

REPORT NO. 36605-TD

TCHAD

Revue des Dépenses Publiques : Mise à jour

Progrès accomplis et défis à relever en matière de gestion budgétaire

Région Afrique

Juin 2006



Document de la Banque mondiale

MONNAIE ET TAUX DE CHANGE

(au 26 juin 2006)

Monnaie = CFA Franc (FCFA)

1 FCFA = 0.002 \$US

1 \$US = 522.2 FCFA

SYSTEME DE MESURE

Système métrique

ANNEE FISCALE

1er janvier – 31 décembre

Vice Président	:	Gobind Nankani
Directeur Pays	:	Ali M. Khadr
Directeur de Département	:	Sudhir Shetty
Responsable sectoriel	:	Yvonne Tsikata
Responsable de l'étude	:	Christine M. Richaud

Table des Matières

I – RESUME ANALYTIQUE	i
II – INTRODUCTION	1
III - EVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES EN 2004-2005	3
<i>Les enjeux de la politique budgétaire au Tchad</i>	3
<i>Contexte politique, évolution macroéconomique en 2004-2005 et perspectives 2006</i>	5
<i>Aperçu de la gestion budgétaire en 2004-2005</i>	6
<i>Evolution récente des grands agrégats budgétaires</i>	10
<i>La composition économique de la dépense</i>	14
<i>La composition fonctionnelle de la dépense</i>	16
<i>La répartition interministérielle des dépenses</i>	20
<i>Aperçu de la dépense publique dans les secteurs sociaux</i>	23
<i>La mise en œuvre du Programme de gestion des revenus pétroliers</i>	27
IV - POURSUIVRE L'AMELIORATION DE LA GESTION DES DEPENSES PUBLIQUES	33
<i>La préparation du budget</i>	33
Le cadrage budgétaire	33
Les budgets de programme	34
Les documents budgétaires	38
L'organisation institutionnelle et le renforcement des capacités	39
<i>Le renforcement de l'exécution budgétaire</i>	40
La mise en place des crédits	41
Le circuit de la dépense	41
Le suivi des dépenses jusqu'à destination	46
Les revues des dépenses publiques	47
V – CONCLUSION	48
ANNEXES	

Liste des tableaux

- Tableau 1 – Indicateurs macro-économiques
- Tableau 2 - Opérations financières de l'Etat 2002-2006
- Tableau 3 – Evolution des dépenses de l'Etat 2002-2006
- Tableau 4 – Financement du déficit
- Tableau 5 - Composition économique de la dépense publique
- Tableau 6 - Composition des dépenses dans les secteurs prioritaires
- Tableau 7 – Taux d'exécution budgétaire par secteur
- Tableau 8 – Répartition interministérielle des dépenses
- Tableau 9 – Répartition intersectorielle des dépenses dans la SNRP
- Tableau 10 - Répartition des revenus pétroliers directs 2003-2005
- Tableau 11 : Exécution des recettes pétrolières par secteur prioritaire en 2004-2005

Liste des figures

- Figure 1 – Dotations budgétaires et exécution du budget dans les secteurs prioritaires
- Figure 2 - Part des secteurs prioritaires dans les budgets votés et exécutés
- Figure 3 - Financement des dotations budgétaires dans les secteurs prioritaires
- Figure 4- Financement de la dépense publique dans les secteurs prioritaires
- Figure 5 – Composition des dépenses sur revenus pétrolier en 2004-2005

Liste des encadrés

- Encadré 1 - Le cadre législatif gouvernant la gestion des recettes pétrolières au Tchad

Abréviations

CDMT	<i>Cadre de dépenses à Moyen Terme</i>
CESRAP	<i>Cellule de Suivi de la Réforme de l'Administration Publique</i>
CFAA	<i>Country Financial Accountability Assessment</i>
CFAP	<i>Classification des Fonctions des Administrations Publiques</i>
CID	<i>Circuit Informatisé de la Dépense</i>
CSO	<i>Centre de Sous Ordonnancement</i>
DAAFM	<i>Direction des Affaires Administratives, Financières et des Matériels</i>
DDEN	<i>Direction Départementale de l'Education Nationale</i>
DEP	<i>Direction des Etudes et de la Planification</i>
DGMP	<i>Direction Générale des Marchés Publics</i>
DGT	<i>Direction Générale du Trésor</i>
DPVC	<i>Direction de la Protection des Végétaux et Conditionnement</i>
DRA	<i>Délégations Régionales de l'Agriculture</i>
FMI	<i>Fond Monétaire International</i>
GEEP	<i>Projet de Gestion de l'Economie à l'Ere Pétrolière</i>
INSEED	<i>Institut National de la Statistique, des Etudes Economiques et Démographiques</i>
LFR	<i>Loi de Finance Rectificative</i>
MASF	<i>Ministère de l'Action Sociale et de la Famille</i>
MEF	<i>Ministère de l'Economie et des Finances</i>
MEN	<i>Ministère de l'Education Nationale</i>
MPTP	<i>Ministère des Travaux Publics et des Transports</i>
MSP	<i>Ministère de la Santé Publique</i>
OMS	<i>Organisation Mondiale de la Santé</i>
ONG	<i>Organisations Non Gouvernementales</i>
PAMFIP	<i>Programme d'appui à la modernisation de la gestion des finances publiques</i>
PIB	<i>Produit Intérieur Brut</i>
PNUD	<i>Programme de Développement des Nations Unis</i>
PPTE	<i>Pays Pauvre Très Endetté</i>
PROADEL	<i>Programme d'Appui au Développement Local</i>
RDP	<i>Revue des Dépenses Publiques</i>
SENAREC	<i>Secrétariat National pour le Renforcement des Capacités</i>
SNRP	<i>Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté</i>
SSDD	<i>Système de Suivi des Dépenses jusqu'à Destination</i>

COMPOSITION DE L'EQUIPE ET REMERCIEMENTS

Ce rapport a été rédigé par une équipe comprenant Christine Richaud (Responsable de l'étude), Daniel Tommasi (Spécialiste en finances publiques), Mamadou Lamarane Deme (Spécialiste du secteur public), Emile Finateu (Spécialiste en gestion financière), Joël Tokindang Sibaye (Economiste), et Meti Zegeye (Economiste). Des commentaires très utiles ont également été reçus de Ali Khadr (AFC07), Yvonne Tsikata (AFTP3), Chukwuma Obidegwu (AFTP3), Catherine Laurent (MNSD), Emmanuel Pinto-Moreira (LCSPE), Guido Rurangwa (AFC07), Sarah Lacoche (FMI), Teresa Daban Sanchez (FMI), Alain Catalan (AFTFM), Emmanuel Noubissié (AFRVP) et Gérard Kambou (IEGCR). Emmanuel Pinto-Moreira and Catherine Laurent ont accepté de revoir ce rapport dans le cadre de la revue par les pairs. Enfin, Lucia Chuo a apporté une excellente assistance pour la préparation du document.

I – RESUME ANALYTIQUE

Suite au souhait du gouvernement du Tchad de limiter les rapports de diagnostic et de se focaliser davantage sur la mise en œuvre des réformes et l'accompagnement des autorités en la matière, il a été proposé (RDP 2004) de réaliser une Revue complète des dépenses publiques tous les 4 ou 5 ans, et de préparer des rapports plus succincts dans l'intervalle, pour examiner les progrès accomplis et affiner les priorités à court terme. Ainsi, conformément aux objectifs établis lors du lancement de l'étude, ce rapport, troisième d'une série de RDP, est une mise à jour délibérément ciblée de façon très sélective sur certains aspects clés de la gestion des dépenses publiques au Tchad, à savoir :

- (i) Une analyse des principales évolutions caractérisant les dépenses de l'Etat dans les secteurs prioritaires et non prioritaires pour la réduction de la pauvreté au cours de deux premières années de gestion des revenus pétroliers (2004-2005).
- (ii) Un examen du statut de la mise en œuvre des réformes engagées par l'Etat en matière de gestion budgétaire et des priorités immédiates pour la poursuite des efforts entrepris dans le cadre du PAMFIP.

EVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES EN 2004-2005

Le déficit budgétaire hors dons sur base engagement a diminué de façon continue depuis 2003 pour atteindre 10.1 pour cent du PIB non pétrolier en 2004 et 6.9 pour cent en 2005. En dépit du démarrage des activités pétrolières, toutefois, la période 2004-2005 a été marquée par d'importantes difficultés financières et des problèmes significatifs sur le plan de la gestion budgétaire, dont l'origine est multiple. L'année 2004 a été une année assez difficile au Tchad et le pays a connu un affaiblissement de son activité économique hors pétrole, des difficultés financières et un ajustement important des dépenses publiques à la baisse. L'année 2005 a été marquée par une performance très satisfaisante en termes de croissance sous l'impulsion des activités pétrolières et agricoles et de l'égrenage du coton, mais par d'importantes difficultés tant sur le plan de la situation politique et sécuritaire du pays, qu'en matière de gestion budgétaire. Les conséquences des problèmes de trésorerie ont été très importantes. L'Etat a accumulé en 2005 de nouveaux arriérés intérieurs et extérieurs. Les arriérés extérieurs étaient apurés à la fin de l'année. Les arriérés intérieurs se sont élevés à environ 2,8 pour cent du PIB non pétrolier. Des retards récurrents dans le paiement des salaires des fonctionnaires et des pensions de retraite ont entraîné des grèves répétées.

L'analyse des agrégats budgétaires souligne les points suivants :

- L'évolution relativement favorable du solde budgétaire global, qui est étroitement lié à l'arrivée des recettes pétrolières, ne doit pas masquer la faiblesse des recettes de l'Etat hors pétrole, et, notamment, des recettes fiscales. Pour assurer une progression soutenable des dépenses publiques à moyen et long terme, l'augmentation des recettes non pétrolières constitue un enjeu essentiel, et un défi à relever.

- La composition économique des dépenses a subi récemment un développement assez préoccupant notamment une diminution substantielle de la part des dépenses en biens et services en 2004 et 2005 dans le total des dépenses courantes, et une forte augmentation des dépenses de transfert. Depuis 2002, la composition des dépenses sur ressources intérieures a connu une inflexion importante en faveur de l'investissement, tendance qui semble se poursuivre en 2006.
- Avec le démarrage de l'exploitation pétrolière et l'application des dispositions de la loi portant gestion des recettes pétrolières, les crédits budgétaires alloués aux secteurs prioritaires ont fortement augmenté à partir de 2004. Toutefois, comme souligné dans les RDP précédentes, l'analyse de l'exécution du budget tend à montrer un changement dans la composition des dépenses entre secteurs prioritaires et non prioritaires lors de la mise en œuvre du budget. Néanmoins, malgré une performance relativement moins satisfaisante en matière d'exécution budgétaire, on constate globalement une nette progression de la composition de la dépense publique en faveur des secteurs prioritaires, qui ont représenté en 2005, 53 pour cent des dépenses, contre 50 pour cent en 2004 et 46 pour cent en 2002-2003. Cette évolution favorable s'explique essentiellement par la *hausse des dotations budgétaires* dans ces secteurs, suite à l'entrée en application du programme de gestion des recettes pétrolières. Dans certains secteurs, elle s'explique également par une accélération de l'exécution budgétaire grâce aux dépenses financées sur recettes pétrolières (infrastructures, développement rural). Il convient toutefois de noter que les secteurs sociaux, et notamment la santé, connaissent des lenteurs en matière d'exécution budgétaire, toutes ressources confondues, et n'ont pas consommé l'ensemble des crédits financés sur recettes pétrolières.
- En 2005, l'exécution du budget a été profondément affectée par les retards dans la mise en place du budget et la mise à disposition du fascicule (4 mois), la suspension des engagements pendant plusieurs semaines lors de la préparation de la loi de finance rectificative, et les problèmes de trésorerie. A cela s'ajoute les lenteurs observées de façon chronique en matière de passation des marchés. Enfin, les fournisseurs sont réticents à soumissionner sur les appels d'offre de l'Etat quand le financement se fait sur ressources ordinaires, en raison des retards de paiement de l'Etat, et ce, en dépit des prix élevés que l'on constate généralement pour les marchés conclus avec l'Etat sur ressources ordinaires. Outre les facteurs identifiés ci-dessus, la performance contrastée des secteurs prioritaires s'explique également par la combinaison de plusieurs autres éléments, dont des lenteurs dans la préparation des marchés au niveau de certains secteurs prioritaires (notamment les secteurs sociaux), les lourdeurs du circuit d'exécution budgétaire qui affectent particulièrement les secteurs fournissant des services dans les régions, et un établissement des priorités dans les décaissements (voire l'approbation des engagements) pouvant bénéficier à d'autres secteurs que les secteurs "prioritaires". Enfin, l'utilisation des ressources pétrolières pré-affectées pour financer le budget de base, soit des dépenses prioritaires et non prioritaires, a conduit à l'accumulation de retard de paiements des dépenses prioritaires financées sur le budget pétrole estimé à 19 milliards de FCFA.

POURSUIVRE L'AMÉLIORATION DE LA GESTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

La préparation du budget

Le budget de l'Etat est en principe un instrument essentiel pour mettre en œuvre la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Il est donc essentiel de poursuivre les travaux concernant le renforcement du lien entre la SNRP, les stratégies sectorielles des Ministères, les budgets de programmes et le budget annuel. Des efforts importants ont été accomplis, mais de nombreux ministères prioritaires manquent encore de stratégies cohérentes à moyen terme (tels que le ministère de l'action sociale ou de l'enseignement supérieur). Dans le cadre de la mise à jour de la SNRP, il importera de s'assurer que les priorités en matière de réduction de la pauvreté sont mises en cohérence avec les stratégies sectorielles des ministères, et que ces dernières sont correctement reflétées dans les budgets de programme et les budgets annuels.

Malgré un certain nombre d'imperfections, les budgets de programme actuels permettent de faire un premier point sur la politique budgétaire des ministères concernés. Cependant, les budgets de programme n'ont pas encore joué de véritable rôle dans les discussions sur les choix budgétaires au niveau central, et leur fonction au niveau sectoriel varie d'un ministère à l'autre. L'information contenue dans les budgets de programmes n'est pas examinée lors des conférences budgétaires, et cela est source de démotivation parmi les ministères prioritaires. Les propositions suivantes visent à répondre à cette préoccupation :

- ③ Pour que les budgets de programme informent la préparation du budget, il serait nécessaire de les finaliser plus tôt dans l'année (sur la base, idéalement, des plafonds indiqués dans la lettre de cadrage. Cette approche pourrait faciliter l'examen de la cohérence entre la SNRP, les stratégies sectorielles et les budgets de programme, en vue de la préparation du budget. Les ministères prépareraient un scénario de base de leurs budgets de programme dans la limite définie par le cadrage, mais pourraient aussi être autorisés à présenter une liste d'activités additionnelles, qui serait examinée lors des arbitrages budgétaires, si, par exemple, une mise à jour du cadrage préliminaire montre que des ressources additionnelles sont disponibles, ou si tel ou tel secteur bénéficie d'ajustements à la marge de son plafond lors des conférences budgétaires.
- ③ Pour que les budgets de programme soient un instrument efficace d'appui aux décisions d'allocation des ressources, la poursuite des améliorations de contenu et de forme sont aussi nécessaires. Enfin il convient de vérifier que les programmes et activités projetés retenus sont ceux qui présentent le meilleur rapport coût avantage pour la mise en œuvre des objectifs de réduction de pauvreté et de développement.

De plus, d'importants progrès restent encore à accomplir dans la présentation des documents budgétaires. Le fascicule budgétaire qui présente les dépenses selon la nomenclature budgétaire n'est pas présenté au Parlement lors de la session budgétaire. Le document présenté au Parlement début octobre est un document dit des "grandes masses", qui présente les dépenses de manière résumée par ministère et sous-titre¹. Le Parlement devrait disposer de plus d'informations sur la

¹ Intérêts, dépenses de personnel, dépense de matériel et services, transferts et subventions, amortissement de la dette et dépenses d'investissement.

destination de la dépense (direction bénéficiaire, projet d'investissement concerné, etc.). Le fascicule budgétaire est de plus diffusé avec des retards importants, et cette tendance semble s'aggraver avec le temps.

L'exécution du budget et le suivi

Comme souligné précédemment, il existe encore, au Tchad, des écarts significatifs entre le budget voté et le budget exécuté, et, notamment, une inflexion des priorités sectorielles en cours de mise en œuvre. La gestion du budget est compliquée par la coexistence de quatre processus de gestion budgétaire parallèles au Tchad, en fonction des sources de financement (budget ordinaire, ressources IPPTE, revenus pétroliers et financement extérieur). Chacun de ces quatre processus s'exécute selon différents mécanismes bancaires et procédures et ne facilite pas la consolidation du budget par ministère. S'il importe d'améliorer la préparation du budget, et de renforcer les liens entre la SNRP, les stratégies sectorielles, les budgets de programme et les budgets annuels, il faudrait aussi parallèlement :

- ③ progresser vers la mise en place d'un budget plus unifié de l'État sur la base de classifications budgétaires adaptées, et en conformité avec les dispositions légales gouvernant la gestion des recettes pétrolières, d'un plan comptable rénové et d'un système intégré de gestion des finances publiques, permettant un suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté par source de financement ;
- ③ accorder la plus grande priorité au respect du budget lors de l'exécution ; et améliorer à cet effet la programmation et le suivi de l'exécution en cours d'année budgétaire ;
- ③ remédier progressivement aux lourdeurs et blocages en matière d'exécution budgétaire, tant en ce qui concerne la mise en place du budget, le circuit de la dépense que la passation des marchés ;
- ③ améliorer progressivement l'arrivée des dépenses à leur destinataire final (salaires dans les régions, dépenses de fonctionnement, constructions, etc.), et ce, tant en termes quantitatifs (les montants perçus) que qualitatifs (par exemple les délais de réception et la qualité des constructions financées).

Le tableau suivant propose une synthèse des recommandations ci-dessus, et fournit des indications sur les mesures à prendre pour les concrétiser, et ce, à court terme, et à moyen terme. Ces recommandations s'inscrivent dans le contexte du Plan d'action que le Gouvernement prépare actuellement avec l'appui du Fonds Monétaire Internationale, de la Banque mondiale, et des autres partenaires, pour poursuivre de façon plus décisive les réformes engagées dans le cadre du Programme d'Appui à la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques (PAMFIP).

Objectif	Mesures à court terme (2006-début 2007)	Mesure à moyen terme (2007-2008)
<i>Préparation budgétaire</i>		
Améliorer le lien entre la SNRP, les budgets de programme et le budget annuel	<p>Publier par arrêté ministériel dès mi-2006 le calendrier de préparation du budget 2007, et avant fin décembre 2006 le calendrier pour le budget 2008, avec des échéances rigoureuses pour la définition du cadrage macro-économique, la diffusion de la lettre de cadrage budgétaire, la mise à jour du cadre des dépenses à moyen terme et des budgets de programmes</p> <p>Mieux identifier, dès le premier trimestre, les objectifs sectoriels que le Gouvernement veut atteindre à moyen terme, sur la base de la SNRP et de ses rapports de suivi, et établir ainsi les priorités dans les actions à mener par l'Etat</p>	Adopter une loi organique de finance révisée et un nouveau décret sur la comptabilité publique en établissant notamment des directives sur le calendrier de préparation du budget, les nomenclatures budgétaires et comptables harmonisées, la réglementation de la comptabilité publique, et précisant l'attribution des responsabilités pour la prévision des dépenses et recettes, ainsi que pour les processus d'exécution, de contrôle et d'audit du budget
Poursuivre l'amélioration des budgets de programme	<p>Adopter un cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) pour 2007-2009</p> <p>Poursuivre l'amélioration des stratégies sectorielles</p> <p>Accompagner les plafonds de dépense sur financement intérieur d'une estimation de la mobilisation future des aides projet</p> <p>Poursuivre le travail sur les indicateurs de performance en centrant les efforts sur un nombre limité d'indicateurs illustrant les</p>	

	points jugés les plus cruciaux pour améliorer la performance.	
Améliorer les documents budgétaires		
<i>Exécution et suivi du budget</i>		
Accélérer la mise en place du budget voté	Respecter le calendrier budgétaire Mettre en place au 1er janvier 2007 les crédits budgétaires pour l'exécution du budget 2007, y compris les crédits des services régionaux	
Progresser vers la mise en place d'un budget plus unifié, d'un plan comptable rénové et d'un système intégré de gestion des finances publiques	Assurer l'encaissement de tous les revenus pétroliers indirects dans le compte courant du Trésor ouvert à la BEAC, Cesser l'ouverture de tout nouveau compte bancaire commercial pour le Trésor public Clôturer tous les comptes du Trésor ouverts dans les banques commerciales (à l'exception des comptes ouverts pour la gestion des revenus pétroliers) qui disposent d'un solde créditeur ou qui ne font pas l'objet d'une convention spéciale Signer un plan de suspension des opérations, d'apurement des soldes et de fermeture définitive des autres comptes bancaires commerciaux du Trésor restants dans les banques commerciales	
Améliorer la discipline en matière d'exécution du budget	Limiter les dépenses avant ordonnancement aux frais de transport et de mission, au paiement de la dette extérieure et des salaires et aux cas exceptionnels	Réguler l'ouverture des lignes de crédits budgétaires chaque trimestre Instituer un examen obligatoire du budget à mi-exercice

		<p>Limiter le report des crédits sur l'exercice suivant</p> <p>Raccourcir progressivement la période comptable complémentaire</p>
	<p>Réaliser l'audit externe des arriérés intérieurs, afin de finaliser le plan d'apurement de ces arriérés et de la dette intérieure</p>	
<p>Améliorer la programmation et le suivi de l'exécution budgétaire y compris la gestion de trésorerie</p>	<p>Préparer et mettre en œuvre un plan de trésorerie mensuel sur la base des plans d'engagements des ministères et assurer le suivi par le Comité de Trésorerie</p> <p>Auditer les comptes spéciaux pour la gestion des revenus pétroliers</p> <p>Poursuivre la codification des dépenses de lutte contre la pauvreté et rendre opérationnelle la classification fonctionnelle</p> <p>Mettre en place une table de passage informatisée entre le système comptable actuel du Trésor et le CID afin de permettre le suivi de la dépense des engagements aux règlements et faciliter la production du tableau des 'quatre phases'.</p> <p>Renforcer le rôle du <i>Collège</i> dans l'évaluation de la mise en œuvre de l'ensemble des programmes prioritaires</p> <p>Mettre en place le suivi pas à pas d'un échantillon de projets de lutte contre la pauvreté</p>	<p>Clarifier les responsabilités entre le Ministère du Plan et le Ministère des Finances pour la préparation et le suivi des dépenses financées par l'extérieur</p> <p>Etablir des procédures de prévision, de comptabilisation et de vérification des salaires, pensions et factures de services publics pour chaque ministère</p> <p>Etendre le système du Trésor pour prendre en compte les opérations liées aux comptes offshores recevant les revenus pétroliers et les financements versés par les bailleurs de fonds pour les projets financés sur ressources extérieures</p> <p>Achever l'opérationnalisation du Circuit Intégré de la Dépense, Intégrer la nomenclature budgétaire actualisée, et créer des interfaces avec les systèmes de gestion de la paie, des pensions et de la dette extérieure et intérieure</p>
<p>Alléger le circuit de la dépense</p>		<p>Alléger le système de contrôles <i>a priori</i></p> <p>Accroître la part relative des crédits délégués par</p>

		<p>rapport aux achats centralisés, notamment dans des secteurs comme l'Education</p> <p>Rationaliser le circuit de la dépense, notamment en: (i) comptabilisant l'engagement avant ou en même temps que l'engagement juridique ; (iii) incluant dans le budget des crédits d'engagement pour contrôler et suivre les engagements pluriannuels; (iv) rendant progressivement les ministères ordonnateurs; et (v) en appliquant les dispositions de la loi organique pour le report des dépenses en capital.</p>
Améliorer la passation des marchés publics	<p>Préparation par les ministères de plans de passation des marchés, soumis à l'OCMP et mis à jour régulièrement par les services en charge</p> <p>Renforcer le contrôle des procédures et réaffirmer la nécessité de limiter le gré à gré et l'appel d'offre restreint</p>	
Améliorer le suivi et l'arrivée des dépenses à leur destinataire final	<p>Publier les rapports annuels établis par les organes de contrôle et d'audit (Collège, Inspection générale des finances, Ministère du contrôle d'État et Chambre des comptes) et inclure dans chaque rapport une évaluation de la suite donnée aux recommandations antérieures</p>	<p>Renforcer le rôle du <i>Collège</i> dans l'évaluation a posteriori de l'ensemble des programmes prioritaires</p> <p>Etablir dans les ministères la tenue d'une comptabilité matière, l'amélioration de la gestion des stocks, et surtout une planification des livraisons transparente, comprenant, entre autres, l'affichage des livraisons reçues, leur comparaison aux livraisons planifiées et leur certification par des usagers</p>
		<p>Mettre en place le suivi pas à pas d'un échantillon de projets de lutte contre la pauvreté</p>

II – INTRODUCTION

Ce rapport a été préparé dans le cadre de la troisième étape du processus de revue des dépenses publiques démarré en juin 2001 par les autorités du Tchad avec l'appui de la Banque mondiale. Il fait suite aux Revues des Dépenses Publiques (RDP) finalisées par la Banque mondiale en 2002 et 2004 (Annexes 1 et 2). Ces rapports ont reposé sur les Revues des Dépenses Publiques Sectorielles préparées entre 2001 et 2004 par plusieurs Ministères du Tchad (Éducation, Santé, Justice, Transport, Urbanisme, Agriculture). Ce processus de RDP s'inscrit dans le contexte des réformes importantes mises en œuvre par le pays en matière de gestion des dépenses publiques depuis le début de l'année 2001. Le présent rapport vise à contribuer à la poursuite de cet effort par une analyse des dépenses publiques 2004-2005 et de l'état des réformes engagées en matière de préparation, exécution et suivi budgétaires, afin de déterminer dans quelle mesure des améliorations peuvent être apportées pour accroître l'impact des dépenses de l'Etat sur la réduction de la pauvreté au Tchad.

