

**BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT
FONDS AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT**

**PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE
DEVELOPPEMENT**

**Langue : Français
Original : Français
Distribution : Limitée**



REPUBLIQUE DU TCHAD
RAPPORT SUR LE PROFIL DE GOUVERNANCE DU PAYS

**DEPARTEMENT DES OPERATIONS
REGION CENTRE : OCCC**

**REPRESENTATION
RESIDENTE DU PNUD : TCHAD**

Septembre 2004

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
LISTE DES ANNEXES ET DES TABLEAUX ; SIGLES ET ABREVIATIONS ; INDICATEURS SOCIO-ECONOMIQUES COMPARES ; RESUME ANALYTIQUE	i-vii
I. INTRODUCTION	1
1.1 Préambule	1
1.2 Principaux éléments de la bonne gouvernance	2
1.3 Méthodologie	2
II DIAGNOSTIC DE LA SITUATION EN MATIERE DE GOUVERNANCE	3
2.1 Responsabilisation/obligation de rendre compte	3
Obligation de rendre compte au plan politique	3
Obligation de rendre compte au plan administratif	5
Gestion économique et stabilité macroéconomique	6
Gestion des finances publiques	9
Structure du secteur privé et obligation de rendre compte	11
2.2 Transparence	13
Liberté des médias	13
Pluralisme politique	14
Accès du public à l'information relative aux priorités économiques	14
Les marchés publics	14
Contrôle de la gestion des finances publiques	16
2.3 Participation des parties prenantes	19
Participation de la société civile	19
Questions de genre	20
Couches vulnérables de la population	21
Sécurité des personnes, protection des minorités et des réfugiés	22
Déconcentration et décentralisation administrative	23
Secteur privé et participation des parties prenantes	24
Coopération et intégration régionale	25
2.4 Réformes juridiques et judiciaires	26
Indépendance des institutions judiciaires	26
Résolution alternative des conflits	27
Cadre juridique et environnement du secteur privé	28
2.5 Lutte contre la corruption	29
III. EVALUATION DE LA STRATEGIE NATIONALE DE BONNE GOUVERNANCE	32
3.1 Présentation des principaux éléments de la stratégie	32
3.2 Diagnostic de la pertinence de la stratégie	37

TABLE DES MATIERES

		<u>Page</u>
IV	DOMAINES PRIORITAIRES DE LA GOUVERNANCE ET IDENTIFICATION DES DOMAINES POTENTIELS D'INTERVENTION DE LA BANQUE	38
4.1	Domaines et actions prioritaires pour l'amélioration de la gouvernance	38
	Actions prioritaires pour assurer la gestion efficace des ressources publiques	39
	Actions prioritaires pour améliorer l'environnement juridique et la participation des parties prenantes	41
	Actions prioritaires pour améliorer la croissance et la gestion macroéconomique	43
	Actions prioritaires pour promouvoir le secteur privé	43
4.2	Domaines d'intervention des partenaires au développement	44
4.3	Domaines potentiels d'intervention pour la Banque	46
4.4	Domaines potentiels d'intervention du PNUD	49
V	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	51
5.1	Conclusions	51
5.2	Recommandations	51

LISTE DES ANNEXES

	<u>Nbre de pages</u>
1. Cadre juridique relatif à la bonne gouvernance	5
2. Indicateurs socio-économiques comparés	1
3. Critères de convergence de la CEMAC	1
4. Trajectoire politique du Tchad	1
5. Mécanismes de contrôle de l'utilisation des revenus pétroliers	1
6. Transparence et pluralisme politique au Tchad	1
7. Transparence et sites Internet	1
8. Matrice des actions prioritaires de gouvernance dans le DSRP	4
9. Interventions des donateurs et priorités du DSRP	2
10. Références bibliographiques	4

Le présent rapport a été rédigé suite à la mission conjointe de la Banque et du PNUD de préparation du profil de gouvernance, effectuée au Tchad du 29 janvier au 20 février 2004. Cette mission était composée de MM. M. LABIDI, Consultant Economiste, OCCC (Chef de mission), Y. N'GORAN-TECKLY, Consultant Juriste, OCCC, O. SOMALI, Consultant Economiste OCCC, A. GOGUÉ, Consultant marchés publics (PNUD), N. FERON Consultant secteur privé (PNUD) et S. KOULAMALLAH, Consultant national secteur privé (PNUD). Une mission de dialogue sur le document dirigée par M. H. KOUASSI, Economiste Pays et composée de M. A. GOGUÉ, Consultant Economiste, a eu lieu le 24 août 2004. Toute question afférente à ce profil de gouvernance pourra être posée à M. I. KOUSSOUBE, Chef Opérations-Pays, OCCC, p. 2158 ou à M. L.B.S. CHAKROUN, Directeur. OCCC, p 2033 et à M. MKIGSLEY Amaning, Chargé de Bureau PNUD au Tchad.

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AFD	Agence française de développement
AID	Association internationale de développement
AO	Appel d'offres
BAD	Banque africaine de développement
BEAC	Banque des Etats de l'Afrique Centrale
BIT	Bureau international du travail
CAA	Caisse autonome d'amortissement
CARI	Crédit d'appui aux réformes institutionnelles
CBLT	Commission du bassin du lac Tchad
CC	Conseil constitutionnel
CCIAMA	Chambre de commerce, d'industrie, d'agriculture, des mines et de l'artisanat
CCSRP	Collège de contrôle et de surveillance des ressources pétrolières
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
CEMAC	Commission économique et monétaire de l'Afrique Centrale
CENI	Commission électorale nationale
CESRAP	Comité d'étude sur la réforme de l'administration publique
DCFE	Direction du contrôle financier et des engagements
CFAA	Etude sur la gestion des dépenses publiques
CNDH	Commission nationale des droits de l'homme
CNRE	Commission nationale de recensement électoral
COBAC	Commission bancaire de l'Afrique Centrale
COJO	Commission d'ouverture et de jugement des offres
CPAR	Country Procurement Assessment Review (Revue de l'évaluation des marchés publics)
CPPR	Country Portfolio Performance Review (Revue de la performance du portefeuille)
CS	Cour suprême
CSM	Conseil supérieur de la magistrature
CTD	Collectivité territoriale décentralisée
DAF	Direction administrative et financière
DAO	Dossiers d'appel d'offres
DBSL	Prêts à l'appui du budget de développement
DGB	Direction générale du budget
DGD	Direction générale des douanes
DGI	Direction générale des impôts
DGMP	Direction générale des marchés publics
DSP	Document de stratégie par pays
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
DTS	Droit de tirage spécial
ESW	Etudes économiques et sectorielles
FACIL	Fonds d'actions concertées d'initiative locale
FAD	Fonds africain de développement
FANT	Forces armées nationales du Tchad
FCFA	Franc de la communauté financière de l'Afrique
FGF	Fonds pour les générations futures
FMI	Fonds monétaire international
FROLINAT	Front de libération nationale
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
GEEP	Projet de gestion de l'économie à l'ère Pétrolière
HCC	Haut Conseil de la Communication
IDA	International Development Association (Association pour le développement international)
IDH	Indicateur de développement humain
IEC	Information, éducation et communication
IGF	Inspection générale des finances
INSEED	Institut national de la statistique, des études économiques et démographiques
MISD	Ministère de l'intérieur, de la sécurité et de la décentralisation
MPDC	Ministère du plan, du développement et de la coopération
MPS	Mouvement patriotique du salut
MST	Maladies sexuellement transmissibles
OANET	Organisation des acteurs non étatiques
OCMP	Offices des marchés publics

ODA	Official Development Assistance
ODM	Objectifs de développement du millénaire
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMS	Organisation mondiale pour la santé
ONG	Organisations non gouvernementales
OSC	Organisation de la société civile
PAGE	Programme d'appui à la gestion économique
PAI	Projets d'appui institutionnel
PAPRONAT	Projet d'appui au programme national des transports
PARSET	Programme d'appui à la réforme du secteur de l'éducation au Tchad
PAS	Prêt d'ajustement structurel
PASS	Projet d'appui au secteur de la santé
PBL	Prêts à l'appui des réformes
PBLG	Prêts à l'appui des réformes en matière de gouvernance
PGP	Profil de gouvernance- pays
PGRN	Projet de gestion des ressources naturelles
PIB	Produit intérieur brut
PIDR	Plan d'intervention pour le développement rural
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PROADEL	Projet d'appui au développement local
PRONAFET	Programme national en faveur de l'enfance
PSAOP	Projet des services agricoles et des organisations de Producteurs
PSAP	Projet des services agricoles et pastoraux
PTF	Partenaires techniques et financiers
SAP	Stratégie d'appui au pays (Country Assistance Strategy)
SDGD	Système de diffusion générale des données
SENAREC	Secrétariat chargé de renforcement des capacités nationales
SIDA	Syndrome immunodéficient acquis
SIG	Système informatisé de gestion
SNBG	Stratégie nationale de bonne gouvernance
SNRP	Stratégie nationale de réduction de la pauvreté
SOTEL	Société tchadienne des télécommunications
STEE	Société tchadienne d'eau et d'électricité
UAD	Unité administrative déconcentrée
UE	Union européenne
VIH	Virus immunodéficient humain

RESUME ANALYTIQUE

Contexte

1. Le Tchad, l'un des pays les plus pauvres d'Afrique, a une histoire marquée par une longue période d'instabilité politique et de conflits. Pays enclavé de plus de 8 millions d'habitants, il se classe au cinquième rang en Afrique de par sa superficie. Depuis les années 1990, le retour à une stabilité politique relative a permis au pays de s'engager dans un processus de démocratisation et de réformes institutionnelles et économiques soutenu par les principaux partenaires au développement dont la Banque. Cependant, dans leurs efforts pour promouvoir la bonne gouvernance, l'Etat et les parties prenantes (groupement politiques, société civile, secteur privé) sont confrontés à d'importantes contraintes dans un contexte difficile fait de grande pauvreté, de capacité institutionnelle limitée de l'Etat, de corruption, et de violences réelles ou latentes.

2. L'entrée du Tchad dans l'ère pétrolière depuis octobre 2003 laisse apparaître de nombreux enjeux, auxquels seule sa capacité à conduire la bonne gouvernance le mettra en position de donner une réponse adéquate. La question centrale est de savoir dans quelle mesure les revenus pétroliers donneront un souffle nouveau à l'économie nationale, notamment à travers une allocation effective de ces ressources aux secteurs prioritaires pour une réduction de la pauvreté au Tchad. La loi de 1999 sur la gestion des revenus pétroliers vise justement à éviter de voir s'installer dans le pays les dérives de gouvernance constatées dans d'autres Etats pétroliers. A l'orée de l'ère pétrolière, le pays ne pourra capitaliser les retombées de cette nouvelle donne que si les autorités prennent les dispositions pour relever les quatre principaux défis suivants : (i) maîtriser l'impact macro-économique des revenus pétroliers ; (ii) améliorer la gestion des finances publiques ; (iii) promouvoir la croissance des secteurs non pétroliers ; et (iv) intégrer le secteur pétrolier à l'économie nationale.

Objectif du profil

3. Le présent profil de gouvernance-pays (PGP) s'inscrit dans le cadre des Etudes économiques et sectorielles (ESW) de la Banque. Il est un outil d'évaluation générale et de dialogue portant sur les principaux problèmes de gouvernance du pays. Il a pour objectif d'analyser les forces et les faiblesses des mécanismes de gouvernance dans certains domaines, au niveau national, et de mesurer les risques que celles-ci peuvent comporter pour l'utilisation des ressources publiques. Le PGP permet également de favoriser, à travers le diagnostic et l'analyse de la stratégie du Gouvernement en matière de bonne gouvernance, une approche commune, entre les autorités et les partenaires au développement dont la Banque, de l'appréhension des contraintes qui freinent l'atteinte des objectifs de développement. En synergie avec les autres initiatives poursuivant le même but, telles que l'évaluation des finances publiques (CFAA) et le plan d'action de la réforme de l'administration publique, le PGP pourrait contribuer à améliorer la coordination des partenaires au développement. Il faciliterait ainsi la mise au point et l'exécution de programmes de renforcement des capacités et de réformes spécifiques dans les domaines de la gouvernance.

Méthodologie

4. Pour faire l'état de lieux de la gouvernance et afin de faire face aux dysfonctionnements constatés, le présent PGP s'est basé sur les documents de politique et les directives de la Banque, essentiellement ceux relatifs à la bonne gouvernance, les documents du Gouvernement et sur les travaux et résultats de la mission conjointe de la Banque et du PNUD menée au Tchad du 29 janvier au 20 février 2004. Avant le début de mission, une note

précisant les points de discussion a été transmise au Gouvernement et aux différents interlocuteurs. Suite à la remise du projet d'aide-mémoire de la mission, une séance de restitution, présidée par le Secrétaire Général du MPDC, avait rassemblé de nombreux responsables et représentants de l'administration, du secteur privé, de la société civile, et des partis politiques. Le PGP a été ainsi élaboré après consultation de la documentation disponible et suite à des discussions approfondies et élargies. En termes de plan, après une brève description des principales composantes du concept de gouvernance, le rapport procède à un diagnostic de la situation actuelle à travers l'analyse approfondie des éléments essentiels d'obligation de rendre compte, de transparence, de participation des parties prenantes, de réformes juridiques et judiciaires et de lutte contre la corruption. Ensuite, le PGP évalue la stratégie de bonne gouvernance du Gouvernement, identifie les domaines prioritaires de la gouvernance, et recommande des orientations et actions de gouvernance en général, et pour la Banque en particulier, en ligne avec ses politiques et instruments d'interventions.

Diagnostic de la situation en matière de gouvernance

5. Le PGP a pu dégager les éléments d'appréciation de la *responsabilisation* et examiner comment était mise en œuvre l'obligation de rendre compte au niveau politique et aux niveaux de l'administration publique et des finances publiques. Il s'avère que la stratégie nationale de bonne gouvernance, adoptée en août 2002, n'est toujours pas suivie d'effets significatifs. Au niveau politique, le système politique tchadien est caractérisé par une relative stabilité après des années de guerre civile et par la mise en place d'un cadre de fonctionnement démocratique formel, mais aussi par le fossé séparant les mécanismes institutionnels et juridiques formels et une réalité marquée, malgré les progrès, par des manquements aux principes de bonne gouvernance. Par ailleurs, la situation d'insécurité dans certaines régions et le grand banditisme, restent des préoccupations, ainsi que l'afflux de dizaines de milliers de réfugiés des pays voisins.

6. Le diagnostic du PGP est assez éloquent pour ce qui est des dysfonctionnements de l'administration publique, en particulier l'insuffisante définition et appropriation de la réforme de la fonction publique, le niveau de compétence insuffisant de nombreux agents, l'affectation des fonctionnaires à des postes dont ils n'ont pas forcément la qualité ou la compétence, la cadence élevée des changements à la tête des départements ministériels, la politisation de la fonction publique.

7. Concernant l'organisation et le fonctionnement de l'administration territoriale, le PGP constate que l'orientation constitutionnelle décentralisatrice a trouvé un début d'application avec l'adoption de nombreux textes. Néanmoins, il existe des obstacles sérieux à la mise en œuvre de cette décentralisation, dont ses coûts élevés et un découpage territorial prenant insuffisamment en compte des contraintes économiques, sociales et culturelles. La tenue prochaine des élections locales avant la fin 2004 au niveau des 47 communes les plus importantes, serait encourageante, si elles se tiennent.

8. La gestion des finances publiques a été examinée, en liaison avec les résultats de la mission CFAA coordonnée par la Banque mondiale, comme un champ essentiel de la responsabilisation car elle met l'accent sur l'obligation de rendre compte de l'affectation, de l'utilisation et du contrôle des ressources publiques. Il convient ici de souligner les efforts déjà fournis par le Gouvernement, notamment l'adoption des budgets programmes, l'audit des marchés publics et la mise en place d'un cadre de contrôle de l'utilisation des revenus pétroliers. Cependant, de nombreuses lacunes subsistent encore et, ce, malgré les progrès accomplis. Il en est ainsi de la non maîtrise du circuit de la dépense, de la transparence insuffisante des marchés publics et du manque de suivi des contrôles effectués. Aussi, faut-il poursuivre les efforts de meilleur contrôle des ressources publiques et de l'utilisation des

revenus pétroliers. Ainsi, le Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières (CCSRP) étant mis en place, il faut veiller à ce qu'il puisse accomplir effectivement son mandat.

9. Il apparaît ainsi que, si la gestion économique a fait quelque progrès à travers des réformes positives, elle rencontre encore des difficultés dans leur mise en œuvre. On constate à cet égard que le programme économique du Gouvernement pour la période 2000-2003, mené avec l'appui du FMI, a pris fin en janvier 2004 sans la conclusion d'un nouveau programme. Cependant, les progrès encourageants des discussions en cours avec le FMI permettent d'envisager la conclusion d'un nouveau programme FRPC en 2004. Pour ce qui concerne le secteur privé, il ressort que l'obligation de rendre compte et la transparence qui le concernent connaissent de sérieuses insuffisances, aussi bien en raison de l'éparpillement des responsabilités de l'Etat que des lacunes observées au niveau des entreprises. Par ailleurs, le problème de l'intégration du secteur pétrolier à l'économie reste à résoudre.

10. En matière de *transparence*, les dysfonctionnements et autres insuffisances du système de passation des marchés publics ont été largement mis en évidence dans le CPAR (Country Procurement Analytical Report) de 2002 et dans les audits réalisés par l'IGF et la Chambre des Comptes. Les faiblesses sont relatives aux textes ou au fonctionnement du système des marchés publics. Parmi les faiblesses des anciens textes, figurent : la non adoption de nombreux décrets ou arrêtés d'application; la non-séparation des instances de passation et de contrôle ; l'absence de système de recours des soumissionnaires ; l'absence de sanction des agents de l'Etat commettant des fautes graves dans la passation des marchés; la centralisation excessive du système de passation des marchés. Parmi les faiblesses de fonctionnement du système, il est à mettre en lumière : non-respect des procédures et règles ; fractionnement des marchés ; retards importants dans l'évaluation des offres et leur attribution ainsi que dans le règlement des attributaires des marchés ; faiblesse des capacités humaines des maîtres d'ouvrage et de la Direction Générale des Marchés Publics ; utilisation abusive des appels d'offres restreints ou des marchés négociés sans appel à la concurrence ; résiliation des marchés sans aucune conséquence financière pour les entreprises défaillantes ; surfacturation fréquente des prix ; fragilité du contrôle financier ; faiblesse des contrôles externes a posteriori. La réforme des marchés publics, initiée avec l'adoption d'un nouveau code en décembre 2003, dont les textes d'application sont en cours de préparation, devrait être poursuivie et amplifiée en vue d'améliorer la transparence et l'efficacité du cadre fiduciaire.

11. Par ailleurs, des actions sont en cours pour renforcer le respect de la liberté des médias, du pluralisme politique et de l'accès du public à l'information économique et sociale. Il apparaît cependant que les efforts méritoires consentis pour l'adoption de lois et textes d'application n'ont pas toujours été suivis d'une volonté réelle pour leur mise en œuvre.

12. Quant à la *participation des parties prenantes*, les conditions sociales de son intensification existent au Tchad, car la société civile y est déjà relativement active et engagée pour la défense des droits de l'homme et l'amélioration des conditions des groupes sociaux les plus démunis. Le Gouvernement devrait prendre les dispositions nécessaires pour la mise en place d'un cadre légal et réglementaire propice à une participation encore plus active de la société civile, des partis politiques, du secteur privé, de tous les acteurs économiques, et de l'ensemble des régions du pays. Dans cette optique, des actions de renforcement des organisations de la société civile devraient être engagées avec un appui plus soutenu des partenaires au développement.

13. Les questions de sécurité et de gestion des conflits apparaissent comme tenant une place centrale dans la problématique de la gouvernance. Elles sont analysées dans le présent document sous plusieurs angles. Le Tchad a connu et connaît à des degrés divers, en liaison

avec les fondements socioéconomiques et financiers qui les sous-tendent, de nombreux conflits multiformes: conflits politiques, conflits armés ou politico-militaires, conflits sociaux, conflits inter communautaires. Il apparaît clairement l'impact dévastateur de tels conflits sur le développement humain durable. Pour consolider la sécurité, il est nécessaire d'une part de construire une armée nationale plus professionnelle et la transformer en armée de développement, d'autre part créer les conditions de la participation de toutes les parties prenantes aux préoccupations de sécurité. C'est ainsi que l'Etat doit aussi bien assurer la démobilisation et la réinsertion des anciens belligérants que prendre en charge la question des réfugiés, avec l'appui de la communauté internationale.

14. En matière de *consolidation de l'Etat de droit*, ce profil de gouvernance met en lumière les lacunes dans le domaine de la protection des droits de la personne humaine, affecté par des contraintes objectives telles que la pauvreté du pays et la limitation des moyens humains et financiers de l'administration. Il en résulte notamment une situation de la femme peu enviable, un travail abusif des enfants et une population soumise trop souvent à l'arbitraire de certains membres des forces de l'ordre et des autorités administratives encouragées dans certains cas par l'impunité. Les fonctionnaires étant peu au fait de la législation, ils sont tentés d'user et même d'abuser de leur statut d'autorité, ce qui amplifie la corruption dans les relations administration, administrés et justiciables.

Stratégie du Gouvernement

15. Pour impulser ses efforts de bonne gouvernance, le Tchad a adopté le 28 août 2002 la Stratégie nationale de bonne gouvernance et la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté (SNRP) approuvée en juin 2003, la bonne gouvernance en constituant un axe majeur. L'évaluation de la stratégie de gouvernance du Gouvernement montre que leurs principes et axes principaux sont pris en compte, mais il demeure la question relative à leur mise en œuvre. On constate qu'au plan formel, les mécanismes de valorisation de la Bonne Gouvernance existent et que le diagnostic de la gouvernance est effectué aussi bien à travers la SNBG que la SNRP. Cependant, la pertinence de cette stratégie est à évaluer au regard de la nécessité de changer les comportements, de minorer le poids des traditions, de prendre en compte les rationalités modernes en intégrant les nouvelles technologies, ce qui constitue un préalable à la mise en œuvre des réformes et nécessite une réelle volonté politique. Une forte volonté politique est en effet nécessaire pour poursuivre et traduire dans les faits les réformes engagées, notamment celles relatives aux marchés publics, à la lutte contre la corruption, à la justice, au renforcement de la société civile et à la création d'un cadre favorable au développement du secteur privé, considéré désormais comme moteur de la croissance en vue de la réduction de la pauvreté.

Domaines prioritaires d'intervention des partenaires et de la Banque

16. Les domaines d'intervention prioritaires des partenaires au développement résultent des axes stratégiques de la SNBG et de la SNRP, notamment ceux relatifs à la consolidation de l'Etat de droit, au renforcement de la gouvernance économique, à l'amélioration de la transparence du cadre fiduciaire et à la promotion d'une plus grande participation des parties prenantes. Ce vaste chantier, en cours d'exécution, bénéficie déjà d'appuis des partenaires techniques et financiers, notamment pour ce qui a trait à la réforme de la fonction publique (CESRAP), au Programme d'appui au renforcement des capacités (SENAREC), à la réforme des finances publiques axées sur les résultats, à la promotion du secteur privé.

