



FR

Cette action est financée par l'Union européenne

**ANNEXE**

de la décision de la Commission relative à une mesure individuelle en faveur de la République du Tchad à financer sur le 11<sup>e</sup> Fonds européen de développement  
Document d'action: Programme d'appui à la consolidation de l'État au Tchad (ACET) – Phase 2

<b>1. Intitulé/acte de base/numéro CRIS</b>	Programme d'appui à la consolidation de l'État au Tchad (ACET) - Phase 2 Numéro CRIS: TD/FED/039-310 financé par le 11 <sup>e</sup> Fonds européen de développement (FED)			
<b>2. Zone bénéficiaire de l'action/localisation</b>	République du Tchad. L'action sera menée au niveau national			
<b>3. Document de programmation</b>	Tchad - Programme indicatif national du 11 <sup>e</sup> FED (2014-2020)			
<b>4. Secteur de concentration/domaine thématique</b>	Sécurité alimentaire, nutrition et développement rural (appui budgétaire) + consolidation de l'état de droit (appui complémentaire)	Aide publique au développement: oui		
<b>5. Montants concernés</b>	Coût total estimé: 88 000 000 EUR Montant total de la contribution du FED: 88 000 000 EUR dont 80 000 000 EUR au titre de l'appui budgétaire et 8 000 000 EUR au titre de l'appui complémentaire.			
<b>6. Modalité(s) d'aide et modalité(s) de mise en œuvre</b>	Appui budgétaire Gestion directe – appui budgétaire: contrat d'appui à la consolidation de l'État  Gestion indirecte avec la République du Tchad: appuis complémentaires, marchés de services, devis-programmes			
<b>7. a) Code(s) CAD</b>	51010			
<b>b) Principal canal de distribution</b>	12000 Gouvernement bénéficiaire			
<b>8. Marqueurs (issus du formulaire CRIS CAD)</b>	<b>Objectif stratégique général</b>	<b>Non ciblé</b>	<b>Objectif important</b>	<b>Objectif principal</b>
	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"/>
	<b>Marqueurs de Rio</b>	<b>Non ciblé</b>	<b>Objectif important</b>	<b>Objectif principal</b>
	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"/>
<b>9. Programmes phares thématiques «Biens publics mondiaux et défis qui les accompagnent»</b>	s/o			
<b>10. ODDs</b>	<b>ODD principal:</b> ODD16 (Paix, Justice et institutions efficaces) <b>ODD secondaire:</b> 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 l'État islamique en Afrique de l'Ouest (EIAO, ex Boko Haram) et l'engagement militaire du Tchad dans la sous-région. Dans ce contexte, un premier programme d'appui à la consolidation de l'État 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), dans le cadre d'une démarche conjointe de la Banque mondiale (BM), Banque africaine de développement (BAD) et Union européenne (UE). La persistance et l'aggravation de ces facteurs a entraîné le gel des investissements et l'accumulation d'arriérés de paiements, qui créent un cercle vicieux impactant gravement la croissance économique par une baisse des recettes qui réduit considérablement les marges financières de l'État et ses capacités, déjà limitées avant cette crise, à fournir les services de base économiques et sociaux à ses populations.

La situation de celles-ci est critique avec 2,6 millions de personnes en insécurité alimentaire globale (20% de la population) dont 1 million se trouvent dans une situation de crise (8,3%), et près de 500 000 personnes déplacées<sup>1</sup>. La malnutrition chronique est un phénomène structurel et un frein majeur au développement du Tchad. Les pertes économiques dues à la sous-nutrition au Tchad sont estimées à 9.5% du PIB par an<sup>2</sup>.

Dans ce contexte, il convient d'appuyer le gouvernement du Tchad dans la poursuite et la dynamisation de la réforme des finances publiques engagée, dans la mise en œuvre de ses politiques et plans de développement, dans la fourniture des services de base économiques et

<sup>1</sup> Statistiques générales UNHCR 31/12/2015.

<sup>2</sup> Etude sur le coût de la faim, Tchad, 2015.

sociaux à sa population - en particulier pour lutter contre une malnutrition chronique qui hypothèque son développement futur, et dans la promotion de la paix sociale. Un 2<sup>e</sup> programme d'appui à la consolidation de l'État, d'une durée de trois ans, apparaît comme la forme la plus adéquate, complémentaire à un appui-projet pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, synergique des interventions en matière de gouvernance pour la consolidation de l'état de droit, et permettant également d'approfondir le dialogue entre l'État et ses partenaires autour des processus de développement.

Un appui complémentaire de quatre ans est prévu dans les domaines prioritaires de la gestion des finances publiques et des statistiques, appui générique qui bénéficiera aussi à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Cette dernière fera l'objet d'un appui institutionnel spécifique sous un programme dédié et synchrone.

## **1 CONTEXTE**

### **1.1 Contexte national**

Le Tchad est affecté par de multiples facteurs de fragilité:

- Instabilité politique

Le calendrier initial du cycle électoral 2014-2016, lancé en mars 2013, avec la tenue d'élections locales pour l'ensemble des collectivités communales, départementales, régionales, législatives et présidentielles prévues respectivement en 2014, 2015 et 2016, n'a pas pu être respecté. Malgré l'impulsion politique, la mise en place du cadre institutionnel des élections s'est avérée lente, marquée par des divergences entre majorité et opposition au sein de celle-ci. L'élection présidentielle a été organisée le 10 avril 2016 et le résultat du scrutin a été contesté par l'opposition politique. Le calendrier est très serré pour tenir les élections législatives en 2016 tandis qu'aucune date n'est avancée à ce jour pour les élections locales.

Cette situation contribue à des tensions politiques, amplifiées par les conséquences des difficultés budgétaires actuelles du pays telles que retards de paiement des salaires et pensions et diminution de l'offre des services de base.

- Situation sécuritaire

Malgré une situation interne relativement stable depuis 2009, le Tchad est exposé à presque toutes ses frontières à des zones de conflit et/ou foyers d'insécurité. Après la période de forte instabilité en République centrafricaine (RCA), c'est actuellement le groupe Boko Haram qui se manifeste à travers des agressions très violentes et de plus en plus fréquentes et des attaques terroristes dans les pays voisins du Nord Nigeria, dont le Tchad, où la capitale a été la cible d'un double attentat meurtrier à la mi-juin. De nombreuses mesures de sécurité ont été mises en place par les forces de l'ordre à travers le pays (fouilles des véhicules et vérification des identités des usagers de la route régulières, perquisitions diurnes comme nocturnes à domicile à la recherche des armes et des éléments de Boko Haram, mesures d'interdiction pour limiter la circulation des éléments de Boko Haram et anéantir les réseaux de trafic d'armes et munitions établis sur le territoire). L'État d'urgence décrété en novembre 2015 dans la région du Lac a été reconduit en avril 2016 pour six mois. Dix personnes jugées coupables du double attentat de N'Djamena à l'issue d'un procès expéditif ont été exécutées en octobre 2015. Malgré l'annonce du Tchad en 2014 de l'abolition de la peine de mort, l'Assemblée

nationale a voté au cours d'une session extraordinaire en août 2015 un projet de loi portant répression des actes de terrorisme qui prévoit la peine de mort pour les auteurs desdits actes. Les Nations unies ainsi que la Délégation de l'UE au Tchad ont, à travers des communiqués de presse, exprimés leurs inquiétudes par rapport à ces développements.

La situation en Libye est également extrêmement préoccupante avec la présence des milliers de combattants de l'État islamique. Beaucoup de combattants de l'État islamique ont fui les offensives des forces gouvernementales et des alliés en Syrie et en Irak pour trouver refuge en Libye.

Le Tchad s'est engagé militairement contre Boko Haram en janvier 2015. Dans le cadre des accords bilatéraux avec le Tchad, les militaires tchadiens ont été déployés au Cameroun en janvier 2015 et au Niger en 2016 pour lutter contre les éléments de Boko Haram.

Cet engagement militaire important pèse de façon significative sur les budgets des États. La mobilisation des forces de défense et de sécurité sur plusieurs zones d'opérations a conduit le gouvernement à prévoir l'augmentation de leur effectif par le recrutement de 15.000 agents pour l'année budgétaire 2016 (dont 3.500 recrues pour le secteur 3 de la force multinationale et 2 000 recrues pour des opérations au Niger). La mise en place d'une force multinationale basée à N'Djamena et liée à l'Union africaine est en cours. Le gouvernement a déployé un contingent lourdement équipé dans la région du Lac qui constitue le secteur N°3 de la Force mixte multinationale contre Boko Haram. Les forces de sécurité intérieure du pays sont également mobilisées dans cette lutte, à des fins de prévention et de protection des populations sur le territoire national, mais aussi d'affaiblissement des réseaux logistiques et de recrutement du groupe.

Les déplacements importants de populations observés depuis 2012 notamment à partir de la Libye, RCA, Nigeria, Soudan, se sont exacerbés depuis décembre 2013 avec la crise politico-sécuritaire en RCA et les attaques de Boko Haram au Nigeria et Nord Cameroun, ainsi que dans la région du Lac Tchad. A ce jour le Tchad compte quelques 480 000 personnes déplacées. Plus que l'afflux de réfugiés/retournés dans la région du Lac, c'est l'insécurité qui restreint les activités agricoles, la limitation des activités de pêche sur le Lac. Cette même insécurité a contribué à geler les échanges commerciaux entre le Tchad et le Nigeria, débouchant sur une forte augmentation du prix des denrées alimentaires qui sont sources d'une aggravation importante de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition dans la zone.

- Faible développement humain

Traditionnellement agricole (coton, bétail et gomme arabique), le Tchad est devenu un pays pétrolier en 2003. Les retombées du pétrole sur le développement et le bien-être des populations se font attendre malgré la politique d'investissements en infrastructures, ce qui peut être à l'origine d'épisodes de contestation. La capacité de l'administration tchadienne, la gouvernance, la gestion des finances publiques, le climat des affaires sont des défis très importants pour accélérer le développement économique et humain.