Les deux RDP précédentes ont été largement discutées avec les autorités du Tchad et ont servi de base à l'élaboration du Programme de Réforme de la Gestion des Dépenses Publiques du Gouvernement que la Banque mondiale a appuyé notamment par le biais de deux opérations d'appui budgétaire approuvées par le Conseil d'administration en 2003 et 2004², et l'apport d'assistance technique. Sur la base de ces RDP, ainsi que d'autres rapports de diagnostic, notamment *l'Evaluation de la Gestion Financière* effectuée en 2004 dans le cadre du processus participatif CFAA (*Country Financial Accountability Assessment*), et l'exercice de *Revue du suivi des dépenses de pauvreté* dans le cadre de l'initiative PPTE mené en avril 2004, le Gouvernement a par la suite préparé et approuvé en 2005 un plan d'action intégré (Programme d'Appui à la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques-PAMFIP) pour la poursuite de la réforme des finances publiques au Tchad. Ce Programme, préparé avec notamment l'assistance de la Banque mondiale et des ressources PEFA de la Commission Européenne, est mis en œuvre par le Ministère des Finances avec l'appui des partenaires au Développement. La présente RDP s'inscrit dans le contexte du PAMFIP.

Suite au souhait du gouvernement du Tchad de limiter les rapports de diagnostic et de se focaliser davantage sur la mise en œuvre des réformes et l'accompagnement des autorités en la matière, il a été proposé (RDP 2004) de réaliser une Revue complète des dépenses publiques tous les 4 ou 5 ans, et de préparer des rapports plus succincts dans l'intervalle, pour examiner les progrès accomplis et affiner les priorités à court terme. Ainsi, conformément aux objectifs établis lors du lancement de l'étude, ce rapport, troisième d'une série de RDP, est une mise à jour délibérément ciblée de façon très sélective sur certains aspects clés de la gestion des dépenses publiques au Tchad, à savoir :

- (iii) Une analyse des principales évolutions caractérisant les dépenses de l'Etat dans les secteurs prioritaires et non prioritaires pour la réduction de la pauvreté au cours de

² Ces deux opérations incluent le Cinquième Crédit d'Ajustement Structurel (CAS V), approuvé par le Conseil d'administration de la Banque en mars 2003 et le Crédit d'Appui aux Réformes Institutionnelles (CARI), approuvé en novembre 2004.

- deux premières années de gestion des revenus pétroliers (2004-2005). Cette évaluation porte sur :
- ③ L'exécution du budget et la mise en œuvre des priorités, à travers notamment l'utilisation des revenus pétroliers ; et
 - ③ Le renforcement des liens entre le budget, les priorités de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté et les programmes sectoriels ;
- (iv) Un examen du statut de la mise en œuvre des réformes engagées par l'Etat en matière de gestion budgétaire et des priorités immédiates pour la poursuite des efforts entrepris dans le cadre du PAMFIP.

III - EVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES EN 2004-2005

Les enjeux de la politique budgétaire au Tchad

Le Tchad est désormais un pays producteur de pétrole, ce qui lui ouvre des opportunités inédites en matière de croissance et de développement, mais présente aussi d'importants risques d'échec. L'expérience internationale montre combien une utilisation appropriée, prudente et transparente, des revenus du pétrole est essentielle pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté. Ainsi, par exemple, le Venezuela, où les recettes pétrolières représentent 45 pour cent des revenus de l'Etat, illustre ce « paradoxe de l'abondance » : après avoir connu une forte croissance jusqu'aux années 60, c'est depuis un pays riche en pétrole dont la population devient de plus en plus pauvre. C'est le cas également de nombreux pays africains producteurs de pétrole, tel le Congo Brazzaville. Au Tchad, les deux à trois prochaines années seront particulièrement déterminantes, puisque l'utilisation des importantes (et ponctuelles) ressources pétrolières permettra, soit de prendre le chemin vertueux emprunté par quelques rares pays producteurs de pétrole, comme la Malaisie, soit de sombrer dans les tourments durables connus par la plupart des autres pays producteurs, et de rejoindre le groupe des pays ayant échoué à répondre efficacement aux défis et opportunités de la gestion pétrolière. Ces défis se posent particulièrement en termes de gestion macroéconomique, de bonne gouvernance, et d'amélioration de la composition et de la qualité des dépenses de l'Etat.

Le Tchad est un pays membre de la Zone Franc. La politique budgétaire constitue donc le principal instrument de gestion macroéconomique dont dispose le Gouvernement. L'expérience des pays producteurs de pétrole a démontré l'ampleur des difficultés liées à une bonne gestion macroéconomique des recettes pétrolières en raison de leur nature particulière, caractérisée notamment par leur *volatilité* et leur *caractère temporaire*. Dans ces pays se pose donc de façon cruciale la double question de la stabilisation des recettes face aux fluctuations des prix (et des quantités) du pétrole, et de la soutenabilité des programmes de dépenses publiques dans le temps. Ainsi, de nombreux pays pétroliers ont souffert d'une politique budgétaire pro-cyclique, où les dépenses publiques augmentent et diminuent de façon irrégulière suite aux fluctuations du prix du pétrole. D'autre part, l'expérience internationale souligne les difficultés rencontrées par certains pays qui ont lancé des programmes d'investissement ambitieux en période de boom pétrolier, mais qui ne se sont pas suffisamment préoccupés de la façon dont ces programmes seraient financés lorsque les revenus issus du pétrole viendraient à diminuer dans le temps. Par conséquent, quand les revenus issus du pétrole se sont peu à peu épuisés, les programmes d'investissement n'ont pu être poursuivis et les dépenses récurrentes associées aux investissements déjà réalisés se sont révélées insoutenables. L'expérience de ces pays pétroliers montre qu'il importe d'exercer une extrême prudence en matière de gestion des recettes pétrolières, afin de s'assurer que la politique budgétaire comporte des règles de gestion adéquates. Il est donc particulièrement important, au plan macro-économique : (i) d'épargner une partie des revenus et (ii) de prévoir un mécanisme de lissage des dépenses publiques.

Outre les difficultés liées à la volatilité et au caractère temporaire des recettes pétrolières, le Tchad est confronté à d'importants enjeux : c'est en effet un pays pauvre, doté d'une capacité

institutionnelle en développement, mais encore faible, et d'un secteur privé embryonnaire. Dans un tel contexte, le défi que le Gouvernement du Tchad a décidé de relever consiste à s'assurer que les revenus issus du pétrole sont utilisés de façon efficiente et appropriée afin de permettre la *réduction de la pauvreté* et promouvoir une *croissance soutenable dans le secteur non-pétrolier* – ce qui est la condition nécessaire pour que le processus de développement entamé par le Tchad ne s'interrompt pas quand les recettes pétrolières viendront à diminuer. Sur le plan macroéconomique et budgétaire, il importe de tenir compte de la *capacité d'absorption* limitée de l'économie tchadienne où une augmentation brusque et importante des dépenses de l'Etat pourrait conduire à une accélération très dommageable de l'inflation, et à un gaspillage des recettes pétrolières. Le budget de l'Etat étant actuellement l'instrument principal pour la mise en œuvre de la stratégie de développement du Tchad, il est donc essentiel de programmer soigneusement et de façon conservatrice, dans le temps, l'utilisation des revenus pétroliers, en liaison avec l'augmentation progressive de la capacité d'absorption. Il importe en parallèle de mettre l'accent sur une augmentation progressive *des recettes budgétaires non pétrolières* et sur leur *utilisation appropriée* au bénéfice de la croissance et de la réduction de la pauvreté, à travers la poursuite et l'accélération des réformes entreprises en matière de préparation, d'exécution et de suivi du budget.

Plus que par le passé, et face aux menaces croissantes induites par le climat politique et sécuritaire du pays qui continue de se détériorer chaque jour davantage, le défi sera pour les autorités de consacrer une partie importante de ces ressources à la poursuite des objectifs de réduction de la pauvreté et d'amélioration des conditions de vie de la population. A cet égard, il est évident que la persistance des facteurs qui font actuellement obstacles à une gestion efficace des ressources publiques ne pourra que précipiter la majorité des populations vers la pérennisation de la paupérisation. Une bonne compréhension des enjeux actuels, conjuguée à une volonté politique sans faille, devraient conduire à la mise en œuvre rapide des réformes indispensables au niveau horizontal, comme dans les secteurs prioritaires, pour accélérer le pas vers l'atteinte des objectifs de développement.

Les défis à relever en matière de réduction de la pauvreté sont en effet immenses. Dans le Rapport sur le Développement Humain 2005, le Tchad se place 173ème sur 177 pays en termes d'Indice de développement humain. Même si les résultats de la première enquête nationale de ménages ne sont pas encore publiés, les indicateurs sociaux sont particulièrement préoccupants, et ce, même par rapport à la moyenne des pays africains. Ainsi, plus d'un enfant sur dix décède avant son premier anniversaire, un sur cinq n'atteint pas l'âge de cinq ans. Un enfant sur trois souffre de malnutrition. Trois quarts des adultes sont illettrés, notamment la très grande majorité des femmes. Enfin la population a un accès limité (mais en augmentation) à l'eau potable (36 pour cent des ménages) et seuls un pour cent des ménages ont l'électricité. Il convient aussi de noter que les indicateurs sociaux varient largement par genre et par région. Ainsi, seule 37 pour cent de la population a accès aux soins de santé primaire dans le Salamat, contre 90 pour cent dans le Moyen-Chari. De même, les taux bruts de scolarisation primaire sont relativement élevés dans le Sud (plus de 90 pour cent en moyenne, avec toutefois un pourcentage sensiblement plus faible pour les filles (79 pour cent), alors que ce taux est seulement d'un enfant sur trois au total (dont une fille sur quatre) dans l'Est.

Contexte politique, évolution macroéconomique en 2004-2005 et perspectives 2006

Après presque trente ans de guerre civile, le Tchad a connu une paix relative depuis 1993. Cette relative stabilité a cependant été fragilisée récemment sous l'influence notamment du conflit soudanais au Darfour. Le Tchad est ainsi confronté à une situation humanitaire et politique difficile dans l'Est du pays, où 235 000 réfugiés soudanais se sont installés dans des camps après avoir fui les combats qui opposent l'armée soudanaise aux groupes rebelles dans le Darfour depuis février 2003. Par ailleurs, environ 48 000 réfugiés centrafricains se trouvent également dans des camps au Sud du pays. Enfin, des dizaines de milliers de Tchadiens ont quitté leurs villages sous l'effet, notamment, de l'insécurité croissante le long de la frontière soudanaise, et sont désormais considérés comme déplacés internes. Face à ces multiples enjeux, la situation sécuritaire au Tchad s'est détériorée rapidement en 2005 et depuis le début de l'année 2006, et le pays traverse une période troublée sur le plan politique, marquée par des désertions de l'armée, la multiplication d'actions de la part de mouvements rebelles – dont une attaque menée contre N'Djaména en avril 2006 –, et une détérioration rapide de la situation à l'est du pays. Dans ce contexte difficile, et suite à l'approbation par référendum, en 2005, d'un amendement constitutionnel supprimant la limite sur les mandats présidentiels successifs, le Président sortant Idriss Déby Itno, a été réélu pour un troisième mandat avec 67,7 pour cent des voix en mai 2006. Le scrutin, auquel les partis majeurs d'opposition ont refusé de participer, s'est déroulé dans le calme.

En 2004-2005, l'évolution de l'économie tchadienne a été marquée par la finalisation de la construction de l'oléoduc Tchad-Cameroun et le démarrage de l'exploitation pétrolière. Suite au lancement de la production pétrolière en juillet 2003, les premiers revenus au titre de l'exportation de pétrole ont été perçus en novembre 2003 et le rapatriement au Tchad des revenus pétroliers a commencé en juillet 2004. Après une accélération massive de la croissance du PIB en 2004 (31,3 pour cent), le Tchad a maintenu un rythme de croissance très soutenu en 2005. Selon les estimations, la croissance du PIB réel a été de 12,7 pour cent, en dépit de la stagnation du secteur pétrolier. La croissance du PIB réel non pétrolier en 2005 aurait atteint 17,9 pour cent (contre -0,5 pour cent en 2004), sous l'effet d'une forte reprise de l'agriculture et des activités cotonnières³. Cette croissance a pu être réalisée en dépit d'une production de pétrole inférieure aux prévisions⁴. Le taux de croissance du PIB devrait diminuer sensiblement à moins de un pour cent du PIB dès 2006, sous l'effet conjugué d'une diminution progressive de la production pétrolière et d'un ralentissement de la croissance du PIB hors pétrole (3 pour cent par an environ). Les prix à la consommation, qui avaient diminué de 5,4 pour cent en 2004, ont augmenté significativement en 2005 (7,9 pour cent), en raison, notamment de la faiblesse des stocks de céréales suite à l'invasion acridienne de 2004. Selon les premières estimations, cette accélération de l'inflation s'est poursuivie au cours du premier trimestre 2006, reflétant une forte demande pour les produits alimentaires qui pourrait provenir des pays voisins affectés par la grippe aviaire et par la situation sécuritaire. Il est prévu que l'inflation en 2006 demeurera au

³ Les dernières estimations du FMI au 24 mai 2006 indiquent que la croissance du PIB en termes réels aurait de fait atteint jusqu'à 12 pour cent en 2005, sous l'effet d'une très forte croissance dans le secteur non pétrolier (18 pour cent).

⁴ Cette évolution s'explique par une baisse inattendue de la production pétrolière (de 210 000 barils/jour à fin 2004, soit un niveau très proche de la capacité maximale de l'oléoduc, à 173 000 b/j en 2005), causée par une remontée précoce d'eau dans les puits de pétrole. Les effets de la baisse de production ont été atténués par une augmentation du prix du brut tchadien de Doba, qui a enregistré notamment une hausse de 35% au cours du deuxième semestre.

niveau de 2005 (7,9 pour cent). Sur le plan extérieur, le déficit du compte courant (hors transferts officiels), qui s'élevait à 7,9 pour cent du PIB non pétrolier en 2004, a été éliminé, le solde atteignant 8 pour cent à fin 2005. Le surplus devrait s'élever à environ 6,3 pour cent du PIB non pétrolier en 2006 (Tableau 1)⁵.

Tableau 1 – Indicateurs macro-économiques

	2002	2003	2004	2005	2005	2006
	Act.	Act.	Act.	Prog.	Prel.	Proj.
PIB à prix constants (variation, %)	8.5	14.7	31.3	12.7	12.2	0.1
PIB pétrolier	84.7	235.9	292.7	26.9	0.4	-8.2
PIB non pétrolier	6.9	6.0	-0.5	6.4	17.9	3.5
Indice des prix à la consommation (moyenne), variation	5.2	-1.8	-5.4	3.0	7.9	7.9
Exportations, f.o.b. (valorisées en FCFA), variation	-6.8	171.8	225.9	31.2	43.5	18.9
Importations, f.o.b. (valorisées en FCFA), variation	193.1	-59.1	2.0	-3.8	-7.4	-1.2
Compte courant (% PIB hors pétrole)						
Y compris les transferts courants officiels	-100.4	-47.4	-4.8	-7.5	10.0	7.7
A l'exclusion des transferts courants officiels	-102.3	-50.1	-7.9	-8.4	8.0	6.3
A l'exclusion des importations liées au secteur pétrolier						
Termes de l'échange (variation %)	-0.5	60.0	2.6	-1.6	29.3	27.4
Investissement brut (en % du PIB)	60.2	52.4	24.3	19.1	20.2	20.5
Gouvernement	10.1	12.5	7.8	10.0	7.0	7.0
Secteur privé	50.0	39.8	16.5	9.1	13.2	13.5
Dont: secteur pétrolier	43.8	31.6	11.3	5.9	8.7	8.8
Épargne nationale brute (en % du PIB)	-40.2	5.0	19.5	11.6	30.1	28.2
Gouvernement	0.0	1.1	5.0	5.8	4.0	5.3
Secteur privé	-40.2	3.8	14.6	5.8	26.1	22.9

Source: FMI, juin 2006

Aperçu de la gestion budgétaire en 2004-2005

Le déficit budgétaire hors dons sur base engagement a diminué de façon continue depuis 2003 pour atteindre 10,1 pour cent du PIB non pétrolier en 2004 et 6,9 pour cent en 2005. En dépit de ces performances, la période 2004-2005 a été marquée par d'importantes difficultés financières et des problèmes significatifs sur le plan budgétaire, dont l'origine est multiple. Ces difficultés sont en partie liées aux conséquences de la non matérialisation des appuis budgétaires prévus en 2004. Suite, en effet, à l'expiration de l'arrangement avec le Fonds Monétaire International (FMI) dans le cadre de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC) en janvier 2004 sans que la dernière revue au titre du programme n'ait pu être conclue, les appuis financiers prévus en 2004, notamment au titre de l'aide de la Banque mondiale, de la

⁵ Ces projections seront rassemblement révisées suite à la mission du FMI qui s'est déroulée en mai 2006. Ainsi, la croissance du PIB non pétrolier en 2006 pourrait être de 3,5 % et l'inflation annuelle moyenne s'élèverait à 9 %.

Commission Européenne et de la Banque africaine de développement, n'ont pu être décaissés au cours de l'année fiscale. Cette situation s'explique en grande partie, et de façon corrélée, par l'absence d'un programme avec le FMI et une performance insuffisante au titre des programmes de réformes appuyées par les partenaires. Ainsi, le Crédit d'Appui aux Réformes Institutionnelles (CARI) financé par la Banque mondiale (25 millions de dollars) est entré en vigueur et a été entièrement décaissé à la fin décembre 2004.

Ces difficultés ont été combinées à divers autres facteurs, tels qu'un moindre recouvrement des recettes non pétrolières, qui se sont révélées inférieures de 12 milliards de FCFA aux prévisions pour l'année 2004, et des retards dans la finalisation des dispositions institutionnelles pour la gestion des recettes pétrolières, qui ont conduit à des délais dans le rapatriement des premiers revenus. Les recettes pétrolières ont commencé à être rapatriées au Tchad en juillet 2004 seulement. Compte tenu de cette situation, il a été nécessaire de geler des crédits budgétaires et des arriérés ont été accumulés, y compris dans les secteurs prioritaires. Par là même, au cours de l'année 2004, le Gouvernement a procédé à un ajustement significatif, à la baisse, des dépenses publiques (414 milliards dans la loi de finance rectificative (collectif budgétaire) contre 422 milliards initialement programmés dans la loi de finance 2004). Ainsi, en dépit de l'arrivée des revenus pétroliers, le Gouvernement s'est trouvé confronté à des difficultés financières importantes et à l'accumulation d'arriérés de paiements significatifs en fin 2004, à hauteur de plus de 3 pour cent du PIB hors pétrole.

En 2005, malgré l'adoption d'un nouveau programme avec le FMI au titre de la FRPC en février pour un montant de 25,2 millions de DTS, et du décaissement subséquent de l'aide budgétaire de la Commission Européenne (20 millions d'Euros) en avril, les crises de trésorerie se sont poursuivies et multipliées, pour plusieurs raisons.

- Le remboursement massif et non programmé des arriérés de paiement accumulés à fin 2004 au cours des seuls premiers mois de 2005, et, plus généralement, une régulation budgétaire⁶ insuffisante faute d'un suivi adéquat de l'exécution du budget. Au total les paiements sur la dette intérieure ont été largement plus élevés que prévu en 2005, notamment en ce qui concerne les engagements non honorés des années antérieures (ces paiements ont atteint au total 2,5 pour cent du PIB non pétrolier en 2005) ;
- Les prévisions chroniquement trop élevées des recettes non pétrolières (hors prime d'émission et bonus pétrolier) qui ont conduit à une moins value de 5 milliards en 2005 vis-à-vis de la loi de finance.
- Des dérapages importants sur les salaires et une augmentation des dépenses de transferts. Durant la seule année 2005, la masse salariale, notamment militaire, a augmenté de plus de 26 pour cent (+45 pour cent pour la masse salariale militaire, +26 pour cent pour la masse salariale civile)
- Des paiements avant ordonnancement qui ont pris des proportions croissantes avec notamment des dépenses non régularisées qui se sont élevées à 35 milliards en fin 2005 (soit 25 pour cent du total des dépenses de l'année, hors salaires et dette publique)
- Des difficultés en matière de gestion et de prévision de trésorerie, liées à des procédures inadéquates, au non respect des priorités établis dans le plan de trésorerie, à la dispersion

⁶ Qui permet d'ajuster le rythme de consommation des crédits budgétaires aux recouvrements de recettes.

des comptes du Trésor Public dans les banques commerciales et à l'absence de mesures correctives appropriées pour faire face aux déficits de trésorerie anticipés

- La non fongibilité entre les recettes pétrolières et les recettes ordinaires ; et
- Un niveau d'aide budgétaire extérieure toujours inférieur aux prévisions suite à la non conclusion de la première revue du programme soutenu par la FRPC du FMI en 2005, suite à la détérioration de la performances sur le plan budgétaire, tant en matière de gestion de trésorerie que de collecte des recettes fiscales. Dans ce contexte, l'appui budgétaire prévu pour la deuxième partie de l'année 2005, d'un montant d'environ 40 millions de dollars EU, n'a pas été versé.

Les conséquences des problèmes de trésorerie ont été très importantes. L'Etat a accumulé en 2005 de nouveaux arriérés intérieurs. Les arriérés intérieurs se sont élevés à environ 2,8 pour cent du PIB non pétrolier. Des arrières extérieurs ont été accumulés au courant de l'année, mais ont néanmoins été apurés à fin décembre. Des retards récurrents dans le paiement des salaires des fonctionnaires et des pensions de retraite ont entraîné des grèves répétées. De plus, l'Etat a été confronté au refus des entrepreneurs et fournisseurs de soumissionner pour des contrats publics si ceux-ci ne sont pas financés par l'aide extérieure ou le budget du pétrole, ce qui a affecté négativement l'exécution du budget, notamment dans les secteurs prioritaires. Au cours du premier semestre 2006, la plupart des dépenses reportées de 2005 (25 milliards de francs CFA) ont toutefois été réglées⁷. En raison des circonstances difficiles du démarrage de l'année budgétaire, toutefois, de nouveaux arriérés intérieurs et extérieurs se sont accumulés. Globalement, la situation des arriérés intérieurs mérite d'être clarifiée et le remboursement des arriérés devrait se faire dans le cadre d'un plan d'apurement approprié, plan qui n'a pu être finalisé en 2005. Une partie des arriérés a été transférée à la Direction de la Dette, qui a recensé le stock de la dette intérieure et prépare un plan préliminaire d'apurement. Il importe de réaliser rapidement l'audit externe des arriérés intérieurs, afin de finaliser le plan d'apurement de ces arriérés et de la dette intérieure.

