

**Programme des Nations Unies pour le développement – Unité chargée du respect des normes environnementales et sociales (SECU) au Bureau de l’audit et des enquêtes (OAI)**



*Empowered lives.  
Resilient nations.*

---

**PROJET DE TERMES DE RÉFÉRENCE (TDR) POUR L'ENQUÊTE  
Concernant l'enquête auto-initiée sur le programme du PNUD “Programme d’Appui au  
Développement Local et à la Finance Inclusive au Tchad (PADLFIT)”**

**Cas n° SECU0023  
Date : 10 juin 2024**

### Données fondamentales

Cas No.	SECU0023
Catégorie de non-conformité :	Environnementale et sociale
Emplacement :	Tchad
Source de la plainte :	Enquête de propre initiative
Détermination de l'admissibilité menée par :	Richard Bissell, Responsable en chef de la conformité
Responsable de la conformité désigné :	Daniel Bradlow, Responsable de la conformité
Autres enquêteurs désignés :	Paul Goodwin, Amalia Vahi, Christine Reddell
Cas lié (s) :	N/A

## I. Aperçu

### Le programme

1. Le 12 juillet 2017, le PNUD a signé un accord avec le Gouvernement du Tchad pour soutenir le " Programme d'Appui au Développement Local et la Finance Inclusive au Tchad " (PADLFIT). Le programme a été conçu comme une partie du Plan National de Développement 2017-21 du Tchad et de sa Vision 2030. Le programme est placé sous la tutelle du Ministère de l'Économie et de la Planification du Développement (MEPD). Le projet devrait être supervisé par un Comité de Pilotage composé de représentants du gouvernement, de parties prenantes externes, du PNUD et des partenaires du projet.
2. Conformément à son document de projet (PRODOC), le PADLFIT a été conçu avec trois composantes :
  - Promotion du développement local à travers l'amélioration de l'accès aux énergies propres et aux services socioéconomiques de base aux Collectivités locales, Entreprises et Populations ;
  - Développement des filières agro-sylvo-pastorales et halieutiques et des micro-entreprises créatrices de valeurs et d'emplois ;
  - Promotion de l'inclusion financière.
3. PADLFIT devrait également comporter trois phases. La première phase, de 2018 à 2021, devrait être exécuté selon la modalité de mise en œuvre directe (DIM). La deuxième phase, de 2022 à 2025, devrait être exécuté selon la modalité de mise en œuvre nationale (NIM). Au cours de la troisième phase, à partir de 2026, le programme devrait être institutionnalisé au sein du gouvernement. Il était prévu que la première phase du projet utilise les services d'organisations non gouvernementales et d'organisations locales pour contribuer à certains aspects du projet. Les principaux bénéficiaires du programme devraient être les ménages pauvres et vulnérables, en particulier les femmes et les jeunes, en les aidant à diversifier leurs sources de revenus, notamment en ce qui concerne les chaînes de valeur dans les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de l'élevage et de la pêche.
4. Conformément au PRODOC, PADLFIT devrait avoir une portée nationale. Le PRODOC indique également que le programme devrait cibler environ 2 000 000 de ménages bénéficiaires. Il était également prévu que le projet comprenne un mécanisme de règlement des griefs pour les parties prenantes et les bénéficiaires cibles du projet. Le PRODOC précise également dans la section X (3) (p. 43) que, pour assurer la durabilité environnementale et sociale du projet, il se conformerait aux normes sociales et environnementales du PNUD, y compris l'accès à la SECU.
5. Le PRODOC indique aussi que la première phase du programme comprendrait un nombre d'études relatives à différents aspects des trois composantes du projet et des activités de renforcement des capacités. Il indique également que, pour se conformer aux politiques et procédures du PNUD, le programme ferait l'objet d'évaluations trimestrielles afin de déterminer dans quelle mesure ses objectifs sont atteints, ainsi que d'un rapport annuel. Il y aurait également un journal dans lequel seraient consignées les informations relatives à la

gestion du programme et aux problèmes rencontrés. De plus, des rapports semestriels seraient adressés aux partenaires du programme, et deux missions seraient organisées par an pour l'examiner.

