

# TEHAD Eco

Cercle de Réflexion et d'Orientation sur la Soutenabilité de l'Economie Tchadienne



*Des idées innovantes pour le développement*

Le Trimensuel du Cercle de Réflexion et d'Orientation sur la Soutenabilité de l'Economie Tchadienne

**Tchad Eco** N° 18 de Janvier à Mars 2021- Thème: *La qualité de la dépense publique*

## Grande Interview



**“L’Afrique est un vaste continent avec des besoins immenses dans les secteurs stratégiques tels que l’agriculture, l’énergie, l’éducation, la santé, l’immobilier, l’eau, etc.”**

**Le Directeur Général du Fonds Africain de Garantie et de Coopération Economique (FAGACE), Monsieur Nguéto Tiraina Yambaye**

**Lire pages 6&7**

«(...) Les marchés publics constituent un des plus grands défis de la dépense de qualité (...)»



**PP 7&8**  
**BEDOUMRA Kordjé**

**PND 2017-2021, que devient-il après quatre années de sa mise en œuvre ?**



**PP 4&5**

**Décryptage des dépenses publiques - Par VITTIO HASSIA**



**P.9**

**Editorial**

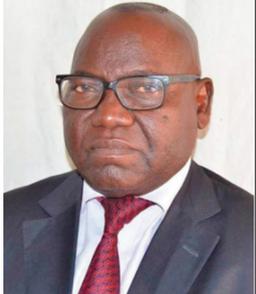
La qualité des dépenses publiques!!!  
Encore la qualité des dépenses publiques!!!



**P. 3**

## Opinions

**La lutte de la société civile tchadienne pour la promotion de la qualité des dépenses publiques et la bonne gouvernance locale**



**P.10**  
**Peugonba Garka Bouki-nebe, Secrétaire Exécutif de l'APC**

**La refondation des modalités de préparation et d'exécution du Budget de l'Etat comme gage de transparence et d'efficacité dans la gestion publique**



**PP 12&13**  
**ABDOULAYE Barh Bachar**

**Commentaires sur les mesures fiscales exceptionnelles de soutien aux contribuables suite à la pandémie de Covid-19**



**P.14**  
**ABOUBAKAR MALLOUM GONI**

**En ce début d'année 2021, la rédaction de Tchad Eco présente ses vœux les meilleurs à tous ses lecteurs.**

**Citation du mois**  
Il nous faut abandonner l'idée qu'en matière de dépenses publiques, "plus" est synonyme de "mieux"  
**Laurent Fabius**

**Appel à contribution**  
«Tchad Eco» invite toute personne désireuse de proposer un article pour le prochain numéro dont le thème est «Impact de la Covid-19 sur l'économie et les stratégies de relèvement» de se manifester avant le 15 mars 2021.

## La qualité des dépenses publiques!!! Encore la qualité des dépenses publiques!!!

La qualité des dépenses publiques est l'une des premières conditions pour permettre à tout pays d'atteindre

les objectifs escomptés de lutte contre la pauvreté afin d'enclencher le processus de la croissance économique. Au Tchad comme partout dans le monde, l'importance de la qualité des dépenses publiques n'est point à démontrer. Vecteur de la croissance, la qualité des dépenses publiques peut jouer un rôle de premier ordre dans tous les programmes politiques de lutte contre la pauvreté. Le Budget de l'Etat est donc un instrument puissant pouvant donc accompagner ce processus.



En effet, avec l'avènement du pétrole, le budget de l'Etat tchadien est passé de moins de 300 milliards de francs CFA en 2003 à 1.572,48 milliards de francs CFA en 2011. Cette croissance exponentielle des ressources publiques s'est accompagnée d'une forte augmentation des dépenses publiques dans divers domaines à savoir, infrastructures économiques, sociales, éducatives et sanitaires. Sur le plan macroéconomique, la croissance a été surtout tirée pendant cette période par les investissements pétroliers, puis par la production pétrolière. En effet, le Tchad a enregistré une croissance économique à deux chiffres en 2010, soit un taux de croissance du PIB réel de 13,6% après la récession de 2009.

Le secteur des infrastructures est le plus gros consommateur du budget de l'Etat. On note donc une nette amélioration sur les infrastructures routières qui sont passées de 217 km de routes bitumées en 1990 à plus de 6000 km de voies bitumées aujourd'hui. Deux aéroports internationaux sont construits à Moundou et à et à N'Djamena et plusieurs aérodromes dans les grandes villes. Sur le plan des infrastructures éducatives, 27.025 salles de classes sont construites entre 2004-2009, dix universités et instituts universitaires sont également construits dans les grandes villes du Tchad. Sur le plan des infrastructures sanitaires, plusieurs centres de santé et hôpitaux sont construits à l'intérieur du pays dont l'hôpital de la Mère et de l'Enfant et l'hôpital de la Renaissance à N'Djamena. Sur le plan agricole, le Tchad a injecté de gros moyens pour la mécanisation de l'agriculture où plus de 1.100 tracteurs ont été remis aux paysans pour la campagne agricole 2011-2012.

Selon les grandes institutions de développement international, il ya qualité de dépense publique si l'investissement réalisé a permis d'enclencher la croissance économique et donc améliorer de manière significative les conditions de vie des populations d'un pays. Il ya qualité des dépenses publiques, lorsque les différents indicateurs internationaux de développement du pays se sont nettement améliorés après la mise en œuvre d'une politique économique.

Partant de cette définition, nous avons cherché à croiser les différents indicateurs internationaux de développement du Tchad après la mise en œuvre de plusieurs politiques publiques de développement dont les deux versions des Stratégies Nationales de Réduction de la Pauvreté 1 et 2 (SNRP1, 2003-2006 ; SNRP2, 2008-2011) et le Plan National de Développement 2013-2015.

Selon les différents indicateurs de développement parcourus, la question de la qualité de la dépense publique au Tchad nécessite donc une amélioration. Car des ressources publiques énormes sont investies dans un certain nombre de secteurs sans qu'on assiste à une amélioration significative des indicateurs relatifs à ces secteurs.

Par exemple, le Tchad est classé 187<sup>ème</sup> sur 189 pays selon le Rapport sur le Développement Humain 2020 du PNUD. En 2018, le pays occupe le dernier rang mondial c'est-à-dire 157<sup>ème</sup> rang sur 157 pays en matière de l'indice du capital humain de la Banque Mondiale. Pourtant, le pays a incontestablement investi ces deux dernières décennies dans le secteur de l'éducation et de la santé. L'évolution des dépenses publiques récurrentes d'éducation ont fortement progressé entre 2004 et 2013 de 22,2% par an en valeurs courantes et 17% par an en valeurs constantes.

Au vu de ces résultats obtenus de la mise en œuvre des grandes politiques publiques de développement dans le passé, le pays est donc interpellé à améliorer la qualité de ses dépenses publiques afin de permettre à la Vision 2030 «Le Tchad que nous voulons» déclinée en trois (3) plans nationaux de développement pour conduire le Tchad vers son émergence tant souhaitée par toute la population tchadienne. Sinon, notre Vision 2030 risquerait de regagner la longue liste des politiques publiques de développement mises en œuvre par le passé qui n'ont pas atteint les résultats attendus à cause de la faible qualité des dépenses publiques.

En vue d'éclairer nos lecteurs sur la qualité des dépenses publiques au Tchad, TCHAD ECO 18 est allé rencontrer les praticiens de haut niveau au plan national et international et des organisations de la société civile tchadiennes ainsi que les personnes ressources ayant des compétences avérées dans le domaine de la qualité des dépenses publiques.

Nous souhaitons donc bonne lecture à nos lecteurs.

## Quelle efficacité des dépenses publiques sociales au Tchad ?

Au Tchad, quatre (04) études récentes (Banque Mondiale, 2019 ; FMI (2016 et 2018) et Unicef (2018) mettent en exergue la faible qualité des dépenses publiques et questionnent sur la nécessité de mettre en œuvre les réformes nécessaires devant permettre au pays d'atteindre plus rapidement ses objectifs de développements tels que déclinés dans le Plan National de Développement 2017-2021.

Dans l'ensemble, ces études parviennent aux mêmes conclusions : i) durant les deux dernières décennies, les dépenses publiques et en particulier les dépenses sociales se sont accrues considérablement ; ii) les dépenses publiques sociales exprimés en % du PIB sont faibles comparativement à la moyenne des pays africains et en situation de fragilité ; iii) malgré quelques améliorations, les performances sociales du pays demeurent toujours faibles en comparaison des pays de l'Afrique subsaharienne questionnant sur la qualité des dépenses publiques effectuées ; iv) la mise en œuvre des réformes structurelles dans une diversité de secteurs dont le cadre macroéconomique, la gestion des finances publiques, le climat des affaires et enfin v) l'utilisation des approches innovantes de participation citoyenne ainsi que des technologies de l'information et de la communication dans les secteurs sociaux permettrait d'atteindre plus rapidement les objectifs de développement du pays.

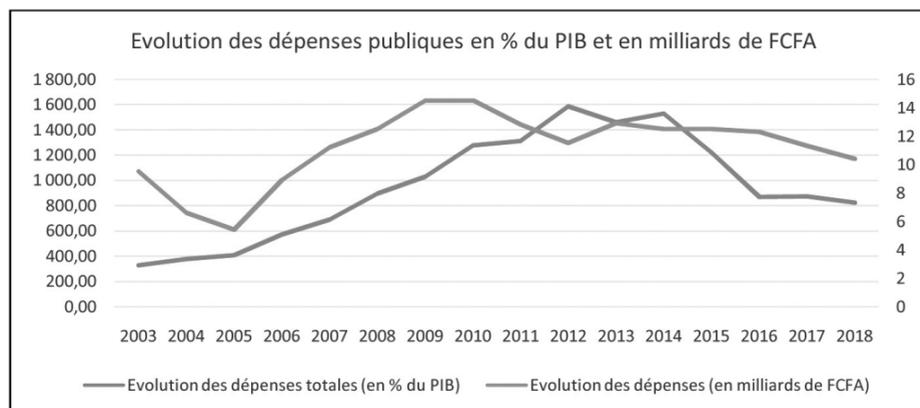
### Accroissement des dépenses publiques sur la période 2003-2018

Entre 2003 et 2018, les dépenses publiques du pays ont connu de très fortes

fluctuations car dépendant de l'évolution des cours du pétrole. Sur la période d'analyse, elles sont ainsi passées de 328 milliards de FCFA en 2003 pour s'établir près de 1600 milliards de FCFA en 2012 avant de décliner par la suite en raison de la crise financière à 824,35 milliards de FCFA en 2018. Exprimées en % 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 18,8% du PIB (y compris les financements extérieurs) passant ainsi de 22% en 2003 pour se situer à 14,5% en 2018.

Sur la base de ce constat, le rapport conclut que le pays est à la traîne 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.

En particulier dans le secteur de l'éducation, en proportion des dépenses publiques totales, les dépenses demeurent faibles et



Source : Ministère des Finances et du Budget

nettement inférieures à la norme de 20 % fixée par le Partenariat mondial pour l'éducation (PME). Elles ont même plutôt reculé passant de 15,4 % du PIB en 2013 à 9,9 % en 2014 puis 8,9 % en 2015. Ces baisses reflètent l'ajustement budgétaire à la suite de la forte chute des prix pétroliers. Bien que les dépenses publiques consacrées à l'éducation aient augmenté à 13 % environ en 2017, elles restent inférieures à l'objectif plancher de 20 % du Partenariat Mondial pour l'Education.

Ces dépenses limitées ont entraîné des faibles taux de scolarisation et de fréquentation. Dans l'enseignement primaire, le taux de scolarisation net est estimé à 74 % (en 2016), contre 78,3 % en moyenne en Afrique subsaharienne. En outre, le taux de fréquentation net de l'enseignement primaire a été estimé à 49,8 % en 2014. Les pays pairs régionaux comme le Cameroun, le Gabon et la RCA présentent des taux nets de fréquentation de l'enseignement primaire nettement plus élevés de 78,5 %, 91,6 % et 72,2 % respectivement.

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 déca des engagements du pays dans le cadre des conventions internationales (Maputo, Partenariat Mondial pour l'Education, ...). Ainsi, l'examen des dépenses pu-



Suite à la page 3

## Suite de la page 2

**Faible évolution des indicateurs de performance des secteurs sociaux**

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 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 des PFR, aux taux moyens d'Afrique subsaharienne et aux taux moyens observés dans la CEMAC.

Cette lente progression reflète l'insuffisance 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.

L'indice de développement humain (IDH) des Nations Unies est un indicateur synthétique permet-

tant d'évaluer les progrès selon trois dimensions : espérance de vie, accès à l'éducation et niveau de vie mesurés à l'aide du revenu national brut (RNB) par habitant. Au Tchad, entre 2000 et 2017, l'augmentation de l'espérance de vie, des années de scolarité et du RNB par habitant a contribué à une augmentation de la valeur de

l'IDH de 0,3 à 0,4. Cependant, le niveau de développement humain reste faible avec une position de 187 sur 189 pays et territoires en 2020.

lioration substantielle et marque la plus forte baisse absolue des taux de mortalité maternelle dans la région de la CEMAC au cours de cette période. Cependant, le niveau de mortalité maternelle reste bien supérieur au niveau moyen dans d'autres pays à faible revenu (479 pour 100 000 naissances vivantes) et en Afrique subsaharienne (547 pour 100 000 naissances vivantes). Cela est très en déca de l'objectif de mortalité maternelle de l'ODD qui vise à réduire le ratio mondial de mortalité maternelle à moins de 70 pour 100 000 naissances vivantes à l'horizon 2030.

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%.

**Recommandations en vue d'une amélioration de la qualité des dépenses publiques sociales**

Il ressort de l'ensemble de ces études que plusieurs recommandations doivent être mises en œuvre pour améliorer la qualité des dépenses publiques au Tchad et en particulier des dépenses sociales.

Amélioration du système de gestion des finances publiques : comme cela est révélé dans les rapports PEFA 2018, le rapport sur l'efficacité des investissements au Tchad ainsi les rapports d'assistance technique, il est nécessaire d'améliorer le processus de préparation, d'exécution et de contrôle du budget de l'Etat, ce qui contribuerait in fine à rendre

les dépenses publiques plus efficaces.

**Amélioration de la qualité des ressources humaines :** Le Gouvernement pourrait concentrer ses efforts sur le recrutement des professionnels de santé supplémentaires, l'investissement dans les infrastructures de santé et l'augmentation des achats de produits pharmaceutiques. Il pourrait par ailleurs renforcer les capacités des professionnels de santé et intensifier le programme de financement basé sur la performance. Enfin, dans le domaine éducatif, il conviendrait de mettre l'accent sur les subventions aux maîtres communautaires.

**Accroissement des dépenses publiques de santé et d'éducation ainsi que leur efficacité :** Les budgets des ministères en charge de la santé et de l'éducation devraient être accrus et leur efficacité fortement améliorée. L'efficacité des dépenses devrait être améliorée en renforçant la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage et en investissant dans des programmes massifs de formation des maîtres. Enfin, des efforts doivent également être fournis par les pouvoirs publics en renforçant la gouvernance au niveau des établissements scolaires en impliquant les parents et les communautés dans la surveillance des résultats de l'éducation par notamment le contrôle citoyen de l'action et l'utilisation des TIC.

AM-SALAMA Kertché

**Pour aller loin, ...**

Banque Mondiale (2019) ; Marge budgétaire pour les dépenses dans les secteurs sociaux, Rapport, 101 p. ;  
Banque Mondiale (2018) ; Comment le Tchad peut-il sortir du labyrinthe de la croissance ? Démêler les contraintes des opportunités et trouver la voie d'une croissance durable, Rapport n° : AUS0000191, 107 p. ;  
IMF (2016) ; Public investment efficiency in Chad, IMF Country Report No. 16/275, 14 p. ;  
Espace budgétaire au Tchad pour accroître les investissements publics dans les secteurs sociaux, rapport pour Unicef Tchad et le Ministère de finances et du budget, 92 p.

## Actualité

**Synthèse des recettes et dépenses budgétaires pour l'exercice 2021**

**A**u Tchad, la Loi de Finance Initiale (LFI) 2021 a été promulguée le 31 décembre 2020 par le Maréchal du Tchad Idriss Deby ITNO. Par rapport à la Loi de Finance 2020, on note une baisse des recettes budgétaires de 3% et une hausse des dépenses budgétaires de 4%. Les recettes et dépenses budgétaires, pour l'exercice 2020, étant respectivement de 1 136 250 milliards FCFA et 1 196 503 milliards FCFA, il ressort un déficit budgétaire global de 60 252 millions de FCFA.

Tableau : Synthèse des recettes et dépenses budgétaires pour l'exercice 2021 (en millions de FCFA)

	LFR 2020	LFI 2021	Variation LFR 2020/LFI 2021
Recettes budgétaires	1 136 250	1 098 208	- 3%
Recettes fiscales	652 303	615 954	- 6%
• dont pétrole	265 200	154 275	- 42%
Dons, legs et fonds de concours	288 065	259 758	- 10%
Autres recettes	195 882	222 495	- 14%
• dont pétrole	178 522	187 175	5%
Dépenses budgétaires	1 196 503	1 247 153	4%
Charges financières de la dette	5 8 8 7 8	6 0 0 0 0	2%
• Intérêts-dette intérieure	2 4 0 4 8	2 4 4 5 0	2%
• Intérêts-dette extérieure	3 4 8 3 0	3 5 5 5 0	2%
Dépenses de personnel	399 000	425 500	7%
Dépenses de Biens et Services	110 000	100 450	-9%
Dépenses de transferts	227 000	206 450	-9%
Dépenses d'investissements	401 624	454 753	13%

Source : Loi de Finance Initiale 2021

liards de FCFA. Ce qui entraîne comparativement à l'année 2020, un déficit global prévisionnel (y compris dons) de 148 945 millions de FCFA.

