

INTRODUCTION

LE TCHAD POSSÉDAIT EN 2006 UN REVENU NATIONAL BRUT (RNB) par habitant de 1 230 USD en parité de pouvoir d'achat (PPA). Son taux de croissance démographique a été en moyenne de 3.3 % par an entre 2000 et 2006, ce qui est très supérieur à la moyenne des pays à bas revenu (1.8 %). Le rapport mondial du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) de 2007-08 sur le développement humain classe le Tchad au 170^{ème} rang sur 177 pays. Du point de vue des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), le Tchad est évalué par les Nations Unies comme étant en bonne voie pour atteindre l'objectif 2 (assurer l'éducation pour tous), les informations disponibles étant insuffisantes pour se prononcer sur les autres OMD.

ASPECTS	2007	DÉFIS	ACTIONS PRIORITAIRES
Appropriation	Moyen-faible	Développer les capacités nationales nécessaires au pilotage et à la mise en œuvre de la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté.	Élaborer une vision à long terme du développement du pays. Identifier un nombre réduit de priorités stratégiques concrètes.
Alignement	Faible	Améliorer la fiabilité des systèmes nationaux et la comptabilisation de l'aide dans le budget.	Mettre en place une stratégie de lutte contre la corruption. Préciser les objectifs prioritaires en matière de renforcement des capacités.
Harmonisation	Faible	Développer les approches-programmes.	Mettre en place un système de coordination des missions. Définir un plan d'action conjoint en matière d'harmonisation.
Gestion axée sur les résultats	Moyen-faible	Mettre en place un dispositif global de suivi des indicateurs de progrès.	Élaborer un programme national de développement de la statistique. Créer un système d'indicateurs de performance.
Responsabilité mutuelle	Faible	Mettre en place un mécanisme de suivi et d'évaluation conjoint de l'efficacité de l'aide.	Inscrire cette évaluation dans le processus de suivi de la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté et sensibiliser les parties prenantes à l'importance de cet objectif.

VUE D'ENSEMBLE

ENCADRÉ 12.1 :

Défis et actions prioritaires

Le Tchad a souscrit en 2007 à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et participe pour la première fois en 2008 à l'enquête sur le suivi de la mise en œuvre de ses objectifs. L'enquête s'est cependant déroulée dans un contexte difficile marqué par une violente agression armée du pays et l'absence des représentants d'un certain nombre de bailleurs pendant plusieurs mois. La question de l'efficacité de l'aide dans ce pays préoccupe vivement le gouvernement et la communauté internationale. En 2008, selon l'OCDE, l'aide publique au développement (APD) représentait 5,5 % du RNB et plus de 50 % des ressources d'investissement de l'État, ce qui montre que l'appui extérieur est indispensable pour le développement du pays. Ce chapitre a été établi à partir d'informations fournies par le gouvernement du Tchad et 6 donateurs, qui sont à l'origine d'environ 68 % de l'APD octroyée au pays. ■

APPROPRIATION

INDICATEUR 1

Les pays ont-ils des stratégies de développement opérationnelles ?

L'APPROPRIATION CONSTITUE UN ÉLÉMENT CLÉ DE LA DÉCLARATION DE PARIS. Elle est cruciale pour l'efficacité de l'aide et l'obtention de résultats en termes de développement. L'expérience montre que l'aide est plus efficace lorsqu'elle soutient les efforts de développement des pays partenaires et des politiques auxquelles adhèrent vraiment les dirigeants, les fonctionnaires et les citoyens de ces pays. Par contre, elle perd en efficacité lorsque les politiques sont imposées.

L'appropriation se définit comme la capacité des pays à exercer une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement. Elle est d'autant plus difficile à acquérir que les pays sont largement tributaires des apports d'aide pour financer leurs programmes de développement. L'appropriation est difficilement mesurable à l'aide d'un seul indicateur. L'indicateur 1 évalue le caractère opérationnel de la stratégie de développement du pays sur une échelle allant de A à E, A représentant la meilleure note. Seuls les pays classés A ou B sont considérés comme dotés d'une stratégie de développement opérationnelle. Cette évaluation repose sur trois critères :

1. Un cadre stratégique unifié : le pays a une vision à long terme cohérente et une stratégie à moyen terme dérivée de cette vision et liée à des stratégies de développement local et sectoriel.
2. Un ensemble de priorités : le pays a des objectifs de développement en rapport avec un ensemble d'objectifs à long terme, globaux et équilibrés. Les actions à moyen terme identifiées dans la stratégie de développement national sont en rapport avec ces objectifs et suivent un chemin bien balisé.
3. Un lien stratégique avec le budget : le pays a des ressources fiscales et une capacité à rendre opérationnelle sa stratégie, notamment la capacité de la réviser ainsi que son budget en fonction de données portant sur les progrès réalisés.

L'objectif de la Déclaration de Paris concernant cet indicateur est de porter à 75 % la proportion de pays partenaires ayant des stratégies de développement opérationnelles bien ou quasiment établies (catégorie A ou B). En 2007, seuls 15 % des pays étaient dans ce cas, 48 % ont obtenu la note C et 13 % un D ou un E (les autres n'ayant pas été évalués). Le Tchad a été classé en catégorie C en 2007, comme en 2005.

