnement et aux changements climatiques dans une approche multisectorielle	La protection de l'environnement et l'adaptation aux changements climatiques (axe 3)	Préserver l'environnement (objectif 7)
Gouvernance Démocratique Consolidation de la Paix et Transition	Les régulateurs participent au processus de prise de décision de manière équitable et contribuent activement à la consolidation de la paix	L'amélioration de la gouvernance (axe 4)	Objectif 3
Développement durable : développement du capital humain	Les autorités nationales allouent les ressources suffisantes pour la satisfaction des droits des régulateurs et l'accès aux services sociaux de base	La mobilisation et valorisation du capital humain et la lutte contre les inégalités, la pauvreté et l'exclusion sociale (axe 2)	Objectifs 2, 4,5 et 6

Le mandat principal du PNUD est de stimuler le développement humain. Il a pour objectif :

- a. d'éliminer la pauvreté,
- b. de promouvoir la croissance économique équitable et durable et
- c. de renforcer les capacités.

Pour la période 2012-2015, un des domaines d'intervention du PNUD mondial est la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et la réduction de la pauvreté.

Les investigations au niveau des projets regroupés dans les différents axes concluent sur la conformité des effets au mandat du PNUD et aux OMD, de l'alignement des effets aux stratégies et politiques nationales du pays, de la conformité des effets au contexte national, de l'alignement des produits aux besoins des cibles et leur contribution aux effets. Les contributions du PNUD aux effets sont pertinentes. C'est ainsi qu'il est souligné que le CPAP à travers sa composante « Gouvernance économique et promotion de l'emploi » contribue à la réalisation des objectifs du Cadre Intérimaire

d'Assistance au Développement des Nations Unies, des OMD, du Plan National de Développement (PND 2013-2015) et au contexte national.

Le caractère stratégique des actions transparait particulièrement dans le fait que le CPAP privilégie les domaines de renforcement des capacités, notamment les activités mises en œuvre dans le cadre de l'axe gouvernance économique et relatives à l'appui au Gouvernement pour la planification stratégique et la modélisation basée sur les OMD, le cadrage macroéconomique, le suivi des politiques de réduction de la pauvreté et du cadre intégré du commerce, l'appui dans l'élaboration du PND, l'accompagnement des différents acteurs du développement pour maîtriser efficacement les mécanismes et techniques de conception, de formulation, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des actions de développement politique et socio-économique. C'est la même démarche qui a prévalu au niveau des actions relatives à la gouvernance démocratique, la consolidation de la paix et la transition, ainsi que les thèmes transversaux.

A tous ces niveaux, les actions prioritairement planifiées, mises en œuvre et supportées par le PNUD, ont pour principale finalité le transfert de compétences, de responsabilité et d'initiative à la partie nationale. La promotion de la modalité d'Exécution Nationale (NIM) poursuit le même but.

Cependant, lors de l'évaluation, des faiblesses ont été constatées en termes de niveau de participation de certains partenaires dans la conception, de la qualité des documents de projets et de formulation des indicateurs de performance.

des documents de projets et de formulation des indicateurs de performance.

- **Pertinence des effets par rapport aux besoins réels des cibles.**

Le Plan d'Action constitue une réponse aux priorités nationales telles que définies dans la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté (SNRP) et reprises dans le PND 2013-2015.

La pertinence des actions de développement est fonction de leur degré et/ou capacité de satisfaire les besoins des bénéficiaires directs et indirects. Dans ce sens, l'analyse des documents de base du Cadre de coopération, les différents PTA (2012 et 2013), de même que les rapports de mise en œuvre des activités et les entretiens sur le terrain avec les différents acteurs des projets attestent de la grande pertinence du CPAP. En effet, l'ensemble des actions figurant dans le Cadre de coopération représentent l'expression des besoins de l'Etat Tchadien traduits en projets et programmes à l'intérieur du CPAP.

Il est attendu des actions programmées, un renforcement des capacités des acteurs nationaux dans le domaine de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation des politiques et stratégies de développement du pays. Une bonne maîtrise des outils de programmation budgétaire et financière est nécessaire pour internaliser et soutenir une amélioration durable des conditions de vie de la majorité de la population sur les plans économique, de la gouvernance démocratique, de la résilience et de la consolidation de la paix. Le fait que les résultats des interventions ciblent le développement du capital humain, la promotion de l'emploi, l'adaptation aux nouvelles réalités de l'environnement, la promotion de la décentralisation et de la bonne gouvernance, ainsi que la prise en charge des domaines transversaux comme l'équité du genre, le renforcement du respect et de la défense des droits humains, les capacités renforcées de résilience face au VIH/SIDA et de prévention et gestion des conflits, témoigne de la pertinence des résultats attendus, puisqu'il s'agit là des résultats en concordance avec ceux ciblés dans le PND également.

Par conséquent, ces actions répondent aux besoins des bénéficiaires (ministères et bénéficiaires indirects) et l'appui apporté dans le cadre du CPAP est bien apprécié par ces derniers.

III.1.2. Résultats obtenus au regard des objectifs programmés par axe

L'analyse de l'efficacité de la mise en œuvre des programmes et projets initiés dans les quatre axes se fonde sur les programmations contenues dans les documents de références du CPAP et dans les PTA de 2012 et de 2013. Il s'est agi à chaque fois de déterminer le niveau d'atteinte des résultats (produits) au regard des indicateurs, des effets prévus, des activités et des allocations de ressources programmées. Cela a permis de comparer les résultats des données consolidées des PTA des deux années (2012 et 2013) avec les données du Cadre des résultats et des allocations des ressources par axe/pilier. Mais, l'exercice de comparaison est apparu particulièrement ardu dans la mesure où de l'analyse, il ressort que le 'Cadre des résultats' n'est pas toujours cohérent avec les activités effectivement réalisées. Par ailleurs, les actions prévues dans les PTA ne sont pas toutes réalisées parce que certains coordinateurs des projets ne les jugeaient pas prioritaires. Aussi, ils ont réalisé des activités en dehors des PTA. Il y a également le fait que dans le 'Cadre des résultats et allocation des ressources', la colonne des indicateurs ne dispose pas d'année de référence et souvent pas d'indicateurs de référence, ni d'indicateurs intermédiaires.

Les résultats des investigations sur le terrain montrent que dans l'ensemble, les PTA programmés en 2012 et 2013 ont été mis en œuvre.

Cependant, la mobilité des cadres et souvent des priorités, ainsi que les mutations ou les réajustements, les abandons et même des activités exécutés hors PTA (CNLS, Programme de Renforcement des Services Judiciaires, des Droits Humains et de l'équité du Genre, etc.) rendent souvent difficile l'évaluation de l'efficacité des projets et programmes.

Les délais, souvent très courts des PTA et les démarrages tardifs des projets jouent négativement sur l'efficacité et rendent difficile l'appréciation de la performance des projets et programmes. Alors l'on se pose toujours la question de l'interrelation d'une part entre PTA et Projets, et d'autre part entre PTA et Programmes. Aussi, faut-il créer un Programme de Travail Pluriannuel, pour savoir à quel niveau on devrait être à mi-parcours ? Ou faire accompagner les PTA d'un cadre logique ?

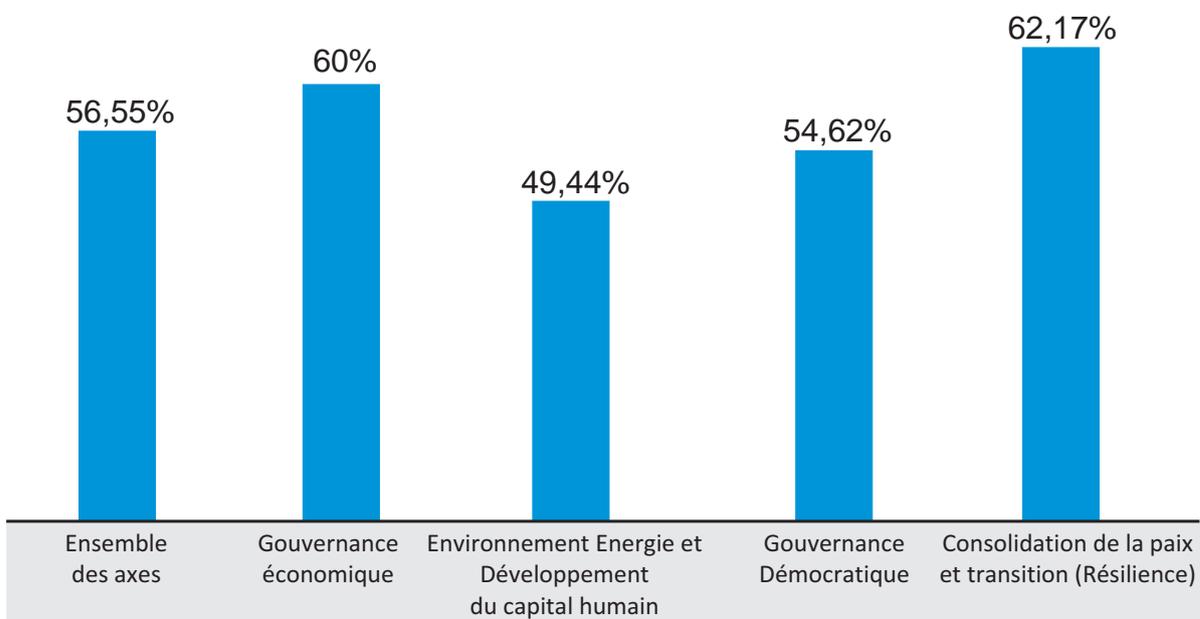
Pour obtenir une vue d'ensemble sur les performances en termes de résultats obtenus, il a été procédé à une revue d'ensemble des indicateurs du « Cadre des résultats et allocation des ressources du CPAP ». Et ceci dans le but de les comparer au niveau actuel des résultats en termes d'indicateurs. C'est pourquoi, il a été réalisé un tableau où les indicateurs de base et les indicateurs cibles ont été accompagnés d'indicateurs reflétant le niveau atteint sur la base des informations remontées au cours des enquêtes de terrain et des rapports et autres documents mis à la disposition de l'équipe

Tableau 2 : Niveau de réalisation des indicateurs de résultats.

AXES/Indicateurs	Indicateurs Base	Indicateurs Cibles	Niveau atteint en 2013	% Progression vers les cibles 2015	4	25	8	19,04%
AXE 1 GOUVERNANCE ECONOMIQUE								
1; Deux budget- Programmes adoptés;	0	2 politiques et 2 programmes	+ de 2	100%	0	2	2	100%
2; Nombre de rapports de suivi du SNRP/ du PND	0	1	1	100%	0	60%	+ de 60%	100%
3; Nombre de structures nationales disposant de SIG	0	ND	ND	0	0	4	2	50%
4; Existence d'une stratégie de communication	0	1	0	0	0	2	1	50%
5; Cadre accélération OMD adopté OUI	0	1	1	100%	0	1	1	100%
6; Part APD dans le budget;	9%	20%	9%	0	0	1	1	100%;
7; Processus d'évaluation de l'aide en cours durée 3ans	0	1	1	100%	0	1	1	100%;
8; Compact New en cours durée 3 ans	0	1	1	100%	0	50000 dont 50% de femmes	35 247 et 19% de femmes	75,50%
9; Etude diagnostique Edic actualisé e et adoptée	0	1	1	100%	0	1	1	100%
10; Doing Business toujours 183/184	183	170	183	0	0	8	1	12,5%
Moyenne atteinte indicateurs Axe1 Gouvernance économique				60%				
AXE 2; DEVELOPPEMENT DURIBLE : ENERGIE, ENVIRONNEMENT ET DEVELOPPEMENT DU CAPITAL HUMAIN								
1; Ordonnance metant en Place ADER	0	1	1	100%	0	2	1	50%
2; Plan d'action pour les Energies Renouvelables.	0	1	0	0	0	80%	ND	0
3; Centre d'encadrement	0	1	0	0				49,44%

2; Capacité des acteurs en dialogue, médiation, leadership collaboratif.	0	ND	ND	0
3; Nombre régions Réponses : 11 régions et 761 personnes en ont bénéficié	0	11	8	72%
4; Réseau de médiateurs professionnels mis en place.	0	4	4	100%
5; Comité locaux de paix	5	9	9	100%
6; Concertations inclusives	4	20	4	0
7; Nombre activités économiques identifiées par les comités locaux.	0	20	20	100%
8; Nombre Bureaux Aide Juridiques;	0	4	4	100%
9; Implantation Cabinets avocats	0	4	4	100%
10; Nombre Audiences foraines	0	2	1	50%
11; Nombre Sessions criminelles	0	2	2	100%
12; Nombre de formations personnel judiciaire	0	1	1	100%
13; Nombre de formation des agents de l'administration	0	1	1	100%
14; Nombre de formations pour CONSHI-DIS et DIS (DPHR, maintenant).	ND	ND	0	0
15; Equipement de ces structures; (4 BAJ, 2 cab avoc, 14 CLP, 9 Plateformes)	0	31	29	93%
16; Surface déminée;	ND	ND	0	0
17; Nombre activités de sensibilisation des CLP	ND	ND	ND	0
18; Incidence réduite de violence armée;	ND	ND	ND	0
19; Plans de développement locaux participatifs	0	15	0	0
20; Nombre de PTMFet AGR financés; (9 Plateformes).	0	9	9	100%
21; Nombre de formations techniques; (CLP, BAJ, DIS/DPHR)	0	27	27	100%
22; Nombre de Plans de contingences multirisques réalisées.	0	20	3	15%
23; Equipements fournis aux administrations. (Cab Gouver, DPHR.)	0	3	3	100%
Moyenne atteinte indicateurs Axe 4; Consolidation de la Paix et Transition				62, 17%
Moyenne atteinte indicateurs de tous les axes, du Programme				56,38%

Résultats obtenus au regard des objectifs programmés par axe Taux de réalisation des résultats



Source : Equipe d'évaluation à mi-parcours, février 2014.

Les résultats illustrés dans le graphique ci-dessus dénotent du niveau de résultats atteints

Les éléments qui suivent illustrent le niveau d'atteinte des résultats des programmes et projets visités selon les quatre axes dans le CPAP en termes d'efficacité, d'efficience, d'effets et de durabilité des projets.

III.1.3. L'efficacité dans la mise en œuvre du CPAP

La mise en œuvre du CPAP s'est réalisée à travers 27 projets/ programmes, regroupés au sein des axes 'Gouvernance Economique', 'Gouvernance Démocratique', 'Energie, environnement, développement des capacités humaines' et 'Consolidation de la paix et Transition vers un Développement durable.' Le résultat de l'évaluation du niveau des réalisations est présenté ci-dessus dans le tableau relatif au Niveau de réalisation des indicateurs de résultats du 'Cadre des résultats et d'allocation des ressources'.

Pour les années 2012 et 2013, les indicateurs cibles ont été atteints pour l'ensemble des axes à 56,55%. Et cela pour une durée d'une année et demie de mise en œuvre effective. C'est un très bon niveau, voire exceptionnel, vu les contraintes fréquemment évoquées comme le retard dans le démarrage des activités et la lenteur dans la mise à disposition des fonds aux équipes de mise en œuvre. Les différents axes, selon les données recueillies ont tous atteint de hauts niveaux dans l'atteinte des indicateurs. Les indicateurs ciblés ont été atteints à 60% pour la Gouvernance économique. L'axe Environnement, Energie et Développement du capital humain est 49,44% de l'atteinte de ses indicateurs cibles. La Gouvernance Démocratique à 54,62% et l'axe Consolidation de la Paix et Transition (Résilience) à 62,17%.

