



FR

Cette action est financée par l'Union européenne

ANNEXE 1

de la décision de la Commission relative au financement du programme d'action annuel 2018 en faveur de la République du Tchad

Document relatif à l'action pour le « Programme d'appui à la consolidation de l'État au Tchad (ACET) - Phase 3 »

1. Intitulé/acte de base/numéro CRIS	<i>Programme d'appui à la consolidation de l'État au Tchad (ACET) - Phase 3</i> Numéro CRIS: TD/FED/040-807 financé par le 11 ^e Fonds européen de développement (FED)	
2. Zone bénéficiaire de l'action/localisation	République du Tchad	
3. Document de programmation	Tchad - Programme indicatif national (PIN) du 11 ^e FED (2014-2020)	
4. Secteur de concentration/domaine thématique	Sécurité alimentaire, santé, création d'emplois et finances publiques	Aide publique au développement : oui ¹
5. Montants concernés	Coût total estimé: 54 000 000 EUR Montant total de la contribution du FED: 54 000 000 EUR dont <ul style="list-style-type: none">• 50 000 000 EUR au titre de l'appui budgétaire et• 4 000 000 EUR au titre de l'appui complémentaire.	
6. Modalités d'aide et modalités de mise en œuvre	Appui budgétaire Gestion directe – appui budgétaire: contrat d'appui à la consolidation de l'État Gestion indirecte avec la République du Tchad	
7. a) Code CAD	51010	
b) Principal canal de distribution	<i>12000 gouvernement bénéficiaire</i>	

¹ L'aide publique au développement «doit avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement».

8. Marqueurs (issus du formulaire CRIS CAD)	Objectif stratégique général	Non ciblé	Objectif important	Objectif principal
	Développement de la participation/bonne gouvernance	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Aide à l'environnement	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Égalité entre hommes et femmes (y compris le rôle des femmes dans le développement)	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Développement du commerce	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Santé génésique, de la mère, du nouveau-né et de l'enfant	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Marqueurs de Rio	Non ciblé	Objectif important	Objectif principal
	Diversité biologique	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Lutte contre la désertification	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Atténuation du changement climatique	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Adaptation au changement climatique	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	9. Programmes phares thématiques «Biens publics mondiaux et défis qui les accompagnent»	S.O.		
10. Objectifs de développement durable (ODD)	ODD principal: ODD 16 (Paix, justice et institutions efficaces) ODD secondaire: ODD 2 (Faim zéro)			
RESUME Le Tchad traverse, depuis 2015, une double crise budgétaire et sécuritaire, avec l'effondrement des cours du pétrole depuis la fin 2014 et une augmentation des dépenses liées à la situation sécuritaire régionale, en particulier les multiples conséquences des attaques répétées de Boko Haram). Entre 2005 et 2015, le Tchad n'était pas éligible à l'appui budgétaire. Depuis l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative pays pauvres très endettés (PPTE) en 2015, les conditions sont réunies pour qu'un dialogue politique s'instaure, en particulier sur la gestion des finances publiques de l'État. Un premier programme d'appui à la				

consolidation de l'État ACET-1 d'un an a été mis en œuvre en 2015 pour accompagner l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative des pays pauvres très endettés (IPPTE).

Un 2^e programme d'appui à la consolidation de l'État, d'une durée de trois ans, a commencé en 2016. Il vise l'appui au gouvernement dans la poursuite et la dynamisation des réformes des finances publiques engagées, dans la mise en œuvre de ses politiques et du plan national de développement 2017 – 2021, dans le renforcement de la fourniture de services de base à sa population - en particulier pour lutter contre la malnutrition chronique qui hypothèque son développement futur, et dans la promotion de la paix sociale.

Le présent 3^e programme d'appui à la consolidation de l'État d'une durée de deux ans (2019-2020) s'inscrit dans une suite logique de l'appui budgétaire en cours qui prendra fin en 2018. Il est notamment prévu de poursuivre le soutien des réformes dans les mêmes domaines que les deux phases précédentes: sécurité alimentaire, santé publique et gestion des finances publiques. En plus il met un accent sur la création d'emplois et l'emploi des jeunes, pour répondre au mieux aux besoins actuels du pays et de sa population. Cet appui budgétaire sera accompagné d'un appui complémentaire dans les domaines de la gestion des finances publiques, ainsi que dans les autres domaines prioritaires visés. Il vise également ajuster l'appui européen au nouveau contexte des nouvelles opportunités financières (augmentation du prix du pétrole, rééchelonnement de la dette Glencore) pour améliorer la mobilisation des recettes et l'efficacité de la dépense selon le modèle «Collecter plus, dépenser mieux».

1. CONTEXTE

1.1 Contexte sectoriel/national/régional/domaine thématique

Le Tchad est affecté par de multiples facteurs de fragilité:

- **Situation politique**

Les élections législatives, qui auraient initialement dû avoir lieu en 2015 ont été repoussées *sine die* après l'élection présidentielle du 10 avril 2016, à cause de la crise économique qui a éclaté et du manque de liquidités pour les financer. Depuis lors, lors de l'avènement de la 4^e république en mai 2018, le président de la République a annoncé la tenue d'élections législatives pour novembre 2018.

Le président de la République, lors de sa campagne pour l'élection présidentielle de 2016 a promis plusieurs réformes institutionnelles. Pour joindre l'acte à la parole un haut comité des réformes institutionnelles présidé par le premier ministre a été mis en place. Ce comité, après de larges consultations a soumis un rapport au premier ministre. Ce rapport a été discuté lors du Forum national en mars 2018. Un projet de loi constitutionnelle a été adopté le 30 avril 2018 par l'Assemblée nationale, et promulgué par le président de la République le 4 mai 2018. La nouvelle constitution consacre le régime présidentiel intégral.

- **Situation sécuritaire**

Le Tchad exerce un rôle important dans la région du Sahel non seulement en termes de résolution de conflits, mais aussi dans la gestion de la situation sécuritaire comme l'atteste sa forte implication militaire dans le règlement de la crise malienne, l'accueil sur son territoire de l'État-major de l'opération militaire française Barkhane et de la force multinationale mixte composée d'effectifs du Cameroun, du Niger, du Nigéria, du Bénin et du Tchad. De plus le Tchad va accueillir le poste de commandement (PC) fuseau Est de la Force conjointe G5 Sahel à Wour. Elle pourrait enfin également accueillir l'académie régionale de police à Koundoul.

Les répercussions de la crise sahélienne et l'existence de zones de tensions aux frontières du Tchad affectent la stabilité retrouvée. L'altération de la situation socio-politique au niveau sous-régional, la persistance des crises sécuritaires sévissant aux frontières du Tchad avec les actions entreprises par Boko Haram) et leurs effets sur son économie constituent de sérieux risques. L'augmentation des dépenses de sécurité au détriment des secteurs prioritaires nécessite la prise de mesures d'atténuation dans la mise en œuvre de la stratégie de développement de l'État tchadien. Afin de préserver cette stabilité et de faire face aux défis sécuritaires, les autorités tchadiennes ont pris part, aux côtés de la communauté internationale, à des opérations de consolidation de la paix.

Ainsi, situé dans une région géopolitiquement instable et vulnérable, le Tchad bénéficie depuis plusieurs années d'une situation relativement stable mais reste toutefois au cœur d'un contexte régional tendu. Membre fondateur du G5 Sahel, et acteur fortement engagé dans la résolution de la crise du Sahel, le Tchad participe également à plusieurs opérations militaires incluant la lutte contre Boko Haram. Le Tchad doit également faire face à plusieurs menaces sécuritaires du fait des conflits en cours dans les pays voisins, ainsi qu'à l'arrivée massive de plus de 400 000 réfugiés et 170 000 déplacés internes.

- **Faible développement humain**

Le Tchad se situe au bas du groupe de pays selon de nombreux indicateurs du développement humain.

Depuis le début des années 1990, le pays a connu une forte augmentation de l'espérance de vie à la naissance (de 46,9 ans en 1990 à 51,9 en 2015), ainsi que du revenu national brut (RNB) (il a plus que doublé sur la même période).

Toutefois, ces progrès masquent des déséquilibres et dans l'ensemble la croissance du capital humain est trop lente. Ceci est bien reflété par l'indice de développement humain (IDH) ajusté aux inégalités où le Tchad a perdu plus de capital humain (-39,9 %) que la moyenne des pays sub-sahariens (-32,2 %).

L'indice de développement du genre place le Tchad dans le dernier groupe et l'indice d'inégalité entre les sexes place le pays à la 157^e place sur un total de 160.

Les données d'enquête les plus récentes disponibles pour le Tchad (2010) estiment qu'au Tchad 86,9 % de la population souffre de pauvreté multidimensionnelle tandis que 8,8 % supplémentaires vivent près de la pauvreté multidimensionnelle.

Le Tchad a perdu une place dans le classement du rapport sur le développement humain du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) 2016. Avec un niveau de 0,396, il occupe la 186^e place sur 188 pays, juste devant le Niger et la République centrafricaine.

• Secteur agricole – sécurité alimentaire

Malgré les potentialités du pays en termes de ressources naturelles et de développement d'activités agro-sylvo-pastorales et halieutiques, le secteur agricole, qui emploie environ 80% de la population active et représente près de 25%² du produit intérieur brut (PIB), connaît des évolutions erratiques à cause de sa dépendance aux conditions climatiques (parmi les 10 pays les plus vulnérables aux changements climatiques dans le monde) et à cause de ses faiblesses structurelles, avec des conséquences importantes sur l'inflation et le taux de croissance.

Une frange importante de la population (aux alentours de 20-25% selon les années³), en particulier rurale, est ainsi régulièrement exposée à l'insécurité alimentaire⁴. Ce pourcentage varie selon les zones agro-écologiques du pays et peut atteindre 40-45% dans les régions de la bande sahélienne⁵.

Les rendements des systèmes agro-pastoraux de type extensif-traditionnel sont faibles mais d'autres facteurs sont responsables des performances globalement inadéquates du secteur (l'insuffisance d'infrastructures rurales, le besoin de professionnalisation des producteurs et leurs organisations, l'accès limité aux intrants agricoles **y compris les semences améliorées certifiées**, l'absence d'un secteur privé dynamique appuyé par un système de crédit rural adéquat, l'insuffisance de financements provenant du budget de l'État⁶ et des réformes institutionnelles, juridiques et foncières, conjugués avec les chocs climatiques, les écosystèmes fragiles peu résilients et la pression sur les ressources naturelles (taux élevé de croissance démographique).

² Revue diagnostique des dépenses publiques de base dans le secteur agricole et de développement rural au Tchad – Banque mondiale (2014).

³ Cf. Enquête nationale sécurité alimentaire.

⁴ Il existe une corrélation statistiquement significative entre insécurité alimentaire et malnutrition.

⁵ On enregistre un déficit céréalier une année sur deux et un déficit fourrager deux années sur cinq, alors même que les périodes de soudure deviennent de plus en plus longues.

⁶ La revue des dépenses publiques en faveur du développement du secteur alimentaire et agricole indique une forte tendance à la baisse sur la période 2014-2016. Elles ont baissé de plus de moitié (-59,55% en moyenne) sur la période sous revue en passant de 229 080 000 000 FCFA en 2014 à 114 340 000 000 FCFA en 2015 puis à 37 480 000 000 FCFA en 2016 (Cf. Revue des dépenses publiques allégée du secteur agricole – AMD - Rapport final, février 2018).