Au titre des recettes, nous constatons une baisse prévisionnelle de 42% des recettes liées à la fiscalité pétrolière en 2021, comparé en 2020.

En ce qui concerne les dépenses, les charges du personnel et les investissements sont les rubriques ayant enregistré une hausse importante en 2021. Ces deux types de dépenses augmentent de 7% et 13% en 2021, respectivement comparé à leur niveau de 2021. Cette variation corro-

Dans la LFI 2021, les ressources budgétaires se situent autour de 1 098 208 milliards de FCFA tandis que les dépenses publiques prévues sont relativement plus importantes et se situent quant à elles à 1 247 153 mil-

bore-t-elle la théorie du cycle politico-budgétaire ?

AM-SALAMA Kertché

# Gros Plan

## PND 2017-2021

### Que devient-il après quatre années de sa mise en œuvre ?

Le Plan National de Développement (PND 2017-2021) est une politique publique de développement, initiée par les plus hautes autorités de la République. Il constitue en effet, une fondation pour les deux autres PNDs pouvant accompagner le Tchad à son émergence à l'horizon 2030. Quel est alors son niveau actuel de mise en œuvre ?



Validation politique du Rapport par les ministres

Après les échecs des Plans d'Ajustement Structurels des années 1980, les Pays en développement ont décidé de mettre en place leurs propres plans nationaux de développement prenant en compte les réalités contextuelles des pays, les besoins réels des populations et les priorités nationales. Beaucoup de pays en développement ont amorcé au début des années 2000 avec l'avènement des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), l'élaboration des stratégies nationales de réduction de la pauvreté. C'est ainsi que le Tchad a élaboré et exécuté quatre différentes politiques nationales de développement, à savoir les deux générations des Stratégies Nationales de Réduction de la Pauvreté (SNRP1, 2003-2006 ; SNRP2, 2008-2011), le PND 2013-2015 et le PND 2017-2021 (en cours d'exécution).

Après quatre années d'exercice du PND 2017-2021, la population se demande où en sommes-nous dans la mise en œuvre de cette stratégie de développement ? Quel est le niveau réel des décaissements et ce eu égard à la promesse de 10 mille milliards de franc CFA faite à la Table Ronde de Paris en 2017 par les différents partenaires ? Cet article fait le bilan de la mise en œuvre du PND pour les trois années allant de 2017 à 2019.

#### PND 2017-2021, bref rappel

Le PND 2017-2021 est la toute dernière politique publique de développement menée par le Tchad après l'accession du pays à l'indépendance en 1960. Son élaboration a été inclusive et participative car prenant en compte l'identification des besoins réels des populations grâce à la réalisation d'une Etude Nationale Prospective (ENP) en 2015. Le PND 2017-2021 comprend quatre (4) axes stratégiques, à savoir (i) Unité nationale (Axe 1) ; (ii) Bonne gouvernance et Etat de droit (Axe 2) ; (iii) Economie diversifiée et compétitive (Axe 3) ; et (iv) Meilleure qualité de vie de la population tchadienne.

Au total, 635 actions sont inscrites initialement dans le Programme d'Action Prioritaire (PAP) du PND 2017-2021 dont 33 pour l'Axe 1, 120 pour l'Axe 2, 123 pour l'Axe 3 et 359 pour l'Axe 4 pour un montant global de 5.538,23 milliards de FCFA réparti comme suit :

Tableau 1 : Mécanisme de financement du PND 2017-2021

Mécanisme de financement	Montant du PAP (En milliards de FCFA)	Pourcentage (%)
Ressources intérieures (budget Etat)	618,49	11,17
Ressources extérieures acquises	1.208,86	21,83
Contribution du secteur privé	1.629,46	29,42
Gap à rechercher	2.081,44	37,58
Total	5.538,23	100

Source : Document PND 2017

Pour combler ce gap de 2.081,44 milliards de FCFA soit 37,58% du montant global, le Gouvernement a organisé en Septembre 2017, la Table Ronde à Paris réunissant les principaux partenaires financiers où une promesse de 19 158 799 485 dollars américain soit environ 10 mille milliards de FCFA a été faite pour financer le PND 2017-2021. Que devient donc cette promesse après quatre (4) années ?

Plusieurs ateliers ont été organisés pour permettre l'élaboration de trois rapports de suivi de la mise en œuvre du PND 2017-2021 pour les exercices 2017, 2018 et 2019 et un rapport de la revue à mi-parcours. Tous ces rapports ont été validés par le Comité de Pilotage du PND constitué de tous les Membres du Gouvernement. Ce qui a permis de mesurer l'évolution des différents indicateurs.

**PND après la Table Ronde de Paris : principaux résultats obtenus entre 2017 et 2019.**

#### Niveau de réalisation physique :

Nous nous intéresserons aux principaux résultats obtenus les trois années à savoir 2017, 2018 et 2019 étant donné que ces trois années ont fait l'objet de la réalisation des rapports



De gauche à droite le min. des Affaires étrangères, le min. du Plan et le min de l'Administration du Territoire présidant l'atelier de validation politique du Rapport PND 2019 (Novembre 2020)

de suivi de la mise en œuvre du PND. Les données de 2020 n'étant pas encore disponibles.

Tableau 2 : Réalisation des actions planifiées en 2017

PND 2017-2021	Actions planifiées (a)	Actions entamées (b)	Achevées (c)	Taux de déclenchement des actions (c+b)/a
AXE 1:	33	7	0	21%
AXE 2:	120	17	0	14%
AXE 3:	123	25	0	20%
AXE 4:	359	140	0	39%
Résultats du PND	635	189	0	30%

Source : Rapport de suivi 2017 de la mise en œuvre du PND 2017-2021

D'une manière globale, sur les 635 actions planifiées pour les quatre (4) axes du PND en 2017, 189 sont entamées soit un taux d'enclenchement de 30%. Il est important de relever qu'aucune action n'est achevée en 2017, soit un taux global d'exécution de 0%. Ce taux se justifie par la simple raison qu'il s'agit d'un plan quinquennal donc il n'est pas évident d'achever les actions dès la première année de mise en œuvre.

Tableau 3 : Réalisation des actions planifiées en 2018

PND 2017-2021	Actions planifiées (a)	Actions entamées (b)	Actions réalisées (c)	Taux d'enclenchement (b+c)/(a)	Taux d'exécution (c)/(a)
AXE 1	33	4	4	24%	12%
AXE 2	120	20	18	32%	15%
AXE 3	123	31	8	32%	7%
AXE 4	359	122	126	69%	35%
Résultats du PND	635	177	156	52%	25%

Source : Rapport de suivi 2018 de la mise en œuvre du PND 2017-2021

D'une manière globale, sur les 635 actions planifiées en 2018, 177 sont entamées et 156 exécutées. Ce qui donne des taux globaux d'enclenchement et d'exécution respectifs de 52% et 25%. L'axe 4 présente un taux d'exécution le plus élevé (35%) en raison des investissements dans les services sociaux de base suivi de l'axe 2 (15%). L'axe 3 est le dernier avec un taux d'exécution de 7%. Comparativement à l'année 2017, 2018 présente un résultat meilleur. Le taux d'enclenchement des actions planifiées est de 30% en 2017 contre 52% en 2018. Quant au taux d'exécution, il est de 0% en 2017 contre 25% en 2018. Plus de la moitié des actions prévues dans le PAP ont enregistré un début d'exécution en 2018.

Tableau 4 : Réalisation des actions planifiées en 2019

PND 2017-2021	Actions planifiées (a)	Actions entamées (b)	Actions réalisées (c)	Taux d'enclenchement (b+c)/(a)	Taux d'exécution (c)/(a)
AXE 1	37	21	11	56,76%	29,73%
AXE 2	135	84	68	62,22%	50,37%
AXE 3	130	68	17	52,31%	13,08%
AXE 4	346	190	85	54,91%	24,57%
Résultats du PND	648	363	181	56,02%	28,00%

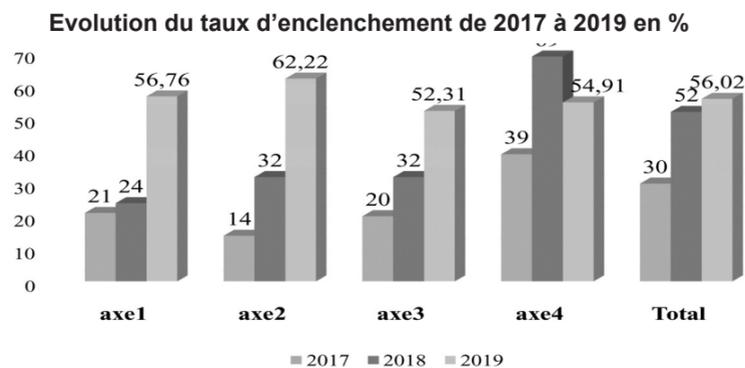
Source : Rapport de suivi 2019 de la mise en œuvre du PND 2017-2021

Après la revue à mi-parcours du PND 2017-2021 après deux années de mise en œuvre du PND, treize (13) nouvelles actions sont ajoutées aux actions initialement inscrites dans le PAP du PND. Ce qui donne un total de 648 actions pour un coût global de 6 789 milliards de francs CFA comparativement au coût de 5 538 milliards de francs CFA du PAP à l'élaboration du PND, soit un surplus de 1 251 milliards de francs CFA.

Les graphiques ci-dessous illustrent les différents niveaux d'enclenchement et d'exécution du PND pour les trois années 2017, 2018 et 2019.

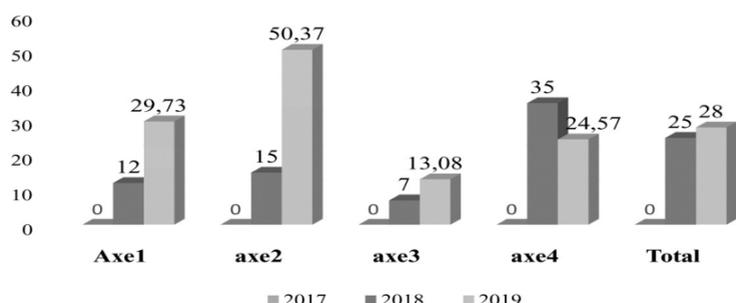
Suite à la page 5

## Graphique 1 et 2 : Réalisation physique de 2017 à 2019



Sources : Rapport de suivi 2019 de la mise en œuvre du PND 2017-2018.

## Evolution du taux d'exécution de 2017 à 2019 en % Niveau de réalisation financière



Sources : Rapport de suivi 2019 de la mise en œuvre du PND 2017-2018.

La réalisation financière dans le cadre de la mise en œuvre du PND 2017-2021 concerne l'exécution du budget de l'Etat ainsi que la mobilisation des ressources auprès des partenaires pour la réalisation des projets et programmes conformément à leur promesse faite à la table ronde de Paris.

En effet, pour les trois années de mise en œuvre du PND, l'exécution des actions du PAP inscrit dans les Lois des Finances Initiales et Rectificatives est de 70,10% en 2017 et de 77,00% en 2018 contre 85,22% en 2019.

Pour l'année 2019, le tableau 5 ci-dessous présente la situation des décaissements de l'Etat et des PTFs.

**Tableau 5 : Décaissement par axe stratégique selon la source de financement en 2019 en milliards de FCFA.**

Dans le tableau 5 ci-dessous, on trouve la situation de décaissement par axes stratégiques et

Axes	Total	Etat	PTF
AXE 1	232,09	231,04	1,05
AXE 2	58,38	33,92	24,47
AXE 3	128,80	67,24	61,55
AXE 4	253,60	215,24	38,36
Total	672,87	547,44	125,42

Sources : Rapport de suivi 2019 de la mise en œuvre du PND 2017-2018.

par sources de financement. Globalement, en 2019, sur un total de 672,87 milliards de franc CFA, l'Etat a décaissé un montant de 547,44 milliards de franc CFA soit 81,35%, tandis que les PTFs ont décaissé un montant total de 547,44 milliards de franc CFA, soit 18,63%.

### Mobilisation financière VS Promesse à la Table Ronde de Paris

En rappel, lors de la Table Ronde de Paris en Septembre 2017, environ 10 mille milliards de FCFA ont été promis par les différents partenaires financiers pour accompagner financièrement le PND 2017-2021.

Le décaissement des PTFs effectué en 2019 par rapport à la promesse faite lors de la Table Ronde de Paris est de **1 176 milliards de FCFA contre 1 353 milliards de FCFA** en 2018 et 530 milliards de FCFA en 2017. Ce qui donne un total de **3 257 milliards de FCFA** pour les trois années soit un taux de décaissement global d'environ 71% pour les 22 partenaires traditionnels ayant promis **4 729 milliards de FCFA** sur les 10 mille milliards de FCFA à la Table Ronde.

Rapporté ce taux à la promesse de 10 mille milliards de FCFA, le taux global de décaissement est d'environ 33,00% pour les trois années de mise en œuvre du PND.

Il faut relever que, comparativement à la promesse faite à la Table Ronde de Paris, le niveau de décaissement demeure faible. Il n'y a que les PTFs traditionnels qui ont respecté leur promesse. Le secteur privé, quant à lui, est toujours à la traîne dans la mise en œuvre de cette politique publique alors que le PND couvre à hauteur de 60% des parts de ce secteur.

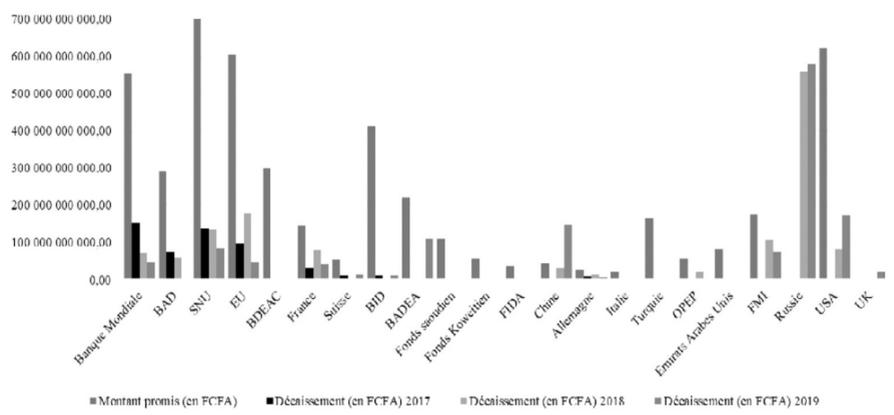
Le tableau 6 ci-dessous présente la situation globale du décaissement des PTFs de 2017-2019.

**Tableau 6 : Décaissement des PTFs de 2017 à 2019 VS promesse à la Table Ronde de Paris en 2017.**

N°	Nom des PTFs	Décaissements (En Fcfa)				Taux de décaissement total (b+c+d)	Décaissement en % du montant promis (b+c+d)/a	Ecart en CFA à mobiliser de 2019 à 2021 (a)-(b+c+d)	
		sep. 2017 à Paris (a)	2017 (b)	2018 (c)	2019 (d)				
1	Banque Mondiale	553 053 000 000	150 757 600 000	72 210 486 841	48 447 187 996	271 415 234 837	49%	281 637 765 163	
2	BAI	293 200 000 000	73 900 000 000	59 727 338 245	5 425 804 650	138 453 232 895	47%	254 746 767 105	
3	SNV	748 104 310 240	137 980 841 600	134 665 770 308	85 680 000 000	358 326 611 908	48%	389 777 698 332	
4	EU	606 760 225 000	96 711 453 082	179 075 004 823	48 219 854 304	324 006 312 209	53%	282 753 912 791	
5	BDEAC	300 000 000 000	1 438 000 000			1 438 000 000	0%	298 562 000 000	
6	France	146 278 411 000	32 797 850 000	79 179 929 470	41 702 081 104	153 679 860 574	105%	7 401 449 574	
7	Suisse	54 000 000 000	12 909 034 910		13 913 090 919	26 822 125 829	50%	27 177 874 171	
8	BID	414 789 750 000	11 743 277 367	4 949 097 440	12 803 797 725	29 496 172 532	7%	385 293 577 468	
9	BADEA	221 221 200 000	343 759 304	76 126 331	111 182 111 538	111 601 997 173	50%	109 619 202 827	
10	Fonds Saoudien	110 610 600 000	351 125 463			351 125 463	0%	110 259 474 537	
11	Fonds Koweïtien	55 305 300 000	132 333 122		623 853 211	756 186 333	1%	54 549 113 667	
12	FIDA	36 501 498 000	3 484 650 000	1 930 839 777	1 311 914 000	6 727 403 777	18%	29 774 094 223	
13	Chine	44 244 240 000	32 100 000 000		148 449 294 892	180 549 294 892	408%	136 305 054 892	
14	Allemagne	25 582 326 900		8 100 897 089	14 303 142 385	6 982 905 489	29 386 944 963	115%	3 804 418 063
15	Italie	19 678 712 000						0%	19 678 712 000
16	Turquie	165 915 900 000						0%	165 915 900 000
17	OPEP	55 305 300 000	59 287 014	20 160 000 000	1 744 953 926	21 964 240 940	40%	33 341 059 060	
18	Emirats Arabes Unis	82 957 950 000						0%	82 957 950 000
19	FMI	174 272 000 000		108 920 000 000	73 600 000 000	182 520 000 000	105%	8 248 000 000	
20	Russie	622 170 000 000		560 000 000 000	580 000 000 000	1 140 000 000 000	100%	1 140 000 000 000	
21	USA	622 170 000 000		83 910 551 256	172 163 582 304	256 074 133 560	41%	366 095 866 440	
22	UK			1 799 946 008	21 812 226 856	23 612 172 864	100%	23 612 172 864	
	<b>TOTAUX</b>	<b>4 729 950 724 140</b>	<b>530 110 108 951</b>	<b>1 353 008 192 885</b>	<b>1 374 062 748 914</b>	<b>3 277 081 050 750</b>	<b>71%</b>	<b>1 452 869 673 390</b>	

Sources : Rapport de suivi 2019 de la mise en œuvre du PND 2017-2021.