17. En cohérence avec les axes stratégiques de la SNRP, avec la Vision de la Banque et son Plan stratégique, ainsi qu'avec le Document Stratégie Pays, les interventions futures de la Banque viseront à soutenir la stratégie du Gouvernement pour la réduction de la pauvreté dont la

gouvernance constitue un des axes fondamentaux. Le présent PGP, après avoir analysé les domaines et actions prioritaires de la gouvernance, identifie les domaines potentiels d'intervention de la Banque dans le domaine de la gouvernance au Tchad : améliorer l'environnement juridique et la participation de la société civile et des autres parties prenantes assurer la gestion efficace et transparente des ressources publiques ; améliorer la croissance et la gestion macroéconomique ; promouvoir le secteur privé. La Banque pourrait appuyer les actions du Gouvernement à travers ses différents instruments : Prêts à l'appui des réformes (PBL), Prêts à l'appui des réformes en matière de gouvernance (PBLG), Projets d'appui institutionnel (PAI), Etudes économiques et sectorielles (ESW), Projets d'investissement. Il est doré et déjà envisagé, en cas de nouveau programme FRPC avec le FMI, que la Banque finance un Programme d'appui aux réformes et à la gouvernance (PARG) en vue de soutenir les actions prioritaires de la gouvernance qui découlent du présent profil de gouvernance.

I INTRODUCTION

1.1 Préambule

1.1.1 La BAD et le PNUD perçoivent la bonne gouvernance dans les PMR comme un élément essentiel de la lutte contre la pauvreté. Afin de mieux éclairer ces actions relatives à la promotion de la bonne gouvernance dans les pays membres régionaux (PMR), le Groupe de la Banque a adopté en 1999 une politique en matière de gouvernance. Pour sa mise en œuvre, la Banque a lancé la préparation de profil de gouvernance pays (PGP). Le PGP a pour but (i) de fournir le background analytique qui améliorerait les connaissances de la Banque dans le domaine de la gouvernance pour chaque PMR ; et (ii) de servir de référence dans le cadre du dialogue avec le Gouvernement dans l'élaboration du document de stratégie pays. De son côté, depuis 1997, le PNUD/Afrique organise depuis 1997, le Forum Africain sur la Gouvernance (African Governance Forum, AGF). L'AGF est une plate forme permettant aux gouvernements, à la société civile, aux ONG et aux Partenaires Techniques et Financiers des pays africains de faire l'état des lieux sur des points spécifiques de l'état de la gouvernance au niveau national et régional, de discuter des thèmes de gouvernance et des méthodologies d'opérationnalisation du concept.

1.1.2 La quatrième réunion technique de partenariat stratégique entre la Banque et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) avait retenu l'élaboration du PGP du Tchad comme une des actions prioritaires à mettre en œuvre dans le cadre de coopération définie dans le mémorandum signé entre les deux institutions le 5 février 2001 à New York. Cette décision est une conséquence de l'importance accordée par la Banque et le PNUD à la gouvernance comme élément essentiel dans la lutte contre la pauvreté.

1.1.3 Pays enclavé, dont la capitale est située à plus de 1700 Km du port maritime le plus proche (Douala), le Tchad couvre une superficie 1,284 millions de km², ce qui en fait le cinquième plus vaste pays du continent. La population est estimée à environ 8,1 millions d'habitants, inégalement répartie sur le territoire. L'indice de développement humain (IDH) de 0,376 en 2001, conférait au pays le 166^{ème} rang sur 174 dans l'échelle de pauvreté. Avec un revenu par habitant estimé à 250 \$EU en 2002, le Tchad est l'un des pays les plus pauvres de la planète. Plus d'un ménage sur deux (54%) vit en dessous du seuil de la pauvreté, phénomène encore plus accentué chez les femmes et en milieu rural. Par ailleurs, la faible densité de la population ainsi que sa grande diversité ethnique, culturelle et sociale se traduisent par des difficultés de constitution du tissu social et de maintien d'un consensus politique stable. Il en a résulté une longue période d'instabilité politique et de conflits (voir annexe). Cependant, le pays a retrouvé une relative stabilité politique depuis le début des années 1990, ce qui lui a permis de s'engager dans un processus de démocratisation et de réformes institutionnelles et économiques soutenues par les partenaires au développement dont la Banque. Malgré l'instauration d'un climat de paix depuis une dizaine d'années, le pays connaît encore des difficultés qui menacent le fragile équilibre sociopolitique.

1.1.4 Le principal défi auquel le Gouvernement fait face réside dans la nécessité de promouvoir la bonne gouvernance dans un contexte de pauvreté, de capacité institutionnelle limitée, de société civile fragilisée et de secteur privé embryonnaire. Le second défi est de faire en sorte que l'entrée du Tchad dans l'ère pétrolière, en octobre 2003, soit l'occasion de donner un nouveau souffle à son économie et d'améliorer la gouvernance, un des piliers de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté (SNRP). C'est à ce prix que le pays pourra échapper aux abus constatés dans d'autres pays disposant de richesses naturelles.

1.2 Principaux éléments de la bonne gouvernance

1.2.1 La bonne gouvernance est un concept recouvrant les éléments suivants : i) un Etat effectif ; ii) une société civile mobilisée ; et iii) une administration publique et un secteur privé efficaces. En effet, un Etat effectif crée un environnement politique et juridique propice à une croissance équitablement répartie. De même, une société civile dynamique mobilise les individus, les groupes et les communautés, facilite l'interaction politique et sociale, aide à générer le capital humain et encourage la cohésion et la stabilité au sein de la société. Quant au secteur privé productif, il génère des emplois et des revenus. Il est admis qu'une bonne gouvernance comporte les éléments clés suivants: (i) *la responsabilisation* qui se définit comme l'obligation faite à des individus ou des organisations, élus ou nommés, et détenant un mandat public, de rendre compte aux populations qui les ont investis de ce pouvoir, des actions menées et des décisions prises dans l'exercice de ce mandat ; (ii) *la transparence* qui suppose que les comptes publics puissent être publiés, que le public soit informé des décisions prises par l'Etat et participe au suivi de leur mise en œuvre, et que celles ayant un impact sur les citoyens puissent être contestées ; (iii) *la lutte contre la corruption* qui comprend les pratiques de concussion, l'abus de pouvoir ou l'abus de confiance, aussi bien dans le secteur privé que public ; (iv) *la participation* qui se définit comme un processus par lequel les parties prenantes exercent une influence sur les décisions d'intérêt général et contribuent au contrôle des moyens et des institutions qui influent sur leur vie ; et (v) un système juridique et judiciaire propice à l'Etat de droit et au développement, avec des lois clairement établies appliquées par un pouvoir juridique objectif et indépendant.

1.2.2 Dans la même optique, les partenaires au développement, dont le PNUD, intègrent les éléments ci-après : (i) la capacité d'ajustement selon laquelle les institutions et les processus doivent répondre aux besoins de toute partie prenante ; (ii) l'orientation de consensus qui stipule que la bonne gouvernance joue un rôle d'intermédiaire entre les intérêts différents afin d'aboutir à un large consensus sur ce qui sert le mieux les intérêts communs ; (iii) l'équité qui doit permettre à toutes les femmes et les hommes de maintenir ou d'améliorer leur condition de vie ; (iv) l'efficacité et l'efficience qui feront que les processus et institutions donnent les résultats en fonction des besoins en utilisant au mieux les ressources ; (v) la vision stratégique qui donne aux dirigeants et au public une perspective à long terme de la bonne gouvernance et du développement humain, ainsi qu'une idée de ce qui est nécessaire à un tel développement.

1.2.3 Ces caractéristiques sont interdépendantes et se renforcent mutuellement. Ainsi l'accès à l'information, se traduit par une transparence accrue, une participation élargie et une prise de décision plus efficace. Une participation élargie contribue à la fois à l'échange d'informations nécessaires, et à l'efficacité et la légitimité des décisions. La légitimité à son tour, se traduit par une mise en œuvre efficace et encourage la participation dans la responsabilisation. Les institutions, pour être équitables doivent être responsables, transparentes, et fonctionner en respectant la primauté du droit. Ces caractéristiques sont essentielles à la bonne gouvernance et représentent un idéal. Les Etats doivent s'efforcer, à travers un vaste consensus, de définir les caractéristiques qu'ils jugent les plus importantes, en veillant à maintenir le meilleur équilibre entre l'Etat et le marché.

1.3 Méthodologie

1.3.1 Dans la perspective de contribuer à une meilleure connaissance de la gouvernance au Tchad, une mission conjointe de la Banque et du PNUD s'est rendue à N'Djamena du 29

janvier au 20 février 2004 pour la préparation du présent profil de gouvernance pays (PGP). Sa préparation s'est basée sur les documents de politique et les directives de la Banque, essentiellement ceux relatifs à la bonne gouvernance, sur les documents du Gouvernement, et sur les travaux et résultats de la mission. Avant le début de mission, une note précisant les points de discussion a été transmise au Gouvernement et aux différents interlocuteurs à rencontrer. Suite à la remise du projet d'aide-mémoire de la mission, une séance de restitution présidée par le Secrétaire Général du MPDC avait été organisée. Le PGP a été ainsi élaboré après consultation de la documentation disponible et suite aux discussions approfondies avec de nombreux responsables et représentants de l'administration, du secteur privé, de la société civile, des partis politiques et des autres partenaires au développement.

1.3.2 Le présent PGP établit un diagnostic de la situation en matière de gouvernance en examinant les volets suivants: responsabilisation, transparence, participation des parties prenantes, réformes juridiques et judiciaires, lutte contre la corruption et gouvernance du secteur privé. Il fait des recommandations en vue de les renforcer et identifie les domaines prioritaires dans lesquels la BAD et le PNUD pourraient intervenir, en tenant compte des actions menées par les autres bailleurs de fonds. Ce rapport est divisé en cinq chapitres. La présente introduction décrit le contexte historique et les principaux éléments de la gouvernance. Le diagnostic détaillé de la gouvernance au Tchad est ensuite traité au chapitre deux, suivi par une évaluation de la stratégie du Gouvernement en matière de gouvernance. La démarche suivie permet enfin d'identifier les domaines prioritaires de la gouvernance et de recommander des actions futures pouvant contribuer à son amélioration.

II DIAGNOSTIC DE LA SITUATION EN MATIERE DE GOUVERNANCE

2.1 Responsabilisation/obligation de rendre compte

Obligation de rendre compte au plan politique

2.1.1 L'une des contraintes majeures au développement durable et à la bonne gouvernance au Tchad est l'instabilité politique et la faiblesse de l'Etat en tant que structure organisée. L'obligation de rendre compte n'y est pas une grande préoccupation, même si des mécanismes institutionnels existent à cet effet. Le pouvoir d'Etat est contrôlé par une classe politique qui ne contribue pas assez à favoriser la séparation des pouvoirs et l'équilibre des institutions. Dans un pays marqué par des années de conflit armé, l'esprit combattant est toujours présent d'autant plus que les insurgés d'hier n'ont pas encore su amorcer une véritable réinsertion sociale et se comportent souvent comme par le passé, avec de véritables passe-droits. C'est ainsi que la situation sociopolitique interpelle fréquemment sur les questions de stabilité institutionnelle, de sécurité des personnes et des biens. La presse privée et les associations de défense des droits de l'homme (ADH) dénoncent régulièrement de fréquentes violations des droits humains. Le pouvoir politique est exercé par des groupes politiques trop souvent recrutés sur une base clanique ou régionale, de clientélisme politique et d'affairisme au détriment de la responsabilisation et de l'obligation de rendre compte.

2.1.2 Malgré les efforts consentis dans le domaine de la gouvernance, notamment à travers la mise en place d'un cadre juridique de fonctionnement démocratique formel, on constate la persistance de mouvements politico-militaires responsables de foyers de rébellion qui provoquent une situation d'insécurité dans certaines régions telles que le Nord et l'Est du pays. Cette insécurité se confond parfois avec le grand banditisme sévissant de façon endémique sur le territoire. On notera aussi, la résurgence périodique de conflits entre

éleveurs et sédentaires ; ces conflits ont tendance à se multiplier, suite aux épisodes de sécheresse, à la pression démographique qui provoquent l'extension des surfaces cultivées, à la masse importante d'armes de guerre en circulation et à la mauvaise gouvernance locale.

2.1.3 Stabilité politique, faiblesse de l'Etat : Depuis décembre 1990, le Tchad connaît une évolution notable du processus démocratique après de longues années de conflit armé. La Conférence nationale souveraine en avait déjà posé les bases en 1993. La Constitution du 31 mars 1996, fondée sur la reconnaissance des droits humains fondamentaux et les principes de l'Etat de droit, confirme la séparation des pouvoirs et instaure un régime semi-présidentiel. Depuis la mise en place des institutions issues de cette Constitution, le Gouvernement a organisé des élections présidentielles (1996 et 2001) et législatives (1997 et 2002). Ces élections ont été largement remportées par le Président Deby et les partis de la mouvance présidentielle dominés par le Mouvement patriotique du salut (MPS). Il convient cependant de signaler que ces élections ont fait l'objet d'une forte contestation de l'opposition, particulièrement en 2001. Le parti au pouvoir a néanmoins essayé, après les dernières élections, de mettre en place un Gouvernement de coalition, avec plus ou moins de succès. Au total, le système politique tchadien est caractérisé par une relative stabilité, mais on note une remise en cause de la légitimité du pouvoir en place par une partie de l'opposition faiblement représentée au parlement. Les autres institutions prévues par la Constitution ont été mises en place, à savoir le Conseil Constitutionnel, la Cour Suprême, le Conseil Supérieur de Magistrature, à l'exception du Sénat et des collectivités territoriales décentralisées.

2.1.4 Séparation et équilibre des pouvoirs : Le processus démocratique implique le respect de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. La Constitution tchadienne en pose le postulat, mais la réalité est autre. Au lieu d'une séparation des pouvoirs, il s'agirait en réalité d'un même pouvoir se démembrant et s'organisant pour mieux préserver l'unité nationale. *Le pouvoir législatif* est représenté par un parlement bicaméral comprenant l'Assemblée nationale et le Sénat, ce dernier n'étant pas encore mis en place. L'assemblée nationale est largement dominée par le MPS qui compte 115 députés sur les 155. Elle assure avec une relative efficacité la fonction législative, mais sa fonction de contrôle est limitée, en raison d'une dépendance de l'institution à l'égard de l'exécutif en termes de mise à disposition de diverses allocations et de la faiblesse institutionnelle de l'opposition.

2.1.5 Processus électoral : Mis en place après la Conférence nationale souveraine de 1993, le processus électoral a suscité des espoirs avec la construction aussi bien du cadre juridique que des structures chargées des élections. Le code électoral est régi par la loi du 18 septembre 2000, de même que celle du 18 août 2002 crée la Commission électorale nationale indépendante (CENI), avec pour mission l'administration du processus électoral. Le Haut Conseil de Communications (HCC), dont la mission principale est de veiller à la liberté de la presse, doit réguler l'équité d'accès aux médias publics pendant la campagne électorale. La mise en place de ces structures pourrait traduire la volonté politique de promouvoir l'obligation de rendre compte en matière électorale. Cependant, des points de discorde portent sur le nouveau découpage électoral qui semble privilégier la géographie au détriment de la démographie, sur certaines dispositions du code électoral, entraînant des interprétations multiples, sur la composition de la Commission nationale de recensement électoral et du CENI. En outre, des carences et des irrégularités ont été observées lors des élections de 2001 et 2002, notamment dans la délivrance des cartes électorales et la confection des listes. La réalité de ces dysfonctionnements a été reconnue par le Conseil Constitutionnel qui, bien qu'ayant accepté les résultats globaux des élections présidentielles de 2001, n'en a pas moins annulé les résultats dans 1491 bureaux de vote soit 20% de l'électorat.

2.1.6 L'absence de Code d'éthique et de déontologie constitue une autre contrainte pour la promotion de l'obligation de rendre compte au plan politique. En effet, les autorités politiques, administratives et militaires se sentent souvent peu ou pas concernées par la règle de droit. L'impunité n'est pas exceptionnelle dans plusieurs cercles proches du pouvoir. Par ailleurs, Le Conseil Constitutionnel ne dispose pas des moyens nécessaires pour exercer en toute indépendance, sa fonction de garant de l'éthique en matière électorale.

2.1.7 Responsabilité de l'autorité politique : la Haute Cour de Justice est compétente pour juger le Président de la République et les ministres pour haute trahison. En outre, les ministres sont pénalement responsables devant les juridictions de droit commun. La responsabilité politique peut être sanctionnée par le vote d'une motion de censure conformément à la Constitution. Bien que le Gouvernement dispose d'une large majorité, il est encourageant de constater qu'un débat existe entre les pouvoirs législatif et exécutif et qu'un député de l'opposition préside une des huit commissions du parlement (Commission des affaires étrangères). Par ailleurs, la Constitution confère au parlement des moyens d'information et de contrôle sur l'action du Gouvernement dont : l'interpellation ; les questions écrite et orale ; la commission d'enquête ; la motion de censure ; et l'audition en commission.

2.1.8 Contrôle de la constitutionnalité des lois : il garantit directement la suprématie de la Constitution en tant que norme juridique fondamentale à laquelle gouvernants et citoyens sont invités à se familiariser pour ne pas la transgresser indûment. C'est l'interaction réciproque de l'obligation de rendre compte face à la loi, donnant au Conseil Constitutionnel une place de choix en matière de responsabilisation politique et juridique. La mise en place d'un contrôle de constitutionnalité de la loi est une création récente dans l'histoire constitutionnelle tchadienne ; il en résulte une appropriation insuffisante de cette mission par les autorités.

Obligation de rendre compte au plan administratif

2.1.9 L'administration publique compte environ 38 000 agents. Elle doit traduire sur le terrain, et au bénéfice des usagers, les grands principes de la bonne gouvernance, notamment l'obligation de rendre compte, la mise en œuvre des libertés publiques et le contrôle de l'action publique. Il apparaît cependant une définition imprécise de son rôle, sa centralisation élevée et son système d'évaluation inefficace, toutes choses ne favorisant pas sa responsabilisation. L'administration publique présente d'autres insuffisances: traitement lent des dossiers ; appropriation insuffisante de la réforme de la fonction publique ; disproportion de la masse salariale par rapport aux ressources de l'Etat ; compétence faible de nombreux agents et gestion inadéquate des ressources humaines; manque d'ouverture des agents aux préoccupations du secteur privé et des administrés ; adéquation problématique entre les fichiers de la fonction publique et de la solde; et politisation de la fonction publique.

2.1.10 Le nombre élevé de remaniements ministériels et réaménagements techniques (250 en 9 ans) entraîne des lacunes dans la mémoire institutionnelle des ministères, et favorise les lenteurs administratives et la déresponsabilisation. Par ailleurs, la politique de rémunération des agents de l'Etat est loin de promouvoir le professionnalisme, ce en raison de leur faible niveau de revenu et de la grille inadaptée de leurs rémunérations. Fort de son pouvoir discrétionnaire concernant les postes de responsabilité, la hiérarchie ne tient pas toujours compte des critères de compétence et de qualification professionnelles. L'inadéquation entre le profil et le poste d'emploi des agents, se traduit par leur affectation à des postes pour lesquels ils n'ont pas été formés.

2.1.11 L'administration territoriale, qui comprend d'un côté, l'administration centrale et ses démembrements déconcentrés et de l'autre et de l'autre, un embryon d'administration locale, souffre encore davantage de ces différentes insuffisances. Cependant, la Constitution du 31 Mars 1996 consacre l'engagement du Tchad à s'inscrire dans le processus de décentralisation dont le cadre législatif et réglementaire se met en place progressivement (voir annexes). Concernant la création future des Collectivités territoriales décentralisées, certains obstacles pourraient contrarier leur mise en place, notamment : (i) les problèmes liés au coût et à la complexité d'un nouveau dispositif territorial fondé sur quatre niveaux de collectivités (communauté rurale, commune, département et région) ; (ii) l'insuffisante prise en compte des contraintes économiques, sociales, humaines et culturelles dans le découpage territorial du fait de l'absence de moyens pour mener les études préalables ; (iii) l'insuffisance des moyens humains et financiers mis à la disposition des communes ; (iv) le lien relatif entre les politiques de déconcentration et de décentralisation ; et (v) l'insuffisante information et sensibilisation des populations et cadres locaux sur la problématique et la stratégie de décentralisation..

Gestion économique et stabilité macroéconomique

2.1.12 L'économie tchadienne a, dans l'ensemble, progressé au cours de ces quatre dernières années avec une **croissance du PIB** réel de 9,5 % (7,4 % hors pétrole) en 2001, 9,9% (7,1 % hors pétrole) en 2002 et 10 % (5,2% hors pétrole) en 2003. Le taux de croissance prévisionnel pour l'année 2004 est estimé à 37,9% (5,6% hors pétrole). Cette performance économique est imputable au boom des investissements privés étrangers dans le secteur pétrolier à partir de 2001 et aux débuts de la production pétrolière en 2003, ce malgré la baisse des cours du coton. La gestion économique pendant cette période a été marquée par la poursuite des réformes avec le soutien des principaux PTF dont la Banque. Le programme de réformes du Gouvernement a reçu l'appui du FMI dans le cadre d'un arrangement soutenu par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) approuvée en janvier 2000. La SNRP adoptée par le Gouvernement le 4 juin 2003 met un accent particulier sur la gouvernance et une meilleure répartition des fruits de la croissance.

2.1.13 Pour ce qui concerne la **bonne gouvernance pétrolière**, deux préoccupations principales apparaissent : la bonne utilisation des ressources pétrolières pour le développement et l'intégration de l'économie pétrolière dans l'économie nationale ; et la transparence en matière de recettes et dépenses pétrolières. La SNRP confirme l'engagement du Gouvernement à assurer que les revenus pétroliers seront utilisés pour la réduction de la pauvreté, notamment à travers la mise en œuvre d'un cadre légal visant l'allocation de l'essentiel des revenus pétroliers aux secteurs prioritaires (voir annexe), et la promotion de la transparence et de l'obligation de rendre compte dans la gestion des dépenses publiques. Un dispositif juridique a été bâti autour de la loi 001/PR/99 du 11 janvier 1999 qui détermine les modalités d'affectation des revenus pétroliers et crée le Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières (CCSRP). Le CCSRP est une structure indépendante ayant pour mission de vérifier la conformité des engagements sur les comptes spéciaux recevant les recettes pétrolières avec la loi des finances et contrôler l'affectation des fonds de ces comptes spéciaux. Pour accroître les chances de réussite du projet pétrolier de Doba, les Gouvernements du Tchad et du Cameroun ont aussi mis sur pied, avec l'appui de la Banque mondiale, le Groupe International Consultatif (GIC). Il s'agit d'une structure indépendante de supervision ayant pour mission de faire connaître (www.gic-iag.org) l'évolution des projets liés à l'exploitation pétrolière, d'anticiper les problèmes potentiels et de proposer, des solutions correctives. A travers le pipeline Tchad-Cameroun, l'exploitation du pétrole

tchadien est un bon exemple de coopération régionale et de début de mise en œuvre du cadre juridique recommandé par la CEMAC en vue de l'épargne d'une partie des ressources pétrolières dans deux fonds, l'un devant servir à la stabilisation à court terme des recettes pétrolières, l'autre constituant une épargne à long terme pour les générations futures.

2.1.14 L'intégration de l'économie pétrolière à l'économie nationale se fait d'une part à travers le circuit financier de collecte et d'injection des ressources pétrolières dans les secteurs prioritaires et l'ensemble de l'économie nationale, d'autre part à travers des mesures spécifiques en faveur du développement national, sectoriel et local. Les enjeux de la bonne gouvernance sont ici importants car les recettes pétrolières représenteront sur la prochaine période plus du tiers des ressources publiques. En supposant un prix du baril de \$25, les revenus budgétaires seraient en moyenne de 140 millions \$ par an, soit 5 milliards \$ pendant l'exploitation du gisement de Doba. La production pétrolière atteindrait un niveau maximum de 83,5 millions de barils en 2005. 80% des réserves actuelles prouvées de 1 milliard de barils auront été exploitées avant 2016, la production étant prévue pour 25 ans, mais des perspectives de découvertes pétrolières existent. Comme le note la Banque mondiale, la plus large part des revenus pétroliers ira donc aux compagnies pétrolières qui en exporteront la majeure partie. Financée en bonne partie par le pétrole, la croissance du PIB, après un bond de presque 40% en 2004 devrait, selon la Banque mondiale se stabiliser autour de 4 à 5 % jusqu'en 2015. Ce scénario suppose des politiques assurant une croissance soutenue du secteur hors-pétrole (6% par an entre 2006 et 2015), en s'appuyant sur une croissance rapide du secteur manufacturier (7 à 8%), et du bâtiment et des travaux publics (9 à 11%).