Le Tchad s'est doté en 2003 d'une Stratégie nationale de réduction de la pauvreté (SNRP) reposant sur 5 piliers stratégiques : promouvoir la bonne gouvernance, assurer une croissance forte et soutenue, améliorer le capital humain, améliorer les conditions de vie des groupes vulnérables, restaurer et sauvegarder les écosystèmes. La SNRP-II, adoptée en avril 2008, a connu des améliorations notables par rapport à la SNRP-I (2003-07), notamment dans la hiérarchisation des besoins sectoriels et la définition des objectifs. Les réformes budgétaires constituent aussi le socle de la SNRP-II dont la mise en œuvre doit se faire à travers le processus budgétaire, notamment le cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) et les budgets de programmes mis en place depuis 2004 dans de nombreux secteurs.

L'opérationnalisation de cette stratégie se heurte cependant à un certain nombre de difficultés (faiblesse du cadre légal, institutionnel et technique de la réforme, difficultés de suivi des résultats, insuffisance des capacités), qui pèsent sur l'aptitude du pays à exercer une complète maîtrise sur ses politiques de développement. ■

ALIGNEMENT

POUR QUE L'AIDE SOIT EFFICACE, il est nécessaire qu'elle soit alignée avec les stratégies de développement national. Une aide bien alignée est plus efficace qu'une aide fragmentée et orientée par les donateurs. La Déclaration de Paris incite les donateurs à ajuster leur aide aux institutions, aux procédures et aux stratégies de développement des pays. Les indicateurs 2 à 8 de la Déclaration de Paris visent à mesurer le degré de cet alignement.

La faible fiabilité des systèmes de gestion du Tchad et l'insuffisance des capacités de l'administration empêchent un véritable alignement de l'aide sur les priorités nationales. L'aide allouée apparaît ainsi mal retranscrite dans le budget national et transite peu par les systèmes nationaux.

METTRE EN PLACE DES SYSTÈMES NATIONAUX FIABLES

L'alignement de l'aide aux politiques de développement nationales nécessite que les pays partenaires soient dotés d'un système de gestion des finances publiques fiable (GFP).

Évaluer la fiabilité de la GFP des pays revient à mesurer le degré d'adhésion des systèmes existants aux bonnes pratiques généralement acceptées ou la mise en place d'un programme de réformes visant à promouvoir l'adoption de meilleures pratiques. L'évaluation des systèmes de GFP s'appuie sur une composante de l'Évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) de la Banque mondiale. Il s'agit de l'indicateur 13 de l'EPIN qui sert à mesurer la qualité des systèmes nationaux de gestion budgétaire et financière à partir des critères suivants :

- l'existence d'un budget complet et crédible lié aux priorités de l'action publique ;
- l'existence de systèmes efficaces de gestion financière des dépenses et des recettes budgétaires ;
- l'établissement en temps voulu de rapports budgétaires précis ;
- une répartition claire et équilibrée des dépenses et des recettes entre les différents niveaux d'administration.

INDICATEUR 2a

Quelle est la fiabilité des systèmes nationaux de gestion des finances publiques ?

La qualité de la gestion du budget et des finances publiques est évaluée sur une échelle allant de 1 à 6 ; 6 correspondant à une très bonne qualité. L'objectif-cible fixé dans la Déclaration de Paris est que la moitié des pays partenaires progressent d'au moins un demi point d'ici 2010.

Dans l'EPIN de 2005, la Banque mondiale avait attribué au Tchad la note de 3.0 pour la qualité de ses systèmes nationaux. Cette note est inférieure à celle (3.5) en dessous de laquelle la qualité des systèmes nationaux n'est pas jugée suffisante, dans la Déclaration de Paris, pour que les donateurs puissent se fixer des objectifs chiffrés pour 2010 quant à leur utilisation. Pour 2007, la note du Tchad n'est pas disponible.

Depuis 2004, le gouvernement a fait de la réforme des finances publiques sa plus haute priorité et a élaboré avec, l'appui des partenaires, le Programme d'appui aux réformes en matière de gouvernance (PARGI) et le Plan d'action pour la modernisation de la gestion des finances publiques (PAMFIP). Plusieurs chantiers importants sont actuellement en cours, tels que l'amélioration du système de comptabilisation des revenus pétroliers, la migration vers SYDONIA ++ (Système douanier automatisé) pour permettre une meilleure maîtrise des statistiques du commerce international, la révision de la nomenclature budgétaire pour permettre une analyse fonctionnelle et économique du budget, la simplification du circuit des dépenses pour accélérer et optimiser la consommation des crédits budgétaires ou encore la sécurisation de la solde des agents de l'État par la bancarisation du paiement et le recensement biométrique pour maîtriser les effectifs employés.

Les principaux problèmes concernent actuellement la difficulté à maîtriser la masse salariale civile et militaire qui absorbe la totalité des ressources non pétrolières, et le recours fréquent à des procédures exceptionnelles de dépenses. La viabilité de la politique budgétaire doit également être améliorée par une réduction sensible du déficit primaire non pétrolier.