III.1.4. L'efficience dans la mise en œuvre du CPAP

L'efficience dans la mise en œuvre d'un programme/projet traduit la relation entre les résultats produits et les ressources mises à disposition. Il est à noter le caractère multidimensionnel de cette relation dans un contexte où plusieurs partenaires interviennent sur un même programme/projet. Ce qui va expliquer la difficulté de sa mesure d'autant plus que la présente évaluation est à mi-parcours. La question fondamentale de l'efficience à laquelle nous sommes appelés à répondre est de savoir dans quelle mesure les produits du projet sont-ils issus de l'utilisation efficace des ressources qui ont été allouées?

Tableau 3 - Etat des Mobilisations et des Dépenses à mi-parcours

Depenses /Axes en Dollars (US)	Ressources disponibles/ ASL en 2012 et 2013	Budget prouvé	Ap- Avance	Depenses	Taux d'exécution 2012 et 2013	Budget prévu par le CPAP	Part Budget approuvé b mi-parcours/ Budget CPAP (%)
Gouvernance Economique		1165 179	0	819 615	70,3%	15 750 000	7,4%
Développement Durable		4 107 819	119355	3200 885	77,9%	22 000 000	18,7%
Consolidation de la paix...		9 078 151	0	5707 119	62,9%	9 750 000	93,1%
Gouvernance Démocratique		3 912 480	242102	3 243 146	82,9%	22 750 000	17,2%
Appui Programme						1 750 000	
Total	9982000	18263 629	361457	12970 765	71,0%	72 000 000	26,1%

Selon le tableau ci-dessus, élaborés sur la base de l'analyse des rapports financiers, pour les programmes et projets des quatre axes, il a été alloué en termes de budget approuvé USD **18 263 629** pour une dépense totale d'USD **12 970 765** soit un taux d'exécution de **71,0%**. Par ailleurs, les ressources prévisionnelles inscrites dans le Plan d'Action du Programme Pays **2012-2015** sont estimées à un montant total d'USD 72 000 000. Mais, au cours des années 2012 et 2013, il n'a été mobilisé et alloué que USD **18 263 629** soit seulement **26,1%**. Le gap est élevé.

Malgré tout, au vu des montants et taux des ressources mobilisées et des résultats obtenus sous-revue (56,38%) on peut estimer que l'appui du PNUD a été non seulement efficace, mais également, très efficient. Il a notamment contribué à réaliser les produits attendus et à apporter de changements dans les différents piliers/axes.

Au niveau de l'axe **Gouvernance Economique**, les actions financées ont contribué à obtenir entre autres les résultats suivants.

Dans la continuité de son appui au Ministère des finances et du budget en matière de cadrage macroéconomique et d'analyse des politiques économique, le PNUD a aidé la Direction des Etudes et de la Prévision (DEP) à bénéficier d'une expertise de haut niveau (experts membres du réseau PEP) à l'initiation de GAMS et du MEGC.

Le projet a permis de former des cadres de la Direction des Etudes et de la Prévision (DEP) du Ministère des finances et du budget sur la construction d'une matrice de comptabilité sociale de l'économie tchadienne et donc d'une base de données économique financière et sociale, à l'initiation du Modèle d'Equilibre Général Calculable (MEGC) et au GAMS (logiciel de simulation du MEGC).

Une base de données économiques, financières et sociales est constituée. Cela permet d'élaborer le MEGC et faire des simulations éventuelles.

Le PNUD a appuyé le Gouvernement pour l'élaboration et la finalisation du Plan National de Développement (PND) 2013-2015. Le document a été adopté par le Gouvernement le 12 avril 2013. Le bureau du PNUD a appuyé le Gouvernement à faire le diagnostic du dispositif de suivi-évaluation du PND ; les cadres du Ministère de l'Economie, du Plan et de la Coopération Internationale (MEPCI) ont été formés à Dakar (Sénégal) en suivi-évaluation des programmes/projets. Le bureau PNUD a signé une convention de collaboration avec le Pôle de Dakar pour un appui à l'équipe nationale chargée du Suivi-évaluation du PND.

Le bureau a fait appel à une équipe de consultants pour une évaluation des besoins pour la mise en place d'une plate-forme de gestion de l'aide. Ainsi, le Bureau a aidé l'équipe nationale à participer à l'atelier des bonnes pratiques de PGA en Ethiopie.

Dans le cadre de l'appui à la promotion de l'emploi des jeunes et des femmes, le bureau a mobilisé de l'expertise du BIT/PNUD pour l'élaboration du document de projet pour l'emploi des jeunes. Ce document a été validé le 19 octobre 2013. Il faut noter que le projet d'appui à la promotion de l'emploi des jeunes n'a pas encore démarré. Il est repoussé en 2014.

Dans le cadre de l'appui au Cadre d'accélération des OMD, le PNUD a aidé à l'élaboration du document du Cadre d'accélération des OMD. Le document a été validé en Décembre 2012.

Dans le cadre du soutien à l'UMOCI/T, deux activités ont été planifiées pour la mise en œuvre du projet :

1. L'actualisation de l'EDIC : Le PNUD a recruté une équipe de consultants nationaux et internationaux pour la révision de l'Etude Diagnostique sur l'Intégration au Commerce (EDIC2). Le document a été validé les 28 et 29 octobre 2013.
2. La mise en œuvre du « **Projet de renforcement des capacités commerciales de la filière gomme arabique tchadienne** ». Le Projet de « renforcement des capacités commerciales de la filière gomme arabique tchadienne » n'a pas encore démarré. Il devrait être mis en œuvre en 2012 et les fonds ont été débloqués mais n'a pas démarré car le processus d'approbation a pris du temps.

⁸ La somme totale du Budget CPAP est de 72.000.000 \$, le calcul dans le document a été fait avec erreur et la somme retenue est 70.000.000 \$, nous avons travaillé sur ce montant.

Quant à la Gouvernance Démocratique, les ressources ont servi à appuyer la tenue des élections générales du Tchad, à renforcer le dialogue et les mécanismes de compétition politique, à mettre en place les mécanismes du MAEP, à renforcer les capacités des élus et la mise en place de la Plateforme e-Gouvernance.

Dans le cadre de la Décentralisation et du Développement Local, les communes de Kélo, Bébidjia, Sarh et Goz-Béida, Moundou, Mao, Ati, Goré, et à N'Djaména (dans 5 des 11 arrondissements de la Capitale) ont été appuyées dans le domaine de l'assainissement de ces villes en sensibilisation, en formation et en fourniture de divers matériels d'assainissement. Ces communes ont pu mettre en place des Comités de Gestion d'Assainissement par quartier.

Pour le Sous-programme : « Justice, Droits Humains et de l'Equité du Genre », composé de trois (3) composantes : « le Renforcement des Services Judiciaires », « les Droits humains », et « Equité du Genre », il faut signaler que les activités prévues pour l'année 2012 ont été reportées pour une plus grande partie en 2013. Le PTA 2012 a été approuvé avec un grand retard. C'est pourquoi l'exécution des activités n'a pas démarré à temps. Néanmoins, les activités réalisées ont porté sur les ateliers

d'harmonisation de textes juridiques, le plaidoyer et des validations techniques de certains rapports en ce qui concerne les composantes Justice et Droits Humains.

Selon les acteurs de la composante « Equité du Genre », la plupart des activités n'a pas été réalisée parce le PTA 2013 a été repris, en demandant au PNUD de tenir compte des activités du département . Mais cela est resté sans suite.

Pour la période sous-revue, les ressources mobilisées pour l'axe Environnement, énergie et développement des capacités humaines ont permis d'obtenir des produits remarquables dans les différents programmes et projets.

Ainsi au niveau du PAFIT on note une progression moyenne de clients actifs des Etablissements de Micro Finance (EMF) (qui est passé de 31 476 à 35 247 pour une cible de 33 833), notamment des femmes (qui sont passées de 9385 à 12044), du nombre des EMF appuyés par les banques, même s'il faut souligner que la moyenne de PAR (Portefeuille A Risque) à 30j reste élevé et qu'il faille faire des efforts pour la période restante.

Force est de constater en outre que le renforcement des capacités des EMF et des partenaires institutionnels a permis un début de professionnalisation du secteur. Au niveau des EMF eux-mêmes la qualité des rapports produits est appréciable faisant apparaître les éléments clés de performance. L'appui a permis en outre de rehausser le niveau technique des membres de la cellule et du Ministère de microcrédit. Cependant, un effort supplémentaire reste à fournir à l'endroit des partenaires institutionnels qui ne sont pas généralement du secteur et, à qui, il manque des compétences techniques conséquentes. Néanmoins, il faut reconnaître que l'appui du programme a induit une valeur ajoutée sur les activités et le fonctionnement des EMF. Car, il a permis d'accélérer l'extension du réseau dans le milieu rural, de sécuriser les caisses et de renforcer les capacités des agents.

L'appui du PNUD au SEN/CNLS par la mise à disposition d'une Assistance technique a permis la bonne coordination de la riposte au sida. Le plan national de suivi évaluation élaboré grâce à cet appui est un complément indispensable à la mise en œuvre du PSN 2012-2015.

Le renforcement de la communication du CNLS à travers d'une part le site web « cnls-tchad.org » et d'autre part, la publication régulière du bulletin du CNLS « Info Sida Tchad » apporte une plus value indispensable à la connaissance de la riposte nationale.

L'installation des Experts nationaux dans 2 pools de régions a permis l'élaboration des plans régionaux et la formation des superviseurs pour appuyer les organisations à base communautaires des régions dans l'appropriation et la mise en œuvre des activités de conversations communautaires.

Cependant, la mobilisation des populations rencontrées autour de la loi 19 de novembre 2007 portant lutte contre le VIH et protection des PVVIH n'est toujours pas à la hauteur des attentes. De même, les mesures d'application de cette loi ne sont pas encore prises.

Pour le développement des capacités, la relance de l'utilisation des compétences des Tchadiens de l'extérieur (TOKTEN) dans les domaines de la Santé et de l'Enseignement Supérieure est un produit significatif.

Concernant la gestion de l'environnement, les participants reconnaissent que l'exécution du Projet a produit des résultats positifs et soulignent entre autres :

- l'organisation des villages riverains à travers la création des comités villageois, des comités cantonaux ainsi que l'élaboration d'un plan de développement local (PDL) pour chacun des quatre (4) cantons ;
- la prise de conscience des populations riveraines du Parc National de Mandou de la nécessité de participer activement à sa gestion rationnelle ;
- participation des communautés villageoises aux travaux d'aménagement du PNM tels que les ouvertures des pistes ;
- le changement qualitatif des rapports entre les communautés villageoises et les agents forestiers qui sont devenus plus participatifs que répressifs ;
- l'intégration de certains agents bénévoles à la Fonction Publique.

Dans le cadre de la composante Consolidation de la paix et Transition vers le développement durable, grâce aux activités financées, les Comités locaux de paix et les Bureaux d'Aide Juridique ont été mis en place à l'Est du Tchad facilitant l'accès à la justice aux personnes vulnérables. Le sous-programme «Relance socioéconomique et transition vers un développement durable » a réalisé les PTFM au Sud et à l'Est du pays.

Les ressources engagées ont permis de mettre à la disposition des groupements féminins des PTFM, un kit de

- production composé de:
- un bâtiment comportant une salle des équipements mécaniques actionnés avec de l'énergie thermique ;
 - un bâtiment comportant une salle d'alphabétisation de 50 places équipées, une boutique coopérative constituant des outils pédagogiques qui aident les femmes à développer leur capacité entrepreneuriale et de bonne gestion démocratique ;
 - un forage avec un système éolien qui permet de fournir de l'eau potable au lieu du travail et au profit de toute la communauté ;
 - un système d'éclairage solaire permettant d'éclairer la salle d'alphabétisation, la boutique et d'alimenter le congélateur/réfrigérateur pour les produits transformés destinés à la vente ;
 - un poste de soudure.

Quant à la sécurité, depuis la suppression du DIS en juin 2012, les services de DPHR assurent leurs fonctions malgré les difficultés rencontrées.

Pour le sous-programme de «l'Equité du Genre », le financement des activités a permis d'élaborer et de valider la Politique Nationale sur le Genre et la Stratégie Nationale de lutte Contre les violences basées sur le genre (SNBVG).

III.1.5. Effets des programmes et projets selon les axes du CPAP

L'analyse documentaire, mais surtout les constats de visu de la réalité des cibles lors des visites de terrain ont permis de voir des effets positifs s'inscrivant dans une perspective de changement. Tant du côté des gestionnaires des programmes que du côté des bénéficiaires des appuis, le constat est le même. Les activités ont produit des effets qui ont impacté positivement sur la vie socio- économique du pays.

Ainsi, dans le cadre de la Gouvernance démocratique/locale on peut citer:

- ◆ L'instauration de la démocratie ;
- ◆ L'organisation des élections générales ;
- ◆ Le renforcement des capacités des acteurs élus ;
- ◆ L'instauration du dialogue politique avec l'opposition ;
- ◆ Le renforcement des capacités des communes de Kélo, Sarh, Bébidjia, Goz Beida, Moundou, Mao, Ati, Goré et à N'Djaména ;
- [Au plan de la Consolidation de la paix et transition vers le Développement Durable](#)

- ◆ L'accès des vulnérables à la justice ;
- ◆ Le fonctionnement des Comités Locaux de Paix et de Bureaux d'Appui d'Aide Juridique permettant aux vulnérables d'accéder à la Justice;
- ◆ L'accès des femmes aux AGR à travers le fonctionnement des PTFM ;

A travers ces effets, on peut souligner un « Success Story » à travers la création des Bureaux d'Appui d'Aide Juridique (BAJ) et des Comités Locaux de Paix (CLP) qui ont permis de donner un regain de confiance aux populations pour accéder à la justice. Une jeune femme à Abéché (Kaltouma Moustapha) ayant eu satisfaction à la justice grâce à la collaboration de BAJ dit : « qu'elle est désormais la porte-parole de BAJ auprès de toutes les personnes qui ignorent la justice. Elle se porte volontaire pour sensibiliser la population d'Abéché à fréquenter le BAJ ».

- **Concernant la Gouvernance économique, comme principaux effets, on constate :**

- ◆ une appropriation par les acteurs du PND qui est reconnu comme cadre national de référence pour toutes les actions de développement ;
- ◆ l'étude diagnostique du dispositif du suivi évaluation du Plan national de développement (2°13-2015) et la formation des cadres de la Direction de Suivi-évaluation du PND ;
- le renforcement des capacités des structures nationales en matière de cadrage macroéconomique et d'analyses de politiques économiques ;
- ◆ l'élaboration par les ministères des budgets programmes et leur opérationnalité au niveau de certains ministères
- ◆ le Cadre de prévision et de Programmation Budgétaire est mis à jour de façon périodique, avec la mise en place du Système Intégré de Gestion Nationale de l'Economie du Tchad (SIGNET) ;
- ◆ la définition des politiques sectoriels et la programmation qui en résulte sont intégrés au processus budgétaire annuel ;

- **Au titre de l'axe Environnement, énergie et développement des capacités humaines, on peut souligner les faits suivants :**

- ◆ Les 3 EMF appuyés affichent des résultats encourageants. A ce jour, tous les fonctionnaires résident dans les zones couvertes reçoivent en temps opportun leur salaire par le jeu d'alliance de ces EMF avec les banques. La mise en place des produits spécifiques aux femmes (le CEC) permet qu'elles soient autonomes. Bref les effets positifs des programmes sont réels sur les cibles. Cependant il faut étendre les bonnes pratiques car le nombre des bénéficiaire est encore trop faible vu la proportion des femmes pauvres et vulnérables du pays.
- ◆ Les PTFM ont permis, là où elles sont fonctionnelles, entre autres d'alléger les travaux domestiques des femmes tels que le moulinage des céréales, le broyage des arachides, de rapprocher certaines prestations qui n'existaient avant que dans les centres urbains à la communauté villageoise à travers le poste de soudure, d'augmenter le confort (congélateur/réfrigérateur), de contribuer à l'émancipation des femmes, de la communauté et particulièrement des jeunes par l'accès au multimédia (télévision et accessoires satellitaires).
- ◆ La gestion participative du PNM en cours, a contribué à l'apprentissage de la gouvernance locale et à travers les microcrédits qui lui sont rattachés, le projet contribue à la réduction de la pauvreté.

