

Faits

Le secteur public tchadien et la nécessité de sa réforme

Pages 4-6

Edito

Plus d'efficacité de l'administration publique pour juguler le choc pétrolier

Page 2

Endiguer la Corruption au Tchad

Lire l'analyse de REMADJI Madjadina, Statisticien et économiste

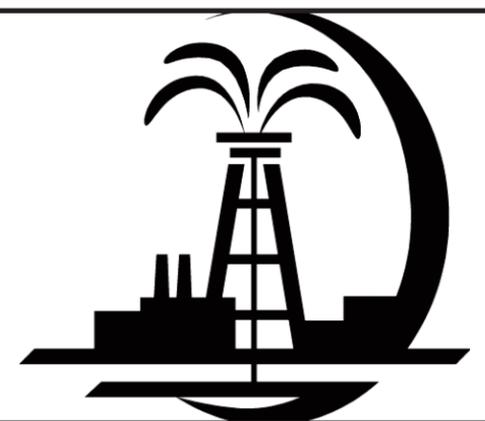
Page 11

N° 4 du 1^{er} Mars au 30 Avril 2015: L'administration publique tchadienne

TEHAD ECO

Des idées innovantes pour le développement

Le B i m e s t r i e l d u C R O S E T



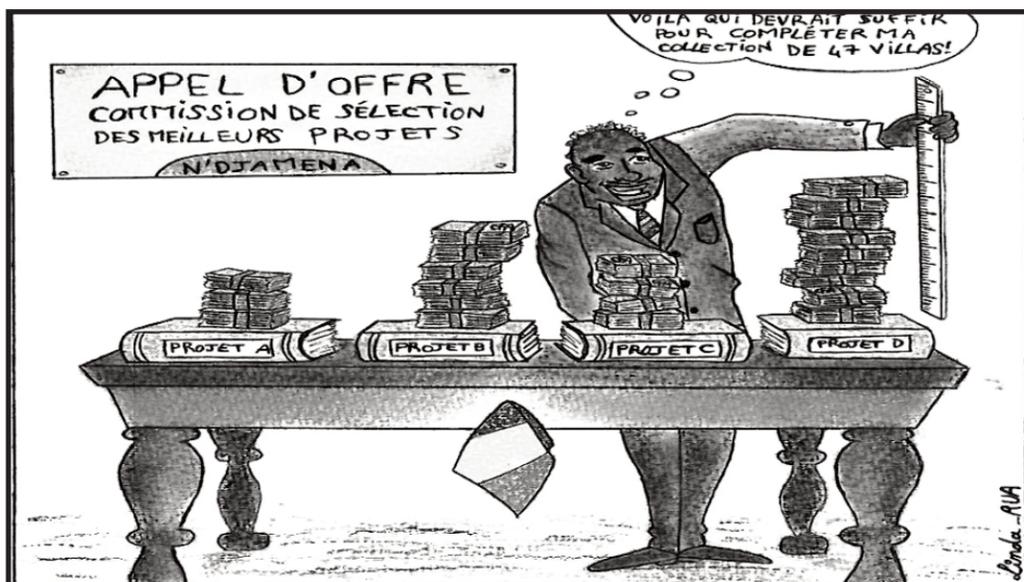
«4 566 agents fictifs à la fonction publique»

Les chiffres sont du Ministre des Finances et du Budget du Tchad **M. BEDOUMRA KORDJE.**

Pages 4-6



Le rôle de l'Etat dans l'économie: Qu'en dit la théorie économique?



Opinions

Quelle administration publique pour un Tchad émergent d'ici à l'an 2030 ?

Suivre l'analyse du Statisticien et économiste Djoret Biaka Tedang. En répondant à l'appel à contribution de Tchad Eco, il aborde ici, la question de l'efficacité des finances publiques tchadiennes et les pistes de réformes possibles. Féru des finances publiques, ce dernier a cumulé quinze ans d'expériences, dont plus de 10 ans en qualité de consultant dans le domaine de renforcement des capacités (macroéconomie, finances publiques, statistiques) pour le compte de plusieurs organisations nationales et internationales.

Page 10

Appels à contribution

Tchad Eco s'ouvre à des personnes ressources désireuses de proposer des articles pour le prochain numéro dont le thème central est «Système financier et soutenabilité de l'économie tchadienne». Prière manifester vos intentions avant le 20 mars 2015.

Citation du mois

«La bureaucratie réalise la mort de toute action.» Albert Einstein

Plus d'efficacité de l'administration publique pour juguler le choc pétrolier



Par Jareth BEAIN

Au Tchad comme partout dans le monde, l'importance de l'administration publique dans le développement socioéconomique n'est point à démontrer. Pourvoyeuse d'emploi, l'administration publique assure de revenus aux agents publics. Aussi, en délivrant des services publics, permet-elle de réduire les coûts de transaction susceptibles de pénaliser les activités économiques. Lorsqu'elle est efficace, elle crée des conditions favorables au développement durable. Nonobstant son importance avérée dans le processus de développement, mise en évidence dans les trois générations de Straté-

gie Nationale de Réduction de la Pauvreté et celle de la Bonne Gouvernance, l'administration publique tchadienne semble être caractérisée par son étroitesse et son inefficacité. En effet, l'emploi public représente 3% des actifs occupés et fait vivre en moyenne 660 168 personnes au Tchad. Son inefficacité a été mise en lumière par de nombreuses missions dont la plus récente est le contrôle des effectifs publics. Cette inefficacité peut à terme compromettre le développement du Tchad en gaspillant des ressources rares.

Par ailleurs, le budget de l'Etat est un puissant instrument de mise en œuvre des politiques publiques. Il peut, de ce fait, être mobilisé pour atteindre le niveau de l'émergence économique tant prônée par les autorités. L'étude prospective nationale conduite actuellement par le ministère du Plan s'attèle à définir les principales orientations budgétaires pour les 15 prochaines années afin de traduire dans les faits la «Vision 2030» du Chef de l'Etat. Cependant, étant le principal instrument d'exécution des politiques publiques, le budget de l'Etat devrait être entouré et accompagné de mécanismes relatifs à la bonne gouvernance pour lui permettre d'atteindre ses objectifs de manière efficace et efficiente. De même, le niveau élevé de la pauvreté (45%) et ce malgré les ressources pétrolières engrangées par le pays ces dernières années est à imputer, en grande partie, à l'inadéquation des dépenses publiques avec les stratégies de développement économique.

En outre, la conjoncture économique internationale associée à la baisse vertigineuse des prix internationaux du pétrole, depuis courant second semestre 2014, annonce des moments difficiles pour les pays dont le budget dépend en grande partie des ressources pétrolières. En 2013, les recettes pétrolières ont représenté plus de 70% des recettes budgétaires et le secteur pétrolier fournit 90% du total des exportations. Cette mauvaise conjoncture qui a déjà entraîné le gel de tous les projets d'investissements en 2015, s'il venait à perdurer, biaiserait sans nul doute le financement des politiques de développement du Tchad du moment où la masse salariale absorbe déjà près de 80% des ressources hors pétrole. Les tensions aux frontières du pays, en restreignant le commerce du Tchad avec ses voisins, ne pourront qu'aggraver la situation. Dans ce contexte, il est judicieux de se demander que peuvent faire les autorités publiques? Réduire les dépenses publiques? Sacrifier certains projets au détriment d'autres jugés prioritaires? Nécessité d'une gestion saine ou d'un ajustement budgétaire?

Tant de questions utiles devant une telle situation qui prend le pays au dépourvu.

«...Le budget de l'Etat est un puissant instrument de mise en œuvre des politiques publiques. Il peut, de ce fait, être mobilisé pour atteindre le niveau de l'émergence économique tant prônée par les autorités»

Bien que la mise en exploitation des champs pétroliers «Grand Baobab» et «mangara» pourrait permettre à l'Etat d'atténuer les effets de ce choc, il n'en demeure pas moins que d'autres stratégies soient nécessaires. Le Tchad doit tirer deux leçons de la crise qu'elle traverse. Premièrement, la situation actuelle nécessiterait une forte efficacité de l'administration publique pour permettre de juguler les conséquences de la baisse des prix internationaux du pétrole. Cette efficacité dans la gestion des ressources publiques permettrait de dégager des ressources supplémentaires pour le financement de son développement. Pour ce faire, la réforme des finances publiques et l'application stricto sensu de la loi n°017/PR/2001 Portant statut général de la fon-

ction publique sont plus qu'indispensables. Deuxièmement, les autorités sont interpellées à diversifier l'économie pour réduire sa dépendance aux ressources pétrolières et développer la capacité de l'administration publique en termes de prévision des perspectives économiques.

Tchad Eco n°4 est consacré exclusivement à l'étude de l'efficacité de l'administration publique tchadienne en lien avec la situation actuelle de baisse des prix internationaux du pétrole. Il se propose d'analyser les goulets d'étranglement qui minent cette dernière et proposer quelques pistes de solutions en vue de renverser la tendance.

Le boulanger muselle la bureaucratie, le projet avance



Pour suivre des projets importants, l'Entreprise met souvent en place des procédures lourdes...



Actualités économiques

- Loi de Finance Initiale 2015: un déficit prévisionnel de 177 226 115 000 FCFA et optimisme mesuré du gouvernement sur les prix du pétrole
- BOKO HARAM: quels coûts économiques pour le Tchad?

Le rôle de l'Etat dans l'économie: Qu'en dit la théorie économique?

Rien n'aura autant suscité de débats dans la littérature économique que le rôle de l'Etat dans l'économie. Des classiques aux keynésiens en passant par les néoclassiques et les adeptes de l'école des Choix Publics ou «Public Choice», nous retiendrons des points de vue divergents. Les uns, adhérant à la force régulatrice du marché, soutiennent soit l'absence de l'Etat soit un Etat minimum alors que les autres l'érigent en un instrument de gestion des crises sinon de promotion de croissance économique. Pour les pays en développement, ce débat s'est invité lors de la crise des dettes souveraines des années 1980 ayant conduit aux Programmes d'Ajustements Structurels (PAS). Les PAS ont consisté à un Etat minimum à travers la privatisation des entreprises publiques et la réduction de la taille des administrations publiques. Aussi, l'actualité mondiale associée à la crise de la dette grecque et partant l'Union Européenne prolonge-t-elle ce débat?