INDICATEUR 2b

Quelle est la fiabilité
des systèmes nationaux
de passation des marchés ?

La passation des marchés est une source particulière de préoccupation et l'OCDE a mis en place en 2006 une méthodologie particulière pour l'évaluation de cette dimension. L'indicateur 2b n'est cependant pas encore disponible pour le Tchad.

En 2007, après une année d'exécution du nouveau code des marchés publics, des insuffisances ont été remarquées et des propositions ont été faites pour adapter les textes régissant les marchés publics à la norme standard internationale. À cet effet, un consultant international a été recruté afin de revoir les procédures. Il ressort de son analyse que des efforts doivent encore être faits en appliquant des procédures d'appels d'offres plus ouvertes, en réduisant l'importance des marchés de gré à gré, en rendant plus transparente leurs attributions, et en diffusant les informations relatives aux marchés publics.

Des mesures d'amélioration sont d'ores et déjà en cours : un logiciel relatif au Système intégré de gestion des marchés publics a été créé et installé. Un site Internet spécifique à l'Organe chargé des marchés publics (OCMP) a été mis en place et un bulletin d'information sur les marchés publics paraît deux fois par an.

La corruption reste un problème important du pays. L'Indice de perception de la

corruption (IPC) établi par Transparency International pour l'année 2007 est en effet très bas puisqu'il s'établit à 1,8, sur une échelle allant de 0 (très corrompu) à 10, ce qui classe le Tchad à la 172^{ème} place sur 179. Le gouvernement, conscient de ce problème, a créé depuis 2004 un ministère chargé du contrôle d'État et de la moralisation dont les missions ont permis de déceler de nombreuses irrégularités et de traduire les responsables en justice (une trentaine de personnes ont ainsi été poursuivies en 2007 pour un montant de 96 milliards de Francs CFA). Des missions similaires sont aussi conduites par l'Inspection générale des finances. Depuis 2007, le Tchad s'est également doté d'une loi sur la corruption.

ALIGNER LES APPORTS D'AIDE SUR LES PRIORITÉS NATIONALES

Une comptabilité détaillée et exhaustive des apports financiers extérieurs et de leur utilisation est un moyen indispensable pour s'assurer que les donateurs alignent effectivement leur aide sur les priorités de développement nationales et pour rendre compte de l'utilisation des ressources dédiées au développement. La formulation du budget est un élément central du processus d'élaboration des politiques dans tous les pays. C'est pourquoi le degré d'exhaustivité et de précision de la comptabilisation dans le budget des contributions financières des donateurs en faveur du secteur public est un bon indicateur du sérieux des efforts déployés pour rattacher l'aide aux politiques et processus nationaux. L'aide budgétaire est toujours prise en compte dans le budget, mais d'autres modalités de l'aide, comme notamment l'aide-projet, devraient également y être inscrites dans leur intégralité.

INDICATEUR 3

	Aide comptabilisée dans le budget pour 2007 (en millions USD)	Aide versée au secteur public durant 2007 notifiée par les donateurs (en millions USD)	2007*	
			c = a / b	c = b / a
Allemagne	22	15		68%
Banque africaine de développement	40	17		43%
Commission européenne	44	25		58%
France	27	25		93%
Nations Unies	17	50	35%	
Suisse	10	8		82%
Ratio moyen / donateurs	--	--		63%
Total	160	140		88%

* Le ratio de référence est $c = a/b$, sauf lorsque les versements comptabilisés par les autorités budgétaires sont supérieurs aux versements programmés ($c = b/a$).

TABLEAU 12.1 :
Les estimations budgétaires du gouvernement sont-elles complètes et réalistes ?

L'objectif de la Déclaration de Paris concernant la comptabilisation dans le budget est que, d'ici 2010, les contributions financières des donateurs soient convenablement comptabilisées dans le budget afin que les autorités des pays partenaires puissent présenter des rapports budgétaires précis à leurs citoyens et à leur parlement.

L'indicateur 3 représente le pourcentage des versements d'aide au secteur public notifiés par les donateurs et qui est pris en compte dans les prévisions budgétaires pour le même exercice. Le tableau 1 indique les versements d'aide et les apports d'aide comptabilisés dans le budget, en chiffres bruts. On constate qu'il existe des écarts dans un sens comme dans l'autre, les apports d'aide pouvant aussi bien être sous-évalués que surévalués dans le budget. L'objectif de la Déclaration de Paris est de réduire de moitié, d'ici 2010, la part des versements d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget, pour atteindre un pourcentage des versements d'aide au secteur public notifiés par les donateurs et pris en compte dans les prévisions budgétaires d'au moins 85 %.

La valeur de 2007 de l'indicateur 3 pour le Tchad ressort à 88 %, ce qui excède l'objectif pour 2010 de la Déclaration de Paris. Cependant, lorsque l'on considère non plus le rapport entre le montant total de l'aide enregistrée dans le budget et le montant total de l'aide déboursée par les donateurs, mais la moyenne de ces rapports par donateurs, ce taux apparaît nettement plus faible puisqu'il s'élève à 63 %. Ce chiffre souligne donc les difficultés rencontrées par le gouvernement pour retranscrire correctement dans le budget les aides des donateurs.

