



Editorial

«Tchad Eco» N°2, un véritable défi pour le CROSET!



Nombreuses sont les réactions qui nous sont parvenues suite à la parution de *Tchad Eco* N°1. Les uns, Ministres, Directeurs Généraux dans l'administration publique, responsables politiques, représentants des institutions internationales au Tchad, chercheurs, amis, particuliers, ont tenu à féliciter le CROSET pour cet événement en de termes on ne peut plus être élogieux. [... *La naissance du CROSET et la production d'un journal bimestriel à dominance économique viennent à point nommé à un moment où les efforts de développement socioéconomique du pays nécessitent un arrimage sur les repères théoriques. Cela dit, je vous encourage à pérenniser ce projet combien grandiose et vital et vous assure de mon entier soutien*], un extrait d'une lettre parmi tant d'autres. Les autres, s'élevant en concurrents, ont prédit l'espérance de vie de *Tchad Eco* au seul premier numéro. Autant des réactions qui constituent un défi pour l'équipe de rédaction. Certains changements dans le style, l'analyse et la présentation du journal sont la manifestation de vos suggestions et c'est le lieu de vous en remercier au nom de toute la rédaction.

Le présent numéro aborde la question de la décentralisation en lien avec la soutenabilité de l'économie tchadienne.

En effet, le vent de la démocratie qui a soufflé sur les pays en développement au début des années 1990 a vu l'émergence de la décentralisation comme outil de promotion de la bonne gouvernance. L'objectif de promotion de la démocratie locale et à travers elle la participation citoyenne va s'accompagner par celui de la réduction de la pauvreté. Aussi, la décentralisation, en permettant une certaine autonomie politique locale, est-elle vue comme un palliatif aux menaces de conflits ethniques et de mouvements séparatistes.

Le Tchad, Etat ayant une longue tradition d'Etat centralisé a amorcé son processus de décentralisation avec l'adoption de la constitution du 31 Mars 1996, révisée par la loi constitutionnelle n° 008/PR/2005 du 15 Juillet 2005 qui stipule à son article 2 que «*la République du Tchad est organisée en collectivités territoriales décentralisées dont l'autonomie est garantie par la présente constitution*». L'organisation des premières élections communales dans 42 communes en janvier 2012 concrétise donc le processus de la décentralisation au Tchad.

Toutefois, ce processus se heurte à de nombreux défis susceptibles de le retarder. Les difficultés auxquelles sont confrontées les CTD sont entre autres l'effectivité de transfert de compétences, l'autonomie financière des communes, le rôle de la chefferie traditionnelle, la capacité technique des communes à élaborer leur plan de développement et à mobiliser les ressources nécessaires pour le financement de ces plans.

Considérant les effets attendus de la décentralisation, le Tchad a intérêt à accélérer ce processus dans le but d'assurer la soutenabilité de son économie. En effet, la réduction de la pauvreté par le truchement de l'élargissement de l'espace budgétaire, la facilitation de l'implémentation des réformes économiques et politiques sont autant des vertus reconnues à la décentralisation. Et oui, pour assurer la soutenabilité de l'économie, il faut des réformes structurelles et audacieuses.

Parlant du retard accusé par le Tchad dans ce processus, ne dit-on pas qu'en matière de décentralisation, les derniers sont les mieux servis? Nous espérons que les nombreuses expériences pays recensées dans ce numéro serviront au Tchad d'être sur un chemin vertueux de la décentralisation.

Jareth BEAIN

Citation du mois:

«Que deviendrait la vie si nous n'avions pas le courage de tester quoi que ce soit.»

Vincent Van Gogh

Dans ce numéro

• Sommaire

- Editorial: Tchad Eco N°2, un véritable défi pour le CROSET !..... (P. 1)
- Citation du mois (P. 1)
- Décentralisation: Qu'en dit la théorie économique? (P. 2)
- Les faits: Le Tchad à l'épreuve de la décentralisation (P.2 à 4)
- B.A BA de l'économie: Comment mesurer la décentralisation? (P.4)
- La décentralisation au Tchad et ses enjeux (P. 4 à 6)
- Interview avec Dr F. YATTA, économiste nigérien et expert en décentralisation ...(P.6 à 7)
- Actualités économiques: Création de la Cour des Comptes au Tchad et Flambee du prix d'essence ... (P. 7 à 8)

Décentralisation: Qu'en dit la théorie économique?

La décentralisation est un système de gestion de l'Etat qui consiste à transférer les compétences du gouvernement central aux collectivités territoriales décentralisées ou locales (CTD). La théorie économique présente les avantages attendus et les inconvénients potentiels du système de gestion décentralisé de l'Etat. Deux mécanismes sous-jacents interagissent: Il s'agit du principe de proximité et de celui de redevabilité ou d'imputabilité.

D'une part, en rapprochant les décideurs locaux des citoyens (principe de proximité), la décentralisation devrait améliorer la connaissance des décideurs sur les besoins et préférences des populations (Oates 1971; Hayek, 1948). La décentralisation réduit donc le coût de révélation des préférences locales. Le gain informationnel induit par la proximité permet d'offrir une assiette de biens publics locaux correspondant aux besoins des populations locales. Par ce mécanisme, la décentralisation améliore la qualité des interventions publiques et à travers elle le civisme fiscal.

D'autre part, le principe de redevabilité ou d'imputabilité et son corollaire d'efficacité des gouvernements locaux (Seabright, 1996; Bardham, 2002 et 2003). L'idée de la redevabilité résulte du fait que les décideurs locaux étant élus, ils peuvent être sanctionnés par le pouvoir des urnes. Par conséquent, ces derniers auraient intérêt à agir pour le bien être de toute la juridiction afin de maximiser leur chance de réélection. Deux modèles sont développés aux fins d'identifier les canaux agissants. Le modèle de «vote par le pied» (Tiebout, 1956) suggère que, sous l'hypothèse de mobilité de base fiscale, les ménages peuvent quitter leur juridiction pour une autre au cas où ils ne seraient pas satisfaits du volume et de la qualité de biens publics offerts. Par contre, le modèle de vote par comparaison fait valoir que, sous l'hypothèse de citoyen parfaitement informé, la population locale va voter en comparant le niveau de biens et services dans les juridictions voisines. Il s'agit de la compétition entre les collectivités elles-mêmes (*concurrence horizontale*) et avec l'Etat (*concurrence verticale*). Ces deux niveaux de concurrence vont inciter les CTD à fournir plus d'efforts en faveur de l'efficacité des dépenses locales et de stratégies de mobilisation des ressources (fiscales et non fiscales) pour booster la croissance locale et réduire la pauvreté locale. Tous ces avantages convergent vers l'élargissement de l'espace budgétaire.