La prévention et la gestion des crises alimentaires est confiée à un dispositif (le Comité d'action de sécurité alimentaire et de gestion de crise – CASAGC) qui, jusqu'à présent, a été largement tributaire de l'aide extérieure (notamment à travers le projet SISAAP⁷ de l'UE, composante dudit dispositif). Un processus de réforme visant une véritable appropriation par l'État de ce dispositif a été amorcée en 2017 et il devrait se poursuivre avec une **révision du rôle et du système de gouvernance de l'Office national de sécurité alimentaire (ONASA)**.

Dans le contexte actuel de crise économique et financière entraînée par la chute du cours du pétrole, le secteur agricole pourrait quand même jouer un rôle clé dans la diversification économique du pays et aussi dans la réduction de la pauvreté, l'insécurité alimentaire et la malnutrition, notamment en milieu rural. Cela est reflété dans le plan national de développement (PND, 2017-2021).

• **Santé et nutrition**

La santé demeure un défi majeur pour le Tchad eu égard aux différentes évaluations et politiques mises en place dans ce secteur. À partir du début de la crise financière, le secteur a été constamment sous-financé avec des allocations par personne/par an de moins de 9 EUR (contre un minimum de 20 USD pour un contexte comme le Tchad). L'offre des services, la disponibilité en médicaments, le nombre et la qualité du personnel souffrent directement de ces contraintes financières ainsi que du manque de capacité du gouvernement à garantir le suivi des interventions de base dans le temps.

La sous-nutrition atteint une large proportion de la population tchadienne, dans toutes ses composantes: retards de croissance des enfants⁸, malnutrition aiguë des moins de 5 ans⁹, anémie des femmes en âge de procréer¹⁰. Il est estimé que plus de la moitié de la population en âge de travailler a souffert de retard de croissance dans l'enfance. Cette situation a de lourdes conséquences économiques et sociales et bloque les opportunités de développement du pays. Le coût associé à la sous-nutrition, de l'ordre de 9,5 % du PIB (référence année 2012), est ainsi particulièrement élevé au Tchad.

• **Vulnérabilité macro-économique**

La vulnérabilité macroéconomique du Tchad est liée à la structure de production basée exclusivement sur deux secteurs principaux : l'exploitation pétrolière et l'agriculture, basée sur des cultures de rente¹¹. La conjoncture économique nationale est donc soumise aux aléas climatiques d'une part, et aux fluctuations des prix du baril d'autre part.

Le poids du secteur primaire demeure dominant. Il représente près de 47,4 % de l'activité de l'ensemble des unités économiques sur la période 2010-2015, suivi du secteur secondaire (12,3 %) et du secteur tertiaire 40,3 %.

Depuis la baisse des cours du pétrole au mois d'août 2014, le fléchissement de l'économie tchadienne a été très rapide. Deux indicateurs suffisent à l'illustrer : entre 2014 et 2016, le PIB a décliné de 12,6 % (-2,7 % pour le PIB non pétrolier) et les recettes budgétaires de l'État,

⁷ SISAAP : «Projet d'appui à la mise en place d'un système d'information durable sur la sécurité alimentaire et d'alerte précoce».

⁸ En 2015, le retard de croissance au niveau national touchait près de 40% des enfants, ce qui correspond au seuil de très forte prévalence défini par les standards internationaux. Avec l'importante croissance démographique, le nombre d'enfants affectés par le retard de croissance est en augmentation. Selon les tendances actuelles, 1,22 millions d'enfants seront touchés d'ici 2025.

⁹ La malnutrition aiguë touchait 13% des enfants de moins de 5 ans au niveau national — soit environ 409 000 enfants — et dépassaient le seuil d'urgence de 15% des 12 dans 21 régions du pays.

¹⁰ Le Tchad a le taux d'allaitement précoce et exclusif le plus bas au monde.

¹¹ Principalement élevage - sur pieds -, et coton, gomme arabique et sésame.

hors dons ont diminué de 59,8 %. Un déclin aussi rapide et d'une telle ampleur traduit la vulnérabilité de l'économie tchadienne, dont les fragilités structurelles ont été atténuées par la rente pétrolière au cours des onze années qui ont précédé la crise.

Parmi ces fragilités, quatre semblent avoir eu un rôle prépondérant et sont fortement interdépendantes: l'absence de diversification de l'économie et de développement du secteur privé, le poids disproportionné de l'État dans l'activité économique du pays, une faible gouvernance à tous les niveaux et la faiblesse du capital humain.

Entre 2002 et 2014, l'économie tchadienne a connu une forte croissance à la faveur de la production de pétrole, dont les recettes ont procuré des revenus importants à l'État, lesquels ont été redistribués de manière peu équitable par une politique d'investissements publics et une augmentation continue des salaires de la fonction publique. Cette politique de redistribution ne s'est donc pas accompagnée de la mise en place de politiques publiques nécessaires au développement du pays. Au contraire, elle s'est traduite par un moindre intérêt pour les secteurs économiques historiques, notamment le coton, dont le déclin a été masqué au cours de cette période par les généreuses subventions allouées par l'État.

La baisse des cours du pétrole, à compter de 2014, en induisant le départ de nombreuses entreprises (les sociétés d'exploration pétrolière et sous-traitants ; les filiales de compagnies étrangères impliquées dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) et en réduisant sensiblement les recettes de l'État a mis en lumière la grande faiblesse du tissu économique du pays, qui ne dispose aujourd'hui d'aucun relai de croissance.

• **L'environnement de commerce**

Dans le cadre du classement «*Doing business*» 2018 de la Banque mondiale, le Tchad occupe la 180^e place sur 190 pays classés, avec un indice de 38,30 (sur 100)¹². Cet indice et ce classement reflètent l'environnement des affaires très peu favorable à l'éclosion du secteur privé encore embryonnaire au Tchad.

Les obstacles auxquels sont confrontés les entreprises sont nombreux: la concurrence des importations de contrebande, les distorsions qui gonflent le coût de production (accès réduit au financement, taxations peu incitatives, routes et communication inadéquates, bureaucratie parfois excessive, comportement inapproprié de la part de certains fonctionnaires du service public), les risques juridiques (protection insuffisante des droits de propriété, dysfonctionnement du dispositif d'octroi de titres de propriété, tribunaux à l'efficacité parfois contestée, ...).

1.1.1 Évaluation de la politique publique et cadre stratégique de l'UE

Entre 2003 et 2015, le Tchad a mis en œuvre trois stratégies nationales. Celle qui a été adoptée en juillet 2017 est un plan quinquennal 2017-2021.

La mise en œuvre du PND 2013-2015 a été globalement satisfaisante selon le Fonds monétaire international (FMI) (sur la base du rapport d'avancement 2013 du PND). Le rapport d'évaluation finale du gouvernement du PND 2013-2015 a été également finalisé et validé le 10 juillet 2017, avec un retard de 18 mois. Les leçons tirées de la mise en œuvre du PND 2013-2015 ainsi que les recommandations issues des rapports ont été utilisées pour la finalisation du PND 2017-2021.

¹²

Seuls cinq pays d'Afrique subsaharienne obtiennent un score inférieur à celui du Tchad (République démocratique du Congo, République centrafricaine, Soudan du Sud, Érythrée et Somalie).

Un plan national de développement 2017-2021 issu de la «vision 2030, le Tchad que nous voulons» a été adopté en juillet 2017 après un vide programmatique de plus d'un an. L'analyse diagnostique dans le cadre de la formulation de ce PND 2017-2021 a permis d'identifier des enjeux majeurs pour la matérialisation de la «Vision». Il s'agit entre autres de :

- (i) consolider l'unité nationale, la paix et la sécurité ;
- (ii) améliorer la gouvernance et renforcer l'État de droit ;
- (iii) ralentir le rythme de croissance de la population ;
- (iv) résoudre la question de la fragilité de l'économie très dépendante du pétrole en diversifiant les sources de la croissance économique ;
- (v) combler le déficit d'infrastructures économiques et sociales ;
- (vi) préserver les ressources naturelles et atténuer les conséquences du changement climatique ;
- (vii) accumuler davantage le capital humain pour impulser le développement.

Le PND 2017-2021 a fait l'objet d'une table ronde des bailleurs à Paris en septembre 2017 pour son financement. Dans la foulée, un décret présidentiel a été pris pour mettre en place un dispositif de suivi et évaluation du PND regroupant toutes les parties prenantes. Toutefois, ce dispositif n'est toujours pas opérationnel à l'heure actuelle. Ceci est inquiétant dans le contexte de crise économique et d'instabilité macroéconomique et aboutit actuellement, à un climat d'incertitude dans la matérialisation des annonces faites par les partenaires dans le cadre du PND lors de la table ronde, avec un risque de retarder la mise en œuvre de ce dernier.

La récente mission du FMI pour la conclusion de la seconde revue du Programme Facilité élargie de crédit (FEC) a également constaté un retard assez conséquent dans la mise en œuvre du PND. Le gouvernement peine à mobiliser et à suivre les fonds promis lors de la table ronde de septembre 2017 à Paris. Il promet toutefois de relancer le processus avec la nouvelle équipe gouvernementale de la 4^e République.

Le programme indicatif national du 11^e FED, signé le 17 septembre 2014, alloue 442 000 000 EUR au Tchad. Un top-up de 100 000 000 EUR a été signé lors de la visite du Commissaire européen au développement au Tchad en avril 2017. Le montant du PIN est ainsi passé à 552 000 000 EUR. L'appui à la réforme de la gestion des finances publiques est inscrit spécifiquement dans le 3^e secteur de concentration «Consolidation de l'État de droit». C'est aussi une dimension transversale des appuis de l'UE au développement du Tchad pour la période 2014-2020 et notamment dans le premier secteur du PIN. Ce dernier vise à combattre la malnutrition chronique structurelle par un appui multisectoriel, y compris par des réformes politiques et institutionnelles pour améliorer la gouvernance et la budgétisation.

Conclusion : en dépit des faiblesses identifiées dans la mise en œuvre du PND, l'éligibilité au regard du critère relatif aux politiques publiques peut être considérée comme atteinte: Le PND remplit les caractéristiques requises pour affirmer qu'il existe une politique publique en matière de développement. Toutefois compte tenu des faibles progrès dans sa mise en œuvre, il conviendra de suivre étroitement l'évolution de celle-ci, en fixant clairement, et de façon concertée avec le gouvernement, les étapes à atteindre d'un décaissement à l'autre, notamment pour ce qui concerne les aspects liés au financement des secteurs sociaux de la sécurité alimentaire, de la santé et de la nutrition. Ceci constituera une condition à remplir pour être conforme avec les objectifs du critère d'éligibilité relatif à la politique publique.

1.1.2 Analyse des parties prenantes

Les principales parties prenantes pour ce contrat d'appui à la consolidation de l'État sont la Primature ou une institution équivalente¹³ (coordination de l'action gouvernementale et impulsion des réformes de l'État), le ministère des finances et du budget (MFB - chargé de la gestion et de la régulation des finances, du budget et des comptes de l'État), le ministère de la fonction publique, du travail et de l'emploi (gestion de la fonction publique), le ministère de l'économie et de la planification du développement (MEPD), dont le ministre est ordonnateur national du Fonds européen de développement, l'Institut national de la statistique des études économiques et démographiques (statistiques), les ministères sectoriels techniques et en particulier ceux en charge de l'agriculture, de la santé publique et du commerce. L'Assemblée nationale (Commission des finances et du budget) et la Chambre des comptes de la Cour Suprême (contrôle externe) sont également des acteurs importants.

