



**Conseil d'administration  
du Programme  
des Nations Unies  
pour le développement  
et du Fonds des  
Nations Unies pour la  
population**

Distr.  
GÉNÉRALE

DP/1995/17/Add.2  
23 février 1995

ORIGINAL : FRANÇAIS

Deuxième session ordinaire de 1995  
3-7 avril 1995, New York  
Point 3 de l'ordre du jour provisoire  
PNUD

PNUD : PROGRAMMES DE PAYS ET QUESTIONS CONNEXES

Examen à mi-parcours du cinquième programme du Tchad

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
I. ORIGINE, DÉROULEMENT ET CONCLUSIONS DE LA REVUE À MI-PARCOURS DU CINQUIÈME PROGRAMME (1992-1995) . . .	1 - 42	3
A. État des lieux et constats généraux . . . . .	1 - 11	3
B. Exécution du programme et impacts initiaux . . . . .	12 - 14	6
C. Domaines de concentration . . . . .	15 - 32	7
1. Appui à la gestion du développement . . . . .	15 - 24	7
2. Développement des ressources humaines . . . . .	25 - 29	10
3. Développement des ressources productives et des ressources naturelles . . . . .	30 - 32	12
D. Principales conclusions et recommandations de la revue à mi-parcours . . . . .	33 - 42	13
1. Principales conclusions . . . . .	33 - 41	13
2. Recommandations . . . . .	42	14

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
II. PERSPECTIVES ET ORIENTATIONS . . . . .	43 - 52	16
A. Le développement humain durable . . . . .	43 - 45	16
B. Préoccupations de construction nationale . . . . .	46	16
C. Les ressources de la coopération . . . . .	47 - 49	17
D. Service public et capacités nationales . . . . .	50 - 52	17
<u>Annexe</u> : ÉTAT FINANCIER RÉCAPITULATIF . . . . .		19

I. ORIGINE, DÉROULEMENT ET CONCLUSIONS DE LA REVUE  
À MI-PARCOURS DU CINQUIÈME PROGRAMME (1992-1995)

A. État des lieux et constats généraux

Processus, participation et timing de la revue à mi-parcours

1. Les 19 et 20 janvier 1995 s'est tenue au Novotel La Tchadienne la revue à mi-parcours du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) au Tchad pour la période 1992-1995. La réunion a été présidée par Mme le Ministre du plan et de la coopération, et coprésidée par le Chef de la Division IV du Bureau régional pour l'Afrique au PNUD à New York, l'Administrateur du programme et le Coordonnateur résident des Nations Unies au Tchad. Ont pris part à la revue les Ministres des mines et énergie, de l'éducation nationale, les responsables et techniciens des différents départements ministériels, les responsables de projets du PNUD, et des représentants des principaux bailleurs de fonds.

2. La revue avait comme objectifs :

a) De vérifier si la conception du programme est effectivement pertinente eu égard aux problèmes de développement du pays, d'examiner la nécessité de concilier le présent programme avec les grands axes identifiés dans le rapport de l'équipe de transition dont notamment le développement humain durable et la démocratisation, et de souligner les ajustements nécessaires;

b) De vérifier si le programme est conforme aux priorités, aux stratégies et plans de développement du Gouvernement;

c) D'analyser l'exécution du programme et plus particulièrement la façon dont les principaux instruments de planification, à savoir l'approche-programme et l'exercice d'analyse et programmation nationales de la coopération technique (NATCAP), et de mobilisation de ressources dont le processus de table ronde et de consultations sectorielles et de participation aux coûts ("cost-sharing") ont été utilisés et/ou mis en oeuvre au Tchad;

d) D'évaluer l'impact que le démarrage du programme a pu avoir sur l'organisation des capacités nationales et leur renforcement; la capacité de négociation et de mobilisation de ressources du Gouvernement; la conception et la gestion des projets et le transfert de savoir-faire à travers la coopération technique;

e) De formuler des recommandations et mesures pour, si nécessaire, réorienter le programme, améliorer son exécution et renforcer sa cohérence avec les autres interventions du système des Nations Unies et des donateurs. La revue devait examiner en particulier les mesures à prendre pour mobiliser davantage de ressources à travers le système de participation aux coûts.

3. Le PNUD a remercié les autorités tchadiennes d'avoir organisé la revue et coopéré étroitement avec le Bureau du PNUD tout au long du processus d'examen du programme, qui a commencé en octobre 1994 avec les travaux des consultants indépendants. Les objectifs et la méthodologie de la revue à mi-parcours ont

été rappelés, ainsi que les aspects marquants de l'exécution du programme, notamment :

a) L'environnement du programme :

i) Au plan international les difficultés de mobilisation de ressources financières ont contraint le PNUD à réduire de 30 % tous les chiffres indicatifs de planification (CIP) nationaux. Cette réduction de ressources (13,8 millions de dollars des États-Unis), ajoutée aux emprunts du quatrième cycle (10 millions de dollars), a entraîné un déficit de plus de 7,5 millions de dollars. Les efforts faits en termes d'approche-programme et de revue des projets ont permis de réduire ce déficit à 2 millions de dollars;

ii) Au plan interne le contexte de la transition politique et les difficultés budgétaires de l'État n'ont pas permis un démarrage accéléré du programme. Par ailleurs, ces deux facteurs ont créé de nouvelles demandes auxquelles il a fallu faire face, demandes concernant l'appui à la gouvernance et au processus démocratique; ces deux éléments ayant été financés sur fonds des Ressources spéciales du Programme (SPR). Le suivi de la dévaluation du franc CFA fait partie de l'appui à la gouvernance et a été effectué par le projet CHD/91/003, "Appui à la gestion du développement";

