« Comment la transparence budgétaire pourrait promouvoir une efficacité des dépenses publiques au Tchad »

Source : International Budget Partnership

AM-SALAMA Kertché
Economiste au CROSET*
Contact : kertchea@gmail.com

* Le Cercle de Réflexion et d'Orientation sur la Soutenabilité de l'Economie Tchadienne (CROSET) est un think tank ayant pour objet de produire et de diffuser des idées innovantes sur la soutenabilité de l'économie tchadienne. www.croset-td.org

INTRODUCTION

Le Tchad s'est engagé depuis plus d'une décennie dans un processus de réforme de la gestion de ses finances publiques promulgué le 18 février 2014 par la Loi organique n°004/PR/2014 relative aux Lois de finances (LOLF). Cette loi a pour objectif d'aligner la gestion des finances publiques sur les directives de la CEMAC en introduisant la promotion de la transparence et de la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques. Cela a débouché à la création de l'Observatoire Tchadien des Finances Publiques (OTFiP) par arrêté N°010/SG/MFB/2017 du 20 janvier 2017 du Ministre des Finances et du Budget avec pour objectif de promouvoir la transparence et la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques en mettant en œuvre notamment des projets utilisant les Technologies de l'Information et de Communication (TIC).

En effet, il est important de relever que quelques actions concourant à la promotion de la transparence des finances publiques ont été menées par le Ministère des Finances et du Budget du Tchad. A titre d'illustration, la Direction Générale des Services du Budget a lancé en avril le Budget Citoyen 2016 visant à vulgariser les informations budgétaires. Elle a également conçu un budget en mode programme pour tous les ministères sectoriels. Toutefois, le classement du Tchad en matière de transparence dans la gestion des finances publiques reste à améliorer. C'est ainsi que l'OTFiP s'est proposé d'exécuter les projets concourant à la transparence dans la gestion des finances publiques afin d'en améliorer le classement du Tchad.

La loi N°018/PR/2016 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au Tchad établit l'obligation au Gouvernement de mettre à la disposition des publics les informations budgétaires. En son article 51, cette loi stipule que « le public doit être régulièrement informé sur les grandes étapes de la procédure, leurs enjeux économiques, sociaux et financiers ». La presse, les partenaires sociaux et d'une façon générale tous les acteurs de la société civile sont encouragés à participer à la diffusion des informations ainsi qu'au débat public sur la gouvernance et la gestion des finances publiques. Ainsi, la transparence budgétaire est un élément essentiel d'une gestion efficace des finances publiques, contribue à renforcer la confiance des marchés privés et sous-tend la durabilité économique.

La dernière évaluation du Programme « Public Expenditure and Financial Accountability » (PEFA, 2018) met en évidence une amélioration de la transparence budgétaire[1] au Tchad. Par rapport aux évaluations précédentes, les députés et les citoyens sont relativement mieux informés qu'auparavant quoiqu'avec retard, notamment grâce à la production et la publication du budget citoyen. Aussi, la transparence s'est néanmoins un peu améliorée avec la publication du budget citoyen sur la première Loi de Finances Rectificative (LFR) 2016.

[1] La transparence budgétaire va au-delà d'une simple publication et/ou mise à disposition des données et informations budgétaires. Elle prend en compte le niveau de compréhension des destinataires de ces informations / données publiées (…). Il s'agit de mettre le citoyen « lambda » en situation réelle de possession et de compréhension des informations budgétaires (CIFOEB,2017).

Malgré ces progrès, le classement international du Tchad en matière de transparence dans la gestion des finances publiques (GFP) reste particulièrement mauvais notamment à cause de l'absence d'un cadre approprié de coordination des activités de la GFP et d'une plateforme dédiée à la diffusion des données sur les finances publiques. En plus, le pays est mal classé dans la plupart des indicateurs internationaux relatifs à la gouvernance économique et financière et aux questions de transparence budgétaire (CPIA, Mo Ibrahim, IBP, …). D'après les résultats de la CPIA[2] 2019 pour l'Afrique, le Tchad obtient une note de 2,8 sur 6 et est classé 30ème /39 pays d'Afrique subsaharienne. En outre, l'indice Mo Ibrahim[3] révèle qu'en 2019, le Tchad a obtenu un score de 33,9 sur 100 points et est classé 47ème/ 54 pays africains. Ces mauvais classements du pays ont conduit à son inéligibilité au Partenariat mondial pour un Gouvernement Ouvert (PGO).