Les bénéficiaires de l'action sont la population tchadienne en général et en particulier les groupes les plus vulnérables (couches sociales défavorisées dépendant de sources de revenus précaires, femmes, jeunes et enfants), par la sécurisation des dépenses pour les services de base économiques et sociaux, notamment en matière de sécurité alimentaire, de santé et de nutrition.

1.1.3 Domaines d'appui prioritaires/analyse des problèmes

Ce contrat d'appui à la consolidation de l'État permet au gouvernement tchadien de poursuivre les réformes entamées, entre autres de :

- i. Rendre plus dynamique les principales fonctions de l'administration publique (prospective, planification, programmation-budgétisation, statistiques, suivi-évaluation, mobilisation des ressources, renforcement de la qualité de la dépense, contrôle externe de la gestion des finances publiques, etc.), en s'appuyant sur des ressources humaines aux capacités renforcées afin de consolider le pilotage, l'efficacité, la transparence et la redevabilité des politiques publiques.
- ii. Moderniser la gestion des finances publiques en se basant sur les actions prioritaires du Plan d'action 2017-2021, élaboré en cohérence avec la Stratégie de développement et de modernisation de la gestion des finances publiques (SDMFP) 2013-2021 et du PND 2017-2021. Le développement du système informatique est l'une des priorités. Il est indispensable, pour moderniser le système de gestion des finances publiques, à l'instar de certains pays de l'Afrique francophone, de respecter aussi la date limite de mise en œuvre du cadre organique harmonisé de gestion des finances publiques, fixée au 17 février 2022 dans les directives de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC). Le basculement au budget programme ne pourra pas se faire de manière efficace, sans un système d'information intégré dont le plan d'action s'étale sur la période 2017-2021, compte tenu des contraintes techniques liées à la réalisation du projet et à la disponibilité des financements. Le résultat de l'exercice PEFA¹⁴ qui sera clôturé à l'horizon de l'été 2018 permettra également d'identifier les priorités en matière de renforcement de ce secteur.

¹³ La Primature a disparu dans la 4^e République, et nous ne savons pas à l'heure actuelle quelle institution reprendra son rôle dans le processus.

¹⁴ PEFA = «Public Expenditure and Financial Accountability».

- iii. Améliorer les capacités de prestation des services de base, économiques comme sociaux, en particulier aux populations les plus vulnérables, en préservant un socle minimum de dépenses de lutte contre la pauvreté, notamment dans les domaines de la lutte contre l'insécurité alimentaire, la santé publique et la nutrition. À cet égard, on portera une attention particulière sur l'effectivité des allocations budgétaires à ces secteurs prioritaires, leur transfert et leur exécution.
- iv. Permettre de stabiliser la macroéconomie et de diversifier l'économie du pays, qui dépend essentiellement de la rente pétrolière. L'objectif est d'améliorer les performances des systèmes de production agricoles ainsi que de développer le secteur privé, le commerce et l'emploi.
- v. Renforcer la transparence du budget de l'état ainsi que l'efficacité et l'indépendance du contrôle externe, notamment par un appui à la Chambre des comptes, qui a remplacé la Cour des Comptes depuis l'avènement de la 4^e République. Une manifestation de la volonté politique du gouvernement est nécessaire pour opérationnaliser cette chambre dans les meilleurs délais.

Un appui complémentaire sera fourni pour le renforcement des capacités de l'administration dans le domaine du pilotage et du suivi/évaluation de la réforme de la gestion des finances publiques. En particulier, l'appui se concentrera sur : la réforme fiscale et douanière visant à renforcer le niveau de collecte des impôts; la préparation budgétaire; l'amélioration de la prévision, planification et budgétisation des politiques publiques; la fiabilisation de la chaîne de la dépense ; l'amélioration de l'information budgétaire transmise à l'Assemblée Nationale; le rapportage sur l'exécution budgétaire (trimestriel et annuel) et l'information mise à la disposition des citoyens; le renforcement des capacités de l'appareil statistique en appui à la stratégie nationale des statistiques; les capacités de réaction de l'administration face aux chocs exogènes; le renforcement des contrôles externes et l'appui à l'amélioration du climat des affaires.

1.2 Autres domaines d'évaluation

1.2.1 Valeurs fondamentales

Le Tchad a signé les principales conventions et instruments internationaux et régionaux sur les droits de l'homme. Ces dernières années, le Tchad a comblé une partie du retard enregistré dans la soumission des rapports dus au titre de ces conventions internationales ratifiées. Toutefois leur transposition dans le système normatif interne reste souvent imparfaite et le respect des droits fondamentaux des êtres humains reste un grand défi au Tchad.

Parmi les faiblesses, on note:

- Une forte concentration des pouvoirs autour de la présidence avec l'avènement de la 4^e république, ce qui entraîne une gouvernance encore plus fragile qu'auparavant où la situation était déjà difficile, avec une très forte rotation des hauts fonctionnaires en poste.
- Un ministère de la justice et une commission des droits de l'homme avec des moyens très limités.
- Des groupes vulnérables – y compris les femmes et les enfants – exposés à de multiples risques.
- Des tensions entre groupes ethniques.
- L'interdiction des manifestations par les autorités.

La proposition d'abolition de la peine de mort a été contrecarrée par l'adoption et la promulgation de la loi portant répression des actes de terrorisme en août 2015, qui maintient cette peine.

Le groupe armé Boko Haram commet des atrocités dans la région du lac Tchad. Ces violences ont entraîné le déplacement de dizaines de milliers de personnes. Les Chambres africaines extraordinaires (CAE), siégeant au Sénégal ont condamné l'ancien président Hissène Habré à la réclusion à perpétuité pour des crimes contre l'humanité, crimes de guerre et actes de torture commis au Tchad entre 1982 et 1990.

L'organisation des élections législatives a été reportée *sine die* alors que le mandat des députés arrivait à échéance en 2015. Leur mandat a été renouvelé pour une durée illimitée. Suite à la tenue du forum inclusif sur les réformes institutionnelles en mars 2018, et la promulgation de la nouvelle constitution en avril 2018, les élections pourraient se tenir en novembre 2018, ce qui laisse peu de temps pour les organiser dans de bonnes conditions.

La continuité des réformes dans le secteur de la justice est prise en compte dans l'axe de la «Vision 2030, le Tchad que nous voulons» portant sur le «renforcement de la bonne gouvernance et de l'État de droit». Plus spécifiquement, le troisième Sous-Axe de l'Axe 2, «la gouvernance démocratique et l'administration locale sont renforcées et les entités autonomes sont opérationnalisées» est consacré au secteur de la justice.

1.2.2 Politique macroéconomique

Le Tchad est un pays à faible revenu, qui a connu une croissance économique forte entre 2003 et 2014, liée à l'extraction et aux revenus du pétrole. Celle-ci s'est toutefois révélée insuffisamment inclusive pour réduire la pauvreté de manière significative. Par ailleurs, le pays n'a pas profité de cette période faste pour engager les réformes structurelles nécessaires qui auraient pu limiter les conséquences de la crise économique mondiale de 2008, qui combinée à la chute du prix du pétrole ont très durement affecté le Tchad à partir de fin 2014. Entre 2003, début de l'exploitation du pétrole et 2011, le Tchad a connu un taux de croissance moyen annuel (TCMA) du PIB réel par habitant de 5,3 %. Le revenu net/habitant a connu, particulièrement grâce à la manne pétrolière, une forte croissance entre 2002 et 2015, passant de 190 USD à 880 USD sur cette période. Sur la période plus récente de 2011 à 2016, le TCMA du PIB réel par habitant a ralenti. Ainsi, il se situerait en dessous de 2,0 % en 2015, selon les données de la Banque mondiale.

L'économie reste peu diversifiée, excessivement dépendante du secteur pétrolier et peu compétitive. En 2013, le secteur pétrolier représentait environ 20 % du PIB et générait, avant l'effondrement des cours du pétrole intervenu à la fin 2014, 63 % des recettes fiscales, 83 % des exportations et l'essentiel de l'investissement direct étranger (IDE).

Les chocs exogènes auxquels le Tchad est confronté depuis le deuxième semestre 2014, principalement l'effondrement du prix du pétrole et la lourde charge de remboursement de la dette commerciale¹⁵ ont sérieusement pesé et pèsent encore aujourd'hui, sur la situation économique, financière et sociale du pays. Les recettes pétrolières versées au Trésor ont considérablement diminué. De ce fait, le gouvernement a dû effectuer des coupes drastiques dans les dépenses de l'État, notamment dans les domaines cruciaux de l'éducation, de la santé

¹⁵ Elle s'élevait à la fin de 2016 à environ 1 370 000 000 USD, principalement à cause de la dette Glencore.

et des investissements¹⁶. Depuis le début 2018, le gouvernement a aussi pris des mesures d'augmentation de certaines taxes et de réduction de primes sur les salaires des fonctionnaires, pour faire face à ses obligations budgétaires. Ceci a engendré des tensions sociales importantes dans le pays et déclenché des grèves à répétition.

Ceci a aussi contribué à une forte contraction de l'activité économique.

Dans ce contexte tendu, le conseil d'administration du FMI a malgré tout approuvé un nouvel accord triennal de la Facilité élargie de crédit (FEC) en juin 2017, d'un montant de 224 320 000 DTS¹⁷ (+312 100 000 USD), pour accompagner la stratégie de stabilisation et de redressement du pays. Le programme appuyé par la FEC a pour objectif de pérenniser la prudence budgétaire, en redéployant notamment les ressources pour l'apurement des arriérés intérieurs, l'investissement et les dépenses sociales, tout en rétablissant la viabilité de la dette et en privilégiant une meilleure mobilisation des recettes non pétrolières à moyen terme. Les réformes structurelles se centreront aussi sur l'amélioration de la gestion des finances publiques et sur le renforcement de la compétitivité (cf. §1.2.3 ci-dessous).

Suite à l'accord FEC le FMI a effectué un premier décaissement de ± 48 800 000 USD. Le montant restant sera étalé sur la durée du programme avec des décaissements subordonnés à des revues semestrielles. Le gouvernement du Tchad s'est engagé, lors de l'approbation de ce programme, à réduire le fardeau de la dette commerciale extérieure due à Glencore (1 450 000 000 USD) pour rétablir la viabilité de cette dette et se conformer aux objectifs du programme du FMI. Après plusieurs échecs de négociation pour la restructuration de la dette depuis octobre 2017, un accord de principe a été adopté le 21 février 2018 et finalement signé en juin. Ceci a permis au FMI de conclure sa première revue en avril 2018 et de décaisser 51 000 000 USD.

Selon le MFB, le taux de croissance attendrait 2.6% en 2018 contre 1.3% en 2017. L'inflation serait contenue en dessous de 3% dans toute la zone CEMAC et le taux de couverture extérieur de la monnaie serait au-dessus de 60% (Banque des États de l'Afrique centrale - BEAC, 2017). L'activité économique connaîtrait un regain plus marquant dans le secteur pétrolier avec un taux annuel d'accroissement passant de +3,7 à +5,8 %, et une certaine stagnation du secteur non pétrolier (passant de +2,4 % à +0,9 % sur la même période). Toujours selon ces mêmes prévisions, le taux de pression fiscale, bien que demeurant très bas, serait en légère progression, atteignant 7,2 % en 2018 contre 6,3 % l'année précédente.