2.1.15 Une telle croissance implique la maximisation de l'impact économique direct des investissements pétroliers ainsi que la réalisation d'investissements dans le secteur hors pétrole. La tâche n'est pas facile. Ainsi, si les phases de construction de l'oléoduc et d'implantation des unités de production ont employé jusqu'à 12000 personnes dont 15 à 30% d'expatriés, l'effectif est retombé à 2800 en février 2004 pour finir à 500 personnes en phase d'exploitation simple courant 2004. Même pendant la phase de construction, la participation du secteur privé tchadien a été limitée pour diverses raisons : caractéristiques spécifiques de la phase de construction (rapidité d'exécution, non-reproductibilité des tâches, inexpérience des parties ; faible niveau de capacités des opérateurs nationaux ; obtention de marchés par des sociétés étrangères au travers de sociétés prête-nom locales. Les opérateurs nationaux ont eu principalement accès à des activités secondaires : quincaillerie, gardiennage et prévention, location de voitures, immobilier, restauration, accueil et quelques services de maintenance. Aussi, le Gouvernement a-t-il initié diverses activités spécifiques appuyées par les PTF. C'est ainsi qu'un Fonds d'actions concertées d'initiatives locales (FACIL) a été mis en place depuis 2002, pour la valorisation des retombées du projet pétrolier. Le FACIL finance des activités génératrices de revenus et la réalisation d'infrastructures de base dans la région de Doba.

2.1.16 Malgré les progrès enregistrés au plan économique, des faiblesses subsistent en matière de **planification et gestion macro-économique**, d'inadéquation et d'infrastructures sociales. Les principales contraintes macro-économiques relevées portent sur : la fragilité du cadre macro-économique ; l'étroitesse de l'assiette fiscale expliquant en partie la faiblesse des recettes budgétaires ; la faible efficacité des dépenses publiques ; et la faiblesse de l'épargne nationale. Au plan régional, la CEMAC a mis en place en 1993 un comité de surveillance multilatérale chargé de veiller à la convergence macro-économique au sein des pays membres. A fin décembre 2003, le Tchad respectait trois critères (inflation, endettement, arriérés) sur quatre ce qui constitue un résultat encourageant.

2.1.17 Au plan des réformes structurelles, le Gouvernement a entrepris un vaste programme de **restructuration des entreprises publiques** et de désengagement de l'Etat du secteur productif. Sur les 50 entreprises et structures d'Etat à céder au secteur privé, 20 sociétés ont été privatisées, 14 structures ont été liquidées et 3 entreprises sont en cours de privatisation. Concernant la COTONTCHAD, les études sont en cours et cette société devrait être privatisée en 2005. Il convient de noter la volonté de l'Etat d'accélérer son désengagement du secteur productif et de mettre en place des cadres réglementaires appropriés pour les secteurs des équipements collectifs (eau, électricité). Le Gouvernement devra communiquer à la Banque les conclusions de l'évaluation à mi-parcours, prévue en 2004, du programme de privatisation.

2.1.18 Cependant, en dépit des réformes, la gestion de certains secteurs vitaux de l'économie continue d'être caractérisée par des problèmes aigus de gouvernance. Dans le secteur de l'énergie et de l'eau, la gestion menée depuis plusieurs décennies a conduit la Société tchadienne d'eau et d'électricité (STEE) au bord de la faillite. L'absence de politique énergétique cohérente, la non-réalisation d'investissements de maintenance ainsi que les erreurs de gestion ont eu un résultat catastrophique sur le processus d'électrification au Tchad. En effet le taux d'accès à l'électricité est seulement de 2% pour l'ensemble du pays et le coût du kilowattheure est un des plus élevé au monde avec des délestages pouvant aller jusqu'à plusieurs jours. Par ailleurs, la Société des télécommunications du Tchad (SOTEL Tchad), société d'Etat chargée d'exploitation du réseau de base, aurait dû avoir déjà amorcé son processus de privatisation. Cependant, le processus de privatisation est bloqué et l'outil de production de la SOTEL Tchad se dégrade continuellement faute d'investissements. Par ailleurs, l'Etat accumule des arriérés de factures de téléphone se montant à près de 15 milliards de FCFA, ce qui détériore encore plus la situation de trésorerie de la société.

2.1.19 Il est à signaler également que la gestion économique subit les lacunes de la statistique, de la prévision, de la planification et de la programmation aux niveaux national et sectoriel. Le dernier document de planification disponible est un plan non validé intitulé "Plan d'orientation révisé: le Tchad vers l'an 2000". Les travaux de prospective n'ont pas commencé et les services concernés n'ont pas encore de programme de travail. La SNRP permet cependant de disposer d'un cadre de référence utile, mais il s'avère nécessaire de prendre des dispositions pour le renforcement du cadre institutionnel de pilotage et de suivi de la SNRP. Par ailleurs, le suivi des projets soulève des problèmes, ce qui rend difficile la fourniture des données nécessaires à la présentation à l'Assemblée Nationale du budget et de la loi de règlement. Aussi, le Programme d'Investissements Publics (PIP) n'est pas préparé comme il convient, d'où sa non-prise en compte dans le cadre de dépense à moyen terme (CDMT) 2004-2006. Le projet PAGE de la Banque a pour objet de combler en partie ces lacunes.

2.1.20 L'Institut national des statistiques et d'études économiques et démographiques (INSEED) est confronté à des problèmes de ressources humaines, matérielles et financières ainsi que d'organisation. Au plan des ressources humaines, on note un faible effectif exacerbé par une insuffisance en cadres de conception. L'INSEED n'a pas d'accès suffisant aux moyens modernes de traitement et de diffusion de l'information ; il n'a ni site Internet ni accès à Internet et est confronté à une insuffisance d'équipements (équipements informatiques et connexes, matériels roulants, matériels d'impression, de reprographie et de cartographie). Les locaux sont vétustes et insuffisants. Ces déficiences se sont traduites par une discontinuité des données et leur indisponibilité, l'étroitesse du champ statistique couvert, et le problème de la fiabilité des statistiques. La participation de l'INSEED au Système de Diffusion Générale des Données (SDGD) mis en place par le FMI est une bonne décision, mais il reste à lui donner tout son contenu. La statistique au Tchad a bénéficié ces dernières années du

soutien des partenaires au développement ; le Projet PAGE de la Banque et la mise en œuvre du projet de comparaison internationale des prix PCI, piloté en Afrique par la Banque, sont une opportunité d'obtention de moyens de travail et de développement de l'expertise nationale. Mais, il reste à approfondir un programme général de développement de l'information économique et sociale et d'utilisation de l'informatique.

2.1.21 Pour ce qui concerne le **secteur financier**, la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC) assure sa fonction essentielle de programmation monétaire, de refinancement de l'économie avec comme préoccupation centrale de contenir l'inflation. La BEAC a aussi pour mission de mettre à la disposition de l'Etat des moyens financiers à travers les avances au Trésor qui ne doivent pas excéder 20% des recettes publiques de l'année précédente. Il est envisagé de faire évoluer le système actuel des avances vers l'introduction d'actifs financiers (bons du trésor, obligations du Gouvernement et actions des entreprises) et le développement du marché interbancaire de ces titres. Comme préalable à l'adoption de ces nouveaux instruments financiers, le Gouvernement devrait accélérer les réformes en vue de respecter les critères de convergence de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et améliorer sa classification en matière de risque-pays.

2.1.22 Parallèlement aux efforts de réforme de la politique monétaire, le secteur financier a été globalement assaini sous la supervision de la Commission bancaire de l'Afrique Centrale (COBAC). Les règles de gestion prudentielles ont été renforcées et sont en général respectées par les banques qui ont été toutes privatisées en 1999. Le système bancaire comprend 7 banques qui sont liquides pour la plupart mais interviennent peu dans le financement des investissements. Le système bancaire subit l'impact négatif des dysfonctionnements judiciaires et administratifs qui perturbent le fonctionnement normal des comptes en banque. Il en résulte que le secteur financier tchadien est encore marginal malgré les progrès enregistrés ces dernières années. Dans cette optique, la Banque devra suivre l'analyse du secteur financier prévue par la Banque mondiale pour l'année budgétaire 2005.

Gestion des finances publiques

2.1.23 L'analyse de l'obligation de rendre compte dans la gestion des finances publiques, découle directement des conclusions de l'étude sur l'évaluation des finances publiques du Tchad (CFAA). Cette étude a été menée, sous la coordination de la Banque mondiale, en février 2004 à N'Djamena par une équipe composée des représentants de plusieurs PTF dont la Banque. La responsabilisation met l'accent sur l'obligation de rendre compte de l'affectation, l'utilisation et du contrôle des dépenses et des ressources publiques, conformément aux normes en matière de budgétisation, de comptabilité et d'audit.

2.1.24 Préparation budgétaire : La présentation et la gestion budgétaire s'inspirent largement, comme pour la plupart des pays francophones, de la législation française et reposent sur les principes d'unité, d'annualité, d'universalité et de spécialité. Elle débute au mois d'avril de l'année n-1 et conduit à bâtir le projet de budget à partir des orientations définies dans la circulaire du Premier Ministre qui s'inspire du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté. Cette approche permet d'inscrire l'action de l'Etat dans un cadre pluriannuel donnant lieu à la confection progressive d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme et d'un Programme d'Investissement Public. La préparation budgétaire souffre cependant de certaines faiblesses, en particulier la faible capacité des services économiques en matière d'analyse et de prévisions. Les budgets programmes ont été introduits dans les ministères prioritaires en 2003, mais ils utilisent un cadre qui ne coïncide pas toujours avec cette approche budgétaire.

2.1.25 Les recettes : L'essentiel des recettes internes de l'État est généré par les impôts (50 %) et la fiscalité de porte (25%). Le problème principal auquel l'Etat fait face est la faible fiscalisation de l'économie tchadienne, les recettes publiques représentant seulement 9% du PIB, taux parmi les plus faibles d'Afrique subsaharienne. L'incivisme fiscal est généralisé et les fraudes au niveau des douanes et des impôts atteignent des proportions telles que l'Etat est privé de l'essentiel des ressources qui auraient pu être collectées. Le secteur formel soumis à une imposition normale n'est composé que de 500 entreprises contre une estimation d'au moins 5 000 opérateurs économiques exerçant dans le secteur informel. Il est significatif de noter que 10% du secteur formel génèrent 55% des recettes fiscales. Les services de la DGI sont actuellement centralisés mais il est prévu de les déconcentrer en créant dans un premier temps des bureaux dans les 10 arrondissements de N'Djamena. Par ailleurs, l'absence de manuel de conduite des vérifications fiscales et de guide du contribuable vérifié, fait obstacle à la prévisibilité des opérations de contrôle. Leur publication participerait aussi à l'amélioration du niveau des recettes. Afin de lutter plus efficacement contre les fraudes et l'évasion fiscale, la DGI envisage de développer sa coopération avec la Direction générale des douanes et d'autres intervenants dans l'enregistrement et l'identification des entreprises. Le plan d'actions visant à réformer l'administration douanière, adopté en février 2003 et qui a reçu l'appui technique des services du FMI, connaît des retards dans sa mise en œuvre. Il en résulte que la modernisation de l'administration douanière n'est pas véritablement engagée.

2.1.26 Le circuit de la dépense a été rénové en 2001 et le circuit en vigueur se fonde sur des principes clairement énoncés, avec une séparation des responsabilités au niveau de chacune des 4 étapes de la dépense, à savoir : engagement, ordonnancement, liquidation et paiement. Cette procédure centralisée, allant de la Direction du Contrôle Financier et des Engagements au Trésor, est censée permettre au Ministère des Finances de maîtriser l'exécution budgétaire. Cependant, la faiblesse du contrôle interne, la lenteur de l'exécution ainsi que la redondance de certaines étapes administratives et comptables réduisent l'efficacité de ce circuit. L'informatisation du circuit de la dépense, amorcée en 2003, permettra de lever en partie les contraintes. Par ailleurs, les dépenses de personnel sont engagées et liquidées par une Direction de la Solde opérant dans des conditions précaires, avec un ordinateur non entretenu depuis son installation en 2000. Ce système ne faisant pas l'objet de sauvegarde automatique, on note une absence de sécurité informatique qui risque de provoquer une carence du service. Il est à noter que si les dotations budgétaires aux secteurs prioritaires reflètent généralement l'importance que le Gouvernement leur accorde dans le cadre de la SNRP, l'exécution du budget dans ces secteurs respecte rarement ces priorités du fait du rythme élevé de la consommation des crédits dans certains départements comme la défense.

2.1.27 Trésor et comptabilité publique : Le cadre juridique et réglementaire de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité publique (DGTCP) date de 1962, mais sa modernisation a été amorcée. Le système comptable, inspiré du plan comptable de l'OCAM de 1982, a été remanié en 2001, notamment dans le but de le simplifier et de rendre compatibles les nomenclatures comptable et budgétaire. La DGCPT inclut des services centraux, mais également un réseau de comptables publics couvrant le territoire. Bien que des postes locaux du réseau soient éloignés de la capitale, la balance mensuelle consolidée des opérations du Trésor est produite dans un assez court délai, en général à la fin du mois qui suit la période concernée. Cependant, la gestion de la DGTCP devant être améliorée, il est nécessaire de mettre les moyens adéquats à sa disposition pour rendre performant le système informatique existant, non encore relié au système informatique de la DGB, et développer un plan de formation et de perfectionnement de ses agents.

Structure du secteur privé et obligation de rendre compte

2.1.28 Dans le secteur privé, on distingue les entreprises formelles et informelles, dont celles assujetties à l'impôt global libératoire. Les entreprises formelles tiennent une comptabilité et sont quelques rares grandes entreprises (souvent associées à des sociétés étrangères) et des moyennes entreprises. Une cinquantaine d'entre elles contribuent à 54% des recettes d'impôts ; elles exercent principalement dans l'industrie, l'agroalimentaire, les transports internationaux et aériens, le transit, le BTP et le secteur pétrolier. En dehors des sociétés opérant dans le secteur pétrolier, elles sont généralement le résultat de la privatisation du secteur public (Sonasut-Cst, Bdt-Cbt, Star Nationale, Mct, etc.) ou sont des filiales de groupes étrangers (Satom, Air France, Sdv-Bolloré, etc.). De par leur nature, le statut de ces sociétés est généralement la société anonyme (SA) et leur actionnariat est majoritairement étranger avec une faible participation nationale sauf pour la Star Nationale (assurances), la Sner (Travaux publics), Snh (forage) et l'Imprimerie Nationale pour les plus importantes.

2.1.29 Le cas des entreprises du secteur pétrolier opérant dans la prospection/production est particulier. Les activités d'exploration au Tchad se font par le biais des sociétés Esso-Tchad et Encana. Esso-Tchad appartient au consortium Exxon-Mobil/Chevron/Pétronas et est entré dans sa phase d'exploitation après une première phase de construction d'un oléoduc. Encana appartient au consortium Encana / Cliveden et est dans sa phase d'exploration/forages dans plusieurs régions. Pour les petites et moyennes entreprises du secteur formel (quelques centaines), le statut a deux formes principales : les plus organisées exercent sous forme de SARL ; les autres sous forme individuelle. Pour les sociétés, le capital est en majorité détenu par les nationaux, le reste étant propriété d'opérateurs sous-régionaux et expatriés. Les entreprises semi-formelles sont constituées de petites/moyennes entreprises (quelques centaines) et d'entreprises informelles fiscalisées payant l'impôt global libératoire (quelques milliers). Elles exercent diverses activités (bâtiment, quincaillerie, boulangerie, huilerie artisanale, bijouterie, transport, commerce et services). Dans ces entreprises, les statuts les plus répandus sont la forme individuelle/familiale (90%) et la forme associative/coopérative.

2.1.30 De cette typologie des entreprises, il découle des formes différentes de l'obligation de rendre compte relative au secteur privé : vis-à-vis des partenaires financiers ; vis-à-vis des administrations ; et de la part des administrations. L'obligation de rendre compte vis-à-vis des partenaires financiers est statutaire ou comptable. Elle est statutaire pour les entreprises disposant d'un conseil d'administration ou d'une assemblée d'associés. Il n'en est pas de même pour les entreprises familiales ou unipersonnelles pour lesquelles les décisions ne font pas l'objet d'autorisation. Elle est comptable pour les entreprises assujetties au régime du réel, qui doivent tenir une comptabilité, ce qui contribue à la transparence. Pour les entreprises assujetties au régime réel ou réel simplifié, la transparence n'est pas toujours effective en raison de la compétence limitée de certains comptables et de la volonté d'échapper à l'imposition. Pour celles du secteur informel, on parlera d'opacité car l'impôt global libératoire (IGL) ne rend pas obligatoire la tenue des comptes.

2.1.31 A travers l'obligation de rendre compte dans les relations administration – privé, il s'agit pour l'administration d'informer le contribuable sur ses droits et ses devoirs et de lui garantir un traitement équitable dans les procédures de redressement. Ces relations s'exercent essentiellement à travers les Directions Générales des Impôts (DGI) et de la Douane (DGD). A cet effet, la DGI a achevé le Livre des procédures fiscales et la Charte du contribuable vérifié. Le Code de déontologie pour une moralisation des pratiques dans les services est en

cours. Au niveau de la DGD, la méconnaissance fréquente de la réglementation par les services douaniers au regard des textes et du régime de taxation, conduit à des litiges fréquents avec ce service. On relève très souvent dans les services de la douane une absence de respect de la hiérarchie et des pratiques non réglementaires. L'absence de vulgarisation des textes nationaux et sous régionaux explique en partie la fréquence des désaccords. De ce fait, certaines entreprises privées préfèrent utiliser les réseaux parallèles plutôt que d'affronter les entraves du circuit officiel. La transparence indispensable à l'instauration d'un climat de confiance entre le Trésor et le secteur privé n'est pas encore installée malgré la volonté souvent affichée des responsables du Trésor de mieux organiser les règlements des sommes dues aux opérateurs économiques. Nombreuses sont les entreprises qui mettent en avant l'existence de discriminations dans le traitement des arriérés de la dette intérieure et d'un refus d'engagement sur les délais de paiement.

2.1.32 Au niveau des institutions judiciaires, la plupart des partenaires rencontrés confirment qu'aussi bien en matière de droit commercial que de droit du travail, les décisions de justice ne sont pas souvent en conformité avec la législation ou la réalité du préjudice. Il est noté l'absence d'une large diffusion et vulgarisation des textes réglementaires, en particulier ceux de l'OHADA et de la CEMAC. Aussi, nombreux sont les opérateurs économiques qui préfèrent traiter les différents litiges à l'amiable. A tel point que les avocats se plaignent de la faiblesse du nombre d'actions en justice en matière commerciale. L'obligation de rendre compte du Privé vis-à-vis des administrations se manifeste dans les relations Privé-DGI et Privé- Inspection du travail. Si la transparence fiscale a des points de repère dans les entreprises formelles, elle est faible pour les entreprises informelles. Dans les relations Privé – Inspection du travail, la transparence en matière d'emploi et d'application des textes et conventions du travail est relativement contrôlée pour les grandes entreprises, mais pas dans les autres entreprises. Les syndicats signalent que certaines entreprises, y compris les grandes, ne respectent pas la législation du travail et ne déclarent pas tous leurs travailleurs.

2.1.33 Si les opérateurs pétroliers, Esso-Tchad et Encana, ont une volonté affichée de faire bénéficier le secteur privé tchadien des travaux et services de sous-traitance, la participation de ceux-ci reste limitée du fait du faible niveau de préparation et de capacités des opérateurs nationaux. Des opérateurs économiques privés nationaux critiquent les opérateurs pétroliers pour leur indifférence vis-à-vis des petites entreprises locales ou leur transparence formelle et limitée. Cependant, certaines études tendent à démontrer que le projet pétrolier a des impacts directs positifs pour des entreprises locales, y compris les filiales d'entreprises étrangères. En effet, les dépenses locales liées au projet pétrole se chiffraient à 42 millions de \$ EU.

2.1.34 Les contraintes au développement du secteur privé sont donc multiples : faiblesse des infrastructures de base nécessaires au bon développement des entreprises notamment dans le domaine de l'énergie et des communications et coût élevé de leurs services ; grande faiblesse de l'Etat de droit et défaillances de l'environnement judiciaire et fiscal ; opacité en matière d'attribution de certains marchés et corruption ; dette intérieure importante avec plusieurs années de retard ; existence d'entreprises du secteur semi-formel en marge des bonnes pratiques de gestion des affaires (corruption, surfacturation, opacité etc.) ; concertation insuffisante des pouvoirs publics ; pratiques en contradiction avec les règles de bonne gouvernance (violation du secret bancaire, réquisitions).

2.2 Transparence

Liberté des média

2.2.1 Par ses prises de position, la presse interpelle les gouvernants, informe l'opinion, suscite les débats et contribue à la réflexion. La presse joue ainsi un important rôle en terme d'obligation de rendre compte dans la transparence. Le régime juridique de la presse est réglementé par les lois de 1994 relatives au régime de presse et à la communication audiovisuelle. Créé en 1994, le Haut Conseil de la Communication (HCC), élevé au rang d'organe constitué par le titre IX de la Constitution de 1996, a pour mission de veiller au respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans la presse. Malgré le fait que le HCC ait permis l'accès des partis politiques aux médias publics pendant les élections, il a assumé ses fonctions avec beaucoup de difficultés en raison du manque de moyens, mais avec une détermination avérée dans certains cas.

2.2.2 Ces lois ont facilité l'éclosion d'un pluralisme médiatique notable. La liberté de son discours est un facteur encourageant pour la gouvernance, et certains de ses leaders sont impliqués dans la défense des droits de l'homme et des libertés publiques. Cependant la contribution des média à la promotion de la bonne gouvernance varie selon que la presse est du secteur public ou privé et selon le journal. La presse publique, sous la tutelle administrative du Ministère de la Communication, se compose d'une radio nationale, de 5 stations provinciales, de la radio rurale, de la télévision nationale¹ et de l'Agence tchadienne de presse. La radio rurale bénéficie d'une audience auprès des populations locales. De même, certaines émissions, à caractère éducatif ou pédagogique, initiées par des associations de la Société Civile et diffusées par la radio nationale, sont assez bien suivies. La presse privée se compose de 27 journaux et quotidiens, de 10 radios privées reconnues dont 5 fonctionnelles. Elle a souvent dénoncé les dérives de certains cercles du pouvoir, l'impunité dont jouissent certaines personnes coupables de délits, la partialité et la corruption de certains magistrats. Elle donne ainsi une lecture des événements différente de la thèse officielle amplifiée par les média d'Etat.

2.2.3 Mais les média continuent à éprouver des difficultés liées à l'insuffisance de professionnalisme, à leurs faibles capacités financières, à des interventions arbitraires des autorités et à des difficultés commerciales liées à l'étroitesse du marché. Le HCC est fragilisé par ses faibles capacités humaines et matérielles et ne bénéficie que de très peu d'appui budgétaire de l'Etat. Si l'on admet que la censure de « jure » n'est pas instituée, l'autocensure tend à se généraliser au sein des organes de presse publique, dont les informations reflètent souvent les seuls points de vue du Gouvernement. Les dernières nominations intervenues à la direction des média d'Etat, sans respecter les critères, suggèrent une volonté d'une partie du pouvoir de contrôler davantage cette presse. Pour ce qui concerne la presse écrite, du fait qu'elle ne vise pour l'essentiel qu'un type de public, son impact quoique important a un moindre effet sur les populations. Les conditions économiques de la presse privée constituent un handicap majeur hypothéquant dangereusement son avenir. La population tchadienne étant constituée à plus de 70% d'analphabètes, les journaux ont un faible tirage et leur diffusion se limite à la capitale. Ceci est d'autant plus vrai que le soutien financier de l'Etat bien que formellement institué par les textes depuis 1994, n'a été traduit dans les faits qu'en 2002. La sévérité de peines infligées aux journalistes en matière de délits de presse pourra finir par

¹ Une station de télévision privée sera bientôt fonctionnelle à Ndjaména.

bâillonner beaucoup d'entre eux et les empêcher de jouer leur rôle dans le processus démocratique.