## Graphique 3: Illustration du décaissement des PTFs de 2017 à 2019



Source : Rapport de suivi 2019 de la mise en œuvre du PND 2017-2021.

L'exécution du PND depuis 2017 jusqu'à nos jours a permis d'atteindre les résultats en termes d'amélioration des indicateurs stratégiques comme l'accès à l'eau potable qui passe de 52% en 2015 à 61,85% en 2019, la scolarisation au primaire en termes d'accessibilité qui passe de 70,00% en 2017 à 84,10 en 2019 (se rapprochant de la cible de 86,90% en 2021) sans oublier d'énormes progrès dans le domaine de la santé, des infrastructures, etc.

Cependant, les succès enregistrés dans la mise en œuvre du PND 2017-2021 sont encore loin de convaincre véritablement les citoyens tchadiens qui réclament plus de résultats afin d'améliorer significativement leur condition de vie.

## Défis et recommandations

En dépit des résultats obtenus avec plus de 50% d'actions inscrites dans le PAP du PND 2017-2021 entamées, plusieurs défis restent à relever pour permettre l'atteinte des objectifs fixés à la fin de cette première phase de cette politique publique de développement. Parmi ces défis, on peut citer :

### \*\* Faible niveau de communication autour du PND 2017-2021

La faible communication au tour du PND fait que, mêmes certains hauts cadres de l'Etat ignorent cette politique de développement. Le PND nécessite donc une communication approfondie pour permettre à toute la population de s'en approprier. L'appropriation par la population permet d'identifier les goulots d'étranglement liés à sa mise en œuvre. Il importe au Gouvernement de mettre de moyens conséquents au service de la communication pour que tous les documents nécessaires soient produits en quantité suffisante dans les principales langues nationales et distribués dans toutes les provinces du pays. Le faible niveau de communication ne rend pas visible certaines réalisations qui sont ignorées par les bénéficiaires.

### \*\* Etude de faisabilité des projets et programmes

Plusieurs projets et programmes du PND 2017-2021, public comme privé ne font pas l'objet d'études de faisabilité alors que sans celles-ci on ne peut parler de projet. C'est l'une des causes de la faible mobilisation des ressources auprès des PTFs ayant fait des promesses à la Table Ronde de Paris. Il est nécessaire que le Gouvernement puisse organiser systématiquement les études de faisabilité de tous les projets et programmes pour permettre de convaincre les partenaires à respecter leurs promesses faites à la Table Ronde de Paris d'une part, et à conquérir d'autres.

### \*\* Faible niveau de mobilisation des ressources après la Table Ronde de Paris

Après trois années (2017-2019) de mise en œuvre du PND 2017-2021, le niveau global de mobilisation des ressources demeure faible et se chiffre à un montant global de 3 257 milliards de FCFA. Conformément à la promesse de 10 mille milliards de FCFA faite à Paris en Septembre 2017 par les PTFs, le taux de décaissement global se situe à environ 33,00%. Seuls, quatorze (14) PTFs ont décaissé 530 milliards de FCFA en 2017, quinze (15) ont décaissé 1 353 milliards de FCFA en 2018 et dix-sept (17) ont décaissé 1 374 milliards de FCFA en 2019.

### \*\* Non maîtrise de la structuration du Partenariat Public Privé (PPP)

Le Partenariat Public et Privé (PPP) permet de lever de fonds de manière significative pour accompagner la mise en œuvre du PND 2017-2021. Malheureusement, ce concept n'est pas maîtrisé par plusieurs acteurs y compris certains hauts cadres de l'administration publique tchadienne. Il serait impératif de l'accompagner par le renforcement de capacité.

### \*\* Faiblesse du secteur privé tchadien

Le secteur privé hésite toujours d'entrer dans la danse pour accompagner le PND alors que plus de 60% des projets et programmes sont du domaine privé ou du partenariat public privé. Cette faiblesse du secteur privé joue sur le niveau de mobilisation des ressources pour financer les projets et programmes. Le Gouvernement est interpellé d'accentuer l'encadrement et la formation du secteur privé dans l'identification et la formulation des projets porteurs en vue de la mobilisation des ressources.

### \*\* Faiblesse du mécanisme de suivi-évaluation du PND 2017-2021

Trois (3) organes ont été mis en place à savoir, le Haut Comité d'Orientement de Suivi et d'Evaluation (HCOSE), le Comité Technique de Pilotage (CTP) et le Secrétariat Permanent de Veille (SPV) pour assurer au niveau national, le suivi et l'évaluation du PND 2017-2021. Malheureusement, aucun de ces organes n'est opérationnel jusqu'à présent. Pour combler ce manquement, le Gouvernement a créé la Cellule de Suivi-Evaluation des Projets et Programmes (CSEPP) avec les mêmes attributions que le SPV. Elle est transformée depuis Juillet 2019 en Direction de Suivi-Evaluation des Politiques et Stratégies de Développement. Cependant, la structure dispose des ressources très limitées pour mener à bien ses activités sur le plan national.

Le Gouvernement est donc interpellé à mettre du paquet pour rendre dynamique le dispositif de suivi-évaluation du PND pour permettre de corriger à temps réels, les goulots d'étranglements en vue d'atteindre les résultats escomptés. Car l'une des causes des échecs récurrents des politiques publiques de développement mises en œuvre au Tchad dans le passé trouve leur origine dans le faible niveau du mécanisme de suivi-évaluation.

Jareth BEAIN, Directeur de Publication

## Interview

# «Tous ces dispositifs budgétaires doivent être cohérents entre eux pour garantir une dépense de qualité»

Promu au poste de Directeur Général du Fonds Africain de Garantie et de Coopération Economique (FAGACE) en juillet dernier, Nguéto Tiraina Yambaye présente dans cette interview à bâtons rompus, le rôle exact de cette Institution.

**T**chad Eco: Bonjour M. le Ministre. Vous aviez été promu au poste de Directeur Général du Fonds Africain de Garantie et de Coopération Economique (FAGACE) au mois de juillet 2020. Pourriez-vous présenter le rôle exact de cette Institution?

**Nguéto Tiraina Yambaye:** Je voudrais remercier sincèrement Tchad Eco et son équipe pour l'opportunité qu'ils m'offrent pour m'exprimer sur cette Institution internationale de financement du développement de l'Afrique et son rôle important dans le renforcement de la coopération économique et financière entre les pays membres.

Le FAGACE que je dirige depuis le 1er juillet 2020 est un bel et important outil financier d'intégration africaine créé en 1977 par la Conférence des Chefs d'Etats de l'OCAM à Kigali au Rwanda et qui intervient principalement en garantie des crédits et facilite par ce mécanisme l'octroi des prêts aux porteurs de projets qui sont des opérateurs économiques privés, publics ou mixtes. Le FAGACE dispose de plusieurs autres mécanismes d'interventions qui lui permettent de jouer un rôle fondamental dans la mobilisation des ressources financières pour la réalisation des investissements productifs sur le plan national ou régional. L'institution compte à ce jour, 14 pays membres dont le Bénin, le Burkina, le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Rwanda, le Sénégal, le Tchad et le Togo.

**T.E:** Plusieurs Institutions financières sont créées pour contribuer au développement de l'Afrique. Pouvez-vous nous donner la particularité du FAGACE et les résultats qu'il a obtenus en termes de réalisation ?

**NTY:** L'Afrique est un vaste continent avec des besoins immenses dans les secteurs stratégiques tels que l'agriculture, l'énergie, l'éducation, la santé, l'immobilier, l'eau, etc.

Ces différents secteurs nécessitent la mobilisation d'importantes ressources qui ne peut se faire qu'à travers les institutions spécialisées comme le FAGACE qui est un Etablissement Public International à caractère économique et financier, spécialisé dans la promotion des investissements avec pour métier principal la garantie. Il a un puissant effet de levier qui accroît significativement les ressources mobilisées et injectées dans les économies des Etats membres.

En termes de résultats, je dois vous dire que le FAGACE a contribué à la mobilisation de plus de 2 500 milliards de FCFA au profit de ses Etats membres. Ces dernières années, le Fonds a significativement réformé la qualité de sa gouvernance, accru sa performance, amélioré son portefeuille et son mode opératoire, consolidé ses ressources afin de mieux se projeter sur l'avenir et servir efficacement les porteurs des projets d'investissement.

**T.E:** Des perspectives meilleures pour l'Institution et ses Etats membres alors ?

**NTY:** Je travaille pour cela avec les experts du FAGACE depuis ma prise de fonction en juillet dernier. A ce titre, nous avons passé en revue l'historique de l'Institution depuis sa création et posé son diagnostic global. Cet exercice nous a permis de relever les forces de l'institution qui seront exploitées pour aller plus loin tout en tenant compte des faiblesses à corriger. Nous avons pu noter également l'existence d'énormes opportunités à exploiter pour mieux servir les économies des Etats membres. En effet, notre vision est de faire du FAGACE une institution de garantie moderne qui contribue pleinement au développement socio-économique et à l'intégration financière de l'Afrique. Nous ne pouvons d'ailleurs faire autrement en cette période marquée par la crise sanitaire de corona virus et son impact négatif sur la plupart des secteurs d'activités dans le monde entier. Nous avons ainsi pu apprécier la résilience des mécanismes mis en place et surtout de noter l'existence d'un besoin de réforme de l'architecture financière

pour mieux soutenir les projets d'investissements et productifs créateurs de valeur ajoutée et d'emplois. Conscient du rôle capital que peut jouer un fonds de garantie dans la relance économique des Etats africains, le FAGACE entend accorder une attention particulière aux secteurs affectés. Le portefeuille affecté des banques partenaires sera examiné en vue d'un partage de risques dans le cadre des projets de restructuration admissibles. Les porteurs de projets fragilisés par les effets néfastes de la crise pourront bénéficier d'une assistance technique du Fonds dans la conduite de leur plan de restructuration et de renforcement de capacités.

En outre, la fin de la crise va massivement augmenter le Besoin en Fonds de Roulement (BFR) des entreprises (remise en route de l'outil de production, reconstitution de stocks) ainsi que leurs besoins en trésorerie. Les projets d'investissement différés avec la crise vont également redémarrer et le FAGACE sera présent et disponible pour partager les risques avec les banques, allégeant ainsi leur niveau d'exposition. Il sera aussi là pour appuyer ses Etats membres dans la mise en œuvre des politiques de relance pour contrer les effets de la crise.

**T.E:** Nous allons à présent aborder le thème central de ce numéro qui porte sur « La qualité de la dépense publique ». Vous êtes Economiste et Universitaire et avez été Administrateur du FMI pour l'Afrique puis Ministre tchadien de l'Economie et de la Planification du Développement. Pourriez-vous expliquer ce qu'on entend par une dépense publique de qualité ?

**NTY:** Les dépenses publiques sont les dépenses effectuées par l'Etat, en termes de fonctionnement, d'investissements publics, des transferts, de Sécurité, etc, suite à la mobilisation des recettes fiscales et non fiscales autorisées par la loi des finances de l'année.

Ces dépenses sont dites de qualité lorsqu'elles sont régulières et en adéquation avec les besoins réels à satisfaire et les objectifs fixés préalablement. La qualité des dépenses publiques s'apprécie par rapport à son efficacité et aux résultats obtenus, par rapport aux cibles telles que la croissance économique, la réduction de la pauvreté, la création d'emplois, la protection sociale, la couverture sanitaire etc. Il s'agit des dépenses qui par leur nature, sont susceptibles de soutenir la croissance et l'emploi et dont l'impact justifie les moyens mis en œuvre.

L'assainissement des finances publiques doit reposer sur une analyse de l'impact réel des dépenses sur la croissance. Il doit prendre en compte une programmation pluriannuelle des dépenses publiques ainsi qu'une évaluation généralisée des résultats. Les dépenses publiques participent également à la redistribution de la richesse nationale et son efficacité contribue à lutter contre la pauvreté et les vulnérabilités de la population.

Certaines dépenses publiques ont pour effet d'augmenter la capacité de production de l'économie ou contribuent à accroître la productivité du secteur privé. Pour les Economistes, la socialisation des investissements par l'utilisation du budget en capital, permettrait non seulement d'augmenter le volume global d'investissements pour s'attaquer au chômage, mais va dans le sens de la réduction des incertitudes pour une plus grande stabilité de la conjoncture.

Le danger des règles de discipline budgétaire vient du fait qu'elles se focalisent beaucoup plus sur le niveau du déficit et de la dette sans se préoccuper de la structure des dépenses. Or, les récentes théories de la croissance endogène soulignent le rôle essentiel des dépenses publiques dans le processus de croissance de long terme. L'un des critères doit être l'obtention de rendements d'échelle croissants. A cet égard, les dépenses effectuées par les pouvoirs publics sont à l'origine d'externalités positives dont bénéficie la collectivité, et, en premier lieu, les entreprises, et contribuent à renforcer la compétitivité générale



de l'économie nationale.

Dans cette perspective, la politique budgétaire peut contribuer à la croissance, et pour ce faire il faut programmer les dépenses sur plusieurs années et généraliser l'évaluation systématique des résultats. Une approche Qualité de la dépense publique doit reposer de manière rigoureuse sur une vision pluriannuelle comme le Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT sur 3 ou 5 ans) et les Budgets-programmes ainsi que l'exigence permanente d'une évaluation de ses résultats.

Au Tchad le CDMT est élaboré par le Ministère de l'Economie et du Plan et le Budget annuel de l'Etat est élaboré et mise en œuvre par le Ministère des Finances et du Budget. Tous ces dispositifs budgétaires doivent être cohérents entre eux pour garantir une dépense de qualité.

La rigidité de l'approche annuelle de la dépense publique est un facteur d'incertitude, en raison des possibilités limitées de reporter les crédits de dépenses ordinaires d'une année sur l'autre. Cette disposition légale de la loi des finances favorise des gaspillages car en fin d'année, tous les crédits disponibles sont engagés, en dehors de tout critère d'efficacité et de rendement.

La maîtrise des dépenses publiques et l'exigence de qualité nécessite, de réinventer une nouvelle approche de gestion budgétaire axée sur les résultats.

**T.E:** D'après vous, quelle est l'importance de la qualité de la dépense publique dans le développement socioéconomique et qu'est ce qui entrave celle-ci dans nos Etats Africains ?

**NTY:** Dans la plupart des Etats africains, le budget de l'Etat est le principal instrument de politique économique. Les dépenses publiques constituent l'autre variante du budget, représentent un facteur essentiel de la croissance et du développement économique. Elles sont indispensables pour financer les infrastructures, notamment les routes, l'électricité et l'eau. Lorsqu'elles sont bien réalisées, elles permettent de fournir les services de santé et d'éducation nécessaires aux économies modernes avec une meilleure efficacité que le secteur privé ne pourrait le faire.

La hausse régulière des dépenses publiques au cours des 150 dernières années, dans tous les pays, met en valeur le lien solide qui existe entre les dépenses publiques et le développement économique et social. Ces dépenses atteignent aujourd'hui le niveau historique de 40% du produit intérieur brut (PIB) dans les pays de l'OCDE, et sont en augmentation dans les pays en développement. La définition inappropriée des objectifs, la mauvaise compréhension des objectifs, l'utilisation parfois partielle des ressources pour les objets

prévus, la fragilité des mécanismes de suivi et de contrôle, le manque d'expertise et de formation sont autant d'éléments qui entravent l'atteinte des résultats projetés. La chute des cours du pétrole de 2014 et la récession qui en a résulté a conduit certains pays africains à prioriser le rééquilibrage budgétaire au détriment de dotations consacrées au développement. Enfin, les attaques terroristes de la secte Boko Haram ont obligé nos pays membres du Sahel à une réorientation des dépenses plutôt vers la sécurité que vers les secteurs sociaux.

**T.E:** Quelle est votre ambition durant votre mandat en matière de la qualité de la dépense publique dans les 14 pays membres du FAGACE? Existe-il au sein du FAGACE un mécanisme d'accompagnement à la performance en matière de la qualité de la dépense publique ou un mécanisme de sanction vis-à-vis des mauvais élèves ?

**NTY:** J'attache une importance capitale à la gestion des ressources publiques qui doivent être utilisées avec efficacité et efficience pour l'objet auquel elles sont destinées. Les ressources confiées au FAGACE seront gérées sous mon mandat, avec une rigueur stricte pour l'atteinte des résultats visés. Après accord des Instances, j'entends d'ailleurs mettre en place un mécanisme indépendant d'évaluation dont le champ d'action va s'étendre sur tous les aspects de ma propre gestion de l'Institution. C'est un mécanisme qui a fait ses preuves sur d'autres lieux et qui peut être expérimenté en Afrique notamment au niveau des entités en charge de la gestion des ressources publiques. Mon Crédo est le même : Rigueur-Responsabilité-Redevabilité.

**T.E:** Quelle est votre ambition pour le Tchad votre pays durant votre mandat ?

**NTY:** C'est vrai qu'à la base, je suis tchadien. Mais aujourd'hui, je suis un africain au service d'au moins quatorze pays dont je défends les intérêts communs. J'ai des ambitions pour tous ces pays à l'instar du Tchad mon pays et je ne ménagerai aucun effort pour faire du FAGACE une institution plus proche de ses Etats membres, plus présente dans la mise en œuvre de leurs politiques de développement respectives. Plusieurs chantiers seront abordés à travers la garantie, les placements, les conseils, l'assistance et les mises en relation pour des fins diverses. Et je serai là avec mes équipes et celles des entités publiques pour des évaluations périodiques régulières. C'est bien le FAGACE qui est au service des Etats membres et non l'inverse.

Suite à la page 7

## Suite de la page 6

## Interview

**T.C: Tirant leçon de votre expérience de Ministre de l'Economie et de la Planification du Développement du Tchad, quelles recommandations pourriez-vous formuler pour améliorer la qualité de la dépense publique dans votre pays ?**

**NTY:** Comme je l'ai mentionné plus haut, la crise pétrolière de 2014 a eu une incidence significative sur les recettes pétrolières. De plus, les attaques répétées de la secte Boko Haram ont conduit plutôt à une priorisation des dépenses militaires. Ces facteurs ont entravé de manière notable la marge de manœuvre de l'Etat. Des efforts significatifs sont en cours notamment en termes de rééquilibrage budgétaire et rationa-

lisation des dépenses publiques.