Les études empiriques sur l'évaluation des effets de la décentralisation (Caldeira et al. (2012) pour le Bénin et Caldeira et al. (2014) pour une revue de littérature empirique dans les PED) montrent que, d'une manière générale, la décentralisation est associée à la réduction de la pauvreté non monétaire via l'accès à des services sociaux de base (santé, éducation, eau potable, ...).

Cependant, quelques inconvénients potentiels de la décentralisation méritent d'être relevés. En effet, l'entrée en concurrence des CTD avec l'Etat a pour risque la sur taxation (*course vers le haut ou race to the top*). Car ces CTD, cherchant à mobiliser plus de ressources pour faire face à la concurrence avec l'Etat, seront incitées à augmenter davantage le niveau de taxe locale, ce qui est à l'origine de distorsions importantes. Aussi, la fiscalité locale risque d'aller à l'encontre des réformes entreprises au niveau central. Quant à la compétition entre les collectivités elles-mêmes, il existe un risque de sous taxation (*course vers le bas ou race to the bottom*) puisqu'en voulant attirer les investissements, ces dernières seront tentées d'abaisser de plus en plus le niveau de taxe locale. En outre, la décentralisation semble-t-elle être associée à des inégalités entre les juridictions en raison de différences de potentiel fiscal et de dotations initiales. Enfin, le risque de corruption, la perte de gain d'économie d'échelle et le coût de coordination sont autant des défis susceptibles d'atténuer ou d'annihiler les effets attendus de la décentralisation.

Le Tchad, engagé dans le processus de décentralisation doit-il prêter attention à ces effets pervers pour faire de la décentralisation un instrument de lutte contre la pauvreté?

Pour aller plus loin

Caldeira, E., Rota-Graziosi, (2014), «La décentralisation dans les pays en développement: une revue de la littérature», SERIE ETUDES ET DOCUMENTS DU CERDI, n° 11, Mai 2014, www.cerdi.org

Chambas, G. (2010), «Mobiliser des ressources locales en Afrique subsaharienne», Ed. Economica

Jareth BEAIN

Faits: Le Tchad à l'épreuve de la décentralisation

Depuis son accession à l'indépendance, le Tchad a toujours connu un régime centralisé de type jacobin, caractérisé par un centre unique de décision et d'impulsion de l'action gouvernementale. La courte et éphémère tentative d'instauration de la décentralisation à travers les communautés rurales telle que conçue dans la loi du 13 février 1960 portant organisation administrative du territoire a lamentablement échoué face à la résistance des chefferies traditionnelles.

Ensuite, les longues années de conflits n'ont pas permis la mise en œuvre des réformes administratives et il a fallu attendre la Conférence Nationale Souveraine (CNS), tenue au début de l'année 1993, pour engager un débat profond et parfois houleux sur la nouvelle forme que devrait prendre l'organisation administrative du pays. Pendant les débats, l'on retiendra que face aux carences de l'Etat unitaire, les participants se sont exprimés pour exiger les uns la fédération, les autres la décentralisation. La CNS est parvenue à un consensus, en optant pour la décentralisation en tant que nouvelle forme d'organisation de l'Etat.

Les étapes de la décentralisation au Tchad

Le processus de décentralisation s'est enclenché au Tchad sur la base des résolutions de la CNS. Ces résolutions ont par la suite été confirmées par la constitution du 31 mars 1996 révisée par la loi constitutionnelle du 15 juillet 2005.

C'est ainsi qu'un ministère en charge de la décentralisation a été créé, un Haut comité présidé par le Premier ministre et comprenant l'ensemble des ministres intervenant dans ce processus a été institué, un comité technique interministériel chargé de la rédaction du cadre législatif et réglementaire a été créé et placé sous l'autorité du Premier Ministre.

Enfin, un schéma directeur de la décentralisation a été élaboré. L'ensemble de ces dispositifs institutionnel, technique et administratif devait permettre au Gouvernement d'envisager sereinement la mise en œuvre de cette nouvelle forme d'organisation de l'Etat.

Suite page 3

L'organisation des premières élections communales en 2012 est venue consacrer l'effectivité de la décentralisation au Tchad. Elles se sont tenues dans 42 communes (10 arrondissements de N'Djaména, 10 villes de plus de 20 000 habitants et 22 chefs-lieux de région). À travers ces élections, la décentralisation est sortie de l'abstrait pour devenir du concret. Une étape importante a été franchie mais la réussite de ce processus nécessite que l'on jette un regard objectif sur les contraintes et les défis qui peuvent entraver sa mise en œuvre.

Une décentralisation à quatre niveaux

Au sortir de la CNS, la volonté exprimée par les participants de parvenir à une forte décentralisation a été reprise dans la constitution du 31 mars 1996. C'est ainsi que la loi fondamentale en son article 2 a institué la décentralisation comme mode de gestion du pouvoir. Les CTD sont des entités politiques dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles se répartissent sur 04 niveaux:

- les Régions;
- les Départements;
- les Communes;
- les Communautés Rurales.

Il est intéressant de relever que l'ordre retenu par la constitution n'est pas neutre car il privilégie l'instauration de la décentralisation au niveau de bas échelon à travers la mise en place des communautés rurales.

Il convient de noter qu'au regard de son assise territoriale telle que définie par l'article 2 de la loi N°007, la communauté rurale est le lieu par excellence où il y a une interférence directe entre autorités traditionnelles et élus locaux. Les chefs traditionnels ont toujours exprimé leur crainte par rapport au rôle qu'ils auront à jouer lorsque la décentralisation deviendra effective et que les élus locaux, véritables acteurs de la décentralisation exerceront des compétences spécifiques et disposeront des ressources propres à l'effet d'assurer le développement de leur localité.