Perspectives budgétaires en 2006

L'Assemblée Nationale a approuvé le budget 2006 le 21 février 2006. Ce budget supposait que le Tchad ne recevrait en 2006 ni appui budgétaire extérieur, ni assistance intérimaire au titre de l'Initiative PPTE. Suite au différend opposant les autorités du Tchad et la Banque mondiale quant à la Loi révisée portant gestion des revenus pétroliers, le démarrage de l'année budgétaire a été marqué, outre l'approbation tardive du budget, par un gel des rapatriements de revenus pétroliers dans le compte séquestre de la Citibank à Londres et la suspension des décaissements au titre des projets (124 millions de dollars US) appuyés par la Banque mondiale à partir janvier 2006. La reprise des décaissements de la Banque et la levée du blocage des revenus pétroliers prévue en juin 2006, suite à la mission multi-bailleurs d'avril 2006 et aux négociations tenues dans les semaines suivantes, devrait permettre au Gouvernement de poursuivre l'année fiscale dans un contexte plus normalisé. Parallèlement, la mission multi-bailleurs et les discussions avec le Gouvernement, qui ont mis l'accent sur la recherche d'une évaluation conjointe des besoins les plus immédiats en termes de réduction de la pauvreté, de sécurité et de croissance, jointes à une révision à la hausse des prévisions en matière de revenus pétroliers et non-pétroliers pour

⁷ Source: mission FMI mai 2006.

2006, ont conduit le Gouvernement à préparer une Loi de finances rectificative pour 2006, avec l'appui du FMI et des autres partenaires.

La Loi de Finance Rectificative 2006 intègre une révision des recettes non pétrolières à la baisse, afin de tenir compte de la performance enregistrée sur le premier semestre et inclut les recettes au titre de l'impôt sur les bénéfices des sociétés pétrolières, non prévues dans la Loi de Finance Initiale. Les revenus atteignent donc près de 23 pour cent du PIB non pétrolier, dont près de 14 pour cent au titre des revenus pétroliers, soit près d'un doublement par rapport à 2005. Une partie importante des revenus pétroliers est utilisée pour financer des dépenses, comme en témoigne l'évolution du déficit primaire non pétrolier, de 5 à 11 pourcent du PIB non pétrolier. Les dépenses courantes augmentent de 11 à 16 pourcent du PIB non pétrolier, au titre de dépenses exceptionnelles de sécurité (1,9 pour cent du PIB non pétrolier), de l'ajustement de la masse salariale pour tenir compte de la masse constatée en 2005 et d'une augmentation générale des traitements de 5 pour cent entrant en vigueur fin juin 2006, et enfin d'une augmentation des transferts pour la Cotonchad, la STEE, la sécurité alimentaire et la région productrice de pétrole. L'enveloppe des investissements financés sur ressources intérieures augmente par rapport à 2005, mais a été réduite par rapport à la loi de Finance Initiale. La Loi de Finance Rectificative prévoit également le paiement d'arriérés des exercices antérieurs de près de 2,8 pour cent du PIB non pétrolier, dont près de 2,3 pourcent du PIB non pétrolier a déjà été effectué à fin juin 2006. Le déficit global (base caisse) augmente de 8 pourcent du PIB non pétrolier en 2005 à 9,5 pour cent en 2006. Il est pleinement financé grâce aux financements intérieurs (avance de la BEAC, rapatriement du Fonds pour les Générations Futures), de l'appui budgétaire attendu de la Banque Africaine de Développement et du décaissement du FMI prévu au titre de la conclusion de la première revue du programme soutenu par la FRPC.

Evolution récente des grands agrégats budgétaires

Les soldes budgétaires

L'année 2004 a été une année assez difficile au Tchad et le pays a connu un affaiblissement de son activité économique hors pétrole, des difficultés financières et un ajustement important des dépenses publiques à la baisse. L'année 2005 a été marquée par une performance très satisfaisante en termes de croissance sous l'impulsion des activités pétrolières et agricoles et de l'égrenage du coton, mais par d'importantes difficultés sur le plan de la gestion budgétaire. Dans ce contexte, les recouvrements de recettes sont estimés à 14,4 pour cent du PIB hors pétrole en 2004 et 17,3 pour cent en 2005, principalement grâce aux recettes pétrolières directes (redevances et dividendes) qui ont représenté respectivement 4,2 pour cent et 7,8 pour cent du PIB hors pétrole en 2004 et 2005.

Sur la période 1998 à 2003, le solde de la balance courante primaire s'était situé dans une fourchette de -1,2 pour cent à +1 pour cent du PIB non pétrolier malgré un faible niveau de recettes (8-9 pour cent du PIB). Compte tenu de l'importance des dépenses d'investissement financées par l'extérieur, au cours de cette même période le déficit base engagement hors dons s'établissait dans une fourchette de 10 à 15 pour cent du PIB. En 2004-2005, suite à l'arrivée des recettes pétrolières, jointe à une stabilisation, voire un déclin relatif, des dépenses en biens et services, la balance courante primaire budgétaire a dégagé un surplus de 3,8 pour cent du PIB hors pétrole en 2004, et de 6,7 pour cent en 2005. Cependant, la stagnation, voire le déclin relatif, des recettes non pétrolières, qui s'élevaient à 10,2 pour cent du PIB hors pétrole en 2004 et à 9,5 pour cent en 2005 (contre 9,1 pour cent en 2003), jointe à la hausse des dépenses courantes, a contribué au maintien d'un déficit courant primaire *hors pétrole* d'environ 1,1 pour cent du PIB (hors pétrole).

Les dépenses totales se situent dans une fourchette d'environ 20-25 pour cent du PIB hors pétrole. Suite à l'arrivée des revenus pétroliers, le déficit base engagement hors dons a considérablement diminué, passant de 16,4 pour cent du PIB non pétrolier en 2003 à 10,1 pour cent en 2004 et 6,9 pour cent en 2005. Suite à l'accumulation d'arriérés de paiement, notamment intérieurs, en 2004, et à leur remboursement en 2005, le déficit global base caisse, hors dons, est passé de 16,1 pour cent du PIB non pétrolier en 2003 à 8,7 pour cent en 2004 et 8 pour cent en 2005.

Le Tableau 2 ci-dessous présente l'évolution des principaux agrégats budgétaires sur la période 1998-2005.

Tableau 2 - Opérations financières de l'Etat 2002-2006

	2002	2003	2004	2005	2006	
				Est.	Budget	Collectif
Revenus	112.4	124.6	197.9	289.7	341.3	421.9
Redevances pétrolières et dividendes	0.0	0.0	57.7	130.4	165.3	253.5
Recettes fiscales	100.9	113.4	122.0	138.9	158.8	141.9
Recettes non fiscales	11.6	11.2	18.2	20.4	17.2	26.6
Dépenses	280.3	348.0	336.8	405.1	492.8	543.4
Dépenses courantes	140.0	149.4	154.7	187.5	233.1	295.5
Dépenses d'investissement	140.3	198.6	182.1	217.7	259.7	247.8
Sur financement intérieur	16.9	28.9	48.7	68.5	103.4	91.6
Sur financement extérieur	123.5	169.7	133.4	149.1	156.2	156.2
Solde global (base engagement, hors dons)	-167.9	-223.4	-138.8	-115.5	-151.5	-121.4
Arriérés	-5.7	3.6	19.2	-19.2	0.0	-51.2
Erreurs et omissions	0.8	0.0	-2.4	-2.8	0.0	0.0
Solde global, base caisse (hors dons)	-173.6	-219.8	-119.7	-134.7	-152.1	-172.6
Financement	173.6	219.8	119.7	134.7	152.1	172.6
Financement intérieur	1.8	20.5	-16.6	-24.6	18.9	20.3
Financement extérieur	171.8	199.3	136.2	159.3	133.2	152.3
Dons	84.9	122.7	69.4	104.2	81.6	95.4
Solde résiduel	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Sources: Autorités du Tchad et FMI, juin 2006

Les recettes

L'évolution relativement favorable du solde budgétaire global, qui est étroitement lié à l'arrivée des recettes pétrolières, ne doit toutefois pas masquer la faiblesse des recettes de l'Etat hors pétrole, et, notamment, des recettes fiscales. Les recettes pétrolières directes comptaient pour 29,2 pour cent des recettes totales en 2004 et environ 45 pour cent en 2005. Cette proportion devrait demeurer stable en 2006. Les recettes pétrolières indirectes, constituées essentiellement des impôts sur les sociétés payés par le Consortium et la compagnie de transport TOTCO, et prévues pour atteindre des montants considérables en 2007 et dans les années ultérieures, vont entraîner une progression majeure, mais temporaire, des recettes fiscales de l'Etat. Elles représentent près de 17 pour cent des recettes de l'Etat en 2006. Pour assurer une progression soutenable des dépenses publiques à moyen et long terme, l'augmentation des recettes non pétrolières constitue un enjeu essentiel, et un défi à relever. Il importe bien entendu de promouvoir la croissance économique par le biais de politiques appropriées et d'une utilisation prudente et efficiente des revenus issus du pétrole. De plus, il est nécessaire d'améliorer de façon significative le recouvrement des recettes non pétrolières, qui stagnent entre 8 et 10 pour cent du PIB hors pétrole sur la période 1998-2005. Ce niveau est faible comparativement à d'autres pays

africains.⁸ Les recettes fiscales demeurent inférieures à 9 pour cent du PIB (hors pétrole). Le Gouvernement est parfaitement conscient de cet enjeu et a pris des mesures d'amélioration de l'efficacité des régies financières au cours des dernières années. L'effet de ces mesures et le fort niveau d'activité du secteur parapétrolier, généré par les investissements des sociétés pétrolières, ont permis une croissance modeste des recettes fiscales de 7,5 pour cent du PIB (hors pétrole) en 2002 à 8,3 pour cent en 2003 et 8,9 pour cent en 2004. Cette tendance semble toutefois s'interrompre, voire s'inverser: les recettes fiscales ont décliné en valeur relative pour atteindre 8,3 pour cent du PIB non pétrolier en 2005, et s'élèveraient à 7,8 pour cent en 2006.

Les dépenses

Le niveau de dépense des administrations publiques au Tchad représente en moyenne 20 à 25 pour cent du PIB (hors pétrole) de 1998 à 2005, ce qui est inférieur au niveau moyen de dépenses publiques en Afrique subsaharienne, qui est de l'ordre de 28 pour cent du PIB. En 2004, les dépenses totales base engagement se sont contractées, pour atteindre 337 milliards de FCAF (contre 348 milliards en 2003). En 2005, les dépenses ont progressé de façon significative, atteignant 405 milliards de FCAF. Il convient de noter, toutefois, que les dépenses sur ressources intérieures (y compris les aides budgétaires) ont progressé de façon continue au cours des dernières années, passant de 11,7 pour cent du PIB hors pétrole en 2002 – soit 157 milliards de FCFA - à 15,3 pour cent en 2005 (256 milliards de FCFA). Cette tendance devrait se poursuivre et s'accélérer en 2006. Elle s'explique par une progression continue à la fois des dépenses courantes, notamment salariales, et des dépenses d'investissement sur ressources propres. En particulier, les salaires ont augmenté de 4,6 pour cent du PIB hors pétrole en 2002 à 5,4 pour cent, 5,8 et 6 pour cent en 2003-05. Les transferts, y compris les subventions aux entreprises paraétatiques, notamment Cotontchad et la société d'énergie (STEE), ont également augmenté de 1,4 pour cent du PIB hors pétrole en 2003 à 2,2 pour cent en 2004-05. Ces subventions sont considérables. Elles représentent plus de 1 pour cent du PIB non pétrolier, et tendent à augmenter, ce qui n'est pas soutenable sur le plan budgétaire, et souligne l'importance d'avancer rapidement dans le processus de réforme.

Tableau 3 – Evolution des dépenses de l'Etat 2002-2006

<i>En % PIB hors pétrole</i>	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses sur ressources intérieures	11.7	13.1	14.8	15.3	21.2
Dépenses courantes	10.4	11.0	11.3	11.2	16.2
Dépenses d'investissement	1.3	2.1	3.5	4.1	5.0
Investissement sur ressources extérieures	9.2	12.4	9.7	8.9	8.6
Dépenses totales	20.9	25.5	24.5	24.2	29.8

Source: autorités tchadiennes et estimations du FMI, juin 2006

Les financements

⁸ Par exemple et comme l'avait été indiqué dans la dernière RDP, les recettes représentent environ 20 pour cent du PIB en Zambie, 26 pour cent au Zimbabwe, 17 pour cent au Malawi et au Bénin.

Malgré l'entrée en production des gisements pétroliers, la mobilisation des financements extérieurs est indispensable pour assurer le financement des dépenses publiques, surtout dans les secteurs prioritaires. Outre l'aide budgétaire courante, le Tchad est très dépendant des appuis extérieurs pour le financement de ses investissements⁹. En 2002-2003, les dépenses d'investissement étaient financées à hauteur de 86-88 pour cent par l'appui projets, lequel représentait au total près de la moitié (45-50 pour cent) des dépenses totales de l'Etat. Avec l'arrivée des recettes pétrolières, toutefois, la structure des dépenses selon la source de financement s'est considérablement modifiée. Ainsi, la part des investissements financée sur ressources extérieures représentait 68 pour cent des dépenses d'investissement en 2005, et devrait atteindre 63 pour cent en 2006, soit 37 pour cent et 29 pour cent respectivement, en 2005 et 2006, des dépenses totales de l'Etat tous financements confondus¹⁰. En termes absolus, les dépenses d'investissement financées par l'extérieur sont fluctuantes, passant de 170 milliards de FCFA en 2003 à 133 milliards en 2004 et 149 milliards en 2005 et un niveau projeté de 156 milliards en 2006.

Tableau 4 – Financement du déficit¹¹

Milliards de FCFA	2002	2003	2004	2005	2006
Financement intérieur	1.8	20.5	-16.6	-24.6	20.3
Financement extérieur	171.8	199.3	136.2	159.3	152.3
Appuis budgétaires	51.4	34.1	17.4	13.1	13.8
Dons et prêts projets	123.4	169.6	133.4	149.2	53.1
Autres financements	-3	-4.4	-14.6	-3	3.8
Total Financements	173.6	219.8	119.6	134.7	172.6

Source: TOFE. Ministère des Finances et estimations du FMI

Le déficit des finances publiques (avant dons) est pour l'essentiel financé par l'extérieur, et les financements extérieurs, dons compris, représentaient environ 94 pour cent des financements totaux sur la période 1998-2003. L'entrée en production des gisements pétroliers a permis de diminuer la part relative des financements extérieurs dans le financement des dépenses, mais cette part reste encore très importante. En 2004 et 2005, le financement extérieur est supérieur au financement total, le financement intérieur étant négatif, du fait, notamment, des dépôts de recettes pétrolières à la Banque centrale et dans les banques commerciales, et des paiements effectués sur la dette intérieure restructurée et les nouvelles conventions de dette. Il convient de souligner que le financement extérieur s'effectue pour l'essentiel sous formes de prêts et de dons

⁹ Compte tenu de l'imprécision des données sur les dépenses financées par l'extérieur, les résultats concernant ces dépenses doivent être interprétés avec précaution.

¹⁰ Les données 2006 se réfèrent au collectif budgétaire.

¹¹ Les données 2006 sur le financement du déficit sont les chiffres du budget 2006 tel que présentée dans la Loi de Finances.

projets. Les appuis budgétaires sont de fait en constante diminution depuis quelques années, et ce, avant même les difficultés associées au programme avec le FMI en 2004-2005. Ils sont ainsi passés de 51,4 milliards de FCFA en 2002 (soit 30 pour cent des financements extérieurs) à 34,1 milliards en 2003, 17,4 milliards en 2004 et 13,1 milliards en 2005, soit respectivement 17 pour cent, 13 pour cent, puis 8 pour cent, des financements extérieurs totaux. Selon le collectif budgétaire 2006, ils devraient s'élever à 13,8 milliards de FCFA en 2006, soit 9 pour cent des financements extérieurs nets.

La composition économique de la dépense

La composition des dépenses a subi récemment un développement assez préoccupant notamment une diminution substantielle de la part des dépenses en biens et services en 2004 et 2005 dans le total des dépenses courantes, et une forte augmentation des dépenses de transfert. L'évolution de la composition économique de la dépense se caractérise également par une hausse des dépenses d'investissement dans le total des dépenses sur financement intérieur et appuis budgétaires.

Tableau 5 - Composition économique de la dépense publique

<i>Milliards de FCFA</i>	2002	2003	2004	2005	2006
				Est.	
Dépenses courantes primaires	128.0	139.9	144.5	176.9	280.5
Salaires	62.1	73.6	80.1	101.2	117.6
salaires civils	48.9	56.2	60.9	73.3	85.1
salaires militaires	13.2	17.4	19.2	27.9	32.5
Biens et services	34.9	42.6	32.4	34.2	49.5
Transferts	21.3	19.2	30.1	37.1	102.3
<i>of which exceptional defense spending</i>					<i>34.1</i>
Autres dépenses courantes	9.7	4.5	1.9	4.4	11.1
Intérêts	12.0	9.5	10.2	10.6	14.9
Dépenses d'investissement	16.9	28.9	48.7	68.5	91.6
Dépenses sur financement intérieur	156.9	178.3	203.4	256.0	387.0

Source : Direction du Budget et estimations du FMI.

Sur la période 1998-2003, les dépenses en biens et services dans le TOFE ont représenté entre 11 et 12 pour cent des dépenses totales et entre 22 et 24 pour cent des dépenses sur ressources intérieures, selon les années. A partir de 2003, leur part relative a décliné. Les dépenses en biens et services représentaient ainsi 30 pour cent des dépenses courantes (primaires) en 2003, mais seulement 22 pour cent en 2004 et 19 pour cent en 2005. En valeur absolue, les dépenses en biens et services ont chuté de près de 24 pour cent en 2004 et n'ont augmenté que de 5,5 pour cent en 2005, contre près de 26 pour cent pour les dépenses totales¹². La part des dépenses en biens et services dans les dépenses de fonctionnement totales (dépenses de personnel plus

¹² Hors investissements financés par l'extérieur.

dépenses de biens et services) est passée de 30 pour cent en 1998-1999 à 36 pour cent en 2002-2003, mais elle n'était plus que de 29 pour cent en 2004 et 25 pour cent en 2005. Cette évolution concerne en particulier les secteurs prioritaires, et est particulièrement marquée, notamment, dans le secteur de l'éducation. Même si les dotations budgétaires révisées pour 2006 suggèrent un certain renversement de cette tendance – les dépenses en biens et services représentent 29 pour cent des dotations en dépenses de fonctionnement-, l'évolution récente des dépenses en biens et services est préoccupante, car elle peut conduire à une dégradation accrue du fonctionnement des services publics, faute de moyens suffisants pour fonctionner. Il importe de veiller, lors de la préparation du budget comme lors de l'exécution, à assurer un bon fonctionnement des services en prêtant attention à la bonne mise en place de ces dépenses.

Depuis 2002, la composition des dépenses sur ressources intérieures a connu une inflexion importante en faveur de l'investissement, tendance qui semble se poursuivre en 2006. Ainsi, des crédits de la loi de finances 2005 finançant des fournitures scolaires ont été virés en faveur de l'investissement au cours du premier trimestre. Les dépenses d'investissement ont représenté en moyenne, sur la période 1998-2003, 11 pour cent des dépenses sur ressources intérieures. La part des dépenses d'investissement sur ressources intérieures (exécutées) a été portée à 16 pour cent des dépenses sur ressources intérieures en 2003, 24 pour cent en 2004 et 27 pour cent en 2005 (24 pour cent dans le budget révisé 2006). Cette inflexion de la composition économique de la dépense publique recouvre à la fois des choix intersectoriels, une forte priorité étant accordée aux secteurs des infrastructures, et des choix intra-sectoriels, les constructions d'équipement étant favorisés par rapport aux dépenses courantes dans les autres secteurs. Les crédits de paiement des budgets 2004 et 2005 sur recettes pétrolières pré-affectées ont ainsi été alloués en priorité à l'investissement, même si, en cours d'année budgétaire 2005, la loi de finances rectificative a permis une utilisation plus importantes des recettes pétrolières pour les dépenses courantes, notamment salariales.

Les dépenses de personnel représentent en moyenne 40 pour cent des dépenses sur ressources intérieures, un pourcentage qui est demeuré relativement stable depuis 2002¹³ malgré une augmentation en valeur absolue sous l'influence notamment de plusieurs hausses des salaires militaires et civils. Cette part représente un déclin par rapport aux années précédentes (les dépenses de personnel représentaient 47 pour cent des dépenses sur ressources intérieures de 1998 à 2001). Ces dépenses absorbent en moyenne, 6 pour cent du PIB (hors pétrole), passant à 6,5 pourcent en 2006.

La composition fonctionnelle de la dépense¹⁴

La loi No 001/PR/99 portant gestion des revenus pétroliers définissait comme secteurs prioritaires les secteurs de la santé publique, de l'action sociale, de l'enseignement, des infrastructures, du développement rural, de l'environnement et des ressources en eau. Seuls ces

¹³ Les projections du FMI (mars 2006) suggèrent que cette proportion pourrait décliner en 2006, pour atteindre 31 pour cent des dépenses sur financement intérieur.

¹⁴ Les données utilisées dans cette section sont en général issues des rapports d'exécution annuels du budget, produits par la DGB et le Trésor, et des comptes administratifs. Il existe quelquefois des écarts entre ces données et les données agrégées du TOFE, qui ont été utilisées dans la section précédente.

secteurs pouvaient bénéficier de financement sur recettes pétrolières directes pré-affectées, c'est-à-dire 72 pour cent des redevances et 76,5 pour cent des dividendes perçus par le Tchad au titre de l'exploitation pétrolière. Les secteurs prioritaires ont été dans la pratique assimilés aux ministères gérant ces secteurs, et ce, de façon restrictive, puisque par exemple, les mines, l'énergie, le coton, les Postes, etc., n'étaient initialement pas considérés comme prioritaires bien qu'éligibles en principe au financement sur revenus pétroliers directs selon les termes de la loi 001. Par ailleurs, la SNRP accorde aussi la priorité aux secteurs liés à la bonne gouvernance, non inclus dans la loi 001. L'approche "administrative" qui égalisait secteurs et ministères a été légèrement amendée à partir de 2004 - les subventions à la Cotontchad et à la STEE ayant été incluses dans les dépenses prioritaires bien que ces entreprises ne soient pas, à ce moment-là, sous tutelle de ministères considérés comme prioritaires. La définition des ministères prioritaires a ensuite été élargie de façon ad hoc, dans le respect des dispositions de la loi 001, pour finalement être légalement modifiée par la loi 002/PR/2005 promulguée le 11 janvier 2006. De par cette loi, les secteurs prioritaires eux-mêmes ont été élargis, et incluent désormais la justice, la sécurité et l'administration du territoire. Néanmoins, une approche plus systématiquement fonctionnelle (ou sectorielle), serait souhaitable. Des travaux ont été entrepris en coordination avec le Secrétariat technique du Comité de Pilotage de la SNRP et la Direction Générale du Budget, pour procéder à une identification appropriée des dépenses prioritaires pour la réduction de la pauvreté et la croissance, et ce, pour l'ensemble des départements. Il serait souhaitable de poursuivre ces travaux, notamment dans le contexte de la mise à jour de la SNRP et de son opérationnalisation. Une option qui constituerait une avancée importante serait la mise en place de la classification fonctionnelle des dépenses de manière opérationnelle. Cela permettrait de mieux analyser la mise en œuvre des priorités.

Dans la suite du rapport, les secteurs prioritaires sont définis au sens de la Loi 001, puisque la loi 001 n'a été promulguée qu'en 2006. Au cours des dernières années, les secteurs prioritaires ont bénéficié de plusieurs mesures visant à accroître leurs dotations budgétaires. Les dépenses de fonctionnement hors personnel des ministères chargés de l'enseignement, de la santé et des travaux publics ont été systématiquement augmentées de 20 pour cent par an jusqu'en 2003. Malgré une hausse continue en valeur absolue, on constate cependant une décroissance *de la part* des dotations budgétaires allouées aux ministères prioritaires (au sens de la loi 0001/PR/99)¹⁵ sur ressources intérieures et appuis budgétaires (hors intérêts)¹⁶ en 2003, qui passe d'environ 52 pour cent en 2002 à 50 pour cent en 2003. Avec le démarrage de l'exploitation pétrolière et l'application des dispositions de la loi portant gestion des recettes pétrolières, les crédits budgétaires alloués aux secteurs prioritaires ont fortement augmenté à partir de 2004. Ainsi, la part des dotations budgétaires des ministères prioritaires (y compris la subvention à la Cotontchad¹⁷) dans les dépenses sur ressources intérieures et appuis budgétaires, hors paiement du service de la dette et hors dotations au compte de stabilisation, a atteint 52 pour cent en 2004, plus de 57 pour cent en 2005, mais a baissé à 49 pour cent en 2006¹⁸. Il convient d'ajouter à ces

¹⁵ Ce calcul inclue dans les dotations des secteurs prioritaires la subvention de l'Etat à la Cotontchad (alors sous tutelle du Ministère du Commerce, considéré comme ne faisant pas partie des ministères prioritaires).