b) L'exécution du programme a été marquée par la poursuite du processus de la Table Ronde initié à Genève en juin 1990 et qui s'est traduit à ce jour par six consultations sectorielles dont celle de l'Éducation-Formation-Emploi (EFE) a abouti à une réunion de positionnement financier très satisfaisant pour toutes les parties. Les autres succès importants du programme sont : la réalisation du recensement, le renforcement des capacités des départements ministériels pour le suivi des consultations sectorielles, la mise en oeuvre effective de l'approche-programme et une coordination très suivie avec les donateurs et les autres agences du système des Nations Unies;

c) Les orientations pour le futur : Le Coordonnateur résident a souligné que certains thèmes sont incontournables dans le contexte actuel; parmi ceux-ci, la bonne gouvernance au sens large, la gestion rationnelle des ressources naturelles, la redynamisation du secteur privé; toutes choses qui contribueraient à l'émergence, au Tchad, d'une dynamique de développement humain durable.

4. Le Tchad est un des pays les plus pauvres du monde avec un produit intérieur brut (PIB) inférieur à 210 dollars par habitant et un indicateur de développement humain de 0,212. Parmi les pays africains de la zone franc, il a eu aussi la plus longue période d'instabilité politique, pratiquement 30 ans de guerres civiles récurrentes et des conflits aux frontières, si bien que les infrastructures économiques et sociales sont embryonnaires et concentrées dans la capitale; les capacités administratives sont très faibles et le secteur privé est peu structuré et submergé par l'informel et la fraude.

5. La troisième Conférence de table ronde des donateurs, tenue à Genève en juin 1990, a mis en place un nouveau cycle de consultations et de coordination

de l'aide internationale. Le 1er décembre 1990, un changement de régime s'opérait sous la direction du colonel Idriss Deby qui mit fin, avec l'appui de nombreuses forces politiques et politico-militaires, au régime totalitaire de Hissein Habré, qui a duré de 1982 à 1990 sur fond de conflit avec la Jamahiriya arabe libyenne et de violations des droits de l'homme.

6. La coïncidence du changement de régime politique avec le troisième cycle de table ronde et l'exercice de préparation du cinquième programme donnait au Tchad une occasion exceptionnelle de remobiliser la communauté internationale autour du problème de la reconstruction nationale et de la pacification progressive du pays. Le Tchad devait donc affronter parallèlement le processus de transformation politique et de remobilisation de la communauté internationale autour d'un programme économique crédible. Mais pour des raisons qui tiennent à la complexité de la situation politique et au désir des donateurs d'encourager l'évolution démocratique du pays, la relance de la coopération internationale a été enclenchée plus vite que la transformation institutionnelle.

7. Dans ce contexte, le Gouvernement du Tchad et le PNUD avaient convenu, au cours de la préparation du cinquième programme, que ce dernier devrait avoir pour but d'aider le pays à passer des actions d'urgence qui dominaient les interventions des donateurs à la conception de véritables programmes de développement à moyen et long terme. Le programme fut préparé au cours de l'année 1991 et approuvé par le Conseil d'administration en février 1992.

8. Trois domaines de concentration de l'aide du PNUD ont été retenus conformément au dialogue engagé avec le Gouvernement. La sélection de ces domaines a pris en compte à la fois les priorités arrêtées par le Gouvernement, les intentions des autres partenaires extérieurs et les domaines que le PNUD entendait privilégier dans ses interventions (décision 90/34 du Conseil d'administration). Ces trois domaines sont :

- a) Le développement des ressources humaines;
- b) Le développement des ressources productives;
- c) L'appui à la gestion du développement.

9. La gouvernance n'était pas inscrite dans ces trois domaines de concentration initialement sélectionnés. Mais, à partir du deuxième semestre de 1992, il est devenu évident que les nouvelles autorités ne pouvaient pas se passer d'une très large concertation avec les forces politiques de la société civile et que la gouvernance dans son acceptation la plus large devenait une condition sine qua non de la relance du développement du pays. C'est dans ce contexte de profonds changements que le Gouvernement a été d'accord pour organiser une conférence nationale souveraine. La conférence a été conçue, organisée et conduite à terme avec l'appui du PNUD et de la communauté internationale. La conférence est le premier succès du pays sur la voie de la démocratisation, avec la participation active de la société civile.

10. L'application des décisions de la conférence nationale souveraine pour aller vers l'État de droit, la démocratie multipartite, la sécurité et la

réconciliation nationale a connu toutefois des difficultés durant la première période légale (avril 1993 à avril 1994), ce qui a eu pour effets :

a) Au plan du développement, des décisions sans cesse repoussées qui ont induit un retard important dans la mise en oeuvre des réformes d'ajustement économique;

b) Au plan politique, la transition a été prolongée légalement d'une année supplémentaire (avril 1994 à avril 1995) impliquant des attendus plus exigeants sur la capacité des différentes parties (Gouvernement et opposition) à pouvoir organiser les consensus nécessaires à des élections libres et transparentes.

11. Afin de prendre en compte l'évolution socio-politique du pays, la conception du cinquième programme a été étendue à la gouvernance dans le sous-programme "Appui à la gestion du développement". Le Bureau a pu agir avec souplesse grâce aux fonds SPR et au mécanisme de coordination avec les donateurs. Quatre opérations ont été menées ou sont en cours :

a) L'appui à la préparation et à l'organisation de la conférence nationale souveraine (janvier à avril 1993);

b) L'organisation d'un séminaire sur la gouvernance, la dévaluation et le développement en mai 1994;

c) L'appui à l'éducation civique et à des séminaires de réflexion organisés par les organisations non gouvernementales (ONG) nationales;

d) L'évaluation des perspectives électorales.