III.1.6. Durabilité des programmes et projets du CPAP

La question d'évaluation de la durabilité est de savoir dans quelle mesure les résultats obtenus sont-ils pérennes ou peuvent-ils être pérennisés ? L'analyse des rapports et documents disponibles sur les projets et surtout les contacts directs avec les populations cibles offrent un paysage contrasté.

Les projets dans la composante « Gouvernance économique et la promotion de l'emploi » et ceux de la Gouvernance Démocratique /locale qui sont exécutés par des structures nationales (modalité NIM) pourraient être durables, parceque davantage appropriés par les services étatiques.

Au vu des réponses aux différentes questions sur la pérennité des acquis et des constats sur le terrain, on peut dire que la pérennité des appuis réalisés est possible pour les EMF, les PTFM et le CNLS, notamment les conversations communautaires et l'appropriation par l'Etat de la prise en charge gratuite des traitements. Mais pour le PALAT, à cause de nombreuses faiblesses relevées dans la mise en œuvre et de la multisectoralité des réponses à apporter, la pérennité est mitigée.

Des risques par rapport à la capacité des structures à pérenniser les services ou les acquis sont relevés dans certains domaines. Une des illustrations de ces risques est qu'au niveau des PTFM de 1^{ère} et 2^{ème} génération (elles sont différentes des nouvelles PTM remises dans le cadre du présent CPAP), 90% des unités de production remises sont en panne et les femmes ne sont pas capables à elles seules de les réparer ou les renouveler, d'où la nécessité d'envisager l'intégration dans l'approche d'une stratégie de pérennisation dans le cadre de la mise en place des PTFM.

En ce qui concerne les énergies renouvelables et la gestion de l'environnement, les résultats obtenus en termes de durabilité sont encore mitigés.

III.1.6. Adéquation des allocations avec les prévisions du CPAP

Tableau 4 : Etat des Dépenses à mi-parcours

Dépenses /Axes en Dollars (US)	Res-sources disponibles/ASL en 2012 et 2013	Budget Ap-prouvé	Avance	Dépenses	Taux d'exé-cuton 2012 et 2013	Budget prévu dans le CPAP	Part Budget approuvé b mi-parcours/ Budget CPAP (%)
Gouvernance Economique		1 165 179	0	819 615	70,3%	15 750 000	7,4%
Développe-ment Durable		4 107 819	119355	3 200 885	77,9%	22 000 000	18,7%
Consolidation de la paix...		9 078 151	0	5707 119	62,9%	9 750 000	93,1%
Gouvernance Démocratique		3 912 480	242102	3 243 146	82,9%	22 750 000	17,2%
Appui Pro-gramme						1 750 000	
Total	9982000	18 263 629	361457	12 970 765	71,0%	72 000 000	26,1%

Source : Equipe évaluation à mi-parcours Février 2014

L'analyse des données financières atteste qu'il y a peu d'adéquation entre les allocations et les prévisions du CPAP. En effet, le tableau ci-dessus montre que la totalité des allocations sou-revues ne représentent que 26,1% des prévisions du CPAP pour la durée du programme. Ce qui indique que les allocations à mi-parcours sont en moyenne nettement en deçà de ce qui pouvait être attendu.

Cependant le cas de l'axe Consolidation de la paix mérite d'être souligné. Ici, les prévisions du CPAP ont été réalisées à 93,1%.

9 La somme totale du Budget CPAP est de 72.000.000 \$, le calcul dans le document a été fait avec erreur et la somme retenue est 70.000.000 \$, nous avons travaillé sur ce montant.

Vu les bons résultats d'ensemble obtenus et le niveau modeste des mobilisations en dehors des ressources du PNUD, la question se pose de savoir si les prévisions de mobilisations budgétaires du CPA n'étaient pas trop optimistes.

III.2. Analyse de la gestion du Programme

Il s'agit de voir dans cette partie dans quelles mesures le « management du programme » a répondu aux attentes, en d'autres termes est-ce que les parties, notamment le PNUD et le Gouvernement, les leaders du partenariat noué autour du programme, ont bien honoré les engagements auxquels ils ont souscrits pour sa réussite. Pour ce faire, une revue critique des actions initiées et réalisées par les équipes d'exécution au niveau du PNUD et du Gouvernement devrait renseigner sur les réussites et les contraintes survenues pendant la mise en œuvre des projets et programmes du CPAP en 2012 et 2013. Ce sont ces aspects qui sont traités dans ce chapitre à travers l'analyse des thèmes et problématiques relatifs à la qualité des documents de bases, aux modalités d'exécution DIM et NIM, à la gestion financière des programmes et projets, à la mobilisation des ressources en faveur des différents piliers, à l'appui du siège au bureau pays, aux changements dans l'organisation du bureau et au partenariat développé par le PNUD pour l'appui au développement du Tchad.

III.2.1. Qualité des documents au regard de l'orientation vers les résultats

Dans le processus de mise en œuvre des actions de développement, il est important que les acteurs au développement disposent de documents de référence pertinents, cohérents, complets. Ce sont ces documents qui guident la mise en œuvre et servent de repères pour l'évaluation des politiques, programmes et projets de développement. D'où l'importance de l'évaluation de leur qualité.

Dans le cadre de la présente revue, l'équipe d'évaluation a eu à travailler avec un grand nombre de documents de différents types, mais tous se rapportant au CPAP. Globalement, les documents sont recevables et effectivement orientés vers les résultats conformément aux principes de la GAR prônée et appliquée par le PNUD. Mais, les analyses ont révélé plusieurs insuffisances, entre autres, la mauvaise formulation, l'absence ou la non pertinence des indicateurs dans certains cas.

Ainsi, les documents des projets mis en œuvre dans la composante « Gouvernance économique et promotion de l'emploi » sont en général très appréciables et clairement bien structurés. Les responsabilités et mode d'exécution sont bien définis ainsi que les objectifs et les différentes activités à mettre en œuvre. Cependant, pour certains projets, les indicateurs ne sont pas clairement définis au départ. Pour l'évaluation, ceci constitue une insuffisance.

La majorité des gestionnaires et acteurs des projets de la **Gouvernance Démocratique** sollicités au cours de cette évaluation, relèvent que les PTA n'ont pas été élaborés de façon participative. Aussi prennent-ils sur eux la responsabilité de modifier les PTA, mais ces modifications ne sont pas prises en compte. C'est pourquoi, il y a des actions qui sont réalisées et qui ne figurent pas dans les PTA.

Dans plusieurs PTA des projets et programmes **des axes 2,3, 4**, il a été souligné que la qualité des documents n'est pas suffisamment bonne pour apprécier les résultats. Et, cela pour les raisons suivantes :

- pour les projets/programmes avec indicateurs, l'alignement des indicateurs aux effets n'est pas toujours évident. Il y a également le fait que la modification des effets en cours de chemin, notamment lors du passage du Cadre opérationnel intérimaire d'assistance au développement du Système de Nations Unies (2012-2013) au Cadre intérimaire d'assistance au développement 2012-2015, crée une déperdition des informations à rechercher, car si on modifie l'effet en gardant l'indicateur, il n'est pas évident que cet indicateur traduise l'effet initial.

- les rapports annuels des PTA ne sont pas consolidés. Ce qui ne permet pas de suivre la progression des activités. Parfois, ce sont les mêmes résultats obtenus en année n-1 qui reviennent en année n.

Ce qui précède permet de déduire que le processus d'élaboration des documents de projets et des CPAP au niveau du PNUD mérite d'être davantage analysé et maîtrisé. En effet, le premier problème qui se pose est de savoir dans quelle mesure, la définition de document de projet au niveau du PNUD (« Cadre de Coopération plus PTA signé par les deux parties Gouvernement et PNUD ») correspond-elle aux standards généralement admis ? Il n'est pas évident qu'un PTA puisse valablement remplacer un document de projet en bonne et due forme comportant la description détaillée de toutes les composantes y compris le cadre logique. Pourtant, l'approche GAR prônée et utilisée par le PNUD est compatible avec l'utilisation de documents de projets bien structurés et complets. A l'analyse, on se rend compte que, les Cadres de résultats et d'allocation des ressources ne suffisent pas pour obtenir une gestion et un suivi rigoureux. De surcroît, s'ils ne sont pas complets et rigoureusement élaborés, l'évaluation devient ardue. Comme souligné plus haut, le fait que dans le 'Cadre des résultats et allocation des ressources', la colonne des indicateurs ne dispose pas d'année de référence et souvent pas d'indicateurs de référence, ni d'indicateurs intermédiaires est de nature à fragiliser et relativiser les résultats des évaluations entreprises sur cette base. D'où, la nécessité de faire montre de plus de rigueur dans l'élaboration et l'exécution des programmes, projets et PTA.

III.2.2. Analyse des modalités d'exécution DIM et NIM

Dans le cadre de cette évaluation, le focus est surtout porté sur les modalités d'exécution DIM (exécution directe par le PNUD) et NIM (exécution nationale à travers une structure qui représente l'Etat) qui sont de loin les plus sollicitées pour la mise en œuvre du présent CPAP. Les investigations ont visé à appréhender dans quelles mesures l'une ou l'autre modalité donne satisfaction. Il est important aussi de se souvenir que l'objectif est d'aller vers la généralisation de la modalité NIM et de limiter au strict nécessaire l'exécution avec la modalité DIM.

En termes de synthèse des discussions et d'analyse documentaire, les conclusions suivantes ont été tirées :

- 1) Il apparaît que les deux modalités sont pertinentes et ont leurs raisons d'être, si les critères d'application de l'une ou l'autre étaient bien connus des partenaires et rigoureusement appliqués ;
- 2) Les raisons qui sous-tendent leur utilisation ne semblent pas être connues ou tout à fait partagées par un grand nombre de responsables de la partie gouvernementale. Dans les rapports des revues précédentes et dans des entretiens avec certains responsables au PNUD, il est suggéré d'élargir le contingent des projets à exécution NIM et de respecter les critères d'exécution DIM. Il est important que le PNUD et la partie gouvernementale harmonisent leurs positions et respectent davantage leurs engagements contenus dans le Cadre de Coopération ;
- 3) Les deux modalités ont leurs contraintes objectives : la limite des ressources financières et techniques, les faibles niveaux de qualification de certains agents de mise en œuvre des projets et programmes, etc.
- 4) Les forces et faiblesses des modalités DIM et NIM

Tableau 5 : Forces et faiblesses des modalités d'exécution DIM et NIM

Modalités d'exécution	Forces	Faiblesses
DIM	- une gestion mieux maîtrisée	- elle ne responsabilise pas et contribue peu au transfert des compétences, objectifs stratégiques du PNUD
NIM	- elle correspond à l'approche d'intervention du PNUD ; - elle responsabilise et renforce les capacités et la maîtrise des agents et cadres nationaux	- la gestion est souvent laborieuse et/ ou approximative et souvent peu transparente

Source : Equipe évaluation à mi-parcours, février 2014.

Sur la base des données recueillies, les différents programmes et projets en cours d'exécution, il ressort qu'une grande partie des projets sont directement exécutés par le bureau local du PNUD. Sur 9 projets exécutés en 2012 sur les fonds réguliers du PNUD (TRAC), 7 projets ont été directement exécutés par le PNUD et 2 projets seulement par le Gouvernement. Cette situation n'est pas conforme aux directives et normes de l'assistance du PNUD.

Par rapport à l'Exécution Directe par le PNUD, la modalité DIM

En 2012, 70% des ressources mobilisées sont mises en œuvre à travers cette modalité (DIM). En principe, l'exécution directe par le PNUD doit être exceptionnelle et nécessite une autorisation préalable du Siège du PNUD. Elle intervient s'il n'existe pas des compétences nécessaires au sein du Gouvernement ou auprès des agences des Nations Unies. L'utilisation de cette modalité requiert des compétences au sein du Bureau. Elle doit être accompagnée d'une stratégie d'appropriation et de transfert au Gouvernement. Le contexte actuel du Tchad caractérisé par de faible capacité de gouvernance, les situations d'urgence et humanitaire (Démontage, DPHR) ainsi que la nature des interventions souvent complexe (Elections) encouragent le recours à cette modalité. Cependant, il faut noter qu'aux cours des entretiens avec les responsables et les agents d'exécution y compris à l'intérieur du PNUD, la proportion prise par la modalité DIM est jugée excessive. On estime que conformément aux engagements du Cadre de Coopération, la part des projets et programmes à modalité NIM devrait et peut être élargie. D'aucuns estiment que peu d'efforts ont été faits pour cela. Alors qu'il s'agit là un objectif stratégique du Programme.

Par rapport à l'Exécution par le Gouvernement, la modalité NIM

Selon le rapport sur la Revue Annuelle CPAP 2013, le contexte politico-social au Tchad, dans son ensemble est défavorable à la mise en œuvre des programmes/projets NIM. Les expériences passées dans la mise en œuvre de cette modalité ont rencontré de nombreuses difficultés, ne garantissant pas l'efficacité requise pour une bonne utilisation des ressources du PNUD, conformément aux directives de son Conseil d'Administration. Les principales raisons de cette situation étaient les suivantes :

- a. l'instabilité au sein de l'administration tchadienne à cause de fréquents remaniements du gouvernement ;
- b. les grèves des personnels de la fonction publique
- c. l'insécurité ;
- d. le non respect des engagements, notamment le versement de la contrepartie ;

Les conditions d'exécution des projets par le Gouvernement (NIM) ne sont que partiellement remplies : la nomination des Coordonnateurs/Directeurs s'opère sur des bases quelquefois non compétitives et techniques adéquates; la recherche des avantages liés à la fonction biaise les décisions managériales.

Telles sont, entre autres, les facteurs qui justifient la grande prudence dans le recours au NIM. Le Bureau ayant jugé la situation, a pris les dispositions nécessaires pour assister le Gouvernement à renforcer sa capacité de gestion des programmes et projets financés par le PNUD.

Au cours des entretiens, les responsables et cadres de la partie gouvernementale reconnaissent que les craintes soulevées sont réelles. Mais, c'est au PNUD de s'impliquer davantage et d'insister pour que la partie gouvernementale respecte ses engagements. Si non, la modalité NIM prônée par le PNUD, risque de rester seulement une déclaration de principe pour se faire une bonne conscience !

III.2.3. Qualité du suivi-évaluation et efficacité de l'appui de l'agence et du bureau PNUD

Dans la mise en œuvre des programmes et projets du CPAP les tâches de suivi et évaluation sont assurées conjointement par le PNUD à travers les responsables des unités et les responsables de la CSEPP/MEPCI et les coordinateurs des différents programmes et projets.