D'ailleurs, les difficultés de la détermination du statut des communautés rurales ont très vite apparu lors de la rédaction de la loi organique. Cette loi qui a défini le statut des 3 niveaux des CTD, a renvoyé celui des Communautés Rurales à une autre loi organique. C'est la loi N°007/PR/2002.

Il faut noter que la Commune de N'Djaména et les 10 Communes d'arrondissement sont dotées d'un statut spécial. En effet, elles sont régies par la loi 09 du 15 juillet 2005 avec cependant quelques exceptions prévues aux articles 6, 7, 14 et 25 de cette même loi.

Les 31 autres Communes dans lesquelles se sont tenues les élections locales fonctionnent sur la base de la loi organique 02/PR du 16 février 2002, portant statuts des CTD.

Les autres communes où les élections n'ont pas eu lieu fonctionnent en marge de décentralisation avec des comités de gestion nommés et régis par l'ordonnance N°17/PR/85 du 24 juillet 1985 portant organisation des communes de moyen exercice.

La vraie face de la décentralisation: entre théorie et pratique

Il existe aujourd'hui des réalités propres au contexte tchadien qui mettent à mal le processus de la décentralisation. **L'instabilité administrative du territoire en fait partie.**

En effet, la création sans cesse continue des unités administratives ne facilite pas la mise en œuvre d'une politique de planification des actions de développement dans le cadre de la décentralisation. Il est aujourd'hui courant que des ressortissants de telle ou telle localité cherchent à ériger leur canton en sous-préfecture ou en département et ce, sans aucune étude socioéconomique préalable, traduisant la primauté de l'argument politique contre toutes autres considérations.

Une autre difficulté importante auxquelles sont confrontées les nouvelles CTD est la **précarité de leur situation financière au regard des compétences transférées**. En décidant du transfert des compétences au profit des CTD, l'Etat doit en même temps procéder à un transfert des ressources pouvant permettre aux CTD d'assurer les compétences transférées. Cet aspect constitue en ce moment un sujet de préoccupation réelle pour les conseils communaux déjà opérationnels.

Il est urgent d'accélérer la prise des décrets d'application des textes à caractère financier des lois 11 et 12 portant sur le régime fiscal et comptable des CTD ainsi que la nomenclature budgétaire y afférente.

Le cas de la ville de N'Djaména illustre à merveille cette difficulté. En effet, la loi 09 du 15 juillet 2005 portant statut particulier de la ville de N'Djaména stipule en son article 26: "*La commune de la ville et les communes d'arrondissements disposent, chacune, d'un budget autonome élaboré, délibéré et approuvé selon les modalités définies par les statuts des CTD en ce qui concerne les communes*". De même, l'article 29 précise: "*Les dotations d'équilibre du budget allouées par l'Etat sont octroyées, directement à la commune de la ville et chacune des communes d'arrondissement*." Ces dispositions, pourtant assez claires ont de la peine à être appliquées au niveau de la capitale.

Une autre difficulté auxquelles sont confrontées les communes est la **faiblesse sinon l'absence de l'autorité de tutelle** nécessitant du coup le renforcement des capacités de ces derniers. La réussite de la réforme de la décentralisation au niveau des communes, passe également par un meilleur contrôle de l'action des élus locaux à travers l'exercice du pouvoir de tutelle. Pour la ville de N'Djaména, ce pouvoir est exercé par le Délégué Général du Gouvernement auprès du conseil communal et par les administrateurs délégués auprès des conseils d'arrondissement. En revanche, pour les autres communes, la tutelle est exercée par le Préfet.

Les nouvelles compétences des CTD

Le transfert des compétences est prévu par la loi N°33/PR/2006 portant répartition des compétences entre l'Etat et les CTD. Cette répartition de compétences concerne treize domaines et tient compte des quatre niveaux des CTD.

Compétences de la Région: L'élaboration en cohérence avec les politiques sectorielles, le suivi et l'évaluation du schéma régional d'aménagement du territoire en concertation avec les Département, Communes et Communautés Rurales;

Compétences du Département: La participation à l'élaboration et à la mise en œuvre du schéma régional d'aménagement du territoire,

Compétences de la Commune: L'élaboration et l'exécution des plans d'investissements communaux (PIC). L'élaboration et l'exécution des chartes intercommunales de développement,

Compétences de la Communauté rurale: L'élaboration et l'exécution d'un programme local de développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique.

Il faut remarquer que cette faiblesse de la tutelle a favorisé certains conflits latents entre de nombreux maires et leurs conseillers municipaux aux lendemains des élections communales. Chacun interprétait les textes à sa manière. Dans certaines communes, le jeu des alliances politiques ayant conduit à l'élection des maires a transformé ces derniers en véritables otages de leurs conseillers transformés en groupe de pression.

En définitive, le processus de la décentralisation au Tchad est en marche et se heurte à de nombreuses difficultés mais il faut relativiser cela dans la mesure où même dans les pays dits développés, les expériences montrent que ce processus a été long et semé d'embûches.

Cependant, il est impératif d'y parvenir car les avantages attendus d'une telle réforme sont immenses et permettront inéluctablement de rapprocher le citoyen de l'administration et ainsi une meilleure prise en compte de ses besoins mais surtout une efficacité dans la satisfaction de ces derniers au moyen du budget des communes. Sur ce point, le transfert de compétences doit normalement être suivi du transfert des ressources pour permettre aux CTD de remplir valablement leurs nouvelles prérogatives.

De nombreux défis sont à relever afin de rendre effectif la décentralisation et le Tchad peut compter sur les partenaires au développement et les expériences des autres pays en la matière.

Guy DABI

B.A BA de l'économie:

Comment mesurer le niveau de la décentralisation?

Quatre indicateurs sont communément retenus pour évaluer le niveau de décentralisation d'un pays:

- * Part des recettes fiscales propres des collectivités décentralisées dans les recettes totales (Caldeira et al., 2012)
- * Part des recettes publiques collectées par le gouvernement central,
- * Part des dépenses centrales dans les dépenses publiques totales,
- * Part du gouvernement central dans les dépenses civiles (exclues la défense).