Il est à noter que, l'éligibilité d'un pays au PGO est déterminée par sa notation dans quatre (04) composantes qui sont : (i) la transparence budgétaire ; (ii) l'accès à l'information ; (iii) la déclaration de patrimoine et (iv) l'engagement citoyen. Chaque composante est notée sur quatre (04) points et l'évaluation est basée sur le score obtenu par le pays sur les classements internationaux relatifs à la gouvernance économique et financière. Cependant, la transparence budgétaire est basée sur la position du pays dans le classement de l'International Budget Partnership (IBP). Elle est fondée sur la libre circulation de l'information. Cela suppose que, l'action, les décisions et la prise de décision des administrations publiques sont, dans une certaine mesure, ouvertes à l'examen des autres secteurs de l'administration, du parlement, de la société civile et parfois d'institutions et d'autorités extérieures (Koné, 2017).

Partant de ce constat, l'enjeu crucial est l'amélioration des indicateurs de transparence budgétaire à l'effet de favoriser l'efficacité des dépenses publiques. Dans cet ordre d'idées, la question fondamentale est celle de savoir : comment la transparence budgétaire pourrait promouvoir une grande efficacité des dépenses publiques au Tchad ?

L'objectif principal de cette réflexion est de mettre en exergue l'importance de la transparence budgétaire dans l'amélioration éventuelle de la qualité des dépenses publiques au Tchad.

[2] Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) est un indicateur d'Evaluation des Politiques Publiques et des Institutions Nationales destiné aux pays d'Afrique subsaharienne et élaboré par la Banque Mondiale.

[3] L'indice Mo Ibrahim de la gouvernance africaine (IIAG) est un outil qui mesure et suit annuellement les performances de gouvernance dans 54 pays africains.

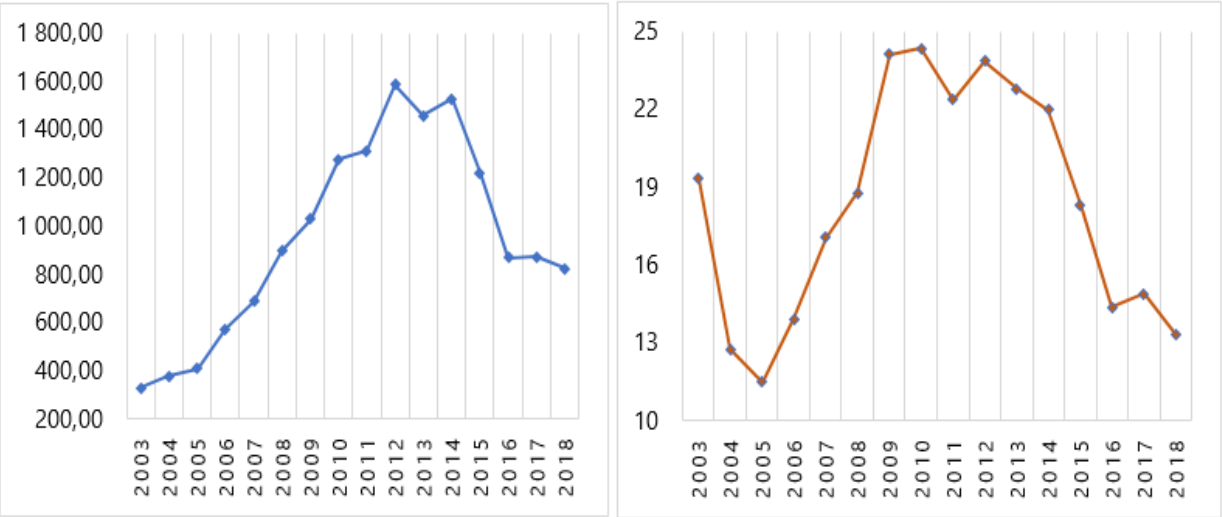
DIAGNOSTIC DE L'IMPACT DES DEPENSES PUBLIQUES

Cette première partie a pour objectif d'analyser d'une part, la tendance des dépenses publiques au Tchad entre 2003 et 2018 et d'autre part, d'apprécier sur la même période l'impact des dépenses publiques sur les indicateurs de performance des secteurs sociaux. Ces différentes analyses pourront nous aider à formuler des recommandations à l'endroit de l'administration des finances publiques du pays.