Au PNUD, il s'agit dans le cadre de son appui de s'assurer de la mise en œuvre effective des activités, du contrôle de la qualité et du respect des normes et procédures. La CESPP devrait assurer sensiblement le même rôle au nom de la partie gouvernementale. Les coordonnateurs, eux devraient suivre et appuyer l'exécution opérationnelle des programmes et projets.

En dépit des résultats appréciables obtenus au cours de la période sous-revue, les analyses ont révélé des dysfonctionnements et des faiblesses.

Déjà, la Revue annuelle 2012 a souligné que «le suivi et le pilotage de la mise en œuvre du CPAP a été mitigée au regard des informations recueillies auprès des projets, de la partie nationale et du PNUD ». La présente revue à mi-parcours arrive sensiblement au même résultat. Et les raisons qui avaient conduit à cette conclusion, restent pour la plupart d'actualité. En effet, on constate que :

- i) le Ministère de l'Economie du Plan et de la Coopération Internationale, ministère coordonnateur des programmes et projets du SNU assure difficilement son leadership vis-à-vis des Ministères sectoriels et des institutions du SNU. Ce qui rend difficile le suivi et la coordination des actions par la CSEPP ;
- ii) au niveau du PNUD, les unités de pilotage des piliers éprouvent de difficultés pour assurer un suivi et un appui efficace et opportun à cause de l'insuffisance du personnel qui semble être débordé par d'autres tâches. Jusqu'en fin 2013, le PNUD ne disposait pas de compétences dédiée au S&E.

En conclusion, pour améliorer la qualité du suivi-évaluation et l'efficacité de l'appui de l'agence et du bureau PNUD, des actions correctives qui sont développées dans la partie relative aux recommandations du présent rapport, devraient être apportées.

III.2.4. De la qualité et l'efficacité de la gestion financière, de son suivi, de la production de rapports et l'utilisation d'ATLAS

La gestion financière des programmes et projets du CPAP est assurée et supervisée par l'Unité des Finances du Bureau Pays du PNUD. C'est cette unité qui s'occupe des finances du PNUD, des programmes et projets et des finances des agences du SNU partenaires et des agences non représentées au Tchad. La gestion est assurée selon les procédures du PNUD avec l'utilisation systématique de l'ATLAS. Selon le document cadre de coopération entre le PNUD et le TCHAD «Le logiciel intégré de gestion du PNUD (ATLAS) contribuera à une exécution rapide et efficace des activités, ainsi qu'à un réel suivi financier pour gérer les projets et le Programme Pays. De même, le suivi de la mise en œuvre du PAPP et de la réalisation des résultats sera strictement assuré à travers ce logiciel. Tous les transferts d'argent en faveur d'un partenaire de réalisation sont effectués sur la base des plans de travail annuels et trimestriels convenus entre le partenaire de réalisation et le PNUD. Le personnel de la CSEPP sera formé à l'utilisation des normes comptables et de gestion selon les règles de la comptabilité publique internationale (IPSAS) utilisées par le PNUD, en vue d'assurer la cohérence et l'harmonisation du suivi/évaluation et de la gestion du Programme Pays».

De fait, dans les projets et programmes NIM, les coordinateurs assurent la gestion comptable des avances de fonds, reçues trimestriellement sur la base des PTA et qu'il faut justifier avant l'octroi de la tranche suivante au niveau de l'Unité des finances avec l'approbation du responsable de l'axe. Pour les projets DIM, la coordination est du ressort du PNUD et la gestion financière est assurée directement à ce niveau par l'Unité des finances. Selon les normes du PNUD et les plans d'action convenus avec le gouvernement les activités de projets et leurs gestions financières doivent être auditées. Les audits de la gestion des programmes et projets pour 2012 ont été réalisés. Ceux de l'année 2013 sont programmés pour mars 2014. Les rapports d'audit consultés ne mentionnent aucune anomalie dans la gestion financière des différents projets et programmes.

L'efficacité de la gestion financière a été appréciée à partir du niveau d'exécution financière des différentes composantes du CPAP et la capacité d'absorption budgétaire par rapport aux ressources disponibles. L'appréciation de ces critères est fondée sur les données des tableaux ci-dessous sur l'Etat des Dépenses du programme à mi-parcours.

Tableau 6 : Etat des Dépenses en 2012

Dépenses/Axe (en Dollars US)	Ressources disponibles/ASL en 2012	Budget Approuvé	Dépenses	Taux d'exécution annuel
Gouvernance Economique		270 202	44 941	16,6%
Energie, Développement Durable		2 106 713	1 522 195	72,3%
Consolidation de la paix...		2 788 241	1 707 697	61,2%
Gouvernance Démocratique		2 122 480	1 509 924	71,1%
Total	5 120 000	7 287 636	4 784 757	55,3%

Source : Equipe évaluation à mi-parcours, février 2014

Tableau 7 : Etat des Dépenses en 2013

Dépenses/Axe (en Dollars US)	Ressources disponibles/ASL en 2013	Budget Approuvé	Avance	Dépenses	Taux d'exécution annuel
Gouvernance Economique		894 977	0	774 674	86,6%
Energie, Développement Durable		1 649 000	119355	1 523 542	92,4%
Consolidation de la paix...		1 174 000	0	842 196	71,7%
Gouvernance Démocratique		1 790 000	242102	1 733 222	96,8%
Total	4 862 000	5 507 977	361457	4 873 634	86,9%

Source : Equipe évaluation à mi-parcours, février 2014

Tableau 8: Etat des Dépenses à mi-parcours

Dépenses/Axe Dollars US)	(en Budget prévisionnel	Ressources disponibles/ASL en 2012 et 2013	Budget Approuvé	Dépenses Effectives	Taux d'exécution du budget mi- parcours	Part des Dépenses/ Budget CPAP (%)
Gouvernance Economique Energie, Développement Durable			1 165 179	819 615	70,3%	
Consolidation de la paix...			3 755 713	3 045 737	81,1%	
Gouvernance Démocratique			3 962 241	2 549 893	64,4%	
			3 912 480	3 243 146	82,9%	
Total	70 000 000	9 982 000	12795 613	9658 391	75,5%	13,8%

Source: Equipe évaluation à mi-parcours, février 2014

Les données du tableau de synthèse montrent une bonne capacité d'absorption des ressources mobilisées pour les activités et le taux d'exécution budgétaire de 75,5% est acceptable.

Les entretiens avec les responsables de l'Unité finances indiquent que grâce à l'utilisation systématique d'ATLAS, le suivi de la gestion financière est assuré au niveau requis, que les rapports financiers sont produits à temps et répondent aux normes convenues avec le PNUD. Cependant les gestionnaires sur le terrain font état des retards dans les délais d'approbation des rapports et dans l'octroi des fonds pour la poursuite des activités.

L'efficacité de l'exécution financière des programmes et projets peut être également appréhendée selon l'angle de la structure des dépenses. A ce titre la Revue annuelle du CPAP de 2012 a produit les éléments d'appréciation suivants.

Les dépenses du TRAC au titre de l'année 2012 représentaient 5,120 millions USD. La structure de ces dépenses se présentait comme suit :

- i) 70% des dépenses concernent la poursuite de l'exécution de plusieurs programmes et projets du précédent CPAP. Il s'agit des Projets Appui aux Cycles Electoraux (PACE), Parc de Manda, Micro finance (PAMFIT), PRET, Enquête technique et déminage, opérationnalisation des politiques et stratégies.
- ii) Plus de 60% de ces dépenses sont liées à l'assistance technique internationale. En effet, le PNUD a fait recours en 2012, à une dizaine d'experts internationaux résidents, une vingtaine de VNUs et plusieurs missionnaires pour des consultations de courtes durées. Cette expertise a permis de pallier les insuffisances de capacités inhérentes à tout pays sortant d'une période de crises cumulées. La proportion des dépenses d'assistance technique est insupportable surtout qu'il s'agisse des projets hérités du cycle précédent et qui sont censés être clôturés. Le montant élevé de ces coûts s'explique par le versement d'indemnités qui s'ajoutent aux salaires en raison des risques (Sola et hasard pay) liés à la situation du pays.

Le PNUD et le Gouvernement devraient à terme adoptés une stratégie devant permettre de rationaliser cette pratique et d'alléger cette charge en faisant plus recours à d'assistance internationale ponctuelle et de haute qualité, en encourageant une utilisation optimale des compétences nationales résidentes ou extérieures. Une telle stratégie permettrait de maximaliser les ressources du PNUD pour des appuis directs à fort impact et bénéfique à la population tchadienne.

- iii) Plus de 15% des dépenses ont été réalisées sur le projet « opérationnalisation des politique et stratégie ». Cette situation s'explique en raison des retards enregistrés dans la signature des Plans de Travail Annuels des projets intervenue en juin 2012, après la signature du CPAP au mois de mai. Elle traduit la flexibilité du PNUD à répondre aux besoins du Gouvernement.

En conclusion, concernant l'efficacité de la gestion financière, on peut noter que l'existence des cadres de résultats et d'allocation des ressources, permet si on l'applique rigoureusement, de rester dans les limites des enveloppes budgétaires des actions programmées et de tendre vers l'efficacité. Mais dans la pratique, certaines circonstances qui sont malheureusement courantes amènent à se poser des questions sur l'efficacité de la gestion financière des actions du CPAP. Les montants alloués aux activités sont souvent insuffisants. Le PTA ne permet pas de savoir sur quelles bases ces montants ont été déterminés. Les retards dans les démarrages des activités et dans la mise à disposition des fonds peuvent avoir des incidences négatives sur les coûts des services et des biens. Tout de même, il faut noter que le très bon niveau des résultats obtenus à mi-parcours et la place importante qu'occupent les actions de renforcement des capacités dans le Programme permettent de penser que la gestion financière du Programme reste efficace.

III.2.5. Efficacité de la stratégie de mobilisation des ressources en faveur des thèmes de concentration du Cadre de Coopération

Les thèmes de concentration du Cadre de Coopération sont constitués par les composantes Gouvernance et Développement Durable et lutte contre la pauvreté. L'efficacité de la stratégie de mobilisation des ressources en faveur des thèmes de concentration devrait être reflétée par le haut niveau des mobilisations consenties aux actions dédiées à ces thèmes. Ces montants mobilisés sont analysés en relation avec les montants prévisionnels des ressources à mobiliser lors de l'élaboration du CPAP. L'analyse des données financières a permis de produire le tableau ci-après qui présente les niveaux de mobilisation par axe du CPAP et transposable selon les thèmes de concentration.

Tableau 9 : Mobilisation des Ressources à mi-parcours selon les thèmes de concentration

Mobilisation des Ressources à mi-parcours	Budget Approuvé	Dépenses	Taux d'exécution (%)	Ressources mobilisées/Budget approuvé totale (%)
Mobilisation Ressources/Axe				12 795 613
Gouvernance Economique	-		0%	
Energie, Développement Durable	352 106	155148	44,1%	
Consolidation de la paix...	5115 910	3 466 379	67,8%	
Gouvernance Démocratique	-		0%	
Total	5468 016	3 621 527	66,2%	42,7%

Source: Equipe évaluation à mi-parcours, février 2014

Le tableau montre qu'au cours des deux ans 2012 et 2013, le bureau a mobilisé pour le CPAP en dehors des ressources TRAC le montant global d'USD 5 468 016 soit 42,7% du budget approuvé sous-revue. Mais ce montant ne représente que 12,2% des ressources à mobiliser prévues dans le CPAP (45 millions) et cela, seulement à 2 ans de la clôture du CPAP.

Sur la base des documents mis à notre disposition et exploités, il ressort que le montant total des mobilisations sur le thème de concentration Gouvernance rassemble USD 5.115.910 pour l'axe Consolidation de la paix. Le reste USD 352 106 est mobilisé en faveur de l'axe Développement Durable dans lequel est logée la lutte contre la pauvreté, domaine stratégique des actions du PNUD. Ni les sources, ni les montants des mobilisations ne sont détaillés dans les documents auxquels nous avons eu accès. Nous n'avons pas pu avoir la situation par bailleur et par thématique, ce qui nous aurait certainement permis de faire le point sur les apports des fonds japonais, allemands, de l'UE, etc. Au vu des investissements et des résultats obtenus sur le terrain, il est évident que le PNUD et le Gouvernement ont dû mobiliser beaucoup plus de ressources dans ces domaines. Il est important de situer les causes de cette contreperformance si ces chiffres sont avérés.

Si on en juge par les niveaux de mobilisation de ressources par rapport aux prévisions contenus dans le tableau, il est difficile de parler d'efficacité de la stratégie de mobilisation des ressources par le PNUD dans ses domaines de concentration.

III.2.6. Progrès réalisés dans l'organisation du bureau

L'analyse organisationnelle du bureau et des capacités existantes a été récemment réalisée par le PNUD au cours de l'élaboration du document de «Stratégie de prévention des crises et relèvement 2013-2016». Les résultats de nos entretiens au niveau du bureau et nos observations corroborent les analyses contenues dans ce document. Aussi, les éléments qui suivent reprennent largement les positions contenues dans ce rapport.

Le Bureau pays du PNUD au Tchad (N'Djamena) comprend trois sections : Programme, Politique et Stratégie, et Opérations avec une expertise inégalement répartie.

La Section Programme, en charge du développement et de la mise en œuvre du programme CPAP, comprend actuellement quatre Unités thématiques alignées sur les différentes composantes du CPAP 2012-2015. Elles étaient supervisées jusqu'en fin 2013 seulement en partie, par le Directeur pays adjoint au programme et animées chacune par un Chef d'Unité. Ces unités sous-staffées (3 chefs d'unités sur 4 ont souligné le problème), la multiplication des unités ayant été réalisée sans mobilisation de staffs additionnels, sont sensées fournir au Gouvernement et aux partenaires au développement un appui conseil ainsi que le plaidoyer sur les questions émergentes tout en apportant un appui opérationnel au développement et à l'exécution des projets et programmes. En raison de la faiblesse des capacités, ces missions sont mal appropriées par les unités et le travail du Bureau s'en ressent.

Le PNUD a une présence à l'intérieur du pays à travers les bureaux de projets à l'Est à Abéché (Ouaddaï) et à Goz-Beïda (Dar Sila) et d'Experts thématiques à Faya (Ennedi) et plus tard envisage de déployer un Expert à Mongo (Guéra). L'éparpillement géographique des projets et des domaines d'intervention engendre des coûts opérationnels élevés et amenuise encore davantage les capacités techniques du bureau.

Le bureau fait un recours excessif aux services de consultants pour combler les besoins de capacités. Malheureusement, la capitalisation de leur travail reste encore faible. Ainsi, les questions de réduction des risques de catastrophes, l'appui au DPHR, la conceptualisation de la résilience, la formulation de la stratégie et du projet de renforcement de l'Etat de droit ainsi que la formulation de la stratégie CPR relèvent de travail de consultants, souvent mobilisés sur financement de partenaires. Cette approche n'a pas permis l'opérationnalisation des interventions de prévention des conflits ni de relèvement dont la mise en œuvre connaît des retards significatifs.

Aussi, l'analyse du Programme fait ressortir que le Bureau a besoin de capacités additionnelles en ressources humaines qui faciliteraient le développement rapide de programmes, amélioreraient la communication et le reporting.

Sur le plan opérationnel, le manque de coordination des unités programmes est palpable et constitue une faiblesse majeure du programme. Or, dans le contexte de sa mise en œuvre, la coordination apparaît comme une nécessité absolue tirée de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Ce rôle n'est pas assuré en ce qui concerne la mise en œuvre du CPAP. La multiplicité des acteurs et des initiatives ainsi que la compétition que celle-ci induit rendent difficile la coordination si elle n'est pas formalisée par le PNUD lui-même. Par ailleurs, le PNUD devra, sur la base de son avantage comparatif et disposant d'une expertise reconnue en la matière, soutenir le développement et le renforcement des cadres de coordination existant en favorisant entre les différentes parties prenantes, le partage des moyens, des ressources et de l'information.