#### B. Exécution du programme et impacts initiaux

##### Facteurs qui ont influencé le programme

12. Au cours des trois années écoulées du programme, le suivi et la réorientation des projets hérités du quatrième cycle (16 % du CIP) se sont poursuivis parallèlement à l'activité dominante qui consistait à mener le cycle de la table ronde pour préparer les nouveaux programmes et approuver les projets y afférents. Tout au long de cette dynamique, les facteurs importants qui ont pesé sur le programme sont :

a) D'une manière générale

i) Les problèmes budgétaires de l'État qui ont entraîné des arriérés de salaires démotivant les cadres nationaux et créant des difficultés en moyens de fonctionnement; il faut signaler que les programmes d'assainissement financier et d'ajustement structurel engagés en 1989 avec les institutions de Bretton Woods ont été suspendus en 1992;

ii) L'insécurité qui a freiné l'exécution de certains programmes de travail des projets et causé quelques pertes de matériel. Plus grave, il y a eu des cas de victimes humaines qui ont découragé le personnel;

iii) Les longs délais d'indécision de la partie nationale dus au contexte politique et aux faibles capacités de l'Administration et aux faiblesses des circuits de coordination;

iv) La faible capacité d'absorption des crédits dans les normes de déboursement des bailleurs de fonds;

b) Au plan de la gestion des projets dérivant du quatrième cycle : la rigidité des conceptions des projets, qui a obligé à de longues négociations de revue entre le Bureau et le Gouvernement;

c) Au plan financier, le trop lourd emprunt des projets du quatrième cycle (7,5 millions de dollars sur 46,3) et la réduction drastique des ressources du CIP de 30 %. La dévaluation du franc CFA n'a eu qu'un effet très partiel de compensation (environ 700 000 dollars pour 1994).

13. Le Bureau a essayé de pallier la réduction des ressources par la mobilisation de cofinancements dans le cadre du cycle des consultations de la table ronde et par la recherche de participation aux coûts ("cost-sharing") avec des donateurs. La mobilisation de cofinancements a été un plein succès dans la mesure où tous les bilatéraux ainsi que les banques multilatérales [Banque mondiale, Banque africaine de développement (BAfD) et le Fonds international de développement agricole (FIDA)] y contribuent. Le "cost-sharing" du Tchad est, au plan contractuel, le plus important de la région, grâce aux financements des Pays-Bas. Mais le programme rencontre des difficultés dans son application en raison des principes posés par le donateur sur la question des droits de l'homme. Si le Tchad arrive à passer avec succès le cap de la transition démocratique, le programme ira de l'avant et d'autres donateurs seront intéressés.

14. En ce qui concerne les situations dépendant de l'action gouvernementale (insécurité, salaires, contreparties matérielles, vitesse de décision, coordination), il faut souligner que des améliorations notables ont été apportées en 1993 et en 1994, particulièrement à partir de juin 1994.

### C. Domaines de concentration

#### 1. Appui à la gestion du développement

##### a) Volet économique

15. Au moment de la conception du programme, l'un des graves problèmes du pays était l'insuffisance de statistiques économiques, financières et sociales fiables et suivies. C'est pourquoi au cours de l'année 1991 et suite à la troisième Conférence de table ronde de Genève en juin 1990, le Gouvernement a sollicité et obtenu du PNUD la poursuite de son action en la matière par la mise en place d'un projet (CHD/91/003) d'appui à la gestion du développement. Le projet a pour but de "contribuer à la mise en place de structures et d'instruments indispensables à la nouvelle gestion du développement choisie par le Tchad et appuyée par les donateurs telle qu'elle s'exprime dans les conclusions de la table ronde de Genève III et dans le Plan d'orientation 1991-2000".

16. Depuis lors, la situation a évolué de la manière suivante : les six autres interventions complémentaires prévues (Banque Mondiale, Fonds d'aide et de coopération (FAC), FAC/Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, l'Agence allemande de coopération technique (GTZ), BAFD, Fonds européen de développement/Appui à l'ordonnateur national) ont été successivement mises en place. De ces six projets, celui de la Banque mondiale a été reformulé après la dévaluation du franc CFA et renforcé avec un directeur nommé par décret. La multiplicité des structures de projet pose un double problème de coordination et de complémentarité qui a été examiné avec le Ministère du Plan et de la coopération et la Banque mondiale au cours de la revue tripartite du projet CHD/91/003 et du séminaire sur la restructuration du Ministère du plan et de la coopération en janvier 1995.

17. Au point de vue du résultat, le projet CHD/91/003 qui appuie deux directions (Direction de la statistique et des études économiques et démographiques et Direction de la planification du développement et de la reconstruction) du Ministère du plan et de la coopération apporte des contributions centrales au Gouvernement, à savoir : la collecte, la mise à jour et l'analyse continue des données macro-économiques et macrofinancières; la réalisation d'enquêtes statistiques de base et la formation des statisticiens et informaticiens opérationnels; l'appui au Haut Comité interministériel chargé de l'ajustement structurel qui a pour mandat d'assainir les finances publiques. Toutes les données macro-économiques de base utilisées par le gouvernement, les institutions de Bretton Woods et les donateurs sont issues de cette assistance, qui devrait logiquement s'étendre aux autres services pour permettre d'équilibrer les capacités de planification.