Deux biais sont associés à l'intervention de l'Etat dans l'économie. D'une part, cette intervention est susceptible de biaiser les calculs des agents économiques. D'autre part, son mode de fonctionnement, connu sous le vocable de bureaucratie, est suspecté de nuire à l'efficacité de l'économie.

BUREAUCRATIE

Le mot bureaucratie, néologisme forgé par Vincent de Gournay au XVIII^e siècle, a été théorisé par le sociologue allemand Marx Weber (Weber, 1921). D'après ce dernier, la bureaucratie est un mode d'organisation du travail reposant sur un critère dominant qui est l'existence d'une structure très hiérarchisée à la discipline militaire. Une organisation centralisée autour d'un chef et dont le budget est qualifié de moyen. Un budget objet ou de moyen consiste à octroyer des lignes budgétaires aux services, indépendamment de leur performance. Ainsi, le critère de réussite est le taux d'exécution du budget. Et le critère de promotion des agents est basé sur l'ancienneté.

TROIS AUTEURS, TROIS THEORIES

Niskanen (1968, 1971) est le premier à modéliser les conséquences d'une organisation de type pyramidale. Le modèle fait apparaître une surproduction des biens publics et à l'inefficacité X. Trois acteurs aux différentes stratégies interviennent dans le modèle. Le bureaucrate, le politicien et l'électeur. Avant de comprendre comment la stratégie du bureaucrate va s'imposer aux deux autres acteurs, évoquons la stratégie de chaque agent. Le bureaucrate cherche à obtenir le budget le plus élevé pour son bureau. L'objectif du politicien est de maximiser les votes en sa faveur afin de se faire réélire. Enfin, la stratégie de

l'électeur consiste à voter pour le politicien qui implémente des politiques ayant des bénéfices plus élevés que ses coûts, ces coûts représentent les impôts qu'il doit payer. Le Public Choice postule l'omnipotence du bureaucrate sur le politicien. Cette omnipotence résulte de l'asymétrie d'information car seul le bureaucrate fournit les informations au politicien sur ses coûts de fonctionnement. Le bureaucrate utilise donc sa prééminence sur l'information pour poursuivre des motivations personnelles à côté des objectifs d'intérêt général qui lui sont assignés (Tullock, 1978). En outre, deux phénomènes vont interagir pour que la stratégie du bureaucrate s'impose à l'électeur: manque de coalition de la population et illusion fiscale qui voudrait que les citoyens ne soient pas conscients du coût réel de la fiscalité.

Autour de l'hypothèse d'un bureaucrate cherchant à maximiser la taille du budget, le modèle de Niskanen va connaître plusieurs extensions. Migué et Belanger (1974) d'une part et Breton et Wintrobe (1975) d'autre part font valoir que la fonction d'utilité du bureaucrate est la maximisation du pouvoir discrétionnaire. Ils introduisent de ce fait la quantité de biens publics produits dans la fonction d'utilité, symbole de pouvoir du bureaucrate. Le modèle conclut à une surproduction de biens publics, mais de taille inférieure à celle prédite par le modèle de Niskanen. D'autres extensions vont modifier la fonction d'utilité du bureaucrate en introduisant les réactions du politicien et de l'électeur.

De cette inefficacité du système bureaucratique va apparaître la nécessité de réformer l'administration publique. Guillemot et Jeannot (2013) font valoir que le discours et les actions de réforme des administrations publiques se sont construits autour de la mise en avant conjointe d'un problème, la bureaucratie, et d'un espace de solutions, le secteur privé. Il est donc question d'introduire les pratiques inspirées du secteur privé dans la gestion publique.

L'hypothèse sous-jacente est que le secteur privé est plus efficace que le secteur public. L'espace de solutions quant à lui contient: (i) la réduction de la taille de l'administration publique, (ii) l'introduction d'une grande concurrence, (iii) l'implémentation d'un système incitatif inspiré du privé. La réduction de la taille de l'administration publique améliore l'efficacité globale en détournant des ressources publiques gaspillées vers le privé. Par ailleurs, le deuxième argument s'appuie sur le théorème

d'impossibilité d'Arrow. En effet, suivant ce théorème, il y a un grand risque de voir, au mépris de la démocratie, les choix publics correspondre aux préférences des dirigeants qu'à une expression de la volonté populaire. Enfin, l'introduction d'un système de gestion incitatif vient de l'idée que la bureaucratie n'est pas soumise à la concurrence et elle a donc moins d'incitations à minimiser ses coûts de production. Pour ce faire, on fait appel à un système de fonctionnement de type fonctionnaliste basé sur une gestion par les résultats. Ce mode d'organisation se différencie du système personna-

Le bureaucrate utilise donc sa prééminence sur l'information pour poursuivre des motivations personnelles à côté des objectifs d'intérêt général qui lui sont assignés (Tullock, 1978)

liste en fonctionnant avec un budget programme. Dans un budget programme, le financement d'une ligne budgétaire est conditionné par l'atteinte des indicateurs de résultats définis au préalable.

SECTEUR PUBLIC ET PRIVE

Bien que cet espace de solutions ait trouvé des soutiens théoriques et empiriques solides, il n'en demeure pas moins qu'il se voit reprocher un certain nombre de limites. L'exiguïté du secteur privé dans les pays en développement en général fait de l'administration publique une source importante d'emploi pour les diplômés. Dans ce contexte, l'efficacité de l'administration publique peut être obtenue par une réallocation sectorielle optimale des ressources humaines en faveur des secteurs prioritaires des Etats. En outre, une gestion par les résultats se heurte au choix et à la définition des indicateurs de résultats. C'est le cas par exemple des programmes environnementaux ou institutionnels. Enfin, la privatisation des services publics doit tenir compte du secteur d'activité au risque de détériorer les conditions de vie des plus pauvres.

Aristide MABALI

Pour aller plus loin

Blais A., (1982). Le Public Choice et la croissance de l'Etat. Revue canadienne de science politique, Vol. 15, No. 4, pp. 783-807

Guillemot D. et Jeannot G. (2013). Modernisation et bureaucratie, l'administration d'Etat à l'aune du privé. Revue française de sociologie. Vol. 54, pages 83 à 110

Le secteur public tchadien et la nécessité de sa réforme

Détection de 4 566 agents fictifs représentant une économie de 17 milliards de FCFA par an, ce qui correspondrait à 740 forages d'eau ou 740 écoles de trois salles de classe ou encore 50 000 branchements électriques. Voilà une des

conclusions de l'opération de contrôle des agents de l'Etat présentée par le ministre des Finances et du Budget M. BEDOUMRA KORJE lors de sa conférence de presse du 15 janvier dernier.

Durant ces deux dernières années,

les contrôles des effectifs, la lutte contre la corruption avec la fameuse opération anti-corruption «Cobra» ont fait la une de l'actualité des médias nationaux. Ces opérations ont un objectif unique: il s'agit d'économiser les deniers publics tout en modernisant la gestion du personnel de

l'Etat. C'est donc à juste titre que nous mettons en exergue aussi bien les caractéristiques de cette administration, en termes de diagnostic, que son évolution dans le but d'interroger la pertinence des réformes entreprises et leurs effets réels sur son efficacité.

Des effectifs croissant majoritairement dans l'armée et les secteurs prioritaires

La fonction publique tchadienne a été estimée à 81 518 personnes en octobre 2014. Rapporté à la population, elle représente 0,67%, ce qui est inférieur à la moyenne des pays de l'Afrique subsaharienne qui tourne autour de 1,5% mais aussi celui des pays à faible revenu qui est de 2,6%. Pour ce qui de l'armée, il tournerait autour de 43 518, ce qui rapporté à la population totale représenterait 0,39%, un taux supérieur à la moyenne des pays de l'ASS mais justifié par l'étendue du territoire national et les menaces sécuritaires auxquelles fait face le pays du fait des tensions aux frontières. Notons que les effectifs cumulés de la sécurité au sens large (défense nationale, sécurité et administration territoriale) représente près de 50% des effectifs totaux.

L'évolution des effectifs militaires en pourcentage de la population totale est constante dans le temps. Par contre, les effectifs civils ont connu une rupture en 2012 où leur proportion par rapport à la population totale a presque doublé par rapport à l'année 2004. Cet état de fait est sans nul doute à imputer aux recrutements massifs dans les secteurs prioritaires de l'Etat et ce conformément aux différentes stratégies de développement du Tchad. A partir de 2012, la croissance des effectifs totaux dans l'administration publique est donc tirée vers le haut par les effectifs civils.

La somme des effectifs civils et militaires rapportée à la population totale donne une proportion de 1,1%. Sur la période 2001-2014, les effectifs civils se sont accrus de 153% passant de 32 167 en 2001 pour

D'après la dernière Enquête sur la Consommation et le Secteur Informel au Tchad (ECOSIT 3), en 2011, 13,5% des emplois en milieu urbain sont publics contre 1,4% en milieu rural. Cela signifie que la majeure partie des travailleurs du public ré-

sident dans les centres urbains. Par contre, sur l'ensemble des emplois, ceux qui sont publics représentaient 3,2% du total des emplois. Par rapport à la parité homme/femmes, seul 19,4% des employés du secteur public sont des femmes.

Une masse salariale qui pèse lourdement sur les recettes budgétaires

La masse salariale représentait 25,6% des recettes budgétaires et près de 4% du PIB en 2013. Elle absorbe une part substantielle des recettes non pétrolières (86%), traduisant une grande vulnérabilité des finances publiques à une baisse des prix ou de la production pétrolière mais aussi de la nécessité d'une mobilisation plus importante des recettes hors pétrole.

L'analyse de l'évolution sur la période 2007-2013 montre que la

masse salariale est passée de 110,8 milliards à 278 milliards de FCFA soit une hausse de 151%. Rapportée aux recettes hors pétrole, elle est passée de 59% à 86%. Elle représente dorénavant la plus grande composante des dépenses courantes avec 32% pour l'année 2013. Cette hausse de la masse salariale résulte non seulement de la hausse des effectifs mais aussi des augmentations de salaire consenties ces dernières années sur la pression des syndicats.