Plusieurs explications permettent de comprendre ce décalage entre les deux sources d'enregistrement des aides. La première tient aux insuffisantes capacités de l'administration pour préparer, exécuter et suivre son budget. La deuxième tient à la multiplicité des circuits de collecte d'informations sur les financements extérieurs et leur faible degré d'harmonisation et de coordination. La troisième est liée à la non coïncidence entre les cycles budgétaires de l'État et ceux des partenaires techniques et financiers (PTF), voire à des modifications en cours d'année de la programmation de certains bailleurs (notamment le système des Nations Unies).

La réduction de ces écarts nécessite donc un renforcement des capacités du gouvernement pour favoriser une meilleure programmation budgétaire, la mise en place d'un service unique de collecte des données sur les financements extérieurs et une coopération plus approfondie entre le ministère de l'Économie et du plan, le ministère des Finances et du budget et les PTF.

RENFORCER LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS PAR UN SOUTIEN COORDONNÉ

INDICATEUR 4

Le renforcement des capacités est considéré dans la Déclaration de Paris comme essentiel pour améliorer les résultats en matière de développement et atteindre les objectifs d'appropriation, d'alignement de l'aide et de responsabilité mutuelle. Il est de plus en plus largement admis que le renforcement des capacités implique des changements dans les règles institutionnelles et les systèmes organisationnels, et non pas simplement des actions de formation et un transfert de compétences. De la même manière, on considère que pour être couronné de succès, le renforcement des capacités doit nécessairement être le fruit d'un processus endogène, c'est-à-dire conduit par des acteurs nationaux ayant des objectifs précis, exploitant efficacement les capacités existantes et harmonisant l'aide extérieure à l'intérieur de ce cadre.

TABLEAU 12.2:
Quel pourcentage
de la coopération technique
est coordonné avec
des programmes nationaux ?

	Coopération technique coordonnée (en millions USD) a	Coopération technique totale (en millions USD) b	2007 c = a / b
Allemagne	--	6	--
Banque africaine de développement	2	2	100%
Commission européenne	14	14	100%
France	2	6	33%
Nations Unies	16	19	84%
Suisse	0	5	0%
Total	34	53	64%

L'indicateur 4 vise à montrer dans quelle mesure la coopération technique des donateurs, en tant qu'élément contribuant au renforcement des capacités, évolue vers ce modèle. L'objectif-cible défini dans la Déclaration de Paris est que, d'ici 2010, 50 % des apports de coopération technique soient mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés.

En 2008, 64 % des apports de coopération technique ont été coordonnés avec les stratégies de développement du Tchad, ce qui est plus que les 50 % qui constituent les objectifs de la Déclaration de Paris pour 2010. Cette performance pourrait néanmoins en partie s'expliquer par des difficultés d'application des critères permettant d'apprécier le caractère coordonné de l'assistance technique. En effet, s'il apparaît que les autorités nationales exercent bien formellement un contrôle sur les activités de coopération technique (premier critère pour apprécier le caractère coordonné de la coopération technique), il est beaucoup moins évident que « les autorités nationales compétentes (qu'elles appartiennent ou non à l'administration) aient clairement fait savoir les objectifs à poursuivre en matière de renforcement des capacités » (autre critère d'appréciation). Or, en l'absence d'une définition précise de ce qu'est « un objectif clair en matière de renforcement des capacités », ce critère a en fait été peu pris en compte, ce qui conduit sans doute à un résultat exagérément élevé.

Il n'y a pas de document cadre ou de dispositifs formels visant à coordonner les activités de coopération technique des différents bailleurs et il n'existe pas de stratégie globale en matière de renforcement des capacités. En dépit de la création en avril 1997 d'un Secrétariat national pour le renforcement de capacités (SENAREC), puis de la définition en 1999 d'un Programme national de renforcement des capacités (PNRC) couvrant l'ensemble des besoins du pays (qui n'a d'ailleurs connu qu'un début de mise en œuvre), les interventions en la matière restent encore très fragmentées.

UTILISER LES SYSTÈMES NATIONAUX

L'indicateur 5a mesure l'utilisation faite par les donateurs des trois composantes du système national de gestion des finances publiques, soit le système d'exécution du budget, le système de reddition des comptes et le système de contrôle financier.

Au Tchad, 1 % seulement en moyenne des apports d'aide notifiés par les donateurs font appel aux procédures nationales, ce qui est extrêmement faible.