Le dernier indice de développement humain (PNUD, 2015) est de 0,392 avec lequel le Tchad se place 185<sup>e</sup> sur 188 pays. Les avancées dans l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) sont très timides, à l'exception notoire de l'accès à l'eau potable dont la cible de 60% de la population en 2015 a été dépassée ayant atteint 67%.

La pauvreté et l'insécurité alimentaire sont fréquentes, particulièrement dans le milieu rural où vivent quelques 80% de la population tchadienne. La croissance démographique est élevée (plus de 3% par an) et deux tiers de la population a moins de 25 ans. Le salaire minimum - pratiqué dans le secteur formel (60 000 Francs CFA soit 92 EUR) est insuffisant pour

subvenir aux besoins élémentaires de la population; 55% de celle-ci vit sous le seuil de pauvreté (- de 1,25 USD par jour). La malnutrition reste un frein majeur au développement du Tchad où elle atteint un seuil très critique selon les critères de l'Organisation mondiale de la santé (OMS): parmi les enfants de moins de cinq ans, 40% accusent un retard de croissance et globalement 13% souffrent d'une malnutrition aiguë. Au total, 2,6 millions de personnes sont en insécurité alimentaire globale (20%) dont 1 million se trouvent dans une situation de crise (8,3%). Les pertes économiques dues à la sous-nutrition au Tchad sont estimées à 9,5% du PIB par an<sup>3</sup>.

- Vulnérabilité macroéconomique

La vulnérabilité macroéconomique du Tchad est liée à la structure de production basée sur deux secteurs principaux: l'exploitation pétrolière et l'agriculture.

La manne pétrolière, ouverte en 2003, a pu constituer un espoir pour le développement du pays en multipliant par 13 les recettes de l'État mais la qualité de la gestion budgétaire doit être améliorée pour tirer un profit optimal de cette ressource et faire face aux multiples défis du Tchad: accélérer la réduction de la pauvreté et de la malnutrition, s'attaquer au défi démographique, absorber les chocs pétroliers et préparer l'après-pétrole en vue du tarissement des réserves pétrolières.

Confrontées depuis la mi-2014 à la baisse des cours, les recettes budgétaires liées à l'exploitation pétrolière ont chuté, ce qui a impliqué une forte augmentation du déficit du budget dans lequel les recettes pétrolières représentent de façon structurelle environ 65% des recettes.

Le secteur agricole emploie 80% de la population et représente en moyenne 12% du PIB, avec de larges variations en dents de scie reflétant sa forte dépendance aux conditions climatiques, avec des conséquences importantes sur l'inflation et le taux de croissance mettant ainsi en exergue les faiblesses structurelles du secteur et la nécessité de renforcer la résilience aux chocs climatiques (renforcement du système d'alerte précoce).

Du fait de l'enclavement du pays, les flux commerciaux ont pâti du contexte sécuritaire sous régional, en particulier au Nigeria: frein aux exportations de bétail sur pied vers ce dernier, détournement et rallongement des circuits d'importations qui viennent actuellement du Cameroun ou du Niger plutôt que du Nigeria. Le secteur de l'élevage a également été grandement perturbé par la crise de la RCA empêchant les mouvements de transhumance. La faiblesse des infrastructures contribue aussi à la faible performance du Tchad au classement "Doing Business" (183<sup>e</sup> sur 189 en 2015).

L'économie et les finances publiques tchadiennes ont également été frappées de plein fouet par l'effondrement du cours du pétrole intervenue à partir de décembre 2014<sup>4</sup>. Les recettes budgétaires issues du pétrole sont ainsi passées de 607 milliards de francs CFA en 2014 (environ 1,02 milliard de dollars) représentant 60% des recettes hors dons, à 133 milliards de francs CFA en 2015, et à 116 milliards prévus dans la loi de finances rectificative (LFR) 2016. Cette crise a conduit à la contraction de la commande publique et à une accumulation considérable d'arriérés intérieurs, avec des répercussions pour l'économie, le développement et la lutte contre la pauvreté. Elle a mis en relief les risques de la dépendance des recettes de l'État au pétrole et la qualité de la dépense en particulier les investissements.

---

<sup>3</sup> Etude sur le coût de la faim, Tchad, 2015.

<sup>4</sup> Le baril est passé d'environ 110 USD à 50 USD entre novembre et décembre 2014 et atteindra 28 USD en février 2016 avant de remonter à 50 USD en mai 2016.

- Situation humanitaire

Le Tchad reste également confronté à de multiples crises humanitaires de grande ampleur: crise alimentaire et nutritionnelle (voir ci-dessus); mouvements de populations (liés aux conflits dans les pays voisins et aux opérations militaires au Tchad dans la région du Lac) incluant les réfugiés, retournés et personnes déplacées internes, et affectant directement près de 650 000 personnes (majoritairement des femmes et des enfants); urgences sanitaires (forte prévalence de maladies à potentiel épidémique telles que le choléra, rougeole, hépatite et d'autres maladies endémiques comme le paludisme); et catastrophes naturelles (inondations, sécheresse, ennemis des cultures), récurrentes et de plus en plus fréquentes ayant un impact négatif sur la production agricole et les moyens de subsistance, ce qui accroît la vulnérabilité des communautés sinistrées en limitant l'accès aux services sociaux de base dont la santé et l'éducation.

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

Les deux stratégies de réduction de la pauvreté successives (2003-2006, et 2008-2011) ont été suivies d'un Plan national de développement (PND) 2013-2015 - après un vide programmatique de plus d'un an - dont les conditions d'élaboration ont consacré un important dialogue entre le pays et ses partenaires. Le processus d'appropriation semble aujourd'hui en marche. Le financement majoritairement par l'État de ses actions au cours de la première année se voulait être un gage d'appropriation par les autorités tchadiennes de ce Plan.

Dans la mise en œuvre du Plan national de développement (PND 2013–2015), le Tchad a témoigné de progrès satisfaisants. Le rapport de mise en œuvre du Plan national de développement pour 2014 indique ainsi que 84% des indicateurs nationaux de développement mesurables ont connu une évolution favorable. Le rapport pour 2015 devrait être disponible au 3<sup>e</sup> trimestre 2016 (pas encore disponible au moment de rédaction de ce document).

Toutefois, les principaux défis rencontrés dans la mise en œuvre du PND restent présents et devront être pris en compte pour la mise en œuvre du prochain Plan quinquennal 2016-2020, et en particulier la question de l'opérationnalisation budgétaire de la politique de développement compte tenu des difficultés de programmation des investissements qu'éprouvent les ministères techniques dans un contexte de faible visibilité sur leur budget et leur trésorerie. L'absence de plan de trésorerie conjuguée à la lourdeur du système de passation des marchés publics entraîne une gestion à court terme et une pratique importante du "saucissonnage" et des marchés de gré à gré. L'opérationnalisation du nouveau code des marchés publics est, à ce titre, un enjeu important. Par ailleurs, les variations très substantielles qui interviennent dans les lois de finances rectificatives (pouvant atteindre 15 à 20% par rapport à la loi de finance initiale) limite fortement la visibilité sur le budget annuel et en conséquence la planification et la mise en œuvre des activités par les ministères sectoriels. Dans ce contexte, il est important de redynamiser les principales fonctions de l'administration publique (prospective, planification, programmation-budgétisation, suivi-évaluation, mobilisation des ressources, etc.) en s'appuyant sur des ressources humaines aux capacités renforcées et stabilisées (l'encadrement des administrations est sujet à une trop forte mobilité).

La période 2016-2030 sera couverte par l'étude nationale prospective intitulée «Vision 2030 - le Tchad que nous voulons»<sup>5</sup>. Les travaux préparatoires de la Vision 2030 ont commencé avec l'élaboration de deux rapports, l'un d'analyse structurelle et l'autre de diagnostic stratégique, validés à la mi-décembre 2015 lors d'un atelier participatif, puis adoptés le 28 décembre 2015 par le Comité de pilotage présidé par le Premier Ministre.

Sur base de ces deux rapports, le comité technique d'experts (CTE) a élaboré la Vision 2030, ses orientations stratégiques et, le projet de Plan quinquennal 2016 – 2020 budgétisé sur la base d'un cadrage macroéconomique. Ces documents ont été validés lors de l'atelier du 6 et 7 octobre 2016 en présence des partenaires techniques et financiers (PTF), puis (sous réserves) par le Comité de Pilotage le 24 octobre, composé entre autres des membres du Conseil des Ministres et présidé par le Premier Ministre. La version prenant en compte ces réserves devrait-être disponible en novembre 2016.

La malnutrition est montée en puissance au niveau politique au Tchad depuis 2013 avec l'adhésion aux initiatives internationales relatives à la nutrition et la résilience telles que AGIR<sup>5</sup> et SUN<sup>6</sup>; la tenue d'un forum national de la nutrition et l'adoption de stratégies et politiques correspondantes qui ouvrent la voie à une transition graduelle de la réponse urgentiste à une approche structurante de développement multisectoriel; une transformation du paysage institutionnel en charge de la coordination et de l'impulsion à haut niveau de ces politiques. Il reste à établir un lien clair de ces dernières aux budgets alloués et mis en œuvre.

Conclusion: Le Plan quinquennal 2016 – 2020, validé le 24 octobre par le Comité de Pilotage, est suffisamment pertinent et crédible pour répondre aux besoins les plus urgents de la population tchadienne en matière de réduction de la pauvreté et de l'offre des services de base, dont la sécurité alimentaire et la santé. Ce critère relatif aux politiques publiques est rempli.