Evolution de la répartition des effectifs civil et militaire

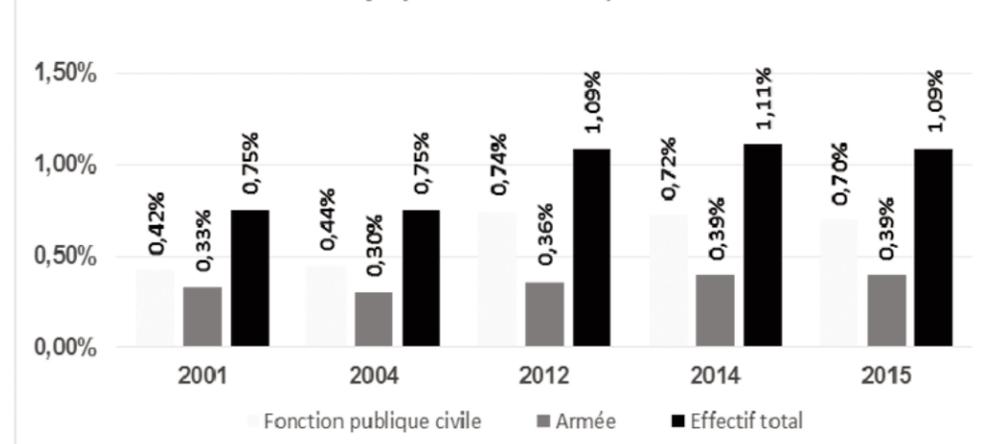
Effectifs	2001	2004	2012	2014	2015
Civil (en absolu)	32 167	39 050	75 364	81 518	78540
Civils (% de la population)	0,42%	0,44%	0,74%	0,72%	0,70%
Armée (absolu)	25 000	26 750	36 375	43 518	44533
Armée (en % de la population)	0,33%	0,30%	0,36%	0,39%	0,39%
Total	57 167	65 800	111 739	125 036	123073
Population (10 ⁶)	7,67	8,82	10,22	11,284	11,284
Effectif total (en % de la population)	0,75%	0,75%	1,09%	1,11%	1,09%

Source : Ministère des Finances et du Budget

s'établir à 81 158 en 2014. Mis à part la défense nationale qui représente 35% des effectifs, on remarque que les effectifs sont plus importants dans les secteurs sociaux tels que l'éducation nationale,

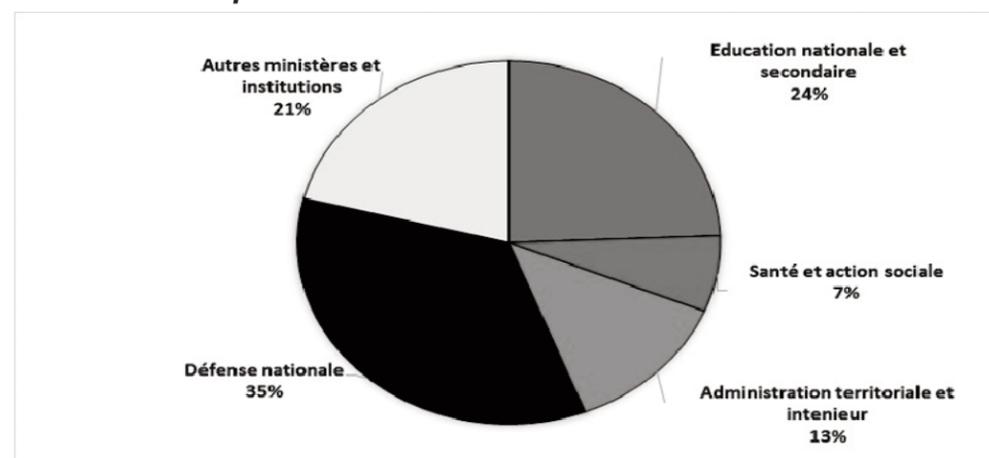
secondaire et professionnelle (24%), suivi de la sécurité publique et de l'administration territoriale avec 13%. Les effectifs de la santé et de l'action sociale représentent 7%.

Evolution des effectifs publics de 2001 à 2015 (% de la population totale)



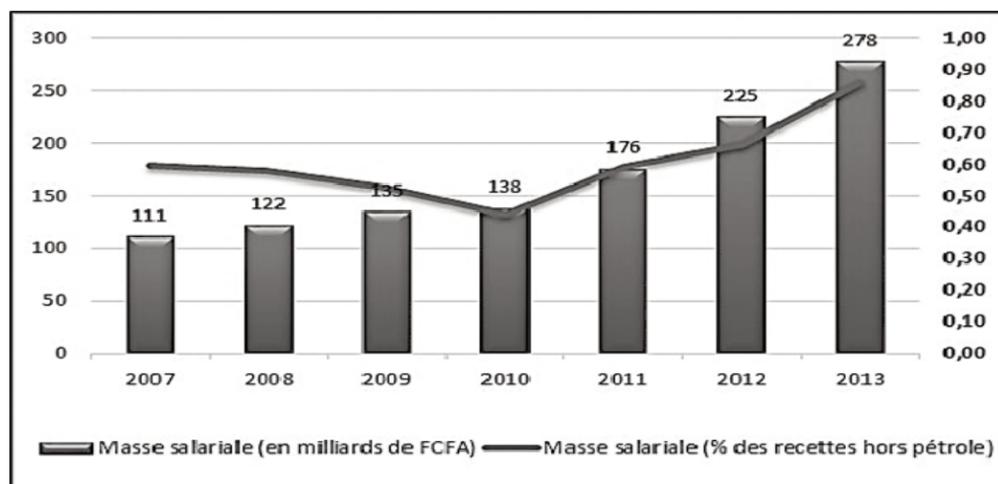
Source : Ministère des finances et du Budget

Répartition des effectifs civils et militaires



Source : Ministère des Finances et du Budget

Evolution de la masse salariale en milliards de FCFA et en % des recettes hors pétrole



Source : Ministère des Finances et du Budget

Durant le deuxième semestre de l'année 2012, le pays a connu la plus longue grève de son histoire. Cette crise sociale qui a duré près de 6 mois de juillet à décembre 2012 a porté sur les revendications salariales des fonctionnaires du secteur public. La première raison invoquée est la faiblesse du niveau des salaires dans le contexte d'une hausse généralisée des prix. Depuis le boom pétrolier en 2003, on a assisté à une augmentation sans précédent du niveau des prix et plus particulièrement celui des denrées alimentaires et des biens non échangeables comme le loyer.

UNE FAIBLE EFFICACITÉ DE L'ADMINISTRATION ET DES PRESTATIONS MÉDIOCRES

Malgré l'augmentation des effectifs, la qualité de prestations offertes par les services publics est faible. En 2003, un audit portant sur l'organisation institutionnelle et les politiques de gestion du personnel de neuf ministères stratégiques a mis en exergue plusieurs incohérences. Il a relevé des conflits institutionnels entre les ministères engendrés par l'absence de responsabilités clairement établies (par exemple entre le Ministère des finances et celui du plan quant à leur rôle en matière d'investissement public). L'adhésion aux stratégies sectorielles et aux mesures prévues dans la stratégie de réduction de la pauvreté est faible et il y'a une absence de politiques et d'instruments de gestion des ressources humaines et enfin une absence d'un système de gestion axée sur les résultats. La fonction publique tchadienne est aussi caractérisée par l'absence de procédures de recrutement par concours, le processus d'embauche n'apparie pas les compé-

tences aux qualifications requises pour les postes à pourvoir; les promotions se fondent sur l'ancienneté et non sur les résultats, et c'est le degré d'instruction, plutôt que la responsabilité professionnelle, qui détermine le montant du salaire. Les salaires et le recrutement sont

L'absence de concours de recrutement dans la fonction publique qui est une singularité tchadienne est souvent évoquée comme une des causes de la baisse des niveaux

toujours déterminés au cas par cas, et certains fonctionnaires sont embauchés sur une base contractuelle. Cette situation est fort dommageable pour l'Etat car ces caractéristiques de l'administration tchadienne ont pour corolaire l'absentéisme et le non-respect des horaires de travail, la corruption pour la fourniture des services publics.

Plusieurs classements internationaux qui mesurent les performances des institutions et des politiques publiques corroborent ce constat. Ainsi, en 2014, le Tchad occupe la 43ème place sur 52 de l'indice Mo Ibrahim, correspondant à un score de 38,9 sur 100. Malgré le fait que cela corresponde à une

amélioration de 3,7 points, le rang occupé par le Tchad traduit la faible performance de l'administration publique.

En outre, les indicateurs de gouvernance tel que l'indice CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) de la Banque Mondiale montre que le Tchad enregistre des performances en dessous de la moyenne des pays de l'ASS. Pour l'année 2013 par exemple, le score du Tchad était de 2,6 contre une moyenne de 3,4 pour l'ASS. Cet indice montre aussi que le management des institutions du secteur public est plus faible, contribuant à l'inefficience des politiques publiques. Pour les questions de transparence, de redevabilité et de corruption dans le secteur public, le score du Tchad est également faible (2 contre 2,7 en ASS).

DEPUIS LE MILIEU DES ANNÉES 90

Bien qu'elles soient inscrites au programme de réformes structurelles depuis le milieu des années 90, les réformes de la fonction publique et de l'armée n'ont guère progressé.