Cette faible utilisation des systèmes nationaux est la traduction directe de l'insuffisante fiabilité de ces systèmes (indicateur 2a). Les donateurs considèrent en effet comme un obstacle majeur les dysfonctionnements mis en évidence par l'étude sur l'évaluation des finances publiques du Tchad réalisé en 2004 (CFAA). Cette étude, menée sous la coordination de la Banque mondiale par une équipe composée des représentants de plusieurs partenaires au développement, a pointé les lacunes en terme de « redevabilité » c'est à dire d'obligation à rendre compte de l'affectation et de l'utilisation des ressources publiques, et en terme de contrôle des dépenses. Les donateurs considèrent cependant que des progrès sont en cours avec la mise en œuvre du Plan d'action pour la modernisation de la gestion des finances publiques lancé en octobre 2004. Ce plan d'action devrait constituer, à terme, une base solide pour la définition de nouveaux appuis des bailleurs de fonds aux réformes de la GFP et au renforcement des capacités institutionnelles.

INDICATEUR 5

L'indicateur 5b mesure spécifiquement l'utilisation du système de passation des marchés faite par les donateurs. Le système national de passation des marchés n'est pourtant utilisé par les donateurs que pour 11 % du montant de l'aide. Seule la France se conforme pour plus de 50 % de ses aides à cette procédure.

Les donateurs tendent en effet à considérer que les procédures nationales en vigueur constituent un frein à l'efficacité et à la transparence des marchés publics. Les principales faiblesses relevées à ce niveau sont l'absence de procédures types et le non-respect des textes, l'abus de fractionnement des marchés, l'utilisation du gré à gré réduisant considérablement la concurrence et générant des manœuvres frauduleuses et enfin la corruption rencontrée dans divers mécanismes et rouages des marchés publics.

TABLEAU 12.3 :
Quel pourcentage de l'aide allouée au secteur public passe par les systèmes nationaux ?

	Aide versée au secteur public durant 2007 (en millions USD) a	Systèmes de gestion des finances publiques				Systèmes de passation des marchés	
		Système d'exécution du budget (en millions USD) b	Système de reddition de comptes (en millions USD) c	Système de contrôle financier (en millions USD) d	2007 avg (b,c,d) / a	Systèmes de passation des marchés (en millions USD) e	2007 e / a
Allemagne	15	0	0	0	0%	0	0%
Banque africaine de développement	17	1	1	1	8%	0	2%
Commission européenne	25	0	0	0	0%	0	0%
France	25	0	0	0	0%	15	58%
Nations Unies	50	0	0	0	0%	0	0%
Suisse	8	0	0	0	0%	0	0%
Total	140	1	1	1	1%	15	11%

Pour pallier ces dysfonctionnements, des partenaires comme la Banque africaine de développement, l'Union Européenne et la Banque Mondiale apportent un appui au programme de renforcement des capacités de l'OCMP. L'un des résultats attendus de ce programme est la mise en place de procédures permettant d'assurer une gestion efficace et transparente des ressources.

ÉVITER LES STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE PARALLÈLES

INDICATEUR 6

Dans la Déclaration de Paris, les donateurs sont invités à « éviter, dans toute la mesure du possible, la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide ». L'indicateur 6 recense le nombre d'unités de mise en œuvre parallèles, le terme « parallèle » renvoyant à toute unité créée en dehors des structures institutionnelles nationales existantes.

TABLEAU 12.4 :
Combien y a-t-il d'unités parallèles de mise en œuvre des projets en dehors des structures existant dans le pays ?

	2007 (en nombre)
Allemagne	8
Banque africaine de développement	--
Commission européenne	0
France	1
Nations Unies	8
Suisse	0
Total	17

L'objectif-cible global est de réduire des deux tiers, d'ici 2010, le nombre d'unités parallèles, pour le ramener de 1 832 à seulement 611.

En 2008, le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets s'est élevé à 17 au Tchad. L'interprétation de ce chiffre apparaît cependant difficile en raison des

difficultés rencontrées pour l'identification de ces structures. En effet il est apparu qu'il n'était généralement pas possible de répondre par oui ou par non aux questions posées pour leur identification, les projets étant le plus souvent cogérés par le gouvernement et le bailleur.

PRÉVISIBILITÉ ACCRUE DES APPORTS D'AIDE

La prévisibilité des apports d'aide est généralement considérée comme essentielle pour faciliter aux pays partenaires la gestion de leurs finances publiques et pour leur permettre une planification réaliste de leur développement. Les données recueillies dans le cadre de l'enquête permettent d'analyser la prévisibilité de l'aide sous deux angles. Le premier est la capacité des donateurs et des gouvernements à verser l'aide en temps voulu. Le second est la capacité de ces derniers à comptabiliser avec précision les versements effectués par les donateurs.

L'indicateur 7 indique dans quelle mesure les fonds dont le versement est programmé au cours d'un exercice donné figurent bien dans les comptes nationaux comme versés au cours de cet exercice, indépendamment du signe (positif ou négatif) de l'éventuel écart constaté. La Déclaration de Paris a pour objectif de rapprocher ce pourcentage de 100 %.

INDICATEUR 7

TABEAU 12.5 :
Quel est le rapport entre les versements programmés et les versements comptabilisés par l'administration ?