Conclusion : La bonne mise en œuvre du nouvel accord triennal 2017-2019 conclu entre le FMI et le gouvernement du Tchad, en s'appuyant sur les engagements pris par le gouvernement est nécessaire pour le maintien de la stabilité macroéconomique. Les récents développements intervenus notamment dans le cadre du programme du FMI témoignent de l'engagement des autorités à l'amélioration de la stabilité macroéconomique.

1.2.3 Gestion des finances publiques (GFP)

La situation des finances publiques avait déjà été jugée peu consolidée jusqu'en 2014, avant que les effets du choc pétrolier ne soulignent les carences en matière de mobilisation des recettes budgétaires et de la capacité de l'État à faire face aux engagements en termes de dépenses courantes et d'investissements. On constate en effet, que les recettes et les dépenses

¹⁶ La réduction des investissements des sociétés pétrolières a créé de nombreux licenciements dans ces sociétés et chez les sous-traitants.

¹⁷ DTS= Droits de tirage spéciaux.

en pourcentage du PIB ont connu une trajectoire descendante entre 2011 et 2015, illustrant une détérioration de la performance des finances publiques, même si sur la période, il ressort une réduction du déficit budgétaire global sur base caisse, d'environ 2% (de -6,6 % à -4,5 %).

Les recettes ordinaires de l'État, quasiment constantes avant l'exploitation du pétrole, sont portées essentiellement par les recettes fiscales. Elles ont connu un envol spectaculaire avec l'exploitation du pétrole à partir de 2005 (137 904 000 000 FCFA) pour atteindre 1 420 050 000 FCFA en 2014. Depuis lors, cette tendance s'est malheureusement inversée, la part des recettes dans le PIB baissant fortement de 25 % sur la période 2011-14 à 12 % en 2015. Ces recettes restent fortement liées aux revenus issus du secteur pétrolier, soulignant ainsi un manque de compétitivité des autres secteurs. Elles sont retombées à un niveau très bas jusqu'à aujourd'hui dans le contexte défavorable du marché pétrolier.

En vue d'améliorer la gestion des finances publiques, le gouvernement de la République du Tchad a mis en place le plan d'action pour la modernisation des finances publiques (PAMFIP) avec l'appui de l'Union européenne en 2004. Celui-ci a été actualisé en 2013 à travers la Stratégie de développement et de modernisation de la gestion des finances publiques assortie d'un plan d'action 2017-2021 validé sur le plan technique par le Comité de pilotage du PAMFIP en avril 2017.

L'évaluation du plan d'action 2013-2016, réalisée de juillet à août 2017, a mis en évidence le faible taux moyen d'exécution physique des activités (87 activités réalisées sur 306 prévues – soit environ 29 %). Ce faible taux s'explique par plusieurs raisons dont la faible mobilisation des ressources pour le financement des activités clés liées notamment à l'informatisation, du fait de la crise financière qui touche le pays depuis la mi-2014, ainsi que la faible appropriation du plan d'action par l'administration tchadienne (difficultés de suivi de la mise en œuvre du plan due à la forte rotation des responsables en charge de ce suivi).

Le plan d'action 2017-2021 reprend les activités prioritaires non réalisées sur la période du plan d'action 2013-2016 et intègre les activités de réformes prioritaires dont la grande partie est liée à la nécessité de mettre en œuvre le cadre harmonisé de gestion des finances publiques (passage du budget de moyens vers le budget programme), la mise en place d'un système intégré d'information financière adapté et l'amélioration du dispositif de mobilisation des ressources.

Plusieurs études ont été réalisées depuis un an, y compris l'exercice PEFA en cours¹⁸. Un certain nombre des recommandations issues de ces études devaient être prises en compte par le Tchad à partir de 2018, à l'exception du rapport sur l'audit de la solde de 2017, qui n'a pas été validé par les autorités. Différentes missions d'assistance technique (AT) devraient contribuer à remplir ces objectifs, notamment celles financées par le volet d'accompagnement

¹⁸

Le projet de rapport final PEFA produit en juillet 2018 permet d'identifier les principales faiblesses du système tchadien de gestion des finances publiques, l'analyse montrant que la situation ne s'est globalement pas améliorée par rapport à l'évaluation réalisée en 2009. Les principaux défis à relever sont les suivants :

- l'amélioration de la mobilisation des recettes fiscales non pétrolières ;
- la réduction raisonnée des multiples exonérations fiscales et douanières;
- l'amélioration de la performance de l'administration fiscale et douanière;
- l'élargissement de l'assiette fiscale et dans ce sens la priorisation des réformes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de la TVA et la taxe foncière;
- l'établissement et le bon fonctionnement d'une unité en charge de la politique fiscale;
- le renforcement des capacités de comptabilisation et de suivi de la dette publique;
- la mise en œuvre d'une stratégie globale d'apurement des arriérés de paiement;
- l'amélioration de l'efficacité et de la transparence de la gestion des marchés publics;
- la gestion de la masse salariale;
- l'amélioration de la transparence et de la lutte contre la corruption.

de l'ACET II ainsi que par les autres bailleurs (Agence française de développement - AFD, Banque mondiale).

Dans le cadre du nouvel accord triennal avec le FMI (FEC 2017-2019), le gouvernement s'est engagé à adopter une politique budgétaire à court et moyen terme comme suit :

- Assurer une meilleure maîtrise des dépenses courantes, tout en respectant un minimum de dépenses prioritaires qui ont un impact sur la réduction de la pauvreté. Il a été demandé au gouvernement de contenir la masse salariale à un maximum de 348 000 000 000 FCFA. Cet objectif a été atteint par le gouvernement, notamment en procédant à de franches baisses salariales, dont la réduction de 50% des indemnités des fonctionnaires, pour atteindre une économie de 30 000 000 000 FCFA annuellement¹⁹.
- De mieux contrôler les dépenses de subventions et transferts. Un audit est prévu à cet effet en 2018, mais entretemps plusieurs entités de l'État ont d'ores et déjà été fusionnées suite à l'adoption de la nouvelle constitution de la 4^e République, afin de pouvoir réduire les subventions qui leur avaient été accordées précédemment sous l'ancien régime.
- Augmenter les recettes non pétrolières, pour permettre une amélioration progressive du déficit primaire non pétrolier. Le renforcement de la mobilisation des recettes non pétrolières est devenu une priorité forte des autorités, avec entre autres une prévision d'augmentation progressive des recettes fiscales d'environ 2% du PIB à l'horizon 2020 (soit environ 9% du PIB non pétrolier). La dernière mission de revue du FMI note à ce titre, une croissance d'environ 67% en glissement annuel des recettes fiscales globales.
- Assurer l'apurement des arriérés intérieurs en fonction des ressources disponibles. Cette opération d'apurement a commencé depuis 2016. Le ministre des finances a affirmé récemment lors d'une conférence de presse que, de 2014 à 2017, le Trésor public s'est endetté auprès des banques commerciales à hauteur de 800 000 000 000 FCFA pour payer les salaires des fonctionnaires. Un comité technique a été mis en place récemment en vue d'un remboursement des arriérés intérieurs à hauteur de 12 000 000 000 FCFA en cash et 50 000 000 000 FCFA en compensation des impôts à payer par les entreprises. L'ensemble des dettes extérieures (bilatérales, multilatérales) devrait également être apuré durant la période, selon les termes de l'accord avec le FMI (2017-2019). Plus généralement le travail de restructuration de la dette aidera le gouvernement à honorer effectivement les dépenses sociales prioritaires qui ont un impact sur la réduction de la pauvreté.

Conclusion: En dépit des faiblesses identifiées, le PAMFIP remplit les caractéristiques requises pour affirmer qu'il existe un programme de réformes des finances publiques qui témoigne d'une volonté des autorités à agir dans ce domaine. Toutefois, compte tenu de la lenteur affichée des progrès dans sa mise en œuvre, il conviendra de suivre étroitement l'évolution de celle-ci, en fixant clairement et de façon concertée avec le gouvernement, les étapes à attendre d'un décaissement à l'autre. Ceci constituera une condition à remplir pour être conforme avec les objectifs du critère d'éligibilité relatif aux finances publiques.

1.2.4 Transparence et contrôle du budget

Le pays a été très mal noté en matière de transparence budgétaire pendant des années. Même si l'évolution n'est pas aussi rapide que souhaité, un changement est enregistré dans ce

¹⁹ La dernière mission de la deuxième revue du programme FEC du FMI a, de son côté, affirmé que la masse salariale est à son niveau le plus bas (26 000 000 000 FCFA) durant le premier trimestre 2018.

domaine, l'objectif étant d'une part de produire un plus grand nombre de rapports budgétaires et d'autre part d'augmenter la participation des citoyens dans le processus budgétaire en mettant à sa disposition l'information nécessaire.

En 2014, le MFB s'est doté d'un site web (<http://finances.gouv.td>) sur lequel plusieurs documents sont publiés. Un certain dynamisme a été observé en 2016, avec la publication de plusieurs documents, dont le premier budget citoyen mis à la disposition du public. Le document a été publié sur le site Internet, aux côtés de la Loi de finances pour 2016 mais sa publication s'est accompagnée de la tenue d'un seul atelier de vulgarisation. Le budget citoyen de 2017 n'est toujours pas publié jusqu'à présent, à cause de difficultés de financement.

Toutefois, depuis 2017 le site du MFB est dans l'ensemble mis à jour plus régulièrement qu'auparavant, publiant notamment les différents documents budgétaires relatifs à l'exercice 2017 et 2018 même si la plupart de ces publications sont trop tardives. Ce qui est encore à améliorer est notamment le manque de continuité de l'initiative «budget citoyen» (commencée en 2016, et interrompue l'année suivante). L'enquête sur le budget ouvert 2017 (www.openbudgetsurvey.org) met en avant les faiblesses du pays aussi bien en matière de transparence budgétaire que d'implication du public dans sa préparation et son exécution. Elle recommande une production et publication des documents budgétaires en temps opportuns.

Malgré certaines avancées, des efforts importants restent encore à accomplir en matière de transparence budgétaire pour permettre au citoyen de mieux comprendre le processus budgétaire et de s'informer en temps réel de ce processus.

La promulgation de la 4^e République, caractérisée par la concentration des pouvoirs judiciaire et exécutif entre les mains du président de la République, n'est pas un gage de transparence des institutions. Ainsi la nouvelle Chambre des comptes de la Cour Suprême, qui remplace la Cour des comptes, devra faire preuve de son indépendance et son action devra s'inscrire de façon harmonieuse dans le fonctionnement de la nouvelle république. Et ce d'autant plus que la disparition de la Cour des comptes en tant que telle a été critiqué par la CEMAC car ce n'est pas conforme à sa directive sur le sujet, qui préconise une indépendance totale de cette institution.

Les députés du parlement, ont vu leur mandat prolongé pour une durée indéterminée, depuis l'annulation des élections qui auraient dû se tenir en 2015. Les élections pourraient se tenir vers la fin 2018 selon l'annonce du président de la République.

Conclusion: On peut considérer que le point d'entrée en matière de transparence et contrôle du budget est atteint. Toutefois la situation en matière de transparence et de redevabilité est très perfectible, notamment du point de vue de l'indépendance du contrôle externe, surtout suite à l'avènement de la 4^e République. Les mesures d'accompagnement de l'appui budgétaire devront ainsi œuvrer à renforcer les capacités d'action et l'indépendance de la Chambre des comptes et plus généralement à garantir une meilleure transparence budgétaire.