En vue d'améliorer la marge de manœuvre budgétaire et augmenter les dépenses publiques dans les secteurs sociaux cruciaux pour le développement socio-économique et la réduction de la pauvreté, le maintien de cette rigueur budgétaire est nécessaire. Il est important également d'augmenter les recettes intérieures, notamment par la mise en place d'un mécanisme qui permet de colleter des recettes fiscales de manière efficace et durable. Enfin, il est essentiel d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services de qualité au public afin d'optimiser leur contribution dans l'amélioration du capital humain, lequel est indispensable

pour une croissance diversifiée.

Le Parlement peut contribuer fortement à l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique. En effet, la procédure budgétaire actuelle ne permet pas d'appréhender la dépense publique en termes d'efficacité. Elle reste enfermée dans une logique privilégiant les dépenses par nature, et non les résultats. Il en résulte une inefficacité des administrations, qui, sous réserve de respecter les règles comptables, n'ont finalement guère de compte à rendre quant à l'efficacité des dépenses effectuées. La période actuelle, marquée par la raréfaction des ressources publiques, nous impose de sortir de changer les règles du

jeu et de paradigme. C'est vers ces deux objectifs que nous devons axer nos réformes sur les finances publiques.

**T.C: Votre mot de la fin Monsieur le Ministre.**

**NTY:** D'abord, remercier les Etats membres du FAGACE pour leur soutien constant et indéfectible aux activités du Fonds. Ensuite remercier nos partenaires notamment les Banques locales, régionales et internationales qui manifestent de plus en plus leur appétence au FAGACE à travers les requêtes d'intervention qu'elles nous adressent. Je voudrais pour terminer les rassurer sur les perspectives de l'institution à travers son nouveau Plan straté-

gique 2021-2025 dont l'élaboration a été participative et inclusive. La mise en œuvre de ce Plan après son adoption par les Instances nous permettra d'embrasser ensemble des chantiers ambitieux pour la prospérité de nos Etats. Je sais aussi compter sur Tchad Eco qui est l'un des rares organismes de presse spécialisés en Economie pour accompagner le FAGACE dans la sensibilisation et la vulgarisation de ce nouveau Plan Stratégique et sa mise en œuvre.

Itw réalisée par Jareth BEAIN

## Interview

**BEDOUMRA Kordjé**

## «(...) Les marchés publics constituent un des plus grands défis de la dépense de qualité (...)»



**Tchad Eco: Bonjour Monsieur le Ministre. Pourriez-vous vous présenter à nos lecteurs ?**

**BEDOUMRA Kordjé:** Je suis BEDOUMRA Kordjé. J'ai un parcours de plus de 35 ans sur les questions de développement. Ici au Tchad j'ai été Ministre du Plan, de l'économie et de la Coopération Internationale ; j'ai été Ministre des Finances et du Budget, et j'ai été par deux fois Secrétaire général de la Présidence de la République. J'ai eu l'honneur, entre 2014-2015, d'avoir été élu Président du Conseil des Gouverneurs de la Banque Mondiale et du FMI et j'ai présidé en conséquence les travaux de leurs assemblées générales en octobre 2015 à Lima au Pérou. L'essentiel de ma carrière a été à La Banque africaine de développement où j'ai assumé toutes les catégories de fonction professionnelle, d'expert au poste de Vice-Président en passant par le poste de Secrétaire Général. Je fais actuellement des prestations de conseils.

**T.E: Tirant les leçons de votre longue expérience très enrichissante que vous venez de nous présenter, qu'appelle-t-on une dépense publique de qualité ? Quelles recommandations pourriez-vous formuler pour améliorer la qualité de la dépense publique au Tchad ?**

**BK:** Votre question comporte deux concepts : la dépense publique et la qualité de cette dépense publique. Il y a une littérature abondante sur la dépense publique, et par contre moins sur la qualité de cette dépense publique. Par dépense publique, on entend l'ensemble des dépenses réalisées par les administrations pu-

bliques : administration centrale, organismes et agences de l'état, et administrations locales. Pour définir le rôle de l'Etat dans la dépense publique, on cite souvent l'économiste américain Richard Musgrave, spécialiste en finances publiques, qui a construit la théorie des trois fonctions : «la dépense publique peut répondre à trois(3) fonctions : une fonction d'allocation des ressources, pour financer les biens et services publics, une fonction de redistribution, pour corriger les inégalités et une fonction de stabilisation macroéconomique, pour lisser les variations cycliques de l'activité». Il n'est pas inutile de rappeler que le financement de la dépense publique est assuré par les recettes publiques (impôts, taxes et autres) et la dette publique.

Le concept de qualité de la dépense publique est assez complexe à mettre en exergue. C'est pourtant une question fondamentale qui touche à la qualité de la gouvernance d'un pays. Elle pose la question de savoir comment s'assurer que la dépense publique soit bien utilisée au mieux pour financer ce qui est considéré comme d'intérêt général. Je voudrais, de mon point de vue, citer les domaines suivants qu'il faut considérer quand on veut parler de dépense publique de qualité.

En premier lieu, il faut noter que l'Etat a pour mission de veiller au financement de l'économie en jouant au mieux son rôle de puissance publique en mieux mobilisant les ressources du secteur privé. C'est ainsi que dans le souci de mieux allouer les ressources publiques à des priorités sociales, sécuritaires et autres, il doit créer les conditions permettant au secteur privé de contribuer au financement du développement du pays. Dans les années 1980, le secteur public était considéré comme coûteux et inefficace. Cela a conduit à des politiques visant à réduire la présence de l'Etat dans beaucoup de domaines. Les conséquences sont une plus grande privatisation partielle ou totale des entreprises publiques dans l'espoir d'une meilleure performance. Les services marchands sont en général financés par le secteur privé ayant une logique d'entreprises avec un souci de rentabilité et de profit associé à la satisfaction des besoins du consommateur. En fait, face aux réalités économiques et des contextes donnés des pays, les Gouvernements décident ce qui convient en fonction de leurs intérêts. Ainsi, lors de la crise financière

de 2008, les pays développés ont dépensé massivement de l'argent public pour sauver des banques privées et relancer l'économie. C'est dire qu'il n'y a pas de religion dans ce domaine, mais une analyse sérieuse et approfondie de la réalité et des opportunités pour trouver des solutions appropriées, tirant aussi les leçons des autres expériences.

En second lieu, il y a lieu de préciser que la qualité de la dépense doit être étroitement liée au meilleur choix de la priorité à financer. En effet, les pays sont souvent confrontés aux choix stratégiques à financer et devront faire le bon choix pour l'avenir des populations. Les dépenses publiques servent à financer les salaires des agents de l'Etat, à acquérir des biens et services, à réaliser des investissements, à payer des dettes, à assurer des subventions et transferts. Toutes ces composantes doivent être analysées et évaluées pour orienter les allocations de ressources vers le développement durable du pays. Les dépenses devront conduire à l'épanouissement du bien-être des citoyens et à générer des richesses à court, moyen et long terme pour le pays. Ainsi par exemple, vu l'importance et le préalable du capital humain dans le développement d'un pays comme le Tchad, la dépense publique pour son développement durable et son avenir devra certainement et nécessairement rester une dépense de qualité indiscutable.

Troisièmement, les marchés publics constituent un des plus grands défis de la dépense de qualité. Une école surfacturée trois à quatre fois par rapport au prix du marché signifie trois à quatre fois moins d'enfants éduqués. Un projet de construction d'une école qui met dix ans avant de se réaliser au lieu des cinq ans prévus, c'est une génération d'enfants sacrifiés. Des projets d'infrastructures mal réalisés qui durent deux à trois fois moins que prévu, ce sont des dépenses publiques de remplacement ou de grandes réparations perdues plusieurs fois lors de la durée de vie de cette infrastructure. Quand vous cumulez les dépenses perdues pour le public dû à la surfacturation, le retard de réalisation des projets et les malfaçons, vous voyez aisément l'importance du désastre. Ceci concerne tous les autres domaines de la vie publique. Assurer une dépense de qualité c'est assurer une dépense dans la transparence et débarrassée de la gangrène de la corruption multiforme. C'est incontestablement le domaine où la mauvaise qualité de la dépense publique affecte gravement le développement du pays et le bien-être des citoyens.

En dernier lieu, les dépenses publiques, pour rester de qualité, devront être en adéquation avec les recettes publiques, et respecter les règles de déficits et de dettes publiques. Les services de la dette de l'Etat pour financer le déficit du budget général devront être soutenables à court, moyen et long terme. La maîtrise de la dette publique reste une

composante majeure de la dépense publique de qualité. Elle touche le présent mais également les générations futures.

Ainsi, pour conclure, la dépense publique de qualité repose sur une claire vision développement et la bonne gouvernance économique et financière. Les dépenses publiques devraient viser à satisfaire les objectifs clairement définis avec des indicateurs de performance. Une dépense publique de qualité doit concourir à l'allocation optimale des ressources, en conformité avec les grandes politiques publiques, les priorités nationales, des prestations des services publics efficaces avec des indicateurs concrets à atteindre. Le budget devrait être l'instrument par lequel un Etat ou une collectivité territoriale met en œuvre son programme politique. Les discussions budgétaires qui conduisent à l'élaboration du budget, doivent être faites de façon à s'assurer que les dépenses prévues répondent aux exigences d'efficience et d'efficacité des actions gouvernementales. La société quant à elle devra veiller à ce que les institutions en charge du contrôle de la dépense (Parlement, Cour des comptes, Inspections publiques, sociétés civiles, bénéficiaires, etc.) jouent efficacement leur rôle de garant de la bonne dépense publique.

**T.E: Pouvez-vous nous décrire les procédures budgétaires (les pratiques et procédures budgétaires) au Tchad et d'en faire une analyse des forces et faiblesses ?**

**BK:** De façon générale, les pratiques et procédures budgétaires concernent les différents aspects du cycle budgétaire: 1) les calendriers des processus budgétaires, qui comprennent la manière dont est structuré le processus budgétaire, du commencement de la formulation budgétaire par l'Exécutif à la publication des comptes audités par les Institutions Constitutionnelles de contrôle ; 2) le processus de formulation du budget, c'est à dire la manière dont les rôles et les responsabilités sont attribués dans le processus de formulation budgétaire; 3) le rôle de Parlement dans le processus budgétaire; 4) l'exécution du budget, c'est-à-dire les règles et les procédures essentielles qui guident la mise en œuvre du budget et qui permettent de déterminer le degré d'ajustement du budget au cours de l'année fiscale. 5) la transparence fiscale, qui permet de réunir les preuves concernant la couverture, le respect des délais, et la mise à disposition du public des informations budgétaires ; 7) la gestion de l'aide qui permet de connaître les institutions, les politiques et les flux d'informations sur lesquelles le gouvernement s'appuie pour gérer l'aide internationale.

Suite à la page 8

## Suite de la page 7

Dans le cas du Tchad, le cycle budgétaire est jusqu'à ce jour encadré par l'arrêté n°642/PR/PM/2015 du 02 février 2015, instituant un calendrier pour la préparation et l'élaboration du budget général de l'Etat. Cet arrêté qui s'inspire de la Loi Organique Relative aux Lois de Finances (LOLF) de 2014, fixe au début du mois de février le lancement de la préparation du budget de l'Etat, et le dépôt du projet de budget général et ses documents annexes à l'Assemblée Nationale au plus tard la veille de l'ouverture de la deuxième session ordinaire, initialement prévu au 05 Octobre de chaque année par l'ancienne constitution. La nouvelle Constitution a ramené cette date au cinq (05) Septembre. Après le vote de l'Assemblée Nationale, le budget doit être promulgué au plus tard le 31 Décembre.

Dans la pratique, nul n'ignore que les différents calendriers budgétaires sont rarement respectés au Tchad comme dans de nombreux pays africains fragiles. Sur les autres aspects des procédures budgétaires, il est évident que de nombreux efforts restent à accomplir notamment la faible participation des sectoriels dans la formulation et l'exécution du budget, le retard dans la production des lois de règlement (la dernière date de l'année 2013) sensées justifier l'exécution des budgets de l'Etat, la lenteur dans la mise en œuvre des directives communautaires et nationales en matière de transparence budgétaire.

**T.E: D'après vous qu'est-ce qui pourrait expliquer la faible qualité de la dépense publique au Tchad?**

**BK:** A mon avis, nous disposons de peu d'éléments pour répondre de manière argumentée et tranchée à la question de la faible qualité de la dépense publique au Tchad. Des études devraient être menées dans ce sens, tenant compte des domaines que j'ai évoqués en réponse à votre question sur la définition de la qualité de la dépense publique. La corruption par exemple est reconnue ouvertement comme certainement le plus grand mal, sinon un des plus grands maux dénoncés par tous, à commencer par le Président de la République. Il serait intéressant par exemple de conduire une étude sur les marchés publics des cinq dernières années pour apprécier la qualité de la dépense. En plus de la corruption, c'est aussi le manque d'un dispositif institutionnel d'orientation et de maturation des projets d'investissements publics.

Le faible niveau des ressources humaines pousse forcément à s'interroger sur la qualité de la dépense publique. En outre, la qualité de la gestion des ressources publiques en général est une condition forte de l'efficacité des dépenses. Ceci signifie que le niveau des ressources doit respecter une série de principes de gestion budgétaire saine.

La difficulté de veiller aux dépenses publiques de qualité dans un pays comme le Tchad est certainement compliquée avec le contexte d'insécurité et les difficultés de prévisions liées aux recettes pétrolières volatiles. La crise économique et financière pèse inévitablement sur le niveau et la qualité des dépenses publiques, avec la baisse du PIB et les mesures à prendre pour relancer l'économie. Dans un contexte où l'opinion n'a pas confiance à l'Administration surtout du fait d'une corruption généralisée, il est difficile de bâtir un consensus pour sacrifier cer-

taines dépenses.

En principe, la mise en œuvre effective de la Loi Organique Relative aux Lois de Finances (LOLF) de 2014 doit permettre de concrétiser la logique de performance et conduire le Gouvernement tchadien à une gestion publique orientée vers les résultats, dans laquelle le calcul de coût et d'efficacité prendra une part croissante.

**T.E: Plusieurs réformes ont été entreprises pour assurer la qualité de la dépense publique au Tchad. Pouvez-vous nous présenter une vue synoptique de votre expérience dans ce domaine, quand vous étiez Ministre des Finances et du Budget, et quels étaient à votre époque et probablement encore aujourd'hui les principaux goulots d'étranglements?**

**BK:** Des réformes structurelles sont initiées pour refonder globalement la gestion du secteur public, et à cet effet, l'amélioration de la dépense publique n'en est qu'une des conséquences. C'est un processus qui s'inscrit dans la durée. En ce qui concerne la réforme des finances publiques au Tchad, il faut noter que les premières expériences en la matière datent pratiquement de 2003, et elles continuent à ce jour.

Pour répondre spécifiquement à votre question, à travers notre passage au niveau du ministère des finances et du budget d'octobre 2014 à août 2015, nous avons conduit plusieurs chantiers et traduit dans les faits des réformes importantes des finances publiques. Je peux citer les cas suivants :

- La conduite du Tchad à l'atteinte du point d'achèvement des pays pauvres très endettés (PPT), qui a permis une réduction partielle de la dette et l'accord d'un programme avec le FMI pour la Facilité Elargie de Crédit (FEC);

- La transposition dans les lois nationales de cinq (5) directives de la CEMAC en matière de gestion des finances publiques, dont la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), qui a introduit le budget programme ;

- La mise en œuvre de la LOLF à travers la production de nombreux documents budgétaires (TOFE, CBMT, CDMT etc.) et le renforcement des capacités des acteurs de l'administration publique au passage du budget de moyen au budget programme ;

- L'informatisation du circuit de la dépense par l'instauration effective du CID (Circuit intégré de la dépense) et du SYGASPE (Solde) ;

- L'élaboration et la soumission au Parlement des lois de règlements des années 2003 à 2013. Ces lois de Règlements n'étaient pas produites depuis 2003; il s'agissait de régulariser la situation et d'être à jour pour les années suivantes;

- Initiation et démarrage des activités visant à la création d'un fonds souverain et à l'évaluation du portefeuille de l'Etat.

Les difficultés sont réelles et sont souvent imputables à beaucoup d'éléments : la faiblesse des ressources humaines, le retard dans l'utilisation des TICs, l'obstacle de l'énergie, la corruption, l'absence de la culture de « rendre compte », etc... tels sont quelques goulots qui pourraient s'ajouter à biens d'autres que nous ne pouvons tous citer.

**T.E: Il existe des institutions telles que l'Inspection Générale des Finances (IGF), l'Inspection Générale d'Etat (IGE), la Chambre des Comptes de la Cour Suprême qui**

**ont pour mission de garantir la bonne utilisation de ressources publiques. Pourtant, on constate que les dépenses publiques ont un impact modéré sur les indicateurs de développement social. Comment expliquer cette situation?**

**BK:** Les institutions de contrôles que vous citez ont pour mission principale de s'assurer du bon emploi de l'argent public et d'en informer les décideurs et les citoyens. Elles ne font pas le choix des objectifs et des indicateurs.

Le développement social est un projet politique du Gouvernement qui fixe les objectifs et les indicateurs qui vont avec : l'emploi, l'éducation, la santé, le logement, l'alimentation, etc. Ceci implique un investissement précis sur la population, et des allocations de ressources appropriées, un programme de mise en œuvre, des mécanismes de suivi des indicateurs de performance, etc. Il faudrait donc veiller aux dépenses publiques de qualité pour atteindre ces objectifs.