La première mesure capte le degré d'autonomie financière et de responsabilisation des communes.

Plusieurs études empiriques utilisent la troisième mesure pour appréhender le niveau de la décentralisation. Il est déconseillé d'utiliser la décentralisation institutionnelle car un pays peut être de juré décentralisé alors qu'il ne l'est pas de facto.

Aristide MABALI

La décentralisation au Tchad et ses enjeux

Le début des années 1990, marqué par la chute du mur de Berlin, le Discours de La Baule et leur corollaire des CNS, a vu l'émergence de la décentralisation dans de nombreux pays en développement. L'objectif de promotion de la démocratie locale et à travers elle la participation citoyenne assignée à la décentralisation va s'accompagner par celui de réduction de la pauvreté. Dès lors certaines prérogatives de l'Etat (allocation, redistribution et stabilisation économique – d'après *Musgrave*) sont transférées aux entités décentralisées. Cette conception de la décentralisation est basée sur deux principes: la proximité (*Oates, 1971*) et l'imputabilité (*Tiebout, 1956, Bardham, 2002 et 2003*).

La proximité considère que la décentralisation réduit l'asymétrie d'information sur les préférences des populations. En effet, les dirigeants locaux élus, proches de la population, ont des meilleures informations sur les préférences locales en termes de biens et services publics. Ce gain informationnel réduit le coût de révélation de préférences et permet d'offrir des biens et services qui correspondent aux besoins des populations. L'imputabilité suggère qu'à travers le pouvoir des urnes, les populations peuvent sanctionner leurs dirigeants au cas où les biens et services offerts ne correspondraient pas aux attentes ou ne suffiraient pas comparés aux juridictions qui sont structurellement similaires aux leurs.

Toutefois, la décentralisation est un processus complexe et est le produit de plusieurs facteurs, notamment historique, culturel, géographique, économique et politique. En effet, comme toute réforme, la décentralisation comme modèle de gouvernance doit tenir compte de ces réalités. Une brève analyse des pays relativement avancés dans ce processus nous permettra d'identifier leurs caractéristiques et trajectoires, afin de tirer des leçons pour le Tchad.

Quels sont les effets attendus de la décentralisation?

L'évaluation empirique des effets de la décentralisation sur différentes dimensions de la pauvreté dans les pays en développement fait apparaître des résultats contrastés (*Caldeira et Rota-Graziosi, 2014*).

D'un côté, la décentralisation est associée à une offre de meilleure qualité de biens et services sociaux: santé, éducation, accès à l'eau potable, assainissement des villes, ... Ces questions sont autant des défis que le Tchad cherche à relever et ce au regard des Stratégies Nationales de Réduction de la Pauvreté (SNRP) qui sont élaborées.

En effet, les indicateurs de performances des systèmes sanitaires et éducatifs sont peu reluisants (*Tchad Eco N°1*). Le taux d'accès à l'eau potable est évalué à 45%, bien qu'ayant subi une hausse de 15 points de pourcentage cette dernière décennie (*Rapport Banque mondiale 2011*). Plus de 87% des tchadiens utilisent les alentours des concessions/rues pour évacuer les déchets ménagers contre 3% qui utilisent les services de la municipalité (*ECOSIT3*). Autant des questions qui doivent inciter le Tchad à accélérer son processus de décentralisation.

D'un autre côté, la décentralisation semble être associée à une hausse des inégalités (*Caldeira et al., 2012* pour le cas du Bénin) et de corruption (*Treisman, 2000; Fan et al., 2009* sur un échantillon élargi).

L'idée est que les entités décentralisées n'ont ni le même potentiel fiscal ni la même capacité technique à lever les impôts et taxes nécessaires au financement des biens et services locaux. Ce qui voudrait dire que la décentralisation est un levier pour le développement des juridictions mieux dotées.

Suite Page 5

En ce qui concerne l'association positive entre décentralisation et corruption, bien qu'il n'existe pas de consensus empirique, ce résultat semble contre intuitif car le principe d'imputabilité voudrait que les élus locaux soient responsables de leur gestion. Toutefois, ce résultat pourrait s'expliquer par la jeunesse de la démocratie locale dans nombre de pays en développement. Ainsi, **le Tchad, engagé dans le processus de la décentralisation depuis plus d'une décennie doit prêter attention aux effets pervers de la décentralisation au risque que celle-ci ne sape son processus de développement.**

Mais qu'est-ce qui explique que certains pays soient plus décentralisés que d'autres ?

En Afrique au Sud du Sahara (ASS), l'Afrique du Sud, l'Éthiopie et le Nigéria, suivis de l'Ouganda et de la Tanzanie sont identifiés comme les pays les plus décentralisés (*Arzaghi et Henderson, 2005 et FMI, 2006*). Dans ces pays, les CTD exécutent plus de 20% des dépenses publiques totales et 70% des dépenses de lutte contre la pauvreté (ou sociales).

Une cartographie de ces pays montre que ce sont des grands pays en termes de superficie et de population, à l'exception de l'Ouganda. Ainsi, cette observation corrobore-t-elle les études qui identifient la taille du pays et celle de la population comme facteurs explicatifs de la décentralisation (*Martinez-Vazquez et McNab, 2003*).

L'histoire joue aussi un rôle important dans le sens où le caractère inertiel des institutions ne facilite pas la mise en place des réformes. Parmi ces pays aucun d'entre eux n'appartient aux colonies francophones. Toutefois, loin d'être un fatalisme, des pays, anciennes colonies françaises comme le Bénin, le Burkina-Faso, le Sénégal, ..., sont cités en exemple des pays relativement décentralisés, suggérant que la décentralisation est le produit de conjugaison de plusieurs facteurs.

Les multiplicités ethnique et culturelle, qui caractérisent ces pays, sont déterminantes dans l'explication du niveau de la décentralisation. Ces caractéristiques concernent aussi le Tchad où les hétérogénéités géographiques importantes, suggérant des goûts différents de biens publics selon les spécificités régionales, constituent donc une justification de son processus de décentralisation.