2. RISQUES ET HYPOTHESES

La mesure de réduction des risques la plus importante restera le dialogue avec l'état tchadien sur les sujets liés aux conditions d'éligibilité et de décaissement de l'appui budgétaire. Ce dialogue sera étroitement coordonné avec les autres PTF qui feront des appuis budgétaires pendant la même période (2019-2020), ainsi qu'avec le FMI qui a approuvé une nouvelle FEC (2017-2019) et les États membres représentés au Tchad.

Risques	Niveau de risque (E/M/F) ²⁰	Mesures d'atténuation
<p>Risques politiques et liés au respect des valeurs fondamentales :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instabilité liée à des mouvements sociaux. - Conflits intercommunautaires, notamment dans les régions transfrontalières. - Insécurité dans la sous-région, en Libye et aux activités de Boko Haram. - Non-respect des conventions internationales en matière des droits de l'homme, de l'indépendance de la Justice. <p>Fortes difficultés dans la gouvernance démocratique, notamment suite au forum sur les réformes institutionnelles et la promulgation de la nouvelle constitution en avril 2018 et l'organisation des élections législatives.</p>	E	<ul style="list-style-type: none"> - Dialogue politique au titre de l'article 8 de l'accord de Cotonou. - Mise en œuvre de la Stratégie de l'UE pour le Sahel. - Mesures de prévention des conflits et d'appui au dialogue, en particulier par le biais de l'Instrument contribuant à la Stabilité et la Paix (IcSP) et du Fonds fiduciaire d'urgence (FFU). - Maintien d'un dialogue politique intra-tchadien avec le soutien de la communauté internationale. - Coordination entre PTF et le système des NU (élections).
<p>Risque macroéconomique :</p> <p>Risques de chocs externes (climatiques, maintien des cours du pétrole à un niveau durablement bas, maintien ou extension du risque sécuritaire) pouvant déstabiliser les fondamentaux économiques : inflation, croissance, finances publiques et comptes extérieurs.</p>	E	<p>Poursuite de la mise en œuvre des paramètres du nouveau programme FEC du FMI.</p> <p>Poursuite de la mise en œuvre par les autorités du plan d'action 2017 – 2021 pour les réformes dans la gestion des finances publiques. Maintien d'un niveau de financement des urgences par les PTF.</p>
<p>Risques liés au développement, à l'insuffisance des contrôles et aux limites des capacités et moyens des institutions publiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Risque pour les politiques publiques, notamment le PND 201-2021 de ne pas atteindre leurs objectifs. - Risques de corruption ou risques liés à l'insuffisance et au détournement des 	E	<ul style="list-style-type: none"> - Dialogue politique avec le gouvernement au titre de l'article 8 de Cotonou. - Dialogue entre le gouvernement et les PTF dans le cadre du comité de négociation. - Renforcement des capacités de la Cour des comptes ou de l'entité la remplaçant dans le

²⁰

Niveau de risque : E=Élevé, M=Médium, F=Faible.

contrôles. - Risque lié au manque de moyens dédiés à la nouvelle Chambre de comptes, destinée à remplacer la Cour des comptes dans la 4 ^e République.		cadre des réformes institutionnelles en cours. - Renforcement des capacités de la commission des finances publiques de l'Assemblée nationale. - Appui à la mise en œuvre du PND. - Coordination des PTF.
Risques liés à la gestion des finances publiques: - Les réformes sont annoncées mais ne sont majoritairement pas opérationnalisées. - Le budget n'est pas mis en œuvre. - Le niveau des recettes ne s'améliore pas. - La qualité des dépenses ne s'améliore pas. - Arbitrages budgétaires qui n'iraient pas vers les secteurs sociaux.	E	- Dialogue entre le gouvernement et les PTF dans le cadre du comité de négociation. - Renforcement du pilotage des réformes par le ministère des finances et du budget (MFB): Comité de négociation avec les bailleurs et plan d'action pour la modernisation des finances publiques (PAMFIP). - Renforcement des capacités des Directions techniques du MFB impliquées dans la préparation et exécution du budget. - Renforcement de capacités de l'organe charge des marchés publics (OCMP). - Mise en œuvre du Plan d'action pour des réformes de la gestion des finances publiques 2017 – 2021. Appui à la mise en œuvre du PND.
Hypothèses Renforcement du dialogue politique avec les autorités tchadiennes, ainsi que de la coordination avec les autres PTF (même les bailleurs non traditionnels) intervenant par appui budgétaire (Banque mondiale et Banque africaine de développement - BAD) et le FMI. Les risques de non-intervention incluent: - Le ralentissement de la dynamique des réformes dans les domaines des finances publiques et des politiques sectorielles couvertes par le projet, enclenchées dans le cadre du projet ACET 2, du contexte du double choc exogène et du dialogue avec les partenaires tchadiens; - une augmentation de l'instabilité macro-économique liée à la non maîtrise des chocs externes (climatique, maintien des cours du pétrole à un niveau durablement bas) et une déstabilisation des fondamentaux économiques : inflation, croissance en berne, dégradation		

des finances publiques et des comptes extérieurs;

- l'impossibilité de maintenir un niveau minimum d'investissements sociaux et économiques au profit de la population tchadienne;
- un renforcement de la situation de fragilité du pays, voire une déstabilisation du pays, une extension du risque sécuritaire avec un effet négatif sur la stabilité dans la sous-région;
- un échec dans la mise en œuvre de certains axes stratégiques du plan national de développement (PND) adopté récemment ainsi que dans son suivi et évaluation.

3. ENSEIGNEMENTS TIRES, COMPLEMENTARITE ET QUESTIONS TRANSVERSALES

3.1 Enseignements tirés

Le contrat de consolidation de l'État lancé en 2016 (ACET-2) a pris la relève du premier contrat de consolidation de l'État (ACET-1) de 2015 qui avait été lancé dans un contexte particulier visant à appuyer le pays dans l'atteinte du point d'achèvement PPTE, en coordination avec la Banque mondiale, l'AFD, la BAD et le FMI.

Le contrat de consolidation de l'État ACET-2 s'étale sur la période 2016-2018. Sa mise en œuvre se réalise dans un contexte de grande instabilité macro-économique. Les indicateurs portent sur des réformes essentielles en dans le domaine de la santé, nutrition, sécurité alimentaire ainsi qu'en matière de gestion des finances publiques.

Il convient de souligner que le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de ce programme se fait à trois niveaux:

- En organisant des réunions techniques périodiques avec les différents ministères sectoriels concernés et celui en charge des finances.
- Un comité de négociation regroupant toute les parties prenantes tchadiennes mais aussi les États membres.
- Des réunions de haut niveau entre la Chef de la délégation et les ministres concernés.

Toutes ces rencontres permettent de faire le point sur l'avancée des réformes liées aux indicateurs. Ces rencontres sont aussi l'occasion, pour les différentes parties prenantes, de comprendre et réaliser les enjeux multiples de l'appui budgétaire.

Les ministères sectoriels et le ministère en charge des finances publiques montrent clairement un problème de capacités des ressources humaines pour gérer l'ensemble des programmes d'appui des différents PTF.

L'ACET-2 a permis certaines avancées dans les réformes liées à l'atteinte des indicateurs et des critères d'éligibilité, notamment en matière de politique publique avec l'adoption du nouveau PND 2017-2021, d'amélioration de la gestion des finances publiques avec l'adoption du plan d'action 2017-2021 et de mise en œuvre des réformes dans les domaines de la santé et de la nutrition. Ainsi le dialogue politique avec le gouvernement autour de la nutrition a pu faire remonter son importance au cœur des soins de base, ainsi que finalement pousser le gouvernement à faire face aux énormes arriérés du secteur (central pharmaceutique d'achat).

Depuis 2015 la qualité de dialogue avec le MFB s'est améliorée, surtout dans les domaines techniques. Les cadres du ministère se sont familiarisés avec l'instrument d'appui budgétaire de l'UE et des autres PTF (entre 2005 et 2015 le Tchad n'était pas éligible aux appuis budgétaires) et ont été formés en conséquence. Cependant, ce dialogue avec les ministères concernés devrait être mieux structuré, tant aux niveaux technique que politique, ainsi que dans le cadre du dialogue avec les PTF. Par contre les réformes se font trop souvent de façon

ad hoc, dans un contexte d'urgence et se limitent pour l'instant souvent au strict respect des paramètres du programme FMI et des appuis budgétaires sans aller jusqu'aux changements structurels nécessaires. La poursuite des appuis budgétaires doit s'appesantir sur l'opérationnalisation et l'ancrage structurel des réformes. Le pilotage politique des réformes suivant les objectifs du plan d'action 2017 – 2021 doit être renforcé pour augmenter la coordination, la visibilité et la transparence.

3.2 Complémentarité, synergie et coordination des donateurs

Hormis les appuis budgétaires, les différents programmes par le biais desquels l'UE a appuyé la réforme de la gestion des finances publiques sont les suivants :

- **Le programme d'appui à la bonne gouvernance** (2012 – 2017, PIN 10^e FED), qui a pris fin en avril 2017. Il a apporté des appuis utiles aux régies financières et aux institutions de vérification externe qui disposent aujourd'hui des équipements, études et outils de gestion de qualité professionnelle. Les divers travaux de réhabilitation, notamment du centre de formation du MFB permettent d'envisager la mise en œuvre de formations continues diplômantes de type FOAD (formations ouvertes à distance). Le programme de formation a couvert presque toutes les thématiques de la GFP.
- **Le Programme d'appui au commerce et à l'intégration économique** (PACIE – Programme indicatif régional 10^e FED) et notamment ses volets sur les finances publiques et les réformes fiscal-douanières mis en œuvre à travers une convention de contribution par le pôle du PNUD à Dakar.

Le volet d'accompagnement de l'appui à la consolidation de l'État 2016-2018 a commencé en avril 2018. Il a pour objet la mobilisation d'une assistance technique principale au MFB ainsi qu'aux instances de contrôle externe, y compris la Cour des comptes²¹, et à la Commission finances de l'Assemblée nationale pour une durée de 36 mois.

La Banque mondiale a accordé également deux dons (80 000 000 USD fin 2016 et 65 000 000 USD en 2017) dans le cadre de son appui budgétaire, qui seront complétés par 65 000 000 USD si l'on ajoute les prévisions 2018. Ces appuis visent à renforcer le programme de réformes en matière de rationalisation de la dépense publique et d'amélioration de la qualité de la gestion des ressources de l'État. Un nouveau programme d'appui budgétaire est en préparation par la Banque mondiale, avec 4 piliers : améliorer la gestion des risques budgétaires et de la dette, sécuriser le secteur pétrolier, promouvoir la diversification de l'économie par le renforcement de la performance de certains secteurs clefs, et enfin améliorer la protection sociale pour les populations pauvres et vulnérables (réfugiés). La Banque mondiale prévoit également une assistance technique dans le domaine de la mobilisation des ressources, l'informatique, et la diversification des dépenses, qui commencera probablement au second semestre 2018, en plus d'un programme de soutien du système statistique public qui est d'ores et déjà en cours²².

Le 30 juin 2017, le Conseil d'administration du FMI a approuvé un accord triennal au titre de la Facilité élargie de crédit (FEC) en faveur du Tchad, d'un montant de 224 320 000 DTS (représentant environ 312 100 000 USD et 160 % de la quote-part du Tchad), pour accompagner la stratégie de stabilisation et de redressement du pays. Le 13 avril 2018 le

²¹ La Chambre des comptes de la Cour Suprême, a remplacé la Cour des comptes dans la 4^e République qui vient d'être promulguée.