III.2.7. Qualité et efficacité du partenariat instauré par le PNUD autour du Programme

Le Plan d'Action CPAP souligne que la mise en œuvre du Programme Pays Tchad-PNUD 2012-2015 requiert la mobilisation des financements prévus et la synergie avec les agences du SNU, en plus des partenaires techniques et financiers (PTF) du Tchad pour les interventions sectorielles spécialisées et complémentaires à la stratégie transversale de renforcement des capacités du Programme Pays. La mobilisation des ressources et l'exécution technique et financière du CPAP/PAPP Tchad-PNUD 2012-2015 sont pilotées par la partie nationale avec l'appui du PNUD, en partenariat avec les agences du SNU. Cet attelage permet d'assurer un ancrage systématique au cadre du système des Nations Unies et aux cadres de coopération des autres PTF. Cette approche permet une meilleure coordination de l'assistance au développement pour la réalisation de la SNRP (actuellement du PND) et des OMD. Une telle stratégie de mise en œuvre requiert la mise en place d'un partenariat dynamique et efficace. Depuis toujours le PNUD œuvre dans ce sens.

Au-delà du partenariat avec les agences des Nations Unies et des PTF, le PNUD, au cours de l'année 2012 a jeté les bases d'un partenariat avec l'Assemblée Nationale, les responsables locaux, les Organisation de la Société Civile et Syndicale.

Le rôle du PNUD a été fort apprécié et jugé de positif par le Gouvernement, les partenaires internationaux et la Société civile, notamment dans le cadre de la conduite des processus électoraux, le dialogue politique et l'action humanitaire.

Les résultats de la revue annuelle 2013, de même que les échanges avec les représentants de quelques PTF attestent que le PNUD, dans le cadre de l'appui au développement, est dans un partenariat actif avec les autres PTF. Le fort positionnement du PNUD transparait à travers les faits suivants :

- i) le PNUD est actif dans la Coordination des Partenaires Techniques et Financiers (CPTF) dont il assure le leadership dans au moins deux groupes thématiques (Gouvernance, Environnement, etc.). A ce titre, le PNUD a joué un rôle déterminant dans l'élaboration du Plan National de Développement (PND) par la fourniture d'une expertise de haut niveau ;
- ii) le rôle du PNUD dans le cadre de la Coopération Inter-Agences du Système des Nations Unies au Tchad est très dynamique. Il y a lieu de mettre à son actif : i) les réunions conjointes thématiques sur les aspects de développement sectoriel ; ii) les rencontres et échanges d'informations sur les problèmes de sécurité et autres arrangements administratifs ; iii) et la participation effective dans les retraites organisées à l'intérieur du Tchad ou dans les pays limitrophes ;
- i) le rôle du PNUD est également fort apprécié, notamment l'ajustement de la réponse humanitaire avec les différentes initiatives et plaidoyers en vue de la formulation d'un programme conjoint sur la résilience des populations affectées par les crises. Le PNUD est lead du « Cluster relèvement ».

Dans le cadre de la mise en œuvre du CPAP, les principaux mécanismes de partenariat utilisés sont les programmes conjoints et communs du Système des Nations Unies, la gestion des fonds des bailleurs bi-et multilatéraux et la facilitation ou la cofacilitation de tables rondes et programmes d'appui dans le cadre du Développement et le développement de programmes conjoints avec les PTF.

En tant que partenaires de réalisation et parties responsables, les agences des Nations Unies apportent une contribution importante aux interventions appuyées par le présent Programme Pays. Pour la période 2012-2015, le PNUD est en partenariat avec les agences suivantes pour la mise en œuvre de différentes composantes du Programme Pays:

- l'UNFPA, l'UNICEF, le HCR, le PAM et l'UNAIDS pour un programme conjoint de lutte contre le SIDA ;
- l'UNFPA et ONUFEMMES pour un projet conjoint de promotion du genre;
- l'UNFPA pour un projet conjoint sur la sécurité humaine.

Le PNUD a accumulé au niveau mondial une grande expérience dans la gestion de fonds. Il dispose d'un Bureau de Gestion des Fonds Communs Multi-bailleurs qui appuie les pays. C'est dans ce cadre qu'il gère les fonds qui servent pour la mise en œuvre des activités du programme PALAT.

Avec l'organisation prochaine de la Table ronde sur le Plan National de Développement 2013-2015, le PNUD espère faire bénéficier le Tchad de fonds communs gérés au niveau mondial. L'une des stratégies de partenariat et mobilisation de ressources envisagée est l'organisation de la Table Ronde sur le Plan National de Développement 2012-2015. La Table Ronde a pour objectif de servir au Gouvernement tchadien de plate-forme internationale pour présenter sa vision et sa stratégie pour atteindre les objectifs de croissance et de développement tels que définis dans le PND. Cela permettra de sensibiliser, mobiliser et engager tous les partenaires actuels et potentiels du Tchad pour apporter leurs contributions concrètes à l'effort national fourni par le pays sur ses propres ressources en vue de réussir son émergence. Actuellement le PNUD appuie le Gouvernement du Tchad à l'organisation de cette Table Ronde.

Le PNUD est facilitateur dans beaucoup de domaines dans le cadre de son appui au Gouvernement. Par exemple le PNUD en partenariat avec les autres partenaires appuie la mise en œuvre du Cadre Intégré Renforcé au Tchad et en est le facilitateur des donateurs désignés par le Gouvernement. C'est une initiative internationale unique en son genre, fondée sur le partenariat et à six institutions internationales (Banque Mondiale, Centre du Commerce International, Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, Fonds Monétaire International, Organisation Mondiale du Commerce et Programme des Nations Unies pour le Développement) afin de conjuguer leur efforts à ceux des Pays les Moins Avancées (PMA) et des donateurs pour faire face aux besoins des premiers en matière de développement du commerce.

Les interventions du PNUD sont dans l'ensemble en grande complémentarité et synergie avec les interventions d'autres partenaires. Par exemple, des synergies existent avec d'autres partenaires intervenant dans divers domaines, notamment, la Justice avec l'Union européenne et la République Fédérale d'Allemagne.

Dans le partenariat avec le PNUD, les difficultés les plus courantes relevées par ses partenaires de la partie gouvernementale se rapportent aux procédures d'exécution des projets, aux décisions jugées par eux unilatérales du PNUD et au manque de retour d'information.

D'ailleurs, pour certains partenaires : « Le PNUD se comporte souvent en donneur de leçons ». D'autres évoquent « la rigidité inadaptée des procédures » et « les lourdeurs administratives et bureaucratiques du PNUD ».

Les partenaires du niveau des PTF, généralement, signalent ce qu'ils appellent « le faible poids financier du PNUD » comme étant un handicap pour parfaire ses initiatives et lui permettre de jouer un rôle de leadership parmi les autres partenaires au développement. La grande faiblesse financière du PNUD, suscite un intérêt certain chez les bénéficiaires sans garantie des lendemains. Pour d'autres, le PNUD initie souvent des programmes pertinents, puis se retrouve totalement marginalisé dans la mise en œuvre des activités, à l'exemple du projet SYDONIA dans le cadre du PAMFIP. Le PNUD devrait planifier dès le départ, l'action des autres bailleurs de fonds, à charge pour ces derniers de prévoir les cofinancements.

En définitive, s'il est incontestable qu'un important et solide partenariat s'est noué autour du PNUD et de ses programmes, des questions se posent quant à son efficacité s'agissant de mobilisation des ressources pour la mise en œuvre des activités. Bien qu'on vive une période de rareté des ressources, les montants des mobilisations autour du CPAP restent très modestes.

IV. Forces, faiblesses et défis

Le PNUD à ce jour a accumulé une solide expérience dans la conception et la mise en œuvre des actions de développement au Tchad. Au gré des événements changeants du pays, depuis l'Accord de Base (SBAA) du 17 octobre 1977 jusqu'à ce jour, le PNUD a suivi, inspiré et activement participé aux différentes politiques de développement du pays. Dans ce cadre, il a participé à la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation d'une série de CPAP. Le dernier, celui de 2012-2015 en cours et sous-revue à mi-parcours est intervenu dans un contexte plus stable et des conditions d'exécution supposées améliorées parce que tenant compte des expériences et leçons des précédents CPAP. La présente évaluation à mi-parcours vise à établir le niveau des performances du Programme à ce jour, mais surtout à formuler des recommandations pour améliorer la mise en œuvre afin d'aller vers l'atteinte des objectifs du CPAP.

Pour ce faire, il est important d'appréhender les forces, faiblesses et défis du Programme tels qu'ils ressortent de l'analyse des faits et actions autour du CPAP. Cette analyse servira de soubassement pour les recommandations.

IV.1. Les forces du programme CPAP

Les principales forces reconnues au Programme sont :

- La première et principale force du CPAP est le PNUD lui-même et son expérience reconnue en appui aux questions de développement. Les acteurs à tous les niveaux et à l'unanimité reconnaissent au PNUD une certaine autorité morale et des avantages comparatifs sur les plans politique, du développement humain et de la gouvernance. La place du PNUD s'est confirmée avec sa participation active à la formulation des différentes stratégies (SNRP I et II), la Stratégie nationale de bonne gouvernance (SNBG), la PNG, la SNVBG et le PND en 2013. Le PNUD a été impliqué dans les exercices participatifs de formulation des documents gouvernementaux d'orientation. De nombreuses initiatives prises dans le domaine des conseils aux autorités et de dialogue de politiques attestent de la capacité et de la pertinence des interventions du PNUD dans les activités en amont, d'appui à la formulation de politiques et de stratégies et en aval dans leur suivi et évaluation ;
- Une autre force importante du CPAP est qu'il est en conformité avec les priorités du développement du pays et qu'il contribue à l'atteinte des objectifs fixés dans le Plan National de Développement (2013-2015), cadre de référence pour le développement économique et social du pays ;
- Les principes de base de sa formulation/élaboration et mise en œuvre aussi constituent un moment fort parce qu'ils associent le Gouvernement et les autres partenaires au développement et prennent en compte :
 - ◆ La participation des acteurs nationaux;
 - ◆ Le renforcement des capacités techniques de gestion du développement de tous les partenaires nationaux et locaux associés aux projets;
 - ◆ l'amélioration de l'absorption de l'aide extérieure;
 - ◆ l'instauration de la contrepartie du Gouvernement dans le financement des activités ;
 - ◆ et l'instauration des mécanismes d'exécution et de suivi régulier des progrès dans la mise en œuvre;

- Par ailleurs, l'intervention du PNUD s'inscrit dans le cadre d'un appui coordonné des partenaires internationaux au gouvernement pour la réalisation des OMD (objectifs de développement du millénaire) en vue de la réduction de la pauvreté ;
- La disponibilité des indicateurs de résultats à travers le Cadre des résultats et d'allocation des ressources, pour des actions réalisés dans le cadre de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) ;
- La possibilité de compter sur un mécanisme de suivi-évaluation performant. Avec l'opérationnalisation d'outils modélisés comme le Bilan Commun du Pays, Plan de Gestion du Bureau, Plan de travail annuel, un service central dédié aux tâches de suivi-évaluation des projets et programme, la planification et le suivi sont en principe facilités. Tous ces instruments permettent, s'ils sont effectivement utilisés, d'avoir un « instantané » sur la performance du programme en même temps que le progrès effectué dans l'accomplissement des activités ;
- Les audits, aussi bien du Bureau que des projets/programmes, ont été réalisés régulièrement selon les procédures établies. Les résultats et le suivi de l'exécution des recommandations ont été partagés aussi bien avec les partenaires gouvernementaux que le Siège.

IV.2. Les faiblesses du programme

Il s'agit de l'analyse des contraintes essentielles à la mise en œuvre totalement réussie des programmes et projets du CPAP 2012-2015. De l'analyse des résultats des données de l'évaluation, il apparaît que les programmes sont mis en œuvre dans des contextes différents compte tenu de leur nature. Les discussions avec les différentes personnes concernées par les effets et produits livrés par les actions du CPAP et l'analyse des différents documents de projet, de reporting et d'évaluations ont permis de dégager les principales contraintes récurrentes par axes, programmes et projets. A ce niveau, les contraintes à la mise en œuvre des programmes et projets sont nombreuses.

Les faiblesses suivantes sont ressorties au cours de l'évaluation.

L'absence d'un document global de projet dans lequel sont consignées toutes les composantes, les activités par composante, les résultats attendus, les responsables de l'exécution de chaque activité, le planning d'exécution, les ressources allouées ainsi que les indicateurs de performance quantifiables et ce, année par année. Une telle approche facilite la supervision et le suivi de l'exécution du Projet et offre une meilleure visibilité de l'état d'avancement des activités.

Les PTA ne développent pas clairement les aspects liés à la démarche méthodologique pratique et aux mécanismes de suivi-évaluations au cours de l'exécution.

Le non respect des modalités d'exécution des projets telles que consignées dans les documents conventionnels (PRODOC, PTA) ;

La faible utilisation des outils et mécanismes de gestion des projets (comité de pilotage, tripartite, etc.) prévus dans les règles et procédures du PNUD a induit un déficit de communication entre le Gouvernement et le PNUD. Aucune tripartite n'a été tenue en 2012, alors que celle-ci doit servir de cadre d'orientation et de décision des parties prenantes. Cette situation est valable pour les Comités de Pilotage qui se sont tenus très peu. Les missions conjointes ne sont organisées que dans le cadre des projets d'urgence humanitaire (PRET, DIS). Il en est souvent résulté de cette situation un allongement de la durée des projets, des décisions importantes concernant la conduite des projets (révisions budgétaires, prolongation/extension des contrats) parfois sans que les différentes parties en soient avisées ou n'aient marqué leurs accords en particulier, le gouvernement ;

- Le déficit dans la coordination conjointe avec la Partie Nationale : plusieurs concertations et interrelations techniques avec les sectorielles, mais peu de coordination et de concertation stratégique avec le Ministère de l'Economie du Plan et de la Coopération Internationale sur les aspects de politiques et de gestion stratégique du Développement ;
- Les rapports d'activités périodiques (trimestriels) sont produits par les coordonnateurs des projets, mais ne sont pas consolidés, ni partagés avec les partenaires ;
- Les structures des projets sont pour la plupart situées dans l'enceinte du PNUD. Ce qui ne permet pas une interaction soutenue avec les structures nationales. De ce fait la question de l'impact et de la durabilité des acquis des projets pose problèmes en raison du déficit d'appropriation et d'implication de la partie nationale que cette situation engendre ;
- S'il est vrai que l'implantation des projets dans l'enceinte des locaux du PNUD et la forte place de l'assistance technique ne favorisent pas une réelle appropriation nationale, il faudra également ajouter les dysfonctionnements internes des institutions nationales/bénéficiaires. Le manque d'infrastructures (dont les locaux), la mobilité et la démotivation de certains fonctionnaires de l'Etat, le déficit de formation et de capacités sont autant des facteurs qui limitent la performance des projets ;
- Le Ministère coordonnateur qui est celui du Plan assure difficilement son rôle de « tutelle » en termes de leadership, d'arbitrage et de ciblage d'actions, de la qualité de l'assistance technique et de partage d'informations avec les Ministères sectoriels ;
- La faible capacité de Suivi et Evaluation du CPAP en l'absence de capacités internes et d'un appui à la Cellule de Suivi et Evaluation (peu de visites conjointes, absence de concertation PNUD/Partie Nationale sur la mise en œuvre du CPAP....) font que les projets sont peu ou mal suivis. L'Equipe de la Revue à mi-parcours a noté que le Bureau est censé utiliser des outils de planification standards pour le suivi-évaluation. Cependant, le suivi-évaluation des activités du programme manque d'équipe structurée et adéquate. Le dispositif de « point focal » assuré par l'UPS est visiblement insuffisant pour assurer un bon suivi-évaluation de l'ensemble des programmes et projets. L'opérationnalisation de la fonction de suivi S&E serait toute récente.
- Le principal goulot d'étranglement qui aura affecté les résultats du programme, concerne la lourdeur des procédures du PNUD (selon ses partenaires de la partie gouvernementale) dans le traitement des requêtes de financement, ce qui provoque souvent des retards dans la mise en œuvre des activités programmées ;
- Il y a également la faible coordination des partenaires engagés dans le cofinancement des projets, tout comme la faible mobilisation des principaux responsables des Ministères techniques impliqués, ainsi que les retards dans le versement de la contrepartie du Gouvernement. La question se pose de savoir s'il s'agit de retard ou de «non effectivité des engagements du Gouvernement ?». La présentation d'un état des contributions attendues et ce qui est à ce jour effectif aurait pu mieux édifier. Mais en dehors des affirmations orales et écrites (dans les comptes rendu des revues et les entretiens directs) aucune donnée chiffrée n'a été mise à la disposition de l'équipe d'évaluation, ni par la partie gouvernementale, ni par le PNUD.