Evolution au cours de la période 2003-2018

Entre 2003 et 2018, les dépenses publiques au Tchad ont connu de très fortes fluctuations car dépendantes de l'évolution des cours du pétrole. Elles sont passées de 328 milliards de FCFA en 2003 pour s'établir 10 ans plus tard à près de 1600 milliards de FCFA avant de décliner par la suite en raison de la crise financière à 824,35 milliards de FCFA en 2018. Exprimée en pourcentage (%) du PIB, l'évolution des dépenses publiques met aussi en exergue la part prépondérante des finances publiques dans l'économie du pays. En effet, sur la période considérée, les dépenses publiques se situent en moyenne autour de 19,34% du PIB (y compris les financements extérieurs) passant ainsi de 24,35% en 2010 pour se situer à 13,35% en 2018.

Figure 1 : Tendance des dépenses publiques en milliards de FCFA et en % du PIB



Source : Auteur à partir de données du Ministère des Finances et du Budget

Bien que la plupart des études sur le Tchad montrent que depuis l'exploitation du pétrole, les dépenses sociales se sont accrues, rapportés en % du PIB, celles-ci sont en deçà des engagements du pays dans le cadre des conventions internationales (Maputo, Partenariat Mondial pour l'Education, ...). Ainsi, l'examen des dépenses publiques réalisé par la Banque mondiale (2019) révèle que les dépenses affectées aux secteurs sociaux figurent parmi les plus faibles au monde. Pour l'année 2018 par exemple, les allocations aux Ministères en charge de la Santé et de la Protection sociale ne représentaient que 4,8 % et 0,5 % tandis que celui du ministère de l'éducation se situait à environ 11 %.

Sur la base de ce constat, le rapport conclut que le pays est à la traine en termes de résultats dans les domaines de l'éducation et de la santé questionnant de facto sur la nécessité de

repenser l'allocation actuelle des ressources publiques de manière à augmenter les dépenses dans les secteurs sociaux ainsi que leur efficacité.

Evolution des indicateurs de performance des secteurs sociaux

L'indice de développement humain (IDH) des Nations Unies est un indicateur synthétique permettant d'évaluer les progrès selon trois dimensions : i) espérance de vie, ii) accès à l'éducation et iii) niveau de vie mesuré à l'aide du revenu national brut (RNB) par habitant. Au Tchad, entre 2003 et 2018, l'augmentation de l'espérance de vie, des années de scolarité et du RNB par habitant a contribué à un léger accroissement de la valeur de l'IDH de 0,3 à 0,4. Cependant, le niveau de développement humain sur la même période reste faible avec une position de 186 sur 189 pays classés.

Malgré une amélioration des indicateurs clés de résultats en matière de santé ces dernières années, les tendances indiquent une progression toujours lente par rapport aux objectifs de développement. Ainsi, le taux de mortalité maternelle a reculé allant de 1 450 pour 100 000 naissances vivantes en 1990 à 856 en 2015 (avec un objectif ODD de 70 en 2030). Par ailleurs, le taux de mortalité infantile (moins de cinq ans) a chuté de 213 pour 1 000 naissances vivantes en 1990 à 131 en 2015. Les taux de mortalité restent élevés au Tchad par rapport aux taux moyens d'Afrique subsaharienne et aux taux moyens observés dans la CEMAC.

Cette lente progression reflète l'inefficacité des dépenses publiques, même en comparaison régionale et structurelle. Selon la base de données des comptes nationaux de la santé, compilée par l'OMS (2016), les dépenses de santé du Tchad s'établissaient à 272 milliards FCFA (4,5 % du PIB) tandis que la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne et des pays à faible revenu s'établissait à 5,1 % et 5,7 % respectivement. Le pays dépenserait ainsi 32 dollars américains par habitant, tandis que les pays d'Afrique subsaharienne et à faible revenu dépenseraient respectivement 82 dollars américains et 35 dollars américains. Par rapport à ses pairs structurels, le Tchad ne devance que la RDC avec des dépenses de santé par tête de US $ 21.