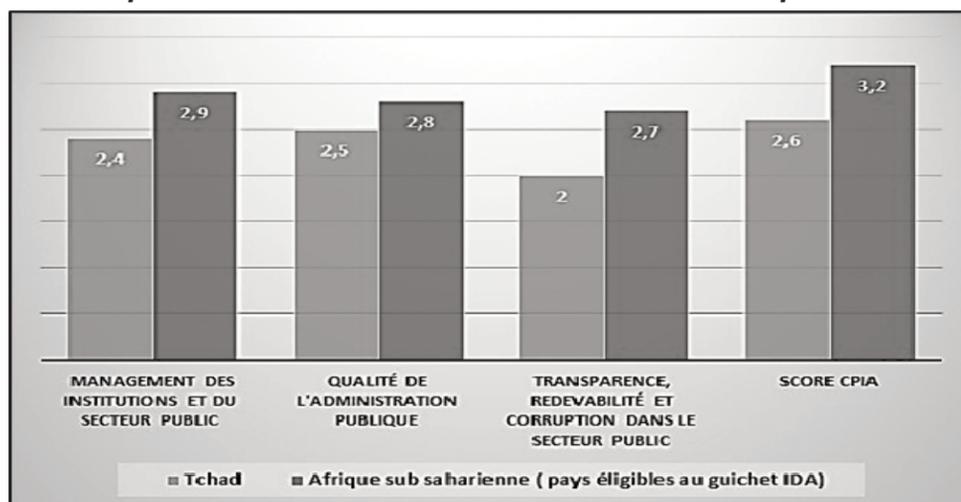
La réforme de la fonction publique adoptée par le gouvernement en 1998 visait plusieurs objectifs dont les plus emblématiques sont l'efficacité de l'administration et l'amélioration de la qualité des services, dans le but de résorber la pauvreté. Il s'agissait aussi de renforcer la gestion de la fonction publique par la mise en œuvre d'un système intégré de paie et de gestion du personnel et par la simplification de la grille salariale et de la grille des carrières. Celle-ci avait également pour objectif de veiller à ce que la masse salariale demeure compatible avec une organisation viable et à ce que les employés reçoivent leurs salaires en temps voulu. Il était également question de réformer la structure, les salaires et le système de gestion du personnel de l'armée de manière à renforcer la sécurité et l'efficacité.

La réforme prescrivait un audit des ministères, l'adoption d'un nouveau statut de la fonction publique et la mise au point d'un système informatique de paie et de gestion du personnel. Après avoir adopté la stratégie, en 1998, les autorités ont mis en œuvre plusieurs mesures. En 1999, elles ont créé une institution Chargée d'Exécuter la Réforme de l'Administration Publique (CES-RAP). En 2000, elles ont mené à terme un recensement des fonctionnaires.

Comparaison du score CPIA du Tchad et de l'Afrique
Source : Banque mondiale

DES SÉRIES DE RÉFORMES

Comparaison du score CPIA du Tchad et de l'Afrique



➔ Page suivante

Source : Banque mondiale

En 2001, elles ont adopté pour la fonction publique un nouveau statut qui applique des critères fondés sur le mérite aux dispositifs de recrutement, de promotion et de paie; elles ont également simplifié et informatisé le système de suivi de la masse salariale.

L'adoption d'un nouveau cadre de gestion publique en 2014 (LOLF), la

gestion informatisée du personnel de l'Etat avec le logiciel SIGASPE sont des dernières réformes en cours qui ont pour objectifs d'améliorer l'efficacité de l'administration et des politiques publiques, mais aussi une meilleure gestion des ressources humaines. En effet, l'informatisation et l'harmonisation des systèmes de paie et de gestion du personnel participent de la volonté des autorités de consolider la gestion de la trésorerie permettant à

terme une maîtrise réelle de la masse salariale.

L'épineuse question de l'armée et l'efficacité de l'administration publique tchadienne

Bien que certaines réformes commencent à porter fruits, il serait intéressant de s'attaquer à l'une des raisons expliquant la faible performance de la qualité du secteur public qui est la baisse de niveau. L'absence de concours de recrutement dans la fonction publique qui est une singularité tchadienne est souvent évoquée comme l'une des causes. Cette particularité a été justifiée par un rééquilibrage régional et les années d'instabilité qu'a connues le pays. Cependant, la fourniture de services publics de bonne qualité passe aussi par des agents bien formés et de bon niveau. Cela est particulièrement essentiel dans les secteurs éducatif et sanitaire.

Des auteurs situent le début des carences de l'administration à l'effondrement de l'Etat tchadien à partir de 1979. En effet, à partir de cette année-là, les pratiques tels que le reversement des combattants et des cadres des rebellions dans l'administration publique et l'armée à l'issue des accords de paix ont contribué pour beaucoup à l'incivisme et à l'improductivité de l'administration (Voir le métier des armes au Tchad: le gouvernement de l'entre-guerre; Marielle DEBOS).

Cette situation est à l'origine de comportement de prévarication car les éléments reversés dans l'administration choisissent les services les plus juteux (Douanes, Impôts, etc.) et l'administration territoriale pour lesquelles ils n'ont aucune compétence et sont pour la plupart promus à la place des cadres ayant le profil de l'emploi et un parcours régulier.

Reformer l'administration reviendrait aussi à stopper cette logique car si elle participe au maintien et à la cohésion de l'équilibre politique pour le moment, le résultat à long terme comme nous l'avons souligné plus haut est une administration publique improductive et inefficace. La réforme de l'administration est un chantier difficile car il se heurte à des systèmes de rente bien ancrés. Cependant, la recherche de l'intérêt national doit primer à la place de quelques intérêts égoïstes. Une administration publique efficace permettrait non seulement de délivrer des prestations de qualité mais participerait aussi à relancer l'appareil productif grâce à une bonne coordination des politiques économiques. C'est grâce à ces réformes qu'on parviendrait notamment à construire un Tchad émergent.

Guy Dabi GAB-LEYBA

CLIN D'OEIL

Conclusions du rapport du FMI (2007)

Bien qu'elles soient inscrites au programme de réformes structurelles du Tchad depuis le milieu des années 90, les réformes de la fonction publique et de l'armée n'ont guère progressé, ce qui tient en grande partie à la faible adhésion des autorités, à la mauvaise coordination entre les institutions chargées de les conduire, à l'ordonnancement inapproprié des mesures connexes et au manque de financement.

La gestion du personnel n'appuie pas comme il convient le fonctionnement de l'administration et la qualité des services publics du fait que les pratiques de recrutement, les critères de promotion et la structure salariale ne sont pas liés aux compétences ou aux résultats, et que la fonction publique et l'armée ne disposent pas des outils de base nécessaires à la gestion des ressources humaines. La masse salariale absorbe une part substantielle des recettes non pétrolières et des dépenses courantes. Cette absorption des ressources non pétrolières, conjuguée au système de gestion financière fragile et complexe du pays, a contribué à l'apparition d'arriérés salariaux en 2005.

Pour améliorer la qualité des institutions et de la gouvernance et garantir la viabilité budgétaire, les autorités doivent d'urgence accélérer l'application du statut de la fonction publique et de ses mesures stratégiques de gestion des ressources humaines, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la santé, et d'autres secteurs prioritaires. Par ailleurs, l'informatisation et l'harmonisation des systèmes de paie et de gestion du personnel et l'exécution de la réforme de l'armée permettraient aux autorités de consolider leurs pratiques de gestion de la trésorerie.

À L'ÉCOLE

B.A-BA de l'économie

Qu'est ce que la bureaucratie?

La bureaucratie est une forme d'organisation du travail. Elle désigne un pouvoir sans direction qui se caractérise par des règles strictes, la division du travail (des responsabilités) et une forte hiérarchie. Elle s'associe à toute forme d'organisation bien qu'on l'associe surtout aux pouvoirs publics. Deux grandes approches de la bureaucratie sont identifiées:

L'approche wébérienne ou sociologique définit la bureaucratie comme une organisation hiérarchique à la discipline quasi-mili-

taire, obéissant à des règlements intérieurs stricts qui en garantissent le fonctionnement. Le comportement optimal du «fonctionnaire» consiste à respecter le mieux que possible ces règlements et les ordres reçus.

Les tenants de l'approche économique ou managériale mettent l'accent sur le pouvoir discrétionnaire, analogue à celui du manager des grandes entreprises vis-à-vis de ses actionnaires. A l'intérieur de la bureaucratie, le fonctionnement est le même que celui de l'approche sociologique. Au sommet de l'orga-

nisation, des marges de jeux apparaissent entre le bureaucrate et le pouvoir politique.

Une organisation bureaucratique est assimilée à une dérive du fait de son inefficacité, résultant du théorème d'impossibilité d'Arrow. D'après ce théorème, un ensemble de logiques individuelles ne peut pas conduire à une rationalité collective. Dès lors, le risque est grand de voir, au mépris de l'intérêt collectif, les choix publics correspondre davantage aux préférences des dirigeants qu'à une expression de la volonté populaire. La classe

dirigeante peut alors se servir des dépenses publiques pour assurer la réalisation de ses propres intérêts car elle cherchera à maximiser le budget de son administration. En effet, les fonctionnaires disposant d'une information privilégiée et désireux d'accroître leur pouvoir, ont tendance à surestimer les montants de leurs besoins sans souci de leur efficacité, de sorte que le poids des dépenses budgétaires ne fait que croître de période en période, sans que cela ne soit justifié par l'intérêt public.

CÉSAR BAIRA DERING

Analyse des enjeux économiques de l'administration publique tchadienne

Il existe deux courants antagonistes sur la légitimité des interventions étatiques dans l'économie. Le courant libéral, adhérant à la vertu régulatrice du marché, considère l'Etat comme un Léviathan qu'il faut enchaîner de peur que ses interventions soient sources d'imperfection. Les néo-classiques suggèrent que les interventions de l'Etat soient motivées par le seul souci de corriger les défaillances de marché et de créer les conditions de concurrence pure et parfaite. Alors que le courant interventionniste ou keynésien érige l'Etat en un instrument de gestion des crises et de promotion de croissance économique. De ce fait, il plaide en faveur d'une intervention accrue de l'Etat via des politiques de demande, de redistribution ou encore de revenus.

Nous investiguons les conditions nécessaires pour lesquelles l'administration publique tchadienne (APT) peut être un outil de lutte contre la pauvreté. D'une part, pourvoyeuse d'emplois, elle permet à ses agents de disposer d'un revenu et par conséquent d'assurer le bien-être des ménages auxquels ils appartiennent. D'autre part, en délivrant des services, l'APT réduit les coûts de transaction qui pénalisent les activités économiques (Coase, 1937; Williamson, 1994). Nonobstant son importance dans la stratégie de développement, elle semble souffrir d'un principal mal, lui aussi résultat de la conjugaison de plusieurs facteurs, nommé inefficacité. Cette inefficacité peut à terme compromettre l'objectif de développement qui lui est assigné en gaspillant des ressources rares. La littérature économique met en évidence la taille et la composition de l'administration publique, le manque de concurrence, l'absence d'un système incitatif et la faible qualité institutionnelle pour expliquer cette inefficacité.