IV.3. Les défis

Avec la revue annuelle de décembre 2013 on peut être d'accord que les principaux défis à relever par le PNUD sont de :

- ◆ Consolider la Position du PNUD comme partenaire au développement et acteur clé d'accompagnement au sein de l'Equipe pays des Nations Unies;
- ◆ Poursuivre les objectifs de réduction de la pauvreté, la promotion de la bonne Gouvernance et la Consolidation de la paix
- ◆ Jouer le rôle privilégié d'Appui Technique novateur en fournissant des services et appuis conseils de qualité;
- ◆ Amener le Gouvernement à jouer véritablement et pleinement le rôle de maître d'ouvrage dans la mise en œuvre du CPAP ;
- ◆ Assurer une Transition vers le Développement durable en consolidant les acquis des programmes humanitaires et la création des Fondements d'un Relèvement Durable, etc.;
- ◆ Contribuer à la consolidation de l'Etat de Droit à travers le renforcement des institutions démocratiques et les structures de gouvernance locale récemment mises en place, mais également la mobilisation des partenaires pour un soutien adéquat aux futures élections;
- ◆ Adapter ses interventions pour tenir compte des réductions financières et de la rareté des ressources; et
- ◆ Développer un plaidoyer et un partenariat stratégique afin de mobiliser les ressources additionnelles en particulier celles de la contrepartie du Gouvernement pour la mise en œuvre des différents programmes et projets ;

V.Recommandations

En concordance avec les faiblesses, contraintes et défis relevés, l'équipe d'évaluation propose les recommandations suivantes et à la partie gouvernementale et au PNUD.

V.1.Recommandations au Gouvernement

- 1 Attirer l'attention des ministères sectoriels sur la nécessité d'une participation de qualité de leurs cadres pour une meilleure élaboration des documents des projets qui prennent effectivement leurs préoccupations en charge et qui détaillent les composantes, les actions, les activités, les résultats attendus, les indicateurs de performance, le planning d'exécution et ce, année par année, pour toute la durée des projets et programmes;
- 2 Intégrer les fonds de contreparties des programmes et projets dans les budgets des ministères sectoriels qui assurent leur tutelle, avant l'adoption de la loi de Finances afin de faciliter leurs mobilisations;
- 3 S'assurer que tous les PTA et leurs modifications éventuelles se fassent de façon participative avec tous les acteurs (PNUD, Services Etatiques et bénéficiaires) pour prendre en compte les différents besoins et toutes les priorités;

- 4 Renforcer la Cellule de Suivi-Evaluation des Projets et Programmes du Système des Nations Unies (CSEPP/SNU) en personnel qualifié et en logistique;
- 5 S'assurer que la CSEPP/SNU dispose et traite les rapports d'activités, de missions, des audits et d'évaluation des projets et programmes ;
- 6 Veiller à ce que le CSEPP/SNU développe une franche et dynamique collaboration avec les directions techniques des ministères sectoriels pour éviter les doublons dans les attributions et les conflits de compétence qui gênent la bonne marche du programme ;
- 7 Veiller à ce que le CSEPP/SNU assure un partage régulier et diligent des informations reçues ou produites avec toutes les parties impliquées;
- 8 Amener le CSEPP/SNU à se départir de sa position attentiste et à assumer pleinement ses prérogatives.

V.2. Recommandations au PNUD

- 1 Mettre plus de rigueur dans l'élaboration des documents des Projets en faisant respecter davantage les critères d'élaboration des PRODOC et, ce faisant, en détaillant les composantes, les actions, les activités, les résultats attendus, les indicateurs de performance, le planning d'exécution et ce, année par année, pour toute la durée du Projet ;
- 2 Mettre en cohérence dans les PTA, les indicateurs, les activités et les résultats, les hypothèses et les risques, les partenaires, les baselines et cibles. Dans la perspective du futur CPAP, il est nécessaire d'être plus rigoureux dans l'alignement des indicateurs aux effets des programmes ;
- 3 S'assurer que tous les PTA et leurs modifications éventuelles se fassent de façon participative avec tous les acteurs (PNUD, Services Etatiques et bénéficiaires) pour prendre en compte les différents besoins et toutes les priorités. Pour ce faire, il est important de revoir avec le Gouvernement les conditions et modalités d'organisation des revues annuelles;
- 4 Améliorer la qualité de la Gestion du CPAP en ayant une communication régulière et en commençant le processus d'élaboration des PTA dès le mois d'octobre pour permettre une revue avant le 15 décembre de chaque année;
- 5 Observer rigoureusement les critères de mise en œuvre de la modalité DIM en créant et renforçant les conditions pour un élargissement de la modalité NIM ;
- 6 Renforcer les capacités des coordonateurs et cadres des projets en procédures administratives et financières du PNUD afin de réduire, voire d'éviter les retards de décaissement ;
- 7 Renforcer la structure organique du Bureau en fonction des recommandations de la mini-retraite du personnel tenue du 18-20 juin 2013. Ce renforcement vise les fonctions de Suivi-Evaluation & reporting, de planification et de partenariat;
- 8 Renforcer la capacité opérationnelle des projets sur le terrain en les dotant de l'expertise requise et en s'assurant que le profil des postes intègre la dimension CPR et former le personnel sur les questions qui s'y rapportent ;
- 9 Renforcer l'Unité Transition du Bureau pour refléter les choix stratégiques dans le programme 2012-2015 du PNUD. Ce qui accroîtrait la visibilité des actions CPR qui, à terme pourrait renforcer la mobilisation de ressources ;
- 10 Renforcer les capacités en gestion de projets des dirigeants des structures fédératives et des groupements des femmes, notamment en planification, suivi-évaluation des appuis et développement de partenariats, dans une optique de transfert de compétences et pour plus d'appropriation et de pérennisation.
- 11 Renforcer la concertation avec la partie gouvernementale et convenir avec le gouvernement des conditions de démarrage des programmes et projets avec la libération de la contrepartie de l'Etat ;
- 12 Engager une réflexion de fond avec le Gouvernement et les partenaires sur la pérennité des projets dans la perspective de leur appropriation par la partie nationale et de l'augmentation des impacts au profit des bénéficiaires;

Conclusion

Au niveau des partenaires au développement, il est connu que le Tchad présente un contexte d'efficacité de l'aide et du développement complexe. Celui-ci est caractérisé par un faible dialogue politique entre le gouvernement et les partenaires, la prévalence d'une approche projet versus investissements dans les systèmes nationaux, une faible harmonisation des procédures des partenaires au développement, d'importants financements humanitaires par rapport aux financements pour le développement, une fragmentation de l'aide et un manque de mécanismes de redevabilité clair. La confiance entre le gouvernement et les partenaires au développement demande à être renforcée et la société civile et le secteur privé sont marginalisés dans les discussions sur l'agenda de développement. La problématique de la faiblesse des capacités nationales et leur faible prise d'initiative restent également préoccupantes. C'est dans ce contexte difficile que s'est déroulée la mise en œuvre des projets et programmes de la période sous-revue du CPAP 2012-2015.

En conclusion, la présente évaluation à mi-parcours constate que les deux années sous revue ont été caractérisées sur le plan général par plusieurs sources de vulnérabilité (crise alimentaire au Sahel, crise sécuritaire aux frontières avec les pays voisins...), et aussi, par une relative stabilité interne sur le plan politique.

Il apparaît que les activités menées dans le cadre du CPAP sont cohérentes avec le Plan National de Développement du Tchad (PND), bien qu'il soit élaboré avant le PND. Mais le PNUD est confronté dans la mise en œuvre de son programme, à la rareté des ressources et à l'insuffisante implication de la partie gouvernementale sur le plan de la mobilisation des ressources pour les actions programmées.

Le PNUD a fait face, également, dans la mise en œuvre de son programme à des défis particuliers liés à l'insuffisance de ressources humaines hautement qualifiées pour coordonner le processus de suivi-évaluation des actions engagées.

Malgré cette situation, à la suite du processus d'investigation et d'analyse, les résultats de cette évaluation montrent que dans un contexte difficile pour le pays, le PNUD à travers le CPAP, a notablement contribué aux effets des programmes et projets.

L'évaluation a également constaté des situations montrant des signes d'impacts positifs aux niveaux socio-économique (accès amélioré aux outils de travail, allègement des travaux domestiques des femmes) et socioculturel (déclaration des femmes d'avoir plus de confiance en soi, discussion au même titre avec les hommes, démystification de la problématique VIH/SIDA, la consolidation de la dynamique démocratique par la présence et le fonctionnement d'organes élus au niveau de l'Etat, le dynamisme des organisations de la société civile, etc.). A mi-parcours, les résultats généraux auxquels sont parvenus le PNUD et le Gouvernement dans la mise en œuvre du CPAP sont dans l'ensemble très bons. Les différents axes, selon les données recueillies ont atteint de hauts niveaux dans l'atteinte des indicateurs de résultats. Les indicateurs ciblés ont été atteints à 60% pour la Gouvernance économique. L'axe Environnement, Energie et Développement du capital humain est à 49,44% de l'atteinte de ses indicateurs cibles. La Gouvernance Démocratique à 54,62% et l'axe Consolidation de la Paix et Transition (Résilience) à 62,17%. Cependant le processus de gestion du programme a besoin d'être amélioré. Pour cela et pour aboutir à de meilleurs résultats dans les deux ans à venir, il reste à consentir d'importants efforts en termes de mobilisation des ressources, d'amélioration de la capacité de gestion et d'organisation autour des programmes et projets, d'implication et de participation active et qualitative des responsables de l'Etat. La prise en compte et la mise en œuvre des recommandations formulées contribueront à aller dans ce sens.

ANNEXES

Annexe 1 : Termes de référence

AVIS POUR LE RECRUTEMENT DES CONSULTANTS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX AUX PROFILS CI-DESSOUS POUR LA MISSION D'EVALUATION DES PERFORMANCES DU PROGRAMME, EN VUE DE LA REVUE A MI-PARCOURS DU CADRE DE COOPERATION (2012-2015)

Réf. N° SG/RFQ/2013/179

Durée de la Mission:

La mission est programmée pour une durée de quarante cinq (45) jours, dont quinze jours pour la finalisation et la rédaction du rapport, pour le chef de mission. Elle est d'un mois calendaire pour les autres membres de la mission.

Date de début: _____ Fin novembre 2013

Type de Contrat: Contrat Individuel - IC
Lieu de travail: N'Djamena au Tchad

Procédure de soumission des offres:

Le dossier complet (Termes de Référence et bien d'autres) est téléchargeable sur le site web du PNUD Tchad, www.td.undp.org. Les consultants intéressés sont invités à soumettre leurs offres de service par courriel via l'adresse procurement.td@undp.org au plus tard le 10 novembre 2013. Une offre doit contenir les éléments suivants pour être complet :

1. Une lettre de motivation montrant l'intérêt du candidat à exécuter avec succès les services sollicités, son approche méthodologique par rapport aux termes de référence de cette mission et son plan de travail.
2. Son CV mis à jour et résumée dans le formulaire P11 téléchargeable depuis le site web du PNUD Tchad, www.td.undp.org (rubrique des annonces d'emploi en français) et ;
3. Une offre financière couvrant, selon l'horaire de travail proposée :
 - les frais de consultance (honoraires) ;
 - pour le consultant international : l'indemnité journalière pour les nuits à rester au Tchad couvrant la période de l'exécution et ;
 - pour le consultant international : frais de Voyage (billets aller-retour en classe économique, les frais de visa, assurance,..)

TERMES DE REFERENCE

1-Contexte et Justification:

Description du Programme

Les interventions du programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) au Tchad, s'inscrivent dans la réforme des Nations Unies, le Plan Stratégique du PNUD (2008-2013) et la stratégie de la région Afrique du PNUD pour favoriser le développement des capacités locales en vue de stimuler une croissance pro-pauvre et l'obligation de rendre compte.

Son Plan d'action a été validé en mai 2012 après un processus de consultations intenses avec le Gouvernement, la Société Civile, le Secteur privé, les Partenaires au Développement, ainsi que les Agences du Système des Nations Unies au Tchad (SNU).

Ce Plan d'Action s'articule autour de quatre principaux axes : i) Gouvernance économique et la promotion de l'emploi; ii) Energie, environnement, développement durable et capital humain ; iii) Gouvernance démocratique ; iv) Consolidation de la paix et la Transition vers un développement durable. A cela s'ajoutent les domaines transversaux qui sont l'équité du genre, les droits humains, le VIH/Sida, la prévention et la gestion des conflits et le renforcement des capacités.

Le Plan d'action est aligné sur les priorités nationales telles que définies dans la SNRP, le Cadre Opérationnel d'Assistance des Nations Unies (en l'absence de l'UNDAF) et les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Il tient compte des défis et enjeux régionaux et mondiaux, notamment l'environnement financier, les changements climatiques, l'insécurité alimentaire dans le sahel, les implications des crises sous régionales, etc. Il intègre également les enseignements et leçons apprises dans la mise en œuvre du précédent Programme de Pays (2006-2011).

Le montant requis pour la mise en œuvre de ce Plan d'Action est de 75 millions USD, dont le tiers (25 millions USD) sera financé sur les ressources propres du PNUD (TRAC). Le reliquat de financement est à rechercher/mobiliser.