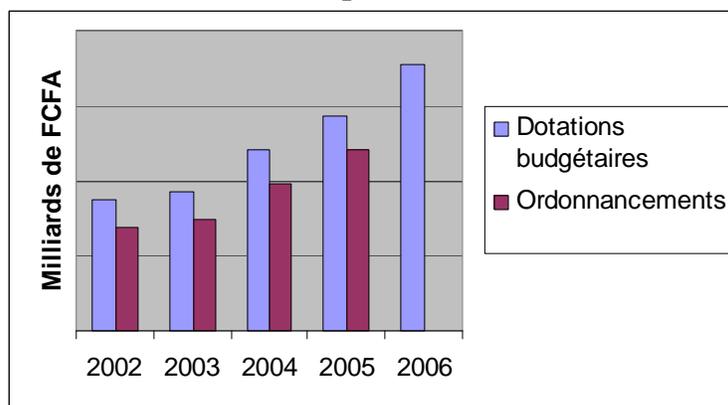
¹⁶ Les dotations budgétaires discutées se réfèrent aux Lois de finance rectificative des années concernées.

¹⁷ La Cotontchad a été placée sous tutelle du Ministère de l'Agriculture en 2004.

¹⁸ Ce calcul n'inclut pas la dotation au compte de stabilisation financée par les recettes pétrolières en 2004 et 2006, et également destinée à financer des dépenses dans les secteurs prioritaires. Si on inclut cette dotation au total des ressources allouées aux

montants les aides extérieures liées aux projets, qui financent essentiellement les secteurs prioritaires. Au total, la part des dotations budgétaires, toutes ressources confondues, allouée aux ministères prioritaires, est généralement élevée. En 2002, les secteurs prioritaires représentaient 74 pour cent des dotations budgétaires toutes ressources confondues, hors service de la dette¹⁹. Cette part est passée à 88 pour cent en 2004.

Figure 1 – Dotations budgétaires et exécution du budget dans les secteurs prioritaires 2002-2006



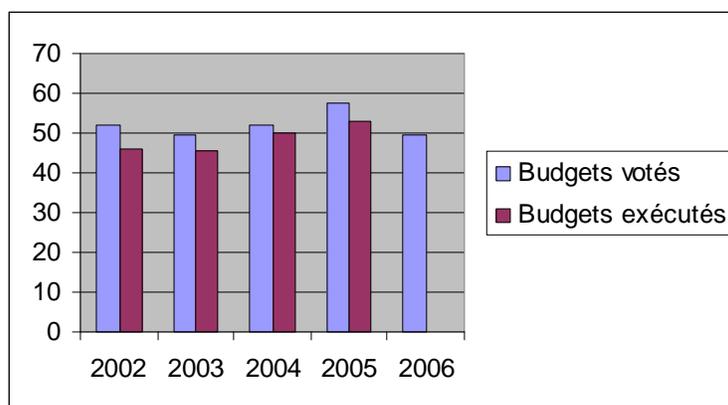
Source : FMI, et calculs de la Banque mondiale

Toutefois, comme souligné dans les RDP précédentes, l'analyse de l'exécution du budget tend à montrer un changement dans la composition des dépenses entre secteurs prioritaires et non prioritaires lors de la mise en œuvre du budget. Le peu de fiabilité des données concernant le suivi des dépenses du titre V financées par l'extérieur ne permet pas de formuler des conclusions définitives sur l'évolution des dépenses toutes sources de financement confondues. Néanmoins, l'évolution des dépenses des secteurs prioritaires sur ressources intérieures et appuis budgétaires montre que la part des secteurs prioritaires est plus faible dans les budgets exécutés que dans les budgets initiaux (Figure 2).

Figure 2 - Part des secteurs prioritaires dans les budgets votés et exécutés

secteurs prioritaires en 2004, la part de ces secteurs dans les dépenses totales sur financement intérieur et appuis budgétaires augmente à 56 pour cent. En 2006 elle demeure inchangée compte tenu des faibles montants concernés.

¹⁹ Ces pourcentages ne comprennent pas les projets gérés par le Ministère de l'Economie, du Plan et de la Coopération, dont la majorité seraient également classée comme relevant des secteurs prioritaires si une optique fonctionnelle (et non ministérielle) était adoptée.



Source : FMI, et calculs de la Banque mondiale

Le taux d'exécution base ordonnancement se situe entre 80 et 85 pour cent par rapport aux dotations budgétaires. Il est en progression (84 pour cent en 2005 contre 81 pour cent en 2004), mais demeure nettement moins élevé que dans les secteurs non prioritaires²⁰, où ce taux, variable selon les années, se situe entre 90 et 101 pour cent (101 pour cent en 2005). En 2005, l'exécution du budget a été profondément affectée par les retards dans la mise en place du budget et la mise à disposition du fascicule (4 mois), la suspension des engagements pendant plusieurs semaines lors de la préparation de la loi de finance rectificative, et les problèmes de trésorerie. A cela s'ajoute les lenteurs observées de façon chronique en matière de passation des marchés. Enfin, comme cela a été souligné, les fournisseurs sont très réticents à soumissionner sur les appels d'offre de l'Etat quand le financement se fait sur ressources ordinaires, en raison des retards de paiement de l'Etat, et ce, en dépit des prix élevés que l'on constate généralement pour les marchés conclus avec l'Etat sur ressources ordinaires. Il convient toutefois de souligner que nombre de ces facteurs affectent de façon identique les secteurs prioritaires et non-prioritaires et ne sauraient donc être considérés comme des explications suffisantes de la performance décevante des secteurs prioritaires en matière d'exécution du budget. Ainsi, outre les facteurs identifiés ci-dessus, la performance contrastée des secteurs prioritaires résultats s'explique également par la combinaison de plusieurs autres éléments, dont des lenteurs dans la préparation des marchés au niveau de certains secteurs prioritaires (notamment les secteurs sociaux), les lourdeurs du circuit d'exécution budgétaire qui affectent particulièrement les secteurs fournissant des services dans les régions, et un établissement des priorités dans les décaissements (voire l'approbation des engagements) pouvant bénéficier à d'autres secteurs que les secteurs "prioritaires".

L'analyse de l'exécution du budget, montre que le poids de ces facteurs varie d'un secteur prioritaire à l'autre.

Tableau 6 - Composition des dépenses dans les secteurs prioritaires

²⁰ Il convient de noter que ce taux est calculé sur la base des dotations inscrites dans les lois de finance rectificatives, qui comportent déjà, chaque année, un ajustement à la baisse des crédits ouverts en comparaison des dotations initiales.

Exécution base ordonnancement				
En %	2002	2003	2004	2005
Santé et action sociale	21	23	20	14
Education	38	43	31	32
Développement rural	27	22	14	16
Infrastructures et AT	3	10	29	32
Mines et énergie	11	2	7	7
TOTAL	100	100	100	100

Tableau 7 – Taux d'exécution budgétaire par secteur

	2002	2003	2004	2005
Santé et action sociale	82	76	74	74
Education	93	88	86	86
Développement rural	69	74	61	81
Infrastructures et AT	32	71	92	89
Mines et énergie	96	100	100	85
TOTAL	79	80	81	84

Dans le secteur du développement rural, le taux d'exécution est chroniquement plus faible que pour la moyenne des secteurs prioritaires, mais a beaucoup progressé en 2005 grâce à l'utilisation des recettes pétrolières pré-affectées. Dans les secteurs sociaux, on note la performance relativement satisfaisante du secteur de l'éducation, où le taux d'exécution est de l'ordre de 86 pour cent. Cette performance contraste avec celle du secteur de la santé, où le taux d'exécution est de moins de 75 pour cent seulement. De plus, dans les deux secteurs, l'exécution du budget des dépenses de biens et services est faible. Dans le secteur des infrastructures, auquel le Gouvernement a accordé une grande priorité depuis l'arrivée des recettes pétrolières, on constate à la fois une forte progression des dotations budgétaires relativement aux autres secteurs, mais aussi une accélération de l'exécution en 2004-2005, avec un taux d'exécution qui est passé de 32 pour cent en 2002 à 89 pour cent : le poids de ce secteur est donc plus important encore dans le budget exécuté que dans le budget voté. Ainsi, en 2005, ce secteur représentait 32 pour cent des dépenses contre 30 pour cent des dotations budgétaires dans les secteurs prioritaires. Ces résultats s'expliquent, entre autres, par une assez bonne préparation des programmes d'investissement dans le secteur routier.

Globalement, comme l'indique la Figure 2, malgré une performance relativement moins satisfaisante en matière d'exécution budgétaire, on constate globalement une nette progression de la composition de la dépense publique en faveur des secteurs prioritaires, qui ont représenté en 2005, 53 pour cent des dépenses, contre 50 pour cent en 2004 et 46 pour cent en 2002-2003. Compte tenu de l'analyse précédente, cette évolution favorable s'explique essentiellement par la hausse des dotations budgétaires dans ces secteurs, suite à l'entrée en application du programme de gestion des recettes pétrolières.

La répartition interministérielle des dépenses

La répartition des dépenses par groupe de ministère est présentée dans les tableaux suivants. Le fait le plus saillant est l'augmentation massive, à partir de 2004, de la part des ressources intérieures (et appuis budgétaires) consacrées au secteur des travaux publics, transport, développement urbain et aménagement du territoire. Ce secteur, qui bénéficie de l'appui des partenaires au développement par le biais de divers projets, ne représentait que 2 pour cent des dépenses sur financement intérieur en 2002. Cette part est passée à 14 pour cent en 2004 et 17 pour cent en 2005, essentiellement en raison de la décision du gouvernement d'allouer une part substantielle des recettes pétrolières au programme de construction routière. Dans un pays enclavé comme le Tchad où le manque d'infrastructures de transport constitue un obstacle majeur au développement, ce choix peut s'expliquer. Cependant il conviendrait de s'assurer que l'Etat disposera dans le futur des ressources nécessaires à la poursuite des travaux entrepris- sous peine de gaspillage des investissements déjà réalisés – et à l'entretien routier, et que l'accent mis sur les programmes routiers ne se fait pas au détriment des actions de l'Etat dans d'autres secteurs prioritaires.

Tableau 8 – Répartition interministérielle des dépenses

%	2002	2003	2004	2005
Santé et action sociale	10	11	10	7
Education	17	20	16	17
Développement rural	12	10	7	8
Infrastructures et AT	2	4	14	17
Mines et énergie	5	1	3	4
Justice	2	2	2	
Défense et sécurité	25	20	18	20
Présidence et primature	6	5	3	4
Autre	21	28	28	24
TOTAL	100	100	100	100

L'examen par ministère de l'exécution du budget permet aussi de dégager les points suivants.

- Les dépenses sur ressources intérieures consacrées à l'éducation ont représenté environ 17 pour cent des dépenses sur fonds propres sur la période 1998 à 2005, sans tendance à la hausse marquée. En dépit de leur importance relative – elles constituent le deuxième poste de dépenses de l'Etat – leur niveau reste relativement faible par rapport à la moyenne des pays africains²¹.
- La part des dépenses sur financement intérieur consacrées à la santé est relativement faible et déclinante malgré l'arrivée des revenus pétroliers (7 pour cent en 2005, contre 10 pour cent en 2004 et 11 pour cent en 2003). Cette tendance s'explique non seulement par la relative faiblesse de l'exécution budgétaire dans ce secteur, mais aussi par une

²¹ Comme l'a été noté dans la dernière RDP, Les dépenses consacrées à l'éducation ont représenté sur la période 1998 à 2003 environ 12.8 pour cent des dépenses totales de l'Etat et autour de 2.5 pour cent du PIB, alors que les moyennes observées par l'UNESCO dans une vingtaine de pays africains sont de 19 pour cent et de 4.4 pour cent

baisse continue de la part relative des dotations budgétaires à ce secteur (8,7 pour cent des dotations budgétaires sur ressources intérieures en 2006 contre 10,4 pour cent en 2002). Cette tendance est préoccupante compte tenu non seulement de l'ampleur des besoins, mais aussi des performances médiocres du Tchad en matière d'indicateurs de santé, notamment en termes de mortalité maternelle et infantile.

- La part des dépenses publiques consacrées à la défense et à la sécurité est importante, et ce, malgré une baisse continue des dotations budgétaires à ce secteur. Cette part, qui avait décliné de 2002 à 2004, s'élève à 20 pour cent des dépenses totales (hors investissements financés par l'extérieur) en 2005, alors que ce secteur ne représentait cette année-là que de 15,6 pour cent du budget. De fait, l'exécution du budget dans ce secteur est plus élevée que la moyenne des secteurs (de l'ordre de 97 à 100 pour cent sur la période 2002-2005).
- La part des dépenses consacrées au développement rural (agriculture, élevage et environnement) demeure faible (8 pour cent en 2005), en raison tant de la faiblesse relative des dotations budgétaires que de l'exécution dans ce secteur, et ce, d'autant plus que cette part comprend également la subvention accordée par l'Etat à la Cotontchad. Plus de 80 pour cent des dépenses de ce secteur ont été financés par l'extérieur depuis 1998. Il conviendrait toutefois de s'interroger sur le faible niveau des dépenses sur ressources intérieures, compte tenu de l'importance de ce secteur pour la promotion de la croissance hors pétrole.
- Dans le secteur de la justice, qui constitue une priorité dans la SNRP, les dépenses sont restées assez stables à partir de 1999 relativement aux dépenses totales (environ 2 pour cent).

La mission multi-bailleurs qui s'est déroulée en mars-avril 2006 a analysé les priorités de développement et les besoins financiers qui en découlent à court terme dans les secteurs de l'éducation, la santé, le développement rural, les infrastructures, la justice et la sécurité. Le rapport final rédigé suite à la mission complète l'analyse de la RDP.

Il est intéressant de comparer l'évolution de la structure des dépenses publiques avec les priorités affichées en matière de mise en œuvre de la SNRP. Le cadre macroéconomique a certes profondément évolué depuis la préparation de la SNRP, en ce qui concerne plus particulièrement les projections de revenus pétroliers. De plus le chiffrage de la SNRP pour 2003-2006 demeure rudimentaire. Néanmoins quelques éléments peuvent être dégagés en matière de composition de la dépense. La SNRP propose des projections de dépenses compatibles avec le cadre macroéconomique de la stratégie. Un premier constant, souligné par ailleurs, est l'inclusion du domaine de la bonne gouvernance (justice, Cour Suprême, etc.) parmi les secteurs prioritaires- ce qui n'était initialement pas le cas dans la Loi portant gestion des revenus pétroliers. Si l'on retient la définition des secteurs prioritaires au sens de la Loi 001 (utilisée dans ce rapport), alors on constate que la part des dépenses prioritaires dans le total des dépenses (hors dette) financées sur ressources intérieures en 2003-2005 est globalement *conforme aux projections de la SNRP* jusqu'en 2005. Légèrement inférieure en 2003-2004 (46 et 50 pour cent, contre 47 et 51 pour cent respectivement), elle devient supérieure en 2005 (53 pour cent des dépenses sur financement intérieur, contre 51 pour cent au titre de la SNRP). Comme mentionné précédemment, ce résultat est étroitement lié à l'augmentation des dotations budgétaires dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi portant gestion des revenus pétroliers. *Cette évolution est toutefois compromise en*

2006, puisque la part des secteurs prioritaires dans le total des dépenses est de 49 pour cent seulement, ce qui peut résulter en une proportion plus faible encore en termes d'exécution. La SNRP prévoit au contraire une augmentation continue (54 pour cent en 2006).

En termes de composition sectorielle de la dépense, la *SNRP met davantage l'accent sur les secteurs sociaux*. Ainsi, le secteur de la santé représenterait environ 15 pour cent des dépenses sur financement intérieur - soit le double de la proportion actuelle. La part du secteur de l'éducation dans les dépenses totales sur financement intérieur, qui tend à stagner autour de 17 pour cent, devrait être plus élevée selon les projections de la SNRP (environ 20 pour cent). Le secteur du développement rural représente également, à partir de 2004-2005, une part inférieure aux projections de la SNRP (environ 8 pour cent, contre 10 pour cent). A l'inverse le secteur des infrastructures représente une proportion des dépenses très supérieure (plus du double) aux projections de la SNRP depuis 2004 et l'arrivée des recettes pétrolières. Enfin, les dépenses de sécurité et de défense sont également très supérieures aux estimations de la SNRP (environ 20 pour cent, contre 11-12 pour cent dans la SNRP). Même si la qualité de la dépense importe aussi et qu'une analyse plus fine par secteur serait utile, ce constat suggère néanmoins un décalage entre les priorités de la SNRP et la composition sectorielle des dépenses prioritaires et non-prioritaires.

Tableau 9 – Répartition intersectorielle des dépenses dans la SNRP

%	2003	2004	2005	2006
Dépenses prioritaires	47	51	51	54
Santé et affaires sociales	13	14	14	15
Education	19	20	20	21
Développement rural	10	10	10	11
Infrastructures	6	6	6	7
Dépenses non prioritaires	53	49	49	46
Dépenses civiles	37	34	34	32
Gouvernance	3	3	3	3
Dépenses militaires	13	13	12	11

Source : SNRP (2003)

En termes de composition économique, la forte augmentation relative des dépenses d'investissement dans le total des dépenses sur financement intérieur observée depuis quelques années (27 pour cent en 2005, contre 24 pour cent en 2004 et 16 pour cent en 2003) tend à rejoindre les projections de la SNRP, qui allouent environ un quart des ressources propres de l'Etat à ces dépenses en 2003-2006.

Aperçu de la dépense publique dans les secteurs sociaux²²

Le secteur de l'éducation

²² Cette section s'inspire largement des conclusions de la mission multi-bailleurs qui s'est déroulée au Tchad en avril 2006.

L'objectif premier est d'assurer à tous les enfants une éducation de base de qualité en relevant à 100 pour cent dès 2015 le taux d'achèvement du cycle primaire. En ce qui concerne le secondaire et le tertiaire, il s'agit surtout d'adapter ce type d'enseignement aux besoins du marché et de mieux contrôler le passage des élèves et étudiants d'un cycle à l'autre. On constate de fait une nette amélioration des indicateurs : (i) le taux d'accès au CPI est passé de 77% en 1998-99 à 107% en 2003-04.²³ (ii) le taux brut de scolarisation est passé de 68% en 1998-99 à 88% en 2003-04.²⁴ (iii) le taux d'achèvement reste faible, mais progresse de 19% en 1998-99 à 38% en 2003-04. Le Gouvernement, avec l'appui des partenaires, fait des efforts importants pour atteindre les objectifs visés, qui semblent toutefois très difficilement réalisables sans une accélération des progrès accomplis. De fait, si la part de l'éducation dans le total des dépenses publiques (base engagement)²⁵ est passée d'une moyenne de 8,9 pour cent en 2001-02 à environ 11 pour cent en 2004-2005, elle stagne en proportion des dépenses sur financement intérieur et demeure inférieure à la moyenne des pays d'Afrique sub-saharienne. Elle constitue toutefois le second poste budgétaire en termes sectoriels. On constate cependant une baisse préoccupante des dépenses de fonctionnement dans ce secteur.

L'une des caractéristiques positives du système éducatif tchadien est un bon rapport coûts/résultats. Au Tchad 1% du PIB « achète » 4,9 années d'enseignement primaire, contre une moyenne de 1,9 année dans les autres pays d'Afrique sub-saharienne. Le principal facteur qui explique la croissance rapide des taux de scolarisation au Tchad est l'augmentation du nombre d'enseignants, notamment les maîtres communautaires recrutés et payés par les associations des parents d'élèves. En effet, le salaire des maîtres communautaires est à peine le dixième du salaire des enseignants fonctionnaires. La promulgation de la loi d'orientation du système éducatif tchadien qui établit un corps d'enseignants contractuels et auxiliaires et réorganise le dispositif éducatif en instituant des académies et des délégations régionales, est une évolution positive.

Le secteur reste toutefois confronté à plusieurs contraintes : (i) une faible qualité de l'enseignement – à tous les niveaux –, (ii) la disparité de l'accès à l'éducation et (iii) le manque de contrôle de flux inter-cycles. Dans l'enseignement primaire, le problème de qualité s'explique surtout par les facteurs suivants : (i) un problème de formation et d'encadrement des maîtres communautaires ; (ii) l'augmentation du ratio élèves/enseignant (62 en 1996, 69 en 2004) et (iii) la pénurie de manuels scolaires.²⁶ Les taux de redoublement diminuent – de 26% en 1998-99 à 22% en 2003-04 – mais restent encore trop élevés. Enfin, seul 47% des diplômés du primaire restent encore alphabétisés à l'âge adulte. De grandes disparités régionales et de genre existent avec des taux de scolarisation qui varient considérablement selon les régions et entre garçons et filles. Ainsi, au niveau du primaire, on trouve une fille pour deux garçons. Ce problème s'accroît dans les cycles supérieurs car on trouve 1 fille pour 5 garçons en classe terminale. Enfin, le troisième problème important est la nécessité de contrôler le flux des élèves et étudiants d'un cycle à l'autre (secondaire et supérieur). Dans un pays où la plus grande partie des emplois disponibles sont dans le secteur informel – une forte proportion des diplômés du supérieur est au chômage – il convient de donner la plus haute priorité à l'expansion et à l'amélioration de

²³ De 89% pour les garçons et 64% pour les filles en 1998-99 à 123% pour les garçons et 91% pour les filles en 2003-04.

²⁴ De 86% pour les garçons et 50% pour les filles en 1998-99 à 106% pour les garçons et 69% pour les filles en 2003-04.

²⁵ Le ministère ne dispose pas de chiffres relatifs aux budgets exécutés.

²⁶ Le pourcentage d'enfants du primaire disposant des livres de lecture et de mathématiques est respectivement de 14 et 20%.

l'enseignement primaire. Le développement du secondaire, de l'enseignement technique et de l'enseignement supérieur devra mettre l'accent sur la qualité de l'enseignement, l'adaptation aux besoins du marché et la sélection.

Dans ce secteur les mesures les plus urgentes sont : (i) l'augmentation du nombre et l'amélioration de la formation des enseignants ; la revue des procédures de paiement des maîtres communautaires ; (ii) l'accélération du programme de construction de salles de classe et (iii) la distribution des manuels scolaires.

Au cours des deux dernières années, 4 850 maîtres communautaires ont été formés, dont 4 000 de niveau 1 et 850 de niveau 2. L'intention du gouvernement est de poursuivre cet effort pour atteindre un effectif de 8 000 maîtres formés en 2007. Le gouvernement a également mis en place un programme de subventions destiné à motiver les maîtres communautaires et à atténuer le fardeau financier pour les familles les plus pauvres. Les deux derniers budgets prévoyaient à cette fin un crédit de 1,5 milliard FCFA en 2004 et 1,6 milliard en 2005. Malheureusement, la subvention n'a pas été versée en 2004. En 2005, les décaissements ont été suspendus parce que deux des organisations non gouvernementales (ONG) chargées d'assurer ce transfert n'ont pas été en mesure de présenter les justificatifs appropriés pour des paiements déjà faits. Plusieurs mesures doivent donc être prises dans les plus brefs délais : (i) le ministère, l'APICED et le Collège doivent demander des comptes aux ONG défaillantes, évaluer leurs explications et prendre les mesures correctives indispensables ; (ii) le gouvernement ne doit pas pénaliser la distribution des subventions par des ONG qui jusqu'à présent ont rempli leurs obligations ; (iii) le gouvernement pourrait élargir le nombre des intermédiaires (ONG/secteur privé) pour couvrir l'ensemble du territoire avec l'appui d'institutions fiables. Enfin, une revue de la procédure doit être faite dans les meilleurs délais afin de la simplifier et la fiabiliser, notamment en ce qui concerne les mouvements d'argent.