	Versements enregistrés par l'administration en 2007 (en millions USD)	Versements programmés par les donateurs en 2007 (en millions USD)	Aide versée au secteur public durant 2007 notifié par les donateurs (en millions USD) (référence)	2007*	
	a	b	(référence)	c = a / b	c = b / a
Allemagne	0	9	15	0%	
Banque africaine de développement	0	51	17	0%	
Commission européenne	0	36	25	0%	
France	0	26	25	0%	
Nations Unies	0	68	50	0%	
Suisse	0	10	8	0%	
Ratio moyen / donateurs	--	--	--	0%	
Total	0	200	140	0%	

* Le ratio de référence est $c = a/b$, sauf lorsque les versements comptabilisés par les autorités budgétaires sont supérieurs aux versements programmés ($c = b/a$).

Au Tchad, les donateurs avaient programmé de verser 200 millions USD en 2007, mais seuls 70 % de cette somme, soit 140 millions USD, ont été enregistrés comme déboursement par le gouvernement. Cet écart est donc, en soit, le signe d'une insuffisante prévisibilité de l'aide.

L'indicateur 7 de la Déclaration de Paris est cependant obtenu en faisant le rapport entre les décaissements enregistrés par le gouvernement et les engagements des donateurs. Mais, en raison de difficultés rencontrées par ses services dans la comptabilisation des financements extérieurs, le gouvernement procède pour l'enregistrement des déboursements par un suivi ex-post sur la base d'enquêtes auprès des bailleurs. Or, à l'heure du remplissage des questionnaires, le gouvernement n'avait pas encore terminé cette enquête et ne disposait donc pas d'une situation « officielle » en matière de financement extérieur pour l'exercice 2007. L'indicateur 7 n'a pu donc être établi.

DÉLIEMENT DE L'AIDE

Les signataires de la Déclaration de Paris réaffirment leur adhésion à la recommandation de 2001 du Comité d'aide au développement (CAD) sur le déliement de l'aide publique au développement des pays les moins avancés et s'engagent à poursuivre les progrès dans ce domaine. Selon les données fournies par le CAD), 81 % de l'aide publique attribuée au Tchad était non liée en 2005 comme en 2006. Au niveau du pays, les possibilités d'agir sur cet indicateur sont assez limitées dans la mesure où les procédures des bailleurs de fonds par rapport à l'aide liée sont dictées par leurs organisations. Ces dernières années, celles-ci ont fait un effort notable de déliement de l'aide, pour tenir compte des spécificités nationales (ex. autorisation d'achat de véhicules japonais pour des projets appuyés par l'Union européenne). ■

INDICATEUR 8

Quelle est la part de l'aide non liée ?

HARMONISATION

LES DONNEURS ET LES AUTORITÉS PARTENAIRES ne parviennent pas à assurer l'alignement complet des apports d'aide sur les stratégies et les systèmes nationaux. Dans ces conditions, l'efficacité de l'aide serait améliorée si les donateurs harmonisaient leurs actions et adoptaient des procédures aussi simples et transparentes que possible. L'enquête s'intéresse à deux aspects de l'harmonisation : l'utilisation de dispositifs communs dans le cadre d'approches fondées sur des programmes, d'une part, et la conduite de missions conjointes et le partage des travaux d'analyse, d'autre part.

UTILISER DES DISPOSITIFS COMMUNS

INDICATEUR 9

L'indicateur 9 mesure la part de l'aide versée au secteur public dans le cadre d'approches fondées sur des programmes. L'objectif général de la Déclaration de Paris pour 2010 est que 66 % de l'aide au secteur public soient assurés par le biais de cadres communs fondés sur des programmes. Selon l'enquête 2008, seul 1 % de l'aide au secteur public tchadien est fourni dans le cadre de l'approche-programme.

La mise en œuvre d'approches-programmes exige en effet de l'administration des capacités institutionnelles et individuelles importantes. L'audit des ministères (2003) a au contraire fait ressortir l'importance des conflits institutionnels, les insuffisances dans les relations entre administrations transversales et administrations sectorielles, mais aussi les insuffisances internes à chaque ministère. À cela s'ajoutent l'instabilité des structures gouvernementales et administratives, la rareté des activités liées à la gestion stratégique (stratégies sectorielles et programmes d'action), l'inefficacité de la gestion des ressources humaines et la faiblesse des systèmes d'information.

TABLEAU 12.6 :
Quel est le montant
des apports d'aide versés
dans le cadre d'approches
fondées sur des programmes ?

	Approches fondées sur des programmes			Total des apports d'aide versés (en millions USD) d	2007 e = c / d
	Soutien budgétaire (en millions USD) a	Autres approches fondées sur des programmes (en millions USD) b	Total (en millions USD) c = a + b		
Allemagne	--	--	--	15	--
Banque africaine de développement	0	--	0	17	2%
Commission européenne	0	0	0	28	0%
France	0	0	0	26	0%
Nations Unies	0	2	2	52	4%
Suisse	0	0	0	10	0%
Total	0	2	2	148	1%

RÉALISATION CONJOINTE DE MISSIONS ET MISE EN COMMUN DES CONCLUSIONS DES ANALYSES CONDUITES

Les indicateurs 10A et 10B mesurent respectivement la proportion de missions sur le terrain effectuées conjointement et la part des travaux d'analyse par pays menés conjointement ou donnant lieu à une coordination. Les objectifs pour 2010 sont de 40 % pour les missions conjointes et de 66 % pour les travaux d'analyse conjoints.