Dans le secteur de l'éducation, les taux de scolarisation dans le primaire ont fortement augmenté, mais l'accès à l'éducation reste très faible, en particulier pour les filles. Les taux de scolarisation dans le primaire sont passés de 64% en 2000 à 88% en 2016, contre près de 100% des taux bruts de scolarisation dans d'autres pays à faible revenu et en Afrique subsaharienne. Les taux de scolarisation dans le secondaire au Tchad sont sensiblement inférieurs à seulement 23%, contre environ 40% dans d'autres pays à faible revenu et en Afrique subsaharienne. De plus, le ratio filles/garçons dans les écoles primaires et secondaires n'est que de 0,7 contre 0,9 dans les autres pays à faible revenu et en Afrique subsaharienne. Cette disparité entre les sexes est très évidente dans les résultats scolaires. Le taux d'alphabétisation des jeunes hommes est faible à 40% mais pour les jeunes femmes, il est encore plus faible à seulement 20%.

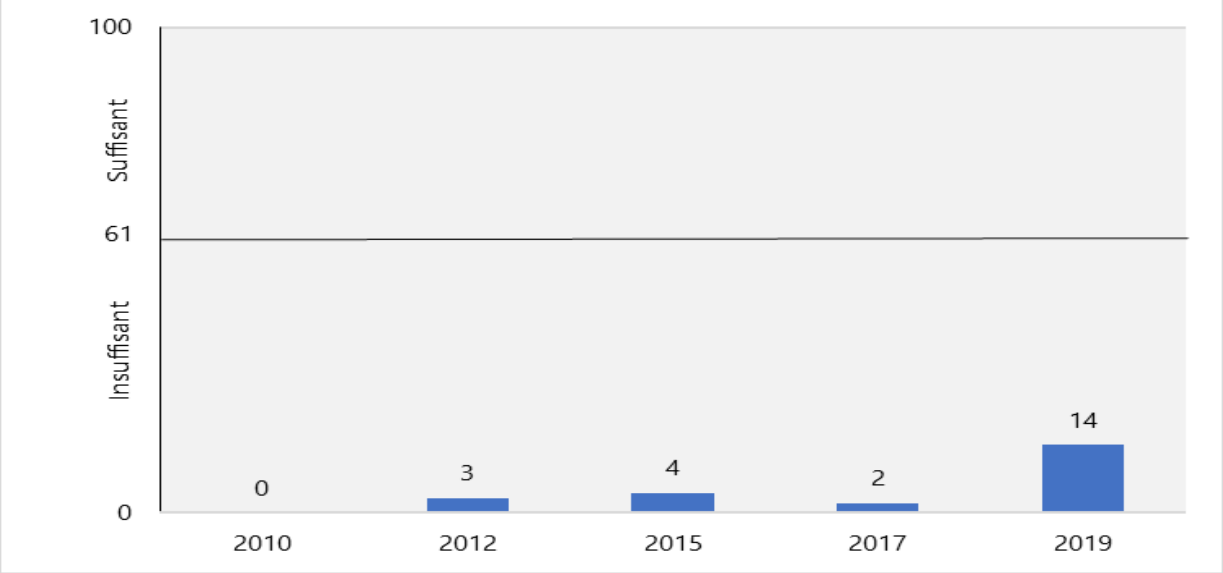
ANALYSE DE LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE

Cette deuxième partie se propose de retracer tout d'abord le parcours du Tchad en matière de transparence budgétaire puis d'analyser le lien entre la transparence budgétaire et les dépenses publiques (en % du PIB) afin d'en déduire la nature de leur relation.

Budget ouvert, source de transparence budgétaire

La transparence budgétaire est appréciée à travers l'indice sur le budget ouvert réalisé par l'International Budget Partnership (IBP) basé à Washington DC aux USA. Le budget ouvert est une initiative qui consiste à rendre les informations budgétaires accessibles à tous sans aucune distinction. Cet indice mesure l'accès du public aux informations sur la façon dont le pouvoir central collecte et dépense les ressources publiques. Il évalue la disponibilité en ligne, la disponibilité à temps et l'exhaustivité de huit (8) documents budgétaires clés[4] en utilisant 109 indicateurs pondérés de manière égale et note chaque pays sur une échelle de 0 à 100. Un score de transparence de 61 ou plus indique qu'un pays est capable de publier suffisamment de documents pour favoriser un débat public informé sur le budget général de l'Etat.