Le programme prévoyait la construction de 1.800 salles de classe tous les ans de 2006 à 2008, un programme qui devrait donner la priorité à l'achèvement des écoles primaires incomplètes.²⁷ Le budget 2006 ne prévoit pas les crédits nécessaires à l'exécution d'un tel programme, qui devrait en outre figurer en priorité dans le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) 2007-09. Compte tenu du fait qu'environ 300 salles de classe ont été effectivement construites en 2005, un effort particulier devra être mené pour améliorer la programmation des travaux, leur exécution et leur contrôle. Ceci impliquera un renforcement de la concertation entre le ministère de l'Education et le ministère des Infrastructures et une amélioration des procédures de planification et d'exécution des constructions.

Enfin la distribution de manuels scolaires pour tous les élèves du primaire est une priorité essentielle.

Il importe donc de mieux aligner la composition du budget avec les priorités en matière d'éducation, notamment en ce qui concerne le budget alloué à l'enseignement de base. Il est également important de sécuriser le paiement de la subvention aux maîtres communautaires, d'accélérer la commande des manuels scolaires prévus dans le PARSET et de prévoir

²⁷ Environ 15% des élèves ne peuvent terminer leurs études primaires du fait que leurs écoles n'ont pas un cycle complet.

l'augmentation du budget destiné aux constructions scolaires pour atteindre l'objectif de 1.800 salles de classe par an en 2006 et 2008. Il importe également de revoir à la hausse le budget de fonctionnement afin de permettre une opérationnalité des investissements réalisés.

Le secteur de la santé

Dans le secteur de la santé, le principal objectif est d'améliorer les principaux indicateurs par un meilleur accès à des services de base de qualité, la disponibilité d'un personnel qualifié et la lutte contre les épidémies. Des mesures ont été prises pour améliorer la performance du secteur. Les investissements dans de nouveaux hôpitaux et des centres de santé ont permis d'améliorer la couverture sanitaire. Pour les hôpitaux, elle est passée de 80% en 2002 à 89,5% en 2003, et 93% en 2004, mais elle a décliné à 89% en 2005. Pour les centres de santé, elle a été stabilisée aux alentours de 74% depuis 2002. La baisse de la couverture sanitaire pour les hôpitaux en 2005 est due à la création de nouveaux districts qui ne sont pas encore opérationnels. Il y a lieu de noter par ailleurs que jusqu'en 2004 la distribution des médicaments a fonctionné de façon adéquate.

En dépit des efforts faits, il n'en reste pas moins que les indicateurs tchadiens sont encore parmi les plus faibles de l'Afrique sub-saharienne, et que certains se détériorent. Certes, les taux de mortalité infantile ont décliné de 129/1000 en 2000 à 102/1000 en 2004. Les taux de mortalité juvénile ont eux aussi décliné de 214/1000 à 191/1000. Mais les taux de mortalité maternelle ont augmenté de 827/100.000 vers la fin des années 1990 à 1.099 en 2004. Les taux de vaccination sont variables selon les années et les régions. Notons cependant qu'une approche multisectorielle de la lutte contre le SIDA et la participation des communautés ont permis de stabiliser le taux de prévalence VIH autour de 3,3% (on relève une différence entre la ville de N'djamena avec un taux de prévalence de 7% et le reste du pays avec un taux moyen de 2%).

Deux principaux facteurs influencent la performance du système de santé du Tchad : le manque de personnel qualifié et le manque de médicaments. Le nombre de médecins (1/28 170), d'infirmiers qualifiés (1/6 607) et de sages-femmes (1/9 994 femmes en âge de procréer) est très inférieur aux normes de l'organisation mondiale de la santé (OMS). Des efforts importants ont été faits pour accroître le personnel paramédical ; mais des problèmes de recrutement (notamment de personnel féminin et de personnel dans les régions éloignées de la capitale) et des problèmes de formation affectent la qualité de ce personnel.

La Centrale Pharmaceutique d'Achats (CPA) fournit plus de 60% des médicaments consommés à des prix abordables. A la suite d'un audit ayant constaté une mauvaise gestion qui s'est traduite par une pénurie provisoire de médicaments aux niveaux régionaux et locaux, le Ministère de la Santé Publique (MSP) a procédé au changement de la direction de la CPA et le comité de gestion remplit de nouveau son rôle avec l'appui des représentants des bailleurs de fonds. Depuis lors, on constate une amélioration sensible de la performance de la CPA en 2005-06, avec une légère progression des achats et des ventes et une forte diminution des arriérés des clients de la Centrale et de ses propres arriérés vis-à-vis de ses fournisseurs, qui commencent à reprendre confiance en la solvabilité de l'agence²⁸. Néanmoins la CPA estime qu'il est important de renforcer sa trésorerie et ses capacités opérationnelles par la réduction des arriérés de l'Etat et de

²⁸ Ce que semble indiquer le nombre d'entreprises ayant soumissionné pour un appel d'offres international qui sera évalué en avril prochain.

ses clients, la sécurisation des crédits pour médicaments et antirétroviraux (ARV) et, le cas échéant, la constitution d'un stock de sécurité. Il importe aussi faire évoluer le statut de la CPA afin de promouvoir son autonomie et permettre une gestion sécurisée et efficace.

Un problème particulièrement important est le volume et la sécurisation du poste médicaments, ARV, vaccins et consommables ainsi que la subvention de l'hôpital général dans le budget 2006 et les budgets suivants.

Dans le passé, la part des investissements semblait dominer les crédits budgétaires. Cette tendance a été corrigée : en 2005 et dans le budget 2006, la part des investissements se situe aux environs de 21-22%. C'est ainsi que le gouvernement a été amené à différer la construction des écoles régionales.

Globalement, le budget alloué à la santé au Tchad est faible en comparaison des besoins (dotations par habitant) et des pays d'Afrique sub-saharienne. De plus ce secteur souffre de difficultés en matière d'exécution budgétaire qui aggravent la situation. Comme la plupart des secteurs prioritaires, ce secteur a beaucoup souffert des problèmes de mise en place des budgets, de lenteurs dans la préparation des marchés puis leur attribution, et de problèmes de trésorerie qui expliquent en partie les taux d'exécution faibles du secteur. Si la part du secteur de la santé dans l'ensemble des dépenses publiques (y compris les investissements financés par l'aide extérieure) a augmenté depuis le début des années 2000, la part du secteur dans les dépenses financées par des ressources domestiques a diminué sensiblement. Compte tenu de la haute priorité de ce secteur, cette part devra être relevée dans les budgets futurs. De plus il existe des déperditions importantes entre le niveau central et les centres locaux, et beaucoup de services régionaux et locaux souffrent d'une pénurie d'équipements de base qu'il est important de corriger

La mise en œuvre du Programme de gestion des revenus pétroliers

Cette section examine la mise en œuvre du programme de gestion des revenus pétroliers en 2004-2005. Le cadre législatif gouvernant l'utilisation des revenus pétroliers a connu des modifications significatives à fin 2005, tels que décrits dans l'encadré 1.

Encadré 1 - Le cadre législatif gouvernant la gestion des recettes pétrolières au Tchad

Afin s'assurer que les revenus issus du pétrole seront consacrés aux objectifs de développement du pays et à la réduction de la pauvreté, le Tchad a mis en place un cadre légal et institutionnel particulier pour gouverner et contrôler l'utilisation de ces ressources. Une loi portant gestion des revenus pétroliers issus des trois champs de Komé, Miandoum et Bolobo, situés dans la région de la ville de Doba (Logone Oriental), a ainsi été adoptée par l'Assemblée nationale en décembre 1998, et un Programme de gestion des recettes pétrolières a été convenu avec la Banque mondiale. Les dispositions de la loi prévoient que les revenus directs (redevances et dividendes) sont pour l'essentiel pré-affectés à certains secteurs prioritaires pour la croissance et la réduction de la pauvreté, sous le contrôle d'un Collège de Contrôle et de Surveillance des Recettes Pétrolières (CCSRP), organisme indépendant qui approuve l'utilisation des ressources pré-affectées, contrôle leur utilisation ex-post, et publie des rapports réguliers. Les dispositions de la Loi 001/PR/99 incluaient également l'épargne d'une fraction (10 pour cent) des revenus directs pour le bénéfice des générations futures. Le 29 décembre 2005, l'Assemblée nationale a approuvé des amendements substantiels à cette loi. La loi révisée, promulguée le 11 janvier 2006 (002/PR/2005), supprime le Fonds pour les Générations Futures (FGF), élargit la définition des secteurs prioritaires pour inclure notamment la justice, la sécurité et l'administration du territoire, et prévoit que la liste des secteurs prioritaires éligibles au financement sur revenus pétroliers directs pré-affectés peut être modifiée par décret pris en Conseil des Ministres à tout moment. Elle modifie également les pourcentages des revenus directs pré-affectés aux secteurs prioritaires et à la région productrice. Enfin, la loi prévoit l'extension de l'ensemble de ces dispositions à tous des champs pétroliers tchadiens, et non plus aux seuls champs de Komé, Miandoum et Bolobo. N'étant pas favorable à ces amendements, la Banque mondiale a suspendu en janvier 2006 les décaissements sur les projets actifs au Tchad, suspension levée le 12 mai 2006 suite à un accord provisoire entre les autorités du Tchad et la Banque quant à l'utilisation des revenus pétroliers en 2006, et au paiement des arriérés sur la dette à l'égard de la Banque.

Les recettes pétrolières de 2003 à 2005

Les redevances perçues par le Gouvernement du Tchad dans son compte séquestre offshore au titre de l'exploitation pétrolière en 2005 s'élèvent à 264 millions de dollars, auxquels s'ajoutent 0,5 million de dollars de dividendes. Les prévisions initiales reposaient sur l'hypothèse d'une production de 225 000 barils par jour (proche de la capacité maximale de l'oléoduc), mais, pour des raisons techniques, la production a été d'environ 175 000 barils par jour seulement, et ce, malgré l'entrée en production du champ satellite de Nya. Cette baisse de production a toutefois été compensée par la forte hausse du prix du brut de Doba (+35 pour cent au cours du troisième trimestre 2005). Après le service de la dette liée au financement de l'oléoduc, le paiement des

frais et commissions bancaires, et la contribution au FGF (26,8 millions de dollars)²⁹, le Gouvernement a rapatrié en 2005 un montant net de 117 milliards de FCFA (222 millions de dollars). Au total, de 2003 à 2005, l'exploitation pétrolière a permis au Gouvernement de percevoir 400 millions de dollars de redevances, auxquelles s'ajoutent 72 millions de dividendes, soit 472 millions de dollars de revenus directs. Après service de la dette, paiement des frais bancaires et contribution au FGF, il en est résulté un transfert au Tchad de 307 millions de dollars, soit 161 milliards de FCFA nets des commissions bancaires à fin 2005. Le Tchad a en outre reçu en 2005 des revenus indirects non prévus initialement, au titre de l'impôt sur le revenu payé par la société de transport TOTCO (4,1 millions de dollars) et de la prime d'émission (22 millions de dollars, dont près de 12 millions ont été perçus en 2004 mais rapatriés en 2005).

Les revenus directs ont été répartis de la façon suivante:

Tableau 10 - Répartition des revenus pétroliers directs 2003-2005

<i>Milliards de FCFA</i>	2003-2004 ³⁰	2005	2006	TOTAL
Secteurs prioritaires	35,7	93,8		129,5
Région productrice	2,2	5,9		8,1
Budget général	6,7	17,6		24,3
TOTAL transferts nets	44,6	117,3		161,5
FGF (<i>millions \$</i>)	9,4	26,8		36,2

Il est prévu que les revenus indirects seront très substantiels en 2006-2007 (plus d'un milliard de dollars en 2007), pour diminuer ensuite progressivement. Dans ce contexte il est important de s'assurer d'une gestion appropriée de ces flux de recettes. Cet afflux offre des opportunités considérables mais présente aussi des risques : sur le plan macro-économique, il conviendra d'éviter une augmentation excessive des dépenses publiques et de maintenir un strict contrôle des pressions inflationnistes, tout en s'assurant qu'une épargne suffisante est constituée pour lisser les dépenses dans le temps. Cet afflux de revenus non soumis aux principes de la Loi portant gestion des recettes pétrolières implique aussi que des efforts soient faits tant sur le plan de la composition du budget en faveur des dépenses de réduction de la pauvreté qu'en termes de la qualité de la dépense.

Utilisation des revenus pétroliers directs en 2004-2005

Dans les secteurs prioritaires, l'arrivée des recettes pétrolières a, en application de la loi 001/PR/99, conduit à une modification très substantielle des modalités de financement du budget. L'examen des dotations budgétaires indique une réduction continue, en termes relatifs,

²⁹ Le FGF, qui était temporairement établi comme sous-compte du compte séquestre offshore, a été aboli fin 2005, et les montants déposés, qui s'élevaient à 36 millions de dollars, ont été rapatriés par le Gouvernement pour utilisation dans le cadre du budget général de l'Etat (autrement dit sans pré-affectation aux dépenses dans les secteurs prioritaires).

³⁰ Le Gouvernement a reporté l'utilisation des revenus perçus en 2003 dans le budget 2004. Le rapatriement des revenus pétroliers a débuté en juillet 2004.

des crédits ouverts sur assistance intérimaire au titre de l'initiative PPTE dans les secteurs prioritaires, de 21 pour cent du total à 7 pour cent en 2005 (0 pour cent dans le budget 2006). Les recettes pétrolières affectées aux secteurs prioritaires représentaient 30 pour cent des dotations à ces secteurs en 2004, une proportion qui s'est élevée à environ 60 pour cent en 2005-2006.

Figure 3 - Financement des dotations budgétaires dans les secteurs prioritaires

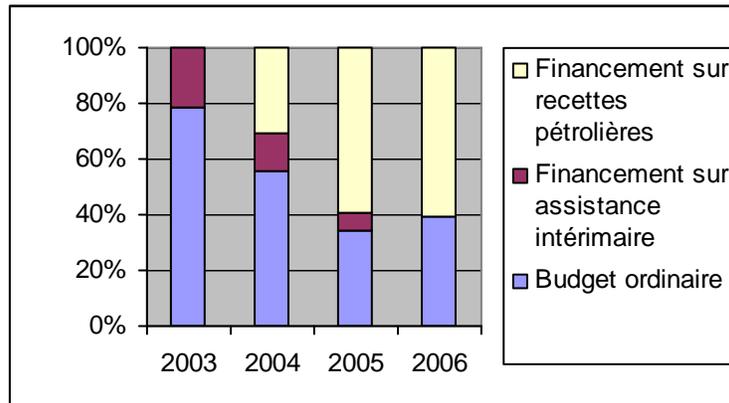
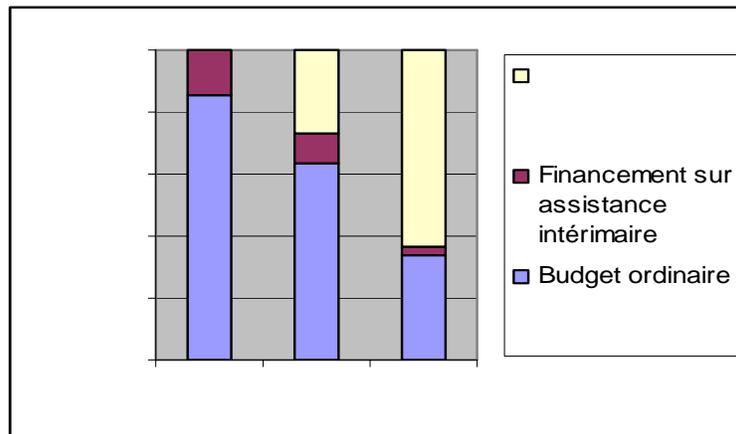


Figure 4- Financement de la dépense publique dans les secteurs prioritaires



Le taux d'exécution du budget prioritaire financé sur recettes pétrolières n'a pas été satisfaisant en 2004 (76,6 pour cent base engagement³¹). En raison, notamment, de l'arrivée tardive des recettes (juillet 2004), il a en effet été globalement plus faible que le taux d'exécution sur recettes ordinaires. Cette performance s'est nettement améliorée en 2005, où le taux a atteint plus de 90 pour cent, ce qui a bénéficié à l'exécution budgétaire dans les secteurs prioritaires globalement. Néanmoins, une partie importante des ressources affectées aux secteurs prioritaires ayant été utilisée pour le financement du budget ordinaire, des restes à payer ont été accumulés à hauteur de près de 19 milliards de francs CFA à fin 2005 sur le budget pétrole. La performance en matière d'engagement des dépenses financées sur recettes pétrolières pré-affectées n'a pas permis de compenser entièrement la faiblesse relative de l'exécution des dépenses financées sur

³¹ Approuvés par le Collège.

les autres ressources, notamment l'assistance intérimaire au titre de l'initiative PPTE, laquelle n'a été mise à la disposition des ministères dépensiers que dans une très faible mesure. De plus, cette performance doit être nuancée car les dotations allouées aux secteurs prioritaires sur revenus pétroliers ont été substantiellement revues à la baisse en cours d'année (le taux d'exécution calculé par rapport aux dotations initiales serait de 82 pour cent).

Les performances ont cependant été variables d'un secteur à l'autre. Globalement, le secteur des infrastructures (notamment routières) a connu un taux d'exécution du budget financé sur recettes pétroliers particulièrement élevé, contrairement aux secteurs sociaux (surtout la santé, mais aussi l'éducation en 2005), qui n'ont pas consommé l'ensemble de leurs crédits sur financement pétrole en 2004-2005. Ces deux secteurs connaissent des difficultés d'absorption des crédits qui leur sont alloués, qu'il s'agisse des dépenses d'investissement ou des dépenses de fonctionnement. Cette question est particulièrement cruciale dans le secteur de la santé. La performance des trois ministères du secteur du développement rural a été bonne en 2005.

Tableau 11 : Exécution des recettes pétrolières par secteur prioritaire en 2004-2005

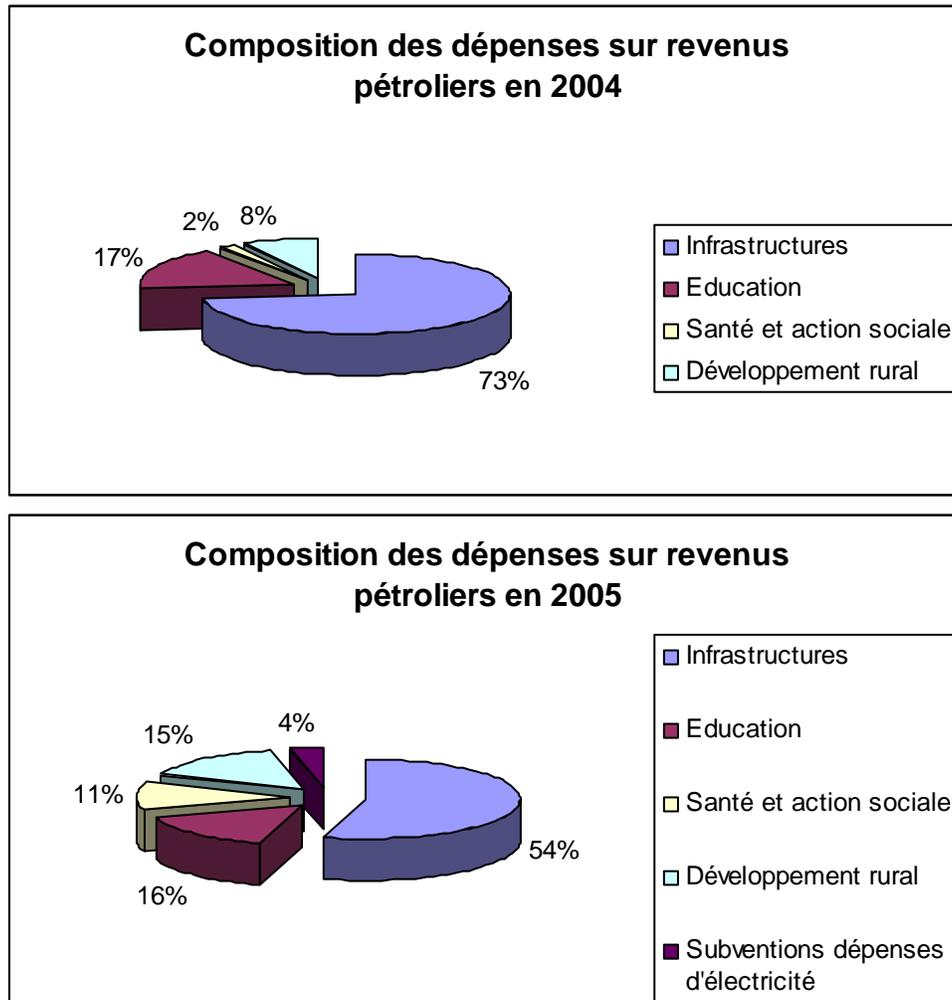
	2004			2005			
	Dotations	Engagements 1/	%	Dotations initiales	Dotations révisées	Engagements 1/	%
Infrastructures	22.9	20.7	90.2	92.4	83.5	79.9	95.6
Transports et travaux publics	19.3	17.3	89.8	69.7	62.0	59.3	95.7
Urbanisme et AT	3.6	3.3	92.3	7.1	5.4	5.1	94.1
Mines, énergie, pétrole	0.0	0.0	0.0	15.6	16.1	15.4	95.9
Education	5.0	4.8	95.0	30.3	29.1	23.0	79.1
Education nationale	2.8	2.6	94.6	22.7	19.7	14.4	73.3
Enseignement supérieur	2.2	2.1	95.5	7.6	9.4	8.6	91.2
Santé et action sociale	2.6	0.5	17.8	24.5	22.2	16.4	74.1
Santé	2.0	0.4	19.6	20.1	19.6	14.6	74.3
Action sociale	0.6	0.1	12.2	4.4	2.6	1.9	71.9
Développement rural	6.3	2.3	36.8	26.5	21.7	22.1	101.9
Agriculture	3.1	1.4	46.5	19.4	16.8	17.5	104.1
Elevage	1.0	0.0	2.4	1.9	1.9	1.8	95.9
Environnement et eau	2.2	0.9	38.9	5.2	3.0	2.8	93.3
Subventions dépenses d'électricité	0.0	0.0	0.0	5.5	5.5	5.5	100.0
TOTAL	36.8	28.2	76.6	179.2	162.0	146.9	90.7

1/ Engagements approuvés par le Collège.

Source : CCSRP.

Comme l'indiquent la figure 5, la majorité des revenus pétroliers pré-affectés a été allouée et utilisée dans le secteur des infrastructures (notamment la construction des routes), même si la part de ce secteur dans le total a diminué entre 2004 et 2005. Les secteurs sociaux ne représentent qu'une part relativement faible des dépenses sur recettes pétrolières (16 pour cent pour l'éducation et 11 pour cent pour la santé en 2005), et le développement rural, hors subvention à la Cotontchad, absorbe moins de 10 pour cent de ces recettes.

Figure 5 – Composition des dépenses sur revenus pétrolier en 2004-2005



Les revenus pétroliers directs pré-affectés perçus en 2005 n'ont pas été utilisés seulement dans les secteurs prioritaires. Le Collège a approuvé deux avances au Trésor totalisant 15 milliards de FCFA (28 million de dollars) au titre du paiement de la TVA sur les futurs contrats financés sur recettes pétrolières. Le Collège a également autorisé des prêts relais de 25,5 milliards de FCFA au cours du dernier trimestre, soit un total de 40,5 milliard de FCAF, ou un tiers des montants transférés au Tchad en 2005.

Le rôle du Collège de contrôle et de surveillance des recettes pétrolières

Le mandat du Collège est décrit dans la Loi 001/PR99 et le décret 240 du 1^{er} juillet 2003. La loi révisée promulguée en janvier 2006 étend le rôle du Collège au contrôle et à la surveillance des recettes pétrolières issues de l'ensemble des champs pétroliers du Tchad, et non plus aux seuls champs de Doba. La loi révisée allonge également la durée du mandat des membres du Collège, qui passe de 3 à 9 ans. Le Collège a effectué un important travail de contrôle et de suivi des recettes pétrolières en 2004-2005. Son rôle s'est focalisé en particulier sur la vérification et

l'autorisation des engagements et des paiements sur recettes pétrolières pré-affectées, dans un délai de cinq jours, tels que le prévoit le décret 240 de juillet 2003. Le Collège a également publié un rapport de qualité concernant le contrôle a posteriori des dépenses financées en 2004, qui soulève de nombreuses questions quant aux modalités d'utilisation de ces ressources. Il importe de souligner que, pour l'essentiel, les problèmes identifiés dans le rapport du Collège (procédures de passation des marchés, suivi de la dépense, contrôle des fournisseurs, etc.) reflètent les faiblesses générales de la gestion budgétaire au Tchad (Section IV). Néanmoins, à ce jour, aucune suite n'a été donnée pour remédier aux problèmes identifiés par le Collège.