b) Secteur privé

18. L'appui à la promotion des initiatives du secteur privé s'est inscrit dans la perspective de la consultation sectorielle organisée avec le concours du PNUD en 1992. Celle-ci a ouvert la voie à plusieurs projets financés par le PNUD dont les activités sont très appréciées par le Gouvernement et les bénéficiaires. Sous réserve d'une étude socio-économique détaillée de l'impact de ces projets, il est considéré que le rôle du PNUD dans le domaine de la promotion des activités du secteur privé des petites et moyennes entreprises (PME) tchadiennes a été positif et devrait être élargi en rapport avec l'amélioration de l'environnement de l'initiative privée. En effet, les consultations sectorielles organisées en décembre 1992 avaient amené à surseoir à l'élaboration d'un programme-cadre à cause de l'environnement général très inadéquat pour le développement du secteur privé. En conséquence un projet multidonateurs PNUD/USAID/Union européenne/France a été formulé pour aider le Gouvernement à travers le secrétariat exécutif pour la promotion du secteur privé à assainir l'environnement juridique et fiscal du secteur. Un fonds d'environ 386 800 dollars a été dégagé à cet effet. Parallèlement, le projet d'appui à la gestion du développement effectuera des enquêtes sur le secteur informel. Les résultats de cette enquête, ainsi que les analyses sur le secteur formel, permettront au Gouvernement de disposer des éléments manquants pour formuler une stratégie globale du secteur privé basée sur la recherche de complémentarités et de passerelles de coopération pour réduire la fraude et moderniser progressivement le secteur informel.



19. Le crédit aux PME/petites et moyennes industries (PMI), aux micro-entreprises individuelles ou collectives, réalisé par le biais de l'ONG VITA a été un succès; VITA a su répondre à un besoin réel de financement en dehors du circuit bancaire. L'action couverte par le projet est limitée à N'Djaména et dans la zone de Moundou. Les dons, sous forme de subvention au budget de fonctionnement de la part des partenaires (PNUD, USAID, Banque mondiale) ont permis jusqu'alors à VITA de maintenir un certain équilibre financier. L'absence d'une politique du crédit au développement limite l'action dans ce domaine aux assistances extérieures à travers les ONG telles que VITA, alors que les banques de la place sont sur-liquides et que le crédit informel pratique des taux de plus de 30 %.

20. Le recensement général de la population et de l'habitat est pratiquement terminé sur le plan de l'analyse. Ce projet d'envergure, cofinancé par nombre de bailleurs (PNUD/FNUAP, Banque mondiale, la Suisse, l'Allemagne, l'USAID) a été réalisé par l'équipe nationale, avec l'assistance extérieure, et en un temps record et un résultat qualitatif incontestable. Ce fut sa première expérience dans le domaine et il est espéré que la dissémination des résultats (rapports d'analyse) se fera au premier trimestre de 1995, toutes les données étant déjà disponibles. Dans ce domaine, la création de capacités nationales a été la mieux réussie et le Bureau central du recensement est aujourd'hui indispensable à toute activité de recensement au Tchad.

c) La gouvernance

21. Dès fin 1992, le PNUD a été sollicité pour coordonner les assistances à l'organisation de la conférence nationale souveraine, qui devait donner naissance à une légitimité plus large des futures autorités et organiser la transition. C'est ainsi que la gouvernance a émergé comme la pièce maîtresse des réalités tchadiennes. En effet, la gouvernance entendue comme, à la fois, capacité de lever les goulots d'étranglement politiques sur le chemin de l'État de droit, ingénierie gouvernementale, conception et suivi rigoureux des stratégies cohérentes et efficaces de planification et de gestion du développement ne saurait être subordonnée à l'assistance technique classique. Le PNUD, à l'instar des États africains bénéficiaires et membres de son Conseil d'administration, était en train d'évoluer sur ce terrain après avoir tiré les leçons de plus de 30 ans de coopération technique. Le PNUD a donc été amené à agir d'urgence en puisant sur les ressources du projet CHD/92/004 (Appui au programme) pour financer la préparation de deux documents de fond (la forme de l'État et la situation économique et financière du pays) qui ont servi de supports aux débats. Cet appui a été apporté en coopération avec la France, les États-Unis d'Amérique, l'Allemagne, l'Union européenne et la Banque mondiale.

22. C'est ainsi que le représentant résident a été amené à proposer l'initiative du séminaire sur "la gouvernance, la dévaluation et le développement". Ce séminaire organisé du 25 au 27 mai 1994 à N'Djaména, a été pleinement soutenu par la Division IV du Bureau régional pour l'Afrique et autorisé par les plus hautes autorités du pays. Plus de 400 personnes y ont participé dont 250 de la société civile. Ce séminaire, qui a eu aussi un caractère international, a été animé sur la base de deux documents substantifs, l'un sur la gouvernance, préparé par un expert national, l'autre sur la

dévaluation, préparé par le Ministère du plan et de la coopération avec l'appui des experts du projet CHD/91/003. Le séminaire a été financé sur les fonds SPR.

23. Ses impacts essentiels sont :

a) Au plan concret :

- La décrispation générale des rapports syndicats/gouvernement qui a conduit à la signature d'un pacte social en juin 1994;
- La prise de conscience de l'importance des mesures macro-économiques pour la reprise de l'économie : un Haut Comité interministériel présidé par le Ministère du plan et de la coopération a été créé en juin.

b) Au plan global :

- Le rétablissement du dialogue entre le Gouvernement et la société civile;
- La vulgarisation des idées neuves sur la démocratie et la gouvernance;
- L'explication rationnelle des tenants et aboutissants de la dévaluation et de l'ajustement macro-économique, ce qui a contribué à dépassionner la dévaluation.