6. Le PADLFIT a été conçu à l'origine comme un programme national avec un budget total de 424 millions de dollars US, soit 18,5 millions de dollars pour chacune des 23 provinces du pays. En 2019, le gouvernement du Tchad et le PNUD ont signé un accord indiquant que le gouvernement était responsable de la collecte des fonds nécessaires au PADLFIT. Les dossiers indiquent que, pendant la première phase du programme, il a obtenu deux prêts de la BADEA (Banque Arabe pour le Développement Économique en Afrique). L'un, signé le 12 octobre 2018, avec un montant de 12 millions de dollars US et l'autre, signé en octobre 2018 (date non indiquée sur l'accord de prêt), pour un montant de 1,4 million de dollars US. Il n'est pas clair si des fonds externes supplémentaires ont été levés pour le projet.
7. Conformément au PRODOC initial, PADLFIT devait commencer une deuxième phase en 2022. En fait, le 30 novembre 2022, le PNUD a signé une lettre d'accord avec le Ministre de la Formation Professionnelle et des Métiers. L'accord indique que le PNUD appuiera un programme de formation au Tchad. De plus, selon une lettre du Ministre de l'Économie, de la Planification du Développement et de la Coopération Internationale, datée du 27 septembre 2021 (sic), adressée au Représentant Résident du PNUD, le Comité de Pilotage du programme a pris la décision, le 17 septembre 2022, de faire passer le PADLFIT de DIM à NIM, et de prolonger la phase pilote du projet dans la province de Tandjilé jusqu'à la fin de l'année 2023. La lettre indique également que le Comité de Pilotage va entamer les recherches et travaux nécessaires à la levée de fonds pour la deuxième phase du PADLFIT. Il y avait notamment la possibilité de lever des fonds auprès de la Banque Islamique de Développement et du Groupe Southbridge. Cependant, il n'existe pas de PRODOC pour la deuxième phase NIM du PADLFIT, ni d'accord indiquant que le PNUD et le gouvernement du Tchad ont conclu un accord pour cette phase du projet.

## **Exécution**

8. Lors de sa première phase, le programme a été confronté à des défis considérables. Tout d'abord, le gouvernement du Tchad n'a pas pu lever tous les fonds nécessaires au programme. Deuxièmement, la pandémie de COVID est survenue pendant la première phase du programme, ce qui a retardé la mise en œuvre d'un grand nombre d'activités et d'études prévues. Compte tenu de ces difficultés, il a été décidé de réduire la portée du programme et de le mettre en œuvre en tant que programme pilote dans cinq districts de la province de Tandjilé.
9. Une partie importante du programme pilote a été la création de fermes intégrées dans 5 districts de la province de Tandjilé, bien qu'il n'y ait aucune mention spécifique des fermes intégrées dans le PRODOC pour la première phase du programme ou dans tout autre document initial lié au programme examiné par SECU. Bien qu'il n'y ait pas de définition formelle d'une ferme intégrée dans les documents du programme, les descriptions des fermes intégrées dans ces documents indiquent qu'une ferme intégrée est une ferme dans laquelle l'agriculteur entreprend différentes activités agricoles, pastorales et de pêche sur une seule exploitation. Ce concept de ferme intégrée est en accord avec les objectifs généraux du programme PADLFIT. Des documents ultérieurs du programme font référence

aux micro-fermes intégrées, qui sont des exploitations d'un hectare, et aux fermes intégrées, qui ont une superficie de 5 à 10 hectares. Ils indiquent également que 5 fermes intégrées et 2 micro-fermes intégrées ont été créées, pour un total de 52 hectares de fermes intégrées dans la province de Tandjilé. Ces documents suggèrent que l'objectif de ces fermes intégrées est de fournir aux agriculteurs les moyens et les méthodes pour s'engager dans l'agriculture pendant 12 mois par an, au lieu des 5 mois traditionnels au Tchad. Le PADLFIT devait faciliter cette opportunité en mettant à la disposition des bénéficiaires du programme un accès fiable à l'eau, une formation pour renforcer leurs capacités à entreprendre de nouvelles activités agricoles, un financement pour soutenir ces nouvelles activités et la promotion des marchés locaux sur lesquels ils pourraient vendre leurs produits.