L'aspect politique semble être l'élément clé. En effet, **la décentralisation est une réforme et vu sous cet angle son implémentation engendre des coûts.** Pour *Fernandez et Rodrik (1991)*, le coût de la réforme dépend de la répartition des vainqueurs et des perdants car la décentralisation oblige l'Etat à fragmenter ses prérogatives et à introduire plus de concurrence et de contre-pouvoirs. Surtout, les responsables centraux sont contraints à déléguer l'exécution du budget de leur département aux responsables locaux. Autrement dit, il s'agit de renoncer aux rentes que pourraient générer l'exécution du budget à travers la passation des marchés publics. Dans ce contexte, si les perdants de la réforme sont plus nombreux et/ou plus forts que les vainqueurs, il va sans dire que le risque de voir la réforme échouée est élevé. D'où l'économie politique apporte des éléments de réponse pour réussir une réforme.

Celle-ci propose d'analyser les conflits entre groupes d'intérêts induits par ladite réforme. Le but est moins de fournir des recommandations politiques que d'essayer de comprendre l'évolution des rapports de pouvoir entre les groupes d'intérêt. Ainsi, la première étape à toute réforme est l'identification de toutes les parties prenantes, chacune avec son rôle et son degré d'implication.

Décentralisation et soutenabilité de l'économie tchadienne

La soutenabilité suggère la mise en place des politiques permettant de satisfaire les besoins des générations actuelles sans com-

promettre ceux des générations futures. Considérant les effets attendus de la décentralisation sur la qualité des interventions publiques, la fourniture des biens et services locaux et la réduction de la pauvreté, il n'est point besoin de rappeler l'importance de la décentralisation pour la soutenabilité de l'économie tchadienne. Aussi, une des vertus de la décentralisation est la facilitation de l'implémentation des réformes politiques et économiques qui échoueraient si elles étaient menées dans un Etat centralisé. Le Tchad a donc plus à gagner à poursuivre son processus de décentralisation afin d'assurer la soutenabilité de son économie.

Politiques économiques

La vue synoptique des états des pays avancés dans le processus de décentralisation permet de tirer un certain nombre de leçon pour le Tchad:

Leçon N°1: La décentralisation est un moyen de lutter contre l'inefficacité des dépenses publiques au Tchad. L'Ouganda, après avoir constaté à travers l'enquête de suivi et de traçabilité des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation que le taux de déperdition était élevé (*Reinnika, 2001*), a fait de la décentralisation un outil de promotion d'efficacité des dépenses publiques.

Leçon N°2: La décentralisation offre un meilleur cadre pour réussir l'implémentation graduelle des réformes politique et économique. Ces réformes, mises en place globalement, auraient échoué (*Adamolekun, 1999*). L'idée est que le gradualisme abaisse le coût de l'expérimentation et permet de rendre le statut quo moins attractif dans le sens où il peut avoir des interactions entre les CTD. Cela veut dire que si une réforme réussit dans une juridiction, rendant le statu quo moins attractif, les autres juridictions peuvent s'approprier ladite réforme.

Leçon N°3: La décentralisation financière constitue un défi majeur pour le Tchad. Les CTD dépendent des transferts du gouvernement central, ce qui limite l'imputabilité des élus locaux et peut agir négativement sur leur effort de mobilisation de ressources propres (*Chambas, 2010*).

Pour ce faire, la fiscalité locale, les emprunts auprès du système financier et le partenariat public-privé sont autant des outils que les communes peuvent utiliser pour mobiliser de ressources. En ce qui concerne les emprunts, la faible viabilité financière des communes obligerait l'Etat à mettre en place une caisse de solidarité communale en guise de collatéral pour les communes qui souhaiteraient mobiliser de fonds sur le marché financier. Cela exige aussi le renforcement de capacité des communes. **La fiscalité foncière nécessite d'être développée car elle génère de ressources stables pour les communes et présente l'avantage d'un impôt économiquement neutre**, respectant le principe fondamental en fiscalité «paye qui profite et paye qui peut» (*Chambas, 2010*).

Pour ce faire, la taxe foncière doit être segmentée suivant les caractéristiques des maisons. Le Burkina Faso, par exemple, applique une fiscalité foncière segmentée dont le niveau dépend de celui des services dans le quartier et de la qualité des maisons, mesurés par la consommation d'eau et d'électricité. Les communes ghanéennes et tanzaniennes taxent l'usufruit et non la propriété.

Leçon N°4: Définir un critère clair des transferts centraux afin d'éviter qu'il y ait un lien entre ces transferts et des considérations politiques, telle que l'affiliation politique des élus locaux (*Cox, 1986, Miguel et Zaidi, 2003*). Par exemple en Éthiopie, les critères de transferts sont le poids démographique (55%), le niveau de développement local (25%) et l'effort de mobilisation des recettes propres (*Degefa, 2003*).

Leçon N°5: Prendre en compte le contexte national dans la mise en œuvre des réformes, notamment le rôle des chefferies traditionnelles. Dans ce contexte, l'exemple nigérien est illustratif. En effet, ce pays a inscrit dans sa constitution l'implication de la chefferie traditionnelle dans le dispositif institutionnel local en faisant d'elle des «membres de droit des différents organes délibérants des collectivités territoriales avec voix consultative».

Leçon N°6: L'éclosion de la parité homme/femme, chère à nos responsables politiques, pourrait émerger facilement avec la dé-

centralisation en exigeant cette parité au niveau local.

Leçon N°7: Profitant de la disponibilité de données sur la situation des communes, il serait intéressant de faire une étude d'impact de la décentralisation sur la fourniture de biens et services locaux, la performance fiscale et la pauvreté dans les 42 communes où les élections sont organisées en janvier 2012. Le contrefactuel de cette analyse pourrait être les communes où les maires sont désignés par l'exécutif.

Aristide MABALI

Paroles d'un expert



Dr François YATTA

Tchad Eco s'est entretenu avec l'économiste nigérien **Dr François YATTA** sur le processus de décentralisation dans les PED, en marge de la conférence de l'AFD sur le **processus d'urbanisation au Tchad - le rôle des villes dans le développement**, tenue au Centre Al-Mouna le 5 Septembre dernier.