24. Le dossier de l'organisation des élections a repris le devant de la scène à partir de juillet 1994. Le Gouvernement et les donateurs ont demandé au Coordonnateur résident de coordonner l'appui des partenaires du pays. Une équipe d'experts internationaux a été mobilisée sur les fonds SPR et par l'USAID coordonnée par le consultant du PNUD. Cette équipe a étudié les conditions électorales, évalué les coûts des opérations et fait des recommandations au Gouvernement et aux donateurs. Son rapport a été déposé le 20 novembre. Le rapport pose clairement le problème de la transparence des élections mais il appartient :

a) Au Gouvernement de déterminer dans quelles conditions il veut organiser les élections. Sur ce plan, la résolution 48/124 de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 1993 a été pleinement respectée par le PNUD;

b) Aux partenaires de se déterminer. En ce qui concerne les Nations Unies, le rapport a été communiqué à la Division de l'assistance électorale et une mission d'évaluation du Secrétariat général a été demandée.

## 2. Développement des ressources humaines

25. Les travaux conduits dans le secteur éducation-formation-emploi (EFE) ont abouti à l'adoption d'un programme-cadre qui a reçu la plus importante allocation de ressources du cinquième programme (4 678 000 dollars pour la période 1994/97, dont 3 362 000 dollars pour 1994/95). Pour l'essentiel, la contribution du PNUD servira à appuyer essentiellement les organes de pilotage créés spécialement pour la conduite des réformes en profondeur du secteur

éducation-formation-emploi, l'enseignement élémentaire et la formation professionnelle. Les principaux partenaires dans ce sous-secteur sont : la France, l'Allemagne, la Banque mondiale, l'Union européenne, le Programme alimentaire mondial et la Banque africaine de développement. La très bonne qualité du programme-cadre EFE est unanimement reconnue et celui-ci sert de modèle pour la préparation des autres programmes-cadres. Sa préparation a également été l'occasion d'un transfert exemplaire de compétences et de savoir-faire des membres internationaux de l'équipe vers ses membres nationaux. L'importance des engagements financiers pris par les partenaires extérieurs de développement du Tchad démontre aussi l'efficacité de la démarche adoptée par le Gouvernement et du rôle joué par le PNUD en tant qu'animateur et chef de file de l'exercice.

26. La préparation du programme-cadre pour le secteur "Santé et affaires sociales" a nécessité la formulation de la stratégie et du programme d'action. Ces dossiers ont été présentés à la consultation sectorielle de janvier 1993. Les donateurs ont demandé des études complémentaires, dont le cadrage macro-économique, études qui ont été réalisées par le Comité technique de suivi. Ces documents ont permis la tenue de la réunion de positionnement en octobre 1994. Actuellement, les négociations se poursuivent avec les donateurs pour permettre la formulation du programme-cadre de financement et d'exécution des programmes d'action. La réunion de positionnement des donateurs qui s'est tenue en octobre 1994 a confirmé les importants engagements des donateurs pour le sous-secteur "Santé et affaires sociales".

27. Il faut noter que le PNUD a développé avec le Gouvernement et la coopération technique de l'Organisation mondiale de la santé et en coordination avec tous les partenaires, un programme de lutte contre la pandémie du sida qui est géré par le comité de coordination et de suivi. Le Gouvernement, le PNUD et les donateurs sont en train de réorienter la stratégie de lutte contre le syndrome d'immunodéficience acquise (sida) à partir d'une conception globale socio-économique du problème pour, au-delà de la prévention et de la surveillance épidémiologique, intégrer cette action à tous les programmes de développement et utiliser tous les réseaux opérationnels (services publics, ONG, organisations villageoises, etc.). L'enveloppe du programme est de 3 768 000 dollars dont 730 000 dollars du PNUD (PMT 1). Le PMT 2 est en cours de négociation et portera sur la période 1995-1999.

28. Au cours du cinquième programme, le PNUD, à travers les projets CHD/87/027 (terminé en juin 1993) et CHD/93/008, a contribué à la promotion du développement du mouvement associatif et coopératif en vue d'atténuer les effets pervers de la pauvreté au sein de la population. Dans l'ensemble, l'assistance du PNUD a contribué à la création d'un environnement propice au développement du sous-secteur associatif et coopératif, à l'autoresponsabilisation de la population, au développement et au renforcement des capacités en gestion, comptabilité et organisation coopérative des membres des groupements et coopératives, des encadreurs et responsables élus des coopératives et des groupements. Les principaux résultats de ces projets portent sur a) l'organisation de la concertation nationale sur le mouvement associatif et coopératif; l'élaboration des textes juridiques clarifiant la tutelle administrative des groupements coopératifs; la création d'une structure nationale de promotion et de développement des groupements et coopératives : le

/...

Conseil national d'appui au mouvement associatif et coopératif (CONAMAC); b) la formation des cadres nationaux en gestion coopérative, épargne et crédit et tissage manuel; et c) la transformation du CETIMAF en une coopérative et le renforcement des capacités de ses membres en gestion et en technique de tissage.

29. Le PNUD appuie aussi le Gouvernement à formuler une politique et un plan d'action multisectoriel de promotion féminine qui seront pris en compte dans tous les programmes de développement. Cette coopération largement basée sur la société civile et les ONG de promotion du statut social de la femme a déjà permis d'élaborer les documents préparatoires à la Conférence de Beijing et de mettre au point un système de formation des capacités nationales d'opérationnalisation de la stratégie. Cette action est soutenue aussi par le Fonds des Nations Unies pour la population, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et le Fonds des Nations Unies pour la femme.