Le Collège joue également un rôle très important dans la diffusion de l'information relative à la mobilisation et à l'utilisation des recettes pétrolières, par le biais, notamment, de la publication de ses rapports trimestriels et de son rapport annuel. Ce rôle est d'autant plus important que le Gouvernement n'a pas réalisé de progrès vers l'adoption de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives, et tarde, en dépit de ses engagements, à publier les informations relatives aux recettes pétrolières.

Le rôle du Collège dans le processus de préparation du budget, destiné à s'assurer que les dispositions de la loi 001/PR/99 étaient respectées dans le projet de budget, a été plus limité. Le Collège ne reçoit pas le projet de budget avec un délai suffisant. Le Collège ne joue de plus aucun rôle dans l'évaluation de l'utilisation proposée des recettes pétrolières pré-affectées pour la réduction de la pauvreté. Il ne reçoit pas le projet de Cadre des dépenses à moyen terme ni les budgets de programmes des ministères prioritaires. De plus, il n'a pas les moyens d'effectuer une évaluation a posteriori de l'impact des dépenses publiques financées, notamment, par les recettes pétrolières. Même s'il n'entre pas nécessairement dans le mandat du Collège d'effectuer ce travail, il serait utile d'assurer une bonne coordination avec d'autres institutions dont ce pourrait être davantage le rôle, notamment le Comité de pilotage de la SNRP et les ministères prioritaires. Le Collège pourrait jouer un rôle particulièrement important de dissémination de l'information.

Il convient aussi de s'interroger sur la duplication du rôle du Collège et d'autres institutions ou procédures de contrôle, notamment a priori. Une bonne coordination avec la Chambre des comptes, notamment, semble essentielle. Un recentrage du rôle du Collège sur les contrôles a posteriori, avec un élargissement de son champ d'intervention à l'ensemble des secteurs prioritaires quelle que soit la source de financement, serait cohérent avec l'objectif de travailler avec un budget plus unifié, et pourrait être envisagée.

IV - POURSUIVRE L'AMELIORATION DE LA gestion des dépenses publiques

L'analyse proposée dans le chapitre précédent souligne l'importance de poursuivre les efforts de réforme afin : (i) d'améliorer la préparation du budget de façon à aligner de façon plus étroite la composition du budget avec les priorités du Gouvernement telles qu'exprimées dans la SNRP ; et (ii) de renforcer la transparence et l'efficacité de l'exécution budgétaire, afin d'assurer une mise en œuvre effective des priorités. Dans ce chapitre, est proposée une revue des réformes

entreprises et des progrès accomplis en matière de préparation du budget, d'exécution, et de suivi, et des recommandations ciblées pour poursuivre les efforts à court et moyen terme.

Avec l'appui des partenaires au développement, le Gouvernement du Tchad a préparé et adopté en 2005 un Programme d'appui à la modernisation de la gestion des finances publiques (PAMFIP), qui a fait l'objet d'une mise à jour opérationnelle en avril-mai 2006. La présente RDP s'inscrit dans ce contexte.

La préparation du budget

Le cadre de politique budgétaire, énoncé par la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté adoptée en juin 2003 et la loi portant gestion des recettes pétrolières appelle à une augmentation d'allocations vers les secteurs prioritaires. Des actions visant à renforcer la conformité de l'allocation des ressources aux priorités définies dans la SNRP, ont été conduites en 2004-2005. Ces actions comprennent notamment: le renforcement des travaux de projections macro-économiques et de cadrage budgétaire, et la préparation de budgets de programme triennaux glissants dans les secteurs prioritaires. Les résultats de ces actions, pour l'instant inégaux, s'expliquent par divers facteurs, dont le fait que le développement d'une culture budgétaire axée sur des objectifs demande toujours du temps.

Le cadrage budgétaire

Le cadrage budgétaire constitue en principe un point de départ fondamental pour la programmation budgétaire et la préparation du budget. Au Tchad, des efforts ont été accomplis mais beaucoup reste à faire pour :

- ③ s'assurer que le cadrage budgétaire à moyen terme se fait suffisamment tôt dans l'année (au cours du premier trimestre) pour encadrer la préparation du budget de l'année suivante et des budgets de programme. Il est essentiel de mettre en place et de respecter un calendrier de préparation budgétaire comprenant l'engagement des travaux de cadrage (TOFE prévisionnel et plafonds pluriannuels de dépense par secteur) dès le premier trimestre et l'émission de la circulaire budgétaire dès que possible, en avril-mai au plus tard.
- ③ s'assurer que le cadrage (cadre des dépenses à moyen terme) repose sur un cadre macroéconomique adéquat et une réflexion en termes de stratégie de développement et d'allocation des ressources de l'Etat - notamment entre les différents secteurs - et s'aligne en cela sur les priorités du Gouvernement, telles que décrites dans la SNRP³².

Les travaux de prévisions sont assurés par un comité de cadrage budgétaire, constitué depuis début 2002. Ce comité regroupe des techniciens du MEF, de la Banque centrale et de l'Institut

³² En termes de procédures, le CDMT est produit actuellement comme un document spécifique, séparé de la lettre de cadrage. Il conviendrait de s'interroger sur l'utilité de produire deux documents distincts sur le cadre budgétaire à peu près au même moment de l'année, dans la mesure où cela peut être source de confusion.

national de la statistique, des études économiques et Démographiques (INSEED). La Direction des Etudes et de la Prévision (DEP) du ministère des Finances (MEF) et l'INSEED assurent son secrétariat. Les activités de ce Comité avaient été mises en veilleuse de juillet 2002 à fin 2003, mais elles ont été reprises à partir de 2004. Les projections macro-économiques préparées par l'INSEED donnent une base acceptable pour la préparation de projections à moyen terme des agrégats des finances publiques. Jusqu'en 2004, le MEF avait éprouvé des difficultés à préparer des projections financières à partir des projections de l'INSEED, et avait souvent tout simplement repris les prévisions préparées par les services du FMI. Des progrès ont été accomplis en 2004, où la DEP du MEF avait préparé un TOFE prévisionnel couvrant une période de trois ans. Cette direction avait aussi préparé, dès mai-juin 2004, des plafonds sectoriels indicatifs de dépense sur ressources propres, couvrant une période de trois ans, émis dans la lettre de circulaire budgétaire. En principe, cette démarche incite les ministères sectoriels à établir des priorités³³. Ces plafonds indicatifs de dépense, qui constituent une ébauche de Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT), ont encadré la préparation du budget 2005 et des budgets de programme 2005-2007. Cependant, en 2005, pour la préparation du budget 2006, ce travail, qui avait été finalisé au mois de juin, n'a pas été diffusé par le MEF. La lettre de circulaire budgétaire n'a été émise qu'en septembre, soit juste avant les conférences budgétaires. Par conséquent elle n'a pu informer le processus de préparation budgétaire et la préparation des budgets de programme des ministères. Une des raisons de ce retard est la préparation de la Loi de finance rectificative pour 2005, qui a quelque peu bouleversé le processus de préparation du budget 2006. En particulier, le MEF a attendu que soit déterminé de façon définitive quels seraient les coupes et les reports de dépenses par ministères pour 2006 avant d'être en mesure de finaliser et diffuser la lettre de cadrage. De plus, la crise financière que traversait le Tchad, et les incertitudes qui en résultaient, ont également remis en question le contenu du CDMT.

En termes de contenu, même si des progrès significatifs ont été accomplis, il existe quelques faiblesses dans le cadrage budgétaire.

Premièrement, sur un plan technique, la faiblesse de la base documentaire ne permet pas actuellement d'effectuer un cadrage des dépenses satisfaisant.

- ③ Les plafonds de dépense sur financement intérieur devraient être accompagnés d'une estimation de la mobilisation future des aides projet, afin de disposer d'une vision complète de la distribution intersectorielle des ressources, et d'éviter des déséquilibres dans cette répartition intersectorielle.
- ③ L'établissement des plafonds de dépense sur financement intérieur devrait donner lieu à:
 - (i) l'examen des activités en cours, afin de tenir compte des contraintes liés aux engagements existants;
 - (ii) l'examen des projets financées par l'extérieur, afin de s'assurer que les contreparties locales seront suffisamment dotées. Pour disposer de données fiables sur ces points, il serait indispensable de renforcer le système de suivi, ainsi que discuté ci-dessous.
- ③ Par ailleurs, il est nécessaire de mieux identifier, dès le premier trimestre, les objectifs sectoriels que le Gouvernement veut atteindre à moyen terme, sur la base de la SNRP et

³³ Ceux-ci sont autorisés à présenter des requêtes supplémentaires, mais ils doivent proposer une requête principale conforme au plafond.

de ses rapports de suivi, et d'établir ainsi les priorités dans les actions à mener par l'Etat. Sur cette base, les plafonds de dépense sectoriels devraient être déterminés après une analyse des inflexions à apporter au budget pour mieux remplir les objectifs de la SNRP. Il serait souhaitable, à ce titre, de renforcer les procédures de dialogue entre les techniciens du MEF, du MEPC et du Comité de pilotage de la SNRP, pour identifier ces inflexions au tout début de l'année, avant que les plafonds de dépense soient proposés aux autorités politiques.

Deuxièmement, il importe de ne plus distinguer, dans la lettre de cadrage, des sous plafonds de dépense sur ressources propres non affectées et des sous plafonds de dépense sur recettes pétrolières affectées (auxquels s'ajoutent les plafonds de dépenses sur assistance PPTE). Cette multiplicité des plafonds de dépense et la fragmentation qui en résulte sont sources d'inefficacités dans l'allocation des ressources et risquent de favoriser l'éparpillement des ressources entre des projets sous financés.

Troisièmement, les prévisions de recettes devraient être plus réalistes et justifiées par l'évolution de paramètres clairement identifiés et de la performance passée, ce qui n'était pas le cas des projections de recettes établies en 2004-2005. Il est nécessaire d'améliorer les méthodes de projection des recettes non pétrolières et pétrolières. En ce qui concerne les recettes pétrolières, les efforts entrepris pour développer un petit modèle de projection des recettes pétrolières devraient être poursuivis et élargis afin de couvrir l'ensemble du secteur, et les revenus directs et indirects. Par ailleurs une bonne circulation de l'information entre le MEF et le Ministère du pétrole est nécessaire.

Les budgets de programme³⁴

En principe, la préparation des budgets de programmes vise à renforcer à la fois l'efficacité de l'allocation des ressources et la performance opérationnelle, c'est-à-dire l'efficacité et l'efficience dans la fourniture de services publics³⁵. Les budgets de programme tchadiens peuvent aussi contribuer à améliorer la procédure d'allocation des ressources, si l'effort d'amélioration de leur qualité et de leur statut s'améliore davantage. Par contre, il ne semble guère envisageable d'en faire, à court ou moyen terme, l'instrument central d'amélioration de la performance opérationnelle.

Renforcer le lien entre la SNRP, les stratégies sectorielles et les budgets de programme

Le budget de l'Etat est en principe un instrument essentiel pour mettre en œuvre la SNRP. Il est donc essentiel de poursuivre les travaux concernant le renforcement du lien entre la SNRP, les stratégies sectorielles des Ministères, les budgets de programmes et le budget annuel. Suite à un atelier tenu en mai 2005, et aux travaux concernant la préparation des budgets de programme

³⁴ Le processus de préparation des budgets de programme a commencé en 2002 (budget 2003) avec les ministères de la santé et de l'éducation, puis s'est progressivement étendu aux ministères des secteurs prioritaires. Ce processus a bénéficié de l'appui des partenaires au développement, notamment de la Banque mondiale, de la France et du PNUD.

³⁵ L'efficacité mesure le degré de réalisation des objectifs, ou résultats prévus, d'une organisation ou d'un programme; l'efficience traduit la mesure dans laquelle une organisation ou un programme fournit des prestations, ou des produits, de qualité au moindre coût.

2006-2008, des efforts importants ont été accomplis, mais de nombreux ministères prioritaires manquent encore de stratégies cohérentes à moyen terme (tels que le ministère de l'action sociale ou de l'enseignement supérieur). Dans le cadre de la mise à jour de la SNRP, il importera de s'assurer que les priorités en matière de réduction de la pauvreté sont mises en cohérence avec les stratégies sectorielles des ministères, et que ces dernières sont correctement reflétées dans les budgets de programme et les budgets annuels (voir ci-dessous).

Renforcer le rôle des budgets de programme dans l'allocation des ressources

Malgré un certain nombre d'imperfections, les budgets de programme actuels permettent de faire un premier point sur la politique budgétaire des ministères concernés et fournissent, souvent, des indications sur les coûts futurs des projets d'investissement budgétisés. Les budgets de programmes 2005-2007 étaient en général conformes aux plafonds prévus pour le budget 2005 pour leur partie commune. Par contre les années 2006 et 2007 avaient été très souvent inutilement surchargées, malgré la notification de plafonds indicatifs dans la circulaire budgétaire. Les budgets de programme 2006-2008 ont été préparés par un nombre plus important de ministères (notamment le MEF et le ministère des Mines et de l'énergie en plus des ministères déjà engagés dans le processus), et le MEF s'est impliqué plus tôt dans le processus pour discuter leur contenu avec les ministères prioritaires. Ces budgets de programme sont de qualité variable et certains sont clairement trop ambitieux en termes d'actions et de ressources, mais d'autres reposent sur des hypothèses raisonnables en la matière, et prévoient des scénarios d'ajustement à la hausse ou à la baisse selon les plafonds de ressources effectivement mis à leur disposition.

Cependant, les budgets de programme n'ont pas encore joué de véritable rôle dans les discussions sur les choix budgétaires au niveau central, et leur fonction au niveau sectoriel varie d'un ministère à l'autre. L'information contenue dans les budgets de programmes n'est pas examinée lors des conférences budgétaires, et cela est source de démotivation parmi les ministères prioritaires. Les propositions suivantes visent à répondre à cette préoccupation :

- ③ Pour que les budgets de programme informent la préparation du budget, il serait nécessaire de les finaliser plus tôt dans l'année (sur la base, idéalement, des plafonds indiqués dans la lettre de cadrage), vers le mois de mai (les budgets de programme seraient ensuite mis à jour régulièrement, mais de façon interne dans chaque ministère, dans le cadre du suivi de leur mise en œuvre et de la préparation des budgets de programme pour la période triennale suivante). Cette approche pourrait faciliter l'examen de la cohérence entre la SNRP, les stratégies sectorielles et les budgets de programme, en vue de la préparation du budget. Les ministères prépareraient un scénario de base de leurs budgets de programme dans la limite définie par le cadrage, mais pourraient aussi être autorisés à présenter une liste d'activités additionnelles, qui serait examinée lors des arbitrages budgétaires, si, par exemple, une mise à jour du cadrage préliminaire montre que des ressources additionnelles sont disponibles, ou si tel ou tel secteur bénéficie d'ajustements à la marge de son plafond lors des conférences budgétaires.
- ③ Pour que les budgets de programme soient un instrument efficace d'appui aux décisions d'allocation des ressources, la poursuite des améliorations de contenu et de forme sont aussi nécessaires. De plus en plus de budgets de programme donnent désormais les

dépenses des années antérieures, ce qui est permis de mieux analyser l'évolution de la politique de dépense publique dans le secteur concerné. Cependant, les estimations de coût présentées dans les budgets de programme sont incomplètes et présentent quelquefois des erreurs de calcul importantes. Par ailleurs, l'identification du coût des activités existantes et la fixation rigoureuse du coût des nouvelles initiatives envisagées sont des éléments cruciaux de la préparation budgétaire. Tous les budgets de programme devraient clairement distinguer les mesures existantes des mesures nouvelles, ce qui n'est pas encore toujours le cas. En 2005, cependant, de nombreux budgets de programme indiquaient les raisons qui justifiaient un accroissement des crédits pour des activités existantes ou le lancement de programmes nouveaux, et montraient la cohérence entre ces demandes et la SNRP et les stratégies sectorielles. Ceci constitue un grand progrès, et devrait également être systématisé. Enfin il convient de vérifier que les programmes et activités projetés retenus sont ceux qui présentent le meilleur rapport coût avantage pour la mise en œuvre des objectifs de réduction de pauvreté et de développement.

- ③ Le MEPC et le MEF devraient éviter toute duplication des tâches. La programmation financière relève du MEPC. Par contre, un apport du MEPC examinant les questions stratégiques et la cohérence des stratégies avec les budgets de programme contribuerait utilement à renforcer le lien entre les travaux de programmation et les stratégies. Par ailleurs, le MEPC a compilé, au cours du deuxième trimestre 2004, les projets du titre V, dans un document intitulé "Programme d'Investissement Public" (PIP). Ce document reprend pour l'essentiel les projets qui figuraient dans les budgets de programme 2004-2006, puisque les ministères préparant des budgets de programme couvrent 80 pour cent des dépenses du titre V. La publication dans un document des coûts futurs des projets du titre V est utile, mais pour éviter toute duplication et confusion, il est recommandé que ce document soit établi à partir des budgets de programme, complétés par les ministères n'en préparant pas par une enquête spécifique.

Renforcer le rôle des budgets de programme dans le suivi de la performance

La plupart des budgets de programme 2006-2008 présentent des indicateurs de performance, mais les indicateurs quantifiables ne sont pas systématiquement quantifiés, et il ne semble pas que ces indicateurs jouent un quelconque rôle dans la gestion des activités. Il sera donc nécessaire de poursuivre le travail sur les indicateurs de performance en centrant les efforts sur un nombre limité d'indicateurs illustrant les points jugés les plus cruciaux pour améliorer la performance. Les indicateurs sélectionnés doivent pouvoir être suivis au moindre coût, en utilisant au maximum les systèmes de collecte de données existants. Il importe que le travail sur les indicateurs soit effectué en collaboration étroite avec le Comité de pilotage de la SNRP, pour assurer la cohérence dans le choix, dans le suivi et dans la mesure des indicateurs servant à évaluer la performance sectorielle en matière de mise en œuvre de la SNRP.

Les entraves à l'amélioration de la performance sont toutefois nombreuses. La mise au point progressive d'indicateurs de performance pour les budgets de programme ne doit pas conduire à négliger les actions visant à lever ces entraves. Ces actions concernent, entre autres, la modernisation de la gestion des ressources humaines, la rationalisation du circuit de la dépense et la mise en place de mesures de gestion visant à assurer que les dépenses arrivent effectivement à

destination. Quelques ministères ont essayé de développer des initiatives visant à améliorer la gestion interne. Par exemple, des plans d'action par district et délégation sont préparés par le ministère de la Santé publique. La généralisation de la préparation de plans d'action dans le cadre de la préparation des budgets de programme est envisagée. Il est souhaitable que ces activités ne se limitent pas à des exercices ponctuels et deviennent un exercice permanent.

Les documents budgétaires

Des améliorations ont été apportées à la présentation du fascicule budgétaire. Le fascicule budgétaire 2004, était divisé en trois parties séparant les dépenses du budget général des dépenses financées sur ressources propres affectées. Afin d'améliorer la lisibilité du budget et faciliter le développement d'une approche "budget de programme", le fascicule budgétaire 2005 a été unifié. Les dépenses du budget 2005 ont été regroupées par ministère, chapitres et projet, leur source de financement étant identifiée par un code spécifique.

Toutefois, d'importants progrès restent encore à accomplir dans la présentation des documents budgétaires. Le fascicule budgétaire qui présente les dépenses selon la nomenclature budgétaire n'est pas présenté au Parlement lors de la session budgétaire. Le document présenté au Parlement début octobre est un document dit des "grandes masses", qui présente les dépenses de manière résumée par ministère et sous-titre³⁶. Le Parlement devrait disposer de plus d'informations sur la destination de la dépense (direction bénéficiaire, projet d'investissement concerné, etc.).

Le fascicule budgétaire est de plus diffusé avec des retards importants, et cette tendance semble s'aggraver avec le temps. La loi des finances 2005 a été votée par le Parlement en décembre 2004, mais n'a été diffusé qu'en avril 2005 auprès des ministères dépenriers. Entre le vote du Parlement et la publication du fascicule budgétaire divers virements de crédits auraient été effectuées. Jusqu'en mars 2005, plusieurs ministères estimaient ne pas connaître leur budget 2005, ce qui est un handicap majeur de l'exécution budgétaire, et ce d'autant plus que la publication du fascicule est intervenue deux mois tout au plus avant la suspension des engagements dans le cadre de la préparation du collectif budgétaire. Le vote de la Loi de finance 2006 n'a eu lieu qu'en février, sur la base des grandes masses et la diffusion du fascicule 2006 n'a pas eu lieu.

Pour informer le vote du Parlement, le fascicule budgétaire devrait lui être présenté au préalable. Compte tenu des contraintes de capacités, un document détaillant les dépenses au niveau du chapitre et des projets pourrait suffire provisoirement. Enfin, il serait très souhaitable que le fascicule budgétaire soit diffusé auprès des ministères dans les 8 jours suivant le vote de la loi de finances.

Le module de préparation budgétaire du Circuit Informatisé de la Dépense (CID) a été mis en place en 2003, mais peu de bénéfices ont été tirés de cette informatisation de la préparation budgétaire. En 2001, une classification fonctionnelle a été mise en place et la nomenclature économique (articles et paragraphes) a été rationalisée. Toutefois, ces classifications n'ont pas

³⁶ Intérêts, dépenses de personnel, dépense de matériel et services, transferts et subventions, amortissement de la dette et dépenses d'investissement.

encore utilisées pour analyser le budget, car il n'a pas encore été tiré profit de l'informatisation pour produire des tableaux résumés analytiques présentant les dépenses selon ces classifications.

L'organisation institutionnelle et le renforcement des capacités

Répartition des responsabilités

L'organigramme de la DGB³⁷, mis en place en 2003, introduit une séparation organique entre le budget de fonctionnement et le budget d'investissement et prend mal en compte la préparation des budgets de programme. Il devrait être envisagé de regrouper sous une même direction de la DGB toutes les activités de programmation et de budgétisation. Cette direction serait organisée par secteur, et non par nature de dépense. Pour pallier à cette situation, la DGB a dû mettre en place en son sein un groupe de travail inter direction pour la coordination des budgets de programme. Les compétences de la direction chargée de la préparation budgétaire comprennent aussi la gestion des titres de recettes et la compilation des données produites par d'autres services. Cette dispersion des tâches conduit à des inefficacités. La Direction des Etudes et de la Prévision du MEF (DEP) est responsable de la préparation du TOFE prévisionnel et des plafonds de dépense par secteur, en étroite collaboration avec les directions chargées du budget et des budgets de programme. La coordination entre la DEP et les autres services du MEF devrait être renforcée.

En 2003, des Directions des Affaires Administratives, Financières et du Matériel (DAAFM) ont été créées dans tous les ministères. Les DAAFM sont responsables de la préparation du budget annuel et, en général, des budgets de programme. Dans certains ministères, disposant d'une direction chargée de la planification (nommée DEP, DEPS, DAPRO, etc. selon les ministères), la préparation des budgets de programme a été effectuée conjointement par la DAAFM et la direction chargée de la planification. Cette dernière disposition présente des avantages. Elle évite que la préparation des budgets de programme soit négligée, les activités dominantes des DAAFM étant liées à l'administration de l'exécution du budget (préparation des marchés, des bons de commande administratifs, etc.). Toutefois, elle nécessite une bonne coordination entre la DAAFM et la direction chargée de la planification. Dans les ministères ne disposant pas de direction responsable de la planification, une cellule chargée des budgets de programme devrait être créée au sein des DAAFM, et ses techniciens formés.

Dans quelques ministères sectoriels, comme le MTPT, les directions techniques ont joué un rôle majeur dans la préparation des budgets de programme. Toutefois, dans d'autres ministères, les budgets de programme ont été préparés en comité restreint, sans participation des directions techniques, responsables de la mise en œuvre des programmes. Une meilleure participation des directions techniques à l'exercice devrait être systématiquement recherchée.