²² Le montant total de l'AT devrait être de 35 000 000 USD.

conseil d'administration du FMI a approuvé la 2^e revue du programme soutenu par la FEC pour un montant de 51 000 000 000 FCFA. Le programme appuyé par la FEC a pour vocation d'aider le Tchad à rétablir la stabilité macroéconomique avec une croissance solide et inclusive. Il contribuera aussi aux initiatives régionales visant à rétablir et à préserver la stabilité extérieure de la CEMAC. L'assistance technique du FMI et d'AFRITAC Centre intervient régulièrement avec des missions d'appui²³.

La BAD a appuyé la gestion des finances publiques (notamment gestion de la dette, fiscalité, marchés publics), la mise en œuvre et le suivi/évaluation du plan national de développement (2013-2015) et l'élaboration de la «vision 2030, le Tchad que nous voulons», et enfin l'amélioration du climat des affaires à travers notamment l'alignement du droit commercial sur le droit OHADA (Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires) et CEMAC. La BAD a réalisé un appui budgétaire d'environ 65 000 000 USD²⁴ en 2017, avec un décaissement fin 2017.

L'assistance technique de la France auprès du Trésor, de la DGI et du ministère de l'économie et de la planification du développement (MEPD) est arrivée à son terme fin août 2017. Quelques appuis ponctuels en collaboration avec le PNUD dans le cadre du pôle de Dakar ont également été menés dans le domaine de la gouvernance et de la transparence. Il est prévu un appui de l'Agence française de développement (AFD) en début 2019, qui portera sur les systèmes d'information de gestion des finances publiques. En 2018, la France met en œuvre un appui budgétaire de 50 000 000 EUR (dont 40 000 000 EUR en forme de prêt). Deux décaissements de 40 000 000 EUR sous forme de prêt concessionnel et 10 000 000 EUR sous forme de subvention ont été réalisés en fin 2017.

Le PNUD fournit des appuis au MEPD dans les domaines de la planification stratégique et la gestion de l'aide extérieure. Il a appuyé l'élaboration du PND 2017-2021 ainsi que l'organisation de la table ronde de paris en septembre en 2017.

La coordination entre les principaux PTF s'exerce dans le cadre du Comité des partenaires techniques et financiers (CPTF) et notamment à travers son groupe de travail sur la macro-économie présidé par le FMI. Les réunions du groupe ont été réactivées dans le contexte de la préparation et du suivi des appuis budgétaires en 2015 ce qui avait permis d'aboutir à une matrice conjointe des paramètres de décaissement (Banque mondiale/BAD/UE). Malgré des réunions régulières, cette initiative de matrice conjointe n'a pas été poursuivie les années suivantes, ce qui reste en chantier aujourd'hui. Ceci fera l'objet d'un dialogue plus poussé entre les bailleurs actifs dans l'appui budgétaire présents au Tchad, y inclus entre leurs sièges respectifs, afin de revitaliser cette coordination et la rendre plus efficace vis-à-vis du dialogue avec les autorités. Une meilleure coordination des activités est aussi recherchée en ce qui concerne les secteurs sociaux de la sécurité alimentaire, de la santé et de la nutrition.

3.3 Questions transversales

L'appui budgétaire délivré dans le cadre de ce contrat d'appui à la consolidation de l'État est général et non ciblé. Il intervient néanmoins en appui à la mise en œuvre des plans et politiques du gouvernement du Tchad dans lesquels les questions transversales de genre, durabilité environnementale, et droits de l'homme sont intégrées. Ces mêmes questions sont

²³ En 2017, AFRITAC a effectué une mission d'appui à la comptabilité publique et la nouvelle nomenclature budgétaire de l'État, ainsi qu'une mission d'appui à l'amélioration des opérations fiscales et douanières.

²⁴ Soit 46 000 000 UC (Unités de compte).

suivies également au travers de l'évaluation des valeurs fondamentales. La désagrégation des statistiques par genre est un aspect important qui pourrait faire l'objet d'une attention particulière de l'appui complémentaire, particulièrement en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle, si elle n'est pas couverte par l'intervention d'autres partenaires.

4. DESCRIPTION DE L'ACTION

4.1 Objectifs/résultats

Ce programme s'inscrit dans le document «Vision 2030, le Tchad que nous voulons». De manière spécifique, il s'agit de : i) consolider les bases de la bonne gouvernance et de l'État de droit tout en renforçant la cohésion nationale et (ii) créer les conditions d'un développement durable. Il s'agit alors redynamiser les principales fonctions de prévision et de gestion de l'État tchadien, pour la mise en œuvre des politiques publiques, en particulier celles contribuant à la réduction de la malnutrition chronique, l'amélioration de la santé publique et la création d'emplois.

Ce programme s'inscrit dans le programme des Nations unies de développement durable à l'horizon 2030. Il contribue principalement à atteindre progressivement les cibles de l'ODD 16 «Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous». Il favorise aussi les progrès vers l'obtention de l'objectif 2 «Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable. Le pays bénéficiaire s'engage à travers des réformes en matière de la gestion des finances publiques, la nutrition et la santé publique».

L'objectif général du programme est de renforcer la résilience et le bien-être des populations, ainsi que de promouvoir la croissance durable et inclusive.

Les objectifs spécifiques sont les suivants:

- OS1 – Renforcer la gestion et la transparence des finances publiques, notamment l'efficacité et l'indépendance du contrôle externe.
- OS2 – Assurer l'accès des populations à des services de base dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la santé et de la nutrition, en ligne avec le plan national de développement 2017-2021.
- OS3 – Contribuer à la stabilité macro-économique, en promouvant la diversification économique et la création d'emploi.

Les principaux **résultats attendus** de cette intervention sont:

En relation à *l'objectif spécifique 1 - Renforcer la gestion et la transparence des finances publiques, notamment l'efficacité et l'indépendance du contrôle externe*

Résultats

- Création d'un espace fiscal adéquat par une meilleure mobilisation des recettes.
- Le contrôle des dépenses est amélioré.
- La crédibilité, la transparence et le contrôle budgétaires sont améliorés.
- La Chambre des comptes est opérationnelle.

En relation à l'**objectif spécifique 2** - Assurer l'accès à des populations à des services de base aux dans les domaines de la sécurité alimentaire de la santé et de la nutrition, en ligne avec le PND 2017-2021.

Résultats

- Le dispositif national de prévention et gestion des crises alimentaires et nutritionnelles est amélioré.
- La politique nationale en matière de nutrition est mieux connue de la population.
- L'affectation de ressources financières suffisantes pour une couverture minimale des services de base sociaux (notamment dans le domaine de la sécurité alimentaire de la santé et de la nutrition) est garantie, ainsi que son exécution.

En relation à l'**objectif spécifique 3** – Contribuer à la stabilité macro-économique, en promouvant la diversification économique et la création d'emploi

Résultats

- Le cadre légal et financier est renforcé et contribue au développement du secteur agricole et du commerce et à la création d'emploi (notamment des femmes).
- Une amélioration de la productivité agricole est assurée.

4.2 Principales activités

4.2.1 Appui budgétaire

Les activités principales comprendront:

- Le transfert d'un maximum de 50 000 000 EUR sur deux exercices budgétaires (2019 - 2020).
- Un dialogue continu entre le gouvernement et les partenaires techniques et financiers sur le programme de réformes en matière de gestion des finances publiques, en mettant plus particulièrement l'accent sur les domaines visés par les objectifs spécifiques du programme.
- Un dialogue sur le suivi des politiques de développement, et plus particulièrement de la mise en œuvre du PND 2017-21 et ses aspects liés au financement des secteurs sociaux de la sécurité alimentaire, de la santé et de la nutrition.
- Un suivi et dialogue réguliers sur les progrès des réformes appuyées par le programme, notamment les quatre critères d'éligibilité pour l'appui budgétaire, les indicateurs de résultat en annexe du document d'action et les indicateurs des tranches variables. Les réformes en matière de gestion des finances publiques viseront notamment la mise en place du concept «collecter plus et dépenser mieux» avec le renforcement de la mobilisation des ressources internes et l'élargissement de l'assiette fiscale, l'efficacité de la dépense publique et le renforcement de la transparence budgétaire, y compris un suivi particulier du contrôle externe.
- Le dialogue avec les ministères compétents aura aussi pour cadre les objectifs liés aux appuis sectoriels.

4.2.2 Appui complémentaire

L'appui complémentaire visera à appuyer les principaux axes de réforme tels qu'ils ressortiront du plan d'action triennal 2017-2021, pour la mise en œuvre de la stratégie de modernisation des finances publiques, éventuellement en lien avec les thèmes centraux du programme, la sécurité alimentaire, la santé publique et la création d'emplois.

L'appui complémentaire visera également à répondre de manière plus globale à un ensemble de défis qui concernent:

- Le pilotage et le suivi/évaluation de la réforme de la gestion des finances publiques.
- La réforme fiscale et douanière visant à renforcer le niveau de collecte des impôts, tout en respectant la transparence dans la relation entre le contribuable et l'administration.
- La préparation et l'exécution budgétaire (amélioration de la prévision, planification et budgétisation des politiques publiques, fiabilisation de la chaîne de la dépense, renforcement de l'information budgétaire transmise à l'assemblée nationale, du rapportage sur l'exécution budgétaire et de l'information mise à la disposition des citoyens).
- Le renforcement des capacités de l'appareil statistique en appui à la stratégie nationale des statistiques.
- Les capacités de réaction de l'administration face aux chocs exogènes.
- Le renforcement des contrôles externes (notamment de l'Assemblée nationale et de la nouvelle Chambre des comptes).
- L'amélioration du climat des affaires.
- Un appui à la réalisation des réformes dans le domaine de la santé publique.

Cet appui s'effectuera à travers une assistance technique résidente et une réserve visant à effectuer des études, expertises et formations.

4.3 Logique d'intervention

La logique d'intervention du programme repose sur le triptyque « Transfert financier direct - Dialogue politique et sur les politiques - Appuis techniques ». Le programme s'appuie sur un dialogue politique, sur les politique et technique tant au niveau du gouvernement que des administrations et autres organes et corps de contrôle, en étroite concertation avec les autres partenaires techniques et financiers, notamment la Banque mondiale, la Banque africaine de développement (BAD), le Fonds monétaire international (FMI) et la France, pour le suivi régulier des réformes engagées, en particulier dans le domaine de la gestion des finances publiques mais également dans les secteurs de la sécurité alimentaire, de la santé publique, de la nutrition et du commerce et de l'emploi privé. Une convergence des paramètres de décaissement de l'appui budgétaire avec les autres partenaires sera recherchée.

Dans cette optique, la délégation de l'UE au Tchad poursuivra, lors de la mise en œuvre de l'ACET III, les efforts déjà entrepris pour arriver à la définition d'une matrice d'indicateurs conjointe de l'ensemble des bailleurs faisant de l'appui budgétaire au Tchad, ceci dans le but d'avoir un effet de levier plus important sur les réformes essentielles attendues du gouvernement tchadien, notamment dans le domaine de la gouvernance des finances publiques. Dans le cadre de la restructuration et du renforcement du rôle du Comité des partenaires techniques et financiers du Tchad et de ses groupes thématiques, la délégation de l'UE s'est positionnée pour prendre la vice-présidence du groupe thématique « Macroéconomie et finances publiques » (et la présidence à terme). Ceci devrait permettre d'influer de manière

plus conséquente, sur les débats autour des fondamentaux de l'appui budgétaire tel que l'UE les définit.