POIDS DE L'EMPLOI PUBLIC DANS L'ÉCONOMIE TCHADIENNE

L'emploi public au Tchad représente 1,09% de la population totale en 2015. D'après le RGPH2, la taille moyenne d'un ménage au Tchad est de 5,3 individus. De ce fait, la population tchadienne dépendante de l'emploi public peut être estimée

en moyenne à 660 168 âmes, soit environ 5,32% de la population totale. La masse salariale quant à elle représente 4,73% du PIB en 2013. En proportion des recettes non pétrolières, elle représente 86%. Cette forte dépendance des salaires aux ressources hors pétrole n'est pas sans conséquences. D'une part, le salaire ne peut pas être une variable d'ajustement en situation de conjoncture économique difficile. L'idée est qu'une baisse de salaires nominaux engendre des coûts poli-

cette conjoncture défavorable a contraint le gouvernement à geler la plupart des projets d'investissements et à annuler l'organisation du sommet de l'Union Africaine qui devrait se tenir à N'Djamena en juin 2015.

tiques et sociaux. D'autre part, des chocs négatifs sur les prix internationaux du pétrole, en réduisant l'espace budgétaire, laissent peu de marge de manœuvre au gouvernement pour le financement de ses politiques de développement. L'actualité associée à la baisse vertigineuse des prix du pétrole corrobore notre thèse à juste titre. En effet, cette conjoncture défavorable a contraint le gouvernement à geler la plupart des projets d'investissements et à annuler l'organisation du sommet de l'Union Africaine qui devrait se tenir à N'Djamena en juin 2015.

FAIBLE OFFRE DE L'EMPLOI PUBLIC

L'exigüité de l'APT en termes d'emplois n'est point à démontrer. Selon ECOSIT3, sur l'ensemble des actifs occupés, le secteur public ne représente que 3% contre 4,6% pour le secteur privé. Le reste étant constitué du secteur informel agricole (72,4%) et du secteur informel non agricole (20%). Cette faible taille n'est pas liée à l'insuffisance de l'offre. Compte tenu de l'étroitesse du secteur privé, le secteur public reste la seule opportunité pour les jeunes diplômés. Ce qui est corroboré par le fait que le taux de chô-

mage au sens du Bureau International du Travail chez les détenteurs d'un diplôme du supérieur (10,4%) représente à peu près le double de la moyenne nationale (5,7%). Ce qui constitue une perte colossale à l'économie en considérant que le niveau de diplôme est corrélé avec la productivité.

QU'EST-CE QUI EXPLIQUE LA RUÉE VERS L'EMPLOI PUBLIC?

En dehors des avantages économiques (stabilité de revenu, retraite, ...) qu'offre le fait d'être fonctionnaire, il existe des raisons plus complexes et profondes liées à l'attraction du secteur public. Au-delà de ces avantages, presque évidents, Alf Schwarz (1974), dans un article intitulé «Mythe et réalité des bureaucraties africaines», explique cette attraction par l'héritage colonial. En effet, l'Africain qui se dit «évolué» se donne les apparences du rond-de-cuir (employé de bureau). L'appartenance au corps public devient de ce fait signe de modernité.

En outre, le faible développement financier, résultat des facteurs politiques, institutionnels, culturels et sociologiques, constitue une piste sérieuse d'explication de la ruée vers l'emploi public. En effet, le rôle premier du secteur financier est de financer l'économie via les crédits accordés au secteur privé. Pour-

tant, ce dernier prend peu de risque et même lorsqu'il le fait c'est à travers le financement des projets portés par des entreprises existantes ou gagés sur des collatéraux solides, à tel point que les projets innovants et ceux portés par des jeunes ne présentant pas de sérieux collatéraux ont peu de chance de trouver de financement. Il va sans dire que cette configuration ne donne une autre possibilité que celle d'un emploi public à tout prix. Cette forte demande de l'emploi public explique en partie les comportements déviants observés lors des intégrations qui peuvent être monnayées ou basées sur des considérations politiques ou régionalistes ou encore ethniques. L'idée est que la rareté crée des possibilités de rentes accaparées par les bureaucraties.

DE LA RÉMUNÉRATION DES AGENTS PUBLICS

Les statistiques des services de la solde mettent en exergue trois (03) faits saillants: (i) une rémunération au-dessus du revenu national moyen, (ii) une forte dispersion salariale par ministère/institution et (iii) une inadéquation entre la répartition sectorielle des agents publics et les politiques de développement du Tchad.

En moyenne un agent de l'Etat est payé en raison de 260 946 FCFA par mois. En prenant en compte la taille moyenne d'un ménage tchadien, le revenu moyen par tête dans un ménage dirigé par un agent de l'Etat est de 1 641 FCFA par personne et par jour, légèrement au-dessus du seuil de 1\$ fixé par la Banque mondiale.

CLIN D'OEIL

Les Akowés, nom donné au Dahomey au rond-de-cuir, ce sont les maniaques du travail du bureau, du col-cravate, du stylo agrafé à la poche du veston, bien apparent. Ce sont les frénétiques du secteur tertiaire. Les champions des horaires élastiques, arrivée à onze heures, départ midi moins le quart; les somnolents de la machine à écrire. Ce sont eux qui veulent vivre par la tête et autant que possible à la tête, sans se préoccuper des conditions à remplir pour y parvenir. L'Akowé, c'est le garçon qui, titulaire d'un vrai Certificat d'Aptitude Professionnelle de mécanicien ou de menuisier, méprisera son métier pour devenir planton, grouillot, n'importe quoi à condition que cela se passe dans un bureau. C'est le jeune homme qui, une fois titulaire du certificat d'études, va essayer les uns après les autres tous les concours: infirmier, conducteur de train, commis, expéditionnaire (...) pourvu que ce soit un métier-moralement au moins - en complet veston. C'est le garçon dont le parent est paysan et qui, pour rien au monde, ne sera paysan et ne vivra en brousse.

M. Croce-Spinelli

➔ Page suivante

Si nous nous référons au seuil de pauvreté monétaire de 652 FCFA de dépenses journalières par personne de l'ECOSIT3, il s'avère, qu'en moyenne, tous les membres de ménages dirigés par un agent de l'Etat ne sont pas pauvres.

La théorie économique semble être unanime sur la nécessité de rémunérer les travailleurs au-dessus du salaire de marché. D'une part, la théorie du salaire d'efficience considère que la productivité d'un agent dépend en partie de son niveau de salaire. D'autre part, le modèle «échange/don» d'Akerlof (1982 et 1984) considère que les employés payés au-dessus du salaire de marché auraient l'impression d'être bien traités et en contrepartie ils amélioreraient leur productivité.

Le niveau de rémunération des agents publics est à prendre avec une grande précaution. Pour que celle-ci se traduise en pouvoir d'achat, il faut considérer le niveau d'inflation. Le taux d'inflation, qui s'est établi à 7,5% en 2012 et 3,5% en 2013, est supérieur à la norme communautaire de 3%. Aussi et surtout, cette moyenne mensuelle cache des fortes hétérogénéités entre les catégories, positions et ministères. D'après le FMI (2007), les disparités salariales ne semblent pas liées aux qualifications ou aux descriptifs de postes, mais plutôt à des avantages non salariaux spéciaux accordés à certaines catégories de personnel.

En ce qui concerne la ventilation de la masse salariale par ministère/institution, nous constatons une disparité criarde. L'Assemblée Nationale (AN), suivie du ministère des Affaires Etrangères (MAE) et du Haut Conseil de la Communication (HCC) viennent en tête de peloton avec un traitement mensuel moyen par employé respectivement de 1 220 961 FCFA, 1 039 750 FCFA et 670 514 FCFA. Si nous enlevons l'AN et le MAE, compte tenu de leur spécificité, les ministères où les traitements salariaux sont élevés sont l'éducation nationale (529 288 FCFA), la Cour Suprême (524 333 FCFA) et la Médiature (468 194 FCFA). A l'opposé, les ministères de l'Intérieur (98 794 FCFA), de

l'environnement (113 693 FCFA) et de la Défense (129 959 FCFA) tiennent la queue de peloton. En termes de dispersion, l'écart moyen entre les traitements moyens mensuels s'élève à 229 440 FCFA alors que l'étendue, différence entre le maximum et le minimum, s'établit à 1 122 168 FCFA. Cette forte dispersion n'est pas sans conséquences sur l'incitation des agents de l'Etat. En effet, Akerlof et Yellen (1990) font valoir que de telles disparités pourraient inciter les fonctionnaires à diminuer leurs efforts pour compenser l'écart entre leur salaire réel et leur «salaire équitable», montant déterminé par des considérations d'équité et d'échanges sociaux. Aussi, cette configuration peut-elle être source de tensions sociales. De nombreuses études ont établi un lien empirique entre inégalités de revenus et investissements (Alesina et Perotti, 1990; Perotti, 1996). L'idée est que, dans une société hautement inégalitaire en termes de revenu, les riches auraient plus tendance à épargner qu'à investir (Kaldor, 1956).

TAILLE ET COMPOSITION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE TCHADIENNE

La composition de l'emploi public ne cadre pas avec la stratégie gouvernementale de lutte contre la pauvreté. L'effectif de l'APT est prédominé par l'armée. Cette prédominance de l'armée est expliquée par la taille du pays et les différents conflits armés que le pays a connus. Le contexte actuel marqué par la persistance et l'émergence des conflits armés auxquels le Tchad est impliqué (Mali, Cameroun, Nigéria ...) ne peut qu'augmenter la demande en soldats. Le budget de l'Etat de 2015 l'étaye à juste titre car sur 10 419 recrues prévues, 8000 sont des soldats, soit 76,78%.

DE L'INEFFICACITÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE TCHADIENNE

D'après le théorème d'impossibilité d'Arrow, il y a un grand risque de voir les choix publics correspondre aux préférences des dirigeants qu'à une expression de la volonté popu-

laire. Ce théorème permet de comprendre pourquoi l'APT est caractérisée par une inefficacité criarde, se manifestant par une surproduction des biens publics, des dépenses publiques colossales, des comportements déviants (corruption, trafic d'influence, ...).