Figure 2 : Evolution de l'indice du budget ouvert sur la période 2010-2019

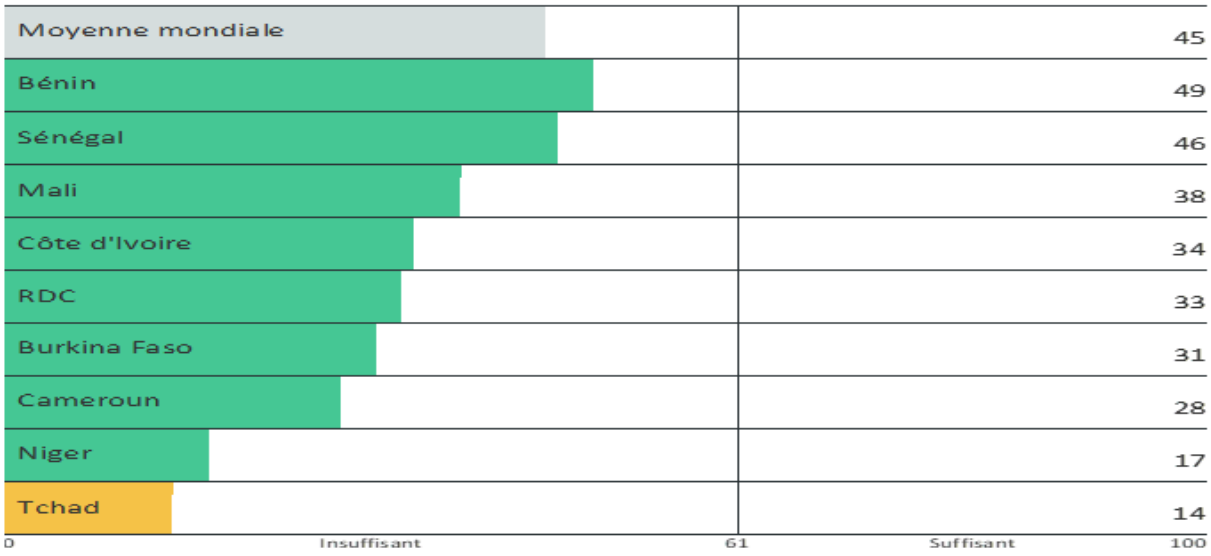


Source : Auteur à partir de données de l'International Budget Partnership (IBP,2019)

Or, selon l'enquête sur le budget ouvert réalisé dans 117 pays dans le monde en 2019 par International Budget Partnership, le Tchad obtient un score de 14 sur 100 points et est classé 103ème. Comparativement à son niveau de 2010 qui est de 0 sur 100 points, l'on note une progression de 14 points en près de 10 ans comme ressorti sur la figure 2. Ce qui sous-entend que le Tchad a réalisé des progrès importants par rapport à la mise à la disposition du public des informations budgétaires. Toutefois, ce progrès reste relatif et la transparence budgétaire demeure l'un des défis majeurs pour le pays.

[4] Il s'agit du : i) Rapport préalable au budget ; ii) Projet de budget de l'exécutif ; iii) Budget approuvé ; iv) Budget des citoyens ; v) Rapports en cours d'année ; vi) Revue de milieu d'année ; vii) Rapport de fin d'année et viii) Rapport d'audit.

Figure 3 : Transparence budgétaire du Tchad par rapport aux autres



Source : IBP, 2019

Malgré ces progrès, la figure 3 montre que par rapport aux autres pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre, le Gouvernement tchadien met à la disposition du public des informations budgétaires limitées. Celles-ci restent en outre insuffisamment fiables, précises et complètes (notamment en matière de recettes pétrolières, de marchés publics, d'allocation intersectorielles des dépenses) et difficilement accessibles. Le score de 14 sur 100 obtenu par le Tchad en 2019 est plus faible que celui obtenu par le Benin qui est de 49 sur 100 tandis que la moyenne mondiale est de 45.