Lors de l'enquête de 2008, le niveau établi pour le Tchad concernant la coordination des missions effectuées par des donneurs est de 18 %. Il n'a toutefois pas été possible d'obtenir dans le temps imparti le détail des missions conjointes effectuées, de façon à éviter une double comptabilisation. La part des missions conjointes enregistrées est donc probablement surestimée. La non utilisation de l'approche-programme limite quelque peu la conduite des missions communes. Cependant, des équipes du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale organisent des missions multi-bailleurs pour suivre les discussions sur la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC).

INDICATEUR 10a

	Missions coordonnées* (en nombre) a	Total missions (en nombre) b	2007 c = a / b
Allemagne	--	--	--
Banque africaine de développement	0	0	--
Commission européenne	4	21	19%
France	10	34	29%
Nations Unies	21	36	58%
Suisse	0	35	0%
Total	23	126	18%

TABLEAU 12.7 :
Combien de missions
de donneurs
sont coordonnées ?

* Note : le nombre total de missions coordonnées a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 35 % lui a été appliqué.

La réalisation conjointe de travaux d'analyse est plus courante que la réalisation conjointe de mission, mais le niveau de 35 % enregistré pour cet indicateur en 2008 est inférieur à l'objectif fixé dans la Déclaration de Paris pour 2010. De plus, il n'a pas été possible, là encore, d'obtenir dans le temps imparti le détail desdits travaux de façon à éviter une double comptabilisation. Le résultat est donc certainement surestimé. La cellule économique, et l'Observatoire de la pauvreté ont vocation à rationaliser et coordonner les travaux analytiques. ■

INDICATEUR 10b

	Travaux coordonnés* (en nombre) a	Total travaux d'analyse (en nombre) b	2007 c = a / b
Allemagne	--	--	--
Banque africaine de développement	0	0	--
Commission européenne	0	0	--
France	0	1	0%
Nations Unies	14	26	54%
Suisse	0	3	0%
Total	11	30	35%

TABLEAU 12.8 :
Combien d'analyses par pays
sont coordonnées ?

* Note : le nombre total de travaux coordonnés a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 25 % lui a été appliqué.

GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

INDICATEUR 11

Les pays sont-ils dotés de cadres d'évaluation des performances se prêtant à un suivi ?

DANS LA DÉCLARATION DE PARIS, les pays partenaires s'engagent à s'efforcer de mettre en place des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats. Ces derniers doivent permettre de suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principales stratégies nationales et sectorielles en utilisant un nombre limité d'indicateurs. Pays partenaires et donateurs s'engagent mutuellement à renforcer les capacités des pays et à instaurer une gestion axée sur les résultats.

L'indicateur 11 évalue l'existence dans les pays partenaires de cadres d'évaluation des performances. Trois critères d'évaluation sont pris en compte : la qualité de l'information sur le développement, l'accès des parties prenantes à l'information sur le développement, et l'existence d'un dispositif de suivi et d'évaluation coordonné au niveau du pays. L'indicateur 11 se répartit en cinq catégories qualitatives allant de A (le cadre d'évaluation des performances met effectivement en œuvre de bonnes pratiques) à E (le cadre d'évaluation des performances ne traduit guère de mesures orientées vers la mise en œuvre de bonnes pratiques). Le Tchad a obtenu la note D en 2007 comme en 2005.

Le pays dispose cependant d'un certain nombre d'atouts pour le suivi et l'évaluation des performances. Il a notamment réalisé et publié une série d'enquêtes statistiques pour évaluer le développement socio-économique du pays. Une deuxième enquête sur la consommation des ménages et le secteur informel au Tchad (ECOSIT1) a été réalisée entre 2000 et 2003 et a permis de publier le rapport sur le « profil de la pauvreté » en 2006. Les informations statistiques contenues dans ce rapport ont servi de base pour la projection des indicateurs socio-économiques de la SNRP-II à l'horizon 2011.

Des cadres de suivi sectoriels existent notamment au niveau de la santé, de l'éducation et du développement rural. Chaque ministère technique dispose aussi d'un service de statistiques (agricoles, sanitaires, scolaires, etc.) chargé de collecter des informations sur les résultats des activités réalisées par chaque ministère. Ces informations, qui sont théoriquement contrôlées par l'INSEED, permettent de préparer des annuaires statistiques ou des rapports administratifs des ministères concernés. Toutefois les informations ne sont pas toujours exhaustives, diffusées, et sont parfois produites avec des délais importants. Leur production reste souvent dépendante de l'existence d'un financement extérieur. En outre, l'INSEED manque de moyens pour assumer pleinement son rôle dans les statistiques sectorielles.

Dans le cadre du suivi de la SNRP, des indicateurs de performance dans chaque domaine (pauvreté, développement humain, développement rural, infrastructures, gouvernance, etc.) sont supposés être renseignés une fois l'an par des experts du secrétariat technique de l'Observatoire de la pauvreté sur la base du travail effectué par les ministères sectoriels. Les informations ainsi collectées doivent alimenter la rédaction d'un rapport de suivi annuel de la mise en œuvre de la SNRP qui est présenté au Haut Comité interministériel de supervision de la SNRP. Ce rapport contient des recommandations qui permettent à cette haute instance politique composée par tous les ministres en charge des départements prioritaires de prendre des décisions applicables.