Pluralisme politique

2.2.4 La Constitution tchadienne reconnaît le pluralisme politique. Ainsi le paysage politique est marqué par l'existence de plus de 70 partis politiques, dont une quinzaine sont représentés à l'Assemblée Nationale (cf. annexe). Parmi les partis politiques à l'Assemblée Nationale, 12 sont de l'opposition, 2 sont alliés au parti au pouvoir. Les manœuvres d'intimidation, la situation d'insécurité financière et parfois le sentiment de précarité de leur sécurité conduisent des acteurs de l'opposition à adopter un profil bas et à rechercher une coalition avec le pouvoir plutôt que de risquer la confrontation ne serait-ce que des idées. Toutefois, la question de la révision de la Constitution relative à la limitation du nombre de mandats présidentiels, présentée par le parti de la mouvance présidentielle, a fissuré les alliances politiques et risque de changer la donne actuelle. Les capacités humaines et financières des partis politiques et les pratiques politiques ne permettent pas au pays de tirer suffisamment profit de ce pluralisme politique pour une promotion de la transparence. Les subventions prévues par les textes ne sont pas versées aux partis politiques ce qui handicape pour leur fonctionnement et le renforcement de leurs capacités techniques et humaines.

Accès du public à l'information relative aux priorités économiques

2.2.5 Les autres moyens d'accès à l'information concernent les décisions de l'Etat. Plusieurs dispositions permettent au public d'être informé des actions gouvernementales. Dans son rôle de contrôle de l'action gouvernementale, l'Assemblée Nationale peut informer la population des politiques gouvernementales. En effet, les textes lui reconnaissent le droit de constituer des commissions d'enquête parlementaire sur les activités de ministres, les interpellier et déposer des motions de censure du Gouvernement. Les débats à l'Assemblée Nationale sont retransmis à la radio permettant ainsi à la population de s'informer sur les politiques du Gouvernement. Les médias, notamment la presse écrite privée, discutent de la loi des finances. En outre, la Chambre des Comptes ainsi que l'Inspection Générale des Finances disposent de sites web où sont publiés les rapports d'audit de ces institutions, mais les coûts élevés de connexion au réseau Internet limitent l'accès de la majeure partie de la population à ces informations. Le Bulletin des marchés publics de la Direction Générale des Marchés Publics, paraît tous les trimestres et fournit également des informations sur les marchés publics. Malgré ces dispositions et initiatives, la diffusion de l'information est très passable.

Les marchés publics

2.2.6 Un système des marchés publics doit respecter les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ce système doit également favoriser l'efficacité dans l'utilisation des ressources publiques, contribuer à susciter une dynamique au niveau du secteur privé et partant favoriser la création d'emplois dans ledit secteur. Dans le cas d'un pays comme le Tchad, l'économie est largement tributaire des dépenses publiques dont dépendrait à plus de 80% le chiffre d'affaires du secteur privé. Les marchés publics représentent un volume² de 36,2 milliards FCFA, soit 3% du PIB, correspondant environ à 360 marchés et contrats passés par l'Administration. Bien que le Tchad se soit doté d'une réglementation des marchés publics,

² Référence au Rapport Analytique sur la passation des Marchés (CPAR) au Tchad, réalisé en Août 2000 par la Banque mondiale.

reposant sur le principe de la concurrence, des mesures importantes et urgentes doivent être prises pour obtenir : (i) dans le secteur public, une efficience et une transparence dans l'exécution des dépenses publiques réalisées dans le cadre des marchés publics, et (ii) dans le secteur privé, un environnement juridique, financier et fiscal plus favorable permettant la concurrence. Les paragraphes ci-après résument les principales faiblesses relevées.

2.2.7 Cadre juridique et réglementaire : Les marchés publics au Tchad sont régis principalement par le Décret n°859/PR/SGG du 17 novembre 1990, modifié par plusieurs décrets ultérieurs. Une des grandes faiblesses du système actuel réside dans le fait que, quatorze ans après la mise en place du code en vigueur, tous les textes d'application y relatifs n'ont pas encore été adoptés. De plus, la promulgation du nouveau code des marchés (décret n°503/PR/PM/SGG du 5 décembre 2003) crée une certaine confusion étant donné que celui-ci n'est pas encore mis en œuvre puisque l'ancien code reste toujours en application. Cependant, il est prévu de le mettre en place progressivement au cours de l'année 2004.

2.2.8 La portée du code en vigueur est sérieusement limitée dans la mesure où les domaines d'application des marchés publics n'incluent pas les collectivités locales, les établissements publics locaux, les sociétés et établissements à participation financière publique autres que ceux à caractère industriel et commercial, et les personnes de droit privé bénéficiant du concours financier de l'Etat ou de sa garantie. Sont également exclus des dispositions du code, les contrats d'acquisition ou location de biens immeubles et les conventions de délégations de services publics. Il est à noter également que le cadre institutionnel de passation et de gestion des marchés publics favorise les conflits d'intérêt en ce sens qu'il ne différencie pas les organes selon les rôles majeurs distincts, notamment d'une part, la conception des politiques et le contrôle de leur application et, d'autre part, l'exécution des marchés publics.

2.2.9 Aucun mécanisme indépendant de recours n'est prévu durant la passation des marchés pour permettre aux soumissionnaires de relever officiellement les erreurs ou fautes commises par les agents d'acquisition. Et les seuls recours possibles qui se retrouvent à l'étape de l'exécution sont assujettis à une procédure longue et complexe qui est de nature à dissuader le titulaire du marché de toute action. Enfin, aucun mécanisme de lutte contre la fraude et la corruption dans les marchés n'est institué, ainsi qu'un système d'application des sanctions contre des agents qui auraient attribué des marchés au mépris de la réglementation en vigueur.

2.2.10 Procédures et pratiques de passation des marchés : Les procédures en vigueur constituent un frein à l'efficience, voire la transparence des marchés publics. Les principales faiblesses relevées à ce niveau sont : (i) les seuils d'adjudication des marchés par les maîtres d'ouvrage et d'approbation des marchés par les autorités ordonnateurs³ de la dépense publique sont excessivement bas et ne favorisent pas l'efficacité du circuit de passation des marchés ; (ii) le non-respect des textes, tant au niveau des modes d'acquisition que des étapes conduisant à la conclusion des marchés. Cette faiblesse est en grande partie liée à l'absence de dossier d'appel d'offres type et de Manuel de procédures ; (iii) l'abus de fractionnement des marchés et l'utilisation du gré à gré (45% du montant total annuel des marchés publics) réduisent considérablement la compétition et génèrent des manœuvres frauduleuses ; et (iv) la corruption rencontrée dans divers mécanismes et rouages des marchés publics.

2.2.11 Cadre institutionnel : le cadre institutionnel des marchés publics est composé de plusieurs entités administratives déconcentrées et décentralisées qui interviennent chacune à

³ Le Président de la République approuve les marchés dont la valeur est supérieure à 50 millions de FCFA.

son niveau et selon ses attributions, dans le processus. Les structures impliquées dans le système de passation des marchés publics sont : la Commission d'appel à la concurrence, la Commission consultative des marchés, le Comité consultatif de règlement amiable des différends ou litiges relatifs aux marchés publics, la Direction Générale des Marchés Publics (DGMP), l'autorité contractante, la Présidence de la République et ses organes délégués (Premier Ministère et Ministère des finances), et les entités décentralisées. Le système souffre généralement de la faiblesse des capacités humaines, financières et techniques des organes chargés de l'animer. La DGMP, organe central du système, et la plupart des maîtres d'ouvrage n'ont pas les ressources humaines nécessaires à la gestion des marchés. La professionnalisation et la formation des intervenants dans le système des marchés publics sont quasi-absentes des stratégies de renforcement des capacités au niveau national. Le cumul de responsabilités incompatibles et la superposition des missions entre les différentes entités affaiblissent considérablement l'efficacité du système et surtout ne garantissent pas la crédibilité et l'objectivité desdites missions de contrôle. Le secteur privé, qui réalise 80% de son chiffre d'affaires en utilisant la commande publique, en souffre particulièrement. Ses relations avec l'Etat sont totalement déséquilibrées et il est confronté à l'inexistence d'un cadre de recours et au manque de transparence des procédures d'attribution des marchés.

2.2.12 *Audit et contrôle indépendant des marchés publics* : L'article 8 de l'ordonnance n°17/F du 19 juin 1962 relative au contrôle financier dispose que les conventions, contrats et marchés passés au nom de l'Etat tchadien devaient obligatoirement être présentés au visa du contrôleur financier. Il faut noter que dans la pratique ce contrôle est fragile, la plupart des agents du contrôle financier ne disposant pas d'un exemplaire du code des marchés publics. La Direction des ordonnancements du Ministère des Finances, chargée de la liquidation et de l'ordonnement des dépenses de l'Etat, intervient également dans le processus de passation des marchés, mais ne possède pas de structure spécialisée sur les marchés publics, entraînant ainsi des retards dans les règlements. Enfin, le service de la dépense de la Trésorerie exerce des contrôles sur la liasse ordonnancée avant le paiement. Plusieurs structures interviennent dans le contrôle a posteriori : l'Inspection Générale des Finances ; la Chambre des Comptes ; la Commission des finances de l'Assemblée Nationale ; Le Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières (CCSRP). Du point de vue des textes, le cadre légal de la passation de marché peut paraître satisfaisant. Dans la pratique, malgré la réalisation des audits des principaux marchés publics et la mise en lumière de malversations et autres non-respect des procédures dans les rapports de la Chambre des Comptes, on note la quasi-absence de sanctions contre les personnes incriminées.

2.2.13 *Les Partenaires techniques et financiers* contribuent actuellement pour plus de 80% au financement des dépenses d'investissements publics et pour environ 40% des dépenses publiques. Les cas de corruption, de surfacturation et de mauvaise qualité des prestations observés sur certains marchés financés sur apport extérieur indiqueraient que les PTF n'exercent pas un contrôle pouvant pallier les lacunes des contrôles nationaux.

Contrôle de la gestion des finances publiques

2.2.14 *Contrôle budgétaire* : L'organisation institutionnelle formelle du contrôle budgétaire peut être considérée comme satisfaisante. En effet, les fonctions de contrôle ne sont pas dispersées en un nombre trop important d'organes et on note une certaine cohérence dans leurs attributions et positionnements institutionnels. Il conviendrait de veiller à maintenir cet acquis positif. Cependant les textes régissant les organes de contrôle n'ont pas tous suivi la réforme des finances publiques. Ce dispositif réglementaire (régime comptable et financier,

code des marchés publics, déconcentration des fonctions devant précéder la décentralisation) est en cours de révision. Les dépenses d'investissement financées sur les ressources externes dans le cadre des aides et prêts projets, sont gérées par le Ministère du Plan, du Développement et de la Coopération (MPDC) et non par le Ministère des Finances. Une des grandes faiblesses dans la gestion des projets financés sur ressources extérieures est l'absence du suivi financier au niveau central. Les dépenses d'investissement sur ressources extérieures sont prises en compte au niveau de la loi de finances et non dans la loi de règlement.

2.2.15 *Le contrôle financier* est régi par les dispositions du régime comptable et financier de 1963. Concernant la mise en œuvre de cette étape du circuit de la dépense publique, on constate que l'informatisation est un point essentiel. La poursuite de la mise en œuvre des réseaux et de l'informatisation du suivi des engagements et des dépenses, y compris la création d'interfaces avec les administrateurs de crédits, est une priorité. On note par ailleurs que les textes décrivant les contrôles à faire ne sont pas disponibles pour tous les agents.

2.2.16 *L'Inspection générale des Finances (IGF)*. Les attributions de l'IGF, telles que régies par l'arrêté du 10 mai 2002, sont relativement larges. Fonctionnant sur la base de programmation, elle effectue un contrôle à posteriori de tout le MEF et mène des missions de contrôle interne à posteriori et d'audit dans les autres départements ministériels ainsi que dans les entreprises publiques. Elle joue également un rôle d'assistance à l'amélioration de la gestion des dépenses en relevant les cas d'irrégularité et en formulant des propositions de correction et d'amélioration qui s'imposent. Ses contrôles concernent tous les services centraux, mais pour les provinces elle procède par sondage. L'IGF a adopté une méthodologie de contrôle, et au vu des rapports déjà produits, on peut conclure qu'elle dispose d'une réelle capacité d'audit. Lorsque l'IGF constate des anomalies lors d'un contrôle de l'exécution d'un marché public, elle peut faire bloquer le paiement de ce marché. Néanmoins, au regard des missions habituellement réalisées, on peut relever l'existence d'un risque de confusion des rôles de l'IGF et la Chambre des Comptes⁴. Par exemple, l'exécution de la loi de finances est un domaine d'intervention partagé même si les interventions sont différentes.

2.2.17 Les rapports de l'IGF sont transmis au Ministre de l'Économie et des Finances avec copie au Premier Ministre et au Président de la République. L'IGF produit régulièrement le rapport annuel d'exécution du budget et devrait aussi, selon les textes, produire un rapport trimestriel d'exécution du budget, mais ne le fait pas compte tenu de sa charge de travail. Le rapport annuel 2002 est disponible et celui de 2003 est en voie de finalisation. Tous les rapports ainsi que les textes régissant l'IGF sont disponibles sur le site web de l'institution créé en janvier 2003 www.igf.mef.gouv.td. Les rapports d'audit des principaux marchés publics sont également publiés in extenso sur ce site web. Ces rapports ont permis de mettre en évidence des problèmes dans la gestion des fonds publics incluant : le non-respect des procédures des marchés publics avec notamment des surfacturations, des fractionnements de marchés et parfois le paiement en l'absence d'une réception adéquate des biens et services ; l'absence de traçabilité des dépenses publiques ; et des pratiques de corruption et de détournement de fonds. Les recommandations tendant à proposer des améliorations sont souvent suivies d'effets, mais non celles nécessitant des sanctions ou des poursuites judiciaires. L'IGF bénéficie d'une relative indépendance mais le fait qu'elle n'ait pas de capacité d'autosaisine et que ses rapports n'entraînent pas souvent les sanctions méritées

⁴ A titre d'exemple, l'IGF est l'organisme qui a adhéré à l'organisation régionale des Institutions supérieures de contrôle (Afrosai-f qui rassemble des Cours des Comptes) tandis que la Chambre des Comptes représente le Tchad auprès du niveau international de cette même organisation (Intosai).

limite la portée de son action. De plus, il existe une possibilité d'utilisation politique des résultats des investigations de l'IGF pour accabler un opposant gênant.

2.2.18 *Chambre des Comptes de la Cour Suprême.* La loi organique n°006/PR/98 du 1^{er} juin 1998, portant organisation et fonctionnement de la Cour Suprême, prévoit que la Chambre des Comptes exerce trois missions : le contrôle de l'exécution de la loi de finances, le contrôle juridictionnel des comptables publics principaux et le contrôle des comptes et de la gestion d'organisme recevant des fonds publics. A l'heure actuelle, seules des missions non juridictionnelles (loi de finances, et contrôle de comptes et de gestion) sont en mesure d'être effectuées. Par ailleurs, l'audit des comptes administratifs reste insuffisant dans la mesure où il ne touche pas à l'efficacité des activités budgétaires.

2.2.19 *Contrôle parlementaire – Commission des Finances de l'Assemblée nationale.* On note l'utilisation par la commission des finances – et plus généralement l'Assemblée nationale- de certains des mécanismes prévus à l'article 145 de la Constitution (interpellations du Gouvernement, création de commission d'enquête, auditions). Cependant, certains éléments limitent encore la portée du travail parlementaire, dont : (i) les délais et le calendrier perturbés d'adoption des projets de loi de finances et des projets de loi de règlement ; (ii) l'absence de prise en compte dans le projet de loi de règlement des dépenses effectuées sur financements extérieurs. D'autre part, la participation de deux députés au CCSRP est à l'évidence une donnée positive. D'une manière générale, l'exercice de ces contrôles nécessite une technicité et une formation en finances publiques qui doivent être maintenues et améliorées.

2.2.20 *Le Collège de contrôle et de surveillance des ressources pétrolières (CCSRP).* Dans le cadre de la loi sur la gestion pétrolière, le contrôle est dévolu au Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières dont la structure est maintenant établie et dotée de moyens humains et matériels suffisants. Le CCSRP a entrepris depuis sa création, la vérification sur le terrain de réalisations financées sur ressources pétrolières ; il a mis en place une programmation de ces visites pour l'année 2004. Le décret 240 du 1^{er} juillet 2003 a confié au CCSRP quatre missions : une mission de surveillance dans la préparation du budget annuel de l'État, et trois missions de contrôle portant sur l'exécution des dépenses budgétaires financées sur les ressources pétrolières, les comptes bancaires recevant les recettes pétrolières, et le versement de ces recettes. Il est à noter que la mission de surveillance de la préparation budgétaire a été assurée par le CCSRP à l'occasion des travaux préparatoires du projet de budget de l'État pour l'exercice 2004, mais la mise en oeuvre incomplète des procédures prévues pour le suivi des recettes pétrolières limite la portée de ce contrôle.

2.2.21 Malgré les avancées notables du CCSRP en matière de responsabilisation et de transparence dans la gestion des revenus pétroliers, le système présente quelques contraintes qui gagneraient à être relevées dans le cadre des réformes en cours. On peut citer : (i) le mandat du Collège est limité au bassin de Doba ; (ii) la composition instable du Collège en raison des changements trop fréquents de ses membres ; (iii) l'absence d'équipe pluridisciplinaire pour une analyse d'impact sur l'utilisation des ressources pétrolières ; (iv) les difficultés d'accès aux informations financières au niveau du Trésor ; (v) l'absence de synergie avec les institutions chargées du contrôle des opérations pétrolières ; (vi) les difficultés de mobilisation des fonds pour le financement des activités de sensibilisation et de formation du CCSRP. Par ailleurs, le compte spécial n'est pas encore ouvert alors que les paiements sont déjà effectués dans le compte off-shore.

2.3 Participation des parties prenantes

Participation de la société civile

2.3.1 L'émergence d'une véritable société civile au Tchad, sans toutefois l'idéaliser, a coïncidé avec les débuts du processus démocratique des années 1990. De nombreuses organisations se sont constituées dans la mouvance de l'ouverture démocratique caractérisée par l'émergence des partis politiques, ainsi que l'éclosion de la presse privée. Malgré la faiblesse de leurs ressources, ces organisations sont devenues, au fil des ans, des vrais acteurs de développement, relayant parfois sur le terrain les actions gouvernementales pour la promotion du bien-être social et l'amélioration des conditions de vie des populations. La société civile, avec l'appui de certains partenaires au développement, s'est positionnée, comme un partenaire fondamental et incontournable de l'Etat et des institutions internationales tant au niveau de la concertation sur les politiques nationales et sectorielles, qu'au niveau du suivi de leur mise en œuvre ainsi que, dans une mesure plus modeste, dans l'exécution de projets ponctuels de développement social et économique.

2.3.2 A la passivité qui caractérise certaines formations politiques, de nombreuses organisations de la société civile (OSC) opposent un dynamisme qui a conduit certaines à jouer parfois les bons offices pour le règlement des conflits, la recherche de la paix sociale et le développement des populations. De nombreux facteurs limitent le développement du partenariat entre l'Etat et la société civile. La situation de suspicion est manifeste sur le terrain politique et celui du respect des droits de l'Homme. Il convient de relever aussi les insuffisances structurelles et opérationnelles auxquelles est confrontée la société civile du fait du faible niveau de leurs capacités humaines et financières. Dans le développement du partenariat Gouvernement – société civile, il existe également des facteurs politiques et socio-économiques propices, telles que la multiplication des initiatives locales émanant des communautés de base, des associations de défense d'intérêt, des groupes de pression et de l'Etat qui recherche d'autres partenaires pour financer des actions de développement.

2.3.3 Il convient cependant de déplorer que les textes applicables à la société civile soient incomplets et inadaptés (voir annexe 1), ceci en raison des diverses typologies que la législation a voulu établir et des contrôles recherchés de certaines associations et ONG. Des aménagements s'avèrent donc indispensables pour les rendre plus compatible à l'univers des organisations de la société civile tchadienne (voir annexe 1). Conformément aux textes en vigueur actuellement, les OSC se sont multipliées depuis 1990 dans la diversité de leurs composantes, allant des associations de défense des droits de l'homme (ADH) à plusieurs autres types d'organisations, notamment : les associations apolitiques, les organisations non gouvernementales (ONG) les associations à vocation économique, les syndicats et la presse. Un texte sur le régime des associations est en voie d'adoption.

2.3.4 Concernant le rôle de la société civile comme agent de promotion de la bonne gouvernance, il s'agit de mesurer l'efficacité des mécanismes de participation aux décisions et actions du Gouvernement. Si l'on prend, par exemple, le cas de la lutte contre la pauvreté, il convient de reconnaître les actions concrètes que les membres de la société civile mènent sur le terrain. Il faut également citer le rôle des ONG, des communautés de base, des comités d'assainissement ou des associations villageoises dans la réalisation de certaines infrastructures sociales (écoles, centres de santé, hydraulique villageoise et pastorale, ponts aménagement des rues), l'amélioration des conditions de vie de la population notamment en milieu rural (pharmacie villageoise, vente des contraceptifs, conseils en matière de santé

sexuelle et planning familial, microfinance, etc.) et la création des espaces de solidarité pour pallier les insuffisances de la sécurité sociale ainsi que la participation aux campagnes d'alphabétisation. Le MPDC a répertorié en janvier 2003, 215 ONG en dehors des associations classiques.

2.3.5 Malgré les avancées enregistrées par la société civile, il est à souligner qu'elle demeure confrontée à plusieurs contraintes. En premier lieu, elle se caractérise par des compétences techniques limitées, notamment au niveau de l'élaboration des projets et de leur suivi. Par ailleurs, on note des problèmes aigus de ressources humaines (absence du personnel qualifié, absence de vision sur l'organisation et le secteur, etc.). Au plan de la planification, les OSC présentent des déficits en matière de perspective du futur, de positionnement stratégique et elles sont souvent soumises aux intérêts personnels de certains membres, qui priment sur ceux de l'organisation. Au niveau du fonctionnement des organisations, en général, c'est la question d'un leadership efficace qui se pose à différents niveaux, faute de l'inexpérience des dirigeants. Par ailleurs, pour pallier l'absence d'un code de conduite et de déontologie, les initiatives des partenaires au développement (PNUD, BIT, UE) ont abouti à l'élaboration d'un code de conduite et de déontologie des OSC qui reste à être validée. Cependant ces initiatives n'ont pas abouti à ce jour. Quant au domaine de la relation entre les OSC, on observe une coordination insuffisante. Il convient cependant de souligner les progrès enregistrés à travers la création de plates-formes thématiques (droits de l'homme, questions de genre, milieu paysan, etc.) et verticales telle que l'Organisation des Acteurs Non Etatiques (OANET). Ces tentatives d'actions concertées, non nécessairement formelles, entre les OSC ont fait leurs preuves dans le cas du projet pétrole.