10. En outre, les dossiers du programme indiquent que 6 organisations non gouvernementales ont été engagées pour soutenir la mise en place des fermes intégrées dans les 5 districts de la province de Tandjilé. Au cours de l'année 2021, chacune de ces ONG a soumis des rapports montrant leur travail avec les fermes intégrées et décrivant les défis auxquels elles avaient été confrontées. La plupart de ces défis étaient liés au financement et à l'accès aux services qu'elles s'attendaient à trouver pour soutenir leur travail dans les fermes intégrées. Néanmoins, il semble d'après leurs rapports que les fermes intégrées sont devenues opérationnelles.
11. Le troisième défi auquel le PADLFIT a été confronté est que le PNUD a découvert que l'approvisionnement pour le programme était entaché de fraude. L'une des conséquences de cette fraude a été l'érosion de la confiance dans l'intégrité et la valeur des études entreprises au cours de la première phase du programme. En outre, le PNUD a subi une perte financière substantielle. Le 12 décembre 2022, le Bureau de l'audit et des enquêtes (OAI) a recommandé au bureau régional du PNUD de suspendre le PADLFIT en raison de la fraude constatée dans le cadre du programme.
12. Malgré la recommandation de l'OAI, les informations disponibles indiquent qu'en décembre 2023, l'intention était de poursuivre la deuxième phase du projet. Néanmoins, rien n'indique dans les dossiers disponibles que le PNUD et le gouvernement du Tchad aient signé un nouvel accord ou qu'un PRODOC ait été préparé pour la deuxième phase.

### **Justification de l'examen de conformité de propre initiative**

13. Le PADLFIT est un programme ambitieux, conçu comme un projet avec une portée nationale, qui devait être mis en œuvre en trois phases, chacune d'une durée de quatre ans. Le gouvernement du Tchad devait prendre en charge et institutionnaliser la gestion et le soutien de toutes les composantes du projet à la fin de la troisième phase. Cependant, pour diverses raisons, le programme n'a pas été en mesure de réaliser ses ambitions initiales.
14. Tout d'abord, en raison des défis financiers et organisationnels auxquels le programme était confronté, il a dû être réduit à un programme pilote dans la province de Tandjilé. Il était prévu que le projet nécessite un financement de 424 millions de dollars US, avec environ 18,5 millions de dollars US à allouer à chaque province. Cependant, l'examen mené par la SECU des informations actuellement disponibles indique que dans la première phase, seule la BADEA a fourni un financement de 13,4 millions de dollars en deux prêts. Il n'est donc pas certain que le PADLFIT ait jamais disposé de fonds suffisants pour concrétiser toutes les

activités prévues dans chaque province. Le gouvernement du Tchad a discuté d'un éventuel accord de financement avec la Banque islamique de développement, mais à ce jour, SECU n'a pas vu d'accord de prêt signé.