La clarté des objectifs et des performances à atteindre et leur transparence, sont des préalables pour permettre aux institutions de contrôles d'en évaluer la mise en œuvre et d'analyser l'utilisation optimale des ressources allouées. La pratique de contrôle des finances publiques est connue, et il y a des standards internationaux à respecter. Un des aspects importants est la transparence, car il s'agit des ressources publiques (à travers l'accès par le public à l'information financière, budgétaire et économique).

Il y a certainement un besoin de travail analytique par rapport aux dépenses de qualité pour mieux apprécier la non-réalisation des objectifs de développement social. L'indice du développement humain où le Tchad est classé parmi les derniers pays au monde montre effectivement que le développement social est réellement en retard et cela est très préoccupant.

**T.E: Le manque d'équité des dépenses publiques explique les disparités géographiques et de genre. Comment assurer l'équité des dépenses publiques ?**

**BK:** L'équité dans la dépense publique assure une allocation des ressources de façon impartiale et juste entre les citoyens. Elle permet d'assurer à chaque citoyen son « dû ». Elle repose sur l'investissement impartial sur les populations. Les citoyens devront avoir le sentiment de partage équitable des richesses du pays. C'est pourquoi l'accès aux services sociaux de base : éducation, santé, alimentation, emploi, etc., devra être assuré par l'Etat pour l'ensemble des citoyens, individuellement et collectivement, de façon équitable, quels qu'ils soient, où qu'ils soient. Les indicateurs devraient reposer sur le taux d'accès des populations aux services et les objectifs visant à les améliorer. L'équité dans les dépenses publiques est un facteur important pour la paix, l'unité et la cohésion d'un peuple. Au Tchad, nous avons la chance d'avoir un instrument public qui peut servir de base, à savoir l'« Enquête sur les Conditions de vie des ménages et la Pauvreté au Tchad (ECOSIT) ».

Il faudrait certainement, si nécessaire, dans un débat transparent et dans l'intérêt national, des programmes spécifiques pour corriger certaines disparités, et éliminer les frustrations d'une partie entière des



populations qui peuvent se sentir délaissées, et les frustrations cumulées finissent souvent par avoir des conséquences souvent non maîtrisables. Ainsi le budget devra être formulé avec cette vision, y compris les mesures spécifiques et explicites visant à corriger les disparités de genre.

L'équité du genre dans les dépenses publiques, tout comme l'équité intergénérationnelle, reste un maillon incontournable pour booster le développement durable d'un pays. La dépense sur les questions de genre comporte plusieurs dimensions. Cela exige la réalisation des priorités d'investissements dans les domaines clés des ressources humaines, à savoir : la nutrition, les services de santé et de protection sociale, l'éducation de qualité, les apprentissages et compétences pour favoriser le développement du capital humain. Ceci permettra de mieux préparer les jeunes générations à assurer avec détermination la parité à tous les postes comme souhaitée. La femme tchadienne étant en majorité en zone rurale, l'Etat devra, de façon volontaire et sans équivoque, libérer la femme rurale pour réellement lui assurer son autonomie, valoriser ses efforts, et créer ainsi les conditions de l'égalité en zones rurales. Pour cela, il faudra investir en priorité et en urgence pour supprimer les corvées archaïques qui occupent le temps, l'énergie et la santé de la femme rurale et l'empêchent de se consacrer à son éducation et à la création de sa richesse par son activité économique :

- Il s'agit de mettre fin à la corvée de recherche d'eau en rendant l'eau disponible, en quantité et qualité suffisantes, dans tous les villages, à tous les ménages ;

- faciliter les moyens de transports pour l'accès aux marchés en supprimant les transports longs et pénibles des marchandises sur la tête ou sur le dos, comme on le constate le long des routes rurales et nationales ;

- assurer l'accès au foncier agricole et à l'eau pour l'irrigation ;

- faciliter l'accès et l'utilisation des moulins et autres équipements pour les transformations primaires des denrées alimentaires.

Réaliser ces investissements n'est pas une charité à l'égard des femmes rurales. Il ne s'agit pas de réalisation ponctuelle, sélective, ou de projet pilote sans lendemain. Il s'agit d'aider toutes les femmes de tous les villages du pays, dans un processus global à court et moyen

termes pour supprimer définitivement ces obstacles. L'accès des filles à l'école dépend fortement de la levée de ces obstacles, en plus de la disponibilité des écoles. La mobilisation des ressources dépend de la priorité qui y sera accordée par tous les acteurs : l'Etat qui doit assurer le leadership, le secteur privé, les partenaires extérieurs, toute la société dans son ensemble. A coup sûr ce sont certainement ces dépenses qui peuvent être indiscutablement qualifiées de qualité pour accroître les chances d'assurer l'équité globale du genre.

**T.E: La crise économique résultant des chocs pétroliers et sécuritaire a entraîné l'arrêt de l'ensemble des travaux dans le secteur des infrastructures. Quel est l'impact de cette situation sur les dépenses publiques et sur le secteur privé ?**

**BK:** Les chantiers des infrastructures contribuent pour beaucoup dans le niveau élevé des arriérés internes de l'Etat, dû à la baisse brutale des recettes pétrolières. La question est de savoir si le niveau de ces arriérés reflètent vraiment la réalité des réalisations. Ces dépenses sont-elles de qualité ? Ces cas de marchés publics, bien diagnostiqués et analysés, peuvent illustrer justement l'absence de qualité des dépenses publiques. C'est à juste titre que l'Etat et ses partenaires procèdent à l'audit de ces arriérés et les résultats sont attendus. Avec l'arrêt des chantiers les entreprises privées concernées, qui pour un grand nombre ne vivent que des marchés publics, sont en situation très difficiles, et l'impact social est important avec les pertes d'emploi.

**T.E: Votre mot de la fin Monsieur le Ministre.**

**BK:** Je voudrais remercier votre journal et féliciter toute son équipe qui a su, dans des conditions difficiles, surmonter des difficultés pour promouvoir la réflexion et la pensée sur des questions de développement de notre pays. Le travail de réflexion sur des questions économiques, sociales, et de développement en général que vous faites contribue certainement à éclairer les acteurs de notre société, dans un pays où la culture de débats intellectuels, publics, libres et contradictoires sur les questions de développement et de société sont plutôt rares. Ces débats sont pourtant nécessaires pour faire avancer toute société.

Itw réalisée par Jareth BEAIN

# Efficacité des dépenses publiques

Une dépense publique par définition est l'acte par lequel l'Etat ou l'organisme public se libère de son obligation de paiement vis-à-vis de son créancier. Le Tchad, ayant emprunté la voie de réformes des finances publiques, s'est doté d'une Loi Organique relative aux Lois de Finances appelée LOLF, promulguée le 18 Février 2014. La LOLF qui fait office d'une nouvelle constitution financière, a un simple principe de base : la nécessité de la dépense doit être examinée en fonction des objectifs précis assignés aux politiques publiques. Ces objectifs sont définis dans des Projets Annuels de Performance (PAP) et mesurés ex-post à l'aide d'indicateurs dans des Rapports Annuels de Performance (RAP).



Le PAP et le RAP sont des outils d'évaluation axés sur les résultats et la transparence. L'effort budgétaire s'étend tout au long de l'année afin de rendre plus efficace les dépenses publiques. La LOLF qui prévoit tous ces mécanismes intervient pour asseoir la culture de résultats à tous les niveaux afin de rendre efficace les dépenses de l'Etat. Le PAP accompagne la loi de finances initiale et le RAP est joint à la Loi de Règlement pour être mis en discussion devant l'Assemblée Nationale à l'effet, constater les résultats de l'exercice budgétaire de l'année N-1 et apprécier l'efficacité de l'action publique, au-delà, le bon emploi des deniers publics.

## Pourquoi recherche-t-on l'efficacité des dépenses publiques au Tchad ?

En principe si les dépenses publiques sont effectuées efficacement, les fonds décaissés profiteraient bien à la collectivité, la pauvreté serait réduite au Tchad, tout le monde trouverait son compte et le pays irait de l'avant sur son sentier de développement et du progrès socio-économique. Au Tchad, parfois la réalité est toute contraire. Cet objectif tant recherché reste encore loin et beaucoup des efforts doivent se faire. Ce qui motive bon nombre des acteurs publics tchadiens c'est l'enrichissement personnel au détriment de la nation. On oublie que notre pays se positionne en queue de peloton dans la plupart des indicateurs internationaux de gouvernance comparativement à la moyenne des pays d'Afrique au Sud du Sahara et reste dominé par la pauvreté et des fortes inégalités sociales avec un chômage galopant. Selon la Banque Mondiale, le taux de pauvreté au Tchad devrait augmenter à 39,8% en 2019 et donc probablement 6,3 millions de pauvres en 2020, plus de la moitié de la population tchadienne par rapport au recensement de la population de 2011. Ce qui veut dire que malgré les efforts du gouvernement pour réduire la pauvreté au

Tchad, l'efficacité des dépenses publiques reste encore très limitée. Beaucoup des facteurs minent cette efficacité. L'un des facteurs qui rend inefficace les dépenses publiques au Tchad c'est la corruption. Selon Transparency International, le Tchad occupe la 165ème place mondiale sur 180 pays par rapport à l'indice de perception de la corruption dans le monde en 2018. Donc, la corruption au Tchad a un impact négatif sur les résultats de politiques publiques. Avec la corruption, l'octroi des marchés publics ne se fait pas dans le respect des règles des marchés publics. Les conséquences sont les mauvaises qualités des prestations publiques, les routes mal bitumées et peu durables avec des coûts extrêmement élevés, des édifices publics construits sans le respect de l'art à des coûts exorbitants avec l'aide des contrôleurs qui produisent des faux rapports, des services faits certifiés avec complaisance, etc. L'autre facteur important et non des moindres est celui du vol et de détournements des fonds publics. Le vol et le détournement des deniers publics impactent négativement sur les résultats budgétaires que ce soit en ressources ou en dépenses. Avec le détournement, les fonds publics décaissés, qu'ils soient d'origine intérieure ou extérieure, ne vont pas entièrement dans la réalisation des projets et programmes publics attendus. Résultats : des projets et programmes non réalisés ou réalisés à moitié, des projets arrêtés, des projets réalisés sur papier sans existence réelle sur le terrain, des salaires payés en doublon voire plus ou des salaires payés pour des personnes décédées ou fictives. Qui sait encore si on a des centaines ou des milliers de matricules fictifs créés au sein du fichier de la solde de l'Etat comme le cas récemment détecté au Cameroun.

## Sur la base de quoi peut-on justifier l'efficacité des dépenses publiques ?

L'efficacité des dépenses publiques peut être garantie par les différents mécanismes

légaux de contrôle, par la culture de responsabilité et le changement de mentalité, et donc par l'action objective, transparente et performante dans la procédure d'exécution du budget de l'Etat. Si ces mécanismes sont bien mis en place et utilisés efficacement, nous pouvons apprécier si les projets publics prévus ont été réalisés et avec quel niveau de dépense par projet et comparer ces résultats avec les dépenses prévues et effectuées pour réaliser ces différents projets et programmes publics. Les dépenses publiques sont efficaces lorsqu'elles sont portées vers les projets de développement, porteurs de croissance économique enrichissante et du bien-être social. Elles le sont également si elles sont réalisées conformément aux principes et valeurs républicaines et si elles tiennent compte de la génération future. Dans ce cadre, on paierait, avec des fonds publics, des fonctionnaires et agents de l'Etat recrutés sur la base des critères objectifs qui se mettent résolument et efficacement au service du développement véritable de la nation. L'efficacité des dépenses publiques se voit à travers la liquidation. La certification du service fait doit se faire correctement et non avec légèreté sinon c'est le détournement des fonds publics. La surfacturation par exemple ne peut pas constituer un motif de rejet pour le comptable public. La vérification du service fait chez le comptable est une vérification sur pièces, elle ne peut pas totalement garantir l'efficacité des dépenses publiques au seul motif que certains tchadiens sont des spécialistes en technique de détournement des deniers publics que des spécialistes de technique de bonne gestion. La liquidation des dépenses publiques doit éviter des éléphants blancs, la mal façon de la liquidation ; elle doit éviter de désamorcer le processus de développement et de dilapider les fonds publics en acceptant de faire la liquidation par complaisance ou par légèreté.

## Comment rendre les dépenses publiques efficaces au Tchad ?

Eh bien, les dépenses publiques peuvent être rendues plus efficaces dans leur objectif de réduction de la pauvreté par une meilleure qualité institutionnelle. La bonne gouvernance devrait permettre en l'occurrence un meilleur ciblage des dépenses par le biais de la participation des différents acteurs non étatiques à l'élaboration du budget. Le budget de l'Etat devant ainsi représenter ses priorités en matière de développement avec la prise en compte des besoins de la population. Par la responsabilisation des acteurs, toutes les entités qui participent à l'exécution du budget au niveau local comme national doivent être en mesure de rendre compte des différentes actions qu'ils ont menées car ils gèrent au nom de la collectivité. La transparence devrait permettre un accès pour tous à ces différentes informations. Ainsi tous les acteurs étatiques ou non que ce soit l'Assemblée Nationale, la Chambre des comptes, la société civile, devraient être en mesure d'assurer le contrôle du budget grâce à cette diffusion de l'information. Elle devrait permettre aussi un contrôle et une supervision plus pointue des actions de l'Etat et de ses agents sur le territoire. Et l'assurance d'un haut degré d'indépendance de l'Etat à l'égard des différents lobbies en présence jouerait clairement en faveur d'un

effet positif sur la réduction du niveau de la pauvreté et l'efficacité des dépenses publiques au Tchad. La bonne gouvernance peut ainsi être appréhendée comme un facteur d'efficacité des dépenses publiques où les différents acteurs politiques rendent compte de leurs actes. Pour une efficacité des dépenses publiques au Tchad, les ordonnateurs et les administrateurs de crédits ouverts, les contrôleurs financiers, les comptables publics, tous doivent développer une culture de responsabilité et de rendre compte de la gestion saine et transparente des fonds publics. Au début, que les administrateurs de crédits soient à mesure de dire que nous avons telle politique publique, nous voulons tel moyen pour sa réalisation et à la fin, qu'ils soient aussi capables de rendre compte qu'avec tel moyen pour telle politique publique, voici tel résultat que nous avons produit. Ils doivent justifier leurs dépenses publiques au premier franc décaissé. Si chaque administrateur a dans son esprit qu'il n'a à rendre compte à personne, qu'il peut faire ce qu'il veut de ses autorisations budgétaires, alors on observera toujours des dérives de gestion et par conséquent, il sera difficile d'apprécier l'efficacité des dépenses publiques. Un prix de bonne gestion doit être décerné aux administrateurs qui ont assuré une gestion saine et efficace de leurs crédits budgétaires et, éventuellement des mesures de sanction proportionnelle pour les mauvais gestionnaires. Nous ne devons pas perdre de vue et pour le rappeler, la culture de performance qui permet de mesurer l'efficacité des finances publiques et voir si on met plus ou peu des moyens pour réaliser nos objectifs. Nous devons : renforcer le contrôle à priori, pendant et à posteriori sur toute la chaîne de la dépense publique (engagement, liquidation, ordonnancement et paiement) en respect de la discipline et du plan budgétaire, assurer un contrôle efficace de la Loi de Règlement par l'Assemblée Nationale pour constater les résultats de l'exécution budgétaire par rapport aux prévisions des autorisations budgétaires et nous améliorer pour des résultats futurs, effectuer un contrôle efficace sur les terrains pour constater de visu la réalité effective de la dépense publique, comparer le PAP et RAP et après contrôle de terrains pour constater l'efficacité de la dépense publique. Sinon le seul fait d'avoir payé une dépense publique sur la base de la conformité en respect du principe de la régularité sur pièces ne garantit pas que les dépenses publiques soient efficaces, car les pièces peuvent être régulières en la forme or c'est du faux caché et des éléphants blancs qui existent. En fin, nous devons aussi évaluer le rendement des fonctionnaires et agents de l'Etat à tous les niveaux de services publics pour juger de l'efficacité des dépenses de l'Etat et, éviter que l'efficacité des dépenses publiques au Tchad ne restent que sur papiers.

En somme, la transparence et la culture de rendre compte sont gages d'efficacité des dépenses publiques. Aussi, faut-il poser la question de savoir si l'efficacité des dépenses publiques pour réduire la pauvreté au Tchad est-elle conditionnée par la bonne gouvernance et le changement de mentalité ?

VITTIO HASSIA

# La lutte de la société civile tchadienne pour la promotion de la qualité des dépenses publiques et la bonne gouvernance locale

La contribution des acteurs de la société civile à la promotion de la qualité des dépenses publiques au Tchad n'est point à démontrer depuis l'avènement du pétrole jusqu'à nos jours. De nombreuses organisations de la société civile mènent des activités en faveur de la qualité des dépenses publiques



Les organisations de la société civile et les syndicats au Tchad ont toujours été au-devant de la lutte contre la corruption.

Les associations de droits de l'homme avec à leur tête le collectif des ADH, droits de l'homme sans frontières et autres n'ont jamais hésité à dénoncer sous toutes leurs formes et dans tous les angles les actes de corruption au Tchad.

Les organisations syndicales quant à elles et l'union des syndicats du Tchad en particulier, se sont distinguées, à travers les manifestations des fêtes de travail, dans les dénonciations des actes de corruption.

D'autres personnalités civiles, des universitaires-chercheurs, des personnes ressources et des intellectuels ainsi que les médias non partisans ont, à leurs manières, contribué à exiger des pouvoirs publics la transparence dans la gestion des ressources nationales et la bonne gouvernance. Les parlementaires tchadiens, à travers leur cellule de réseau africain des parlementaires pour la lutte contre la corruption n'ont pas été du reste.

Cependant, un travail remarquablement scientifique a été fait par un bureau d'études appelé Groupe de Recherches Alternatives et de Monitoring du Projet Pétrole Tchad-Cameroun (GRAMP/TC), allié et partenaire des organisations de la société civile. Il s'agissait de former les représentants des populations sur les techniques de suivi budgétaire et il en était suivi la mise en place des structures appropriées dans les circonscriptions administratives élies.