Questions de genre

2.3.6 Les femmes représentent 52% de la population et participent à toutes les activités socio-économiques et familiales. Malgré le rôle important qu'elle joue dans la société, la femme tchadienne est victime de discrimination dans les domaines de l'éducation, dispose rarement de moyens de production et bénéficie peu des prestations des services publics et des emplois. Elle occupe une place peu enviable en matière de statut juridique et social, et de participation à la vie publique, etc. En vue d'améliorer cette situation, les autorités ont élaboré et mis en œuvre des politiques et programmes nationaux qui atténuent les problèmes de genre et assurent la protection de l'enfant. En effet, le droit de vote de femmes existe depuis 1958. De même, la loi de 2001 portant statut général de la fonction publique contient des dispositions protégeant les droits des femmes. Par ailleurs, la Constitution de 1996 ainsi que la loi de 1996 portant code de travail complètent le dispositif juridique de protection de la femme. Le Gouvernement a aussi mis en place des mécanismes d'intégration de la femme, dont : la création du comité national d'intégration de la femme au développement (CNIFD) ; et la politique de population et celle d'intégration de la femme au développement, l'élaboration du programme multisectoriel en faveur de la femme. Le Tchad a également ratifié plusieurs instruments juridiques internationaux, notamment la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1986 et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes ratifiée en 1996. Il y a également lieu de noter que l'adoption du Code de la Personne et de la famille, dont un projet est déjà élaboré, permettra de prendre en compte toutes les questions relatives à la femme dans la société tchadienne.

2.3.7 Cependant, malgré tout le dispositif juridique et institutionnel, le problème de la promotion de la femme dans la société tchadienne reste confronté aux pesanteurs

socioculturelles et aux mentalités tributaires des us et coutumes. Ainsi, sur 155 députés à l'assemblée, on ne compte que 9 femmes dont une dans l'opposition. Le Gouvernement du 2 février 2004 sur 30 membres, ne compte que 2 femmes. Dans l'administration, on compte très peu de femmes à des postes de responsabilité. La réduction des inégalités entre hommes et femmes doit donc constituer une priorité pour l'ensemble de la société tchadienne, d'où la nécessité d'impliquer tous les acteurs de la vie nationale étatiques et non étatiques, dans la lutte pour les changements d'attitudes, de structures et de la législation. Ainsi au niveau de l'éducation et de la formation, le constat de la faiblesse des effectifs féminins à tous les niveaux d'enseignement est éloquent. Selon le Bilan Commun de Pays (ONU, août 2000), dans l'enseignement élémentaire, les filles représentent un effectif de 36 % en 1998/1999. Ce poids scolaire des filles diminue au fur et à mesure qu'on évolue dans le cycle. Au cours de ces dernières années, la population estudiantine est également marquée par une participation très faible des filles (14 %). Sur les 30 000 agents du secteur public, 10 % seulement sont des femmes. Dans le secteur privé moderne, sur les 17197 salariés recensés en 2000, seulement 1,5 % sont des femmes.

2.3.8 Sans éluder le caractère transversal de la question de genre, les préoccupations relatives à la promotion de la femme tchadienne sont prises en compte par les OSC qui, pour ce qui concerne les questions relatives à la femme, sont regroupées dans la Cellule de Liaison et d'Information des Associations Féminines (CELIAF). Parmi ces OSC on peut citer notamment l'Association des femmes juristes (AFJT), le Groupement des femmes du secteur informel (BINON), de l'Association des femmes du secteur informel (SAID AL AWINE), de l'Union des femmes pour la paix (UFEP), le Conseil des femmes pour l'éducation et la paix (COFEP), de la Mutuelle des femmes du secteur informel (MUFEST) et du Comité national des femmes travailleuses (CONIFET). En dépit des efforts déployés par le Gouvernement et les partenaires au développement dans le domaine de l'amélioration du statut social de la femme et de la petite fille, certains milieux continuent à ignorer les prérogatives et droits de la femme, principalement concernant les jeunes filles. Les attitudes et les pratiques nocives, comme la préférence donnée aux garçons, les mariages précoces, les mutilations génitales féminines, les abus domestiques, la discrimination, une nourriture moins abondante et un accès limité à l'éducation sont courants. La société habitue les filles à ne pas prendre la parole, à dépendre de leur aîné garçon. Toute chose qui bride leur capacité à exploiter toutes leurs potentialités.

Couches vulnérables de la population

2.3.9 La situation de l'enfant demande à être prise en considération, car, au niveau social, les enfants et les plus jeunes constituent les couches les plus exposées. En effet, les crises sociopolitiques et économiques, les calamités naturelles et la paupérisation persistante qui s'en suit, favorisent l'accroissement du nombre d'enfants en circonstances particulièrement difficiles (ECPD). Malheureusement le nombre d'orphelins n'a fait que s'accroître avec la guerre et le SIDA ; le phénomène des enfants de la rue se développe de manière inquiétante dans les principales villes du Tchad. Les réalités socio-économiques tchadiennes montrent, qu'arrivés à l'âge d'inscription à l'école à partir de six ans, ceux qui n'entrent pas à l'école sont enrôlés au travail surtout en milieu rural ou se livrent à la mendicité. Ils travaillent et/ou vivent dans des conditions déplorables, pour des rémunérations dérisoires et sans protection. En milieu rural, les filles sont plus nombreuses que les garçons à travailler et souvent dès le bas âge. Des actions ont été engagées au Tchad ces dernières années, et mériteraient d'être suivies, dont : création de la direction de la protection de l'enfance ; création des chambres pour enfants dans les tribunaux de 1^{ère} instance ; adoption par le Gouvernement du

programme national en faveur de l'enfant tchadien (PRONAFET) ; et mise en place du parlement des enfants. Cependant, il y a lieu de noter que le PRONAFET n'est efficace que dans la capitale. Des efforts restent à faire afin de l'étendre en milieu rural et dans les autres centres urbains du pays.

2.3.10 Situation des personnes handicapées : En ce qui concerne cette catégorie de personnes, les mesures suivantes ont été prises par le Gouvernement : exonération des frais scolaires pour les élèves handicapés ; institutionnalisation de la journée nationale des personnes handicapées ; et création de la direction technique ayant en charge les handicapés. Les handicapés font effectivement l'objet de sollicitudes politiques ; il leur avait été accordé la possibilité de faire passer sous douane à des fins commerciales ou autres, des marchandises n'excédant pas cinq mille francs par jour.

Sécurité des personnes et protection des minorités et des réfugiés

2.3.11 Sécurité des biens et des personnes : Il doit être étudié avec attention toute la problématique des forces de sécurité et de défense issue de plusieurs années de conflit. Elle est à pour origine les différents accords de réconciliation signés au cours de ces dernières années, qui, tout comme la Conférence nationale souveraine, ont fait obligation au Gouvernement d'intégrer dans l'armée nationale tous les anciens soldats ayant combattu, quelle que soit leur appartenance politique. La mise en œuvre de ces décisions, non guidées par des finalités rationnelles en matière de recrutement, a grossi démesurément les rangs de l'armée en effectifs inappropriés. Or, le pays a besoin de construire une armée apolitique, nationale dans sa composition et ses missions, capable d'être un instrument de développement. Cela doit se faire en tenant compte de critères objectifs aux fins de ne pas privilégier un groupe, un clan ou un cercle du pouvoir. Il s'agit d'éviter la création de milices aux fins de consolider le pouvoir d'un groupe ou d'une ethnie. Malheureusement, plusieurs décennies de guerre ne facilitent pas la construction d'une armée disciplinée, sa désorganisation exacerbant la problématique de la sécurité et entraînant la mauvaise gestion des ressources allouées. De façon générale, la formation inappropriée des militaires et l'insuffisance de leurs moyens de travail constituent une contrainte majeure à l'accomplissement des missions de défense nationale et de sécurité. Aujourd'hui, l'objectif du Gouvernement dans les opérations de démobilisation et de réinsertion est de réduire les effectifs "des bandes armées" dont le chiffre est mal cerné et oscille entre 25 000 et 60 000 hommes. En effet, le retard dans la mise en œuvre du programme de réinsertion et la mauvaise prise en compte des retraités et/ou handicapés militaires, constituent une véritable source d'insécurité dans le pays. Des militaires en situation difficile ont tendance à devenir des "coupeurs de route" lorsqu'ils ne deviennent pas "mercenaires" de mouvements de libération de pays voisins ou de mouvements politico-militaires. Certains d'entre eux sont utilisés comme supplétifs par la hiérarchie administrative ou les services des douanes, et affectés à diverses tâches de contrôle, et ce en toute illégalité. Aussi, est-il urgent d'aider le soldat démobilisé à se reconvertir de manière adéquate à la vie civile. Le suivi et le contrôle des activités des soldats démobilisés contribueront également à améliorer la sécurité dans le pays. Le défi consiste à transformer l'énergie des militaires et anciens militaires en force de production pour le pays.

2.3.12 Par ailleurs, la présence des mines et munitions non explosées dans la plupart des régions, ainsi que la circulation d'armes légères ou lourdes dans le pays, constituent un facteur aggravant de la sécurité des biens et des personnes. Toute chose que la presse ne cesse de

dénoncer, tant la situation est grave. Pour discuter de l'ensemble de ces questions, les 'Etats généraux de l'Armée' prévus par la CNS sont vivement attendus.

2.3.13 *Protection des minorités* : La loi de 1959 sur le nomadisme reconnaissait tacitement les éleveurs peuhls comme une minorité, et pose les règles à suivre par les nomades qui ont une conception transfrontalière des espaces de vie, constamment en quête de pâturage. D'après cette loi, chaque année, une décision des chefs des régions intéressées fixe la date du début de la transhumance, les déplacements devant obligatoirement suivre les itinéraires fixés par une commission composée des éleveurs, notables et élus de la circonscription. En échange, les sédentaires doivent laisser libre passage aux nomades sur les itinéraires ou couloirs de transhumance. Pour éviter les conflits entre les éleveurs et les sédentaires agriculteurs, ce code déontologique doit être appliqué par les parties prenantes. Malheureusement, non seulement les points d'eau sont devenus rares, obligeant les pasteurs à se rapprocher des villages et champs, mais pire, les éleveurs, et les agriculteurs aussi, sont de plus en plus détenteurs d'armes. Le non-respect du couloir habituel ainsi que l'accroissement du cheptel et des superficies cultivées attisent ce type de conflit. La minorité n'est donc plus acceptée comme telle et est même rejetée, d'autant plus que certains agents de l'Etat adoptent des attitudes partisans qui aggravent les conflits. Ce type de conflit est constant et peut avoir de graves conséquences en raison des manipulations dont font l'objet les diverses populations, particulièrement par rapport au statut de la terre. En effet, l'antinomie entre le droit coutumier et le droit moderne en matière foncière est toujours source de conflit.

2.3.14 *Protection des réfugiés*, le conflit du Darfour et ses conséquences sur le Tiné ont occasionné l'afflux d'environ 150 000 réfugiés soudanais sur le territoire tchadien alors que la crise politique en RCA a poussé environ 4 000 centrafricains à trouver refuge au Tchad. Ceci constitue une pression importante sur les espaces géographiques et par conséquent sur les populations autochtones, elles-mêmes déjà démunies. Malgré les liens dus aux lignages ethniques et claniques qui devraient faciliter leur asile et leur intégration, il y a lieu de craindre que si le conflit perdure, la volonté d'accorder l'hospitalité aux réfugiés diminue. C'est à ce niveau que la protection des réfugiés doit être organisée à tout point de vue, notamment au niveau des pouvoirs publics et des institutions spécialisées du système des Nations Unies et autres partenaires multilatéraux et bilatéraux. La mise en œuvre d'une stratégie efficace d'accueil, de gestion et de protection des réfugiés est un indicateur incontournable de la bonne gouvernance. Pour faire face à cette préoccupation, il a été créé un comité interministériel de gestion des réfugiés présidé par le Ministre de l'Administration du territoire qui a mis en place la Commission Nationale d'Accueil des Réfugiés (CNAR), pour suivre et adapter le processus aux circonstances. Il faudrait savoir se souvenir que l'aide humanitaire n'est pas la seule solution aux problèmes des réfugiés qui reste pour le principal, la résolution positive du conflit en cours. Ainsi, il appartient au Tchad de tout mettre en œuvre, en jouant de la médiation au niveau des parties belligérantes, pour ne pas subir les effets néfastes d'un tel conflit comme cela s'est vu ailleurs, avec le conflit libérien et/ou sierra-léonais.

Déconcentration et décentralisation administrative

2.3.15 Au Tchad, la relation entre la déconcentration et la décentralisation est posée par la Constitution qui organise l'unicité et l'indivisibilité du pouvoir républicain dans l'Etat et confirme également l'organisation du territoire en collectivités territoriales décentralisées (CTD). Déconcentration et décentralisation vont de pair. Il ne peut y avoir de décentralisation réussie, sans déconcentration adéquate. Or au Tchad, les nouvelles dispositions de la

décentralisation tranchent avec une centralisation très poussée qui a fonctionné avec toutes ses faiblesses depuis l'indépendance (1960). Cette décentralisation inscrite dans la Constitution a été adoptée comme meilleure alternative à la solution fédérale et afin de préserver la forme unitaire du pays. Actuellement, le Gouvernement procède de manière très progressive, à l'élaboration du cadre législatif et réglementaire et à la mise en place des structures décentralisées. C'est ainsi qu'il a été créé 18 régions, 47 départements et 199 communes. Les postes administratifs, structures intermédiaires déconcentrées sont supprimés. Quant aux communautés rurales, leur création qui est prévue dépend des enquêtes et études sur le terrain afin de les rendre plus viables et surtout limiter les conflits de compétences avec les autorités traditionnelles et coutumières. Le Tchad demeure sous-administré du fait de l'étendue de certaines circonscriptions administratives, de structure inadaptée, d'un manque de cadres compétents et de moyens de travail.

2.3.16 Comme parties prenantes au processus de bonne gouvernance, les autorités aussi bien déconcentrées que décentralisées doivent pouvoir préserver ou traduire au mieux les intérêts des populations locales. Malheureusement, la réalité tchadienne, en ce qui se rapporte à la hiérarchie administrative déconcentrée laisse perplexe. Pour les populations concernées, les collectivités locales offrent en principe un cadre de participation aux actions de développement, d'abord parce qu'elles sont de taille réduite et ensuite leur proximité devrait favoriser le respect de l'obligation de rendre compte au niveau local de leur gestion des ressources publiques. Dans l'administration territoriale, l'instabilité aux postes de responsabilité et l'absence d'un schéma directeur entravent encore plus la matérialisation de la forme décentralisée de l'Etat.

2.3.17 Le processus actuel de décentralisation, c'est-à-dire de transfert de compétences vers les communautés locales, offre à la société civile de nouvelles opportunités et d'importants défis. La déconcentration et la décentralisation exigent l'établissement de nouveaux partenariats à plusieurs niveaux : entre les différentes instances de l'administration ; entre l'Etat, les collectivités territoriales, les populations, la société civile, le secteur privé et les partenaires au développement. Cependant, il est possible d'identifier certaines initiatives de développement local qui ont pu être entreprises par les OSC, même en l'absence d'un cadre juridique et institutionnel approprié (absence de certaines lois sur la décentralisation, d'un schéma directeur, etc.). Ces initiatives représentent des acquis dans le contexte de transition vers une logique de coopération décentralisée. Il s'agit du programme hydraulique villageoise et du programme de micro-réalisations appuyés par les partenaires au développement.

Secteur privé et participation des parties prenantes

2.3.18 Dans le domaine économique et social, deux structures de concertation en relation avec le secteur privé sont plus ou moins opérationnels et jouent un rôle limité : la CCIAMA et le CNPT. La CCIAMA (Chambre de Commerce, d'Industrie, d'Agriculture, des Mines et de l'Artisanat) dont la vocation première est d'appuyer le développement du tissu économique privé tchadien. A sa création en 1994, ses statuts lui donnaient pour mission la représentation et la défense des intérêts légitimes des opérateurs économiques et faisaient d'elle l'interface officielle du secteur privé auprès des pouvoirs publics. Ils lui donnent également l'autonomie nécessaire pour prendre des initiatives. Cependant cet organisme souffre depuis sa création d'insuffisances (défaut de légitimité, manque de moyens), qui ne lui permettent pas encore de jouer son rôle au sein de l'économie tchadienne. Le CNPT (Conseil national du patronat tchadien) qui regroupe les principales entreprises de la place (une cinquantaine) et qui a pour objectif la défense des intérêts économiques et sociaux du patronat tchadien semble agir de

façon relativement organisée. Par ailleurs, il n'existe pas de répartition formalisée des rôles des différents ministères pour assurer la coordination et la promotion du secteur privé ce qui a abouti parfois à une rivalité entre les institutions. Le Ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat assure de fait la tutelle de la CCIAMA. Il délivre les autorisations d'exercer les activités commerciales industrielles et artisanales et du contrôle et de la répression des fraudes. Le Ministère du Plan, du Développement et de la Coopération est responsable de la promotion du secteur privé. En ce qui concerne les bailleurs de fonds, leur appui au secteur privé reste limité. Le secteur privé pourrait solliciter davantage l'appui de AMSCO (African Management Services Companies) pour l'amélioration de sa gestion et APDF (African Project Development Facilities) pour les études de faisabilité.

2.3.19 La représentation des travailleurs est exercée par trois syndicats principaux: l'Union des Syndicats du Tchad (UST, 1991), la Confédération Libre des Travailleurs de Tchad (CLTT, 1991), et la Confédération Syndicale du Tchad (CST, 1993). Le mouvement syndical au Tchad est confronté à un taux de syndicalisation faible et à l'absence d'une intersyndicale. Le pacte social, signé en 1994 entre le gouvernement et les représentants des travailleurs, n'a pas accru leur rôle en tant que partie prenante. Les syndicats déplorent ainsi qu'ils n'aient pas été associés au processus de privatisation, ce qui aurait permis la sensibilisation aux problèmes de restructuration et de réduction des effectifs dans les sociétés privatisées.

Coopération et intégration régionale

2.3.20 Le Tchad appartient à plusieurs organisations régionales et sous-régionales, dont la Commission économique et monétaire des Etats d'Afrique Centrale (CEMAC). Mais ses relations commerciales avec les pays voisins, à l'exception du Nigeria et du Cameroun, restent réduites. Il commerce essentiellement avec l'Union européenne (UE) à laquelle le lient les Accords de Cotonou qui prévoient une libéralisation des échanges en 2008. Les politiques commerciales sont élaborées en direction de ces ensembles et du reste du monde en coordination par les ministères concernés (Commerce, Finances, Plan), des cadres de concertation étant offerts en particulier par un Comité chargé du cadre intégré (OMC) et un Comité National de négociation avec l'UE. L'élaboration de ces politiques est gênée par la mauvaise qualité des statistiques du commerce extérieur.

2.3.21 Le commerce régional est entravé par les difficultés de transport mais aussi par des obstacles non tarifaires. Officiellement, le commerce extérieur avec les pays de la CEMAC est libéralisé mais les transporteurs sont soumis à des obstacles et à des sommes indûment prélevées par des policiers ou douaniers mal formés ou par des agents indécents de l'Etat (350 000 CFA serait la somme des prélèvements indus moyens payés par un camionneur se rendant de N'Djaména à Douala). Il ne peut y avoir de bonne gouvernance économique sans bonne gouvernance des échanges intérieurs et extérieurs. Mais les politiques d'intégration régionale ne sont pas seulement des politiques commerciales, elles sont aussi relatives aux infrastructures, aux industries, aux ressources humaines etc. Des politiques régionales contribuent à cette stabilité régionale si importante pour éviter les conflits régionaux dans un pays comme le Tchad.

2.4 Réformes juridiques et judiciaires

Indépendance des institutions judiciaires

2.4.1 La Constitution de 1996, affirme le principe de la séparation des pouvoirs en son article 7 et garantit en son article 146, l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif. L'existence de lois claires et d'institutions juridiques efficaces facilitant l'interaction entre les agents économiques et l'Etat, constitue en effet une condition du développement économique. Un système juridique adéquat assure la stabilité et la prévisibilité indispensables pour instaurer un environnement économique où puissent être mesurés de manière rationnelle les risques et avantages d'entreprendre ainsi que les coûts des transactions. Des lois inadéquates, l'incertitude de leur application, la faiblesse des organes chargés d'en assurer l'exécution, la lenteur des procédures et l'absence de pouvoir judiciaire indépendant sont autant d'entraves aussi bien à l'investissement étranger que national.

2.4.2 Le système judiciaire souffre ainsi de maux liés essentiellement à: la faiblesse des capacités humaines et institutionnelles; l'inadaptation des textes notamment le code pénal et le code de procédure pénal; l'insuffisance de ressources humaines qualifiées et expérimentées, et leur faible rémunération; la corruption et l'absence de sanctions la sanctionnant; la lenteur et à la complexité des procédures judiciaires; non-respect fréquent des procédures par les officiers de police judiciaire; l'insuffisance des infrastructures qui sont vétustes et délabrées ainsi que celle des équipements et moyens de transport; l'irrégularité du journal officiel et l'inexistence de recueil de jurisprudence; l'éloignement du justiciable, dû surtout à l'étendue du territoire national; pressions de toutes sortes exercées sur les magistrats. Le système judiciaire dans son ensemble ne dispose que de 171 magistrats et 37 juges de paix. On peut noter également le faible effectif des juges spécialisés et des auxiliaires de justice (les greffiers, les notaires, les huissiers, les commissaires priseurs, etc....). Les greffiers qui ne sont que 126 pour tout le pays. Le pays ne compte que 50 avocats titulaires.

2.4.3 Malgré toutes ses difficultés, une certaine volonté de réforme existe aussi bien au sein de l'institution judiciaire qu'auprès des autres parties prenantes. L'arrêté portant création du Comité de suivi des recommandations des Etats Généraux et chargé de veiller à leur application s'inscrit dans cette optique. Mais faudrait-il qu'une volonté politique réelle sous-tende cette action et qu'également les mentalités évoluent dans ce sens. A cet effet, la volonté du juge de conquérir son indépendance doit être surtout très manifeste. De ce point de vue, malgré la faiblesse de ses moyens, la Cour suprême créée par la loi organique n°006 du 7 août 1998 se voudrait être un outil de l'indépendance de l'appareil juridique et de lutte contre la corruption. Dans le même sens, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est appelé à jouer un rôle fondamental dans la mesure où ses membres sont élus par les magistrats en non plus désignés par le pouvoir exécutif, sauf ses membres de droit. Cette structure a pour compétence exclusive, l'affectation des magistrats du siège et garantit leur avancement. Par ailleurs, le Ministre de la justice a autorisé l'inspecteur général des affaires judiciaires à procéder sans prévenir à des investigations au niveau des structures judiciaires. A ce jour, huit décisions de blâme ont été prises contre certains magistrats et rendues publiques. Les Etats Généraux de la Justice ont demandé la suppression de la commission d'enquête et de poursuite du personnel judiciaire et des auxiliaires de justice créée en 2002 ne fonctionne toujours pas.

Résolution alternative des conflits

2.4.4 Il s'agit de la prise en compte des conflits en dehors des institutions judiciaires classiques, ce dans la transparence des procédures et dans la responsabilisation de ses membres. A cet effet, des mécanismes institutionnels et coutumiers sont utilisés, de même qu'interviennent également la société civile et même parfois la presse. La gestion d'un conflit s'inscrit dans la durée, son cheminement est souvent incertain, difficile à vivre avec des progrès et des reculs. Gérer un conflit signifie alors faciliter un processus de bonne gouvernance dont les composantes sont diverses. Le Tchad a connu de nombreux conflits multiformes politiques, armés, sociaux et inter communautaires. Aujourd'hui sans sous-estimer leur nuisance, ils ont été réduits. Le renforcement de la justice et de la démocratie apparaît de plus en plus comme le moyen adéquat de leur prévention et gestion.