### 3. Développement des ressources productives et des ressources naturelles

30. Les efforts de définition de la stratégie, des politiques et du cadre des interventions dans le secteur du développement rural ont porté leurs fruits en 1986, lors de la réunion sectorielle agro-sylvo-pastorale qui avait suivi la deuxième Conférence de table ronde de Genève (1985). Depuis cette date, les mêmes orientations ont été maintenues et reconfirmées notamment dans le Plan d'orientation pour l'an 2000. Le domaine des ressources productives a fait l'objet de deux consultations sectorielles en 1993 (Développement rural, sécurité alimentaire, ressources hydrauliques) et en 1994 (Environnement et lutte contre la désertification). Cette dernière n'a été tenue qu'en novembre 1994 afin d'incorporer des éléments de la Convention internationale sur la désertification, qui a été signée en octobre 1994. Une orientation majeure de la stratégie dans la gestion des ressources productives, arrêtée lors de la consultation sectorielle "Environnement", vise la responsabilisation des communautés rurales dans le cadre de l'opérationnalisation du développement humain durable. Pour des raisons évidentes liées à la gestion de l'impact de l'exploitation des ressources naturelles sur la durabilité du développement, le Gouvernement a décidé une fusion du suivi des deux consultations. Conformément au mandat qui est le sien dans le processus de table ronde, le PNUD assistera le Gouvernement à la définition des programmes d'action et des programmes-cadres dans ce domaine.

31. Les financements complémentaires gérés directement par le PNUD s'élevant à 9 638 000 dollars (Fonds d'équipement des Nations Unies, le Bureau des Nations Unies pour la région soudano-sahélienne et partage des coûts avec les Pays-Bas) ont permis de satisfaire certains des besoins prioritaires du sous-secteur dominés essentiellement par la production et la diffusion de semences, la protection des végétaux et le développement et la gestion des ressources forestières. Au total, le sous-secteur aura absorbé 18 638 000 dollars pour la période couverte par le cycle.

32. Quant aux mines et ressources naturelles, ce secteur d'activités avait reçu au cours des cycles précédents une assistance substantielle de la part du PNUD. Au cours du cinquième cycle, une part importante du CIP y a été consacrée également (4 790 000 dollars); dans le domaine minier, l'objectif du PNUD, au

cours du présent cycle, est d'aider le Gouvernement à mobiliser d'autres sources de financement et à attirer des investisseurs potentiels pour la mise en valeur des ressources du sous-sol déjà identifiées (carte géologique, élaboration du code minier, brochure publicitaire). Pour le sous-secteur pétrolier, des progrès notables ont été enregistrés et l'intervention d'un consortium de compagnies multinationales a été négociée. Par ailleurs, le Gouvernement avec l'appui technique et la coordination du PNUD envisage d'élaborer une véritable politique énergétique prenant en compte la lutte contre la désertification et l'approvisionnement des populations, à des coûts supportables et à partir des sources diverses et renouvelables.

#### D. Principales conclusions et recommandations de la revue à mi-parcours

##### 1. Principales conclusions

33. Dans la revue, la participation de toutes les parties présentes a été enregistrée : Gouvernement, PNUD, agences des Nations Unies, agences de coopération bilatérales et multilatérales représentées à N'Djaména, directeurs nationaux de projets, agences coopérantes, conseillers techniques et autres invités.

##### Environnement du programme

34. Le Gouvernement et le PNUD, à travers la revue, s'accordent sur le fait qu'un environnement politique démocratique tel que préconisé par la conférence nationale souveraine est nécessaire pour améliorer l'exécution et l'impact des programmes de coopération au développement, en particulier celui du PNUD. De cet environnement amélioré découlerait une meilleure gestion du développement, en particulier en matière de développement des ressources humaines, de redynamisation du secteur privé et de mobilisation de ressources.

35. Lors de la revue, on a pris acte des difficultés de mobilisation des ressources financières au niveau international qui ont affecté l'exécution du programme au Tchad à l'instar des autres pays, et on a noté que, malgré l'insuffisance des ressources, l'exécution du programme s'est déroulée sans problème majeur et a eu un impact sur le développement du pays. Des fonds, dont la gestion est placée sous l'autorité directe de l'Administrateur du PNUD, ont été mobilisés pour compléter les ressources du CIP.

36. Néanmoins, il est indispensable de continuer les efforts d'augmentation du flux des ressources en rapport avec l'évolution de la gouvernance d'une part et, d'autre part, l'amélioration des capacités internes du pays à absorber les moyens mis à sa disposition.

##### Pertinence et exécution du programme

37. Après avoir examiné les documents qui leur ont été soumis, les participants à la revue à mi-parcours ont confirmé la pertinence des trois domaines de concentration retenus pour le cinquième programme, à savoir :

- a) Le développement des ressources humaines;

/...

b) Le développement des ressources productives et des ressources naturelles;

c) L'appui à la gestion du développement liée à la gouvernance.

38. De même, dans la revue à mi-parcours, on a confirmé que les programmes et les projets en cours sont conformes aux priorités et aux objectifs du Gouvernement.

39. Les participants ont pris note des nouvelles priorités exprimées par le Gouvernement et qui concernent le désarmement et la réinsertion des déflatés, la relance du secteur privé, et les infrastructures. Ces nouvelles priorités sont déjà prises en considération dans les différents domaines de concentration de l'appui du PNUD au Tchad. Pour renforcer la mise en oeuvre de ces nouvelles priorités, trois nouveaux projets dans la filière ferme ont été retenus pour la période 1995-1996, à savoir :

a) L'assistance au processus démocratique;

b) Le programme-cadre Santé-affaires sociales;

c) La Cellule technique de suivi développement rural.

40. Lors de la revue, on a confirmé également la pertinence du concept du développement humain durable comme outil de planification du développement tout en notant que l'opérationnalisation de ce concept reste à définir.

41. Le rôle joué par le PNUD aux côtés du Ministère du plan et de la coopération dans la coordination et la mobilisation des ressources a été salué lors de la revue.