Renforcement des capacités

³⁷ La DGB comprend les directions suivantes: (i) direction des études et de la prévision; (ii) direction de l'élaboration et du suivi budgétaire; (iii) direction des investissements; (iv) direction de l'ordonnancement; et (v) direction de la solde.

L'assistance technique apportée par les partenaires au développement, et les activités de renforcement des capacités en matière de préparation budgétaire, voient leur impact limité par la rotation fréquente des personnels, qui remet en cause les acquis au niveau de la préparation du cadre macro-économique et des budgets de programme.

Par ailleurs, tant la DGB que les DAAF et les directions chargées de la planification travaillent dans des conditions matérielles de pénurie. Des équipements additionnels, notamment informatiques, sont nécessaires, mais parallèlement, ces services doivent améliorer leur dispositif organisationnel pour mieux remplir les tâches liées à la programmation des dépenses.

Enfin, il convient de souligner que, dans un contexte où les capacités de l'administration demeurent faibles et les moyens matériels et humains limités, le processus de préparation (et d'exécution) du budget est négativement affecté, chaque année, par la nécessité de préparer en cours d'année un collectif budgétaire. On observe alors, généralement, un fort ralentissement de la préparation du budget de l'année n+1, en raison de la mobilisation de la DGB et des départements ministériels concernés autour de la préparation du collectif, mais aussi en raison des incertitudes concernant les reports de dépenses. Cette situation conduit souvent, comme en 2004 et 2005, à un bouclage tardif, voire précipité, du budget pour l'année suivante.

L'amélioration des prévisions budgétaires, notamment des prévisions de recettes, constituent en ce sens une action cruciale pour réduire la nécessité d'ajustements de grande ampleur en cours d'année, et éviter ainsi le recours systématique à la préparation d'un collectif budgétaire. Les actions prévues dans le PAMFIP vont dans la bonne direction et répondent de manière appropriée aux recommandations formulées ci-dessus.

Le renforcement de l'exécution budgétaire

Comme souligné précédemment, il existe encore, au Tchad, des écarts significatifs entre le budget voté et le budget exécuté, et, notamment, une inflexion des priorités sectorielles en cours de mise en œuvre. S'il importe d'améliorer la préparation du budget, et de renforcer les liens entre la SNRP, les stratégies sectorielles, les budgets de programme et les budgets annuels, il faudrait aussi parallèlement :

- ③ progresser vers la mise en place d'un budget plus unifié de l'État sur la base de classifications budgétaires adaptées et conformément aux dispositions légales gouvernant la gestion des recettes pétrolières, d'un plan comptable rénové et d'un système intégré de gestion des finances publiques, permettant un suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté par source de financement ;
- ③ accorder la plus grande priorité au respect du budget lors de l'exécution ; et améliorer à cet effet la programmation et le suivi de l'exécution en cours d'année budgétaire ;
- ③ remédier progressivement aux lourdeurs et blocages en matière d'exécution budgétaire, tant en ce qui concerne la mise en place du budget, le circuit de la dépense que la passation des marchés ;
- ③ améliorer progressivement l'arrivée des dépenses à leur destinataire final (salaires dans les régions, dépenses de fonctionnement, constructions, etc.), et ce, tant en termes quantitatifs (les montants perçus) que qualitatifs (par exemple les délais de réception et la qualité des constructions financées).

La mise en place des crédits

Comme énoncé dans la section précédente, la mise en place des crédits est tardive. Le fascicule budgétaire n'est diffusé que plusieurs mois après le vote de la Loi de finances. Les crédits destinés aux régions qui sont mis à disposition par délégation de crédit, ne sont disponibles que vers juin-juillet³⁸. En 2005, cette situation a été de plus aggravée par la suspension des engagements pendant plusieurs semaines dans le cadre de la préparation du collectif. A cela s'ajoute le fait que, faute d'une programmation adéquate, des coupures sont effectuées dans la plupart des ministères lors de la préparation du collectif, ce qui conduit au report (voire à l'abandon) des marchés déjà dans le circuit d'approbation, et nuit à la bonne exécution du budget (ce fut le cas, par exemple, en 2005, pour le ministère de l'agriculture et le ministère des infrastructures). Cette mise en place des crédits tardive et incertaine conduit à des inefficacités dans la gestion courante et constitue un frein à la bonne exécution du budget. Il serait souhaitable que les crédits soient en place dès le 1^{er} janvier, ou au maximum 8 jours après le vote de la loi de finances, si celui intervient tardivement. Les crédits des services régionaux devraient être disponibles dès que les crédits du budget sont en place.

Le circuit de la dépense

Rationaliser le circuit général

Le circuit de la dépense a été analysé dans l'Evaluation de la gestion des finances publiques (étude "CFAA"³⁹) préparée en 2004 avec l'appui des partenaires. Ainsi que noté par cette étude, "malgré les clarifications introduites depuis le 1^{er} janvier 2001, ce circuit de la dépense reste l'un des plus centralisés des pays francophones. Il n'octroie aucune responsabilité financière aux ministères ou directions sectoriels chargés de l'exécution des opérations programmées au budget de l'État. Les départements ministériels ne sont pas ainsi amenés à gérer dans les conditions les plus optimales la part des crédits budgétaires votés par la représentation nationale". Ainsi, il serait souhaitable de mieux responsabiliser les ministères sectoriels, notamment en déconcentrant l'ordonnancement, et, donc, en nommant le ministre ordonnateur (ou ordonnateur délégué) de son budget. Cette recommandation a été formulée dans la RDP 2004.

Cette mesure obligerait les ministères à améliorer leur comptabilité et à présenter les comptes administratifs à la Chambre des Comptes. Elle devrait être mise en place progressivement à partir de 2007, en commençant par les ministères dont les DAAFMD disposent de capacité de gestion interne. La déconcentration de l'ordonnancement élimine certaines duplications, mais elle n'affecte pas les contrôles du Trésor, qui seraient maintenus. En elle-même, elle n'affecte pas le contrôle des engagements par le Contrôle financier.

Toutefois une rationalisation du Contrôle financier serait aussi utile. Bien que nombreux, les contrôles sont quelquefois mal ciblés. En principe, le contrôle financier effectue un contrôle a

³⁸ Voir la Revue des Dépenses Publiques 2004 qui consacre un chapitre à la gestion déconcentrée.

³⁹ Evaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur privé (*Country Financial Accountability Assessment –CFAA*). Banque mondiale. 2004. Cette section ne traite pas certains points analysés en détail dans l'étude CFAA, comme l'audit externe et la reddition des comptes au Parlement.

priori des engagements. Toutefois l'engagement comptable (c'est-à-dire l'enregistrement de l'engagement par le contrôle financier) est souvent postérieur à l'engagement juridique (marchés, contrats, etc.), voire à la livraison des biens et services. Dans ces conditions, le contrôle des engagements ne permet pas de prévenir les risques de sur-engagement, ce qui est en principe l'un des objectifs de ce contrôle. Par contre, les contrôles portant sur les dépenses "obligatoires", dont l'engagement juridique est par nature en amont du cycle d'exécution budgétaire, comme par exemple les dépenses d'électricité, pourraient être simplifiés⁴⁰.

Aucune amélioration n'a d'autre part été apportée sur les engagements pluriannuels qui ne sont toujours pas comptabilisés. Comme l'a été recommandé dans la dernière RDP, il serait souhaitable d'appliquer l'article 7 de la loi organique no 11/62 du 11 mai 1962 relative aux lois de finances, et d'annexer les échéanciers prévisionnels de paiement liés à ces autorisations de programme au budget. Cette mesure figure dans le Plan d'Action du Gouvernement.

L'exécution budgétaire dans les régions

Les crédits de paiement sont alloués aux services régionaux par la procédure de délégation de crédit. Les contrôles à priori sont multiples redondants. La Direction du Contrôle Financier, le Gouverneur ou le Préfet, la délégation des finances et le Centre de Sous Ordonnancement (CSO) rattaché à cette délégation, contrôlent l'engagement juridique et/ou la délégation de crédit. Le Gouverneur ou le Préfet, la délégation des Finances -et le CSO-, et le Trésor contrôlent le mandatement. Ces contrôles en cascade aggravent le coût des transactions, et, dans certains cas, l'intervention de la tutelle administrative conduirait à changer la destination initialement prévue de la dépense. Il est donc recommandé de procéder à une simplification du circuit de la dépense dans les régions, comprenant l'élimination de certains contrôles, et d'allouer les crédits aux services régionaux dès que les crédits de paiement du budget sont en place. Comme souligné dans la RDP 2004, la gestion budgétaire dans les régions, et donc la prestation des services publics, est aussi entravée par l'absence de procédure fiable et sécurisée de transfert de fonds. Les trésoreries situées dans des régions où les recettes sont inférieures aux obligations de paiement ne sont souvent pas à même d'effectuer les règlements et accumulent chroniquement des arriérés, notamment des arriérés sur le salaire des enseignants, lesquels peuvent en arriver à s'absenter de leurs postes pour plusieurs jours ou semaines afin de venir percevoir leurs salaires à N'Djaména. Début 2005, le gouvernement a toutefois commencé à améliorer l'organisation des transferts de fonds pour payer les enseignants. Il conviendrait que le dispositif soit permanent et généralisé.

L'amélioration du suivi de l'exécution et de la gestion de trésorerie

La gestion du budget est compliquée par la coexistence de quatre processus de gestion budgétaire parallèles au Tchad, en fonction des sources de financement (budget ordinaire, ressources IPPTE, revenus pétroliers et financement extérieur). Chacun de ces quatre processus s'exécute selon différents mécanismes bancaires et procédures et ne facilite pas la consolidation du budget par ministère. Le suivi de l'exécution budgétaire et la gestion de trésorerie sont compliqués par le manque de supports d'information adéquats, et la dispersion des comptes du Trésor. Le

⁴⁰Diverses modalités a sont envisageables, pour l'engagement comptable de ces dépenses, telles que, par exemple, l'adoption d'une procédure d'engagement "en bloc" en début d'année ou la fusion des procédures d'engagement et ordonnancement.

Gouvernement a mis en place un Circuit Informatisé de la Dépense sur le modèle du Burkina Faso, mais ce système de suivi n'est toujours pas entièrement opérationnel en ce qui concerne le module d'exécution budgétaire, notamment parce qu'il n'est pas compatible avec les systèmes de la Solde et du Trésor. L'ensemble de la fonction informatique au MEF a fait l'objet d'un examen en 2005, et le de mission recommande une révision de la stratégie de développement de cette fonction, en ce qui concerne le CID et les autres applications, notamment le système envisagé pour le suivi de la solde. Par ailleurs, l'absence de documentation claire des procédures de comptabilisation dans le CID⁴¹ et les retards d'enregistrement des transactions ne permet pas encore de garantir la fiabilité des données produites par le CID.

Outre la question de la fiabilité des données, le tableau des 4 phases produit par le CID, qui décrit l'exécution du budget aux stades de l'engagement, de l'ordonnancement, de la prise en charge et du paiement, ne donne pas une information complète. Les dépenses de personnel sont absentes, et le passage de l'engagement au paiement est flou. De plus, il n'existe pas au Tchad de système de suivi approprié du Titre V, plus spécifiquement des dépenses d'investissement financées par l'extérieur. Le suivi des dépenses du titre V financées par l'extérieur est très irrégulier, bien que pour la quasi-totalité des dépenses sur emprunts et une partie des dépenses sur dons, le circuit des demandes de retrait de fonds soit centralisé et géré par le MEPC. Ces dépenses ne sont pas enregistrés dans les comptes du Trésor, et ne le sont qu'une année sur deux dans les comptes administratifs, qui donnent l'exécution budgétaire base ordonnancement en fin d'exercice budgétaire. En 2005, la Direction des Investissements de la DGB a mené des enquêtes sur les dépenses sur financement extérieur auprès des ministères et des bailleurs de fonds, tandis que le MEPC préparait un rapport d'exécution des dépenses sur financement extérieur sur la base des données qu'il gère. Cette dispersion des efforts conduit à des inefficacités.

Pour ces raisons, le tableau des 4 phases recouvre seulement les dépenses sur financement intérieur (hors salaires). Sa portée est donc limitée. A court terme, il serait nécessaire d'établir un passage entre le CID et le système comptable du Trésor pour améliorer le tableau des 4 phases, tout en travaillant parallèlement au renforcement du suivi du Titre V, à travers, notamment, une clarification des responsabilités en la matière entre le MEPC et le MEF. Il importe également d'avancer sur l'intégration avec la Solde. A plus long terme (2007-2008), il serait souhaitable de revoir et d'élargir le champ du système de comptabilité du Trésor afin de le rendre entièrement compatible avec le Circuit informatisé des dépenses (CID) et les autres applications du MEF, et de permettre un suivi qui englobe notamment la solde, la dette, les comptes pétroliers⁴² et les projets financés par l'extérieur à tous les stades du circuit de la dépense.

En ce qui concerne la gestion de l'exécution budgétaire et la programmation financière, des efforts ont été entrepris au cours des dernières années pour préparer des plans mensuels d'engagement et de passation des marchés par ministère couvrant l'ensemble de l'année fiscale, les transmettre à l'Office chargé des marchés publics (OCMP), et les mettre à jour mensuellement, n'ont guère été couronnés de succès. Les plans ont été préparés en 2004-2005,

⁴¹ Par exemple, les engagements correspondent le plus souvent à des liquidations, quelquefois à des réservations de crédit, mais pas nécessairement aux engagements juridiques. La lenteur de certaines procédures de régularisation affecte la qualité du suivi budgétaire.

⁴² La comptabilité du Trésor ne couvre pas encore toutes les transactions en devise effectuées sur les comptes bancaires tenus à l'étranger pour gérer les recettes pétrolières.

mais non systématiquement mis à jour ni utilisés pour la programmation des activités de passation des marchés et la gestion de trésorerie. En 2005, face à la crise de trésorerie à laquelle il était confronté, le gouvernement a par ailleurs fait des efforts, en fin d'année, pour préparer et suivre effectivement un plan de trésorerie. Les résultats restent limités, et il importe d'accorder une grande priorité à une amélioration de la gestion de trésorerie. Il serait donc souhaitable à court terme de poursuivre les efforts engagés, avec notamment l'appui du FMI, pour la préparation et l'application d'un plan de trésorerie mensuel basé sur les plans d'engagements des ministères. Ce plan de trésorerie ferait l'objet d'une mise à jour régulière dans le cadre de réunions hebdomadaires. Pour faciliter la gestion de trésorerie, il serait également nécessaire d'avancer vers un rétablissement progressif du compte unique du Trésor à la BEAC, comme recommandé par le FMI. A plus long terme (2007), des mesures additionnelles devront être prises pour renforcer le contrôle et la discipline en matière d'exécution budgétaire, en limitant notamment au maximum les dépenses avant ordonnancement. Enfin, il serait nécessaire de permettre, dans le cadre du CID, un suivi des paiements sur exercices antérieurs, qui n'est pas disponible actuellement.

Améliorer la transparence et l'efficacité de la passation des marchés

La RDP ne prétend pas proposer ici une analyse approfondie de la passation des marchés publics au Tchad, qui a fait l'objet d'autres études. Il importe toutefois de souligner qu'en dépit de la réforme réglementaire et des activités de renforcement des capacités mises en œuvre au cours des dernières années, la passation des marchés publics souffre de plusieurs faiblesses, notamment :

- ③ Les longs délais d'adjudication et d'approbation des marchés publics. Comme l'indiquent les conclusions de la mission multi-bailleurs de mars 2006, les premières statistiques relevées auprès du CCSRP suggèrent que le délai moyen entre la préparation du dossier d'appel d'offres (DAO) et l'approbation du marché est quasiment le double du délai prévu par le Code (6 mois). Ceci s'explique à la fois par la faible maîtrise des procédures de passation des marchés par les COJO et leurs Sous-commissions technique d'évaluation des offres (SCTE), par les délais difficilement contrôlables d'approbation des marchés par les autorités compétentes⁴³. A cela s'ajoute de longs délais entre l'approbation et la signature des marchés.
- ③ La multiplication des marchés de gré à gré passés avec des entreprises ou fournisseurs dans le cadre, notamment (mais non exclusivement), de l'utilisation des ressources pétrolières, et ce, souvent sous le prétexte d'accélérer la consommation des crédits. Ainsi, près 30 pour cent du nombre total des marchés passés sur le budget 2005 et financés sur les ressources pétrolières, soit 18,6 milliard de FCFA représentant 32 pour cent du montant total des marchés, ont été passés selon la procédure de gré à gré⁴⁴.

43 Source : Note technique sur les mesures urgentes à mettre en œuvre pour renforcer la transparence et améliorer l'efficacité des marchés publics, mission multi-bailleurs, mars 2006.

44 Source : Ibid.

Il importe donc de mettre en œuvre de façon volontariste les mesures recommandées lors de la mission multi-bailleurs de mars 2006, notamment en ce qui concerne la finalisation de la mise en place du cadre institutionnel des marchés publics, la publication d'un manuel de procédures des marchés publics, la rationalisation et l'optimisation de l'utilisation des ressources humaines en charge des marchés publics, et la poursuite des activités de renforcement des capacités tant au niveau de l'OCMP, que des COJO, des services chargés de la passation des marchés dans les ministères, et du CCSRP. A plus longue échéance, mais sans délai, il conviendrait également d'analyser le circuit de passation des marchés en vue de sa rationalisation.

Pour renforcer la transparence dans la passation des marchés publics et limiter le fractionnement des marchés, le gré à gré et les appels d'offre restreint non justifiés, des actions volontaristes sont également nécessaires, notamment la reprise des activités menées avec l'appui du Cinquième crédit d'ajustement structurel (CAS V) et du Crédit d'appui aux réformes institutionnelles (CARI), à savoir (1) la réalisation et la publication de l'audit des principaux marchés publics 2004 et 2005, qui n'a pas été effectué, et le suivi des recommandations; (2) la reprise de la publication du bulletin des marchés publics, et son enrichissement par la publication des plans de passation des marchés des ministères, des appels d'offre et de leurs résultats, et des informations nécessaires à la compréhension des décisions d'attribution ou de rejet. Il importe également que le Gouvernement manifeste clairement, par le biais, par exemple, d'une circulaire du Premier Ministre aux départements ministériels, sa volonté de lutter contre le recours à des procédures inappropriées de passation des marchés.

Autres entraves à la performance

Les insuffisances dans la gestion des ressources humaines constituent une forte entrave à la performance. La gestion du personnel est centralisée, recrutements et avancements étant contrôlés par le ministère de la Fonction publique, tandis que la Solde est émise et payée par le MEF. Les ministères sont insuffisamment responsabilisés dans la gestion des personnels. Certains ministères, comme celui de l'Education nationale, connaissent mal leurs effectifs. Les lourdeurs et lenteurs des procédures de paiement des salaires dans les régions sont peu incitatives, et aggravent le taux d'absentéisme du personnel affecté dans les régions. Par ailleurs, comme souligné par l'étude CFAA, la gestion informatique de la Solde ne dispose pas des procédures de sécurité indispensables.

Le suivi des dépenses jusqu'à destination

Des enquêtes visant à suivre les dépenses jusqu'à destination (SSDD) et à la préparation d'un plan d'action destiné à améliorer le SSDD ont été conduites dans les secteurs de la santé et de l'éducation en 2002 et 2003. Bien que ces enquêtes soient incomplètes, elles confirment un constat bien connu des usagers des services publics: les pertitions dans le circuit de la dépense sont très importantes et peu de fournitures parviennent à leur bénéficiaire final, tant en termes qualitatifs que quantitatifs. Le rapport du CCSRP relatif à l'utilisation des revenus du pétrole en 2004 confirme ce constat : en matière de construction, notamment, le suivi des travaux par les ministères fait défaut, et la qualité est souvent médiocre. Le Gouvernement a pris des mesures

pour améliorer l'arrivée des dépenses à destination, notamment sur le plan des investissements, pour lesquels le suivi a été confié en 2005 au Ministère des infrastructures. Par ailleurs, les ministères ont pris eux-mêmes certaines initiatives internes, notamment dans les secteurs de la santé et de l'éducation, mais les plans d'action de ces ministères n'ont pas fait l'objet de la mise à jour prévue en 2005, et il n'existe ni données de référence fiables, ni cibles quantitatives en matière d'amélioration de l'arrivée des dépenses à destination dans ces secteurs. Dans le secteur de la santé, une enquête auprès des établissements a été réalisée avec l'appui de la Banque mondiale en 2005, mais n'a pas encore été validée. Dans le secteur du développement rural, où un premier suivi pas à pas de la dépense entre le centre et les services déconcentrés devait être effectué en 2005 sur fonds PEFA, rien n'a été fait.

Il importe que des mesures de gestion adéquates soient progressivement mises en place pour enrayer les pertes. Ces mesures comprennent, entre autres, la tenue d'une comptabilité matière, l'amélioration de la gestion des stocks, et surtout une planification des livraisons transparente, comprenant, entre autres, l'affichage des livraisons reçues, leur comparaison aux livraisons planifiées et leur certification par des usagers. Il serait également souhaitable que dans chaque ministère, un plan d'action soit préparé pour la mise en place de ces mesures, sur la base de l'existant, et avec des indicateurs cibles en matière d'amélioration de l'arrivée des dépenses à destination. Les ministères sociaux pourraient utilement ouvrir la voie dans ce domaine, sur la base des quelques avancées déjà effectuées. Sans une amélioration quantitative et qualitative de l'arrivée des dépenses à leur bénéficiaire final, l'augmentation des dotations budgétaires aux secteurs prioritaires ne se traduira pas en résultats concrets substantiels sur le terrain.

Les revues des dépenses publiques

Plusieurs ministères ont conduit, de 2001 à 2003, des revues des dépenses publiques (RDP), avec l'appui d'une assistance technique extérieure. L'exercice a été mené à bien, mais a été quelquefois perçu comme dépendant de l'intervention de consultants extérieurs. Il s'est avéré difficile d'en faire un exercice conduit annuellement. Toutefois, fin 2003, le ministère de l'Agriculture a conduit une RDP de sa propre initiative. Il importe de systématiser l'évaluation de la dépense passée comme préalable à la préparation du budget et des budgets de programme. Actuellement, seul le ministère de l'Éducation fait ce travail annuellement. Toutefois, en 2005, la plupart des ministères des secteurs prioritaires ont été amenés, dans le cadre de la préparation de leurs budgets de programme, à examiner succinctement l'exécution de leurs budgets des années précédentes et les résultats obtenus dans leur secteur. Ceci est un grand progrès et un cadre approprié pour la poursuite des RDP, puisque leur but ultime est d'informer la préparation des budgets de programme (et des budgets) des années suivantes. Ainsi, en février 2005, un atelier de travail organisé avec l'appui de l'Institut de Formation de la Banque mondiale a permis de définir une méthodologie et un calendrier pour la conduite de RDP annuelles "légères". Il est recommandé que tous les ministères "prioritaires" effectuent ces RDP annuelles selon la méthodologie définie par cet atelier. Ces RDP devraient être conduites au cours du premier trimestre, afin que leurs résultats soient disponibles pour la préparation du budget et des budgets de programme. Ces RDP annuelles seraient complétées par des revues "en profondeur" conduites tous les 3 à 4 ans.

V - CONCLUSION

En dépit d'une performance globalement satisfaisante en termes de croissance, les deux premières années de l'ère pétrolière ont été marquées par des tensions dans la gestion de la trésorerie de l'Etat, l'accumulation des arriérés intérieurs, des retards dans l'exécution budgétaire des secteurs prioritaires, notamment la santé et l'éducation. Ces signes sont la manifestation de causes profondes qui incluent entre autres : (i) la situation d'instabilité politique et sécuritaire qui s'est aggravée durant la période et dont l'agenda a fini par s'imposer par rapport aux objectifs d'amélioration de la composition de la dépense publique en faveur des secteurs traditionnellement considérés comme prioritaires dans la lutte contre la pauvreté et le développement; (ii) aux progrès relativement lents, voire aux retours en arrière, enregistrés dans les réformes qui étaient censées entraîner le développement de pans entiers de l'économie non-pétrolière et promouvoir le secteur privé (pour garantir une croissance des revenus de l'Etat) au travers de la réforme du secteur public (privatisations notamment de Cotontchad, STEE et SOTEL, modernisation de l'administration en général et des régies financières en particulier, etc.); (iii) et surtout aux faiblesses persistantes dans la gestion budgétaire et financière liées aux retards notés dans l'adoption et la mise en place de mesures appropriées pour une gestion saine et transparente des finances publiques préconisées aussi bien dans les RDP antérieures que dans les différents programmes conduits avec les partenaires extérieurs et dans le PAMFIP préparé par le Gouvernement.