La surproduction des biens publics est la principale conclusion du modèle de bureaucratie de Niskanen (1968, 1971). Sans vouloir rentrer dans les détails du modèle, il est à relever que ce modèle fait apparaître trois intervenants, le bureaucrate, le politicien et l'électeur. La logique du bureau va s'imposer aux deux autres intervenants en raison de l'asymétrie d'information entre le bureaucrate et le politicien car le premier est le seul à connaître ses coûts de production.

Bien que plusieurs amendements aient été apportés au modèle de Niskanen, notamment par Migue-Belanger (1974) et Miller (1977), ce dernier semble bien s'appliquer au contexte tchadien. En effet, la taille de l'administration publique tchadienne et sa composition plaident en faveur de cette thèse. En outre, l'analyse de Niskanen trouve son sens dans un système déconcentré où le pouvoir discrétionnaire est important. Ce qui est le cas du Tchad dont l'administration est caractérisée par une forte concentration des pouvoirs par la hiérarchie. Enfin, d'après Meisterl (l'Afrique peut-elle partir, Seuil, Paris, 1966, p. 299), une partie du gonflement des services publics provient directement des obligations de l'entraide traditionnelle. Ce qui justifie à juste titre le coût élevé de production des administrations publiques sans pour autant augmenter sa production.

Les coûts économiques des comportements déviants des agents publics

Certains comportements peu orthodoxes sont érigés en normes dominantes au détriment des textes légaux. Ces comportements s'observent lors (i) du processus de recrutement (intégration), (ii) la délivrance des services publics et (iii) l'absentéisme et les doubles emplois ou encore les emplois fictifs.

L'article 41 de la n°017/PR/2001 Portant statut général de la fonction publique stipule que les recrutements s'opèrent par voie de concours. L'application de cet article est restée sans suite nonobstant son importance en termes d'efficacité économique et d'équité. L'intégration sur études de dossier crée des possibilités de corruption et ce compte tenu de la forte demande de l'emploi public. Dans ce contexte, on peut questionner la qualité des agents recrutés. Il est probable que des personnes à forte productivité soient délaissées pour ne pas avoir le pouvoir de «payer» son intégration, entraînant un manque à gagner pour l'Etat. Cette situation biaise l'équité dans le processus de recrutement. La non application de cet article semble être à dessein du moment où elle crée un pouvoir de monopole que perdront leurs responsables en cas de réformes.

Ministères/Institutions	Effectif (absolu)	Effectif (%)	Salaire mensuel moyen
Les vaches laitières			
Assemblée Nationale	725	0,58	1 220 961
Affaires Etrangères	766	0,61	1 039 750
HCC	41	0,03	670 514
La queue de peloton			
Intérieur	14 900	11,96	98 794
Environnement	2 398	1,93	113 693
Défense		34,81	129 959
Ensemble			
Total	124 560	100,00	260 946
Ecart-type			229 440
Etendue			1 122 168

Comparaison du score CPIA du Tchad et de l'Afrique

Source : Banque mondiale

➔ Page suivante

La délivrance des services publics est marquée par des retards. Des retards qui, loin d'être liés à la taille de l'administration publique, sont dus à des raisons plus complexes parmi lesquelles se trouvent l'absentéisme, la corruption et la frustration de certains fonctionnaires. Les données d'ECOSIT3 montrent que le taux de sous-emploi visible, rapport entre les actifs occupés exécutant moins de 39 heures par semaine sur le total des actifs occupés, est plus élevé dans le secteur public (39,1%) que dans tout autre secteur institutionnel. Le retard dans la fourniture des services publics peut être à dessein en vue de soutirer de l'argent aux citoyens. Cette situation, qui concerne tous les domaines de l'économie, pénalise les activités économiques. Une étude relative à l'évaluation des coûts économiques de ces comportements pourrait éveiller les consciences.

L'épineuse question des emplois fictifs et de double emploi ne peut être perdue de vue. L'actualité de ce début d'année, marquée par la publication du rapport de contrôle des agents de l'Etat, nous offre une parfaite illustration. La faible capacité technique de l'APT à gérer ses ressources humaines et la faiblesse des institutions constituent des explications plausibles de ces gaspillages de ressources. Toutefois, à la lumière des récents progrès dans le contrôle des agents, nous espérons que la question d'emploi fictif et de double emploi ne sera qu'un lointain souvenir.

POLITIQUES ÉCONOMIQUES

Nous nous inspirons des différentes théories de bureaucratie (Niskanen), de Public Choice (Howard P. Tuckman; 1985) et de la corruption (Encadré 3) pour proposer, à la lumière du diagnostic, des réformes à entreprendre aux fins de juguler les maux qui minent l'administration publique et lui rendre sa lettre de noblesse.

Leçon 1: De l'application de la loi n°017/PR/2001 Portant statut général de la fonction publique. L'application de cette loi sera une aubaine pour l'Etat, (i) en améliorant l'efficacité de l'administration publique, (ii) en luttant contre les comportements peu orthodoxes et (iii) en dégageant des ressources supplémentaires pour le financement de développement. Bien que l'applica-

tion de cette loi se heurte à l'adhésion d'un certain nombre des autorités qui profitent du statu quo, ses bénéfices justifient son implémentation. De ce fait, il est important de mobiliser les ressources nécessaires aux fins de mettre en place un système incitatif rendant le statu quo moins attrayant.

Leçon 2: La répartition sectorielle et spatiale des agents de l'Etat n'est pas compatible avec la stratégie de réduction de la pauvreté au Tchad. La prédominance de l'armée dans l'effectif public risque de délaissier les secteurs prioritaires. Un effort doit être fait pour trouver l'équilibre entre la logique sécuritaire et celle de développement. Il est judicieux de procéder à un redéploiement intersectoriel des effectifs. Pour ce faire, le lissage des avantages spéciaux accordés à certains agents publics est une piste de solution. En outre, la mise en place d'incitations financières, l'accélération des promotions des agents publics ruraux et la dotation des zones rurales en infrastructures de base (eau, école, hôpital, ...) permettront de redéployer les effectifs dans les zones rurales. Il conviendrait donc de conduire une analyse approfondie des besoins en personnel et le redéploiement intersectoriel et spatial.

Leçon 3: De la rémunération des agents publics. La masse salariale a été multipliée par près de 4 (3,95) sur la période allant de 2003 à 2013. En proportion des ressources hors pétrole de l'Etat, elle avoisine les 80%. Cette croissance est le résultat de nouveaux recrutements et de la hausse de traitement des agents publics. Bien que la théorie du salaire d'efficience ait suggéré une corrélation entre niveau de salaire et productivité, la revalorisation des salaires au Tchad obéit à une logique de lutte contre la cherté de vie. Or, la lutte contre la cherté de vie peut se faire à travers une politique d'offre et de concurrence car la hausse de salaire peut créer un effet boomerang, entraînant plus d'inflation. En termes, cette situation peut remettre en cause la soutenabilité des finances publiques.

Leçon 4: Du partenariat public-privé. La théorie du Public Choice suggère l'introduction d'un système incitatif inspiré du secteur privé dans gestion de l'administration publique. L'idée est que le secteur privé est plus efficace que le sec-

teur public. Compte tenu des coûts engendrés par cette réforme d'une part et de la faiblesse des institutions, il est judicieux d'approfondir plutôt la réflexion sur un partenariat public-privé. C'est ce type de partenariat qui a régi l'Etat et la société de délivrance des passeports jusqu'à récemment. Le partenariat que nous proposons doit se faire secteur par secteur car la logique privée ne saurait s'appliquer dans tous les secteurs de l'économie. Aussi, les contrats de gestion, d'af-

fermage ou de concession doivent être soumis à la concurrence pour éviter toute collusion.

Leçon 5: Le gouvernement tchadien pourrait promouvoir le développement du secteur financier aux fins d'accroître la taille du secteur privé. Cela pourrait réduire la demande d'emploi public et par conséquent affaiblir les possibilités de rentes induites par la rareté d'emploi.

Aristide MABALI

CLIN D'OEIL

Quelle stratégie de lutte contre la corruption?

Le discours du Président de la République du Tchad, à l'occasion de la célébration du 24ème anniversaire de la prise de pouvoir du Mouvement Patriotique du Salut (MPS) a coïncidé avec la publication du rapport de l'ONG Transparency International (2014) sur la perception de la corruption qui place le Tchad au 154ème rang sur 174 pays. Ce jour, le PR s'exprimait en ces termes «En dépit des mesures prises pour assainir l'administration publique, je constate que les mauvaises pratiques notamment la corruption, les détournements des biens publics, les malversations financières et économiques persistent. Tous ces maux, toutes ces déviations doivent être combattus avec plus de rigueur et de détermination afin de répondre pleinement aux exigences du progrès économique et social de notre pays, ...» Le Chef de l'Etat fait donc le difficile constat de l'inefficacité des mesures entreprises il y a des années pour juguler la corruption. Sa persistance suggère donc un changement de paradigme. Pour ce faire, l'économie politique améliore notre connaissance sur la conduite à tenir.

Les résultats des travaux de Klitgaard et Johnson sur les Etats-Unis dans les années 70 et 80 fournissent des stratégies de lutte contre la corruption selon que le pays a un niveau de corruption faible ou généralisée. Klitgaard (60-80) constate que la différence de corruption résulte de: (i) la probabilité de sanction contre les acteurs fonctionnaires impliqués dans la corruption; (ii) écart de salaires entre les travailleurs (privé comme public); (iii) le niveau de chômage et le (iv) niveau des dépenses publiques. A la lumière de ce constat, l'auteur propose des éléments de réponse pour juguler la corruption, à savoir: (i) fixer et respecter les critères de sélection des agents publics, (ii) mettre en place un mécanisme d'incitations; (iii) inverser la charge de la preuve, c'est-à-dire donner la latitude à chaque accusé d'apporter la preuve de son innocence; (iv) restructurer la relation principal/agent dans le but de réduire le pouvoir discrétionnaire d'un seul agent et (v) agir sur les mentalités et habitudes générales vis-à-vis de la corruption aux fins d'accroître le coût moral de la corruption.