### *1.1.2 Analyse des parties prenantes*

**Les principales parties prenantes** pour ce contrat d'appui à la consolidation de l'État sont principalement la Primature (coordination de l'action gouvernementale et impulsion des réformes de l'État), le ministère des finances et du budget (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 du plan et de la prospective (planification, prospective, programmation et suivi des financements extérieurs, fonction d'ordonnateur national du Fonds européen de développement), l'Institut national de la statistique des études économiques et démographiques (statistiques), les ministères techniques, et en particulier ceux en charge de l'agriculture, la santé publique et l'hydraulique. Un ministère en charge de la réforme de l'administration de l'État est par ailleurs en passe d'être créé et son champ devrait couvrir la réforme des finances publiques. L'Assemblée nationale (Commission des finances et du budget) et la Cour des comptes (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, catégorie de 'pauvre' et 'très pauvres', femmes, jeunes et enfants) devant prioritairement bénéficier des dépenses pour les services de base économiques et sociaux, notamment en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

---

<sup>5</sup> Alliance globale pour l'initiative résilience

<sup>6</sup> Scaling Up Nutrition

### ***1.1.3 Domaines d'appui prioritaires/analyse des problèmes***

Le Tchad fait face depuis début 2015 à une situation budgétaire particulièrement critique liée à la concomitance de la diminution drastique des recettes (chute des cours du pétrole et des recettes douanières suite à l'étranglement des échanges commerciaux Tchad-Nigeria-Nord-Cameroun dû à l'insécurité liée à Boko Haram) et d'augmentation des dépenses liées à la situation sécuritaire régionale (notamment lutte contre Boko Haram, prise en charge des réfugiés/déplacés et de l'exacerbation de l'insécurité alimentaire).

Un contrat d'appui à la construction de l'appareil de l'État apparaît donc pertinent pour permettre au gouvernement tchadien de:

- i) Redynamiser les principales fonctions de l'administration publique (prospective, planification, programmation-budgétisation, statistiques, suivi-évaluation, mobilisation des ressources, renforcement de la qualité de la dépense, 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) Renforcer la gestion des finances publiques et notamment dans le domaine de la prévision et de l'exécution du budget. Le but est de créer un espace fiscal permettant à l'État de mener à bien les politiques publiques, et notamment son programme de développement, à travers notamment la mise en œuvre du programme de réforme de la gestion des finances publiques et des directives du Cadre harmonisé de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC). La crise financière traversée par le Tchad dans le contexte de chute des cours du pétrole depuis la mi-2014 a mis au défi un ensemble de fonctions budgétaires sur la totalité de la chaîne de la préparation à l'exécution: renforcement de l'information budgétaire dans la préparation des budgets par grands postes de dépenses, renforcement de l'information de la chaîne de la dépense ainsi que de la mobilisation des recettes fiscales et douanières, niveau des exonérations fiscales et nécessité d'élargir l'assiette fiscale, absence de plan de trésorerie et d'engagement, etc.) dans le but d'améliorer l'opérationnalisation budgétaire des politiques publiques et en particulier de sa politique de développement globale, ainsi que des politiques sectorielles relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle.
- iii) Améliorer ses capacités de réaction aux chocs exogènes (fluctuations des cours du pétrole, chocs climatiques, menaces sécuritaires) en limitant leur impact budgétaire tout en assurant aux organismes compétents les moyens de répondre à leurs missions. Les chocs exogènes ont engendré plus ou moins directement un impact sur le fonctionnement des organismes à travers les retards (voire l'absence) de versement des subventions de sorte que ces organismes sont confrontés à des difficultés financières génératrices d'arriérés qui compromettent sérieusement leurs opérations. Il conviendrait également d'évaluer la performance de certaines institutions, dans le contexte d'une architecture des outils de prévention et gestion des crises en évolution.
- iv) Améliorer ses 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 le domaine de la lutte contre la malnutrition et l'insécurité alimentaire. L'impact des fortes coupes budgétaires effectuées au titre des lois de finance rectificatives est renforcé par le contexte de tension budgétaire.



Un appui complémentaire sera fourni pour le renforcement des capacités de l'administration pour ce qui est de i) la gestion publique et des finances publiques (prospective, planification, programmation-budgétisation, suivi-évaluation, mobilisation des ressources, chaîne de la dépense etc.), ii) transparence et contrôle de l'exécution budgétaire, iii) les capacités et l'organisation des ressources humaines du ministère des finances et des institutions et corps de contrôle, iv) statistiques.

Cet appui complémentaire viendra en appui aux réformes prévues dans le cadre de la feuille de route arrêtée à l'issue du séminaire gouvernemental d'octobre 2015 sur la mobilisation des recettes et la réduction des dépenses, le Plan triennal pour la mise en œuvre de la Stratégie de Modernisation des Finances Publiques et les recommandations du PEFA (*public expenditure and finance accountability*) qui devrait être lancé 2017.

L'appui complémentaire sectoriel relatif à la sécurité alimentaire et nutritionnelle sera essentiellement apporté aux ministères techniques concernés, en étroite relation avec le ministère des finances et du budget (MFB) et le ministère du plan et de la prospective (MPP), dans le cadre d'un appui spécifique, synchrone de la présente action.

## **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 dans le cadre des travaux du Conseil des droits de l'homme des Nations unies. Toutefois leur transposition dans le système normatif interne reste souvent imparfaite et le respect rigoureux des droits fondamentaux des êtres humains reste un grand défi au Tchad. Au rang des faiblesses on note un ministère de la justice et une Commission des droits de l'homme avec des moyens limités, des groupes vulnérables -y compris les femmes et les enfants exposés à des risques élevés -, certaines tensions entre groupes ethniques la gestion de certaines manifestations par les forces de l'ordre. La proposition d'abolition de la peine de mort a été contrariée par l'adoption et la promulgation en août 2015 de la loi portant répression des actes de terrorisme qui maintient cette peine. Dix personnes jugées coupables du double attentat de N'Djamena à l'issue d'un procès expéditif ont été exécutées en octobre 2015. Malgré l'annonce du Tchad en 2014 de l'abolition de la peine de mort, l'Assemblée nationale a voté au cours d'une session extraordinaire en août 2015 un projet de loi portant répression des actes de terrorisme qui prévoit la peine de mort pour les auteurs desdits actes. Les Nations unies ainsi que la Délégation de l'UE au Tchad ont, à travers des communiqués de presse, exprimés leur inquiétude par rapport à ces développements.

Le Tchad a adopté en 2014 une loi portant interdiction et répression de l'enrôlement et utilisation des enfants dans les conflits armés. L'Examen périodique universel (EPU) du Tchad au Conseil des droits de l'homme en octobre 2013 a conduit à 173 recommandations faites aux autorités tchadiennes, dont 119 ont été acceptées lors du Conseil des droits de l'homme en mars 2014 et 55 rejetées. L'approbation du projet de Code pénal a connu à nouveau des retards.

On constate une prise de responsabilité de l'État vis-à-vis de la communauté internationale avec ses interventions pour lutter contre l'insécurité et maintenir la paix dans la région du Sahel, notamment vis-à-vis de la lutte contre Boko Haram.

Dans un contexte pré-électoral (élections locales et législatives qui pourraient se tenir en 2017), de nombreuses inconnues subsistent quant aux moyens, modalités d'organisation et calendrier du processus. Les élections municipales de 2012 étaient une première pour le pays. Un cadre national de dialogue politique (CNDP) a été créé en avril 2013 pour faciliter le dialogue entre les différentes parties quant au renforcement de la démocratie. Il remplace le Comité de suivi de l'Accord politique du 13 août 2007, et la société civile y est représentée pour la première fois; par contre la communauté internationale n'y figure plus. Le processus des élections présidentielles a malheureusement été marqué en partie par des tensions entre le gouvernement et la société civile. Des manifestations de l'opposition ont été interdites à plusieurs reprises par les autorités lors du dernier processus électoral début 2016.

L'organisation des élections est un défi dans le contexte de contraintes budgétaires actuelles. Le Tchad a engagé 53 milliards de francs CFA sur le budget national pour le recensement électoral et le scrutin présidentiel. L'UE a pris en charge des activités d'accompagnement et de sensibilisation du processus, et reste engagé pour soutenir le pays dans ses efforts de renforcer l'état de droit et la démocratie.

La réforme du secteur de la justice faisait partie des volets de l'axe 4 « Amélioration de la gouvernance » du PND. L'indépendance du système judiciaire et la liberté d'expression et d'association sont des éléments à renforcer. L'appareil judiciaire est confronté au manque de personnel qualifié, d'infrastructures, et de crédits de fonctionnement. L'accès à la justice est en principe libre. Néanmoins l'ignorance des textes de procédure et certaines pratiques traditionnelles constituent des obstacles à l'accès à la justice. Il n'y a pas de politique de réinsertion des détenus dans certains établissements pénitentiaires.

La consolidation de l'état de droit est le 3<sup>e</sup> secteur de concentration du PIN du Tchad pour le 11<sup>e</sup> FED, avec notamment une continuation de l'appui à la réforme du secteur de la justice et des forces de sécurité intérieure. En effet, des avancées avaient été enregistrées dans ces deux secteurs sous le 10<sup>e</sup> FED mais nécessitant d'être consolidées.

Si le Tchad a pris des responsabilités importantes au niveau national, régional et continental pour améliorer la sécurité (MNJTF, G5 Sahel, présidence de l'UA), des défis importants subsistent pour garantir le respect de l'état de droit et une gouvernance plus inclusive.