Tchad Eco: Le début des années 1990 a vu l'émergence de la décentralisation dans les PED afin de répondre à l'incapacité des pouvoirs centraux à promouvoir le développement. D'où viennent les arguments théoriques qui soutiennent cette réforme?

François YATTA: La décentralisation est venue en Afrique pas spécialement parce que les gouvernements étaient incapables de fournir les services publics. Et peut-être c'est cela le problème que la décentralisation rencontre aujourd'hui. Dans la plupart des pays africains, la décentralisation est venue dans le sillage de la démocratisation et du multipartisme, après la chute du mur de Berlin et les CNS. Les partenaires au développement et les décideurs nationaux ont pensé que la démocratie locale était une manière d'ouvrir plus largement le champ politique.

Donc dans un premier temps, c'était beaucoup plus pour résoudre la question politique. Après trois décennies de mise en œuvre, la décentralisation est soucieuse de produire des résultats tangibles pour les populations, c'est pourquoi l'accent est mis sur les questions de renforcement de capacité aussi bien institutionnelle que financière et technique des CTD. On peut véritablement dire que c'est maintenant qu'on est réellement en plein pied dans le processus de la décentralisation parce qu'on s'est tous rendu compte que la décentralisation devrait avoir un impact sur l'amélioration des conditions de vie des populations.

Tchad Eco: La réussite de la déconcentration est-elle un préalable à la réussite de la décentralisation?

F. Y.: La déconcentration est l'installation dans les régions des administrations centrales via les services déconcentrés de l'Etat. Alors que la décentralisation est un processus qui permet d'élire les autorités locales et qui donne l'autonomie financière et la personnalité juridique à ces CTD. Fallait-il faire de la déconcentration d'abord, ce n'est pas une condition sine qua non. C'est quelque chose qui effectivement peut faciliter la décentralisation.

Dans des pays qui ont des particularités territoriales, institutionnelles, culturelles et historiques comme le Tchad, c'est probablement une bonne chose de faire en sorte que déconcentration et décentralisation se conjuguent sur le terrain, mais ces deux peuvent se faire parallèlement, on ne peut pas non plus dire qu'il faut attendre d'abord de déconcentrer avant de décentraliser. Dans tous les pays, il y a la tutelle pour s'assurer que non seulement les CTD suivent les règles et aussi pour contrôler la gestion financière des collectivités.

Tchad Eco: Après trois décennies, le processus de la décentralisation semble tarder à être définitivement effectif dans les PED. Quels sont les goulets d'étranglement de cette réforme?

F. Y.: Ne soyez pas pessimistes. Vous savez **la décentralisation ce n'est pas un long fleuve tranquille, c'est un fleuve très lent qui souvent même s'arrête et même peut reculer. Mais grosso modo, c'est un fleuve qui avance.** Cela veut dire que le processus de décentralisation n'est jamais achevé. Les discussions entre les CTD et l'Etat sur les dépenses, la prise en charge de telle ou telle chose, sont inhérentes à ce processus. Par contre, **ce qui caractérise la décentralisation en Afrique, c'est la faible décentralisation financière.** La décentralisation c'est l'efficacité allocative dans le sens que les CTD étant plus proches des populations, savent mieux que l'Etat la demande en services publics locaux de ces populations. Alors quand l'Etat continue par mettre en œuvre plus de 90% des dépenses publiques, le risque c'est de vider la décentralisation de sa substance. Aujourd'hui, les CTD dans les pays africains mettent en œuvre en moyenne 8% des dépenses publiques seulement, contre 50% dans les autres régions du monde où le processus est plus ancien.

Tchad Eco: Pourquoi dans les pays africains l'Etat central n'arrive pas à céder ce pouvoir aux CTD?

F. Y.: Des questions concrètes. Prenez un ministre de l'éducation nationale qui chaque année a 1 000 classes à construire, cela lui donne une position car il a un budget important et surtout c'est un ministère qui passe plus de marchés et comme vous savez dans notre contexte plus vous passez de marché plus vous êtes importants. Le jour où vous venez dire au ministre de l'éducation que toutes les classes à construire vont aller aux CTD, cela pose problème. Dans les pays où ce processus est avancé, le ministre de l'éducation ne va jamais construire une classe ou bien aller inaugurer une classe, ce n'est pas de son ressort! Donc le problème est de faire de sorte que le budget qui était autrefois exécuté par les ministères sectoriels le soient désormais par les CTD.

Tchad Eco: Existe-t-il un risque que les CTD dans les PED ne soient pas en mesure d'assurer les compétences qui leur sont transférées?

F. Y.: Il y a un risque si cette question n'est pas prise en charge sérieusement. Il existe plusieurs instances au niveau national et au niveau international (Conférence africaine sur la décentralisation et le développement local, CADDEL et l'organisation panafricaine des collectivités locales qui s'appelle Cité et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique) qui essaient de faire en sorte que ce risque n'arrive jamais. Car tout le monde se rend bien compte que les CTD ne sont pas mises dans les conditions optimales de mettre en œuvre des services et donc cela peut décrédibiliser tout le processus de décentralisation et au-delà les questions de démocratie, de multipartisme, ...

Suite Page 7

Tchad Eco: Quelles sont les leçons que les PED peuvent en tirer?

F. Y.: Souvent on dit que les premiers sont mieux servis, **mais en matière de la décentralisation, je pense c'est les derniers qui sont mieux servis.** Parce que les derniers ont l'avantage d'apprendre des erreurs des autres. Le Tchad est l'un des pays qui a commencé tardivement son processus de décentralisation comparativement à d'autres pays qui sont depuis une trentaine d'années ou pour certaines une quarantaine d'années et je pense que c'est l'occasion de profiter des leçons apprises des autres. L'une des leçons apprises est la question de la décentralisation financière. La décentralisation ce n'est pas qu'un processus politique, mais il doit avoir une composante forte, qui est une composante financière. Si les CTD n'ont pas la capacité financière pour fournir des services aux populations autant dire que le processus de décentralisation sera voué à l'échec.