Le Tchad est à un tournant. Les enjeux de l'amélioration de la gestion budgétaire – et notamment, mais pas seulement, de la gestion des recettes directes et indirectes issues du pétrole - sont cruciaux compte tenu de l'importance du budget de l'Etat comme instrument de mise en place des politiques de développement et de réduction de la pauvreté. La persistance des facteurs qui font obstacles à une gestion efficace des ressources publiques ne pourrait que précipiter vers la pérennisation de la paupérisation de la population. Plus que par le passé, et face aux menaces croissantes induites par le climat politique et sécuritaire du pays, le défi sera à la fois : (i) de poursuivre de façon plus vigoureuse, avec l'appui des partenaires, le renforcement des capacités de l'administration et la recherche d'une amélioration concrète de la prestation des services publics, et (ii) d'apporter une volonté politique ferme à la poursuite des objectifs de réduction de la pauvreté. La préparation de la mise à jour de la SNRP en 2006 offre une plate-forme très importante pour approfondir le dialogue entre le Gouvernement, la population, les partenaires, sur les grandes orientations stratégiques que le pays se propose de suivre à moyen terme, les priorités immédiates et leur traduction financière et budgétaire, et les mesures de réforme qui permettront une mise en œuvre effective de la SNRP.

Annexe 1 : Aperçu de la revue des dépenses publiques 2004

1. La seconde Revue des Dépenses Publiques (RDP) produite en juin 2004 et discuté dans un atelier à N'Djaména, en même temps que le rapport de suivi des dépenses de réduction de la pauvreté préparé dans le cadre de l'initiative PPTE, portait sur : (i) un examen des allocations budgétaires passées et de l'exécution du budget ; (ii) une revue des réformes entreprises et des résultats obtenus dans les domaines de la préparation du budget, l'exécution, et le suivi, en préparation à l'ère pétrolière; et (iii) un examen des questions liées aux processus de déconcentration et de décentralisation; l'objectif était de formuler des recommandations destinées à améliorer la prestation de services publics au niveau déconcentré. Le but était de déterminer les mesures à prendre pour contribuer à des services publics de qualité dans les secteurs prioritaires⁴⁵ et d'accroître l'impact des dépenses publiques sur la réduction de la pauvreté.

Revue des dépenses et de la mise en œuvre des priorités 1998-2003

2. La politique budgétaire menée au Tchad est globalement conduite de façon prudente afin de préserver la stabilité macroéconomique. Malgré un faible niveau de recettes (8-9 pour cent du PIB en moyenne), le gouvernement a réussi à stabiliser le solde de la balance courante primaire dans une fourchette de -1,2 pour cent à +1 pour cent du PIB, sur la période 1998 à 2003.

3. **Cependant, l'analyse des dépenses publiques passées conclut que, en dépit de la hausse des crédits budgétaires alloués aux secteurs prioritaires pour la réduction de la pauvreté au cours de la période 1998-2003** – une hausse de 20 pour cent par an du budget de fonctionnement non salarial jusqu'en 2003 –, **les dépenses réalisées dans ces secteurs ont de fait décliné en pourcentage des dépenses totales** (de 64 pour cent des dépenses totales en 1998 (y compris les dépenses sur financement extérieur) à 49 pour cent en 2002). Cette tendance peut être analysée comme suit (en termes de budget exécuté) :

- Les dépenses consacrées à l'éducation, qui représentent environ 12 pour cent des dépenses totales de l'Etat, sont inférieures aux moyennes observées par l'UNESCO dans une vingtaine de pays africains (environ 19 pour cent). Malgré la croissance continue du budget de fonctionnement la part des dépenses de l'éducation a diminué de 1999 à 2002, du fait d'une forte baisse du budget d'investissement en 2001 et d'un faible taux d'exécution du budget de fonctionnement, particulièrement en 2002.
- La part des dépenses publiques allouées à la santé est l'une des plus faibles d'Afrique (par habitant). Entre 1998 et 2002, cette part a été d'environ 9 pour cent, ce qui est supérieur aux ratios constatés au Mali ou en Côte d'Ivoire (5 à 6 pour cent), mais inférieur à ceux constatés au Niger et en Namibie (environ 10 pour cent).
- Sur la période 1998-2002, la croissance des dépenses publiques consacrées à la défense (29 pour cent par an en moyenne) a été nettement supérieure à la croissance moyenne des dépenses publiques (13 pour cent par an en moyenne). En termes de PIB les ressources

⁴⁵ Les secteurs prioritaires, tels que définis dans la Loi No. 001/PR/99, sont la santé et les affaires sociales, l'éducation, le développement rural et les infrastructures, y compris l'eau et l'environnement.

consacrées à la défense sont passées de 1 pour cent en 1998 à 2 pour cent en 2001, et correspondent à 8 pour cent du PIB.

- Les infrastructures, et en particulier les infrastructures routières, ont bénéficié d'importantes dotations budgétaires. Cependant du fait d'un ralentissement des dépenses d'investissement en exécution, la part des infrastructures dans les dépenses totales a fortement diminué de 26 pour cent en 1998 à 12 pour cent en 2002.
- La part des dépenses publiques consacrées à l'agriculture, l'élevage et l'environnement est passée de 16 pour cent en 1998 à 20 pour cent en 2001, mais elle n'est que de 15 pour cent en 2002. Ainsi que noté, la composition de la dépense dans ce secteur montre un faible taux dépenses de biens et services/dépenses de personnel, qui entraîne inévitablement des inefficacités.

4. Même si l'on exclut les dépenses financées sur ressources extérieures – généralement programmées de façon trop optimiste-, l'analyse indique qu'il n'y a pas eu de croissance des dépenses totales dans les secteurs prioritaires au cours de la période 1998-2003. En 1998, les dépenses des secteurs prioritaires (au sens de la loi 001/PR/99) sur financement intérieur représentaient 35 pour cent des dépenses totales sur financement intérieur, elles n'en représentent que 33 pour cent en 2002 (base ordonnancement). Cette tendance s'est poursuivie en 2003, comme l'indiquent les rapports préliminaires d'exécution du budget. Ce constat suggère un glissement dans la mise en œuvre des priorités au cours de l'exécution du budget.

Améliorer les dispositifs institutionnels pour la préparation, l'exécution, le suivi et l'évaluation du budget.

5. **De nombreux progrès ont été accomplis en matière de préparation et d'évaluation du budget au cours des trois dernières années**, notamment avec la préparation de budgets programme, laquelle devrait se poursuivre, avec pour objectif d'améliorer leur qualité, et progressivement d'appliquer cette approche à l'ensemble du budget. Il conviendrait également d'accélérer la préparation du budget et l'adoption de la Loi de Finance pour l'année fiscale suivante; la programmation des dépenses à moyen terme doit également poursuivre son amélioration, en adéquation plus étroites avec les priorités stratégiques en matière de réduction de la pauvreté. A cet égard, même si le budget 2004 (le premier budget partiellement financé avec les revenus du pétrole) a été préparé avec des retards importants, il est en accord avec les dispositions de la Loi No. 001/PR/99 portant gestion des revenus pétroliers ; ce budget montre une augmentation de la part des secteurs prioritaires (crédits votés) dans le total des dépenses (72 pour cent), et dans le total des dépenses sur ressources propres (54 percent, contre 42.6 pour cent dans le budget 2002). Cependant, malgré cette progression importante, les allocations budgétaire intra- sectorielles sont source de préoccupation dans les secteurs sociaux.

6. En ce qui concerne l'évaluation de l'impact des dépenses publiques, des progrès ont été accomplis avec le lancement d'un processus annuel de revue des dépenses publiques dans plusieurs ministères, à partir de 2001 (santé, éducation, transport et travaux publics, habitat et urbanisme, justice, agriculture). Cependant, il importe de systématiser le processus, et de l'intégrer davantage dans le processus de préparation du budget; il s'agit là de l'une des missions attribuées aux Directions Administratives, Financières et du Matériel (DAAF) récemment créées dans tous les ministères.

7. Il conviendrait également que tout soit mis en œuvre pour que les RDP deviennent un exercice annuel, conduit à terme après un appui initial sans assistance technique. Ces RDP devraient démarrer tôt dans l'année, afin que les résultats de la revue des dépenses de l'année précédente (n-1) puissent être utilisés lors de la préparation du budget de l'année suivante (n+1). Cet objectif peut être atteint en procédant de la façon suivante :

- réalisation annuelle d'une RDP « légère », permettant d'obtenir les enseignements clés au sujet de (i) l'exécution de la dépense et son impact en termes d'efficacité et d'équité, grâce au suivi des indicateurs de performance inclus dans les budgets de programme, lorsqu'ils sont en place, et (ii) la mise en œuvre des recommandations effectuées dans la RDP précédente en matière d'allocations budgétaires et d'améliorations des procédures de préparation, d'exécution et de suivi du budget.
- Réalisation tous les 3 ou 4 ans, d'une RDP plus approfondie, qui traite dans le détail des questions clés du secteur.

8. **L'exécution du budget représente désormais le principal défi pour une contribution des dépenses publiques à la réduction de la pauvreté au Tchad.** L'exécution relativement lente du budget dans les secteurs prioritaires peut être expliquée par un ensemble de facteurs, dont les principaux sont les suivantes : (i) la nécessité d'accélérer la mise en place du budget et des délégations de crédit en début d'année fiscale ; (ii) la nécessité d'améliorer la planification et la programmation de la dépense ; (iii) un circuit de la dépense très centralisé et encore complexe, et (iv) la nécessité d'améliorer la gestion de la liquidité.

9. Les recommandations suivantes ont été formulées.

- Rationaliser le circuit de la dépense, notamment en: (i) comptabilisant l'engagement avant ou en même temps que l'engagement juridique ; (iii) incluant dans le budget des crédits d'engagement pour contrôler et suivre les engagements pluriannuels; (iv) rendant progressivement les ministères ordonnateurs; et (v) en appliquant les dispositions de la loi organique pour le report des dépenses en capital.
- Préparer, mettre à jour régulièrement, et utiliser les plans de passation des marchés et les plans de Trésorerie à 12 mois pour améliorer la programmation de l'exécution budgétaire.
- Améliorer la qualité du tableau des quatre phases, notamment en : (i) documentant les procédures de comptabilisation de la dépense dans ce tableau ; et (ii) en effectuant un suivi exhaustif des paiements effectués au cours d'une période comptable.
- Améliorer la couverture des comptes du Trésor, notamment en intégrant dans ces comptes les dépenses de l'Etat sur financement extérieur. Tous les flux et stocks liés aux recettes pétrolières doivent être enregistrés dans les comptes du Trésor. De façon plus générale, présenter de façon consolidée (dépenses sur ressources internes et financements extérieurs) les comptes de gestion comme les comptes administratifs.
- Mettre en place les réformes des procédures de passation des marchés. Former le personnel des DAAF pour la préparation des dossiers d'appel d'offres et la gestion des marchés. Améliorer la gestion et le contrôle des Bonds de commande administratifs (BCA).
- Examiner les compléments qui devront être apportés au Circuit intégré de la dépense (CID), compte tenu de la modernisation de certaines procédures. Procéder à une analyse

exhaustive des spécifications fonctionnelles du système comptable qui sera mis en place au Trésor.

- Le Parlement doit disposer du rapport de la Chambre des comptes pour examiner la loi de règlement. Il importe de tout mettre en œuvre cette année pour que les comptes administratifs et de gestion 2003 soient transmis en temps voulu, et comprenant le Titre V, à la Chambre des Comptes, et que celle-ci puisse faire son rapport avant la session budgétaire.
- Des enquêtes visant à suivre les dépenses jusqu'à destination (SSDD) et à la préparation d'un plan d'action destiné à améliorer le SSDD ont été conduites dans les secteurs de la Santé et de l'Education. Bien que ces enquêtes soient quelquefois incomplètes, elles confirment le constat général: les déperditions dans le circuit de la dépense sont très importantes. Il conviendra de veiller dès 2004 à la mise en place de procédures visant à renforcer le suivi et le contrôle des dépenses jusqu'à destination (comptabilité matière, système de rapport, affichage auprès des usagers, etc.).

10. **Ainsi, outre les problèmes liés à l'exécution du budget et aux délais de paiements dans les secteurs prioritaires, les études sur le système de suivi des dépenses à destination (SSDD) montrent que les fournitures et équipement acquis ne sont que très partiellement livrées au bénéficiaire final.** Ainsi le rapport de l'étude sur le système de suivi des dépenses à destination du ministère de l'Education nationale constate que le taux d'arrivée des dépenses de fourniture au niveau des écoles n'atteint que 38 pour cent, ce qui s'explique en partie par la rétention de ressources rares aux niveaux intermédiaires du système déconcentré, et par des fuites et une tenue inadéquate des livres et bons de livraison et réception. Des mesures ont été prises dans les secteurs de la santé et de l'éducation pour améliorer le suivi et l'arrivée des dépenses au niveau des bénéficiaires, notamment l'informatisation des livraisons et de la gestion des stocks dans le secteur santé, et la préparation d'un Manuel de procédures pour le personnel en charge de faire et de réceptionner des livraisons, et la formation de ce personnel, dans le secteur de l'éducation. Ces efforts devraient être poursuivis très vigoureusement, avec pour objectif d'impliquer les usagers et de renforcer leur capacité à suivre les dépenses au niveau local, notamment par la biais de l'affichage du budget et du personnel en poste dans les centres de santé et les écoles; le Gouvernement a également décidé d'étendre le SSDD au secteur du développement rural.

11. **Au Tchad, le processus effectif de décentralisation n'a pas encore commencé, même si la mise en place du cadre juridique et réglementaire est en cours.** Les collectivités décentralisées (élues) n'existent pas, les premières élections locales (municipales) étant prévues pour début 2005.

12. En préparation à la décentralisation, il importe de porter une attention particulière aux questions de décentralisation budgétaire, de façon à établir des relations financières saines et soutenables entre l'administration centrale et les CTD, améliorer la prestation des services publics, et contribuer à la réduction de la pauvreté. Ce schéma de décentralisation budgétaire devra prendre en compte, entre autres, la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, notamment en matière de prestation de services publics, et les dispositions en matière de recettes et transferts de ressources. Cette question d'une grande importance, est complexe, dotée de dimensions politiques et économiques, et demande à la fois une analyse socio-économique approfondie, et de larges consultations participatives. Quelle que soit

l'étendue des transferts de compétence de l'Etat aux CTD, un certain nombre de principes généraux doivent être gardés à l'esprit : (i) tout transfert de compétence devra être financé ; (ii) la répartition des compétences et les dispositions en matière de recette doivent être stipulées de manière claire et transparente ; et (iii) le budget des CTD doit être soumis à des règles de transparence et des procédures de contrôle permettant de garantir un bon usage des deniers publics.

13. En parallèle, et en préparation à la décentralisation, les autorités souhaitent que les services déconcentrés soient davantage responsabilisés et mieux intégrés dans la gestion budgétaires, tandis que des dispositions sont prises pour assurer, dans leur futur, leur interaction harmonieuse avec les collectivités décentralisées. Il importe de prêter attention aux faiblesses suivantes, qui nuisent au bon fonctionnement des services dans un contexte de ressources rares et de pénurie de ressources humaines : (i) la participation des services régionaux à la préparation du budget est trop faible ; (ii) à l'exception du Ministère de la Santé Publique (MSP), les crédits délégués sont destinés au financement des dépenses administratives des services régionaux et ne concernent pas la prestation directe de services publics (par exemple, les dépenses des établissements scolaires ne font pas l'objet de délégation de crédit) ; (iii) de plus, le système actuel de la délégation de crédit est lourd et déresponsabilisant, et ne permet pas un suivi de la dépense, malgré la multiplicité des contrôles ; (iv) aux lourdeurs dans la gestion des crédits délégués, s'ajoutent les problèmes liés au manque de liquidité au niveau des trésoreries ; et (v) il existe une faiblesse de la gestion des ressources humaines et problèmes de paiement des salaires au niveau local

14. Les principales recommandations étaient les suivantes :

- Améliorer et institutionnaliser la participation et l'implication des usagers, pour renforcer le suivi des dépenses au niveau local ;
- Renforcer les capacités des agents des ministères au niveau déconcentré en matière de gestion des finances publiques;
- Accroître progressivement la responsabilité des services régionaux dans la gestion budgétaire. En contrepartie de cet accroissement de leurs responsabilités, ces services devraient peu à peu s'engager sur un programme de travail avec l'identification de quelques indicateurs de performance, en particulier des indicateurs sur leur niveau d'activités et les prestations fournies.
- En ce qui concerne les crédits délégués : la responsabilisation des services régionaux nécessite d'accroître la part relative des crédits délégués par rapport aux achats centralisés, notamment dans des secteurs comme l'Education. Les achats centraux resteraient réservés aux cas où ils procureraient des économies d'échelle significatives et aux cas prévus par la réglementation des marchés. En outre, et en cohérence avec le renforcement progressif des capacités en matière de passation des marchés dans les régions, l'augmentation des achats locaux de petits équipements, tels que par exemple les tables-bancs aurait l'avantage de diminuer les coûts et les pertes de transport et de dynamiser les économies régionales. La procédures de délégation de crédit devrait concerner outre les dépenses de fonctionnement les investissements sur fonds propres de petite ou moyenne dimension. A plus court terme, le système de délégation de crédit devrait être simplifié et rationalisé.
- Préparer en 2004 un plan d'action pour qu'un nombre significatif d'agents soit payé à temps dans leur localité de travail d'ici 2006.

- Améliorer les procédures de gestion de la trésorerie sur l'ensemble du territoire national et de transferts de fonds. Par exemple, tous les mois, chaque poste comptable devrait préparer un plan de trésorerie pour le mois suivant, prévoir ses besoins de fonds (ou ses excès de liquidité). Par région, ces plans seraient centralisés par l'agence du Trésor situées dans les chefs lieux de région, qui à leur tour établirait leur plan de Trésorerie et le transmettrait à la Direction Générale du Trésor (DGT) à N'Djamena. La DGT organiserait alors les transferts de fonds avec l'appui des forces de sécurité.

15. Les recommandations formulées dans le rapport visaient à compléter et approfondir certains éléments de diagnostic et de recommandation abordés dans le cadre du processus participatif CFAA (*Country Financial Accountability Assessment*) et de l'exercice de revue du suivi des dépenses de pauvreté dans le cadre de l'initiative PPTE, qui doivent se conclure en juin-juillet 2004. Il est suggéré d'intégrer les recommandations proposées dans ce rapport – ainsi que dans le cadre d'autres travaux de diagnostic menés avec l'appui d'autres partenaires au développement- dans un plan d'action CFAA global, synthétique, pour la poursuite de la réforme des finances publiques au Tchad. Comme contribution à ce plan intégré, les recommandations formulées dans cette RDP, le calendrier proposé et la séquence des mesures, sont présentées dans la matrice suivante, qui comprend également les mesures en cours. La mise en œuvre de ces réformes serait appuyée notamment par le Crédit d'Appui aux Réformes Institutionnelles en préparation actuellement.

Annexe 2 : Aperçu de la revue des dépenses publiques 2002

Les revues des dépenses publiques des secteurs de la santé et de l'éducation 2001-2002 représentent les premières RDP réalisées dans le cadre du processus annuel de revue des dépenses publiques. Ce processus a été lancé au Tchad en juin 2001. L'objet de la RDP 2002, rapport de synthèse, est de présenter un diagnostic et de formuler des recommandations sur la façon d'améliorer les allocations budgétaires et les procédures pour la préparation, l'exécution, le suivi et le contrôle budgétaire. L'objectif est de permettre au budget de devenir un élément clé pour la mise en œuvre de la SNRP. La RDP indique enfin que dans les secteurs prioritaires, une croissance annuelle de 20 pour cent du budget de fonctionnement (excluant les dépenses de personnel), bien que nécessaire, n'est pas suffisante. Il est également essentiel de s'assurer que les revenus publics soient dépensés conformément aux plans et que les dépenses atteignent leurs bénéficiaires. En effet, selon le SSDD, cela n'est actuellement pas le cas dans les domaines de l'éducation et de la santé.

Plus spécialement, la RDP du domaine de la santé souligne les inégalités dans la répartition régionale des ressources allouées; la nécessité d'améliorer la distribution des centres de santé en les rendant plus opérationnels; et la nécessité d'améliorer la programmation régionale des dépenses. Les insuffisances qualitatives comme quantitatives en terme de ressources humaines freinent également les efforts pour étendre la couverture. Dans le domaine de l'éducation, la nature erratique de la répartition régionale des ressources indique le besoin de renforcer la programmation des dépenses et en particulier, d'améliorer la répartition des écoles. En parallèle, une décentralisation des procédures budgétaires en allouant les crédits directement aux antennes régionales, incluant ceux destinés aux achats centralisés, améliorerait l'efficacité des dépenses, tout en rapprochant les bénéficiaires du processus décisionnaire.

La procédure de préparation du budget courant n'incite pas les ministères à établir des priorités et à engager un arbitrage entre leurs programmes. Dans de nombreux ministères, la préparation des requêtes budgétaires consiste seulement à faire l'inventaire des besoins et des souhaits des différents départements au sein des ministères. Des progrès ont néanmoins été faits dans la présentation budgétaire. Une nomenclature fonctionnelle et une nomenclature économique ont été mises en place en 2001. Un tableau d'analyse présentant les dépenses conformément à la nomenclature fonctionnelle a également été préparé en 2002. Malgré ces améliorations, l'une des questions les plus importantes est le manque de ressources humaines affectées à la préparation budgétaire. Placer le budget dans une perspective pluriannuelle favoriserait la soutenabilité des politiques budgétaires à moyen terme.

En ce qui concerne l'exécution, la gestion et l'évaluation budgétaire, des progrès importants ont été faits. Néanmoins, l'exécution du budget de fonctionnement (hors personnel) est très lente dans les ministères prioritaires. La RDP indique ainsi que les secteurs prioritaires ne reçoivent pas la même priorité que d'autres secteurs en ce qui concerne la gestion de la liquidité. En effet, les factures sont payées uniquement que lorsque l'aide budgétaire est reçue (en particulier, l'aide provenant de l'Union Européenne). Par suite, à cause des délais de paiement, certains fournisseurs privés sont réticents à répondre aux appels d'offres dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Une telle situation entraîne une déformation significative de la mise en œuvre des priorités pendant l'exécution budgétaire. Ainsi, des mesures doivent être prises pour éviter de

telles distorsions. Le système de gestion de l'exécution budgétaire a besoin d'être amélioré afin d'identifier rapidement les distorsions. Des efforts importants doivent être mis en œuvre pour améliorer cela.

Le Tchad a entrepris des réformes importantes et a déjà accompli des progrès dans le domaine de la gestion budgétaire. Néanmoins, il y a encore des défis importants qui sont prévus en préparation de l'ère pétrolière. En particulier, il sera essentiel de continuer les efforts pour améliorer la transparence dans l'utilisation des ressources publiques. A moyen terme, le Tchad aura également besoin de décentraliser progressivement les centres de décisions et de gestion de la dépense publique. Cela rendra le gouvernement plus proche de ses bénéficiaires et cela contribuera également à mettre en place une meilleure adéquation de l'utilisation des ressources publiques avec les besoins de la population, et spécialement ceux des pauvres. Dans ce contexte le renforcement des capacités dans le domaine de la gestion des dépenses publiques sera fondamental pour le succès des réformes.

Annexe 3 – Aperçu des sujets traités par les Revues des dépenses publiques 2002, 2004 et 2006 et de sujets pouvant être abordés dans les prochaines revues

Sujet	Traitement
Politique budgétaire	●
Gestion des recettes pétrolières	●
Analyse sectorielle de la dépense	
<i>Santé</i>	●
<i>Education</i>	●
<i>Agriculture</i>	
<i>Justice</i>	○
<i>Infrastructures</i>	○
<i>Elevage</i>	
<i>Environnement et eau</i>	
<i>Sécurité</i>	
<i>Autres secteurs</i>	
Préparation budgétaire	●
Exécution budgétaire et suivi	●
Passation des marchés	○
Trésor et comptabilité publique	
Contrôles	○
Dépenses publiques et objectifs du millénaire	
Déconcentration	●
Décentralisation	
Protection sociale	
Dette	
Entreprises Publiques	

Légende : ● : Sujet traité en profondeur
 ○ : Sujet traité partiellement