Exigences minimales de transparence budgétaire

La déclaration explicative conjointe accompagnant la Loi sur les crédits du Département d'Etat, des opérations étrangères et des programmes connexes pour l'exercice 2020 définit « les exigences minimales de transparence budgétaire » comme signifiant la divulgation publique de : i) documentation du budget national (pour inclure les revenus et les dépenses par ministère) et ii) les contrats gouvernementaux et les licences pour l'extraction des ressources naturelles (y compris les pratiques d'appel d'offres et d'attribution de cessions).

Le processus d'examen de la transparence budgétaire de 2021 du Département d'Etat des USA a évalué si le gouvernement a divulgué publiquement les documents budgétaires clés, y compris les dépenses ventilées par ministère et les revenus ventilés par source et type. Il a également évalué si le gouvernement dispose d'une institution supérieure de contrôle indépendante ou d'une institution similaire qui audite les états financiers annuels du gouvernement, et si ces audits sont rendus publics. L'examen a en outre évalué si le processus d'attribution des licences et des contrats d'extraction de ressources naturelles est décrit dans la loi ou réglementation et bénéficie d'un suivi dans la pratique, et si les informations de base sur ces attributions sont accessibles au public.

Le tableau ci-dessous répertorie les Gouvernements africains selon qu'ils satisfont ou pas aux « exigences minimales de transparence budgétaire » et indique si les gouvernements ont fait des progrès significatifs vers le respect de ces exigences.

Tableau : Classement 2021 des pays africains selon le niveau de transparence budgétaire

Satisfaisant	Progrès significatif	Aucun progrès considérable
Afrique du sud	Algérie	Cameroun
Botswana	Angola	Centrafrique
Burkina Faso	Bénin	Comores
Cap-Vert	Burundi	Congo
Côte d'Ivoire	RDC	Djibouti
Gambie	Gabon	Egypte
Ghana	Guinée	Eswatini
Kenya	Guinée équatoriale	Ethiopie
Maroc	Mozambique	Guinée-Bissau
Maurice	Sao Tomé-et-principe	Lesotho
Namibie	Somalie	Libéria
Nigeria	Soudan	Libye
Ouganda		Madagascar
Seychelles		Malawi
Togo		Mali
Tunisie		Mauritanie
		Niger
		Rwanda
		Sénégal
		Sierra Leone
		Soudan du sud
		Tanzanie
		Tchad
		Zambie
		Zimbabwe

Source : Département d'Etat des USA, N°2782-Vendredi 09 Juillet 2021

Sur les 53 gouvernements Africains évalués, 16 ont satisfait aux exigences minimales de transparence budgétaire. Après ne pas avoir atteint les exigences minimales en 2020, le Nigéria et la Gambie ont satisfait aux exigences minimales en 2021. Vingt-cinq gouvernements dont le Tchad n'ont pas satisfait aux exigences minimales de transparence budgétaire. Cependant, 12 Gouvernements dont le Benin ont fait des progrès significatifs vers le respect des exigences minimales de transparence budgétaire.