Les organisations de la société civile tchadienne avaient massivement adhéré à cette démarche et plus particulièrement celles du Réseau de la Société Civile, à savoir la Commission Permanente Pétrole de Njaména CPPN (regroupant 24 organisations dont 2 centrales syndicales, 6 ADH, 5 réseaux locaux, 9 ONGs, 2 associations), la Commission Per-

manente Pétrole Locale CPPL, le Réseau de Suivi des Activités Pétrolières dans le Moyen Chari RESAP/MC et le Réseau des Organisations de la Société Civile du Logone Oriental ROSC-LO.

**Les actions menées par les OSC tchadiennes en matière de suivi budgétaire et suivi des investissements publics**

**Démarches judiciaires et légalistes de la société civile tchadienne**

Lors de la rencontre de BEBIDJA en Avril 1998 sur les conditions des parties prenantes au méga projet de la construction du pipe - line TCHAD - CAMEROUN (Etat Tchadien - Banque Mondiale Esso et Société civile), la société civile tchadienne avait posé comme conditions, entre autres, la création d'un organe autonome chargé de la gestion des revenus pétroliers. Ladite proposition avait requis l'assentiment de l'ensemble des parties et au premier chef, le Président de la République, Chef de l'Etat qui l'entérinera par promulgation de la Loi n°001/PR/99 du 11 janvier 1999, portant Gestion des Revenus Pétroliers ; modifiée et qui a donné la Loi n°016/PR/2000, portant modification de la Loi n°001/PR/99 du 11 janvier 1999 portant Gestion des Revenus Pétroliers.

Le souci de la bonne gestion et du contrôle des dépenses avait guidé l'ensemble des acteurs parties prenantes. Ces lois qui ont permis la création du Collège de Contrôle et de Surveillance des Revenus Pétroliers (CCSRP) avaient fait la fierté de toute la population tchadienne mais plus particulièrement celle des responsables des organisations de la société civile qui ont vanté et disséminé ces textes de lois dans sous-région de l'Afrique centrale et à travers le monde.

Contre toute attente, la loi n°002/PR/2006, portant amendement de la Loi n°001/PR/99 du 11 janvier 1999 portant Gestion des Revenus Pétroliers et la Loi n° 016/PR/2000 du 18 août 2000 est promulguée, supprimant ainsi les re-

venus pour les générations futures et élargissant la liste des Ministères prioritaires.

En septembre 2006, le GRAMP/TC a organisé, dans le cadre de ses activités de l'Observatoire de la Gestion des Ressources Publiques (OGRP), un Forum national sur le budget de l'Etat ayant regroupé une centaine de participants dont les directeurs généraux et chefs de services, quelques ministères prioritaires, des délégations régionales du ministère de finances et des secteurs prioritaires, des hauts cadres des institutions de contrôle, les élus du peuple, etc.

Placé sous le haut patronage du Premier Ministre, Chef du Gouvernement, le forum a offert l'opportunité de discuter sur les différents thèmes notamment, l'élaboration des avant-projets de budget par les ministères de l'éducation nationale et de l'action sociale, le rôle du ministère de finances dans les phases d'élaboration et d'adoption du budget : cadrage macroéconomique, mécanismes d'allocation des ressources et conférences budgétaires, le Rôle du Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières (CCSRP) dans le processus budgétaire au Tchad, le Rôle de l'Assemblée Nationale dans les phases d'élaboration et d'approbation, d'exécution et de contrôle du Budget, le rôle du ministère de finances dans les phases d'exécution et de contrôle du budget, le Système de Suivi des Dépenses jusqu'à Destination (SSDD), le processus de suivi et de contrôle budgétaire par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême (les comptes administratifs et les comptes de gestion), le processus de suivi et de contrôle budgétaire par le Ministère d'Etat chargé de la Moralisation, le Rôle des citoyens dans les phases d'élaboration et d'approbation du Budget, quel partenariat entre les différents acteurs dans les différentes phases du budget au Tchad ?

Six (6)ans après, le GAMP/TC réitère l'exercice autour de la thématique suivante : « *Gouvernance des ressources publiques, le Budget de l'Etat et des Collectivités Territoriales Décentralisées* »

Les raisons et le processus des suivis budgétaires dans le contexte de la Gouvernance des ressources publiques, le Budget de l'Etat et des Collectivités Territoriales Décentralisées.

- L'organisation d'un forum adapté au nouveau contexte

L'objectif de ce forum est de renouveler le débat sur les grands défis de la gestion des ressources nationales, la transparence budgétaire et la bonne gouvernance ainsi que l'obligation de rendre compte des gestionnaires publics. Il s'agit de mettre en évidence les principaux problèmes qu'ils suscitent en vue de proposer des pistes de solutions pour améliorer la transparence et la gouvernance économique et sociale dans l'optique de la lutte

**Peugonba Garka Boukinebe est le Secrétaire Exécutif de l'Association Agir pour le Progrès Collectif (APC), Directeur Général du Centre d'Etudes, de Recherches et de Formation en Environnement de la Promotion de la Prévention des Risques Professionnels.**

contre la pauvreté.

Il s'agit d'offrir une occasion à une centaine de personnes à savoir, les principaux partenaires et responsables nationaux dont les Ministres, Députés, Directeurs généraux des ministères, Secrétaires Généraux des ministères et des communes, Directeurs Généraux des grandes institutions ayant des budgets autonomes, etc., intéressés par les questions de transparence et de gouvernance responsable au Tchad de discuter et formuler des alternatives aux maux qui gangrènent la bonne gouvernance économique et sociale du pays.

**De manière spécifique, il a s'agit de :**

- Prolonger le débat sur la démocratisation du processus de budgétisation, l'exécution et le contrôle du budget public impliquant les différents organes de contrôle de l'Etat ;

- Examiner les grands enjeux, les défis et contraintes de la transparence et la bonne gouvernance des ressources publiques au Tchad

- Questionner les objectifs de la budgétisation actuelle en lien avec les politiques et programmes ainsi que l'arbitrage entre objectifs politiques et priorités des populations ;

- Faire un état des lieux des pratiques actuelles de budgétisation et leurs implications pour la bonne gouvernance budgétaire au Tchad ;

- Analyser les contraintes et défis liés à l'application du principe de l'obligation de rendre compte et la redevabilité en matière de gestion des ressources nationales

- Analyser les grands défis et les contraintes de la gouvernance budgétaire auxquels font face les différents mécanismes et institutions de contrôle existants ;

- Examiner dans quelle mesure la culture citoyenne et la notion des biens publics peuvent être instaurées au Tchad à travers la meilleure connaissance par les citoyens du Budget public et comment ceux-ci peuvent contribuer à la transparence et la bonne gouvernance dans le processus budgétaire ;

- Susciter l'intérêt du grand public pour la gestion budgétaire et la participation active de la population au contrôle de l'action publique en vue de conduire à une bonne exécution du budget national au 3ème Forum sur la gouvernance des ressources, le budget de l'Etat et des collectivités territoriales décentralisées.

A la fin des travaux dudit Forum, de nombreux cas d'observations ont été relevés à travers des considérations, ce qui a permis aux participants d'adresser des recommandations au Gouvernement, au CCRSP, à l'Assemblée Nationale, aux OSC et enfin aux Partenaires Techniques et Financiers afin d'améliorer la qualité des dépenses publiques au Tchad.

Les différentes actions des organisations de la société civile tchadienne en faveur de la qualité des dépenses publiques et la transparence dans la gestion des biens publics méritent d'être saluées à juste titre. Car ce dynamisme a contribué significativement aujourd'hui à la prise en compte de la société civile dans les interventions de l'Etat. Le budget citoyen intervenu depuis 2016 en est une parfaite illustration.

**PEUGONBA Garka Boukinebe**

**Transport routier :**

## Investir efficacement pour un développement économique et social au Tchad

**383.184.150.333 Fcfa est la somme investie dans les travaux routiers urbains au Tchad de 2006 à 2016, 72.199.580.440 Fcfa est la somme de perte annuelle liée aux accidents au Tchad, alors que les taxes générées par le secteur de transport urbain à N'Djamena sont estimées à moins de 1,5 milliards par an. Le Gouvernement et ses partenaires au développement investissent des milliards de Fcfa dans la construction des infrastructures routières dont l'impact est peu visible. Les chiffres incitent naturellement à une réflexion sur l'efficacité des dépenses publiques dans le secteur des transports au Tchad.**



La dégradation avancée des réseaux viaires, la vétusté du parc automobile, l'inadéquation de la fonction de lissage (relation linéaire de la voirie et croissance du parc automobile), l'insécurité routière, la pollution atmosphérique, sont les principales caractéristiques du transport routier au Tchad. Depuis l'avènement du pétrole, des centaines de milliards de francs Cfa sont investis dans le transport routier. Quel est le mode de fonctionnement du secteur de transport routier ? Comment investir efficacement dans le transport routier pour impulser le développement économique et social au Tchad ? Les réponses à ces questions constituent l'ossature de cette étude.

Le transport est le vecteur essentiel du développement économique et social. Il offre des opportunités aux différentes catégories sociales (les pauvres y compris) de participer et de contribuer aux gains de compétitivité d'un pays. Les infrastructures de transport donnent accès aux emplois, à l'éducation, aux services de santé, à la livraison des biens et services, facilitent les interactions entre les individus. Le transport est fondamentalement un facteur de la croissance économique d'une société.

Les dépenses publiques quant à elles constituent un champ d'intervention macroéconomique très vaste qui met en branle plusieurs approches et stratégies. Elles ne se limitent pas seulement au budget de fonctionnement de l'Etat, elles prennent en compte l'impact qu'à un budget étatique sur le social et l'économique ainsi que le rôle des partenaires dans l'implémentation du processus de développement. Les dépenses publiques sont en réalité les « sommes engagées par l'Etat, la sécurité sociale, les collectivités territoriales, les administrations et tous les organismes qui leurs sont rattachés ». Elles sont regroupées en trois catégories : les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'interventions et les dépenses d'équipement ou d'investissement. Historiquement, elles se résument seulement aux fonctions régaliennes de l'Etat. L'actuelle étude essaie d'analyser l'incidence des investissements dans le secteur de transport routier sur l'économie et le so-

cial au Tchad.

### Quelques chiffres d'investissement dans les infrastructures routières au Tchad

Depuis l'avènement du pétrole (en 2003) le pays de Toumaï a connu une progression considérable des voies revêtues qui améliorent les conditions de transport routier. Dans un pays comme le Tchad où 80% de la population est rurale et vit des activités agropastorales, disposer d'une route est sans doute une solution idoine pour lutter contre la pauvreté et impulser le développement économique et social. La route assure jusqu'à 95% de commerce national et international.

Dans le document stratégique de la réduction de la pauvreté (DSRP) de 2006, la construction des routes faisait partie des priorités du gouvernement. La Banque Islamique pour le Développement (BID) était l'un des partenaires clé qui accompagnait le gouvernement tchadien dans cette politique. La BID a soutenu la construction de la route Massaguet-Massakory sur 68Km à hauteur 10,61 milliards de dollars soit 18% du coût total qui s'élève à 59,68 millions de dollars.

Alors que l'Etat tchadien a contribué à hauteur 49,07 millions de dollars soit 82%. La route Bokoro-Arboutchatak sur une distance de 67km a coûté 62,81 millions de dollars dont la BID a contribué à 17% (10,79 millions de dollars), la Banque arabe pour le développement économique en Afrique a contribué à 20%

(12,59 millions de dollars) et le l'Etat tchadien à 63% (39,43 millions de dollars). La route Pala-Kélo au Sud- Ouest a fait l'objet d'un accord de financement à hauteur de 76 millions d'euro entre la Banque de développement des Etats d'Afrique centrale (BDEAC) et le gouvernement tchadien en 2016. S'ajoute à cela des réseaux routiers bitumés de la capitale vers le sud jusqu'au

corridor du Cameroun. L'aménagement des réseaux routiers urbains s'élève à 383.184.150.333 dans la période allant de 2006 à 2016 selon la direction générale des routes.

Le réseau de transport demeure un secteur macroéconomique au Tchad. Le secteur en lui-même constitue une activité économique, il soutient les activités socioéconomiques urbaines et rurales. La construction, l'entretien courant et périodique efficace des infrastructures de transport recèlent des avantages économiques réels. La productivité devient un sujet au centre de la politique publique dans laquelle le transport joue un rôle vital. « La mobilité soutient l'économie dans une société qui se veut moderne », (Pierre Vetz 2004). Le transport et l'économie constituent un couple inhérent au fonctionnement de la société, les dépenses publiques liées à ceux-ci doivent être faites avec soin. Parce que les coûts sociaux des transports entraînent des dépenses supplémentaires avec des impacts négatifs sur l'économie.

### Les AVP, préjudiciables à l'économie

Le Tchad dispose d'un document de stratégie nationale de la sécurité routière dont l'implémentation reste problématique pour plusieurs raisons. Les accidents des voies publiques (AVP) sont liés aux facteurs humains, à l'état des routes et à la vétusté du parc automobile. Les AVP compromettent l'économie, entretiennent la pauvreté et suscitent le doute sur les investissements colossaux dans ce secteur. Le nombre d'accident dans la capitale va croissant depuis 2011 à 2017.

### Récapitulatif des accidents de circulation à N'Djamena

Année	Nombre d'accident
2011	1194
2012	1596
2013	1722
2016	3016
2017	3227

Source : Cellule statistique/DGTS

Les chiffres contenus dans le tableau ci-haut n'établissent que le profil de la ville. Alors que le Tchad à une spécificité en matière de sécurité routière, qui, statistiquement lui accorde un record incomparable aux autres pays d'Afrique subsaharienne. Selon les données du ministère, les AVP font 2698 victimes par an et 6617 blessés (consulter le site de Tchad infos du 4 décembre 2018) sur l'ensemble du territoire national. Ce qui n'est pas sans conséquences sur l'économie et les investissements.

### Rubrique des pertes liées aux accidents par an

	Rubriques de pertes	Coûts économiques en fcfa
01	Pertes de production liées aux tués	61 228 922 517
02	Pertes de production liées aux blessés	560 857 923
03	Coûts des dégâts matériels (véhicules)	4 730 000 000
04	Coûts des soins médicaux	2 673 200 000
05	Coûts d'intervention et de suivi	3 006 600 000
Total		72 199 580 440

Source : Direction Générale des Transport de Surface, étude diagnostic pour élaboration du DSSRT.

Un modèle de transport organisé, sûr, efficace, compétitif inclusif et durable pourra faciliter une excellente administration des biens et services et rendre l'économie compétitive. Chaque année le Tchad perd 72 199 580 440 Fcfa à la suite des APV. Dépense qui équivaut à au moins 45 salles de classes modernes et plus que le budget de fonctionnement des hôpitaux. Le système de transport compromet ou contribue à la croissance économique selon le leadership. Il est nécessaire de redéfinir les stratégies des dépenses publiques liées au secteur de transport au Tchad afin d'impulser le développement économique et social. Le désenclavement facilite aux paysans l'accès au marché avec les produits agricoles, d'où la célèbre formule de Remy Prud'homme et Didier Michel : Infrastructure=Transport=Echange=Croissance. Le transport et l'économie sont indissociables, les dépenses publiques doivent être faites avec minutie.

**Bienvenu Daldigué**

### Pour aller plus loin.....

Remy prud'homme et Didier Michel, Infrastructure de transport : mobilité et croissance, La documentation française, paris, 2007.

Macardon Jacques et al : Les transports, Paris, Armand Colin 1997

Vetz Pierre : L'économie de toutes les mobilités, in sens du mouvement, modernité et mobilités dans les sociétés urbaines contemporaines, colloque de Cerisy/institut de la ville en mouvement, Paris, 2004.

# La refondation des modalités de préparation et d'exécution du Budget de l'Etat comme gage de transparence et d'efficacité dans la gestion publique

Avant l'avènement de la Loi organique relative aux lois de finances de 2014, le cadre juridique relatif à la gestion budgétaire au Tchad était régi par un ensemble de textes et lois notamment les Constitutions successives de la République du Tchad et l'ordonnance N°11-62 du 11 Mai 1962 relative aux lois de finances, ses textes modificatifs subséquents et d'autres textes réglementaires d'application. Ce dispositif, inspiré du droit budgétaire français intègre également les engagements pris par le Tchad dans le cadre de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC).



moyen terme, l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et la promotion de la transparence budgétaire à travers un accroissement des pouvoirs des institutions de contrôle.

Comment la refondation des modalités de la gestion budgétaire améliore-t-elle l'efficacité de la dépense publique et la promotion de la transparence ? C'est à cette interrogation que nous chercherons de répondre à travers cet article.

## Présentation des budgets par politiques publiques et la nouvelle approche de programmation pluriannuelle

L'introduction de la pluri annualité dans le droit budgétaire a permis de donner une

force juridique à la présentation des budgets publics à travers des cadres de programmation et de budgétisation pluriannuelles et de passer d'une logique de moyens à une culture des résultats. Au centre de ses instruments figurent le Cadre budgétaire à moyen terme, le Cadre des dépenses à moyen terme et les Budgets-programme.

Le CBMT est un cadre global sur 3 ans de l'ensemble des recettes et des dépenses y compris les fonds des bailleurs, du besoin ou de la capacité de financement des administrations publiques, des éléments du financement ainsi que du niveau global d'endettement public alors que le CDMT est une programmation pluriannuelle sur 3 ans des grandes catégories des dépenses par nature et par fonction et, le cas échéant, par mission/ministère et par programme. Le Budget-programme en fin, est un budget basé sur des résultats précis à atteindre au bout d'une période donnée.