La deuxième leçon c'est comment renforcer les capacités institutionnelles des CTD. Dans beaucoup de pays quand les processus de décentralisation ont été lancés, le niveau de formation des cadres locaux et municipaux étaient très faible et la qualité de ces cadres laissait à désirer.

Un troisième aspect important est le lien qu'on fait entre décentralisation et développement au niveau national. Les CTD sont amenées à élaborer des plans de développement, des stratégies de développement et à les mettre en œuvre. Il faut qu'on trouve une meilleure articulation entre les efforts de développement qui sont réalisés par les CTD et les efforts de l'Etat.

Ces trois leçons sont essentielles et méritent attention notamment dans le processus de décentralisation au Tchad.

Tchad Eco: Ne pensez-vous pas que les CTD n'ont pas les capacités humaines pour gérer efficacement leurs nouvelles prérogatives?

F. Y.: C'est un peu comme le serpent qui se mord la queue. Vous aurez beau formé des gens si vous n'exécutez pas des programmes, vous n'apprendrez rien. C'est le principe du *Learning by Doing*. Donc la meilleure façon de renforcer la capacité des CTD, ce n'est pas de continuer à dire à chaque fois qu'elles n'ont pas les capacités et donc on ne leur donne rien. Donnez-leur et en faisant cela elles vont apprendre. Prenons le cas des premiers programmes d'appui aux CTD au milieu des années 1990 en Afrique de l'ouest, on avait ouvert des comptes gérés par les CTD qui devaient mettre en place des commissions de marché, faire les Dossiers d'Appels d'Offres (DAO), choisir des entreprises et ensuite rendre compte. La première fois qu'on avait tenu des réunions, il y avait des maires qui nous demandait c'est quoi un DAO. Deux ans après, ils ont appris à faire les DAO, à discuter, à rendre compte de l'exécution du financement, ... Donc l'idée c'est de dire il faut parallèlement renforcer les capacités, mais la meilleure façon de le faire, c'est de leur laisser mettre en œuvre leurs compétences.

Tchad Eco: Peut-il exister un lien entre les transferts reçus par une CTD et la couleur politique de ses dirigeants?

F. Y.: Vous avez effectivement ce risque politique qui existe, mais cela existe dans les pays où il n'y a pas de mécanisme transparent de financement des CTD. Au Bénin par exemple, les critères de calcul de transferts aux CTD sont transparents et c'est sur cette base que les dotations sont calculées. Par contre, vous avez des raisons de craindre qu'il y ait une certaine marginalisation des communes qui ne sont de la même couleur politique que l'Etat central dans les pays où le système des transferts n'est pas déterminé à l'avance. En effet, quand c'est prédéterminé, tout le monde sait à quoi s'attendre: par exemple si 30% du montant national de subventions distribué aux CTD selon la population, 20% selon les critères de mobilisation de ressources, 50% selon le linéaire de routes qu'il y a dans les communes, ... ce sont des choses qui sont claires.

Interview réalisée par Aristide MABALI et Guy DABI

Actualités économiques

Une cour des comptes au Tchad, un événement inédit!

Le Tchad vient de mettre sur pied une Cour des Comptes conformément à l'article 72 de la Directive N° 1/11-UEAC-190-CM-22 relative aux Lois de Finances du Conseil des Ministres de la CE-MAC. Cette Directive exige de chaque pays membre, la création d'une cour des comptes afin d'assurer le «contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des administrations publiques». En effet, le Décret N° 818/PR/2014 du 12 Août 2014 portant nomination de *M. Tahir Souleymane HAGGAR* comme président de la Cour des Comptes rend effectif la loi Organique votée le 07 Mars 2013 par les Députés pour sa création. Elle doit être constituée de 5 Chambres et 31 membres désignés pour un mandat de 5 ans et a pour principales attributions de:

- «s'assurer de la régularité des recettes, dépenses et l'emploi effectif des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat ou d'autres personnes morales de droit public.»;
- «vérifier les comptes des entreprises et organismes à participations financières publiques»;
- «sanctionner les délits de gestion publique».

Cette initiative est à encourager dans un pays comme le Tchad qui a besoin de lutter fortement contre la corruption et d'assurer la transparence dans sa gestion publique. Cela permettrait au pays d'atteindre le point d'achèvement de l'Initiative des Pays Pauvres Très Endettés (*PSTE*). Si cette Cour des Comptes fonctionne conformément à ses attributions, la transparence dans la gestion de la chose publique permettra de limiter les pratiques peu orthodoxes

qui émaillent la gestion des finances publiques.

Les ressources induites par le gain d'efficacité dans les interventions publiques pourraient constituer un financement supplémentaire des secteurs prioritaires de l'Etat. Aussi, ce gain permettrait d'améliorer le civisme fiscal donc des ressources fiscales supplémentaires. Le Tchad, étant classé au dernier rang du rapport «*Doing Business*» 2014 de la Banque Mondiale, cette cour des Comptes pourrait à terme, aider le pays à attirer les investissements étrangers.

Cependant, il convient de rappeler que le Tchad n'est pas à sa première tentative de création d'une institution dont le but est d'assainir les finances publiques. En effet, les créations du Ministère de la Moralisation et de la promotion de la bonne gouvernance, du Collège de Contrôle et de Surveillance des Revenus Pétroliers et des structures ad hoc telle que l'Opération Cobra sont à juste titre illustratives. Certaines de ces structures ont produit des résultats tangibles.

Le Tchad vient en effet d'atteindre le 15 Octobre 2014, la conformité aux exigences de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) selon l'annonce faite par le Ministre du Pétrole, des Mines et de l'Energie M. *Djerassem Le Bemadjiel*.

Toutefois, les leçons tirées des précédentes institutions pourraient aider la Cour des Comptes à atteindre les objectifs escomptés. Let's Wait and See!