Mécanismes institutionnels

2.4.5 *Médiateur national* : La persistance de certains conflits a amené le Gouvernement à instituer un organe permanent dit le Médiateur national à qui les missions ad hoc du Comité de Réconciliation nationale sont transmises. Créée par décret n° 240/PR/PM/97 du 12/08/1997, la fonction de Médiateur est rattachée au Premier Ministre. Pour diverses raisons, dont la complexité et la nature des conflits, le Médiateur, depuis sa mise en place, a orienté ses actions beaucoup plus vers le règlement des conflits politico-militaires. Toutefois l'insuffisance du personnel et le manque de moyens adéquats ne facilitent pas sa mission, ce qui le confine parfois à assumer plutôt un rôle protocolaire. Ceci dans un contexte où les sollicitations sont de plus en plus grandes pour que le Médiateur intervienne dans le règlement des conflits. Les propositions d'organisation de son institution sont toujours en suspens.

2.4.6 *Commission Nationale des Droits de l'Homme* : créée par la loi n° 031/PR/94 du 9 septembre 1994, elle a pour mission non seulement de dénoncer les violations des droits de l'homme, mais de recevoir les plaintes ou autres dénonciations. Située à l'interface des structures et mécanismes étatiques d'une part, des ONG et des OSC d'autre part, la CNDH est un exemple de partenariat institutionnalisé. Fonctionnelle depuis décembre 1996, la CNDH en dépit de sa nature d'organisme consultatif, offre quelques garanties d'autonomie et d'efficacité à la fois par l'origine législative de son acte constitutif, le statut de ses membres (parité entre pouvoirs publics et société civile) et les pouvoirs conférés, tout particulièrement ceux relatifs à sa participation à l'élaboration et à la révision de la législation et à l'investigation en matière d'enquêtes. Ainsi, la loi lui donne libre accès aux institutions gouvernementales aux fins d'obtenir des informations utiles et/ou de procéder aux vérifications que nécessite l'objet de sa mission. Malheureusement, la réalité est toute autre.

2.4.7 *Haut Conseil de la Communication (HCC)* : il a pour mission de prévenir les conflits entre les instances gouvernementales et la presse privée, notamment : (i) assurer la liberté et la protection de la Presse ; (ii) garantir l'indépendance notamment en matière d'information des média publics, de la radio, de la télévision et de la presse écrite ; (iii) garantir l'accès rationnel et équitable des partis politiques, des syndicats, des associations et des citoyens aux moyens publics d'information ; et (iv) veiller au respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans la presse C'est le lieu de souligner la mise en place depuis juin 2004 de l'observatoire d'éthique et de la déontologie de la presse qui a une mission d'autorégulation au niveau de la presse en distribuant bons et mauvais points, en vue d'améliorer la presse.

2.4.8 *Hiérarchie administrative et militaire* : Les conflits intercommunautaires sont réglés pour la plupart par les autorités administratives (Préfets, sous préfets) et les autorités militaires, principalement les Commandants de Brigade de Gendarmerie. Malheureusement à ce niveau, les moyens et les compétences manquent et la subjectivité emporte souvent les jugements. L'enjeu dans l'Administration et la hiérarchie militaire est de nommer des acteurs capables de gérer de tels conflits avec rigueur et équité dans le cadre de leurs missions d'assurer la sécurité des biens et des personnes et de veiller au maintien de l'ordre public. D'autant plus que ces autorités ont la possibilité de s'adjoindre en permanence, dans un souci d'efficacité, les chefs traditionnels dont le savoir-faire coutumier en matière de gestion des conflits est éprouvé, ainsi que les OSC.

2.4.9 *Mécanismes coutumiers* : L'implication de chefs coutumiers dans leur communauté d'origine représente souvent un atout majeur dans le règlement alternatif des conflits au Tchad. Cependant, on note les contraintes suivantes : (i) le manque de formation des autorités traditionnelles en matière de droit moderne ; (ii) la multiplication des conflits ethniques et coutumiers ; (iii) l'ingérence des autorités militaires et administratives mal outillées dans le règlement des conflits régis par les règles coutumières ; (iv) les abus de pouvoir de certains chefs traditionnels ; et (v) l'imbrication des droits en présence parfois incompatibles (droit moderne, droit coutumier, droit islamique, droit foncier hétéroclite). Toutefois, il importe de tenir compte de l'importance et la nécessité de tels mécanismes dans la société tchadienne car cette institution s'intègre parfaitement dans la culture générale.

2.4.10 *Médiation de la société civile* : La société civile a joué à plusieurs reprises un rôle de médiation entre le Gouvernement et l'opposition armée d'une part, et entre certaines personnalités politiques en conflit ouvert d'autre part. Malheureusement, ce rôle de médiation de la société civile qui gagnerait à être renforcé et institutionnalisé comme instrument de recherche de la paix et de prévention des conflits apparaît plus, comme une série d'actions ponctuelles et circonstanciées qui ne s'inscrivent pas dans la durée. On observe que la société civile se responsabilise ainsi davantage afin de mieux jouer son rôle de partie prenante à travers la construction de l'Etat de droit.

2.4.11 *Alerte de la presse et opinion publique* : le rôle de la presse est à la fois général et spécifique. Général en raison de la mise à disposition des populations de l'information globale ; spécifique par sa fonction constante d'alerte, de conscientisation ou de pression capitale dans les situations de conflits. La réaction diligente de la presse et de l'opinion publique ont permis à plusieurs reprises de prévenir des conflits ou de leur trouver une issue satisfaisante en raison de l'information relative à la bonne gouvernance et au respect des droits humains mise à la disposition de tous ou de l'investigation adéquate qui a pu profiter indirectement à la justice. La condition majeure reste cependant le respect de la liberté d'opinion et d'expression dans le cadre des règles déontologiques et d'éthique.

Cadre juridique et environnement du secteur privé

2.4.12 *Droit des affaires*. En octobre 1993 seize états africains ont signé un traité relatif à l'harmonisation de leur droit des affaires communément appelé OHADA et qui a pour objectif de favoriser, au plan économique, le développement et l'intégration régionale ainsi que la sécurité juridique et judiciaire. Le 1 janvier 1998, sont entrés en vigueur le droit commercial général, le droit des sociétés commerciales et des GIE. Le 10 juillet de la même année les procédures simplifiées des recouvrements et voies d'exécution ont été promulguées. Le 10 janvier 1999 sont également entrées en vigueur les procédures collectives d'apurement du

passif ainsi que le droit de l'arbitrage le 11 juin 1999. En ce qui concerne l'organisation et l'harmonisation de la comptabilité des entreprises, les actes concernant les comptes personnels des entreprises ont été promulgués le 01 janvier 2001 et pour les comptes consolidés le 1 janvier 2002. Le conseil des ministres de l'OHADA, qui s'est tenu en mars 2003 à Yaoundé, a adopté l'acte uniforme relatif aux contrats de marchandises par route.

2.4.13 Faute de vulgarisation, de communication, de stabilité du personnel et de volonté réelle, la pratique du droit OHADA au Tchad, en matière commerciale, est relativement faible sauf pour les procédures simplifiées de recouvrement et de voies d'exécution. En ce qui concerne les tribunaux de commerce et la chambre d'arbitrage l'ordonnance portant organisation et fonctionnement des tribunaux de commerce est élaborée et est soumise à la signature du Président de la République. Il est prévu que les tribunaux de commerce de Ndjaména et de Bongor soient opérationnels d'ici la fin 2004 alors que trois autres (Mondou, Sarr et Abéché) seront fonctionnels en 2005. Pour le moment, à défaut d'une juridiction spécialisée c'est le Tribunal de Première Instance qui a compétence en matière de droit commercial et des affaires. Il siège en collégialité à N'Djaména alors qu'en province la décision est prise par un juge unique. Par ailleurs, l'insuffisance de charges de notaires et d'huissiers limite le recours aux voies d'exécution.

2.4.14 *Droit du Travail et Conventions collectives* : Les principes de droit du travail réunis dans le code du travail sont régis par loi du 11 décembre 1996. Les textes d'application ne sont pas encore pris. Aussi, les textes antérieurs et datant du code de travail des années 60 s'appliquent toujours. Le suivi de l'application de la réglementation et la résolution des conflits sont assurés par une équipe d'inspecteurs et contrôleurs. La faiblesse des effectifs et surtout le manque de moyens logistiques rendent les contrôles difficiles. Aussi les inspecteurs se cantonnent-ils essentiellement dans leur mission de médiateur des conflits. Le processus participatif en matière de relation du travail devrait s'exercer par le truchement du Haut Comité du Travail et de la Sécurité Sociale créée en 1996, organe consultatif qui regroupe en son sein en nombre égal (5) des représentants des employeurs, des travailleurs et du Gouvernement, mais qui semble non opérationnel. Le règlement des conflits du travail s'effectue selon le processus suivant : une phase de conciliation sur convocation de l'entreprise par l'inspecteur du travail suite au dépôt d'une plainte. A défaut d'accord, la plainte accompagnée du procès verbal de conciliation est transmise au tribunal du travail.

2.4.15 *Charte des Investissements* Le Tchad vit encore sous le régime d'un Code des Investissements datant du 8 décembre 1987. C'était un instrument de promotion des investissements privés qui octroyait une série de mesures incitatives consistant pour l'essentiel à des exonérations et exemptions douanières ainsi que des dégrèvements fiscaux dont le but était d'attirer les investissements et de favoriser l'implantation d'entreprises dans des zones défavorisées. Un nouveau projet de charte est en cours de préparation, la spécificité de cette charte est de créer les bases d'un véritable partenariat entre l'Etat avec le secteur privé et de prendre des mesures d'incitations pratiques en matière douanière, fiscale et domaniales.

2.5 Lutte contre la corruption

2.5.1 On entend généralement par corruption, la pratique de concussion, d'abus de pouvoir et d'abus de confiance du public à des fins personnelles. Cette définition couvre suffisamment la plupart des formes de corruption qui existent dans le secteur privé et le secteur public. La lutte contre la corruption est un indicateur fondamental à l'attachement à la bonne

gouvernance. En effet, la corruption est devenue un phénomène endémique et un défi majeur. Toute chose qui oblige le Tchad à légiférer dans ce sens, sans pour autant que cela se traduise par des mesures concrètes éradiquant ce mal.

2.5.2 *Evaluation du cadre juridique pour combattre la corruption* : La Loi n° 004/PR/ 2000 16/02/2000 porte répression des détournements de biens publics, de la corruption, de la concussion, des trafics d'influence et des infractions assimilées. Cette loi se distingue par : (i) la gravité des peines encourues par les auteurs ; (ii) la suppression des sursis ; (iii) l'obligation de la détention ; et (iv) l'incitation au remboursement des sommes dissipées. Cette loi met-elle fin à certains comportements antérieurs pour inviter à la moralisation de la vie publique et à une éthique professionnelle et déontologique ? Rien n'est moins sûr, car la lutte contre la corruption ne sera efficace que pour autant que la législation qui réprime cet acte soit effectivement appliqué. Déjà, en juillet 2000, l'Association tchadienne des juristes, après avoir considéré « que les causes de la corruption sont multiples et variées dans le domaine politique, économique et social du Tchad », recommandait « une plus grande mobilisation dans la lutte contre la corruption en soutenant l'effort national dans les recherches judiciaires et la répression de la corruption ». Pour que la loi 004/2000 ne demeure sans effets, rendant ainsi l'appareil judiciaire en rupture avec l'attente des citoyens, il faut que les magistrats, au-delà des décrets d'application à prendre, fassent preuve de courage et de détermination, pour exercer leur rôle. Il s'agit d'une condition primordiale pour rendre la loi effective, cela suppose que les pesanteurs sociales et culturelles soient levées, au-delà de l'engagement politique déclaré.

2.5.3 *Corruption dans la passation des marchés publics* constitue une des principales contraintes qui minent le fonctionnement du cadre fiduciaire. Les résultats des audits des cinq plus grands marchés publics réalisés en 2001 qui a mis en lumière des cas de surfacturations importantes alimentent les suspicions de corruption. Ensuite, la fréquence de résiliations de marchés attribués suggère également des irrégularités dans le processus de leur attribution. En dehors de l'article 118 du code pénal, la loi 004/PR/2000 identifie plusieurs infractions au système de passation des marchés. Cependant, à défaut de décrets d'application, cette loi n'est pas effective. Toutefois, pour être satisfaisant, un tel dispositif de lutte contre la corruption dans les marchés publics devra être complété par des modifications à apporter au code pénal afin de permettre d'incriminer certains agissements et de les assortir de peines correctionnelles. A terme, une série de sanctions est prévue dans la réforme en cours pour rendre plus efficace la lutte contre la corruption dans la passation des marchés publics. Le Gouvernement devrait mettre en place un système cohérent de sanctions des délits de favoritisme et des pratiques et comportements répréhensibles. Il faudrait instituer la nullité de plein droit des marchés publics conclus en violation des dispositions du code des marchés publics et par conséquent, l'interdiction du paiement de toute opération conclue en violation du code. Des sanctions pécuniaires et administratives devraient être prononcées contre toute personne, physique ou morale, ayant participé par action ou par abstention à toute opération d'achats publics conclue en violation des dispositions du code. Néanmoins, l'efficacité de l'arsenal juridique de lutte contre la corruption et les fraudes en matière de marchés publics, dépendra largement de l'engagement des autorités chargées de son application.

2.5.4 *Institutions en place pour combattre la corruption* : Depuis la promulgation de la loi, jusqu'à récemment, aucune affaire significative de corruption ou de détournement n'est pendante devant les juridictions. Il est à craindre que pour des causes particulières qui tiennent notamment à l'insuffisance des moyens d'action et de contrôle des pouvoirs publics, au faible niveau d'expertise et d'expérience des magistrats, à l'influence des forces de défense et de

sécurité, et de certains cercles de pouvoir, le combat contre la corruption ne se révèle comme une œuvre ardue, laissant se propager l'arbitraire, s'installer un sentiment général d'iniquité, d'injustice et d'impunité malgré les promesses politiques proclamées. A ce niveau, la Chambre des Comptes et l'Inspection Générale des Finances (IGF) doivent jouer un rôle de premier plan dans leur mission respective d'assainissement des finances publiques. La Chambre des Comptes étant une institution judiciaire, elle a, contrairement à l'IGF qui dénonce les abus à travers ses audits, une mission de poursuite et de sanction des personnes indélicates. En effet, elle est dotée d'un pouvoir de contrôle entièrement indépendant de l'Administration, exercé par des magistrats inamovibles qui mettent en oeuvre un contrôle a posteriori pouvant déboucher sur une sanction directe à l'égard des comptables et une sanction indirecte à l'égard des administrateurs et ordonnateurs. Malheureusement, en raison des réalités tchadiennes et malgré ses larges pouvoirs, le secret professionnel ne lui étant pas opposable dans ses investigations, elle n'a encore pas dénoncé au Ministère de la Justice des faits susceptibles de revêtir la qualification pénale qui se sont révélées à l'occasion d'investigations. En ce qui concerne l'institution judiciaire proprement dite, l'Inspection des services judiciaire ou le Conseil supérieur de la magistrature mis en place par la loi organique n°005 du 07 juillet 1998 pourrait efficacement lutter contre la corruption "intra-muros".

2.5.5 *Sanctions prévues pour punir les actes de corruption* : Au demeurant, la législation tchadienne a incriminé la plupart des actes de corruption à partir d'un taux nominal. La peine maximale porte sur le détournement d'une somme ou des biens d'une valeur supérieure à trente millions F CFA, la peine encourue sera celle des travaux forcés à perpétuité. Une telle gravité de la peine n'incite d'ailleurs pas à l'appliquer. Aussi, à la pratique, la répression de certains actes n'a pas obtenu le succès attendu. Il est donc nécessaire de prévoir un certain nombre de dispositions pour y suppléer. La répression de la corruption, et du détournement de deniers publics prend forme avec l'évolution positive des mœurs et l'amplification de la culture démocratique. En la matière, le juge joue un rôle fondamental.

2.5.6 L'efficacité de la lutte contre la corruption, appelle l'adoption de mesures permettant aux citoyens de soumettre aux autorités chargées de la poursuite et de la répression de pareils agissements. Ainsi, en est-il de l'aménagement d'une disposition légale tendant à protéger les dénonciateurs de bonne foi et leur assurer une immunité de poursuite et de dispenser les auteurs et complices de corruption qui auraient dénoncé avant toute poursuite les faits auxquels ils sont impliqués. La nécessité est apparue pour la lutte contre les faits délictueux à caractère économique et financier passe par l'introduction de nouvelles incriminations pour répondre d'une manière appropriée à ces nouvelles formes de délinquances, il en est ainsi du favoritisme, du blanchiment d'argent, du délit d'initié et du patrimoine faisant l'objet de déclaration à l'entame de certaines fonctions. Les résultats peu satisfaisants de la lutte contre la corruption et les actes subséquents, découlent également de l'absence d'un organe capable de prendre en charge la complexité de ce phénomène. La création dans certains pays d'un organe anti-corruption a joué un rôle capital. Cet organe doit être dirigé par une personne d'une probité morale reconnue ; il doit être autonome et pourvu de moyens importants visant à initier et à conduire des investigations portant sur des actes de corruption en conformité avec les procédures judiciaires dont celle de l'auto saisine. Au-delà de sa mission de répression un tel organe doit également avoir une mission de prévention, de sensibilisation et d'information.

III EVALUATION DE LA STRATEGIE DU GOUVERNEMENT EN MATIERE DE BONNE GOUVERNANCE

3.1 Présentation des principaux éléments de la stratégie

3.1.1 La Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance (SNBG) a été élaborée dans le cadre d'un processus participatif auquel ont pris part des représentants de l'administration, de la société civile et du secteur privé. La SNBG a été adoptée en août 2002 par le Haut Comité Interministériel (HCI) et incorporée dans la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté (SNRP) approuvée en juin 2003. La bonne gouvernance constitue un axe majeur de la SNRP. Les principaux objectifs de la politique du Gouvernement en matière de bonne gouvernance sont: (i) consolidation de l'Etat de droit ; (ii) promotion d'une administration publique efficiente, motivée et aux capacités renforcées ; (iii) déconcentration et décentralisation de l'administration publique ; (iv) promotion d'une gestion efficiente et transparente des affaires publiques (v) renforcement des capacités du secteur privé et de la société civile (vi) sécurité accrue des biens et des personnes (vii) lutte contre la corruption et l'impunité ; et (viii) réforme du système judiciaire.

3.1.2 La SNBG et la SNRP constituent un cadre global pour la définition et la mise en œuvre de la stratégie du Gouvernement en matière de promotion de la bonne gouvernance. Cependant d'autres sources ou textes peuvent servir de référence complémentaire pour orienter les efforts de bonne gouvernance. On pourrait citer notamment : la Constitution de 1996, la loi du 16 février 2000 portant répression de la corruption, la loi du 16 février 2002 portant statuts des collectivités territoriales décentralisées (CTD), le nouveau statut général de la fonction publique de décembre 2001, le nouveau code des marchés publics adopté en 2003.

Politique et Etat de droit

3.1.3 Dans le but de renforcer l'obligation de rendre compte au plan politique et de consolider l'Etat de droit, le Gouvernement envisage de promouvoir les valeurs démocratiques, le respect des lois et la moralisation de la vie publique. A cet égard, un accent particulier sera mis sur le renforcement de l'institution parlementaire, la réforme du système judiciaire et la promotion des droits de l'Homme. Pour accroître le niveau de participation des acteurs de la vie publique à la formulation et au suivi des affaires de l'Etat, des actions tendant à renforcer le partenariat devraient être poursuivies et amplifiées. On pourrait citer le renforcement des capacités d'analyse économique de l'Assemblée nationale. La SNBG prévoit des initiatives sur le statut de la femme, la protection de l'enfance, la médiation nationale, la résolution des conflits, la sécurité des personnes et des biens et les média publics ou privés.

3.1.4 Une mise en œuvre effective de la SNBG devrait se traduire, au plan politique, par une mutation de la puissance publique vers un système reposant sur un partage plus équitable des rôles entre l'Etat, la société civile et le secteur privé. Avec une administration décentralisée et plus responsable, l'Etat devrait se concentrer progressivement sur ses missions régaliennes et de stratégie de développement économique et social. Avec l'objectif d'assurer la primauté de l'Etat de droit et de défendre l'intérêt général, le Gouvernement s'appropriera l'obligation de protéger les libertés constitutionnelles et d'assurer les conditions d'une consolidation du pouvoir économique de la collectivité nationale, tout en veillant à l'équilibre des intérêts entre les différentes couches de la population et régions du pays.

Finances publiques

3.1.5 Le programme des réformes, en matières de finances publiques, vise à accroître les recettes non pétrolières et à assurer une exécution efficace et transparente des dépenses publiques, avec un accent particulier sur une affectation des ressources aux secteurs prioritaires en conformité aux objectifs de la SNRP. L'Assemblée a adopté début 2004, le budget général de l'Etat pour 2004, qui a été préparé dans l'esprit de la loi de 1999 sur la gestion des revenus pétroliers.

3.1.6 Le Gouvernement a déjà entrepris la mise en œuvre de plusieurs réformes avec l'appui des partenaires au développement en vue d'accroître la rigueur dans la gestion des ressources publiques. Des dispositions seront également prises pour adapter le cadre institutionnel et juridique de préparation du budget à la nouvelle approche des budgets programmes. Il faudra notamment : (i) veiller à l'unicité du budget en mettant fin à la dualité entre l'investissement et fonctionnement d'une part et, entre ressources intérieures et extérieures, d'autre part ; (ii) adopter une programmation triennale glissante et présenter les crédits budgétaires pour la période du CMDT ; (iii) introduire une comptabilité analytique et d'une comptabilité patrimoniale ; (iv) passer du système actuel basé sur les moyens vers une culture budgétaire axée sur les résultats avec des indicateurs fiables et clairs sur les objectifs et les résultats.

3.1.6 Pour mener à bien la réforme budgétaire, il est prévu une réorganisation profonde de la Direction générale du budget (DGB) ainsi que des DAAFM des ministères techniques dont les fonctions seront redéfinies et accrues dans le cadre de la réforme budgétaire en cours. Jusqu'en 2004, la DGB ne s'occupait pas de l'exécution budgétaire. Pour pallier la faible exécution du budget en 2003, il a été décidé que dans les ministères sectoriels, ce sont désormais les DAAFM qui devront engager les dépenses. Des délégations de crédits seront accordées à tous les ministères sectoriels prioritaires à partir de 2004. Au niveau des provinces, les gouverneurs auront les délégations de pouvoirs nécessaires pour gérer les crédits budgétaires. En vue de la consolidation du budget de fonctionnement et du budget d'investissement, il a été créé une direction des investissements au sein de la DGB en 2004. Les progrès de la programmation et du suivi des investissements, impliquent une meilleure coordination entre le Ministère chargé des finances et le Ministère chargé de la planification.

3.1.7 L'Etat envisage aussi un certain nombre d'actions dont les principales sont : (i) modernisation de la chaîne des dépenses pour une meilleure exécution budgétaire ; (ii) harmonisation de la nomenclature budgétaire et comptable et simplification des procédures comptables ; (iii) informatisation des opérations du Trésor et interconnexion avec le circuit intégré de la dépense ; (iv) renforcement des services de recouvrement fiscal et douanier ; (v) application des mesures de répression de la fraude et de la contrebande ; limitation des clauses d'exonérations fiscales et douanières dans les marchés publics ; (vi) audit des marchés publics ; et (vii) audit des services des douanes.