### ***1.2.2 Politique macroéconomique***

Historiquement pays agricole, le Tchad est devenu, depuis 2003, un pays pétrolier fortement dépendant de cette ressource qui lui a permis de connaître un doublement du taux de croissance du PIB après la mise en production de pétrole (de 4,5% en moyenne sur 1990-2003 à 9.2% sur 2003-2014)<sup>7</sup>. Le pétrole contribuait, en 2014, à 86% des exportations de biens, 25% du PIB et 65% des recettes budgétaires. L'économie tchadienne est toutefois restée peu diversifiée et vulnérable aux aléas et aux changements climatiques et aux cours mondiaux du pétrole.

La situation macroéconomique depuis la mi-2014 a été fortement affectée par le double choc externe auquel est confronté le pays, l'effondrement des cours du pétrole et la dégradation de la situation sécuritaire au niveau régional. Dans ce contexte très difficile, la croissance rapide du PIB nominal observée sur la période 2012-2014 (environ 8% en moyenne) a fortement

---

<sup>7</sup> Source AMB. France, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/File/420624>

décéléré passant de 6,9% en 2014 à 1,8% en 2015. L'ensemble de l'économie a été touché par une combinaison de facteurs (baisse des cours du pétrole, baisse des recettes pétrolières et recul de la commande publique et conditions climatiques qui ont touché le niveau des récoltes. Les secteurs secondaires et tertiaires ont particulièrement pâti du recul de la commande publique. La croissance ne semble pas redémarrer début 2016 poursuivant la pression sur la situation des finances publiques.

Les recettes pétrolières se sont fortement dégradées en 2015 en réalisant 1/3 des prévisions de la loi de finances rectificative (avril 2015). Les recettes totales ont à peine atteint la moitié de celles de 2014. Cette situation a entraîné une accumulation d'arriérés de paiement sur 2015 puis 2016. Malgré la mise en place d'un mécanisme d'apurement à hauteur de 65 milliards de francs CFA des arriérés domestiques, la situation demeure complexe compte tenu de la poursuite du recul des recettes et de la nécessité d'assainir la situation financière de l'État à travers un plan d'apurement systématique des arriérés. Malgré la poursuite des coupes budgétaires (notamment dans les investissements), la première loi de finances rectificative pour 2016 prévoit ainsi un déficit budgétaire de 7% du PIB hors pétrole à condition de réaliser la cession d'actifs dans le secteur pétrolier à hauteur de 300 milliards de francs CFA (représentant 5,8% du PIB hors pétrole). La cession d'actif apparaissant irréalisable et la situation des finances publiques se dégradant, un paquet de 16 mesures visant à réduire les dépenses a été annoncé le 1<sup>er</sup> septembre 2016, et une seconde loi de finances rectificative du 31 octobre 2016 reflète cette nouvelle situation.

L'inflation – facteur d'accentuation de la pauvreté – a subi une augmentation en 2015 (du fait notamment de la conjoncture sécuritaire) et est estimée à 3,7% en moyenne (contre 1,7% en 2014 et un objectif régional de 3%).

Grâce à son appartenance à la zone Franc de l'Afrique centrale, le Tchad bénéficie toutefois d'une politique monétaire, fixée par la Banque des États d'Afrique centrale (BEAC) en coopération avec les autres États membres de la zone, très stable et d'une politique de change stabilisée.

La dette extérieure constitue encore aujourd'hui une autre source, potentielle, de vulnérabilité<sup>8</sup>.

Si la volonté des autorités de maintenir une politique budgétaire prudente, favorable à la stabilité macroéconomique semble réelle avec l'atteinte des paramètres structurels de la facilité élargie de crédit (FEC) en 2015 (tels que la mise en place d'une structure interministérielle pour la consolidation et le reporting sur les recettes fiscales pétrolières, la prise en compte de ces informations dans les rapports d'exécution budgétaires trimestriels, la limitation des dépenses d'urgence) le Fonds monétaire international (FMI) estime cruciale la mise en œuvre d'une stratégie pour l'apurement des arriérés domestiques et l'approfondissement des progrès en matière de transparence des recettes pétrolières.

Le Tchad bénéficie d'un programme triennal (2014-2016) au titre de la FEC mise en place par le FMI dont les services suivent la stabilité macroéconomique.

---

<sup>8</sup> En dépit de l'atteinte du point d'achèvement en avril 2015, « le risque de surendettement reste élevé car la capacité de remboursement souffre du bas niveau des prix du pétrole. Il apparaît donc nécessaire, étant donné les problèmes persistants de viabilité de la dette, de continuer de gérer prudemment les finances publiques et de diversifier l'économie » (AVD FMI 2015)

Conclusion: Dans un contexte marqué par quelques chocs externes, dont en particulier la chute du prix du pétrole depuis 2014 et une insécurité régionale, le Tchad a démontré en 2016 sa volonté de mettre en œuvre des politiques visant l'équilibre budgétaire et la stabilité macroéconomique. Ceci s'est traduit par l'adoption par le conseil du FMI du rapport de la troisième revue de la FEC le 11 novembre 2016. Ce critère est donc rempli.

### ***1.2.3 Gestion des finances publiques (GFP)***

Un premier plan de modernisation des finances publiques (PAMFIP, 2005) a constitué la base de la réforme de la gestion des finances publiques et permis la réalisation d'une étude PEFA en 2009. Il a été actualisé à travers l'élaboration d'une stratégie de modernisation et de développement des finances publiques (2013-2021) (SDMFP) avec l'appui de l'UE et mise en œuvre par des plans d'action triennaux glissants. La SDMFP reprend de façon extensive la plupart des difficultés auxquelles le Tchad est confronté. Elle se cale sur l'horizon de mise en œuvre effective des budgets programmes dans le cadre de la loi organique des lois des finances (LOLF) fixé à 2022. Le premier plan d'action pour sa mise en œuvre prend fin en 2016.

Une mission d'appui pour l'élaboration du Plan d'action triennal 2017-2019 a eu lieu en septembre 2016. Un atelier de pré-validation le 18 août 2016 a arrêté le projet de plan d'action avant son adoption formelle par le comité de pilotage du PAMFIP ce qui devrait pouvoir intervenir au cours du second semestre 2016. Le premier plan triennal a vu l'adoption de la plupart des directives CEMAC du cadre harmonisé relatif aux finances publiques. Il manque à ce stade la transposition du code de transparence et bonne gouvernance ainsi qu'un plan d'action pour la mise en œuvre effective des dispositions de ces textes. On note également une progression de l'informatisation du ministère des finances à travers l'adoption d'un ensemble de logiciels pour la gestion des finances publiques. La mise en œuvre de ces applications reste toutefois incomplète, ce qui réduit fortement leur capacité à produire une documentation fiable et dans les délais prescrits. La SDMFP est mise en œuvre par le Secrétariat technique permanent (STP) du PAMFIP, structure du MFB chargée du pilotage de la réforme et de l'interface avec les PTF. Seul organe de ce type au Tchad, il permet une continuité du dialogue avec le ministère dans un contexte de forte rotation des cadres dans les directions générales pouvant nuire à la continuité de l'action et au suivi des engagements du ministère. Le pilotage de la réforme et le suivi-évaluation doivent toutefois être renforcés afin d'assurer un meilleur suivi. Le reporting est assuré par direction générale du ministère des finances sur base des activités réalisées dans le cadre des axes de la réforme, y compris les activités pris en charge par les PTF. L'Union européenne est un interlocuteur privilégié du STP qu'il appuie depuis ses débuts (9<sup>e</sup> FED) (voir aussi 1.4 ci-dessous). La poursuite du dialogue sera un élément clé du succès de l'appui budgétaire, en particulier par son suivi.

La gestion des finances publiques présente actuellement un ensemble de défis parmi lesquels:

- la nécessité de renforcer le niveau de collecte des impôts et revoir le système des exonérations et incitations fiscales pour en renforcer l'efficacité;
- la préparation et l'exécution budgétaire (amélioration de la prévision, planification et la budgétisation des politiques publiques, fiabilisation de la chaîne de la dépense, renforcement de l'information budgétaire transmise à l'Assemblée nationale, du reporting sur l'exécution budgétaire);
- le renforcement des contrôles externes, notamment de l'Assemblée nationale et de la Cour des comptes.

Un nouveau PEFA à lancer en 2017, sera l'occasion de dresser un état des lieux des systèmes de la gestion des finances publiques.

Afin de répondre à ces défis, le pilotage et la mise en œuvre de la réforme et, au premier rang, celle des directives du cadre harmonisé des finances publiques de la CEMAC ont toute leur importance et ces questions devront figurer en bonne place du plan d'action triennal 2017-2019 pour assurer au mieux une réponse aux défis du Tchad.

Conclusion: Le Tchad met en œuvre une stratégie de modernisation des finances publiques. Cette stratégie, si elle apparaît ambitieuse semble néanmoins répondre aux défis prioritaires: renforcement de la mobilisation des ressources internes, efficacité de la dépense publique et amélioration de la transparence budgétaire. Le plan d'action triennal 2017-2019 en voie d'élaboration, devrait maintenir, voire accentuer l'effort. Ce critère est rempli.

#### ***1.2.4 Transparence et contrôle du budget***

La transparence budgétaire reste un défi au Tchad. Le gouvernement du Tchad met très peu d'informations budgétaires à la disposition du public. Celles-ci restent en outre insuffisamment fiables, précises et complètes (notamment en matière de recettes pétrolières, de marchés publics, d'allocation intersectorielles des dépenses) et difficilement accessibles. Ceci explique la note du pays à l'*Open Budget Index* avec un score de 5/100 en 2015.