Les résultats attendus s'inscrivent dans cette logique, et sont décrits dans l'annexe « Liste indicative des indicateurs de résultats » ci-dessous.

Les appuis techniques seront fournis à travers l'appui complémentaire prévu dans cette action, mais aussi l'appui institutionnel du programme d'appui à l'intégration économique de la zone CEMAC financé sur le 11^e programme indicatif régional (PIR), le programme de sécurité alimentaire et nutrition (SAN) financé sur le PIN 11^e FED et d'autres futures actions éventuelles du plan d'investissement extérieur (EIP) de l'UE.

5. MISE EN ŒUVRE

5.1 Convention de financement

Pour mettre en œuvre la présente action, il est envisagé de conclure une convention de financement avec le pays partenaire.

5.2 Période indicative de mise en œuvre

La période indicative de mise en œuvre opérationnelle de la présente action, au cours de laquelle les activités décrites à la section 4.2 seront menées et les contrats et accords correspondants seront mis en œuvre est de **60** mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la convention de financement.

La prolongation de la période de mise en œuvre peut être approuvée par l'ordonnateur compétent de la Commission, qui modifiera la présente décision et les contrats et accords concernés; les modifications apportées à la présente décision constituent des modifications non substantielles au sens de l'article 9, paragraphe 4 du règlement (UE) 2015/322.

5.3 Mise en œuvre de la composante relative à l'appui budgétaire

5.3.1 Motivation des montants alloués à l'appui budgétaire

Le montant alloué est de 50 000 000 EUR au titre de l'appui budgétaire et de 4 000 000 EUR au titre de l'appui complémentaire. Ce montant repose sur l'identification d'un besoin de financement du PND par l'État, qui traverse une crise financière et économique depuis 2014 et également de poursuite des réformes engagées dans le cadre du précédent appui budgétaire dans les domaines du système de gestion de finances publiques, de la sécurité alimentaire, de la santé publique, de la nutrition et de la création d'emplois. Ceci vient entre autres compléter les appuis des autres partenaires.

5.3.2 Critères de décaissement de l'appui budgétaire

a) Les conditions générales de décaissement de toutes les tranches sont les suivantes:

- Progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de la politique publique de développement. Il s'agit du PND 2017-2021 et du maintien de la crédibilité et de la pertinence de cette politique, notamment en lien avec l'effectivité des allocations et exécutions budgétaires dans les secteurs sociaux: sécurité alimentaire, santé publique et nutrition.
- Mise en œuvre d'une politique macroéconomique crédible axée sur la stabilité.

- Progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de la Stratégie de modernisation des finances publiques ainsi que de son plan d'action 2017-2021.
- Progrès satisfaisants en ce qui concerne la mise à la disposition du public, en temps utile, d'informations budgétaires exhaustives et fiables.

b) Les conditions particulières de décaissement susceptibles d'être appliquées aux tranches variables couvrent les domaines suivants (*liste indicative*):

- 1) Appui à la mise en œuvre du concept «collecter plus, dépenser mieux» en matière de gestion des finances publiques (réformes fiscales, mobilisation des ressources internes - taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et qualité de la dépense – Gestion de la solde, contrôle externe et transparence budgétaire).
- 2) Focus sur les dépenses prioritaires qui ont un impact sur la réduction de la pauvreté (allocation et exécution budgétaire).
- 3) Appui à la mise en œuvre de politiques de sécurité alimentaire, de santé publique et de nutrition entraînant la mobilisation de ressources budgétaires.
- 4) Appui à la diversification et au secteur privé.

Les cibles et indicateurs de performance retenus pour les décaissements seront applicables pendant toute la durée du programme. Cependant, dans des circonstances dûment justifiées, une demande de modification des cibles et indicateurs pourra être présentée par l'ordonnateur national à la Commission. Les modifications convenues pourront être autorisées par un avenant entre les deux parties.

En cas de dégradation sensible des valeurs fondamentales, les décaissements au titre de l'appui budgétaire peuvent être officiellement suspendus, temporairement suspendus, réduits ou annulés, conformément aux dispositions pertinentes de la convention de financement.

5.3.3 Modalités de l'appui budgétaire

L'appui budgétaire est fourni sous la forme d'un appui budgétaire direct non ciblé au Trésor public. L'opération de crédit des virements en euros décaissés en franc CFA sera exécutée aux taux de change applicables, conformément aux dispositions pertinentes de la convention de financement.

Il est prévu deux décaissements, un premier en 2019 et un second en 2020. Les décaissements de 2019 et 2020 consisteront chacun en une tranche fixe et variable.

Tranches et calendrier indicatif de décaissement

Exercice fiscal	2019				2020				EUR
Type de tranche	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	Total
Tranche de base	-	-	15 000 000	-	-	-	14 500 000	-	29 500 000
Tranche variable	-	-	10 000 000	-	-	-	10 500 000	-	20 500 000
Total	-	-	25 000 000	-	-	-	25 000 000	-	50 000 000

5.4 Modalités de mise en œuvre pour l'appui complémentaire d'un appui budgétaire

Tant en gestion indirecte qu'en gestion directe, la Commission et le ou les partenaires en gestion indirecte veilleront au respect des règles et procédures appropriées de l'UE pour l'octroi de financements à des tiers, y compris les procédures de recours, le cas échéant, et à la conformité de l'action aux mesures restrictives²⁵ affectant les pays de mise en œuvre concernés.

5.4.1 Gestion indirecte avec le pays partenaire

Une partie de la présente action ayant pour objectif de redynamiser les principales fonctions de gestion et prévision de l'État tchadien peut être mise en œuvre en gestion indirecte avec la République du Tchad conformément aux modalités suivantes.

Le pays partenaire agit en tant que pouvoir adjudicateur dans le cadre des procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions. La Commission procède à un contrôle ex ante de toutes les procédures de passation de marchés sauf lorsque des devis-programmes sont concernés, en vertu desquels la Commission exerce un contrôle ex ante pour les marchés dont le montant est supérieur à 100 000 EUR (ou inférieur, en fonction de l'évaluation des risques) et peut exercer un contrôle ex post pour les marchés dont le montant est inférieur à ce montant. La Commission procède à un contrôle ex ante des procédures d'octroi des subventions pour tous les contrats de subvention.

Les paiements sont exécutés par la Commission sauf lorsque des devis-programmes sont concernés, en vertu desquels les paiements sont exécutés par le pays partenaire pour les frais de fonctionnement ordinaires, les marchés en régie et les contrats dont le montant est inférieur à 300 000 EUR pour les marchés et pour les subventions.

La contribution financière couvre partiellement pour un montant de 1 000 000 EUR les coûts de fonctionnement ordinaires découlant des devis-programmes.

5.4.2 Passage du mode de gestion indirecte au mode de gestion directe en raison de circonstances exceptionnelles

La passation de marchés en gestion directe est l'option privilégiée pour remplacer la mise en œuvre privilégiée de gestion indirecte par le pays partenaire.

Objet en termes génériques, si possible	Type (travaux, fournitures, services)	Nombre indicatif de contrats	Trimestre indicatif pour le lancement de la procédure
Missions expertise court terme, formations	Services	2	T4/2019

²⁵ Les mesures restrictives de l'UE prévoient l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, entités non étatiques, personnes physiques ou morales et groupes. Elles sont publiées sur internet à l'adresse suivante : http://eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf

5.5 Champ d'application de l'éligibilité géographique pour les marchés et les subventions

L'éligibilité géographique au regard du lieu d'établissement pour la participation aux procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions et au regard de l'origine des fournitures achetées, telle qu'elle est établie dans l'acte de base et énoncée dans les documents contractuels pertinents, est applicable.

L'ordonnateur compétent de la Commission peut étendre l'éligibilité géographique conformément à l'article 22, paragraphe 1, point b), de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-UE en cas d'urgence ou d'indisponibilité de produits et services sur les marchés des pays concernés, ou dans d'autres cas dûment justifiés si l'application des règles d'éligibilité risque de rendre la réalisation de la présente action impossible ou excessivement difficile.

5.6 Budget indicatif

	Contribution de l'UE (en EUR)
5.3 - Gestion directe - Appui budgétaire - Contrat d'appui à la consolidation de l'État	50 000 000
5.4.2 Gestion indirecte avec le pays partenaire	3 400 000
5.9 - Évaluation, 5.10 - Audit	75 000
5.11 - Communication et visibilité	125 000
Imprévus	400 000
Total	54 000 000

5.7 Structure organisationnelle et responsabilités

Pour assurer une cohérence et une coordination entre les différentes thématiques du programme, et avec des programmes similaires des autres PTF, la structure organisationnelle suivante a été développée.

Le chef de file des discussions relatives aux appuis budgétaires et de leur mise en œuvre est le MFB, qui a la charge d'assurer le financement des opérations financières de l'État et leur suivi.

Pour les questions sectorielles en relation avec la sécurité alimentaire, la santé publique et la création d'emplois, le MFB, en tant que chef de file, s'assurera de fournir ou obtenir et présenter les informations nécessaires pour l'analyse reprise au point (i) - Rendre plus dynamique les principales fonctions de l'administration publique (prospective, planification, programmation-budgétisation, statistiques, suivi-évaluation, mobilisation des ressources, renforcement de la qualité de la dépense, contrôle externe de la gestion des finances publiques, etc. - ci-dessous). Le Comité de négociation mis en place par le MFB en 2016 sera l'organe de coordination du suivi technique. Une mission d'assistance technique placée au MFB appuie la mise en œuvre de l'ensemble des activités du programme. Cette assistance technique sera fournie au MFB, en appui de la mise en œuvre du plan d'action 2017-2021 pour les réformes dans la Stratégie de modernisation des finances publiques, à la Chambre des comptes et à l'Assemblée nationale. L'assistance technique interviendra également au

ministère en charge de la promotion du secteur privé, auprès des institutions sous tutelles chargées de la sécurité alimentaire et de la promotion du secteur privé (Agence nationale des investissements et des exportations, Chambre de commerce), ainsi que le ministère de la santé publique. Le marché de service pourra être lancé avec clause suspensive.

La délégation de l'UE en République du Tchad assure le contact permanent et les discussions avec l'ensemble de ses partenaires nationaux, en étroite collaboration avec les autres PTF concernés par les appuis budgétaires et la gestion des finances publiques, notamment la Banque mondiale, la BAD, la France et le FMI (cf. §4.3 sur le sujet).

Sur la base des conditions de décaissement stipulées dans la convention de financement, l'ordonnateur national du FED adressera à la délégation de l'Union européenne en République du Tchad des demandes de décaissement de chaque tranche selon le calendrier indiqué, comprenant:

- (i) une analyse approfondie et détaillée du degré de réalisation des conditions pour le décaissement, en y annexant toutes les pièces justificatives nécessaires;
- (ii) un formulaire d'identification financière dûment signé en vue de faciliter le paiement correspondant.

Le dossier est transmis à la délégation de l'UE en République du Tchad, laquelle en assure l'évaluation et transmet ses éléments d'analyse au siège de la Commission européenne à Bruxelles, qui statue en dernière instance.