Réforme administrative

3.1.8 Un volet important de la réforme de l'administration a été le vote par l'Assemblée nationale, le 31 décembre 2001, du nouveau Statut de la fonction publique. Le statut général devra être complété par sept statuts particuliers qui sont en préparation. Les statuts particuliers couvrent toutes les questions de corps professionnel, de rémunération, de missions, du système d'appréciation du personnel, de formation et de recrutement. Il convient aussi de

signaler que le Gouvernement a réalisé en 2003 un audit organisationnel de neuf ministères⁵. Un second train d'audit concernera les autres ministères des secteurs prioritaires non concernés par les premiers audits, afin de garantir que la réforme les inclut pleinement. Un volet important de la réforme proposée concerne la décentralisation de la gestion du personnel et la mise en place d'une gestion intégrée des effectifs et de la solde pour une maîtrise de la masse salariale. Dans ce contexte, il est prévu de mener un recensement des fonctionnaires et de créer des directions des affaires administratives et financières (DAAF) et/ou des directions des ressources humaines dans tous les départements ministériels. La réforme vise à doter chaque ministère des compétences nécessaires pour une gestion efficiente du personnel.

3.1.9 Une plus grande priorité sera accordée à l'introduction effective des principes de recrutement sur concours et de promotion et rémunération basées sur le mérite. Cependant, leur mise en œuvre nécessite des conditions préalables ne sont pas toutes réunies, notamment le renforcement des capacités des ressources humaines, les actions de sensibilisation pour une appropriation des valeurs de gouvernance, la définition des missions et profils de postes. La mise en œuvre de la réforme de la fonction publique devra prendre en compte le facteur temps pour la réalisation des conditions préalables ci-dessus mentionnées.

Réforme des marchés publics

3.1.10 Pour lever les principales contraintes énoncées et en vue d'améliorer la transparence et l'efficacité du cadre fiduciaire, le Gouvernement a initié une réforme en profondeur du système des marchés publics en adoptant le décret n°503/PR/PM/SGG du 5 décembre 2003 portant sur la mise en place du nouveau code des marchés publics. Les grands axes de la réforme sont les suivants : (i) mise en place et réorganisation du cadre juridique et réglementaire ; (ii) institution de mécanismes de recours et de financement structuré ; (iii) appui technique et financier aux autorités contractantes ; (iv) mise en application des procédures existantes. Aux termes des dispositions du nouveau code, les marchés publics concernent la réalisation des travaux, l'achat de fournitures et services ainsi que la réalisation de prestations intellectuelles par l'Etat, les collectivités décentralisées⁶, les établissements publics, les sociétés d'Etat, les sociétés et établissements à participation financière publique majoritaire ou pour leur compte. Les marchés publics dont les montants sont inférieurs aux seuils déterminés par décrets ne sont pas soumis aux dispositions du code. Leur paiement a lieu sur présentation de simples mémoires ou factures, dans le respect des règles applicables à la liquidation des dépenses de l'Etat. Le code interdit le fractionnement d'un marché.

3.1.11 L'innovation importante du nouveau code par rapport à l'ancien, est l'introduction de système de recours plus équitable. En cas de litige, le soumissionnaire lésé doit d'abord s'adresser au ministre de tutelle de l'autorité contractante, au plus tard 10 jours après la notification définitive du marché au titulaire. Cette procédure entraîne une suspension du marché en cause. Le ministre a un délai de 30 jours, à partir de sa saisine pour entendre les parties et rechercher une solution à l'amiable. En cas d'échec, le litige devra être soumis au Comité de Recours et de Règlement à l'Amiable (CRRA), dont la décision doit intervenir dans un délai de quinze jours à compter de sa saisine. La partie non satisfaite de cette décision a un délai de 30 jours pour saisir le Tribunal Arbitral qui tranche définitivement les litiges.

⁵ Les ministères en charge du plan, des finances, de la santé, de la famille, de la justice, de l'agriculture et de l'élevage

⁶ Les collectivités décentralisées ne sont pas encore en place.

3.1.12 Au plan institutionnel, la réforme en cours doit promouvoir une gestion plus transparente, efficace et équitable des marchés publics. Les fonctions de chaque institution et leurs compétences respectives sont mieux précisées. Ainsi, les organes chargés de la passation des marchés sont différents de ceux du contrôle. Selon les dispositions du nouveau code, le contrôle de la régularité de la préparation et de la passation du marché est de la responsabilité de l'Office Chargé des Marchés Publics (OCMP). Par ailleurs, le contrôle interne prévu porte à la fois sur la préparation, la passation et sur l'exécution des marchés publics.

3.1.13 Le nouveau système qui sera mis en place en 2004 ou 2005 consacrera la déconcentration et la décentralisation du système. En effet, chaque autorité contractante disposera d'une Commission d'ouverture et de jugement des offres (COJO). Il est également prévu une COJO par département territorial. La COJO a la responsabilité de l'ouverture des plis, de l'évaluation des offres et du choix des attributaires. Pour une séparation des fonctions de passation et celles de contrôle de l'exécution, la COJO est indépendante de l'OCMP.

Décentralisation

3.1.14 La décentralisation a été consacrée par la Constitution de 1996, comme moyen de rapprocher l'administration des populations et promouvoir le développement local impliquant une véritable approche participative dans la gestion des affaires publiques. La décentralisation, si elle est effective, permet une appropriation au niveau local des valeurs de la démocratie. Par conséquent, il est attendu de la politique de décentralisation une contribution substantielle au maintien de la paix civile, et une implication directe des populations dans la lutte contre la pauvreté sur la base d'initiatives locales. Bien que les textes de base de la décentralisation soient adoptés, il manque la volonté politique suffisante et les capacités pour traduire cette réforme dans la réalité. Pour y remédier, le Gouvernement envisage de finaliser en 2004 les études relatives à l'opérationnalisation du cadre légal et institutionnel de la décentralisation. C'est ainsi que les textes sur le transfert des compétences et ressources ont été adoptés le 7 juin 2004. En outre, il est prévu notamment : (i) de définir la politique de formation des élus et du personnel en charge de la décentralisation ; et (ii) de renforcer les capacités techniques et logistiques de l'observatoire foncier du Tchad en vue d'une prise en charge de sa mission de constitution et d'analyse d'une base de données foncières. Le Conseil des Ministres devrait adopter en 2004 les textes sur le transfert des compétences et ressources, aux régimes financier et comptable des collectivités territoriales décentralisées. Le succès de cette réforme étant lié à son appropriation par ses acteurs, l'information et la sensibilisation constituent donc une phase très importante de sa mise en œuvre.

Réforme judiciaire

3.1.15 Au plan institutionnel et d'indépendance du système judiciaire, les recommandations essentielles des Etats généraux de juin 2003 se présentent comme suit : (i) strict respect par les autorités politiques, administratives et militaires des dispositions garantissant l'indépendance des magistrats ; (ii) suppression des justices parallèles instaurées dans les quartiers, brigades, les arrondissements et commissariats de police ; (iii) dotation de la justice en moyens humains et matériels suffisants ; (iv) révision des textes de base qui sont devenus obsolètes et inadaptés (code civil, code pénal, codes de procédures civile et pénale, etc.) ; (v) adoption ou révision de différents textes : Code des Personnes et de la Famille, ordonnance 8/PR/01 portant statut de la magistrature, loi 21/PR/95 portant statut particulier du personnel des greffes, loi 30/PR/94 de 1994 relative à la police judiciaire ; (vi) formation adéquate des officiers et agents de

police judiciaire pour limiter les atteintes aux droits de l'homme au niveau de ces auxiliaires de la Justice ; (vii) renforcement des capacités de l'Inspection Générale des services judiciaires et de son autonomie par rapport au Conseil Supérieur de la Magistrature ; et (viii) respect du principe de l'inamovibilité des juges du siège.

3.1.16 Pour promouvoir une justice au service du développement, les Etats généraux proposent : (i) l'application effective des actes uniformes de l'OHADA et l'harmonisation des législations nationales avec les dispositions communautaires; (ii) la mise en place du Registre de Commerce ; (iii) l'intensification de la formation et de l'information des acteurs de la justice et des professionnels du droit, des universitaires et des opérateurs économiques ; (iv) le renforcement des compétences des juridictions d'instance et d'appel par la nomination de magistrats spécialisés à statuer en matière commerciale ; (v) l'application de la loi de février 2000 portant répression de la corruption ; et (vi) la création d'un centre d'arbitrage, de médiation et de conciliation pour favoriser les modes alternatifs de résolution des conflits.

3.1.17 Le Gouvernement prévoit le lancement en 2004, de l'élaboration de la stratégie de réforme dans le secteur de la justice sur la base des résultats des Etats Généraux de la Justice et des recommandations de l'audit du ministère de la Justice déjà réalisée. La finalisation de la stratégie devrait intervenir en 2005 avec inscription des actions de réformes ciblées dans le programme qui sera appuyé par le Crédit d'appui aux Réformes Institutionnelles (CARI) de la Banque mondiale. Les principaux axes stratégiques de cette réforme portent sur la promotion de l'Etat de droit, l'accessibilité à la justice et la justice comme facteur de développement.

3.1.18 En matière d'accès à la justice il est prévu : (i) d'accroître la couverture nationale par des juridictions, notamment par la création de nouvelles cours d'appel, de tribunaux de première instance, l'installation de tribunaux de commerce et la création de nouveaux tribunaux de travail ; (ii) de favoriser par un renforcement de capacités et de moyens logistiques la capacité pour ces juridictions de tenir des audiences foraines, introduites par la loi de 1998 ; (iii) de recruter en nombre suffisant et former les magistrats et les auxiliaires de justice ; et (iv) de codifier les différentes lois coutumières et promouvoir les modes alternatifs de règlement des conflits en association avec les dispositions législatives en vigueur. Concernant le volet dissémination juridique, plusieurs mesures sont envisagées visant, notamment à renforcer les dispositifs actuels répondant aux besoins en information juridique de tous les usagers de l'appareil judiciaire, d'une part et à institutionnaliser la fonction de dissémination juridique par la création au sein du Ministère de la justice, d'une cellule dédiée à la mission de diffusion du droit, d'autre part. Il est également question de répertorier et classer l'ensemble des lois, règlements et traités internationaux auxquels le Tchad est partie.

Développement du secteur privé

3.1.19 La stratégie pour le secteur privé apparaît d'abord dans le Programme National de Promotion du Secteur Privé approuvé par le Gouvernement au cours du Conseil des Ministres du 10 juin 1999. Les priorités suivantes sont fixées : Amélioration de l'environnement administratif, légal et judiciaire (réforme douanière, création de centres de formalités, concurrence et prix, législation fiscale, chartes des investissements...) ; Amélioration de la sécurité judiciaire ; Amélioration de l'accès aux marchés publics. soutien direct au développement des entreprises locales. Il concerne notamment la problématique du financement des entreprises grâce à la mise en place d'un fonds de garantie, l'ouverture de lignes de crédit pour l'apport de ressources regroupe des actions destinées à développer l'information auprès des opérateurs et la concertation entre ceux-ci et les pouvoirs publics.

3.1.20 La SNRP insiste sur la promotion des entreprises locales et retient les principes suivants de promotion du secteur privé: (i) faire jouer un rôle majeur aux structures d'encadrement et de représentation du secteur privé ; (ii) privilégier la formation et le savoir-faire autant que de besoin ; (iii) promouvoir le dialogue et la concertation entre le secteur privé et le secteur public ; (iv) fédérer les initiatives et coordonner l'assistance au secteur privé pour renforcer la synergie et la cohérence des interventions ; (v) renforcer la capacité du secteur privé à se prendre en charge ; (vi) promouvoir sa compétitivité dans un environnement régional et international de plus en plus concurrentiel.

3.2 Diagnostic de la pertinence de la stratégie

3.2.1 Au Tchad, l'on constate qu'au plan formel, les mécanismes de valorisation de la Bonne Gouvernance existent et que le diagnostic de la Gouvernance est effectué aussi bien à travers la SNBG que la SNRP. Cependant, la pertinence de cette stratégie est à évaluer au regard de la nécessité de changer les comportements, de minorer le poids des traditions, de prendre en compte les nouvelles rationalités modernes en intégrant les nouvelles technologies. Toutes choses qui constituent des conditions à la mise en œuvre des réformes et nécessitent une réelle volonté politique. Certes, les gouvernants affichent leurs bonnes intentions, mais à l'idéal souhaité, s'impose la réalité du terrain marquée par l'instabilité politique relative et souffrant d'une mauvaise gouvernance se manifestant sous des formes diverses dont la corruption. Aussi, à la lumière du diagnostic et de la pertinence de la stratégie, la bonne gouvernance au Tchad, présente est perfectible.

3.2.2 La promotion de la bonne gouvernance se pose moins en termes de pertinence de la stratégie que de création d'un cadre et de conditions propices à sa mise en œuvre. En effet, dans la réalisation d'un tel processus, l'accent a été porté, jusqu'à présent, davantage sur le cadre formel que sur la traduction concrète des réformes sur le terrain. En le faisant, le Gouvernement, appuyé en cela par les partenaires au développement, vise certes l'efficacité institutionnelle, mais amplifie surtout le côté «technique et fonctionnaliste» de la Bonne Gouvernance. L'effort de visibilité et de transparence, à travers des sites Internet, des institutions de contrôle ne présume en rien de l'efficacité de la stratégie en matière d'accès du public à l'information. Dans un pays où le taux d'analphabétisme est très élevé et les moyens modernes de communication ne sont pas à la portée du plus grand nombre, il est à craindre que la pertinence d'une telle stratégie soit assurée.

3.2.3 S'agissant de la gouvernance politique, les efforts internes tout comme l'assistance extérieure en matière de gouvernance, doivent impérativement converger pour limiter les risques d'instabilité propres au processus de démocratisation et pour réduire la pauvreté. Une stratégie de bonne gouvernance doit donc, pour accroître sa pertinence, inclure une assistance aux processus électoraux, aux partis politiques, aux institutions de l'Etat et à la société civile. Toutes ces parties prenantes participent à la régulation de la société malgré les enjeux, les conflits et les oppositions. Ce type d'investissement à long terme permettra au Tchad de résoudre la crise du pouvoir politique qui a depuis toujours freiné le développement.

3.2.4 Quant à la réforme administrative, les difficultés de mise en place des statuts particuliers de la fonction publique, d'une part, et l'ampleur des réformes prévues en matière de gestion des ressources humaines, d'autre part, illustrent bien le réalisme insuffisant d'une telle stratégie au regard des forces d'inertie qui caractérisent l'administration publique. Il est à rappeler que l'obligation de bien gouverner concerne aussi bien l'appareil d'Etat que les

entreprises et les autres institutions privées associatives. Il est alarmant de constater sans sous estimer leur dynamisme, avec quel mimétisme de nombreuses entreprises et organisations de la société civile, reproduisent les pratiques et les manquements souvent reprochés aux responsables des services publics : servitude contractuelle, violation de droits sociaux, refus d'alternance dans les postes de responsabilité, résistance à rendre compte de sa gestion, absence de contrôle, concentration de pouvoirs, pratiques frauduleuses, etc. Avec de tels déficits, il est difficile de se montrer exigeant vis-à-vis des gouvernants et de les pousser à plus de transparence et d'équité dans la gestion des affaires du pays. Faut-il encore le dire, en matière de gouvernance, le Tchad est un gigantesque chantier où chaque stratégie doit être évaluée en fonction des instruments dont disposent les parties prenantes pour atteindre leurs objectifs. Autant de situations qui mettent en évidence les freins à la Bonne Gouvernance.

3.2.5 Pour ce qui concerne la gouvernance économique, il faut commencer par impulser la mise en vigueur des différents textes en vue de leur application effective. La réforme des finances publiques devrait mettre l'accent sur le renforcement de la transparence et la lutte contre l'impunité et la corruption à travers des procédures et un cadre fiduciaire plus efficace. Par ailleurs, cette stratégie doit faire en sorte d'éviter de baser la gestion des ressources publiques sur des considérations de géopolitique. La stratégie de la bonne gouvernance est donc mise à rude épreuve et seule une volonté politique de la part des gouvernants peut aider à la recherche d'une solution efficace. Le diagnostic des contraintes du secteur privé exposé précédemment justifie les principes retenus dans la stratégie du Gouvernement. Cependant, ces orientations ne s'attachent pas suffisamment à répondre en priorité à trois obstacles essentiels : l'insuffisance des financements disponibles, la défaillance des infrastructures élémentaires gravement défaillantes (électricité, eau, télécommunications routes) et un climat des affaires déplorable. Les problèmes de la promotion des entreprises privées pouvant être liés au secteur pétrole devraient aussi retenir davantage l'attention.

IV DOMAINES PRIORITAIRES DE LA GOUVERNANCE ET IDENTIFICATION DES DOMAINES POTENTIELS D'INTERVENTION DE LA BANQUE

4.1 Domaines et actions prioritaires pour l'amélioration de la gouvernance

4.1.1 La stratégie du Gouvernement en matière de promotion de la bonne gouvernance explicitée dans la SNBG (2002) puis la SNRP (juin 2003), qui offrent un cadre global pour sa mise en œuvre. Cette stratégie considère comme actions prioritaires d'une part celles qui visent à rendre efficace l'administration publique à travers la poursuite de la réforme de la fonction publique, le renforcement des acteurs du secteur public, du secteur privé et de la société civile et la lutte contre la corruption, et d'autre part, celles qui visent à améliorer l'environnement juridique à travers la crédibilité de l'appareil judiciaire, la garantie de la sécurité des personnes et des biens, la mise en place d'une armée nationale plus professionnelle et au service du développement, le parachèvement de la décentralisation et de la déconcentration. La stabilisation macroéconomique et la promotion du secteur privé y font aussi partie des préoccupations de la bonne gouvernance.

4.1.2 Ces priorités retenues par la SNRP restent valables, même si certaines d'entre elles, ont été précisées et détaillées ou peuvent l'être sur la base des études menées en 2003 et 2004, telles que : le présent PGP, l'étude CFAA, les différents audits des ministères, les travaux de préparation du prochain programme FRPC du FMI, la Stratégie d'appui au Tchad 2004-2006 de la Banque Mondiale et la préparation de son Crédit d'appui aux réformes institutionnelles

(CARI). Par ailleurs, le diagnostic précédemment présenté a mis en lumière que, par delà la définition des actions prioritaires, il s'agit de les mettre en œuvre de façon concrète et persévérante. **A ce jour, les objectifs prioritaires sont : (i) d'assurer la gestion efficace et transparente des ressources publiques ; (ii) d'améliorer l'environnement juridique et la participation des parties prenantes ; (iii) d'améliorer la croissance et la gestion macroéconomique en faveur des pauvres ; et (iv) de promouvoir le secteur privé.**

Actions prioritaires pour assurer la gestion efficace et transparente des ressources publiques

4.1.3 Alors que l'administration publique doit contribuer à l'atteinte des objectifs du DRSP et traduire, au bénéfice des usagers, les principes de la bonne gouvernance, elle a, en réalité, une efficacité réduite comme le montrent les déficiences de la gestion des ressources publiques et la mauvaise qualité de services publics essentiels. Cette situation défavorable est due à des contraintes multiples : mobilisation faible des ressources publiques et déficiences dans leur allocation et le contrôle de leur utilisation ; opacité des marchés publics. Aussi, pour rendre plus efficace et transparente la gestion des ressources publiques, apparaissent comme **domaines prioritaires d'actions les réformes du budget, de la fonction publique et des marchés publics, ainsi que la restructuration du secteur public.**

4.1.4 Malgré des progrès récents, le processus budgétaire ne permet pas encore une gestion transparente et efficace des ressources publiques. Le circuit de la dépense est insuffisamment maîtrisé et transparent, la préparation et l'exécution du budget souffrent des capacités réduites des services concernés, le système de contrôle des dépenses est déficient. Par ailleurs, l'application complète de la loi sur les revenus pétroliers n'a pas encore un caractère irréversible. Pour combler ces lacunes, la poursuite de la **réforme budgétaire** est un impératif. En vue de *l'amélioration de la préparation et du suivi des budgets*, l'Etat devra viser la discipline budgétaire globale et la conformité de l'allocation intersectorielle des ressources avec les priorités du DSRP, généraliser l'expérience des budgets-programmes, améliorer la présentation du budget et évaluer périodiquement l'efficacité des dépenses dans l'atteinte des objectifs de la DSRP. Pour *plus d'efficacité et de transparence du budget et de son exécution*, des actions prioritaires consisteront en la rationalisation et l'informatisation du circuit de la dépense, l'adaptation du cadre législatif et réglementaire, l'amélioration de la comptabilité et la responsabilisation des ministères. Pour *l'amélioration de la vérification ex-post, de l'audit et du contrôle*, il sera adopté annuellement une loi de règlement budgétaire complète, renforcé le rôle de la Chambre des Comptes et de l'Inspection Générale des Finances, et mené des revues régulières des dépenses publiques. Une attention spécifique sera accordée au *contrôle indépendant de l'utilisation des ressources pétrolières*, à travers des actions de renforcement du Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières et d'amélioration du cadre juridique et réglementaire approprié. Enfin, pour la *meilleure mobilisation des ressources publiques*, des actions de l'Etat viseront l'accroissement des recettes à travers une efficacité améliorée des services d'assiette, de liquidation et de recouvrement. La consolidation de la réforme budgétaire reposera enfin sur *l'amélioration et la mobilisation des ressources humaines* à travers des actions de renforcement des capacités des personnels chargés du budget et de la mobilisation des ressources.

4.1.5 Autant que les réformes précédentes, la **Réforme de la passation des marchés publics** est indispensable en vue d'assurer la gestion efficace et transparente des ressources publiques. Actuellement, le système des marchés publics n'est ni efficace ni transparent, ses dysfonctionnements et autres insuffisances concernant aussi bien les textes que son

fonctionnement. En principe le nouveau code des marchés de décembre 2003 met fin aux faiblesses des textes précédents : non-séparation des instances de passation et de contrôle ; absence de système de recours des soumissionnaires ; centralisation excessive du système de passation des marchés. Mais les faiblesses se rencontrent surtout dans le fonctionnement réel du système : nouveau code non appliqué effectivement ; non-respect fréquent des procédures et règles ; faiblesse des capacités humaines des maîtres d'ouvrage et de la Direction Générale des Marchés Publics ; pas de sanctions des agents de l'Etat commettant des fautes graves. Pour mettre fin à ces lacunes, la priorité de l'Etat est de mettre fin aux confusions dans les textes et dans la pratique, ce par une application rapide et complète du nouveau Code des Marchés publics. Le renforcement effectif du cadre de passation des marchés publics implique de clarifier le rôle des institutions y intervenant, de mettre en place l'organe de recours et de transformer réellement la DGMP d'un organe de contrôle a priori en autorité de régulation. L'efficacité plus grande et le suivi véritable de la passation des marchés publics supposent aussi des actions pour : la planification améliorée de la passations des marchés publics (DGMP) ; l'archivage adéquat des marchés ; le renforcement des capacités assurant la passation et le suivi des marchés ; la disponibilité et l'utilisation effective de mercuriales ; le renforcement des contrôles ex-post et de la lutte contre la corruption dans les marchés publics.

4.1.6 La poursuite de la **réforme du secteur public** est une autre composante essentielle des actions la gestion efficace des ressources publiques. En effet, le Gouvernement n'ayant pas encore achevé son programme de désengagement de l'Etat du secteur productif, la gestion déficitaire des secteurs vitaux du coton, de l'électricité, de l'eau et des télécommunications reste une lourde charge pour l'ensemble de l'administration publique. L'Etat doit réformer le secteur public pour que de tels secteurs vitaux fournissent les produits et services attendus d'eux au meilleur coût. Pour le secteur du coton, les objectifs prioritaires sont le *désengagement de l'Etat de la production et de la commercialisation du coton* selon un scénario de réforme identifié de façon participative et la libéralisation du secteur, les actions prioritaires étant menées pour : régler les questions d'environnement liées à la privatisation, améliorer la performance technique et financière de la Cotontchad et régler sa situation financière, préparer des mesures d'accompagnement dans le domaine des infrastructures, et préparer et mettre en œuvre un scénario de désengagement. De même, le Gouvernement a décidé le *désengagement de l'Etat de la Société tchadienne d'eau et d'électricité (STEE) et de la Société des télécommunications du Tchad (SOTEL)*. Des actions sont à mener pour appuyer ces processus de restructuration et créer les conditions pour le développement de ces infrastructures vitales.