La gestion axée sur les résultats reste cependant limité notamment par un certain nombre de difficultés : faible opérationnalité des budgets de programme, manque de précision des objectifs de certains programmes et projets, faiblesse des capacités des structures administratives en charge du suivi et de la production des données, difficultés de financement du programme statistique). Le cadre institutionnel de suivi de la SNRP a eu en outre du mal à fonctionner, notamment au niveau local. ■

RESPONSABILITÉ MUTUELLE

LA NOTION DE RESPONSABILITÉ MUTUELLE est une innovation importante de la Déclaration de Paris. Elle part du principe que l'aide est plus efficace lorsque les donateurs et les gouvernements partenaires sont responsables devant leurs opinions publiques de l'utilisation qui est faite des ressources à l'appui du développement, et lorsque les uns et les autres doivent se rendre mutuellement des comptes. L'indicateur retenu (indicateur 12) renvoie plus spécifiquement à la responsabilité mutuelle portant sur l'exécution des engagements de partenariat pris dans la Déclaration de Paris et des accords éventuellement conclus à l'échelon local concernant l'amélioration de l'efficacité de l'aide. La question posée dans l'enquête porte sur l'existence, dans les pays considérés, d'un mécanisme d'examen mutuel des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits.

Il n'y a pas encore eu d'évaluation mutuelle des progrès accomplis, car l'adhésion du Tchad à la Déclaration de Paris est récente (décembre 2007) et l'enquête 2008 servira de situation de référence pour apprécier les progrès ultérieurs. Pour qu'un tel suivi s'opère dans le futur, il semble notamment nécessaire de créer un cadre institutionnel adéquat permettant de conduire cette évaluation mutuelle régulièrement et de sensibiliser les parties prenantes (administrations, donateurs et société civile) à l'importance de l'enjeu et à ses implications opérationnelles. Au niveau institutionnel cette évaluation devrait s'intégrer dans le processus de suivi de la SNRP dont elle fait partie intégrante. Il serait également opportun que les dispositifs de pilotage des différentes coopérations intègrent systématiquement dans leur dispositif le suivi de l'efficacité de l'aide au regard des indicateurs de progrès de la Déclaration. ■

INDICATEUR 12

Les pays disposent-ils de mécanismes d'évaluation mutuelle ?

PROGRÈS DEPUIS 2005 ET PRIORITÉS POUR 2010

EN DÉPIT DES CONDITIONS DIFFICILES et du caractère lacunaire et imparfait de certaines des informations recueillies, l'enquête 2008 permet de dresser un état des atouts et limites du Tchad en matière de contrôle de l'efficacité de l'aide. Si, avec la mise en place d'une Stratégie nationale de réduction de la pauvreté, des avancées indéniables sont réalisées sur le front de l'appropriation, l'insuffisante fiabilité des systèmes nationaux limite les possibilités d'alignement de l'aide sur les priorités nationales. Compte tenu du rôle moteur et prépondérant que doit jouer le Tchad dans son propre développement, l'amélioration de l'efficacité de l'utilisation de l'aide, et au-delà celle de l'ensemble des ressources publiques, reposent fondamentalement sur le développement des capacités des ressources humaines et l'amélioration des institutions nationales dans de nombreux domaines et à divers niveaux. ■

RESUMÉ

TABLEAU 12.9

INDICATEUR		2007	OBJECTIFS-CIBLES 2010
1	Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles	C	B
2a	Des systèmes nationaux fiables de gestion des finances publiques	N/A	N/A
2b	Des systèmes nationaux fiables de passation des marchés	Non applicable	Non applicable
3	Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	88%	85%
4	Renforcement des capacités par un soutien coordonné	64%	50%
5a	Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	1%	Non applicable
5b	Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	11%	Non applicable
6	Éviter les structures de mise en œuvre parallèles	17	10
7	L'aide est davantage prévisible	0%	À établir
8	L'aide est non liée	81%	Plus de 81%
9	Utilisation de procédures ou dispositifs communs	1%	66%
10a	Missions sur le terrain.	18%	40%
10b	Travaux analytiques par pays	35%	66%
11	Cadres axés sur les résultats	D	C
12	Responsabilité mutuelle	Non	Oui

CONTRIBUTEURS

Coordinateurs nationaux : Ousman Abdoulaye Haggar
Walngar Sadjinan Deba
Correspondants donateurs : Masra Ngoidi (PNUD)
Alexis Nsabimana (C.E.)

SIGLES

APD	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
GFP	Gestion des finances publiques
OCMP	Organe chargé des marchés publics
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNRC	Programme national de renforcement des capacités
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PTF	Partenaires techniques et financiers
RNB	Revenu national brut
SENAREC	Secrétariat national pour le renforcement de capacités
SNRP	Stratégie nationale de réduction de la pauvreté