Cependant, une dynamique a été enclenchée avec l'adoption du format de budget citoyen (décembre 2015 et septembre 2016), l'une des mesures appuyées dans le cadre du contrat pour la consolidation de l'État de l'Union européenne en 2015. Le travail de publication des lois de finance initiales et rectificatives, du budget général de l'État et des rapports trimestriels d'exécution du budget commencé à cette occasion doit être poursuivi pour continuer l'effort de mise à disposition de l'information budgétaire au public, et la fonctionnalité des sites internet gouvernementaux assurée. En effet en 2016, le travail de publication sur le site internet du Ministère des Finances s'est interrompu. Ainsi, un ensemble de documents n'ont pas été publiés: la loi de finances initiale et rectificative 2016, le budget général de l'État 2016, le budget citoyen et les rapports trimestriels d'exécution budgétaire dont la publication avait cessé au deuxième trimestre 2015. Le site web est à nouveau opérationnel depuis septembre 2016 et les documents mentionnés ci-dessus y sont disponibles.

Il importe aussi de renforcer l'information budgétaire contenue dans le projet de loi de finances (PLF) transmis à l'Assemblée nationale. Les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les annexes constitueront un axe de travail important sur l'ensemble des titres budgétaires de dépenses, les recettes et les exonérations fiscales, leur contribution aux objectifs de politique économique. Outre la dynamisation de la mise en œuvre de la LOLF, cet axe devrait pouvoir contribuer à renforcer l'analyse de la préparation et de l'exécution du budget et l'information auprès de la représentation nationale lors du vote du budget et de l'exercice de son rôle de contrôle externe.

Conclusion: Les efforts visant à renforcer la transparence budgétaire, le suivi et le contrôle de l'exécution budgétaire doivent être poursuivis et compléter la dynamique initiée par le précédent contrat de consolidation de l'État (2015). La publication sur le site Internet du ministère des finances et du budget des lois de finances et budgets à la fois initiaux et rectificatifs pour 2016 permettent l'atteinte du point d'entrée en matière de transparence.

## 2 RISQUES ET HYPOTHESES

La mesure de mitigation de risque la plus importante sera le dialogue avec l'État tchadien sur les sujets liés aux conditions d'éligibilité et de décaissement de l'appui budgétaire (voir point 5.3.2). Ce dialogue sera étroitement coordonné avec les autres PTF qui feront des appuis budgétaires en 2016, la Banque mondiale (BM) et la Banque africaine de développement (BAD), ainsi qu'avec le FMI et les États Membres représentés au Tchad.

<b>Risques</b>	<b>Niveau de risque (E/M/F)</b>	<b>Mesures d'atténuation</b>
Risques politiques et liés au respect des valeurs fondamentales: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Risque d'instabilité liée à des mouvements sociaux, potentiellement violents</li> <li>– Risque de conflits intercommunautaires susceptibles de créer, notamment dans les régions transfrontalières, des espaces de non droit et d'insécurité propices à la résurgence de rebellions armées</li> <li>– Risque de violences consécutives à une contestation des modalités et/ou des résultats des élections</li> <li>– Risques liés à la situation en Libye et aux activités de Boko Haram</li> </ul>	E	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dialogue politique au titre de l'article 8 de l'Accord de Cotonou.</li> <li>– Mise en œuvre de la Stratégie de l'UE pour le Sahel</li> <li>– Mesures de prévention des conflits et d'appui au dialogue, en particulier sur l'Instrument contribuant à la stabilité et la paix (IcSP)</li> <li>– Maintien d'un dialogue politique inter-tchadien avec le soutien de la communauté internationale</li> <li>– Mesures prises par la MNJTF pour contrer Boko Haram</li> <li>– Les appuis aux forces de sécurité internes et à la justice sur le 11<sup>e</sup> FED</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Risques macroéconomiques:</li> <li>– Risques de chocs externes (climatique, 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</li> <li>– Risque de creusement du déficit budgétaire et d'endettement extérieur excessif</li> <li>– Risque de déstabilisation liée à la très forte dépendance du pays au pétrole</li> </ul>	E	Poursuite de la mise en œuvre des paramètres du programme FEC du FMI
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Risques liés au développement et à l'insuffisance des contrôles:</li> <li>– Risque de faible capacité des institutions de l'État tchadien conduisant les politiques publiques à ne pas atteindre leurs objectifs</li> </ul>	E	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dialogue politique avec le gouvernement au titre de l'article 8 de l'accord de Cotonou</li> <li>– Dialogue entre le gouvernement et les PTF dans le cadre du comité de négociation</li> </ul>

– Risques de corruption ou risques liés à l'insuffisance et au détournement des contrôles		– Renforcement des capacités de la Cour des Comptes
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Risques liés à la gestion des finances publiques:</li> <li>– Risques liés à la faible sincérité du budget, à la faiblesse de la chaîne de la dépense et l'exécution budgétaire</li> <li>– Risques liés aux marchés publics</li> </ul>	E	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dialogue entre le gouvernement et les PTF dans le cadre du comité de négociation</li> <li>– Assistance technique au ministère des finances</li> <li>– Poursuite du renforcement des capacités de la Direction générale du contrôle des marchés publics (DGCMP)</li> <li>– Opérationnalisation de l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP)</li> </ul>
<b>Hypothèses</b>		
<p>Renforcement du dialogue politique avec les autorités tchadiennes, ainsi que de la coordination avec les autres PTF intervenant par appui budgétaire (BM et BAD) et le FMI.</p> <p>Les risques de non-intervention incluent:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– le ralentissement de la dynamique de réforme dans le domaine des finances publiques enclenchée dans le contexte du double choc exogène et du dialogue avec les partenaires tchadiens;</li> <li>– une augmentation de l'instabilité macroéconomique 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, finances publiques et comptes extérieurs;</li> <li>– l'impossibilité de maintenir un niveau minimum d'investissements sociaux et économiques au profit de la population tchadienne;</li> <li>– un renforcement de la situation de fragilité du pays, voire une déstabilisation du pays</li> <li>– une extension du risque sécuritaire avec un effet négatif sur la stabilité dans la sous-région.</li> </ul>		

### 3 ENSEIGNEMENTS TIRES, COMPLEMENTARITE ET QUESTIONS TRANSVERSALES

#### 3.1 Enseignements tirés

Le contrat de consolidation de l'État lancé en 2015 (*State Building Contract-SBC 2015*) a permis de renouer avec l'outil de l'appui budgétaire qui n'avait plus été utilisé au Tchad depuis 2005. Le dernier programme de l'Union européenne (pour la période 2003-2006 - 9<sup>e</sup> FED), n'avait pu être mené à terme face à un certain nombre de difficultés: la réalisation des conditions de la première tranche fixe prévue en février 2005 (existence d'un programme avec le FMI) n'a permis un décaissement qu'en avril 2005; la non-conclusion de la première revue du programme avec le FMI a empêché de décaisser les deux tranches variables. Cette période avait été suivie d'un ralentissement de la dynamique des réformes de la GFP, aggravée par le contexte politico-sécuritaire interne (2007-2009) et externe.

La dynamique de réforme a repris en 2011 et était particulièrement perceptible en 2013 avec la mise en place et réussite du programme de référence du FMI, suivi d'une FEC triennale. Elle a permis des avancées majeures telles la conformité à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) (2014) et l'atteinte du point d'achèvement de l'IPPTE (avril 2015).

Le contexte particulier de crise dans laquelle le Tchad est entré à la suite du choc pétrolier

depuis fin 2014) a ravivé la conscience de la nécessité d'accélérer la réforme des finances publiques. Ceci a notamment trouvé sa traduction dans la feuille de route gouvernementale «Stratégie de mobilisation des ressources et de maîtrise des dépenses» issue du séminaire d'octobre 2015 dont les axes principaux trouvent une résonance particulière dans la communication de la Commission européenne sur une stratégie extérieure pour une imposition effective. Toutefois, cette stratégie, non budgétisée et prise en dehors du Plan d'action triennal pour la modernisation des finances publiques pose avec une certaine acuité l'importance du pilotage et du dialogue sur le programme de réforme qui devrait constituer un axe important du présent programme.

Le SBC 2015 a été lancé dans un contexte particulier visant à appuyer l'atteinte du point d'achèvement. L'ensemble de l'opération (décaissement y compris) a été monté en moins d'une année. Les mesures appuyées dans ce cadre<sup>9</sup> ont toutes été prises. Cette action d'une durée de trois ans vise à consolider l'opération de 2015 tout en dépassant la logique conjoncturelle qui l'avait caractérisée.

La lutte contre la malnutrition par sa nature multisectorielle dépend largement de la mobilisation stratégique des budgets de plusieurs ministères techniques importants. Dès lors la réforme de la gestion des finances publiques, au cœur de cette action, sera un puissant levier pour renforcer le lien entre politiques sectorielles et budgets dans un contexte où un contrat de réforme sectoriel ne peut pas encore être envisagé.

### **3.2 Complémentarité, synergie et coordination des donateurs**

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 macroéconomie 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 (BM/BAD/UE). La dynamique de coordination doit être poursuivie afin de faciliter les synergies dans les financements et le dialogue avec le gouvernement sur le programme de réforme.

- L'UE appuie la réforme de la gestion des finances publiques sous trois programmes:
  - Le programme d'appui à la bonne gouvernance (2012 – 2017, PIN 10° FED) sur lequel l'UE pourra capitaliser un certain nombre d'acquis (en particulier l'élaboration de la nouvelle stratégie de modernisation des finances publiques (2013-2021), succédant au PAMFIP: l'appui à la mise en œuvre du plan d'action triennal (2014-2016) et à la feuille de route sur la mobilisation des ressources et la maîtrise des dépenses d'octobre 2015 (qui doit donner lieu en 2016 à plusieurs études: nouveau plan triennal (2017-2019), étude sur la dépense fiscale, sur la réforme de l'impôt sur le revenu, les titres fonciers, l'audit organisationnel et comptable de la solde etc. les formations dispensées au MFB ainsi que l'appui à la Commission des finances et du budget de l'Assemblée nationale, et à la Cour des comptes.