Dans le cas d'une corruption généralisée, c'est-à-dire lorsque qu'elle devient un équilibre, Johnson propose la mise en place des contrepouvoirs (Société civile). Ce corpus théorique donne des éléments sur lesquels les autorités du Tchad peuvent agir pour combattre efficacement ce phénomène qui gangrène notre société. Il fait apparaître aussi que la seule politique basée sur les sanctions infligées aux agents aux comportements peu orthodoxes n'est pas suffisante. Enfin, la crédibilité du discours public susceptible d'être impulsée par le comportement exemplaire au sommet de l'Etat est un atout majeur dans ce combat.

QUELLE ADMINISTRATION POUR UN TCHAD EMERGENT D'ICI A L'AN 2030 ?

Djoret BIAKA TEDANG, Statisticien et économiste, aborde la question de l'efficacité de l'administration publique tchadienne et les réformes possibles. Ce féru des finances publiques cumule 15 ans d'expériences en qualité de consultant international.

En quinze années l'économie tchadienne peut-elle assurer sa transformation structurelle? Telle est la question qui fait débat tant l'émergence est aujourd'hui galvaudée dans des discours à tout va, perdant de ce fait au fil du temps sa capacité mobilisatrice auprès des différents acteurs sensés le faire passer d'un état de vision à la réalité.

L'histoire économique et des peuples montre cependant qu'avec un leadership éclairé, assurer une transformation de fonds d'une économie sur une période de quinze à vingt années est possible à condition qu'on se pose les vraies questions et que l'on mette en œuvre sans état d'âme les réformes issues d'un diagnostic sans complaisance. Une économie qui se transforme, qui produit les biens dont a besoin la population, en créant de l'emploi de qualité, se réalise dans un environnement de paix et de stabilité et est portée par une administration performante au service du secteur privé et de la population.

Au Tchad plus qu'ailleurs, la problématique de l'administration et de la sécurité et de la stabilité intérieure sont, de notre avis, les débats essentiels à traiter dans le cadre de l'étude prospective Tchad 2030. Il nous faudra en effet reconnaître que la croissance inclusive qui conduit à l'émergence doit être portée par le secteur privé et la classe moyenne, le Gouvernement devant essentiellement assurer un environnement favorable.

En ce qui concerne l'administration, il convient de rappeler que sa réforme a été celle qui a cristallisé le moins d'attention de la part des Autorités. Du moins, ces réformes n'ont produit que très peu de résultats en dehors des récentes actions engagées pour faire correspondre le fichier de la solde avec le fichier de la fonction publique. Alors que dans de nombreux pays, des programmes de modernisation de l'administration sont en cours et produisent des effets bénéfiques importants qui pourraient justifier les performances de ces pays dans les classements internationaux.

Une analyse approfondie de l'administration tchadienne (au sens large, y compris l'administration judiciaire) mettrait en exergue une très faible performance, découlant d'une insuffisance d'organisation, de structuration et de politique de motivation. Elle subit aussi les effets d'une insuffisance d'investissements sur plusieurs décennies alors que la matière qu'elle est sensée administrer a pris du volume et est connectée à un monde devenu village planétaire. Enfin, l'administration tcha-

dienne se caractérise par l'absence de vision. Tantôt ballotée par les institutions qui lui imposent souvent les actions à mettre en œuvre, tantôt pris dans les jeux politiques, elle change de cap sans savoir où elle veut aller. Qu'il me soit permis de ne pas m'appesantir ici sur des problématiques habituelles (corruption, clientélisme, nomination au mérite, etc.) non pas parce qu'elles ne sont pas importantes, mais bien parce que soit ce sont des maux dont les solutions sont évidentes et faciles à mettre en œuvre par un leadership responsable, soit parce qu'elles trouvent des solutions dans la mise en œuvre d'une vision plus profonde des changements à opérer.

La transformation de l'administration tchadienne doit prendre pied sur trois éléments de contexte majeur :

l'adoption par le Tchad, voilà un an, d'une nouvelle loi organique relative aux lois des finances (LOLF), la loi organique n°004/PR/2014 relative aux lois de fi-

A moyen terme (cela ne veut pas dire qu'il faut attendre pour engager les actions), l'objectif devra être de faire de l'utilisation des NTICs une réalité quotidienne au sein des administrations interconnectées (entre les administrations centrales, les administrations déconcentrées et entre les niveaux central et déconcentré) et connectée avec ses usagers

nances. Plus qu'un texte encadrant la gestion des finances publiques, la nouvelle LOLF prône un renouveau de la gestion publique, basée sur la performance et la redévolabilité des acteurs;

l'incontournable défi de la modernisation, de la simplification et de la standardisation des procédures, grâce notamment aux NTIC.

la fonction publique classique, celle de la carrière, a fait la preuve de ses limites. Il convient certainement de passer à un schéma plus en phase avec les réalités actuelles et les contraintes liées à une gestion des ressources humaines axées sur les résultats.

En outre, il nous paraît indispensable de tenir de manière franche un certain nombre de débats autour des problématiques suivantes:

le rapprochement de l'administration avec les administrés, avec comme corollaire la nécessité de prendre des orientations fermes pour l'opérationnalisation effective des collectivités territoriales décentralisées et pour l'amélioration de la qualité des prestations de services publics ; l'architecture du Gouvernement pour donner plus de consistance, de cohérence et

d'efficacité ; la structuration type d'un département ministériel en reconnaissant qu'il y a une fonction de pilotage, une fonction de conception de politique, des fonctions de mise en œuvre et une fonction de suivi et d'évaluation internes; la mise en place et la simplification des procédures, dans une optique d'efficacité et de qualité.

A court terme, l'accent devra être mis sur la simplification des procédures, l'utilisation efficiente des ressources disponibles et la restauration des fonctions et des postes de travail :

il convient de redonner du sens à un certain nombre d'actes (visite technique, casier judiciaire, etc.) et de tâches administratives (planification sectorielle, rapport d'activités, réunion interne, contrôle interne, etc.) ;

les contrôles des effectifs et de la solde doivent être poursuivis dans le sens du redéploiement des personnels oisifs; de

la mise en place d'un système assurant efficacement la présence effective et quotidienne des agents à leur poste par un contrôle via des terminaux électroniques; et la gestion d'un agent, de son recrutement jusqu'à sa retraite;

une refonte du Secrétariat Général du Gouvernement vers ses missions premières, celles d'assurer la coordination administrative au sein du Gouvernement et, conséquemment, un rattachement adéquat des attributions relatives à la gestion des marchés et du patrimoine publics vers les ministères.

A moyen terme (cela ne veut pas dire qu'il faut attendre pour engager les actions), l'objectif devra être de faire de l'utilisation des NTICs une réalité

quotidienne au sein des administrations interconnectées (entre les administrations centrales, les administrations déconcentrées et entre les niveaux central et déconcentré) et connectée avec ses usagers. L'objectif devra être également de faire régner les principes de la redevabilité dans la gestion des ressources humaines et financières, ce qui est indissociable de la déconcentration de la fonction d'ordonnateur de la dépense publique et l'élaboration et la mise en œuvre des mesures de sanctions/récompense. Il est dommage de constater que le code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques adopté par la CEMAC en 2011, directive mère des cinq autres directives adoptées en 2011, tarde à être transposée dans les textes nationaux alors même que le politique affiche l'amélioration de la gouvernance et l'adhésion au mécanisme d'évaluation par les pairs dans son agenda des priorités.

Il convient, à plus long terme d'assurer la suprématie du peuple sur les orientations techniques et politiques en faisant en sorte que l'administration serve effectivement à mettre en œuvre les politiques publiques qui sont élaborées à partir d'une



consultation citoyenne et qui transcendent les régimes et les positions politiques partisans. Dans ce cadre, assurer une participation de plus en plus grande de la population et des institutions indépendantes à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des politiques publiques devra être une voie à suivre. Autrement dit, l'administration doit apprendre à travailler avec la population et la société civile.

Comme on peut le voir, l'étude prospective Tchad 2030 n'est pas sans défi quant aux priorités à dégager et aux actions à mener. Elle doit offrir l'occasion de réaliser cette introspection devant aboutir à l'identification des tendances lourdes, des actions prioritaires et urgentes et la manière de conduire les réformes de manière plus efficace et plus vigoureuse.

Pour garantir que ce document de vision soit lui-même un instrument au service du peuple et de l'administration et non pas d'un parti politique, il lui faut requérir la contribution et l'adhésion de tous, et en particulier de l'élite intellectuelle, des jeunes, de la diaspora. Il lui faudra de prime abord reconnaître la nécessité d'instaurer la gestion axée sur les résultats qui suppose le renforcement de la cohérence de la chaîne PPPBSE (prospective, planification à long terme, programmation à moyen terme, budgétisation, suivi et évaluation). Chaîne qui, malheureusement n'est pas en place et qui suppose une refonte de la fonction de planification et de programmation et la modernisation des instruments de budgétisation. Le suivi et l'évaluation doivent également être repensés pour donner place à un suivi et une évaluation externe par la société civile mais aussi par les institutions de la République que sont l'Assemblée Nationale et la Cour des Comptes. A côté d'un système de suivi et d'évaluation interne au Gouvernement qu'il conviendrait de restructurer. A ce titre, le Ministère du Plan qui porte cette étude prospective a du pain sur la planche pour assurer lui-même une mutation profonde en vue de porter la mise en œuvre de la vision. Est-on prêt à tout cela ? Wait and see.

LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DOIT SE POURSUIVRE !

En 2013, à l'occasion de la célébration de la fête de Tabaski, le chef de l'Etat déclarait face aux religieux «ils sont tous des menteurs, chacun tient à s'enrichir sur le dos de l'Etat, beaucoup convoitent les postes juteux, il faut qu'on change de comportement, surtout les cadres». Dans sa récente déclaration, fin d'année 2014, il disait «...s'il vous plait arrêtez de voler l'Etat ...», la corruption a atteint des proportions inacceptables dans le pays et le chef de l'Etat appelle les Tchadiens d'arrêter cette pratique. Ce cri d'alarme du Chef de l'Etat met en évidence l'incapacité du gouvernement à lutter efficacement contre la corruption. C'est important de rappeler que depuis plusieurs années, le Tchad a toujours été classé parmi les pays les plus corrompus au monde. La corruption se pratique ses diverses formes. Les privilégiés prennent directement au trésor public, mais les autres tchadiens paient

pour bénéficier d'un service qui devrait être gratuit. La forme la plus courante est le «pot de vin» que les agents donnent aux fonctionnaires de l'Etat pour bénéficier d'un service. Ce service peut être la réduction du montant des impôts à payer pour les entreprises, la facilitation des formalités administratives, l'accès aux services sociaux de base, etc. Dans ces différents cas, le fonctionnaire profite du pouvoir que lui confère son poste afin de faire payer plus ou moins les agents pour accéder au service de l'Etat ou réduire le niveau réel du montant à payer. Dans le premier cas, cela engendre un coût supplémentaire pour le consommateur et crée de frustration et un manque à gagner pour l'Etat. La corruption a gagné toutes les couches sociales et elle est devenue une pratique banale et légale pour les auteurs au risque d'être érigée en norme dominante.