15. En outre, il ressort clairement du dossier que les aspects du programme qui ont été mis en œuvre présentent également des difficultés, notamment en ce qui concerne la gestion efficace des risques sociaux et environnementaux. Par exemple, toutes les ONG qui ont été engagées pour fournir des services techniques et de construction aux fermes intégrées dans la province de Tandjilé avaient porté plainte concernant le soutien financier qu'elles ont reçu ainsi que la qualité et l'efficacité de la gouvernance du programme.
16. Un autre problème lié au projet est que l'approvisionnement des services pour le projet a été entaché d'une fraude considérable. Cela insinue que le PNUD ne peut pas être sûr que le programme atteindra les résultats prévus ou qu'il s'est conformé, dans sa planification ou sa mise en œuvre, aux politiques applicables du PNUD, y compris ses normes sociales et environnementales.
17. Le PRODOC indique que les bénéficiaires du programme auraient dû être informés de l'existence de la SECU et ses processus de réclamation. Cependant, rien n'indique dans les dossiers que c'était le cas. Compte tenu des problèmes rencontrés dans l'approvisionnement des services liés au projet, il y a peu de raisons de croire que cela s'est produit. Par conséquent, le fait qu'aucune plainte n'ait été déposée ne doit pas être interprété comme indiquant que le projet n'a pas suscité de préoccupations au sein de la communauté.
18. SECU a déterminé que le PADLFIT est un programme approprié pour un examen de la conformité mené de sa propre initiative pour trois raisons. Tout d'abord, la taille et l'ambition du programme signifient que le PADLFIT est un test utile pour déterminer dans quelle mesure le personnel du PNUD comprend et applique les politiques et procédures du PNUD dans des projets vastes et complexes, en particulier en ce qui concerne les impacts sociaux et environnementaux de leur travail. Deuxièmement, le PADLFIT devrait être mis en œuvre dans l'un des contextes les plus difficiles dans lesquels le PNUD opère. Le Tchad est l'un des pays les plus pauvres du monde, avec des indicateurs de développement humain parmi les plus bas du monde, et c'est un État avec une situation de sécurité difficile, dangereuse, et dynamique. Malgré ce contexte complexe, le PNUD et le gouvernement du Tchad ont formulé des objectifs ambitieux pour le programme. Par conséquent, le programme est aussi un test sur la manière dont le PNUD applique ses politiques et procédures dans des États fragiles avec des conflits violents. Ceci est particulièrement relevant pour les normes environnementales et sociales du PNUD, compte tenu que le programme devrait s'occuper de la lutte contre la pauvreté et de l'inclusion des groupes vulnérables et exclus dans les processus de développement durable. Troisièmement, le bureau de pays responsable de la gestion du PADLFIT disposait de ressources et d'expérience limitées dans la gestion des projets aussi complexes et ambitieux. Ainsi, le programme soulève également des questions importantes concernant le rôle des bureaux régionaux du PNUD pour assurer que les programmes et opérations du PNUD se conforment aux politiques et procédures du PNUD, notamment en ce qui concerne les normes environnementales et sociales et leur exécution adéquate dans le cadre d'un programme qui présente des difficultés opérationnelles aussi importantes.

## Politiques applicables du PNUD

19. Les politiques suivantes du PNUD s'appliquent à cet examen de la conformité :

- 1) Normes environnementales et sociales
- 2) Normes de qualité relatives à la programmation
- 3) Assurance qualité des programmes
- 4) D'autres politiques qui pourraient être identifiées au cours de l'examen.

## II. Cahier des charges

20. Le but de cet examen de la conformité est de constituer un dossier contextuel des faits en recueillant objectivement des éléments probants, d'établir des constatations fondées sur ce dossier, et de tirer des leçons sur la manière d'améliorer la conformité avec des politiques et procédures du PNUD par le personnel du PNUD. Le cas échéant, l'équipe de la SECU peut faire des recommandations sur la manière de rendre les activités soutenues par le PNUD conformes aux NES et à d'autres politiques et procédures pertinentes, d'atténuer tout préjudice résultant de toute violation des engagements environnementaux et sociaux du PNUD et d'aider à identifier des moyens d'éviter des problèmes de conformité similaires à l'avenir.

21. La portée de cet examen de la conformité, comme tous les examens de la conformité, est limitée à ce sur quoi le PNUD exerce un contrôle raisonnable. Il ne se concentre pas sur les actions d'autres entités, sauf dans la mesure où elles sont liées aux engagements du PNUD de mener une diligence raisonnable appropriée et d'évaluer, d'atténuer et de traiter les risques environnementaux et sociaux qui surviennent dans le cadre des activités soutenues par le PNUD.