---

<sup>9</sup> Adoption par le Conseil des Ministres du code général des impôts et des procédures fiscales;; Validation du recensement des entreprises par l'autorité compétente;; Adoption par le Conseil des Ministres du nouveau code de passation des marchés; Validation du rapport final relatif au recensement de la fonction publique et intégration de ses conclusions dans la gestion informatisée de la paie par l'autorité compétente;; Validation par le MFB du format de budget citoyen retenu pour la loi de finances 2016; Adoption par le Conseil des Ministres de la loi de règlement 2013.



- L'appui à la consolidation de l'État 2015 (PIN 11<sup>e</sup> FED, 2015-2016), et
- Le Programme d'appui au commerce et à l'intégration économique (PACIE – Programme indicatif régional 10<sup>e</sup> FED) et notamment ses volets finances publiques et réforme fiscale et douanière mis en œuvre à travers une convention de contribution par le Pôle "stratégies de développement et finances publiques" du PNUD à Dakar qui appuient notamment au Tchad la mise en place d'un plan de trésorerie.
- L'appui projet de la Banque mondiale, qui se terminera au 31 décembre 2016, concerne l'adoption des directives CEMAC, la mise en œuvre de la LOLF, l'amélioration des contrôles de la dépense publique, l'amélioration des Cadres de dépense à moyen terme (CDMT) pour un ensemble de ministères sectoriels-pilotes, l'amélioration de la gestion de la dette, l'informatisation à travers un appui à l'extension du circuit intégré de la dépense, son extension à 23 ministères additionnels, l'étude pour la mise en conformité du système avec les Directives CEMAC.
- L'assistance technique du FMI et d'AFRITAC Centre devrait continuer à intervenir ponctuellement dans les domaines de la nomenclature budgétaire, de la prévision des recettes (notamment pétrolières), l'administration fiscale et douanière, la gestion de la dette, la gestion des dépenses publiques, les statistiques (comptes nationaux)
- La BAD a appuyé les 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, l'amélioration du climat des affaires à travers notamment l'alignement du droit commercial sur le droit OHADA<sup>10</sup> et CEMAC.
- Le PNUD fournit des appuis au ministère du plan et de la prévision dans les domaines de la planification stratégique, et la gestion de l'aide extérieure
- La France finance trois assistants techniques au Trésor, aux Impôts et au ministère de l'économie et de la planification du développement. Cet appui est complété par des outils flexibles pour répondre à des besoins ponctuels en assistance technique dans le domaine de la gouvernance et de la transparence. Elle collabore avec le PNUD dans le cadre du Pôle de Dakar
- Les États-Unis ont appuyé la publication du budget citoyen 2016 en septembre 2016 et basé sur la Loi finances initiale (LFI) 2016.

Un programme "Sécurité alimentaire et nutritionnelle" (SAN) est prévu sous le 11<sup>e</sup> FED pour la période 2017-2021 qui, outre des activités de terrain multisectorielles dont le suivi permettra notamment d'établir les liens entre investissements et impacts, aura une forte composante d'appui institutionnel pour la gouvernance et budgétisation dans les secteurs concernés (agriculture, désenclavement, hydraulique et santé) pour la lutte contre la malnutrition.

- BAD (45 millions USD 2016): l'opération a été soumise à cinq mesures préalables portant sur l'adoption de trois directives CEMAC (nomenclature budgétaire, tableau des opérations financières de l'État (TOFE) et plan comptable de l'État), la nomination du Président du Conseil de régulation des marchés publics et l'apurement partiel de la dette intérieure pour

---

<sup>10</sup> Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires

un montant de 65 milliards de francs CFA (convention avec le secteur bancaire pour l'apurement des arriérés). Le décaissement a eu lieu en juillet 2016.

- Banque mondiale (80 millions USD en 2016): un appui budgétaire pluriannuel est prévu; il devrait concentrer son appui autour de quatre thèmes pour 2016: l'opérationnalisation du nouveau code des marchés publics, la mise en œuvre des directives du cadre harmonisé CEMAC, la mobilisation des ressources internes et les exonérations fiscales, la protection des dépenses prioritaires.
- L'UE appui la société civile dans son dialogue avec l'État sur les politiques publiques et la gestion de finances publiques, à travers deux contrats signés en octobre 2016 sur les lignes thématiques acteurs non étatiques, et à travers le programme d'appui à la société civile du 11<sup>e</sup> FED (budget 12 millions EUR).

### **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 qui auront un impact sur l'amélioration de la situation des femmes et des filles. Le dialogue politique qui sera appuyé par la mise en œuvre de cette action permettra d'aborder des questions des droits de l'homme et d'autres questions concernant des valeurs fondamentales.

L'action proposée a pour but de soutenir des réformes dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Le décret de gratuité des soins pour les femmes enceintes et allaitantes et les enfants de moins de cinq ans (2014) visant une amélioration de l'accès aux soins de base pour ce groupe de population particulièrement vulnérable à la malnutrition rencontre des difficultés d'application et surtout de recouvrement des coûts. Au-delà de problèmes conjoncturels, le secteur doit se réformer pour mieux identifier les besoins et prioriser les ressources. Une des étapes pour atteindre cet objectif serait d'actualiser le paquet minimum d'activités (PMA) en y intégrant la nutrition et de définir les moyens nécessaires pour l'appliquer, et en protégeant ces moyens. L'action proposée contribuera à réaliser cet objectif:

L'analyse genre pour définir les priorités pour le Tchad aura lieu en septembre avec une restitution en novembre 2016. D'ores et déjà nous pouvons conclure que l'action proposée cible notamment les objectifs 10 et 12 du document "Egalité entre femmes et hommes dans le contexte des relations extérieures de l'UE (EEAS 2015)".

La désagrégation des statistiques par sexe 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**

**L'objectif général** du programme est de 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.

Ce programme s'inscrit dans l'Agenda 2030. Il contribue principalement à atteindre progressivement l'objectif 16 des ODD « *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* », mais 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*. Cela n'implique pas d'engagement de la part du pays bénéficiaire qui bénéficie de ce programme.

L'objectif spécifique est de créer un espace fiscal facilitant la mise en œuvre, en dépit des chocs exogènes, du plan quinquennal, en particulier dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Les résultats attendus de cette intervention sont:

- le maintien de la stabilité macroéconomique;;
- l'affectation des ressources financières pour améliorer le fonctionnement de l'administration publique et la couverture minimale des services de base sociaux et économiques dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle;;
- une efficacité accrue des systèmes, des procédures et des capacités de gestion des finances publiques;;
- une plus grande transparence et redevabilité de la planification, de la budgétisation et du suivi du développement à moyen et long terme.

## **4.2 Principales activités**

### **4.2.1 Appui budgétaire**

Les activités principales comprendront:

- Le transfert de 80 millions d'euros sur trois exercices budgétaire (2016 -2018);;
- Un dialogue entre le gouvernement et les partenaires techniques et financiers sur le programme de réforme en matière de gestion des finances publiques en mettant plus particulièrement l'accent sur les domaines visés par les objectifs du programme;;
- Un suivi et dialogue réguliers sur les progrès des réformes appuyées par le programme, notamment les paramètres mentionnés au point 5.3.2 et les indicateurs de résultat en annexe du document d'action. Les réformes en matière de gestion des finances publiques viseront notamment le renforcement de la mobilisation des ressources internes et l'élargissement de l'assiette fiscale, le renforcement de la transparence budgétaire et l'efficacité de la dépense publique.

### **4.2.2 Appui complémentaire**

L'appui complémentaire visera à répondre aux principaux défis qui se posent à l'État tchadien dans l'exercice de ses fonctions de prévision, élaboration du budget, exécution et réaction aux chocs exogènes.

Il s'agira en conséquence d'appuyer les principaux axes de réforme tels qu'ils ressortiront du plan d'action triennal 2017-2019 pour la mise en œuvre de la stratégie de modernisation des finances publiques et en tout premier lieu la mise en œuvre effective du cadre harmonisé de finances publiques (CHFP), adopté dans le cadre de la CEMAC. Ce cadre quasi intégralement

transcrit en droit national doit faire l'objet d'un Plan d'action visant à mettre en œuvre de manière effective l'ensemble des obligations et dispositions découlant de ces textes.

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 la budgétisation des politiques publiques, fiabilisation de la chaîne de la dépense, renforcement de l'information budgétaire transmise à l'assemblée nationale, du reportage 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 Cour des comptes).

Cet appui, d'une durée de quatre ans, 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 - Appuis techniques ». Le programme s'appuie sur un dialogue 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 BM, la BAD et le FMI, pour le suivi régulier des réformes engagées, en particulier dans le domaine de la gestion des finances publiques mais également dans les secteurs pertinents à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Une convergence des paramètres de décaissement de l'appui budgétaire avec les autres partenaires est recherchée, à l'instar de ce qui a été fait dans le cadre du programme d'appui budgétaire 2015.

Les appuis techniques seront fournis à travers l'appui complémentaire dans cette action, ainsi que l'assistance technique du PACIE et du Programme SAN du 11<sup>e</sup> FED (voir point 3.2).

### **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, tel que prévu à l'article 17 de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-UE.

#### **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 48 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 80 000 000 EUR au titre de l'appui budgétaire et de 8 000 000 EUR au titre de l'appui complémentaire. Ce montant repose en premier lieu sur l'identification d'un besoin de financement important de l'État pour renforcer ses capacités de gestion et prévision dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et de manière plus générale dans la gestion des finances publiques. Ce financement intervient en complément de mesures spécifiques mise en œuvre par les autorités budgétaires et d'appuis budgétaires prévus par d'autres institutions.

#### **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, c'est-à-dire dans le contexte le PND 2013-2015 et son successeur le Plan quinquennal 2016-2020 et maintien de la crédibilité et de la pertinence de cette politique;
  - 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 et maintien de la crédibilité et de la pertinence de cette stratégie;
  - progrès satisfaisants en ce qui concerne la mise à la disposition du public, en temps utile, d'informations budgétaires exhaustives et fiables.