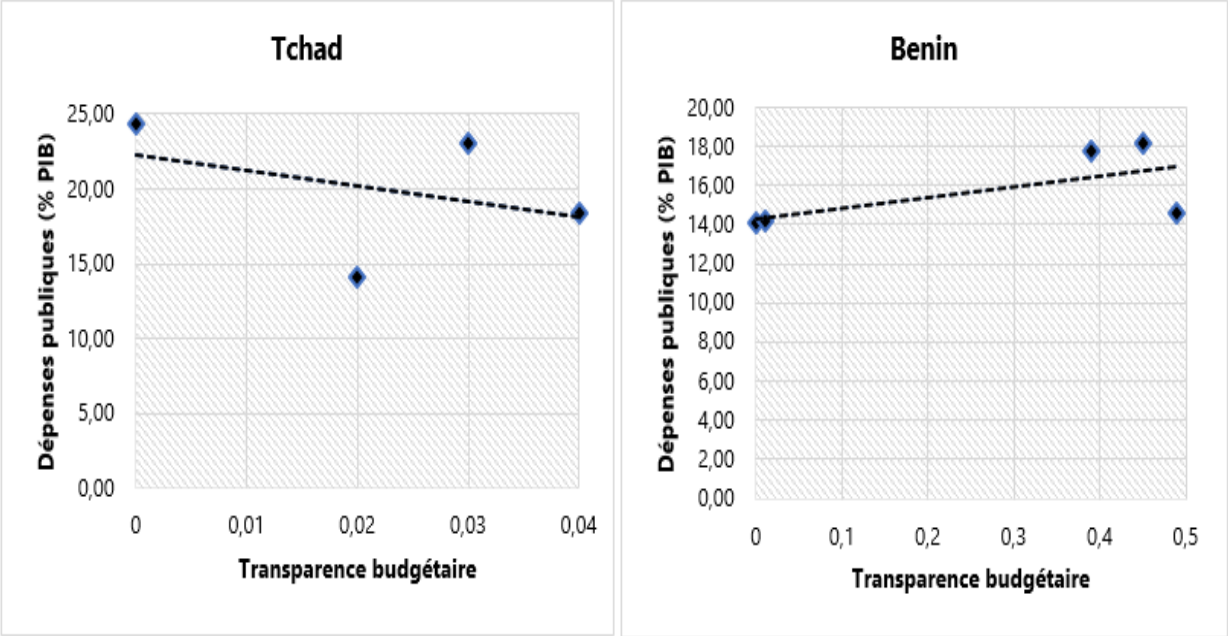
Dans son rapport 2021 sur la transparence budgétaire, le Département d'Etat des USA précise que les documents budgétaires du Tchad en 2021 n'incluaient pas toutes les recettes et dépenses. Des informations sur la dette de la seule grande entreprise publique du pays, la Société des Hydrocarbures du Tchad (SHT) étaient inaccessibles au public. Cette dernière n'avait pas non plus d'états financiers vérifiés accessibles au public. Le gouvernement a tenu certains comptes hors budget non soumis à un audit ou à une surveillance. Et l'Institution supérieure de contrôle n'a pas respecté les normes internationales d'indépendance et n'a pas produit de rapports publics. En plus, les critères et procédures par lesquels le gouvernement national attribue des contrats ou des licences pour l'extraction de ressources naturelles étaient spécifiés

dans la loi et la réglementation, mais le gouvernement ne semblait pas toujours suivre les lois et réglementations applicables dans la pratique. Ce qui explique clairement la non satisfaction du Tchad aux exigences minimales de transparence budgétaire.

Transparence budgétaire, source d'efficacité des dépenses publiques

L'efficacité des dépenses publiques ne peut être garantie que par l'action transparente dans le processus budgétaire. Afin de nous renseigner sur l'efficacité des dépenses publiques induite par la transparence budgétaire, nous allons analyser le lien entre la transparence budgétaire capté par l'indice sur budget ouvert (IBO) et les dépenses publiques du Tchad et celle du Benin sur la période 2010-2019. Le choix sur le Benin se justifie du fait de son progrès en matière de transparence budgétaire ces dernières années. En effet, il ne s'agit pas de la force du lien entre ces deux (2) variables, mais plutôt de la nature (positive ou négative) de leur relation.

Figure 4 : Transparence budgétaire et dépenses publiques (en % PIB) - Tchad & Benin



Source : Auteur à partir des données de Countryeconomy.com et IBP,2019

La figure 4 révèle une relation relativement négative entre l'indice sur budget ouvert (IBO) et les dépenses publiques au Tchad. Par contre, il ressort une relation relativement positive entre ces deux variables pour le Benin. La liaison relativement négative entre ces deux variables pour le Tchad laisse présager une transparence budgétaire limitée à l'effet de favoriser l'efficacité des dépenses publiques du pays.