## 2. Recommandations

42. Les participants à la revue à mi-parcours ont élaboré les recommandations suivantes :

### Recommandations générales

a) Amender les documents de base pour refléter les progrès réalisés dans le développement à leur juste valeur;

b) Approfondir la réflexion en vue d'un programme-cadre de la gestion du développement.

### Recommandations à l'endroit du Gouvernement

a) Continuer les efforts dans le domaine de la gouvernance et l'amélioration de la gestion du développement;

b) Internaliser la réflexion sur l'opérationnalisation du développement humain durable comme l'a indiqué le Ministre du Plan et de la coopération dans

son discours de clôture de la journée du 16 janvier tenue sur le développement humain durable;

c) Constituer une équipe mixte Ministère du plan et de la coopération et PNUD pour définir les orientations futures de leur coopération et de procéder avec les ministères techniques concernés à une révision ou rephasage des budgets des projets en cours pour résorber le déficit du programme, et ce, en tenant compte des critères suivants:

- i) Le plafond annuel de déboursement approuvé par le siège du PNUD;
- ii) Les priorités du Gouvernement;
- iii) La capacité d'absorption nationale;
- iv) L'impact sur les cofinancements.

#### Recommandations à l'endroit du PNUD

a) À l'avenir, que le PNUD soumette suffisamment à l'avance au Gouvernement les dossiers à examiner en fonction de la capacité de traitement des interlocuteurs;

b) Instaurer une meilleure coordination entre le PNUD et les institutions de Bretton Woods. À cet effet, le Chef de la Division IV a confirmé que des concertations intenses se poursuivront avec les sièges des deux organismes;

c) Examiner les postes d'assistance technique des projets en cours et des nouveaux projets et programmes en vue de résorber le déficit constaté, plus particulièrement, pour le programme-cadre Santé et la Cellule technique de suivi Développement rural-environnement;

d) Voir ensemble les voies et moyens de remplacer, le plus possible, la coopération technique internationale de longue durée par des consultations de courte durée et/ou des consultations nationales.

## II. PERSPECTIVES ET ORIENTATIONS

### A. Le développement humain durable

43. La revue à mi-parcours a coïncidé avec le dialogue entamé avec le Gouvernement sur le développement humain durable et le Bureau a demandé expressément au consultant d'effectuer la revue sous l'éclairage du développement humain durable. Il en résulte que le programme respecte globalement le concept de développement humain durable tel qu'il ressort des positions communes et au Gouvernement; à savoir un outil, une stratégie permanente qui sera internalisée par le pays et qui servira à concevoir, à planifier et à gérer les plans et programmes de développement, à vérifier périodiquement qu'ils contribuent à l'amélioration progressive des indicateurs de développement humain durable. Le développement humain durable ne saurait ni se limiter à des programmes sociaux ni à l'action du seul gouvernement. Il est

l'outil d'orientation majeur de tous les programmes et les populations sont les premières concernées par son opérationnalisation et la décentralisation.

44. C'est pourquoi au Tchad, la gouvernance est le point d'entrée du développement humain durable. De ce point de vue, une avance importante a été faite par le Bureau en concertation avec le Gouvernement et la société civile. Des documents de réflexion préliminaire sont en cours d'examen. Le document de réflexion "3D" (Démocratie-désarmement-développement) est la pièce maîtresse qui donne l'approche générale. Au Tchad, pays surarmé et dépourvu d'infrastructures et d'industries, enclavé et ayant un secteur privé embryonnaire, le développement des programmes d'action à haute intensité d'auto-emploi à travers les coopératives, les groupements villageois et la réinsertion des personnels militaires démobilisés constituent la base future de la stabilité sociale et de la relance économique. Or sans sécurité, c'est-à-dire sans un seuil de désarmement, la situation actuelle ne peut pas évoluer en faveur du développement.

45. Les perspectives sont de formuler, à la suite de ces réflexions, un programme multidonateurs à moyen terme Désarmement/développement, à l'intérieur duquel le volet immédiat (1995) serait le programme-cadre Désarmement/réinsertion de certains personnels pour consolider la démocratie naissante et la stabilité du Gouvernement.

#### B. Préoccupations de construction nationale

46. Dans le contexte de l'évolution du pays vers une situation de paix, de stabilité dans le cadre de la démocratie et de l'État de droit, les préoccupations concrètes du Gouvernement sont de trois ordres :

a) Le développement des infrastructures routières : au Tchad il existe moins de 350 km de routes bitumées et pratiquement tout le réseau de pistes est impraticable pendant les 3 à 5 mois de campagnes agricoles;

b) Le développement des ressources productives et de ressources naturelles dans la suite logique du cinquième programme avec un accent particulier sur l'accroissement des moyens de protection de l'environnement et la lutte contre la désertification;

c) La redynamisation du secteur privé national : au-delà des actions sur l'environnement, le Gouvernement cherchera à organiser une véritable table ronde pour aboutir à un programme de renforcement des capacités du secteur.

#### C. Les ressources de la coopération

47. Face à la résolution du PNUD et du Gouvernement d'opérationnaliser le développement humain durable au Tchad, il est évident que la baisse tendancielle des flux financiers de l'aide au développement est préoccupante.

48. La principale condition que devrait remplir le pays, pour inverser cette tendance, est éminemment politique. Il s'agit de conduire et de réussir des élections libres, transparentes et démocratiques et de prendre des dispositions en conséquence pour établir l'État de droit. À cette condition, les actions



entreprises dans le domaine de la gouvernance économique donneront des résultats rapides et significatifs, la confiance des partenaires et la crédibilité extérieure de l'État seront rehaussées, ce qui, nous le pensons, relancera le flux de l'aide extérieure.