Dans la démarche d'instauration d'une politique budgétaire à moyen terme, la réforme instaure en amont de la loi de finances de l'année N+1 un débat d'orientation budgétaire

**Dans la démarche d'instauration d'une politique budgétaire à moyen terme, la réforme instaure en amont de la loi de finances de l'année N+1 un débat d'orientation budgétaire (DOB) avec l'Assemblée nationale. Ce débat, prévu à l'article 11 de la LOLF et organisé sur la base du CBMT, du CDMT, d'un rapport sur la situation macroéconomique et d'un rapport sur l'exécution à mi-parcours du budget de l'année en cours.**

(DOB) avec l'Assemblée nationale. Ce débat, prévu à l'article 11 de la LOLF et organisé sur la base du CBMT, du CDMT, d'un rapport sur la situation macroéconomique et d'un rapport sur l'exécution à mi-parcours du budget de l'année en cours. Il doit avoir lieu avant le 30 juin de chaque année pour matérialiser le rôle accru et la forte implication de l'Assemblée nationale dans le processus budgétaire. C'est un débat en séance public, sans vote permettant de vérifier les liens entre la planification stratégique et le cadrage à moyen terme. Les recommandations pertinentes de l'Assemblée nationale peuvent être prises en compte dans le processus de formulation budgétaire et constitue de ce fait une modalité d'association de l'Assemblée nationale dans la détermination

de la politique publique, des priorités budgétaires et la préparation du budget.

Cette échange/consultation avec l'Assemblée nationale est d'autant plus important en ce sens que la première année des documents de cadrage à moyen terme arrêtés à la suite du DOB doit être conforme à la loi de finances de l'année.

Il est introduit également le concept de la performance bâtis autour de la notion de programme qui devient désormais le socle de la nouvelle gestion publique et l'émergence d'un nouvel acteur d'exécution du budget, appelé Responsable du programme. La fixation d'objectifs, l'allocation des moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés, l'évaluation des résultats à travers des indicateurs de performance devraient permettre de passer progressivement d'une gestion de moyens à une gestion orientée vers les résultats.

Ce passage à la programmation pluriannuelle apporte ainsi une articulation forte des instruments de la chaîne Planification-Programmation- Budgétisation- Suivi et Evaluation (PPBSE) permettant ainsi de renforcer les faibles liens entre les stratégies de développement et des documents budgétaires et de bannir l'approche de budgétisation centrée sur les besoins administratifs au lieu des besoins d'une offre adéquate des services publics en modifiant les allocations par une augmentation ou une réduction basée sur l'année N-1. Il permet en outre une meilleure évaluation des coûts de nouvelles mesures et étend la responsabilité des ministères sectoriels dans la préparation et la gestion de leurs budgets et la mise en œuvre de leurs activités.

D'autre part, les cadres budgétaires et de dépenses à moyen terme contribuent à assurer une stabilité macroéconomique, une allocation stratégique des ressources, une distribution équitable de la richesse entre les acteurs économiques qui constituent aussi des objectifs d'une bonne gestion des finances publiques. Ces cadres de programmation procèdent premièrement à la fixation du niveau des ressources compatibles avec les objectifs économiques et budgétaires. Ce qui permet de limiter les dépenses au niveau des ressources disponibles, à la base d'une bonne discipline budgétaire, améliore le ré-

tion du ministre en charge des finances dans l'exécution du budget.

## La déconcentration de l'ordonnancement

Le dispositif institutionnel de la gestion des finances publiques, en vigueur avant la LOLF est caractérisé par une centralisation des compétences entre les mains du Ministre en charge des finances qui détient tous les pouvoirs sur le processus d'exécution de la dépense : engagement, liquidation, ordonnancement et paiement.

La déconcentration de l'ordonnancement a été légiféré dans la LOLF de 2014 par le législateur organique, en son article 70 qui dispose que : « Les ordonnateurs principaux des dépenses du budget de l'Etat sont les ministres et les hautes autorités responsables des Institutions constitutionnelles qui peuvent déléguer ce pouvoir à des agents soumis à leurs autorités hiérarchiques directes ».

Le transfert de la fonction d'ordonnateur principal du budget général de l'Etat du ministre en charge des finances aux ministères sectoriels et aux Institutions constitutionnelles est un objectif principal de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances et constitue l'enjeu stratégique majeur de la réforme de deuxième génération.

Plus qu'une simple déconcentration de l'ordonnancement, il s'agira de décentraliser toute la phase administrative de la dépense au profit des ministères sectoriels et Institutions de la République. En effet, il ne s'agira pas non plus de déployer des agents avec les tâches du ministre des finances dans les ministères sectoriels tout en les maintenant sous l'autorité du ministre en charge des finances. Il s'agira de faire faire toutes les opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement par les services des ministères sectoriels après avoir jugé eux-mêmes de l'opportunité de la dépense. La relation avec les services du ministre en charge des finances devrait s'effectuer à travers le contrôleur financier nommé par le Ministre en charge des finances et placé auprès du ministre sectoriel et avec le comptable public à la phase du paiement.

## La modification des crédits en cours d'exécution

La répartition des crédits entre les actions et activités d'un programme peut être revue en cours d'exercice par le responsable du programme sauf pour les dépenses d'investissements qui ne doivent pas être diminuées et celles du personnel qui ne doivent pas être augmentées à cause de la fongibilité asymétrique des crédits à l'intérieur d'un programme.

La LOLF offre une plus grande liberté de gestion au responsable de programme en contrepartie d'une responsabilisation pour l'atteinte des objectifs, ils choisissent librement d'affecter les moyens financiers et humains mis à leur disposition pour réaliser leurs objectifs. Cependant, pour assurer la crédibilité et la sincérité du budget, les modifications virement, transfert et/ou annulation des crédits en cours d'exercice sont strictement encadrées par la LOLF.

Ainsi, le montant cumulé des crédits ayant fait l'objet de virement au cours d'une année ne peut excéder 2 % des crédits ouverts par la loi des finances pour chacun des programmes concernés. De même, l'ouverture des crédits par décret d'avance est plafonnée à 1% des crédits ouverts par la loi de finances et le montant des crédits ayant fait l'objet d'annulation ne doit pas dépasser 1,5 % des crédits ouverts par la loi des finances. Aussi, les conditions de recours à une loi de finances rectificative sont précisées et clarifiées.

Devenue obsolète et inadaptée aux besoins de l'heure, la réforme de ce dispositif juridique et institutionnel est apparue comme une nécessité absolue. Ainsi, le processus de réforme enclenchée a débouché sur la refonte de ce cadre légal et réglementaire par l'adoption et la transposition dans le droit public national des directives du cadre harmonisé de gestion des finances publiques de la CEMAC. Ainsi, l'Ordonnance N°11-62 du 11 Mai 1962 relative aux lois des finances et les autres textes subséquents ont laissé place à la loi organique N°004/PR/2014 du 18 Février 2014 relative aux lois de finances et ses textes d'application.

Cette réforme qui intervient après la crise économique et financière de 2009 a introduit des changements importants dans la gestion publique au niveau de la CEMAC, permettant ainsi, de proposer des solutions aux faiblesses constatées dans la gestion de la crise de 2009.

Les Etats membres ont réaffirmé leur engagement à mener des politiques budgétaires soutenables pour l'ensemble des administrations publiques, de se conformer ainsi à la discipline budgétaire qu'implique la gestion d'une monnaie commune et de se prêter aux exercices de la surveillance multilatérale pour la convergence des politiques macroéconomiques. Cet engagement pour plus de rigueur poursuit trois (3) objectifs majeurs. Il s'agit de l'instauration d'une politique budgétaire à

lisme du budget et éviter ainsi, un déséquilibre des finances publiques. Deuxièmement, ces cadres de programmation servent à répartir les plafonds de dépenses par secteurs/ministères en fonction des politiques et stratégies à moyen terme, ce qui corrige l'approche par augmentation régulière du processus de budgétisation annuelle et la dualité entre le budget de fonctionnement et celui d'investissement. Dans un contexte de Gestion axée sur les résultats, cette approche à moyen terme alloue les ressources plus étroitement aux résultats. Enfin, elle apporte plus de transparence budgétaire et la responsabilité des acteurs dans la mise en œuvre de leurs activités.

## La refondation des modalités d'exécution du budget

Une des nouveautés majeures est la refondation des modalités d'exécution du budget qui comprend la déconcentration de la fonction d'ordonnateur et celle du Contrôleur financier, la fongibilité asymétrique des crédits à l'intérieur d'un programme et le pouvoir de régula-



Suite à la page 13

### Le renforcement des pouvoirs de régulations du Ministre des Finances

Avec le déploiement de la déconcentration, le Ministre en charge des finances garde entre autres, le monopole de ses pouvoirs de préparation des lois de finances, de régulation budgétaire, de contrôle budgétaire, de l'exécution de la phase comptable de la dépense, de la gestion de la trésorerie et des comptes rendus budgétaires. Il doit pouvoir contraindre l'engagement de la dépense à la disponibilité effective de la trésorerie en vertu du pouvoir de régulation, clairement établi par l'article 67 de la LOLF. La reconnaissance de ce pouvoir étant naturellement la condition impérative de la décentralisation de l'ordonnancement.

D'autre part, le pouvoir de régulation du Ministre des finances se voit renforcé en vue de prévenir toute détérioration de l'équilibre budgétaire. En effet, si la situation économique ou les perspectives de la trésorerie l'exigent, il peut suspendre temporairement l'utilisation de certains crédits par instruction donnée au Contrôleur financier et annuler d'autres par arrêté et en informant immédiatement l'Assemblée nationale.

De ce qui précède, le Ministre en charge des finances devient donc ordonnateur unique de l'ensemble des recettes et du budget de son Ministère. Il est également responsable des opérations budgétaires des ordonnateurs pour la réédition des comptes publics.

Comme conséquence du renforcement des pouvoirs de régulation du Ministre des finances, la mission du contrôle financier est étendue dans la phase de préparation du budget au contrôle, de la sincérité des prévisions des dépenses, d'emplois, et de leur comptabilité avec les objectifs de maîtrise des finances publiques. Cet élargissement des missions du contrôle financier constitue une innovation majeure de la réforme.

### Le renforcement des contrôles exercés sur la gestion budgétaire

La LOLF a fait substantiellement évoluer les outils d'appréciation de la gestion publique. L'émergence des nouvelles règles de budgétisation ont conduit les modalités de contrôle à s'adapter aux techniques d'évaluation des politiques publiques dans le contexte de la performance. C'est donc entre le contrôle de sa régularité et l'évaluation de son efficacité que l'action de l'Etat se situe désormais.

#### Le contrôle parlementaire

Les pouvoirs de l'Assemblée nationale ont été restaurés et renforcés par la LOLF à trois niveaux. Au niveau de la préparation budgétaire, dans la phase de l'exécution de la loi de finances et lors de l'examen de la loi de règlement. Au niveau de la préparation du projet de loi de finances (PLF), l'Assemblée nationale examine et vote la totalité du Budget par mission/ministère. Dans ce cadre, le droit d'amendement a été étendu pour donner à la représentation nationale la possibilité de modifier la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission/ministère. Cependant, en application de l'article 149 de la Constitution et 63 de la LOLF, la réforme encadre le pouvoir d'amendement des députés. Ainsi, au-delà de la flexibilité donnée aux députés de modifier la répartition des crédits à l'intérieur d'une mission et ou d'un programme, les amendements des députés ne doivent ni conduire à une diminution des ressources publiques, ni à la création ou à l'aggravation d'une charge publique.

Contrairement aux pratiques anciennes des services votés qui permettaient une reconduction systématique de la totalité des crédits d'une année sur l'autre, le budget est désormais voté chaque année dans son intégralité. Avec cette nouvelle approche, les administrations se doivent d'expliquer dès le premier FCFA comment elles prévoient dépenser les crédits et le personnel qui sera mis à leur disposition. Cette « justification au premier FCFA » permet de détailler les crédits demandés par déterminants physiques (nombre de km des routes, volume d'activité...) et financiers (coûts unitaires, masse salariale...). Elle incite en conséquence à un dialogue de gestion autour d'actions prioritaires et de besoins budgétaires cohérents.

Pour l'exécution de la loi de finances, la LOLF a élargi les attributions des commissions parlementaires en charge des finances en leur conférant le pouvoir de suivre et de contrôler l'exécution du budget. Les commissions parlementaires ont des prérogatives étendues d'ac-

céder à tout document d'ordre financier et administratif, d'auditionner toute personne jugée utile et demander l'assistance de la juridiction des comptes pour la réalisation de toute enquête.

Lors de l'examen du projet de budget par l'Assemblée nationale, la loi de règlement devient un instrument d'évaluation des politiques publiques. La LOLF a introduit en son article 66, le principe de « chainage vertueux » qui constitue une innovation majeure dans le système de gestion des finances publiques car il permet de relier les exercices budgétaires entre eux et d'orienter la préparation du budget en fonction des résultats de l'exercice précédent. Cette liaison s'effectue à travers la loi de règlement qui doit contenir au minimum les résultats budgétaires et comptables, les rapports annuels de performance (RAP) et une analyse des résultats et des performances de l'action publique de l'exercice N-1.

La Loi de Règlement devient de ce fait, une loi de compte rendu d'exécution budgétaire et non plus seulement une simple loi de constatation. Ainsi, la Loi de règlement de l'année N-1 doit être déposée à l'Assemblée nationale avant le dépôt de la loi de finances de l'année N+1 pour éclairer l'examen de cette dernière. De plus, l'information de l'Assemblée nationale est renforcée à travers une documentation budgétaire plus exhaustive, un pouvoir étendu des commissions parlementaires avec une possibilité d'audition illimitée y compris les Ministres et les responsables de hautes Institutions constitutionnelles.

Cependant pour le cas du Tchad, il faudra noter que la Constitution de la 4<sup>ème</sup> République de Mai 2018, révisé en décembre 2020 dispose en son article 146 que le projet de loi de règlement (LR) de l'année N-1 doit être déposée au Parlement, un an au plus tard après l'exécution du budget et la LOLF dispose, quant à elle, en son article

66 que la loi de règlement est déposée et distribuée à l'Assemblée nationale avant le dépôt du projet de loi des finances pour l'exercice à venir c'est-à-dire à avant le 1<sup>er</sup> septembre.

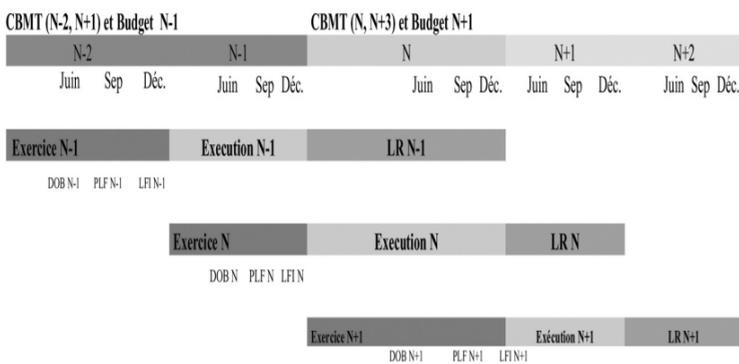
Il faudra à notre avis mettre la cohérence dans tous ces textes et affirmer clairement le principe du « chainage vertueux » pas seulement pour le dépôt avant le 30 juin des comptes de gestion mais indiquer que le vote en première lecture de la loi de règlement de l'année N-1 doit intervenir avant le démarrage de l'examen du projet de loi de l'année N+1. Pour que les résultats du LR N-1 permettent d'alimenter les discussions en amont de la préparation budgétaire lors du DOB et prendre en compte éventuellement certains résultats de la LR dans la préparation du CBMT/CDMT, il est important que la Loi de règlement N-1 soit, de préférence déposée et partagée aux députés avant le 30 juin de l'année N et donc avant le DOB (Cf. figure 1).

**Figure 1 : Le processus budgétaire et le chainage vertueux selon la LOLF 2014**

Suivant le « chainage vertueux », la loi des finances initiale est examinée et votée par l'Assemblée nationale qui dispose de 100 jours après sa date de dépôt. Le démarrage de son exécution enclenche le processus de formulation du cadre macroéconomique devant conduire à la préparation du budget suivant à travers le chainage vertueux.

#### Les Contrôles administratifs

Les contrôles administratifs constituent avec le contrôle politique exercé par l'Assemblée nationale deux grandes catégories de contrôles non juridictionnels. Si le contrôle parlementaire a été revalorisé par la LOLF, le contrôle administratif quant à lui a également pris une importance croissante notamment avec l'essor de



techniques d'audit et d'évaluation des politiques publiques. Ainsi, l'une des enseignements de la LOLF a été d'encourager l'autocontrôle de l'administration pour une meilleure efficacité de l'action publique. Le contrôle administratif des finances publiques s'effectue sous trois (3) formes.

D'abord, le contrôle financier a été repensé en profondeur par la LOLF dont la mission principale n'est plus d'exercer un contrôle de type juridique de régularité mais plutôt d'exercer un contrôle de conformité et de performance. Dans la phase de l'exécution du budget, la réforme préconise un allègement des contrôles du ministère en charge des finances à travers un contrôle modulé de la dépense, allégé et centré sur le contrôle des risques et enjeux budgétaires et le développement des contrôles des ministères gestionnaires par un contrôle de performance et la mise en place d'un audit interne. La plus grande nouveauté dans le contrôle administratif est l'évolution du rôle du Contrôleur financier vers le contrôle de la soutenabilité budgétaire par la vérification de la sincérité des prévisions budgétaires

au moment de la préparation de la loi de finances.

Ensuite, les contrôles comptables sont des contrôles administratifs exercés par le comptable public, sous la responsabilité du ministre en charge des finances. C'est un contrôle préalable au paiement des dépenses et au recouvrement des recettes, qui a été repensé par la LOLF par l'introduction des deux nouvelles modalités de contrôle notamment le contrôle hiérarchisé de la dépense et le contrôle allégé partenarial.

En fin, les contrôles réalisés par l'Inspection générale des finances (IGF) ont connu également une évolution tournée vers la performance. En plus de la mission traditionnelle de vérification de la régularité, l'IGF doit procéder à des vérifications, enquêtes et audits de structures et de modernisation des services basés sur la performance et l'évaluation des politiques publiques.