Principales Conclusions de la Revue annuelle du CPAP (2013)

II s'est dégagé de la revue annuelle du CPAP, les principales conclusions suivantes :

- i) Le rôle du PNUD est fort apprécié et jugé de positif par le Gouvernement, les partenaires internationaux et la Société civile, notamment dans le cadre de la conduite de la Gouvernance, de la lutte contre la pauvreté et l'action humanitaire.
- ii) Dans le domaine de la bonne gouvernance, le PNUD a joué un rôle déterminant dans le renforcement des capacités nationales en vue de la consolidation de l'Etat de droit. Il en est ainsi de l'appui au processus électoral, sa participation au dialogue politique, le financement des actions d'éducation civique et de contrôle citoyen, le développement d'un partenariat avec les Parlementaires, les nouveaux maires élus, les organisations syndicales et de défense des droits de l'homme.
- iii) Le PNUD a apporté son appui au Gouvernement dans la tenue du premier forum international sur les énergies renouvelables, dans la mise en place du dispositif de gestion des ressources naturelles et dans la participation à Rio+20. La massification très prochaine des plateformes multifonctionnelles et la mise en route du programme TOKTEN sont très attendues par la partie nationale. La lutte contre le paludisme et le VIH& sida continuent de focaliser l'attention du Tchad et de ses partenaires au développement.
- iv) Plusieurs initiatives ont été menées, s'inscrivant dans le cadre de la promotion d'une culture de paix et la résolution pacifique des conflits. Il y a lieu de relever quelques unes : i) la caravane de la paix réalisée dans 11 villes du Tchad ; ii) autour des activités du Comité de Suivi de l'Appel à la Paix et Réconciliation ; iii) la formation des autorités traditionnelles et les membres des Comités locaux de résolution des conflits dans le Sila et Ouadaï. Le PNUD a également fourni une assistance technique de haut niveau ayant permis la ratification en 2012 de convention d'Oslo sur la lutte anti mines et objets non explosés et les munitions à petits calibres. L'appui du PNUD a été également déterminant dans la sécurisation des opérations humanitaires à l'Est et au Sud du Tchad, à travers l'opérationnalisation du Détachement Intégré du Sécurité (DIS).

En terme de modalité d'exécution, la revue a estimé que :

- i) l'approche programme a été faiblement utilisée comme mécanisme de coordination et de mobilisation des ressources. la modicité des ressources de base (TRAC) commande un recentrage sur des activités ayant plus d'impact en privilégiant l'approche programme.
- ii) L'utilisation de la modalité d'exécution nationale (NEX) nécessite de renforcer la gouvernance, condition pour une gestion transparente dans le cadre des règles et procédures du PNUD ;
- iii) la modalité d'exécution directe (DEX), de plus en plus requise par les accords de partenariat, nécessite le renforcement des capacités humaines du Bureau ;

Au titre des difficultés,

- i) Les revendications sociales suivies des grèves des fonctionnaires de l'administration publique en 2011/2012, se sont traduites par une détérioration sensible et générale des conditions de démarrage et de mise en œuvre des activités prévues dans la première année du CPAP. La coopération du PNUD avec le Tchad au cours des années à venir, apparaît de plus en plus conditionnée par l'établissement d'un environnement favorable à un bon déroulement des activités et une meilleure utilisation des ressources allouées en particulier aux programmes et projets.
- ii) Sur le plan financier, l'allocation des TRAC a été affectée par d'une part, l'engagement important (2011 et 2012) pour la poursuite des programmes et projets du précédent CPAP ; d'autre part, la baisse des ressources programmable du TRAC, qui pénalise en premier lieu les nouvelles initiatives ;

Evolution du contexte national

Après plusieurs décennies d'instabilité récurrente, le Tchad bénéficie depuis 2010 d'une situation plus apaisée mais se trouve toutefois au cœur d'un contexte géographique tendu (crise malienne et menace sécuritaire dans plusieurs zones ou pays voisins, tels que le Sahel, avec la récente crise malienne, Soudan (en particulier le Darfour/Sud Soudan, Libye, RCA, Nigéria). Il doit en outre toujours abriter près de 344.000 réfugiés (288.000 Soudanais, 56.000 Centrafricains) et 320.000 personnes du Tchad ayant migré dans d'autres régions du pays dans l'urgence, y compris les réfugiés et les rapatriés tchadiens du Darfour, RCA, Nigéria et Libye.

Le Tchad reste un des pays les plus pauvres au monde avec un indice du développement humain en 2012 de 0,340 (184^{ème} sur 187, PNUD 2012), une population peu nombreuse (11,8 millions), peu dense (9 habitants/km²), faiblement urbanisée (22%), mais en croissance assez rapide (3,6% par an, INSEED 2012). Les avancées dans l'atteinte des Objectifs du Milliaire pour le Développement (OMD) sont très timides à l'exception de l'accès à l'eau potable qui a plus doublée au cours de 10 dernières années (21% en 2000 à 46% en 2011) ; 45% de la population vivent sous le seuil de la pauvreté absolue (moins 1 dollars US/j) en 2009 (PNUD) et les taux de malnutrition infantile sont alarmantes (insuffisance pondérale de 30% et retard de croissance 39%).

Le Tchad a adopté un Plan National (PND pour la période 2013-2015, d'un montant de 3 726 milliards FCFA (soit 5,7 milliards £), articulé selon quatre axes stratégiques : i) développement de l'offre de production et des opportunités d'emplois décents ; ii) mobilisation et valorisation du capital humain et lutte contre les inégalités, la pauvreté, et l'exclusion sociale ; iii) protection de l'environnement et l'adaptation au changement climatique, et iv) amélioration de la gouvernance. Le PND, bien que basé sur les hypothèses de croissance qui semblent optimistes, présente un gap de financement d'environ 42% qui pourrait se creuser compte tenu de la vulnérabilité de l'économie tchadienne aux fluctuations du cours pétrolier mondial et aux aléas climatiques. Un document plus stratégique ayant pour horizon 2025 devrait faire suite au PND.

Le Tchad est un des 18 membres du groupe « g7+ » de pays qui reconnaissent leur fragilité et ont exprimé à Busan en 2011 le désir de s'engager, avec leurs partenaires techniques et financiers, dans les processus et selon les principes du « New Deal » (Nouvelle donne) pour améliorer l'efficacité de l'aide. Les Objectifs de Consolidation de la Paix et de l'Etat du New Deal, considérés comme étapes intermédiaires nécessaires pour progresser vers les OMD sont : politiques inclusive, justice, sécurité, fondements économiques (emplois/moyens de subsistance), revenus et fournitures de services.

Sur le plan politique, le Gouvernement a inscrit dans son Programme Politique, la tenue des élections locales/régionales, législatives et Présidentielles respectivement en 2014, 2015 et 2016. Ces élections devraient être précédées par un recensement biométrique des électeurs. Le gouvernement a également engagé un dialogue constructif avec toutes les forces politiques et sociales du pays. Il s'agira pour le Gouvernement de rentabiliser les acquis de l'accord du politique du 13 août 2007 et d'ouvrir des nouvelles perspectives pour enraciner durablement la démocratie. La mise en place d'un nouveau Cadre National de Dialogue Politique (CNDP), incluant les acteurs politiques et la société civile a été l'une des grandes avancées.

En matière de politique étrangère, en intervenant au Mali et en RCA, le Tchad est résolument engagé à contribution au maintien de la paix, à la sécurité et la stabilité mondiale. Ces interventions ont permis de rehausser l'image du pays sur la scène régionale et internationale.

De plus depuis le 18 octobre 2013, le Tchad a été désigné comme membre non Permanent du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Cette situation rend le Tchad redevable vis-à-vis de la Communauté internationale en matière de Gouvernance et de maintien de la paix.

Dans le nouveau contexte marqué par un positionnement régional et international, la stabilité du système politique, la pacification des rapports avec ses voisins, l'adoption du Plan National de Développement économique, l'adhésion au Mécanisme Africain d'Evaluation des Pairs (MAEP), constituent un nouvel optimisme pour l'accompagnement de l'émergence du Tchad. Le Gouvernement se propose d'organiser en 2014 une Table Ronde qui sera un moment fort d'un plaidoyer international efficace pour la consolidation et le renforcement de la dynamique d'émergence économique, politique, sociale et culturelle d'un nouveau Tchad.

Portée de l'évaluation à mi-parcours :

Il est envisagé d'organiser une revue à mi-parcours du cadre de coopération au premier trimestre de l'année 2014 pour prendre en compte la nouvelle donne créée par les développements exposés et qui peut influencer le contenu du cadre de coopération précédemment négocié.

Cette revue vise à revisiter le Plan d'Action pluriannuel du Programme de Pays (CPAP) pour mieux l'aligner sur la PND, le Discours de Politique Générale (DPG) du Premier Ministre qui résume la vision nationale et décrit les principales orientations du Gouvernement nigérien en matière de développement. Cette revue permettra de mieux prendre en compte le contexte national et sous régional, les résultats des interventions en cours et de dégager les priorités. Les questions pertinentes de suivi-évaluation, de gestion axée sur les résultats, de pérennisation, ainsi que le partenariat et la mobilisation des ressources additionnelles pour le développement seront également traitées en profondeur lors de la revue du présent CPAP.

2 - Objectifs et approche méthodologique

Objectifs de la revue :

Compte tenu du contexte ci-dessus exposé, la revue mi-parcours aura pour objectif essentiel, non seulement de mesurer les performances du programme par rapport aux objectifs initialement fixés, mais aussi de permettre d'apporter les correctifs éventuels nécessaires dans les objectifs du cadre de coopération et/ou dans les activités programmées en vue de leur atteinte.

Approche méthodologique :

D'un point de vue méthodologique, la revue sera basée sur les conclusions d'une série d'analyses qui seront conduites, pour plus de coordination, par une seule et même mission indépendante en appui au gouvernement et au bureau local du PNUD. Lesdites analyses porteront notamment sur les domaines de concentration de l'assistance du PNUD tels que définis dans le cadre de coopération, ainsi que sur les différentes modalités d'exécution utilisées pour la mise en œuvre des activités. Cependant, deux évaluations d'impact inscrites au plan d'évaluation du bureau feront l'objet de deux autres missions distinctes. Les résultats de ces évaluations seront également versés au débat.

3- Evaluation globale

La mission d'appui aura pour tâches d'analyser :

- a. les changements majeurs qui seraient intervenus dans la situation du pays, ses politiques et programmes ainsi que dans sa collaboration avec d'autres organisations de coopération bilatérales et multilatérales, et plus généralement avec la communauté internationale, depuis la formulation du Cadre de Coopération de Pays ;
- b. les éventuelles conséquences de ces changements (s'ils existent) sur la pertinence et les résultats attendus de l'appui du PNUD tels que définis dans le CPD et le CPAP ;
- c. les complémentarités avec les interventions appuyées par d'autres partenaires. Il s'agira de voir si elles avaient été bien identifiées et restent d'actualité ;
- d. la qualité du suivi et de l'évaluation des programmes et projets ainsi que l'efficacité de l'appui apporté par l'agence d'exécution (agence des Nations Unies ou gouvernement) et le bureau du PNUD ;
- e. la qualité et l'efficacité de la gestion financière, de son suivi, de la production de rapports et l'utilisation d'ATLAS ;
- f. les progrès réalisés dans l'organisation du bureau pour une mobilisation et une utilisation plus efficace et efficiente des ressources et capacités, eu égard aux thèmes de concentration du cadre de coopération ;
- g. la qualité de l'appui des diverses unités du siège au bureau du Tchad, notamment en termes de partage d'initiatives novatrices, de bonnes pratiques, de facilitation dans l'établissement de réseaux, de mobilisation de ressources ;
- h. la concordance des programmes et projets avec le plan cadre opérationnel de l'assistance des nations Unies.

4- Evaluation thématique :

Cette analyse approfondie devra être faite au regard du PND, du positionnement des autres partenaires et des lignes directrices d'intervention du PNUD telles que décrites dans le Plan Stratégique 2009-2013.

L'objectif de l'évaluation envisagée sera, d'apprécier les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs que le PNUD et le gouvernement s'étaient assignés, de relever les contraintes rencontrées dans la mise en œuvre des activités et de faire des suggestions pour la période restante du cadre de coopération en cours.

Tâches spécifiques de la mission :

- d'analyser toute la documentation du programme en matière de gouvernance et de lutte contre la pauvreté, à la lumière du contexte national et du cadre de résultats stratégiques arrêté par le bureau, afin d'apprécier la pertinence des objectifs des projets et programmes identifiés. A cet effet, la mission discutera également avec les bénéficiaires de l'assistance aussi bien que d'autres partenaires actifs dans le domaine de la gouvernance et la lutte contre la pauvreté pour recueillir leur perception sur les actions menées par le PNUD ;
- d'examiner si les actions engagées ou envisagées sont conformes au mandat du PNUD tel que défini dans le « business plan » de l'Administrateur et si elles revêtent un caractère stratégique suffisant ;

- d'apprécier la qualité des documents de projets et programmes produits, au regard de l'orientation vers des résultats ;
- d'apprécier les résultats obtenus au regard des objectifs programmés ;
- de vérifier si les allocations de ressources à ces thématiques sont en adéquation avec les prévisions du cadre de coopération ;
- d'identifier et analyser les contraintes essentielles à la mise en œuvre des projets et programmes dans le domaine de la gouvernance et la lutte contre la pauvreté, et émettre des suggestions en vue de leur solution ;
- d'apprécier la qualité et l'efficacité du partenariat que le PNUD a pu développer en vue de faire avancer la promotion de la bonne gouvernance dans le pays et de lutter contre la pauvreté et la consolidation de la paix. La mission évaluera notamment l'efficacité de la stratégie de mobilisation des ressources en faveur des initiatives des différents piliers du CPAP.

5 – Evaluation des modalités d'exécution :

La mission aura à apprécier l'efficacité des différentes modalités d'exécution ici signalées, avec une attention particulière pour les modalités NEX et DEX. Elle devra notamment :

- analyser les rapports d'audit produits sur les projets NEX, discuter avec les parties prenantes à cette modalité ;
- apprécier la pertinence du recours aux différentes modalités, à la lumière des résultats obtenus, des raisons qui sous-tendent leur utilisation, ainsi que des contraintes rencontrées ;
- identifier les forces et faiblesses de chacune de ces modalités ;
- faire des recommandations en vue d'améliorer les conditions d'utilisation de chacune de ces modalités.

5. Arrangements logistiques et composition de la mission

La mission travaillera sous la supervision générale du Directeur Pays du PNUD et aura comme point focal le Directeur Pays adjoint en charge du programme, assisté de l'unité de politique et stratégie, ainsi que des trois responsables des unités gouvernance et lutte contre la pauvreté et consolidation de la paix. Ces derniers veilleront à organiser la collecte des informations nécessaires tant sur les projets et programmes relevant de leurs domaines respectifs que sur les données socio-économiques ou politiques qui les éclairent. La mission elle-même sera constituée d'une équipe de cinq consultants dont un international (chef de mission) et quatre (4) nationaux avec les profils suivants :

- Un consultant international, diplômé d'études universitaires en sciences politiques ou sciences sociales avec au moins sept ans d'expérience pratique en matière d'analyse, d'évaluation des programmes de coopération de préférence dans le contexte africain. Il devra avoir une bonne connaissance des procédures du PNUD en matière de programmation, ainsi qu'une excellente maîtrise du français, une bonne connaissance de la langue anglaise et une excellente capacité rédactionnelle. Ce premier consultant agira comme chef de file et coordonnera le travail de l'équipe des consultants.
- Un consultant national, diplômé d'études universitaires en sciences économiques ou sociales, avec au moins cinq années d'expérience en matière d'analyse, de formulation et/ou d'exécution de programmes. Il devra avoir une excellente maîtrise du français et une bonne connaissance de la langue anglaise et de bonnes capacités rédactionnelles.

- Tout au long de l'exercice d'évaluation, la mission restera en contact avec le bureau du Directeur danPays ainsi que le point focal qui lui est assigné. A l'issue des travaux, elle fournira une ébauche écrite de rapport au PNUD et au gouvernement, organisera une séance de restitution avec le représentant résident et son équipe ainsi qu'avec les autorités nationales. Les observations émises à cette occasion serviront pour la finalisation du rapport s les quinze jours suivant la fin de la mission.