Figure 5 : Disponibilité publique des documents budgétaires -Tchad & Benin

Document / Tchad	2010	2012	2015	2017	2019
Rapport préalable au budget	∅	●	●	●	●
Projet de budget de l'exécutif	●	●	●	●	●
Budget approuvé	●	●	●	●	●
Budget des citoyens	∅	∅	∅	●	∅
Rapports en cours d'année	∅	●	●	●	●
Revue de milieu d'année	∅	●	●	●	∅
Rapport de fin d'année	∅	●	●	∅	∅
Rapport d'audit	∅	∅	∅	∅	∅

Document / Benin	2012	2015	2017	2019
Rapport préalable au budget	●	●	●	●
Projet de budget de lexécutif	●	●	●	●
Budget approuvé	●	●	●	●
Budget des citoyens	∅	●	●	●
Rapports en cours dannée	●	●	●	●
Revue de milieu dannée	∅	●	∅	●
Rapport de fin dannée	∅	∅	●	●
Rapport daudit	∅	∅	●	●

● Accessible au public ● Publié en retard, ou non publié en ligne, ou produit pour usage interne uniquement ∕ Non produit

Source : IBP, 2019

La figure 5 met en lumière les résultats obtenus ci-dessus car l'on constate sur la période d'analyse que le Gouvernement tchadien a mis à la disposition du public qu'un seul document budgétaire sur 8 (il s'agit du budget approuvé). Ce qui explique la relation négative entre les variables pour le pays. Alors que la relation positive entre ces deux variables pour le Benin s'explique comme susmentionnée par rapport à ses meilleures performances en matière de transparence budgétaire qui favorise par ricochet l'efficacité des dépenses publique. Puisque, 4/8 documents budgétaires à savoir le rapport préalable au budget, le Projet de budget de l'exécutif, le budget approuvé et le budget citoyen ont été effectivement mis à la disposition du public ces trois (3) dernières années contre 1/8 document budgétaire pour le Tchad. Aussi, trois autres documents budgétaires à savoir le rapport en cours d'année, le rapport de milieu d'année et le rapport de fin d'année ont été au moins deux fois accessibles au public ces cinq dernières années. Ceci atteste ainsi l'importance de la transparence budgétaire dans l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques.

En résumé, une bonne initiative du budget ouvert est primordiale non seulement pour améliorer le positionnement du Tchad dans les classements internationaux relatifs à l'efficacité de la gestion des finances publiques (GFP) mais également de promouvoir une plus grande efficacité des dépenses publiques au Tchad, un double objectif important pour une meilleure performance des politiques publiques du pays.

RECOMMANDATIONS

A l'issue du diagnostic de l'impact des dépenses publiques du Tchad et de l'analyse de sa performance en matière de transparence budgétaire, nous recommandons au Tchad de prendre les mesures générales et spécifiques suivantes pour améliorer la transparence budgétaire à l'effet de favoriser l'efficacité des dépenses publiques :

Recommandations générales :

- ✓ Encourager l'initiative du budget ouvert afin de rendre disponible et accessible au grand public, toutes les informations budgétaires ;
- ✓ Renforcer la sensibilisation sur le Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (PGO) et l'ouverture des données publiques au Tchad ;
- ✓ Créer un cadre de concertation Etat, OSC et partenaires sociaux afin d'accroitre la participation citoyenne non seulement dans le cadre de l'élaboration du budget général de l'Etat mais aussi du suivi de son exécution ;
- ✓ Publier les états financiers vérifiés et les avoirs en dettes des grandes entreprises publiques importantes ;
- ✓ Réduire les comptes hors budget général de l'Etat et les soumettre à un audit et/ou à une surveillance ;
- ✓ Adhérer aux critères et procédures des contrats et des licences d'extraction de ressources naturelles, tels qu'énoncés dans les lois et réglementation.

Recommandations spécifiques :

- ✓ Produire et publier en ligne le budget citoyen, la revue de milieu d'année et le rapport de fin d'année dans un délai raisonnable ;
- ✓ Vulgariser le budget citoyen sur l'ensemble du territoire national à travers des journées d'information animées par les cadres du ministère des finances et du budget ;
- ✓ Publier en ligne les rapports préalables au budget et les rapports en cours d'année, qui sont tous actuellement produits pour un usage interne uniquement ;
- ✓ Soumettre le Projet de budget de l'exécutif au législatif au moins deux mois avant le début de l'exercice budgétaire ;
- ✓ Produire et publier en ligne de rapports d'audit en tenant compte des avis du public ou des Organisations de la société civile (OSC) dans lesdits rapports ;
- ✓ Créer un portail du citoyen (site Web) dédié exclusivement à la diffusion des données sur les finances publiques.