Dans ces différentes rubriques, une attention particulière est accordée à certains éléments pertinents à la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

S'agissant d'un SBC, l'évaluation tiendra compte des faiblesses inhérentes à la situation de fragilité que connaît le Tchad.

- b) Les conditions particulières de décaissement applicables aux tranches variables sont les suivantes:

Les indicateurs relatifs aux tranches variables du présent programme couvrent les domaines suivants: politique, planification et budgétisation, effectivité de la fourniture des services, préservation des dépenses prioritaires, efficience du système de gestion des crises sous l'angle de deux domaines de dialogue: 1) gestion des finances publiques (réformes fiscales, mobilisation des recettes domestiques et qualité de la dépense), et 2) politique de sécurité alimentaire, nutritionnelle et de santé de base.

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 ou une demande de report de l'évaluation pourront être présentées par l'Ordonnateur National à la Commission. Les modifications convenues pourront être autorisées par un échange de lettres 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 francs CFA sera exécutée aux taux de change applicables, conformément aux dispositions pertinentes de la convention de financement.

Il est prévu trois décaissements, un en chacune des années 2016, 2017 et 2018. Le décaissement de 2016 consistera en une tranche fixe; ceux de 2017 et 2018 consisteront en une tranche fixe et une tranche variable.

#### **Tranches et calendrier indicatif de décaissement**

<b>Exercice fiscal</b>	<b>2016</b>				<b>2017</b>				<b>2018</b>				
<b>Type de tranche</b>	<b>T1</b>	<b>T2</b>	<b>T3</b>	<b>T4</b>	<b>T1</b>	<b>T2</b>	<b>T3</b>	<b>T4</b>	<b>T1</b>	<b>T2</b>	<b>T3</b>	<b>T4</b>	<b>Total</b>
Tranche fixe en millions EUR				22				19				19	60
Tranche variable en millions EUR								10				10	20
Total en millions EUR				22				29				29	80

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

### **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 à l'article 58, paragraphe 1, point c), du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 applicable en vertu de l'article 17 du règlement (UE) 2015/323 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 dont le montant maximal est de 300 000 EUR 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.

Conformément à l'article 190, paragraphe 2, point b), du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 et l'article 262, paragraphe 3, du règlement délégué (UE) n° 1268/2012 applicable en vertu de l'article 36 du règlement (UE) 2015/323 et l'article 19 c, paragraphe 1, de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-UE, le pays partenaire applique les règles de passation de marchés établies à la deuxième partie, titre IV, chapitre 3, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012. Ces règles, ainsi que les règles applicables aux procédures d'octroi de subventions conformément à l'article 193 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 applicable en vertu de l'article 17 du règlement (UE) 2015/323, seront fixées dans la convention de financement conclue avec le pays partenaire.

## **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 achetés, 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 (montant en EUR)	Contribution indicative de tiers, dans la devise indiquée
5.3. – Appui budgétaire - Contrat d'appui à la consolidation de l'État	80 000 000	s.o.
5.4.1. – Appui complémentaire composé de *	7.370.000	s.o.
5.4.1 – gestion indirecte avec le pays partenaire – appui institutionnel	7.370. 000	
• 2 Marchés Services, voir § 5.4.1 a) pour la description des activités	3.562.500	
• 2 Devis-programmes, voir § 5.4.1 a) pour la description des activités	3.807.500	
<i>Passation de marchés – enveloppe totale au titre de la section 5.4</i>	3.562.500	
5.9 – Évaluation, 5.10 – Audit	130 000	s.o.
5.11 – Communication et visibilité	100 000	s.o.
Imprévus *	400 000	
Totaux	88 000 000	

\* Liés à l'appui complémentaire

## 5.7 Structure organisationnelle et responsabilités

Par construction, les appuis budgétaires s'insèrent dans les dispositifs mis en place par les autorités nationales, de concert avec les partenaires au développement.

S'agissant des réformes des finances publiques, du suivi du budget et des relations avec les partenaires concernés, notamment sur les questions d'appui budgétaire, 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 et nutritionnelle, 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) ci-dessous.

Le dialogue entre le gouvernement et les PTF sur la mise en œuvre de la réforme de la gestion des finances publiques se fera au sein du Comité de négociation.

A cet effet, une revue annuelle sera organisée par le ministère des finances et du budget et le ministère de l'économie et de la planification du développement, avec la participation des



ministères techniques concernés, et la participation à titre d'observateur de la Délégation de l'Union européenne, pour examiner les progrès de la mise en œuvre du programme, en vue de la présentation de l'analyse reprise au point i) ci-dessous.

Pour la composante d'appui aux statistiques, l'Institut national des statistiques INSEED est le chef de file des activités à mettre en œuvre. L'INSEED est un organe du ministère de l'économie et de la planification du développement, dont le ministre est l'ordonnateur national du FED.

Un Comité de suivi opérationnel sera organisé tous les trois mois pour suivre et faciliter les progrès de la mise en œuvre de l'appui complémentaire. Ce Comité de suivi opérationnel est présidé par le MFB et peut avoir une structure conjointe avec UE, BAD, BM, FMI.

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, et notamment la BM, la BAD et le FMI.

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, une demande officielle de décaissement de chaque tranche selon le calendrier indiqué dans le tableau ci-dessus, 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 courant de la mise en œuvre de la présente action est un processus continu et fait partie intégrante des responsabilités des partenaires 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 matrice du cadre logique (pour la modalité de projet) ou la liste d'indicateurs de résultat (pour l'appui budgétaire). 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. Les indicateurs prévus dans le cadre logique sont indicatifs à ce stade et pourront être réajustés en fonction des développements et disponibilité des données en début de programme. Les valeurs de références/cibles pour les indicateurs prévus dans le cadre logique seront de même insérées en début de programme en concertation entre la délégation de l'UE au Tchad et le gouvernement tchadien.

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 l'importance de l'action, il sera procédé à une évaluation finale de la composante complémentaire par l'intermédiaire de consultants indépendants. Concernant la composante d'appui budgétaire, l'évaluation se fera autant que possible conjointement avec d'autres bailleurs appui budgétaire, et en ligne avec la méthodologie agréée par l'OCDE-DAC pour cette modalité de l'aide.

L'évaluation finale sera réalisée à des fins de responsabilisation et d'apprentissage à divers niveaux (y compris la révision des politiques), en particulier concernant l'utilisation et l'appropriation de l'appui budgétaire comme modalité d'aide au Tchad basé sur un dialogue continu entre la Commission européenne et les parties prenantes.

La Commission informera le partenaire de mise en œuvre au moins deux 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 en fin d'année quatre.

## **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 deux marchés de services d'audit/vérification des dépenses au titre de contrats-cadres pour les deux devis-programmes, dont un avec le MFB et l'autre avec l'INSEED en année quatre.

## **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.

A titre indicatif, deux contrats (un de services, de préférence au titre du contrat-cadre) et l'autre de fourniture seront passés de façon prévisionnelle en année deux.

## APPENDICE – LISTE INDICATIVE DES INDICATEURS DE RESULTAT (POUR L'APPUI BUDGETAIRE)<sup>11</sup>

Les moyens, les produits directs et induits escomptés et l'ensemble des indicateurs avec leurs cibles et leurs valeurs de référence qui figurent dans la liste des indicateurs de résultat sont fournis à titre indicatif et peuvent être mis à jour au cours de la mise en œuvre de l'action sans modification de la décision de financement. Le tableau où figure la liste indicative des indicateurs de résultat évoluera au cours de la durée de vie de l'action: des colonnes supplémentaires seront insérées pour les objectifs intermédiaires (étapes), s'il y a lieu, et pour rendre compte des résultats obtenus, mesurés par rapport aux indicateurs.

	Chaîne des résultats	Indicateurs	Valeurs de référence (y compris année de référence)	Cibles (y compris année de référence)	Sources et moyens de vérification
Objectif général: impact	Redynamiser les principales fonctions de prévision et de gestion de l'Etat tchadien pour la mise en œuvre des politiques publiques *, en particulier celles contribuant à la réduction de la malnutrition chronique.	Indicateurs de gestion des finances publiques selon PEFA	A déterminer lors du PEFA en 2017	Cibles 2020: à fixer lors du PEFA en 2017	Rapport PEFA 2017
		Taux de réalisation du Plan d'Action intersectoriel de nutrition et d'alimentation (PAINA) 2014-2018	0 en 2016 (à confirmer)	50% des lignes d'action du PAINA pour 2018 trouvent un financement	SMART 2018
		Qualité du suivi de l'impact du PNISR: Evaluation à mi-parcours du PNISR 2016-2022 et de son système de suivi/évaluation. *	Indicateurs de suivi/évaluation du Plan national d'investissement pour le secteur rural (PNISR) initial: 90% sont productivistes.	50% de ces lignes d'action financées ont atteint leurs objectifs	Rapport de mise en œuvre annuel SAN pour le Tchad
		Statut et timing pour l'adoption de la loi de règlement (LR) par l'assemblée nationale	Lois de règlement 2002-2012 approuvées en une fois (2015) LR 2013 approuvée en 2015.	Matrice des indicateurs de suivi/évaluation révisée pour mieux tenir compte des dimensions résilience et vulnérabilité: 25% des indicateurs captent la situation socio-économique des producteurs.	Rapport annuel du PAINA 2018
				L'assemblée nationale approuve régulièrement, après approbation des comptes de gestion par la cour des comptes, la loi de règlement (LR) N-2 en Année N	Rapports de mise en œuvre du PQ, PAINA, PNISR
					LR successives et dates d'approbation

<sup>11</sup> Indiquer «\*» pour les indicateurs correspondant au document de programmation pertinent et «\*\*» pour les indicateurs correspondant au cadre de résultats de l'UE.