#### Le contrôle de la Cour des comptes.

En plus des acteurs politiques et administratifs, il y a la juridiction financière qui est chargée du contrôle des finances publiques et des ac-

teurs en charge de l'exécution du budget.

Rappelons que le Tchad avait modifié sa Constitution, en juillet 2013 par une loi constitutionnelle pour se conformer au droit communautaire, qui exige la création dans chaque Etat membre d'une Cour des comptes avant de la supprimer en Mai 2018 et son remplacement par une chambre des comptes rattachée à la cour suprême pour des motivations d'ordre économique. Face à ces enjeux et défis que pose la nouvelle réforme des finances publiques, le Gouver-

nement a réhabilité la Cour des Comptes en décembre 2020 à travers la réforme Constitutionnelle.

Dans la nouvelle réforme, le droit communautaire attribue à la Cour des Comptes le statut d'Institution Supérieure de Contrôle (ISC) des finances publiques et devient à ce titre, une juridiction financière indépendante et autonome par rapport à toute autre juridiction. De plus, elle peut aussi, au besoin solliciter l'assistance de la Cour des Comptes de la CEMAC conformément aux traités et conventions communautaires.

Les contrôles que doit opérer par l'ISC sont des deux (2) ordres : les contrôles non juridictionnels et juridictionnels. Au titre de missions non juridictionnelles, il y a le renforcement de la procédure de certification des comptes, l'assistance de la Cour des comptes à l'Assemblée nationale sur l'exécution du budget et le contrôle de la gestion. La certification des comptes apparaît comme une innovation réelle car elle permet en effet, à travers la LOLF de substituer à la déclaration générale de conformité une certification des comptes de l'Etat. La Cour effectue un contrôle sur la régularité et la qualité de la gestion, sur l'efficacité et l'efficacités des actions menées au regard des objectifs fixés par le pouvoir public. C'est en quelque sorte la pratique d'audit de performance par la vérification des résultats et l'évaluation des politiques. Pour garder le caractère indépendant de la cour des comptes, l'assistance doit être exclusivement destinée à l'Assemblée nationale dans le contrôle de l'action du Gouvernement notamment dans l'exécution des lois de finances. Au titre des missions juridictionnelles, la Cour des comptes peut juger et sanctionner les comptables publics en cas d'irrégularité où insuffisance des fonds, les ordonnateurs en cas de faute de gestion, les contrôleurs financiers en cas de défaillance de contrôle et il a le pouvoir de sanctionner l'agent contrôlé, notamment par le paiement d'amendes.

La nouvelle LOLF a donné un encrage juridique à la présentation pluriannuelle des budgets publics et a permis de passer d'une logique des moyens à culture de la performance. Des nouveaux outils de cadrage à moyen terme, de budgétisation et de dialogue entre l'exécutif et le législatif ont été instaurés ouvrant ainsi la voie à une meilleure association de l'Assemblée nationale à l'amont de la préparation budgétaire.

La refondation des modalités d'exécution du budget par l'encadrement strict des modifications des crédits budgétaires en cours d'exécution et le renforcement des pouvoirs de régulation du Ministre en charge des finances dans la préservation de l'équilibre budgétaire ont été également instaurés comme contrepartie à la mise en œuvre de la déconcentration de l'ordonnancement en vue d'asseoir l'efficacité dans les politiques publiques.

En fin, la réforme induite par la LOLF renforce considérablement les contrôles exercés sur la gestion des finances publiques en les faisant évoluer d'un contrôle basé sur la régularité vers un contrôle de l'efficacité pour atteindre une plus grande responsabilité et la transparence de l'action publique. six ans après l'avènement de la LOLF, on note des progrès en matière de programmation pluriannuelle avec l'existence d'un Cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) et d'un Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Cependant, d'autres pans importants de la réforme peinent il s'agit en particulier de la déconcentration de l'ordonnancement, de l'organisation du débat d'orientation budgétaire, du chainage vertueux et de la rénovation du contrôle.

**ABDOULAYE Barh Bachar**

### Biographie express de M. Abdoulaye Barh Bachar

M. Abdoulaye Barh Bachar, Statisticien de formation et expert en finances publiques, est un cadre du Ministère des Finances et du Budget. Au sein de ce Département ministériel, il a occupé plusieurs postes notamment Directeur des Etudes et de la Prévision, Directeur Général Adjoint du Budget et Secrétaire Général dudit Ministère. Il a été économiste au Département Afrique du FMI. Actuellement, il est le Directeur Général du Fonds National du Développement de la Statistique.

## Coronavirus :

## Commentaires sur les mesures fiscales exceptionnelles de soutien aux contribuables suite à la pandémie de Covid-19

Par ABOUBAKAR MALLOUM GONI,  
Enseignant vacataire à l'Université de N'Djamena et à l'ENA  
Diplômé de l'École Nationale des Impôts de Clermont-Ferrand  
(France) et l'Université Paris IX Dauphine

Depuis quelques mois la vie économique mondiale est affectée par la conjoncture sanitaire de grande ampleur provoquée par la Covid-19. Tous les aspects de la vie économique et singulièrement des entreprises sont concernés par la fiscalité. C'est dans ce cadre de crise sanitaire et de contexte économique très difficile que le Maréchal du Tchad, Président de la République, Chef de l'État, Idriss Deby Itno, a décidé d'un certain nombre de mesures fiscales d'accompagnement, publiées le 23 avril 2020 dans la lettre Circulaire n°004/PR/MFB/2020 du Ministre des Finances et du Budget.

Le traitement fiscal de ces différentes mesures visait donc à atténuer les conséquences économiques liées à la propagation de la pandémie mondiale de la Covid-19 dans notre pays. Les dispositifs pris par le Gouvernement n'ont pour but que d'alléger les charges pesant sur les contribuables, de soulager leur trésorerie dans l'immédiat tout en veillant à maintenir l'économie dans sa proportion la plus soutenable.

Cette volonté d'accompagnement des opérateurs économiques exprimée par les hautes autorités de la République est à saluer. Car cet appui combien appréciable, arrive dans un contexte de rareté des ressources budgétaires.

L'objet de cette étude consiste à commenter les différentes mesures fiscales prises par le Gouvernement puis d'émettre une opinion sous forme de conclusion.

### I. Mesures en faveur des opérateurs économiques

Au nombre de quatre (4), les mesures fiscales prises par le Gouvernement pour soutenir les opérateurs économiques portent : (1) sur la patente et l'Impôt Général Libérateur, (2) les contrôles ponctuels et vérifications générales de comptabilité, (3) les demandes des entreprises en difficultés suite aux mesures gouvernementales, (4) les facilités en termes d'exonérations douanières.

#### Mesure 1 : Réduction de 50% de la contribution au titre de la patente et de l'Impôt Général Libérateur (IGL)

La patente c'est un impôt dû par toute personne physique ou morale exerçant une activité professionnelle indépendante, et dans un but lucratif. Elle est calculée par rapport au libellé de l'activité exercée, due pour une année civile, à savoir du 1er janvier au 31 décembre, et ce, même si la cessation d'activité intervient en cours d'année. Elle est constituée du droit fixe qui est unique pour une même profession et du droit proportionnel qui varie d'après la valeur locative des locaux servant à l'exercice de chaque profession (article 797 du CGI).

L'Impôt Général Libérateur (IGL) quant à lui est un impôt unique et exclusif du paiement de la contribution des patentes et licences, de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de la taxe forfaitaire, de la taxe d'apprentissage et de la TVA. Sont donc soumises à cet impôt, les personnes physiques réalisant un chiffre d'affaires annuel hors taxes inférieur à 50 millions de FCFA quelque soit la nature de l'activité qu'elles exercent. Les tarifs de l'IGL sont applicables par zone, classe et profession (article 31 du CGI).

Cependant, les personnes soumises à l'IGL restent redevables des retenues à la source opérées sur le revenu de leurs partenaires au profit de l'Administration. Cet impôt est liquidé par les services des impôts en application des tarifs arrêtés par zone d'imposition conformément à une fourchette fixée par catégories d'activités.

La circulaire note deux (2) catégories

de contribuables soumis aussi bien à la patente qu'à l'IGL :

- le contribuable qui n'a pas encore payé sa patente ou son IGL en date de signature de la circulaire se verrait appliquer une réduction de moitié sur le montant non encore payé ;

- le contribuable qui par contre a déjà payé sa patente ou son IGL avant la date de signature de la circulaire, bénéficiera d'une remise de 50% sur le montant de la patente ou de l'IGL déjà payé. Vu que ce montant est déjà versé au Trésor public, la moitié promise de ce montant sera considérée comme une créance du contribuable sur l'Etat ou un crédit d'impôt à valoir sur le prochain paiement d'impôts et ce, jusqu'en 2021. Cependant si des pénalités pour retard de souscription à la patente ou à l'IGL ou de mauvaise déclaration, voire de non respect du délai de paiement venaient à être appliquées, celles-ci ne feront aucunement partie de la mesure, car cela amènerait à partager le tort commis par ce contribuable avec l'Etat. De même, l'Etat n'a pas à déduire la fraction du crédit d'impôt tiré de la patente ou de l'IGL sur la situation des impôts dont le contribuable n'est aucunement redevable réel mais plutôt qu'un intermédiaire (redevable légal) autorisé par la loi à collecter l'impôt de ses clients, employés, fournisseurs... pour le compte de l'Etat.

Le manque à gagner en termes de recettes fiscales pour la patente et l'IGL s'évalue respectivement à 305 350 574 FCFA et 595 941 082 FCFA, suivant les données de la Direction de Études et Prévisions du MFB.

#### Mesure 2 : Au titre de la suspension des contrôles ponctuels et vérifications générales de comptabilité

Dans un système fiscal déclaratif comme au Tchad, c'est le contribuable qui déclare en toute conscience les activités qu'il a réalisées au titre d'une période ainsi que le montant de l'impôt à devoir. Pour s'assurer que les déclarations ne sont entachées d'irrégularités, des contrôles fiscaux (sur pièces et sur place) sont régulièrement menés et donnent lieu à des corrections extracomptables amenant les services du fisc à assurer ainsi l'égalité de tous devant l'impôt.

Par ailleurs et suite à l'impact de la crise sur la trésorerie des entreprises, les autorités ont voulu dispenser ces dernières des vérifications de comptabilité avec des effets financiers induits. Ces vérifications de comptabilité étant des contrôles à l'intérieur des entreprises, la nécessité du respect des règles de distanciation a certainement incité les autorités à décider de cette mesure, tout comme la volonté des décideurs d'assouplir un tant soit peu, la pression fiscale sur les contribuables.

Cependant, cette suspension n'est pas exclusive de contrôle en cas de comportement fiscal indélicat, faisant peser de forts soupçons de fraude ou de minoration de bases déclaratives. C'en est qu'une façon juste et équitable d'éviter des distorsions entre les contribuables honnêtes et ceux qui ne le sont pas.

Cette mesure de suspension de contrôle fiscal ne concerne pas les contrôles fiscaux pour lesquels des procédures contradictoires, d'échanges et d'émission d'Avis de Mise en Recouvrement (titre de paiement) sont effectuées. Elle ne concerne pas également les contrôles sur pièces opérés depuis le bureau dès lors que cela est lié à une obligation déclarative. Enfin, la circulaire estime judicieux de respecter les mesures barrières contre la Covid-19 en utilisant les moyens électroniques et éviter ainsi tout contact physique et documentaire. Ce dernier nous amène à donner

certaines explications.

Depuis l'avènement de la pandémie, un passage accéléré à l'administration électronique a été constaté, notamment dans les pays où le confinement a été partiel, voire total. C'est ainsi qu'il a été exigé des contribuables quand c'était possible d'accomplir leurs formalités fiscales au moyen des services électroniques existants ou nouvellement créés.

La circulaire du Ministre des Finances et du Budget veut indiquer que si les services électroniques ont bien fonctionné durant cette période de pandémie et bien acceptés par les contribuables, le Ministère des Finances et du Budget pourra favoriser leur emploi, ou même envisager progressivement de supprimer sans condition certaines pratiques telles que les déclarations sur papier ou les paiements en espèces (sans négliger pour autant le dialogue avec ceux qui ne sont pas à l'aise avec le numérique et les moyens de les aider).

#### Mesure 3 : Au titre de l'examen des demandes des entreprises singulièrement affectées par les mesures prises

La circulaire du Ministre précise de façon élégante que tout contribuable peut demander à l'administration fiscale, dans le cadre du recours gracieux, la remise ou modération des impôts directs [Impôt sur les Revenus (IR), Impôt sur les Sociétés (IS), Impôts Locaux, etc.], à condition que cette demande soit fondée sur des motifs de gêne ou d'indigence, le mettant dans l'impossibilité de se libérer de sa dette à l'égard du Trésor.

Il en ressort nettement que le Code Général des Impôts renferme, en plus des dispositifs légaux spécifiques, des procédures d'assistance dont le but est de caractériser les difficultés, d'en déterminer l'ampleur et de trouver les moyens pour y faire face. Dans cette situation, l'inflexion de l'administration fiscale devient alors un facteur fondamental de traitement de la crise dont le but est d'adapter exactement les mesures aux besoins du contribuable.

#### Mesure 4 : Au titre des facilités en termes d'exonération des produits (alimentaires et médicaux) et des matériels médicaux

Ces mesures visent à réduire les conséquences de la crise sur la circulation transfrontalière des fournitures de secours et des biens de première nécessité, de soutenir l'économie, d'assurer la continuité de la chaîne logistique en prenant soin de valoriser ceux liés aux produits et matériels sanitaires qui n'existaient qu'en infime quantité au moment du déclenchement de la pandémie.

En ce qui concerne les produits de première nécessité, la prorogation de leur exemption s'explique par la baisse vertigineuse du pouvoir d'achat des populations vulnérables. Il était question pour le Gouvernement d'éviter la rupture des produits de première nécessité et consécutivement une crise alimentaire aigue.

#### B. Mesures à prendre par les communes, hôtels et services déconcentrés des impôts

Ces mesures concernent directement les collectivités territoriales décentralisées qui sont les bénéficiaires en partie du produit de ces prélèvements. Par ailleurs et dans le souci d'une application efficace de ces mesures sur le terrain, des concertations doivent se tenir avec tous les acteurs impliqués pour leur mise en œuvre harmonieuse, sous l'encadrement du Ministre des Finances et du Budget et de son homologue en charge des collectivités territoriales décentralisées.

La pandémie soudaine du coronavirus dans le monde a bouleversé durablement



la vie des individus et des entreprises, occasionnant ainsi de nombreuses pertes en vie humaine mais également l'arrêt voire la disparition de nombreuses entreprises. La configuration de la superpuissance mondiale ainsi que les modalités économiques commencent irrémédiablement à changer. Des révolutions économique-financières se dessinent et font apparaître de nouvelles conceptions du monde. Non seulement le monde ne sera sans doute plus comme avant mais la fiscalité devra, elle aussi, repenser les piliers mêmes sur lesquels elle repose.

De ce fait, la crise de la Covid-19 a eu un impact assez fort sur la mobilisation des recettes puisqu'elles dépendent de l'activité économique. Cet impact en termes des dépenses fiscales risque d'aller au-delà du coût lié aux mesures de soutien aux opérateurs économiques.

Par ailleurs, il faut souligner que les réformes actuelles menées au niveau de la Direction Générale des Services des Impôts, avec l'appui déterminant des autorités, ont permis à notre système de collecte de faire preuve d'une forte capacité de résilience dans les moments de crise.

Par contre, la crise suite au Coronavirus peut avoir des effets bénéfiques en ce sens que l'administration fiscale (impôts et douanes) pourrait tirer parti de la prochaine période de reprise des activités économiques pour réfléchir sur les enseignements à tirer dans le cadre des réponses à apporter aux crises futures, de façon à prévoir l'avenir pour gérer l'imprévisible.

La réflexion permettra donc de revoir les contours de la politique fiscale, de rendre plus accessibles les données pertinentes en matière fiscale dans le cadre de l'exercice du droit de communication et droit d'enquêtes, de discuter avec les responsables de la Direction Générale des Services du Budget des retombées des mesures d'austérité sur la capacité de l'administration fiscale de collecter les impôts, renforcer la dimension « gestion des risques » dans son management et des effets bénéfiques qui pourraient résulter des investissements dans la numérisation de l'administration fiscale.

Car à travers des voies de communication électronique, naîtrons de nouvelles habitudes de travail (télétravail, vidéoconférences) et modifieront également le lieu d'exercice des activités et donc potentiellement les règles d'assujettissement. Ce qui

amènera le droit fiscal à s'adapter à cette nouvelle donne.

Au demeurant, les opérateurs économiques estiment que les mesures prises ne répondent pas de façon favorable à leurs attentes et que leurs avis ne comptent peu dans les décisions fiscales. En conséquence, ils suggèrent que l'administration fiscale engage, avant toute décision gouvernementale les concernant, des concertations avec l'ensemble des acteurs économiques via leurs groupements socioprofessionnels pour ne serait-ce que recueillir leur appréciation par rapport à la crise, de son impact sur leurs activités et des propositions de mesure de soutien qu'ils comptent soumettre aux autorités.

**TCHAD Eco**

Equipe de la Rédaction

Directeur de Publication :  
Jareth BEAIN

Rédacteur-En-Chef :  
BLAGUÉ Rochefort

Chargé de diffusion :  
Rony DJEKOMBE

Ont participé à ce numéro :

AM-SALAMA Kertché

MOUSSA Moustapha Alifei

DENNENODJI MBANAISSEM

Siège : Avenue 10 Octobre  
Immeuble 10 sur 10

BP : 2141 N'Djaména-Tchad

Email: nos\_contacts@croset-td.org

Site web: www.croset-td.org

Tel: (+235) 66 31 99 68/62 30

36 66

Impression: Aubaine Graphic

Tirage: 2000 exemplaires

Mise en page:  
Richard Alnoudjim

Distribution gratuite