49. Par ailleurs, cette condition permettrait aussi de sortir du cadre étroit de l'évaluation des ressources à partir des seuls flux extérieurs. Le Tchad a des ressources potentielles importantes qui ne peuvent pas être mobilisées sans une situation de paix, de stabilité, de sécurité et de transparence dans la gestion publique. Le PNUD peut aider le Gouvernement à formuler une stratégie globale de mobilisation de ressources internes en faveur du développement humain durable de manière encore plus marquante si les problèmes politiques sont abordés et résolus dans la recherche de la démocratie et de l'État de droit.

#### D. Service public et capacités nationales

50. À travers l'analyse de l'exécution nationale, il est apparu que les problèmes budgétaires de l'État ainsi que les incohérences de l'administration publique héritées du passé freinent l'exécution des programmes et retardent tout le système de prise de décisions. Plus cette situation perdure, plus nous avons à faire face à un véritable problème structurel de service public induisant une mauvaise utilisation des capacités humaines nationales et un gaspillage de ressources.

51. Mais le problème est la désorganisation actuelle de l'administration publique, qui a été profondément affectée par la crise financière et budgétaire de l'État et le caractère latent des troubles socio-politiques. Avec le retour à la paix et les perspectives d'établissement de la démocratie et de l'État de droit, il est indispensable de penser à mettre en place une véritable administration de développement efficace et décentralisée.

52. Dans ce contexte, le Gouvernement, le PNUD et les donateurs devraient s'accorder sur la formulation et la mise en oeuvre d'un programme multidonateurs de réforme et d'ajustement de l'administration publique.

Annexe

ÉTAT FINANCIER RÉCAPITULATIF

I. RESSOURCES

	<u>Dollars</u>	<u>Dollars</u>
A. <u>Ressources disponibles pour la période de programmation</u>		
CIP	22 247 000 <sup>a</sup>	
Montant estimatif de la participation aux coûts	3 630 000	
	<hr/>	
Total	25 877 000 <sup>a</sup>	
B. <u>Engagement</u>		
<u>Budgets des programmes/projets approuvés<sup>b</sup></u>		
CIP approuvé et attribué	20 993 000	
CIP approuvé et non attribué	—	
	<hr/>	20 993 000
Participation aux coûts : montant approuvé	3 600 000	
Participation aux coûts : montant approuvé et non alloué	—	
	<hr/>	3 600 000
<u>Programmes/projets en attente</u>		
CIP	2 985 000	
Participation aux coûts	—	
	<hr/>	2 985 000
Total		<hr/> <hr/> 27 578 000
C. <u>Solde des ressources aux fins d'une programmation supplémentaire</u>		
CIP		(1 701 000)
Participation aux coûts		—
		<hr/>
Solde des ressources disponibles		(1 701 000) <sup>c</sup>

<sup>a</sup> Un CIP de 46 330 000 dollars avait été initialement prévu pour le cinquième programme de pays; cette diminution s'explique par la limite de 70 % imposée à la programmation des CIP, l'emprunt de 7 527 000 dollars du quatrième cycle, et la limitation du programme à fin 1995.

<sup>b</sup> Par "approuvé et attribué" on entend le montant des programmes et projets qui ont été approuvés par le Comité d'action ou le Comité d'examen des projets et pour lesquels il existe des descriptifs et des budgets détaillés et signés. Par "approuvé et non attribué" on entend le solde des ressources disponibles pour un programme ou projet qui n'est pas encore inscrit à une ligne budgétaire précise.

<sup>c</sup> Ce montant représente le solde net des ressources disponibles au titre du CIP et de la participation aux coûts auquel on ajoute le montant du financement commun du programme et on retranche le montant approuvé et attribué/non attribué des ressources au titre du CIP et de la participation aux coûts ainsi que le CIP et la participation aux coûts correspondant aux projets/programmes en attente.

## II. RÉPARTITION PROPOSÉE (P) ET EFFECTIVE (E) DES RESSOURCES PAR DOMAINE CLEF

(En milliers de dollars)

Domaine clef	CIP		Partage des coûts		Total		Total en pourcentage	
	(P) <sup>a</sup>	(E) <sup>b</sup>	(P)	(E)	(P)	(E)	(P)	(E)
1. Développement des ressources humaines	14 397	8 595	—	—	14 397	8 595	40,414	30,856
2. Développement des ressources productives et naturelles	8 639	9 798	3 534	3 600	12 173	13 398	34,171	48,100
3. Appui à la gestion du développement	5 769	5 862	96	—	5 855	5 862	16,436	21,044
4. Réserve du programme	3 199	—	—	—	3 199	—	8,980	—
<b>Total</b>	<b>31 994</b>	<b>24 255</b>	<b>3 630</b>	<b>3 600</b>	<b>35 624</b>	<b>27 855</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<sup>a</sup> Montant établi sur la base des allocations provisoires effectuées au moment de l'approbation du cinquième programme du pays. Il n'est pas tenu compte des projets reportés du quatrième programme de pays.

<sup>b</sup> La répartition effective des ressources ne concerne que les projets/programmes approuvés au titre du cinquième programme de pays.

## III. ASSISTANCE COMPLÉMENTAIRE ESTIMÉE D'AUTRES SOURCES

	<u>Au moment de la formulation du programme</u>	<u>Au moment de la revue à mi-parcours</u>
A. Fonds administrés par le PNUD	12 700 000	14 044 068
B. Autres ressources des Nations Unies	109 100 000	112 750 000
C. Ressources extérieures aux Nations Unies	—	—
<b>Total</b>	<b>121 800 000</b>	<b>126 794 068</b>

-----