5.8 Suivi des résultats et rapports

Le suivi technique et financier de la mise en œuvre de la présente action est un processus continu et fait partie intégrante des responsabilités du partenaire de mise en œuvre. À cette fin, le partenaire de mise en œuvre doit établir un système de suivi interne, technique et financier permanent pour l'action et élaborer régulièrement des rapports d'avancement (au moins une fois par an) et des rapports finaux. Chaque rapport rendra compte avec précision de la mise en œuvre de l'action, des difficultés rencontrées, des changements mis en place, ainsi que des résultats obtenus (réalisations et effets directs), mesurés par rapport aux indicateurs correspondants, en utilisant comme référence la liste d'indicateurs de résultat. Le rapport sera présenté de manière à permettre le suivi des moyens envisagés et employés et des modalités budgétaires de l'action. Le rapport final, narratif et financier, couvrira toute la période de mise en œuvre de l'action.

La Commission peut effectuer d'autres visites de suivi du projet, par l'intermédiaire de son propre personnel et de consultants indépendants directement recrutés par la Commission pour réaliser des contrôles de suivi indépendants (ou recrutés par l'agent compétent engagé par la Commission pour mettre en œuvre ces contrôles).

5.9 Évaluation

Eu égard à la nature de l'action, il sera procédé à une évaluation finale de la présente action ou ses composantes par l'intermédiaire de consultants indépendants.

L'évaluation finale sera réalisée à des fins de responsabilisation et d'apprentissage à divers niveaux (y compris la révision des politiques), en tenant compte en particulier du fait que la composante accompagnement aura un rôle important vis-à-vis la mise en œuvre du plan d'action 2017 – 2021 et qu'il est important d'en tirer des leçons pour l'avenir.

La Commission informera le partenaire de mise en œuvre au moins deux (2) mois avant les dates envisagées pour les missions d'évaluation. Le partenaire de mise en œuvre collaborera de manière efficace et effective avec les experts en charge de l'évaluation, notamment en leur fournissant l'ensemble des informations et documents nécessaires et en leur assurant l'accès aux locaux et activités du projet.

Les rapports d'évaluation seront communiqués au pays partenaire et aux autres parties prenantes clés. Le partenaire de mise en œuvre et la Commission analyseront les conclusions et les recommandations des évaluations et décideront d'un commun accord, le cas échéant en accord avec le pays partenaire, des actions de suivi à mener et de toute adaptation nécessaire et notamment, s'il y a lieu, de la réorientation du projet.

À titre indicatif, il sera conclu un marché de services d'évaluation au titre d'un contrat-cadre en 2021 ou 2022.

5.10 Audit

Sans préjudice des obligations applicables aux marchés conclus pour la mise en œuvre de la présente action, la Commission peut, sur la base d'une évaluation des risques, commander des audits indépendants ou des missions de vérification des dépenses pour un ou plusieurs contrats ou conventions.

À titre indicatif, il sera conclu un marché de services d'audit au titre d'un contrat-cadre en 2021 ou 2022.

5.11 Communication et visibilité

La communication et la visibilité de l'UE constituent des obligations légales pour toutes les actions extérieures financées par l'UE.

Pour la présente action, il y a lieu de prévoir des mesures de communication et de visibilité qui seront établies, au début de la mise en œuvre, sur la base d'un plan d'action spécifique dans ce domaine et financées sur le budget indiqué à la section 5.6 ci-dessus.

En ce qui concerne les obligations légales en matière de communication et de visibilité, les mesures seront mises en œuvre par la Commission, le pays partenaire, les contractants, les bénéficiaires de subvention et/ou les entités en charge. Des obligations contractuelles adaptées seront respectivement prévues dans la convention de financement, les marchés, les contrats de subvention et les conventions de délégation.

Le plan de communication et de visibilité de l'action ainsi que les obligations contractuelles adaptées seront établis sur la base du manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'Union européenne.

6. CONDITIONS PREALABLES

S.O.

Appendice – Cadre de performance du SRBC

Logique d'intervention	Indicateurs	Lignes de base (y.c année de référence)	Cibles (y.c année de référence)	Sources et moyens de vérification
OBJECTIF GENERAL - IMPACT				
Renforcer la résilience et le bien-être des populations, ainsi que de promouvoir la croissance durable et inclusive	Taux de croissance annuelle du PIB, à prix constants	-3 % (estimation) en 2017 (FMI)	+ 2.6 % en 2018, +3.1% en 2019 (FMI)	<i>rapports du FMI, INSEED</i>
	Taux de pauvreté	<i>À définir</i>	<i>À définir</i>	
	Taux de prévalence de la malnutrition aigüe – désagrégé par sexe si disponible	Global: 13,9% M: 15,4% F: 12,4% SMART 2017	<i>À définir</i>	<i>SMART 2020 et, si disponible EDS-MICS 2020</i>
	Taux de prévalence du retard de croissance - désagrégé par sexe si disponible	<i>Global: 32,4% [31,2-33,7] SMART 2017, pas encore disponible désagrégé par genre</i>	<i>À définir</i>	<i>SMART 2020 et, si disponible EDS-MICS 2020</i>

Logique d'intervention	Indicateurs	Lignes de base (y.c année de référence)	Cibles (y.c année de référence)	Sources et moyens de vérification
OBJECTIFS SPECIFIQUES – EFFECTS DIRECTS				
<i>OS1 – Renforcer la gestion et la transparence des finances publiques, notamment l'efficacité et l'indépendance du contrôle externe</i>	Indice sur le budget ouvert	2 % (en 2017)	À définir	<i>enquête annuelle IBP</i> https://www.internationalbudget.org/
<i>OS 2 - Assurer l'accès des populations à des services de base dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la santé et de la nutrition, en ligne avec le Plan National de Développement 2017-2021</i>	Ante natal care #4	19,67% [Données Ministère Santé – Aout 2017]	75% d'ici 2020 [Plan National de Développement Sanitaire – PNDS 3 2017-2020]	Ministère de la santé Publique
	Indicateur sécurité alimentaire	À définir	À définir	
<i>OS3 – Contribuer à la stabilité macro-économique, en promouvant la diversification économique et la création d'emploi</i>	Note globale du climat des affaires	DB distance to Frontier = 38.30% (180 upon 190 ranked countries)	À définir	<i>WB Doing Business</i> http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/chad

Logique d'intervention	Indicateurs	Lignes de base (y.c année de référence)	Cibles (y.c année de référence)	Sources et moyens de vérification
PRODUITS INDUITS				
PI.1 Création d'un espace fiscal adéquat par une meilleure mobilisation des recettes et un meilleur contrôle des dépenses.	Ressources TVA par rapport aux recettes domestiques	15,61% en 2017	14,98% en 2018	Cadrage d'exécution budgétaire fin 2017 LFI 2018
	Taux de mobilisation des ressources internes non-pétrolières (R/PIB)	8,42% en 2017	8,00% en 2018	Cadrage d'exécution budgétaire fin 2017 LFI 2018
	Taux d'exécution des dépenses budgétaires	16.26% en 2016 (selon le CID) Pour 2017 97% par rapport à la LFI 2017 94% par rapport à la LFR 2017	cibles indicateurs PEFA	Cadrage d'exécution budgétaire fin 2017 LFI 2018

Logique d'intervention	Indicateurs	Lignes de base (y.c année de référence)	Cibles (y.c année de référence)	Sources et moyens de vérification
PI.2 La crédibilité budgétaire est améliorée	Disponibilité des annexes au projet de loi de finances conformes aux exigences de la LOLF sur les grands postes de dépense, sur la gestion prévisionnelle et sur la prévision à moyen terme	La documentation budgétaire inclut deux éléments d'information de base (déficit public et budget exercice en cours) et deux éléments d'information supplémentaires (financement du déficit et hypothèses macroéconomiques).	<i>Toutes les annexes prévues dans les articles 51 et 52 de la LOLF</i>	<i>Ministère des Finances et du Budget</i>
PI.3 La transparence et le contrôle budgétaires sont améliorés	La Chambre des Comptes est opérationnelle	décaissement = 5% du budget adopté en 2017 pour l'ex Cdc	à définir, en valeur et en % de décaissement	- <i>LdF 2018</i> - <i>preuve de décaissement du TP</i>

Logique d'intervention	Indicateurs	Lignes de base (y.c année de référence)	Cibles (y.c année de référence)	Sources et moyens de vérification
	Le respect du cycle budgétaire et l'information du Parlement	<i>À définir</i>	<i>À définir</i>	
	Disponibilité de l'information budgétaire au public	budget citoyen disponible en 2016, pas disponible en 2017	budget citoyen disponible pendant le programme	
PI.4. Dans le cadre de la mise en œuvre du PND, l'affectation de ressources financières conséquentes pour assurer l'accès à des services de base sociaux dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la santé publique et de la nutrition est assurée et ces ressources affectées sont exécutées	Niveau de dépenses en matière de sécurité alimentaire, de santé et de nutrition et niveau d'exécution	<i>À définir</i>	<i>À définir</i>	- LdF 2018 - preuve de décaissement du TP

Logique d'intervention	Indicateurs	Lignes de base (y.c année de référence)	Cibles (y.c année de référence)	Sources et moyens de vérification
PI.5 Le dispositif national de prévention et gestion des crises alimentaires et nutritionnelles est amélioré	Réforme de l'ONASA et apurement de ses dettes	plan d'apurement validé pour les années 2018 à 2020	- réforme des statuts de l'ONASA plan d'apurement respecté pour l'année 2019	- <i>arrêté officiel portant la réforme du statut de l'ONASA</i> - <i>LdF 2018</i> - <i>rapport d'audit validé</i> - <i>preuve de décaissement du TP</i>
	L'existence d'une stratégie de communication en matière de nutrition	pas de politique dans le domaine	adoption de la stratégie de communication de la PNNA ²⁶	<i>arrêté ministériel</i>
PI.6 Une amélioration de la productivité agricole est assurée par une augmentation du budget alloué à la recherche agricole	Réalisation du plan annuel d'activités d'ITRAD (semences améliorées)	- Il n'y a plus de plan opérationnel de l'ITRAD. - capacités des acteurs en matière de production de semences de base ; capacités de formation des agents/paysans en technique de production (moyenne 2015-17)	- plan opérationnel ITRAD 2020 adopté en conseil d'administration - augmentation des capacités respectives.	- <i>procès-verbal des réunions du Conseil d'Administration ITRAD</i> - <i>rapports de la DSP²⁷ certifiant les objectifs de production</i> - <i>rapports d'exécution des formations</i>
	Allocation budgétaire pour ITRAD	budget 2017 adopté et taux de décaissement en 2018	à définir pour l'année 2019	- <i>LdF 2018</i> - <i>preuve de décaissement du TP</i>

²⁶ Politique nationale de nutrition et d'alimentation.
²⁷ Direction des semences et des plantes.

Logique d'intervention	Indicateurs	Lignes de base (y.c année de référence)	Cibles (y.c année de référence)	Sources et moyens de vérification
PI.7 Développement du commerce, du secteur privé et de l'emploi privé	Création et opérationnalisation de l'Agence Tchadienne de Normalisation (ATNOR)	l'ATNOR n'existe pas	- création de l'ATNOR - allocation budgétaire de l'ATNOR	- <i>arrêté ministériel ou présidentiel</i> - <i>LdF 2019</i> - <i>preuve de décaissement du TP</i>
	Statut de CEFT	La CEFT ²⁸ ne dispose pas de personnalité juridique ni de budget propre	- la CEFT est opérationnel - budget de fonctionnement alloué à la CEFT	- <i>LdF 2019</i> - <i>preuve de décaissement du TP</i>

²⁸

CEFT = Chambre de l'entrepreneuriat féminin du Tchad.