Rony DJEKOMBE

Cycle réel ou cycle artificiel

Une persistante et surprenante pénurie de carburant touche la capitale Tchadienne, depuis le début du mois d'octobre. En effet, devant les rares stations-services qui fonctionnent, on observe de nombreuses files d'attente constituées de citoyens qui espèrent une petite quantité de carburant indispensable à leur mobilité. L'origine de cette situation remonte à la communication des autorités mi-septembre annonçant l'arrêt de la production de la raffinerie de Djermaya située à 40 Km de N'Djamena pour les besoins de maintenance des installations. Le Ministre du pétrole, des Mines et de l'Energie a, face à la gravité de la situation, pris la parole pour rassurer que des mesures ont été prises pour que la situation reste normale pendant la période d'arrêt de production d'une durée de 45 jours. En effet, lors d'une interview accordée au correspondant de RFI, le Ministre a dénoncé une pénurie créée par des commerçants véreux dans le but de faire monter les prix. Il a relevé que la consommation journalière de la ville de N'Djamena n'excède pas 8 citernes alors que 85 citernes de carburants ont disparu sur la période du 1^{er} au 05 Octobre.

Par ailleurs, en date du 06 octobre 2014, le Ministre M. *Djérassem Le Bémadjiel* a donné une conférence de presse pour informer la population qu'un stock de sécurité a été constitué pour éviter toute pénurie et que la situation est totalement inacceptable. Pour cela, il a annoncé qu'une «solution adéquate a été trouvée à la situation de la pénurie artificielle créée ces derniers jours, le nombre des Marketeurs, qui est de 55, est réduit à 5.» C'est ainsi que seules les sociétés *Oil Libya, Total Tchad, Société des Produits Pétroliers (SPP), Tradex et la Société des Hydrocarbures* du Tchad sont retenues pour s'approvisionner à Djermaya et redistribuer le carburant à N'Djamena. Cette décision qui, théoriquement devrait être suffisante pour redresser la situation ne semble pas avoir d'impact réel puisque des détaillants continuent à vendre le carburant à 1000 FCFA dans les différents quartiers de N'Djamena. Le prix du litre d'essence à la pompe est resté à 480 FCFA mais la difficulté majeure réside dans la disponibilité insuffisante.

Nous nous posons dès lors la question de savoir quels sont les obstacles au redressement de la situation qui n'a que trop durer? Compte tenu de l'utilisation du carburant comme consommation intermédiaire dans la production de nombreux biens et services, ne doit-on pas s'attendre à la hausse des prix de ces produits? Au-delà de la mobilité des citoyens, dans une ville où l'électricité est une denrée rare et dont plus de la moitié de la population n'y a pas accès, il est indispensable sinon vital de rétablir dans les meilleurs délais la situation pour le bien de tous. Les autorités compétentes doivent prendre toutes les dispositions pour éviter toute spéculation dont les effets sont pervers sur les consommateurs.

Rony DJEKOMBE

Bon à savoir: Implication budgétaire de la baisse du cours du brut

On assiste, depuis mi-septembre, à la contraction des prix du pétrole, malgré une timide stabilité ces dernières semaines. Cette baisse s'explique par la faible demande mondiale et une offre abondante, induite par l'essor du pétrole de schiste aux Etats-Unis. À cela s'ajoute une certaine indifférence des marchés aux tensions géopolitiques, tandis que les pays membres de l'OPEP, qui pompent un tiers du brut mondial, n'ont pas manifesté d'intention unanime de réduire leur production pour équilibrer le marché.

Le Brent coté à Londres était tombé le 16 octobre à 82,60 dollars le baril, son niveau le plus faible depuis fin novembre 2010, et le baril de pétrole brut léger américain (WTI) était passé sous les 80 dollars à New York pour la première fois depuis fin juin 2012.

À moyen terme, la tendance est plutôt à la stabilisation selon l'Union Française des Industries Pétrolières, les prix de l'or noir ne devraient pas fortement rebondir, mais pas non plus continuer à baisser car certains projets d'extraction n'étant plus rentables sous le seuil de 80 dollars le baril.

Et les perspectives budgétaires du Tchad?

Déjà, au niveau des projections budgétaires pour l'année 2015, la baisse du prix du brut si elle venait à se confirmer durant toute l'année prochaine entrainerait une contraction des recettes pétrolières. Cela aurait pour effet une aggravation du déficit budgétaire sauf si le gouvernement décide de réviser à la baisse le niveau des dépenses. Cependant, réviser les dépenses serait un exercice difficile car dans le projet de loi de finance 2015, les projections des recettes pétrolières sont déjà faibles en raison des dépenses des coûts d'investissements cumulés par les compagnies extractives et le remboursement de l'emprunt Glencore.

D'après le FMI (rapport n° 14/282), l'entrée en jeu de Caracal/Glencore dont les exportations ont débuté en 2014 et de la société CNPC qui a commencé à exporter au second-semester 2014 alors qu'elle n'alimentait que la raffinerie, devrait doper la production. Cela pourrait atténuer l'impact de cette baisse sur le budget de l'Etat. Cependant, à l'absence d'une découverte majeure de puits, cette hausse prévue de la production ne saurait durer. Compte tenu de l'optimisme qui caractérise les gouvernements dans l'élaboration des budgets, nous pensons que les collectifs budgétaires ont des beaux jours devant eux.

Guy Dabi

Equipe de rédaction

Directeur de Publication:

Jareth BEAIN

Rédacteur en Chef:

Aristide MABALI

Rédacteur en Chef Adjoint:

Guy Dabi GAB-LEYBA

Chargé de diffusion:

Rony DJEKOMBE

A participé à la préparation de ce numéro:

César Baira DERING

Nous contacter

N'hésitez pas à nous appeler pour obtenir des informations supplémentaires sur nos activités et événements.

Cercle de Réflexion et d'Orientation sur la Soutenabilité de l'Economie Tchadienne (**CROSET**).

Siège: Quartier Gassi

B.P.: 2141 N'djamena (Tchad).

Email:

nos_contacts@croset-td.org

Site web: www.croset-td.org

Tél.: (+235) 66 31 99 68/ 62 30 36 66/ 60 56 56 17

Impression: **Aubaine Graphic**

Tirage: 200 exemplaires

Prochaine parution: 1^{er} Janvier 2015

Thème central:

L'histoire de l'économie tchadienne

Rétrouvez-nous sur notre page facebook «**Economie du Tchad**» et suivez-nous également sur Twitter.

Pour recevoir gratuitement ce numéro, envoyez-nous un email à l'adresse ci-dessous: **nos_contacts@croset-td.org**