Objectifs spécifiques: effets directs	Créer un espace fiscal facilitant la mise en œuvre, en dépit des chocs exogènes, du plan quinquennal, en particulier dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle	Taux de pression fiscale.	Taux de pression fiscale en 2016: X% (à confirmer). Ces réformes sont prévues dans la feuille de route sur la mobilisation des ressources et la maîtrise de la dépense publique d'octobre 2015) *	Taux de pression fiscale suite à la révision de l'impôt sur le revenu des personnes physique, l'impôt foncier, les exonérations fiscales et la révision de la TVA, conforme à la moyenne CEMAC de X% (à confirmer).	LFI/LFR, rapports annuels d'exécution budgétaire, Rapports sur la dépense fiscale annexés aux PLF 2018 et 2019
		Taux de réalisation du plan de développement Plan quinquennal PQ 2016-2020 *	Taux de réalisation du PQ = 0 (adoption attendue en 2016 et mise en œuvre à partir de 2016)	50% des cibles annuelles du Plan quinquennal (PQ) 2016-2020 sont atteintes.	Rapports successifs de mise en œuvre du PQ - valeurs des indicateurs et statistiques de ces rapports
		Niveau de conformité des dépenses sociales de réduction de la pauvreté conforme au plancher fixé dans la Facilité élargie de crédit (FEC) du FMI (en%)	Niveau de dépenses réalisé en 2016 (à confirmer lors de la revue de la FEC par le FMI)	Plancher de dépenses sociales fixé annuellement dans la FEC atteint à 100 %	Rapport de mise en œuvre de la FEC (FMI)

Produits induits	1) la stabilité macroéconomique est assurée	Situation macro-économique dans son ensemble	Evaluation FMI 2016 Trim. 2 (à confirmer à la conclusion de la 3ème revue de la FEC)	Conclusion positive du board du FMI sur la revue annuelle de la FEC	- Rapports du FMI (FEC et Article IV)
	2) les ressources financières pour améliorer le fonctionnement de l'administration publique et la couverture minimale des services de base sociaux et économiques dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle sont effectivement allouées	2a) % des recommandations de l'audit de la solde mise en œuvre	(audit de la solde à réaliser fin 2016)	2018: Toutes les recommandations de l'audit sont mises en œuvre et le poste de la solde est exécuté en conformité avec les LFI/LFR de l'année en cours	Rapport d'exécution budgétaire
		2b) Réformes institutionnelles dans les secteurs santé, nutrition et sécurité alimentaire mise en œuvre	Zéro (ANAPA à créer, CPA à revitaliser, PMA à actualiser )	2017: PMA actualisé et adopté, CPA réformé, statut ANAPA adopté et agence opérationnalisée;	Textes statutaires et nominations personnel (CPA, ANAPA) Texte d'adoption du PMA actualisé
	3) efficacité accrue des systèmes, des procédures et des capacités de gestion des finances publiques.	3a) % des cibles du Plan d'action triennal PAT (2017-2019) atteintes	Zéro (ANAPA à créer et budgétiser, CPA à revitaliser, SISAAP à institutionnaliser : diagnostics conjoints UE-gouvernement SAN 2016)	2018 : CPA, ANAPA & SISAAP budgétisés en LFI	LFI 2018 & 2019 et exécution budgétaire 2018 et 2019
		3b) Les paiements effectifs sont renseignés informatiquement	0 (PAT à formuler en 2016)	>75% des cibles annuelles atteintes	Rapports successifs de mise en œuvre du PAT Tableau des 4 phases de la dépense.
		3c) Evaluation des dépenses fiscales et tenue des assises sur la fiscalité	2016: les paiements effectifs ne sont pas renseignés dans le module informatique de la chaîne des dépenses.	09/2017: les paiements sont renseignés dans le module informatique de la chaîne des dépenses avec un taux d'erreur < 10%	
	4) Transparence et redevabilité dans la gestion des finances publiques	4a) Statut et fréquence de la publication des documents budgétaires essentiels sur le site internet du MFB	Zéro	09/2017: La dépense fiscale est évaluée, les assises sur la fiscalité se sont tenues avec formulation de recommandations et le résultats sont publiés	Site Internet du MFB, Compte rendu des assises, Rapport final d'évaluation des dépenses fiscales avec recommandations
		4b) Statut de la publication du cadre de dépenses à moyen terme	2016: publication des LFI et LFR et rapports d'exécution en fin d'année seulement	Chaque année: LFI, LFR, Budget général de l'Etat découlant de LFI et LFR, rapports d'exécution trimestriels publiés dès que disponibles sur le site MFB	Site internet MFB
			Zéro (pas de CDMT public)	2018: CDMT des secteurs de la santé, l'agriculture et de l'eau publiés sur le site internet du MFB	site internet MFB

Produits directs	Il existe un cadre et calendrier de mise en œuvre de la réforme de la gestion des finances publiques	Le plan d'action triennal (PAT) 2017-2019 est disponible	Le PAT doit être élaboré	PAT 2017-2019 est adopté	MFB Document du PAT
	La lutte contre la malnutrition est pilotée à haut niveau	Le Conseil national de nutrition et d'alimentation (CNNA) se réunit régulièrement sous la présidence du Premier Ministre	Aucune réunion	Une réunion dans un premier temps et ensuite deux réunions par an	Comptes rendus des réunions du CNNA
	Le Tchad se dote d'une base réglementaire adéquate pour améliorer sa perception des recettes fiscales	Les textes pour la révision de l'IRPP, la révision de la procédure d'octroi des titres fonciers, et les modifications concernant les exonérations fiscales sont soumis au législatif.	Zéro (ces textes sont à élaborer)	Les textes une fois élaborés sont transmis à l'assemblée nationale	Textes concernés et bordereau de transmission des projets à l'assemblée nationale document indiquant leur transmission à l'AN
	Les dispositions de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) sur la présentation des projets de loi de finances (PLF) sont mises en œuvre	Renforcement de l'exhaustivité des documents budgétaires notamment sur: a) Les grands postes de dépenses (investissements, soldes, subventions, dette) b) La gestion prévisionnelle (plan de trésorerie)	Zéro (ces dispositions ne sont pas encore mise en œuvre en 2016; aucun de ces rapports n'est annexé au PLF en 2016)	Des rapports analytiques sont annexés au PLF 2018 sur: - prévisions d'investissements, en particulier en santé et agriculture - les prévisions relatives à la solde du personnel civil de l'État - les subventions - un état de l'endettement prévisionnel en fin d'exercice et la stratégie d'endettement - l'impact des dépenses fiscales - une note décrivant les principales mesures de dépenses et de recettes, leur contribution aux objectifs de politique économique et leur cohérence avec les grandes politiques publiques (Notamment certains secteurs prioritaires pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle: santé, eau & assainissement, agriculture/élevage)	En 2017 Les rapports mentionnés dans la cible sont annexés au PLF 2018  2018 Les rapports mentionnés dans la cible sont annexés au PLF 2019

				Dans le PLF, les mêmes <u>plus</u> - les prévisions d'investissements dans le secteur de l'eau, - un plan de trésorerie annuel mensualisé (avec un plan d'engagement)	
		c) la prévision à moyen terme (Cadres de Dépenses à Moyen-Terme - CDMT), en particulier dans les secteurs de la santé, agriculture, eau	Zéro en 2016 (aucune prévision ni CDMT disponible pour ces secteurs)	CDMT de la santé et de l'agriculture annexés au PLF CDMT de la santé, agriculture et eau annexés au PLF	PLF 2018/2019
	La capacité du gouvernement à prioriser les allocations budgétaires en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) est améliorée	Les services de base prioritaires pour la SAN à préserver sont définis et leurs coûts budgétisés	Zéro	Une liste de services de base prioritaires pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle est établie et les montants annuels minima à sanctuariser pour les couvrir	Liste de services de base prioritaires pour la SAN et coûts
	L'Office National de Sécurité Alimentaire (ONASA) exerce son mandat de façon efficace dans l'architecture des outils de prévention et gestion des crises alimentaires	Plan de mesures correctives correspondant aux recommandations de l'audit de l'ONASA adopté et calendrier de mise en œuvre des recommandations respecté	Zéro (Audit à effectuer)	Rapport d'audit de système et financier de l'ONASA disponible  Calendrier de mise en œuvre des recommandations acceptées adopté  Calendrier respecté	Rapport d'audit de l'ONASA  Calendrier de mise en œuvre adopté  Rapport de mise en œuvre des recommandations
	Le financement d'institutions clés pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle est redressé	Statut de l'allocation budgétaire du Comité d'action pour la sécurité alimentaire et la gestion des crises / Système d'information sur la sécurité alimentaire et l'alerte précoce (CASAGC/SISAAP) dans la LFI et LFR	Valeur de référence 2016 à confirmer	Allocation budgétaire au CASAGC /SISAAP d'au moins 1 milliard francs CFA  Inscription budgétaire correspondante dans la LFI et LFR et versement à temps	Preuve de la prévision d'allocation budgétaire  Preuve de l'inscription budgétaire dans LFI/LFR et des versements (montants et dates)



		Assainissement de la situation financière de la Centrale Pharmaceutique d'Achat (CPA) et de l'ONDR	Valeur de référence à confirmer (bilan à établir)	Le bilan des allocations budgétaires de l'ONDR et de la CPA non versées au titre des LFR précédentes et un échéancier d'apurement sont annexés au Projet de Loi des Finances	PLF et ses annexes
	L'information budgétaire est aisément accessible au citoyen tchadien	Site du Ministère des Finances et du Budget opérationnel et référencé	Juin 2016: pas fonctionnel	Site fonctionnel	Site Internet accessible