Les plus hautes autorités ont conscience de l'emprise du phéno-

mène. Les différentes mesures entreprises pour l'endiguer demeurent inefficaces, suggérant un changement de paradigme dans la stratégie de lutte contre la corruption. Parmi celles-ci, il y a la réforme de l'armée en 2012 qui a vu une diminution significative de l'effectif des forces de défense et de sécurité. La récente réforme des effectifs des fonctionnaires civils a estimé à 17 milliards le coût de la corruption. L'opération COBRA et les actions du ministère de la moralisation semblent moins inquiéter les auteurs de ce phénomène. La lutte contre la corruption devrait se poursuivre, si cette situation n'arrange personne sinon les auteurs comme le souligne les discours publics. Il est peut-être temps de passer des discours aux actes concrets en mesure de renverser la tendance.

Bien qu'aucune étude sérieuse ne soit menée à nos jours pour mesurer ses coûts économiques au Tchad, il n'en demeure pas moins que la cor-

ruption entraîne des gaspillages des ressources qui auraient pu être mobilisées pour le financement du développement. C'est aussi à ce titre que l'émergence tant prônée par les autorités pourrait se traduire en réalité. La corruption est ancrée dans le pays et la lutte passe d'abord par l'arrêt de l'impunité et de la tolérance dans le pays. Ensuite, il faut organiser des larges campagnes de sensibilisations pour informer les populations de ses conséquences et de l'intérêt qu'ils auront à s'unir à elles (autorités) pour lutter contre la corruption. Enfin l'enseignement sur la corruption et ses conséquences devrait être inscrit dans les programmes scolaires de la maternelle aux étudiants.

En bref, si les autorités n'arrêtent pas la culture de l'impunité et de tolérance à l'égard des corrompus, la corruption a encore des beaux jours devant elle.

REMADJI Madjadina

Les grands traits de la Loi de Finance Initiale 2015

La loi 001/PR/2015 Portant budget de l'Etat 2015 entérine la loi de finance adoptée par l'assemblée nationale en sa séance du 30 décembre 2014. Il ressort de cette loi de finance initiale quelques points saillant qui méritent d'être relevés. Du côté des ressources, la conjoncture économique internationale associée à la baisse des prix du pétrole a contraint le gouvernement à revoir à la baisse les recettes pétrolières. Alors qu'elles

étaient de 748,66 milliards en 2013 (exécution du budget 2013), elles s'établissent à 345,72 milliards en 2015, soit une baisse de 53,82%. S'il est reconnu aux gouvernements un extrême optimisme lors de l'élaboration des budgets, celui du Tchad semble pragmatique quant à l'évaluation des recettes pétrolières et ce en raison de la chute vertigineuse des cours du Brent. Cette situation a amené le gouvernement à chercher les niches fiscales relevant

des ressources fiscales directes et indirectes. C'est ainsi qu'il a été institué (i) un impôt Général Libérateur spécial des exportateurs de bétail et (ii) un prélèvement de 10 FCFA par paquet de tabac et par bouteille d'alcool au profit du Fonds National d'Appui à la Jeunesse (FONAJ). Les contribuables pollueurs du secteur informel, sous le régime de l'Impôts Général Libérateur (IGL), sont assujettis à la Taxe de Protection de l'Environnement. Le taux de taxe sur la vente de bétail a doublé pour chaque animal. Cependant, nous constatons une baisse de la fiscalité foncière et du taux d'impôt qui passe de 40% à 35%. Au titre des dépenses, il est constaté, conformément aux engagements des autorités relatifs au gel des projets d'investissements, une baisse de 40,11% des dépenses d'investissements par rapport à 2014. Les dépenses courantes quant à elles ont moins baissé par rapport à l'année passée, car elles passent de 822,3 milliards à 719,98 milliards, soit une baisse de

14,21%. L'article 29, supprimant tous les chèques trésor non régularisés de 2008 à 2013 des créances de l'Etat, a suscité plus de polémiques. Au titre de recrutement à la fonction publique, il est prévu 10419 agents au total dont 8 000 soldats, soit 76,78%. Le ministère de l'Education et celui de la santé publique suivent, respectivement avec 14,40% et 5,47% de nouvelles recrues.

Enfin, la LFI 2015 fait apparaître un déficit prévisionnel de 177 226 115 000 FCFA dont le financement sera assuré par l'appui budgétaire des partenaires d'un montant de 99,226 milliards de FCFA, le décaissement attendu de la facilité élargie de crédit d'un montant de 38 milliards de FCFA, à l'émission des bons du Trésor à souscription libre d'un montant de 40 milliards de FCFA et explorer d'autres types d'emprunts compatibles avec le statut financier actuel du Tchad.

Aristide MABALI

Recettes		Dépenses	
Recettes Ordinaires	1 320,55	Dépenses courantes	719,98
Recettes en capital	198,58	Dépenses en capital	976,48
Total des recettes	1 519,23	Total des dépenses	1 696,46
Déficit prévisionnel			177,23

Source: Ministère des Finances et du Budget

Prochaine parution: 1er Mai 2015

Thème central:

Système financier et soutenabilité 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

BOKO HARAM : quels coûts économiques pour le Tchad

Bien malin est celui qui parierait avec certitude sur les difficultés économiques du Tchad en 2015. Comme si la mauvaise conjoncture économique liée à la baisse vertigineuse des prix du pétrole ne suffisait, le Tchad fait face à une autre source de tensions sécuritaires à ses frontières dont le nom est Boko Haram. La nébuleuse secte boko Haram, qui sévit aux frontières Ouest (Niger et Nigéria) et sud (Cameroun) du Tchad et récemment à l'intérieur du pays, présente sans nul doute de répercussions sur l'économie nationale. En effet, les attaques répétées de cette secte a occasionné une entrée massive sur le territoire tchadien des réfugiés Nigériens dont leur nombre est estimé à environ 12 000 personnes à Baga-Sola, ville située à l'ouest du Tchad. Ceux qui n'ont pas de courte mé-

moire se rappelleront des difficultés que le Tchad a connues lors de la gestion des réfugiés soudanais du Darfour ou plus récemment des centrafricains à la frontière sud du pays. La prise en charge des réfugiés engendre des coûts économiques colossaux dont le Tchad est le seul, pour l'instant, à supporter. En plus de mettre la pression sur les prix des denrées alimentaires en raison de la non anticipation de la capacité productive des localités accueillant les réfugiés, cette crise contraint le gouvernement à fournir de quoi subvenir à leurs besoins.

En outre, la restriction des échanges commerciaux entre le Tchad et ses voisins engendre sans nul doute un coût sans précédent pour l'économie nationale. Pays enclavé, le commerce du Tchad avec l'extérieur passe par les routes camerounaises

et nigérianes. D'un côté le Cameroun et le Nigéria alimentent le Tchad en divers biens finaux et intermédiaires. La hausse constatée des prix de ces produits est la conséquence directe de cette menace aux frontières du Tchad avec ses voisins.

D'un autre côté, grand exportateur de bétail sur pied vers ces deux pays, le Tchad se voit couper des recettes liées à ce commerce et par ricochet les recettes fiscales subséquentes. L'incident survenu au niveau de la frontière Tchad-Nigéria où Boko Haram a arraché de force aux exportateurs tchadiens de milliers de têtes des bovins et ovins est à juste titre illustratif. Selon les commentateurs, l'asphyxie de l'économie tchadienne créée par cette crise sécuritaire aurait en grande partie pesé sur la décision d'intervention de l'armée tchadienne dans ce

conflit.

Un autre coût économique visible est sans doute l'intervention militaire du Tchad. En effet, le Tchad ne saurait rester indifférent face à cette situation. C'est pourquoi, il passe à l'offensive après l'adoption par l'Assemblée Nationale d'une Résolution autorisant l'envoi de troupe, constituée d'environ 2500 hommes, pour soutenir les soldats camerounais et Nigériens qui font face aux islamistes. Cela nécessiterait la prise en charge financière, alimentaire et sanitaire des soldats ainsi qu'un fort arsenal militaire. Toutefois, il faut reconnaître que cette intervention militaire du Tchad a sa raison d'être car n'est-il pas dit dans un adage africain que «si la case de son voisin brûle, vaut mieux mouiller la sienne»?

Jareth BEAIN

FORUM Cameroon Oil & Gas Lunch du 25 au 27 mars 2015

AFRIK EMERGENTE
MAGAZINE

LE MENSUEL D'INFORMATIONS GÉNÉRALES D'UN CONTINENT EN



CONGO

Denis Sassou N'Guesso

Forger la modernité

Les grands travaux de la municipalisation avancée

RENCONTRE

Le Ministre de la Jeunesse de l'Union Africaine à ciel ouvert

FLASH BACK: POURQUOI LE SOMMET DE NIAMENA A ÉTÉ RENVOYÉ

Edition Afrique
1^{ère} année
N°03 - Mars 2015

Afrique centrale 2900F CFA
Afrique de l'Ouest 3000F CFA
UE 4,615€



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

Ce numéro a vu la contribution financière du Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France au Tchad, toutefois les avis émis sont ceux des auteurs.

Ont participé à la préparation de ce numéro:

Armand-Rodolphe Djaleu

Romain Nwafo

Abdel hakh HAMID, Beguy DJIM-HOUNOM et Christelle REMADJI

Nous contacter

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/ 63 27 00 01

Impression:

Tirage: 1000 exemplaires