5. Durée de la mission

La mission est programmée pour une durée de quarante cinq jours, dont quinze jours pour la finalisation et la rédaction du rapport, pour le chef de mission. Elle est d'un mois calendaire pour les autres membres de la mission.

6. Calendrier pour l'évaluation

En accord avec le Ministère de l'Economie et du Plan, la revue à mi parcours devra précéder la validation des Plans de Travaux Annuels des programmes et projets qui a généralement lieu en début d'année. Il est important que cette évaluation des résultats à mi-parcours soit effectuée au mois de Novembre.

Grilles d'évaluation	Nombre de point	candidat 1	candidat 2	candidat 3	candidat 4	Candidat 5	Candidat 6
DIPLOMES ET PROFILS DEMANDES:	20						
EXPERIENCES PROFESSIONNELLES DEMANDEES:	40						
CAPACITES REDACTIONNELLES	10						
METHODOLOGIE & PRESENTATION:							
Présentation de La méthodologie répondant au chronogramme et aux résultats attendus.	30						
Note de compréhension des Termes de référence	10						
TOTAL DES POINTS:	110						

Timeframe 2013	Key activities and deliverables
Mi-octobre	<ul style="list-style-type: none"> Finalisation des TDR
Fin octobre	<ul style="list-style-type: none"> Publication des postes (prévoir 2 semaines pour la publication)
Mi- Novembre	<ul style="list-style-type: none"> Processus de sélection et recrutement des consultants
Deuxième quinzaine de novembre	<ul style="list-style-type: none"> consultants pour les revues documentaires et recevoir le briefing
Fin novembre	Collecte de données/analyse, les visites de site, etc (1 ^{er} livrable).
Mi décembre	Préparation et soumission des draft rapports en français et l'anglais (2) livrable
	<ul style="list-style-type: none"> Présentation Powerpoint récapitulant les principaux constats et les recommandations basés sur le projet de rapport
	<ul style="list-style-type: none"> Présentation des résultats clés et recommandations aux parties prenantes (3^{ème} livrable) Senior Management du PNUD et Equipe d'assurance qualité pour communiquer les commentaires sur le sur le projet de rapport
Fin décembre	<ul style="list-style-type: none"> Consultants pour intégrer les commentaires et finaliser le rapport
	<ul style="list-style-type: none"> Consultants pour soumettre les rapports finaux en français et anglais (livrables 4)

9. Evaluation et comparaison des offres

L'évaluation des offres se déroule en deux temps. L'évaluation technique, consistant en l'évaluation du CV et de la lettre de motivation est achevée avant la considération et la comparaison des offres financières.

La lettre de motivation et le CV sont évalués sur la base de leur degré de réponse aux termes de référence. L'offre financière des soumissions ne sera considérée que pour les Soumissionnaires qui remplissent les critères requis et ayant obtenu au moins un score de 70% après l'évaluation de son CV et sa lettre de motivation.

Lors d'une deuxième étape, les offres financières de tous les Soumissionnaires ayant obtenu la note technique minimale de 70% lors de l'évaluation technique seront comparées.

Le marché sera attribué au soumissionnaire ayant présenté l'offre financière la moins élevée, donc la moins chère.

Le PNUD peut, selon le besoin, procéder aux interviews pour compléter l'évaluation des compétences du soumissionnaire ayant obtenu le score de 70% lors de l'évaluation technique, avant la décision finale d'attribution du contrat.

Le PNUD s'engage à atteindre la diversité de la population active en termes de sexe, de nationalité et de culture. Individus issus de groupes minoritaires, les groupes autochtones et les personnes handicapées sont également encouragés à postuler. Toutes les demandes seront traitées avec la plus stricte confidentialité.

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Liste des personnes rencontrées au cours de la mission

Nom	Prénom	Institutions	Fonction
MAHAMAT NOUR	Mariam	MEPCI	Ministre
Mandagua	Ndade		Secrétaire d'Etat
BACHAR	Brahim Adoum		Secrétaire Général
RENIERI	Anna	Union Européenne	Chef de Section Sociale, Economique et Bonne Gouvernance
THEVIER	Patrice	Ambassade de France	Attaché de Coopération Secteur institutionnel, Economique et Financier

PNUD/TCHAD Direction du programme - pays, Chefs unités du CPAP, Responsable des Services financier, Responsable du Suivi-Evaluation

Coordonnateurs de projets et la partie gouvernementale

Nom et Prénom	Fonction	Entité	Contact
Djimasnodji MAKOBEL	Point focal	MAPPBG	66390105
Dr. Annaïm Oumar Abderarrahan	Secrétaire Permanent	Association Nationale des Communes du Tchad	66284456
Caroline ARNULF	Conseillère Technique	Coopération Française	60362836
SEID Boty DEDE	Chargé de collecte et d'analyse des données	MEPCI	66117071
KENE FOBA	Coordonnateur Programme de renforcement des services judiciaires, des Droits humains et de l'équité du Genre	Ministère de la justice	66309449
Ibrahim Ben NDIMABE	Chef de Service des Affaires Politiques	Ministère de l'intérieur et de la Sécurité Publique	66291998
Houroumba Andrim	Point focal	MASSNF	66207408
Dr. WADAK M. A	SG/MSP	MSP	66260787
Mahamat Mahamat Dallas	Coordonnateur de la Cellule Technique	MEPCI	66259886
Mahamat TOUKA	Coordonnateur	UMOCIT/MCI	66232922
Doumde NJADOUDE	Coordonnateur TOKTEN	MEPCI	66285682
BADY EBE	Ingenieur statisticien Economiste	MFB	68338882
Mahamat Kardjallah	Ingenieur Génie Rural	MAI	66259557

**LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES
REGION DU MANDOUL VILLE DE KOUMRA**

NATOINGAR BAINODJI Barthelemy? Gouverneur du Mandou
 Dr ONGRAM KOULETA 2, Délégué Sanitaire Régional
 NDIKINON TOLD2 Albertine, Présidente du COFEMAK
 MOUDALBAYE, Responsable Centre de Santé de Koumra
 BEYAM IDAINGAR, Superviseur CNLS
 CHRISS DJEDEBE, Rédacteur en Chef de la Radio communautaire
 Serge NGUE-IT, Chargé de Programme
 VILLAGE DE NDILA
 NGUEMADJINGAYE Edmond, Chef de village
 RAMAD-MADJI NANITA
 NGUETEBAYE Jérémie
 ALLADOUMADJI Thomas
 DJIMADOUM Timothée

ABAKAR NINGAR
RIMTEBAYE MODJITOG
DJIMTAMRA NADJITOIRA
NEDJITA Fidèle
NGOMINGUE ROGOTO
NGUENDIGBAYE François
SYANBAYE NGARODJIM
MOUARANGUE ODJIMBE
YANRADJIMBAYE Bernard
KEMNELOUM Léonie
OUSSOUMRI Rebekka
ADOUMNGUE BANGIEMAU
KAUTOUNGUE ROGOTO
DJASRABE NGUEMADJINGAYE
MAMADJI Odile
BOLRAM Pauline
MBAGUINE Antoinette
KODYO KISSAINGAR
Marie NGUEMADJINGAYE
Hélène NOUBADOUMNAR
OUNINGUE Elysée
MOUADJIMTOG Richard
NOUBARAMADJI YAMTOURNGAYE
NANGADOUMNGUE Mathieu
NOUBARAYAM BANSINAN
VILLAGE DE KOL
MANKOINGAR, Chef du village
NDILABAYE NGUERAMBAYE
MOUALE Ernestine
NGATAROUM Cécile
OUMIYAM Jeannette
OWANIGM Edith
BELAWI Rebecca
NDEMAIRI Clarisse
MEGRAI Cécile
MADIRI Cécile
TAMREM Jacqueline
SAYEI Pierrette
OUNADJIM Thérèse
NGUENDIGUIM Odette
MANKOINGAR BENOUDJE
VILLAGE DE MBANGDOH
DJIM-HOUNOUM Prospère
TOGUITA Honoré
OTOIRA Robertine
Réné TONAL
GOUAL Claire
ONGONEGAYE Rachel
GOMIDOUM Angeline
YANRAL Brigitte
ROIMI Christine
TENEIRI Suzanne

MONOGONE Cécile
TORTA YANOUBA Esaie
NOUBASRA TENABAYE
MOUAMADNAN NGARNOKO
NANIGUEBAYE Nicolas
DJOUNINGUE Innocent
ADOUMBAYE NONTANGAR

REGION DU MOYEN CHARI

MEMBRES DE LA PLATEFORME DE BEDAYA EN FOCUS GROUPE (7 FEMMES ET 1 HOMME)
MEMBRE DE LA PLATEFORME DE MAIBESSE EN FOCUS GROUPE (9 FEMMES ET 3 HOMMES)
SECRETAIRE GENERAL DU GOUVERNORAT DU MOYEN CHARI
Arsène BEADOU M RI, Gestionnaire de la PRA du Moyen Chari
MBAIGANGNON DIAONDOUL, gestionnaire de la DSR/MC
Dr YAM-MADJI Alice, DSR MC
Délégué Régional du Plan (SER/CNLS)
ALLARAMADJI NATOITRA, PARCEC
NELOUM Clarisse, PARCEC
DJIMASDE DJIMASNGAR, DGA PARCEC
OUEDRAOGO SAIDOU DG PARCEC
BALNAN Modestine, Secrétaire PARCEC
NDOROUM YODIAM, Chef de Service Hygiène et Assainissement de la commune de Sarh
NAMBATINGUE GOTONON, Maire de la ville de Sarh
Mme MADIMADJI Jacqueline NGARNTAN, 1^{ère} Maire Adjointe de la ville de Sarh
NGUENAN KODETEBAYE, Agent de la Mairie
GUINDJA BOURA, Comptable de la Mairie

REGION DE MAYO KEBBI OUEST

Dr SAINA Philemon, DSR/MKO
AMINOUM MADI, Point Focal paludisme de Pala
OUSMANE OUEDIGUE, PTF VIH/SIDA/IST
MBAIADOUM Luc, Chef d'Antenne de la surveillance épidémiologique
DJAOU-YAN FADANDI, Directeur de l'Hôpital de Pala
PAZEU Vincent, RSFORD de l'UCEC de Pala
MADAIDANDJI Alphonse, RSI/PI de l'UCEC de Pala
BONGOGNE MALA, Coordinateur/AF du l'UCEC de Pala
DJONBA GAPELLET, RSE de l'UCEC de Pala
TAO GAM, RSCF de l'UCEC de Pala
DIONADJI Innocent, RSINFO de l'UCEC de Pala
MADOU Léonard, Directeur de l'UCEC de Pala

REGION DE LA TANDJILE (KELO) VOIR AVEC ROMAIN REGION DE SILAVILLE DE GOZ-BEIDA

LOTINDO, RAF du bureau du PNUD de Goz-Beida

DJAKO TAMADA, SG du Gouvernorat de SILA

MAHAMAT ASSOUAR MAHAMAT, Maire 1^{er} Adjoint de Goz-Beida

Délégué Sanitaire Régional du Sila

Membre de la plateforme de Gouroukoun (une cinquantaine de femmes en focus groupe)

Membre de la Plateforme de Koukou Angarana (une quarantaine de femmes en focus groupe)

TCHILANG MOUE BAOU : Agents DIS

TOLOUM TADEASNGAR Mathieu : Agent DIS

KOSNAREM NAKOR MOULBA : Agent DIS

ALI KOMANGAR DONALDSON : Agent DIS

ASRANGAR ADOUMADJI : Greffier en Chef de Goz-Beida

OUEDRAOGO ADAMA : Chargé du Développement Local

Mr. MADJASTAN

REGION DU OUADDAI

Liste de l'équipe du Bureau PNUD d'Abéché avec Romain

Commandant du DIS d'Abéché

Mme Dénise, Antenne BAJ d'Abéché

Membres des femmes de la plateforme d'Abéché (une soixantaine de femmes en focus groupe)

ABBAS KHASSIM : responsable CLP d'abéché

MANDA ABDOULAYE : membre CLP

N'DJAMENA

NARCISSE SOGLOHOUN : Directeur Général Adjoint de FINADEV

MBAINAYAL Hilaire, DAF de FINADEV

Coordo de l'APT/MEF

Christian NDOYO : Cellule Technique (MFB)

Dr MANGODI NGUEALBAYE : PALAT

Thierry BERAL : Expert National PAFIT

AYANGO : Chargé de suivi évaluation au SEN/CNLS

YOYAMEL MARTINE : Responsable financière au SEN/CNLS

MODEAL TOLNAN : Point Focal Juridique au SEN/CNLS

Clément : Coordinateur PNLP

Annexe 3 : Liste des documents consultés

- Banque Mondiale. Aide mémoire IPTE, octobre 2013
- Cadre Intérimaire d'Assistance au développement (01262015), Extension du Cadre 2012-2013 sur la période 2014-2015, Système des Nations Unies au Tchad
- Cadre Opérationnel Intérimaire d'Assistance au développement (2012-2013), Nations Unies au Tchad
- Chad Project Proposal 15-413
- Chad CPD 2012-2016 (fr)
- CPAP 2012-2016 Cadre de résultats et de ressources v. finale 08 mai
- CPR Strategy Chad Finale, Koulibaly A
- Plan d'Action Programme Pays 2012-2015 ; UNDP-TD 2012
- Plan d'Action du Programme Pays. Revue annuelle 2012. Document conjoint d'analyse des Performances
- Plan National de Développement 2013-2015. Ministère du Plan de l'Economie et de la Coopération Internationale
- PNUD Rapport Final Mission Evaluation CCP 2002-2006
- Présentation Revue annuelle 2013
- PTA 2012 et 2013
- Rapport d'activités CSEPP 2013
- Rapports d'activités des projets et programmes
- Rapports d'Audit des projets et programmes 2012 et 2013
- Rapport Evaluation à mi-parcours Programme Cadre Pauvreté Niger
- Rapport final PACE, mai 2013
- Rapport Technique 2013 UMOCIR Tchad
- Revue UNFPA-PNUD Rapport de synthèse 2013
- UNDP Chad Final Report Japan 2010-2013

Annexe 4 : GUIDE D'ENTRETIEN POUR FOCUS GROUP BENEFICIAIRES

I. Pertinence du projet

- 1.1. En quoi le projet a-t-il été pertinent pour vous ? Pourriez-vous expliquer cette pertinence ?
- 1.2. Est-ce que le projet a répondu à vos besoins ? Expliquez !

II. Durabilité/Pérennité

- 2.1. Après le retrait du projet, seriez-vous à mesure de continuer les activités ? Si oui, comment ?
- 2.2. Ces changements constatés vont-ils durer ? Si oui, pourquoi ? Si non pourquoi ?

III. impacts/effets

- 3.1. Avec l'intervention du projet, quel changement avez-vous constaté dans votre famille ou dans votre entourage ? Expliquez !
- 3.2. Pensez-vous que le projet a amélioré vos conditions de vie ? Expliquez en donnant des exemples.
- 3.3. Quels changements avez-vous constaté dans la production ? Expliquez
- 3.4. Quels changements sociaux avez-vous constaté dans votre famille ou dans votre entourage ?

IV. Perception

- 4.1. Avec le projet, qu'est-ce qui vous a tellement plu ? expliquez
- 4.2. Ce qui ne vous a pas plu ? Expliquez !

V. Recommandations

Aux vues de tout ce qu'on vient de dire, quelles propositions faites-vous pour l'amélioration de vos conditions de vie ? Citez-les toutes.