22. L'examen de la conformité mené par SECU peut comprendre les principales activités suivantes :

- a. Un examen théorique des documents accessibles (par ex., le(s) document(s) de projet et les plans de travail connexes, l'ensemble des documents relatifs au PADLFIT, et la documentation additionnelle fournie par le bureau de pays).
- b. Sur la base d'une analyse des documents accessibles, identifier les questions initiales pour lesquelles des réponses doivent être obtenues dans le pays, au bureau régional et à son hub régional, et ailleurs (l'identification des questions sera nécessairement un processus itératif au fur et à mesure de l'obtention d'informations supplémentaires).
- c. Le personnel du PNUD est mandaté pour coopérer avec les enquêtes dûment autorisées. Les entretiens avec d'autres parties prenantes sont menés de plein gré, et les personnes interrogées ont de multiples occasions de répondre aux questions et de fournir les documents demandés. Les personnes interrogées ciblées peuvent inclure :
  - i. Membres du personnel et consultants actuels et anciens du PNUD impliqués dans la conception et la mise en œuvre du PADLFIT et la décision du PNUD de soutenir ce projet.

- ii. Membres du personnel et consultants actuels et anciens du PNUD impliqués au bureau régional dans la supervision du PADLFIT et/ou du bureau de pays au Tchad.
- iii. Fonctionnaires gouvernementaux concernés au Tchad.
- iv. D'autres groupes, tels que les ONG qui ont été engagées pour travailler sur les fermes intégrées, et des individus qui peuvent fournir des informations sur la conception et la mise en œuvre du projet PADLFIT.
- d. Nouer des contacts avec les groupes et personnes identifiés ci-dessus, en vue d'organiser des entretiens.
- e. Se rendre au Tchad pour recueillir des éléments probants concernant la conformité du PNUD avec les NES et les autres politiques concernées
- f. Se rendre en Éthiopie pour recueillir des éléments probants et mener des entretiens au hub régional concernant le projet.
- g. Gérer les restrictions et les risques de transmission communautaire liés à Covid 19 lors des déplacements.
- h. Évaluer les risques d'intimidation ou de représailles aux différents stades de l'enquête, et le cas échéant, définir des mesures de prévention et de réaction en consultation avec les parties prenantes et les autorités compétentes.
- i. Préparer un projet de rapport d'enquête évaluant la conformité des activités du PNUD aux NES et à d'autres engagements environnementaux et sociaux pertinents.
- j. Faire en sorte que le public puisse accéder au projet de rapport pour le commenter.
- k. Établir la version finale du rapport, et soumettre celui-ci au directeur de l'OAI et à l'administrateur du PNUD et à d'autres unités concernées.
- l. Publier le rapport final dans le registre de la SECU.
- m. Suivre la mise en œuvre de la décision de l'Administrateur.

### III. Principales étapes et échéances prévues

23. Le processus de la SECU prévoit la réalisation des étapes importantes suivantes dans l'élaboration de son rapport et de ses composantes :

Étapes importantes	Date estimée d'achèvement
1. Affichage du projet de Termes de référence sur le site Internet de la SECU, pour commentaires publics.	Juin 2024
2. Révision des Termes de référence en fonction des commentaires publics.	Juin/Juillet 2024
3. Revue documentaire et entretiens virtuels, si faisable et nécessaire.	Juin/Août 2024
4. Mission sur le terrain (Tchad).	Août/Septembre 2024
5. Poursuivre les demandes d'informations supplémentaires auprès des parties prenantes.	Septembre 2024
6. Finalisation et publication du projet de rapport d'enquête, pour recueillir les commentaires du public.	Février 2025

7. Présentation du rapport final à l'Administrateur et aux unités concernées, publication du rapport à l'intention du public et diffusion auprès de toutes les parties prenantes.	Mai 2025