4.1.7 Les ressources humaines et leur bonne utilisation étant au cœur de la problématique de la gestion efficace des ressources publiques, la poursuite de la **réforme de la fonction publique** reste une priorité car, la réforme entamée n'en étant qu'à ses débuts, de nombreuses insuffisances y subsistent. En effet, au sein de la fonction publique, sont constatés un traitement lent et souvent inapproprié des dossiers, un manque d'ouverture des agents aux préoccupations du secteur privé et des administrés, une faible productivité, une corruption trop répandue de fonctionnaires, et une récompense insuffisante de la compétence des plus méritants. Pour plus d'efficacité de la fonction publique et une meilleure gestion de ses ressources humaines, l'Etat *introduira progressivement dans la fonction publique les principes de recrutement compétitif et de rémunération au mérite* ; à cet effet, il poursuivra l'audit des ministères afin d'identifier les conditions d'amélioration de l'organisation institutionnelle et des procédures de gestion, mettra en place le cadre législatif et réglementaire permettant d'introduire le recrutement sur concours et les promotions basées sur le mérite, développera les outils pour une gestion plus transparente et efficace des effectifs

et de la solde et responsabilisera les ministères en matière de gestion des ressources humaines. D'autres actions contribueront à accroître la productivité de l'administration, en particulier le développement de systèmes et outils de gestion dans les ministères pour l'amélioration des fonctions clés : gestion budgétaire, planification et programmation, passation des marchés, investissement, gestion des stocks et des actifs et suivi de la dépense.

Actions prioritaires pour améliorer l'environnement juridique et la participation des parties prenantes

4.1.8 Globalement, l'efficacité de la gestion des ressources publiques est conditionnée par la qualité de l'environnement institutionnel et juridique, base essentielle de la bonne gouvernance. Un fossé sépare les textes en abondance relative, les mécanismes institutionnels et juridiques formels et une réalité marquée, malgré les progrès, par de nombreux manquements aux principes de bonne gouvernance. Il en résulte une image insuffisamment crédible de l'Etat et des Institutions, une justice peu considérée et une sécurité fragilisée. Un tel environnement doit être assaini et amélioré par le biais **d'actions visant à (i) améliorer la crédibilité institutionnelle et la participation des parties prenantes (ii) mener la réforme judiciaire (iii) assurer la sécurité des personnes et des biens (iv) mettre en œuvre la décentralisation et la déconcentration.**

4.1.9 La crédibilité actuelle de l'environnement institutionnel, politique et juridique est faible car il est encore fragilisé par les impacts d'un héritage historique de conflits et de crises, d'une obligation de rendre compte peu respectée, d'une transparence insuffisante, d'une participation limitée des parties prenantes, du retard des réformes judiciaires et d'une corruption répandue. La réalité est caractérisée par le non respect de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, le partenariat méfiant entre l'Etat et la société civile, des droits de l'homme trop souvent non respectés, l'accès difficile des utilisateurs à l'information publique et les difficultés des médias. Aussi, l'amélioration de la **crédibilité institutionnelle et de la participation des parties prenantes** nécessite de conforter l'obligation de rendre compte et la transparence ainsi qu'une collaboration accrue entre l'Etat, la société civile et les partis politiques. A cet effet, l'Etat devra mener à bien le renforcement des capacités de l'Assemblée nationale, de la Cour Suprême, du Conseil constitutionnel, du HCC et de la Médiature ainsi que l'adoption d'un code d'éthique pour l'exercice des fonctions politiques. *L'amélioration de la transparence* impliquera que l'Etat sensibilise les citoyens et les acteurs de la vie politique sur le rôle des institutions à travers des programmes spécifiques: d'information, éducation et communication (IEC). Il devra aussi faciliter l'accès des utilisateurs à l'information publique, assurer le développement de la statistique et de l'informatisation, et renforcer les capacités du secteur de l'information. Pour *développer la participation de la société civile*, l'Etat facilitera le renforcement des capacités des OSC (y compris les ONG, les syndicats et les chambres consulaires), créera les conditions du développement de leur participation à la mise en œuvre des initiatives nationales, appuiera des projets visant l'équité en matière de genre, et institutionnalisera le dialogue et la collaboration entre le Gouvernement et les OSC. Quant à la participation des partis politiques, des actions attendues de l'Etat sont de retenir un statut de l'opposition et faciliter leur financement et le renforcement de leurs capacités pour un meilleur équilibre de l'action politique.

4.1.10 Une justice équitable et respectée est un outil vital de la crédibilité institutionnelle et politique, car l'obligation de rendre compte ne se conçoit pas sans son concours. Malheureusement au Tchad comme dans de nombreux pays africains, il existe un manque généralisé d'indépendance, de confiance et d'accès en ce qui concerne les systèmes juridiques

et judiciaires. Le système judiciaire souffre ainsi de maux tels que : faiblesse des capacités institutionnelles, humaines et matérielles ; inadaptation des textes notamment le code pénal et le code de procédure pénal ; lenteur et complexité des procédures judiciaires ; non-respect fréquent des procédures ; irrégularité du journal officiel et inexistence de recueil de jurisprudence ; éloignement du justiciable, dû surtout à l'étendue du territoire national ; pressions de toutes sortes exercées sur les magistrats ; non application des décisions de justice. L'examen des dossiers est lent et onéreux, et les verdicts rendus sont rarement crédibles. Aussi, pour la **réforme judiciaire**, les objectifs et actions prioritaires suivants ont été identifiés sur la base des Etats Généraux de la Justice de juin 2003 : veiller au respect par les autorités politiques, administratives et militaires des dispositions sur l'indépendance des magistrats ; réviser les textes de base devenus obsolètes ou inadaptés (code civil, code pénal, codes de procédures civile et pénale, etc.) ; instaurer les juridictions spécifiques (tribunaux du commerce et du travail, etc.) ; supprimer les justices parallèles instaurées et poursuite des agents incriminés ; former les officiers et agents de police judiciaire pour limiter les atteintes aux droits de l'homme ; créer un corps autonome d'inspection générale des services judiciaires ; prendre les textes d'application de la loi anti-corruption et la mettre en œuvre, et créer un observatoire de lutte contre la corruption.

4.1.11 Les questions de **sécurité des personnes et des biens** et de gestion des conflits tiennent aussi une place centrale dans la problématique de la gouvernance au Tchad, car le pays et sa région ont connu et connaissent à des degrés divers, de nombreux conflits multiformes qui ont un impact dévastateur sur le développement humain durable. Plusieurs décennies de guerre n'ont pas permis la construction d'une armée disciplinée, ses effectifs pléthoriques et sa désorganisation exacerbant la problématique de la sécurité.. Pour *construire une armée nationale plus professionnelle et la transformer en armée de développement*, l'Etat devra procéder au recensement des forces de sécurité et de défense, tenir les Etats généraux des forces de défense/sécurité en 2005 ou dès que possible, poursuivre la mise en œuvre de la politique de démobilisation et de reconversion, Pour *créer les conditions de la participation aux préoccupations de sécurité*, l'Etat devra sensibiliser les populations et forces de l'ordre sur les droits de l'homme, mettre en œuvre le plan national de lutte contre les mines et les engins non explosés, mettre en place une programmation effective de la démobilisation, du désarmement et de la réinsertion des anciens belligérants, développer des activités génératrices de revenus pour les soldats démobilisés, mettre en œuvre un code de conduite de médiation des conflits agriculteurs- éleveurs, et développer des accords régionaux de bon voisinage et de sécurité. L'Etat, avec l'appui de la communauté internationale prendra en charge la question des réfugiés.

4.1.12 En ce qui concerne les politiques de **décentralisation et de déconcentration**, l'orientation constitutionnelle décentralisatrice a trouvé un début d'application avec l'adoption de nombreux textes, mais il existe des obstacles sérieux à la mise en œuvre de cette décentralisation notamment : les coûts élevés de la décentralisation, un découpage territorial prenant insuffisamment en compte des contraintes économiques, sociales et culturelles ; l'insuffisance des moyens humains et financiers mis à la disposition des collectivités décentralisées ; une sensibilisation très limitée des populations et cadres locaux sur la problématique de décentralisation. Aussi, pour impulser décentralisation et déconcentration, les objectifs et actions prioritaires suivants sont identifiés : mettre en vigueur les décrets d'application pour la décentralisation ; élaborer un schéma directeur de la décentralisation ; renforcer les capacités de l'observatoire foncier du Tchad, et engager une réflexion sur le code foncier ; renforcer les capacités humaines et institutionnelles, y compris par la formation, des services chargés de la décentralisation et de la déconcentration.

Actions prioritaires pour améliorer la croissance et la gestion macroéconomique en faveur des pauvres

4.1.13 Malgré la forte croissance du PIB due à la production pétrolière pendant les années 2000, la croissance forte et durable de l'économie n'est pas assurée en raison des difficultés de croissance du secteur hors pétrole. Par ailleurs, les nouveaux revenus pétroliers entraînent des risques de gaspillage des ressources et de dépassement des capacités d'absorption des investissements, et impliquent la possibilité du « mal hollandais », en particulier d'inflation et de crise du secteur non pétrolier. Dans ce contexte, les lacunes des politiques économiques, de la planification, de la programmation, de la gestion de la dette, de la statistique et du suivi du DRSP sont d'autant plus dommageables. Pour faire face à ces défis et pallier les insuffisances constatées, les objectifs et actions prioritaires sont de **relever durablement le taux de croissance du PIB réel, d'améliorer la gestion macroéconomique, de mener des politiques budgétaires pro-pauvres, de mieux maîtriser l'insertion du Tchad dans la région et l'économie mondiale.**

4.1.14 *Pour relever durablement le taux de croissance du PIB réel en faveur des pauvres*, il s'agira de : mettre en œuvre les réformes institutionnelles et structurelles ; viser une exploitation rationnelle à long terme des ressources pétrolières, accroître l'investissement public dans les secteurs prioritaires, développer le secteur hors pétrole et constituer des banques de projets à cet effet. *Pour améliorer la gestion macroéconomique*, une action prioritaire est la mise en œuvre de politiques économiques diminuant les risques de « mal hollandais ». Les autres actions prioritaires doivent viser à renforcer les capacités de la statistique, de la prévision, de la planification, de la programmation et de la gestion de la dette. *Pour mieux maîtriser l'insertion du Tchad dans la région et l'économie mondiale*, les capacités des organismes en charge des échanges extérieurs seront renforcées, la politique de balance des paiements sera compatible avec la préservation de la compétitivité de l'économie et les cadres de la CEMAC et du NEPAD seront utilisés pour développer les relations du pays avec la région, l'Afrique et le monde.

Actions prioritaires pour promouvoir le secteur privé

4.1.15 Les contraintes au développement du secteur privé sont multiples : faiblesse des infrastructures de base notamment dans les domaines de l'eau, de l'énergie et des communications et coût élevé de leurs services ; défaillances de l'environnement judiciaire et fiscal ; opacité de l'attribution des marchés et corruption ; dette intérieure importante ; pénurie des compétences humaines ; concertation insuffisante avec les pouvoirs publics ; insuffisante participation du secteur privé national aux activités pétrolières. Pour combler ces lacunes, des objectifs prioritaires seront le **développement des infrastructures de base, l'amélioration du cadre juridique et des relations entre entreprises et administration publique, le développement des ressources humaines, la promotion de la création d'entreprises ou leur renforcement dans les activités liées au secteur pétrolier ou dans le secteur non pétrolier, le développement du secteur financier et de la micro-finance.**

4.1.16 *Pour l'amélioration du cadre juridique et des relations entre les entreprises et l'administration publique*, les actions prioritaires consisteront en la mise en œuvre de l'harmonisation des textes avec les actes OHADA, la mise en œuvre des textes portant sur la mise en place des tribunaux de commerce, la mise en œuvre d'une Charte Nationale des Investissements, l'application des règles de concurrence et d'équité vis-à-vis du secteur privé

en matière de marchés publics, le renforcement des capacités de la CCIAMA, l'établissement d'un cadre de dialogue et de concertation entre secteur public et secteur privé, la meilleure formation des ressources humaines du secteur privé, l'accès du secteur privé à l'information économique et sociale et la création de bases de données économiques sur le secteur privé. Pour la *promotion et le soutien à la création d'entreprises*, les actions prioritaires s'articuleront autour de la création d'un Centre de formalités des entreprises (Guichet Unique), et de centres d'appui et de gestion agréés pour les petites et moyennes entreprises, de la création d'un fonds de garantie, du renforcement des capacités des entreprises pouvant répondre aux besoins et exigences du secteur pétrolier. Le *développement du secteur financier et de la microfinance* seront un appui précieux au secteur privé, à travers des actions prioritaires telles que l'extension du réseau bancaire et des assurances à tout le territoire national ; la diversification des produits et des services bancaires et d'assurance, l'extension des structures de la microfinance.

4.2 Domaines d'intervention des partenaires au développement

4.2.1 Un tableau synthétique détaillé de l'intervention des bailleurs de fonds est donné en annexe 9. Le **Groupe de la Banque** appuie, depuis plusieurs années, le programme de réformes et de bonne gouvernance en vue de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté. Dans ce cadre, la Banque a approuvé en 2001 un PAS III visant à consolider la stabilité macroéconomique et à mettre en œuvre des politiques sur la réduction de la pauvreté. La composante gouvernance du programme comprenait les axes suivants : amélioration de l'environnement du secteur privé, réforme de la fonction publique, promotion de l'intégration régionale, opérationnalisation des institutions de la bonne gouvernance, amélioration de l'exécution des dépenses, et renforcement de l'obligation de rendre compte et de la transparence dans la gestion des affaires publiques. Le PAS III s'est achevé en 2003 et la Banque envisage de financer un programme d'appui à la gouvernance. Le projet d'appui à la gestion économique (PAGE, 2003) est déjà un appui aux efforts de gouvernance et ses composantes sont relatives au renforcement des capacités: de gestion de la dette publique, de programmation et de suivi des programmes et projets de développement, et du système central de production et de diffusion de statistiques.

4.2.2 La **Banque mondiale** a soutenu, depuis 2000, les réformes structurelles en matière de gouvernance à travers les différents crédits d'ajustement structurels (CAS) dans la perspective de l'ère pétrolière. Le CAS VI couvre la période 2004-2006 et son objectif est d'aider à développer les nouveaux revenus pétroliers afin d'atteindre les Objectifs de Développement du Millénaire ; il se concentre sur deux domaines. Le premier a pour but de renforcer la gouvernance, l'état de droit, et les mesures de protection sociale et de l'environnement dans le cadre de l'exploitation du pétrole. Le second veut promouvoir des opportunités économiques non liées au secteur pétrolier tout en réduisant les sources de vulnérabilité économique, notamment pour les pauvres, et ce, en créant un cadre macro-économique porteur et en allégeant les principaux problèmes d'infrastructures. Le CAS VI prévoit une enveloppe de base de l'IDA d'un montant de 128 millions de dollars US sur trois ans ainsi qu'un soutien de la SFI au développement des PME et de l'infrastructure privée. Les principaux projets prévus sont : le PSAOP, projet pour les services agricoles et les organisations de producteurs; un projet d'appui au développement local (PROADEL); un crédit d'appui aux réformes institutionnelles (CARI); un financement pour la continuation du projet GEEP, apportant l'appui technique à la gestion des dépenses publiques, aux réformes structurelles et au CCSRP ; un projet urbain ; un projet de réinsertion des ex-combattants, et en 2006 un Crédit d'Appui à la Réduction de la Pauvreté (CARP). Le CARI (25 millions \$) est dédié à la bonne

gouvernance et vise deux objectifs globaux : (i) le renforcement de la transparence, de la responsabilisation, de l'état de droit et de la participation et (ii) la gestion efficace et transparente des ressources publiques dans l'optique de réduire la pauvreté.

4.2.3 **Le FMI** avait appuyé le programme de réformes du Gouvernement dans le cadre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) approuvée en janvier 2000 pour 53 millions \$. Ce programme a pris fin en janvier 2004 et les discussions sont en cours pour l'adoption d'un nouveau programme. Le FMI apporte également une assistance technique pour la gestion des finances publiques.

4.2.4 La Gouvernance est un des axes prioritaires de l'assistance du **PNUD** pour la période 2001-2005, en vue de contribuer à la consolidation de l'Etat de droit et à la mobilisation des ressources en faveur de la réduction de la pauvreté. En matière de la gouvernance politique, il privilégie les appuis à la base, avec une forte implication de la société civile dans la formation citoyenne et les questions de genre. Elles concernent entre autres, la réforme du système judiciaire, la modernisation de l'Etat Civil, et la décentralisation. Le projet de renforcement de l'Etat civil a pour objectif d'augmenter le nombre de déclarations (naissances) et de sécuriser les droits civils et politiques des populations, d'améliorer à long terme la fiabilité des fichiers électoraux. Le PNUD appuiera le Gouvernement pour l'élaboration du schéma directeur de la décentralisation et le pilotage de la décentralisation, en liaison avec la tenue prochaine des élections communales. Par ailleurs, le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme exécute, en coopération avec le PNUD, le projet *Assisting Communities Together* qui favorise la promotion des droits de l'homme à travers des activités à la base. Enfin, il convient de mentionner le projet d'appui au programme de lutte contre les mines. Pour la gouvernance économique, l'accent est mis sur le pilotage stratégique de l'économie et du développement ainsi que sur la coordination de l'aide.

4.2.5 **L'ACBF** finance le projet d'appui à la professionnalisation de l'administration publique (PROFESS), exécuté par SENAREC. Ce projet vise à l'amélioration de la performance de la fonction publique à travers une réforme de l'environnement institutionnel et l'organisation des ministères sectoriels. Les trois principales composantes du projet PROFESS sont : appui à la cellule technique chargée de la réforme de l'administration Publique (CESRAP), appui à l'évaluation institutionnelle de 14 ministères, et formation sur place pour les fonctionnaires de ces ministères. L'ACBF envisage de financer en 2004 l'audit des ministères prioritaires non couverts par le premier audit.

4.2.6 La coopération de l'**Union européenne** (UE) s'inscrit dans le programme indicatif national pour la période 2002-2007, d'un montant de 202 millions d'euros. Ce programme comprend un programme d'appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté et la croissance (2003-2006) de 50 millions d'euros avec une composante amélioration de la gestion des finances publiques. Les domaines de concentration de l'UE portent sur les infrastructures, l'hydraulique, l'appui à la société civile, la promotion de la bonne gouvernance. Le volume annuel de l'aide publique de la **France** est d'environ 30 milliards FCFA, et reste marqué par l'importance de l'assistance technique couvrant divers secteurs dont le soutien aux réformes, le renforcement des capacités, la réduction de la pauvreté et la bonne gouvernance. La France soutient l'initiative locale par un appui au développement municipal et à la définition d'un schéma directeur du développement urbain. La sécurité publique constitue un autre pôle important de la coopération française, et son aide militaire finance une assistance technique de l'armée nationale tchadienne et de la gendarmerie nationale. Les domaines de concentration de l'aide de l'**Allemagne** sont le développement rural et la décentralisation. Des projets sont

exécutés à travers la GTZ dont les projets dans les deux régions Ouaddaï-Biltine et Mayo Kebbi appuient la décentralisation des structures administratives et l'aménagement régional. Son appui porte aussi sur la mise en place d'un fonds de financement décentralisé géré par les populations, pour financer des infrastructures s'intégrant dans un plan de développement local. La coopération du **Canada** vise le renforcement des institutions supérieures de contrôle des finances publiques et s'insère dans un projet pour l' Afrique francophone sub-saharienne..

4.2.7 Les différents partenaires au développement du Tchad apportent donc un fort soutien au programme du Gouvernement basé sur le DSRP adopté en juin 2003, en particulier à ses actions sur la gouvernance. L'efficacité de ces appuis à la gouvernance et de ceux des autres partenaires au développement pourrait être accrue par le renforcement de leur coordination.

Tableau de synthèse : Domaines d'intervention des partenaires au développement

Institutions partenaires	Domaines couverts –Programme gouvernement
FMI	Gestion des finances publiques
Banque mondiale	Accès à l'information de la population et des fonctionnaires Système judiciaire Gestion budgétaire Passation des marchés publics Fonction publique Déconcentration administrative Restructuration secteur public Secteur privé
PNUD	Système judiciaire Respect des droits de l'homme Société civile Sécurisation, droits civiques et politiques Elections Décentralisation
ACBF	Administration publique
Union Européenne	Gestion des finances publiques Société civile
France	Renforcement institutionnel Administration publique Système judiciaire Décentralisation Sécurité
Allemagne	Décentralisation
Canada	Gestion des finances publiques

4.3 Domaines potentiels d'intervention pour la Banque

4.3.1 La place de la gouvernance dans la stratégie de la Banque restera primordiale comme y appellent son document de Vision et son plan stratégique 2002-2007. Le DSP 2002-2004 accorde déjà une place centrale à la gouvernance et avait retenu une stratégie soutenant la croissance pour la réduction de la pauvreté, à travers l'appui aux réformes économiques, au développement agricole et rural, et au renforcement des capacités institutionnelles. A la lumière du présent PGP, il s'agit donc de déterminer les domaines d'intervention potentiels que la Banque pourra appuyer à travers ses différents instruments : Prêts à l'appui des réformes (PBL), Prêts à l'appui des réformes en matière de gouvernance (PBLG), Prêts à l'appui du budget de développement (DBSL), Projets d'appui institutionnel (PAI), Etudes économiques et sectorielles (ESW), Projets d'investissement. Ces domaines d'intervention potentiels de la Banque viseront à : améliorer l'environnement juridique et la participation de la société civile et des autres parties prenantes ; assurer la gestion efficace et transparente des

ressources publiques ; améliorer la croissance et la gestion macroéconomique ; et promouvoir le secteur privé.

A. Améliorer l'environnement juridique et la participation de la société civile et des autres parties prenantes

4.3.2 Dans ce cadre, les domaines potentiels d'intervention s'articuleront autour de : (i) la crédibilité institutionnelle et politique, (ii) la participation de la société civile et des autres parties prenantes (iii) la réforme judiciaire et la lutte contre la corruption (iv) la formation.

4.3.3 En vue de la *crédibilité institutionnelle et politique*, la Banque poursuivra le dialogue avec les autorités sur le renforcement des capacités de l'Assemblée nationale, de la Cour Suprême, du HCC du Conseil constitutionnel et de la Médiature, ce qui contribuerait à mieux équilibrer les pouvoirs. Pour plus de transparence politique et institutionnelle, elle pourrait appuyer, à travers un appui institutionnel, le renforcement du projet PAGE ou les mesures d'un PBLG, la diffusion des informations économiques et sociales (lois de finances, programmes de développement, lois et règlements, emprunts et dettes intérieure et extérieure, audits, statistiques économiques et sociales).

4.3.4 En vue d'accroître la *participation de la société civile et des autres parties prenantes*, la Banque pourrait appuyer le renforcement des capacités des organisations de la société civile (OSC), la promotion de l'équité en matière de genre et les efforts de décentralisation. Elle pourrait le faire à travers le dialogue, les mesures d'un PBLG, des projets d'appui institutionnels des secteurs ou des projets sectoriels faisant appel aux OSC. Elle pourrait appuyer particulièrement la mise en œuvre du Code la Famille et de la Femme, la prise en compte de la dimension genre dans les programmes et projets de la Banque, la création d'un organisme de dialogue et de concertation pour institutionnaliser le partenariat entre le Gouvernement et les OSC. Quant aux efforts de décentralisation et déconcentration qui favorisent la mobilisation des différentes régions pour le développement, apparaissent nécessaires l'appui par les PTF aux actions du gouvernement pour le renforcement des capacités des services et collectivités qui en sont chargés, l'élaboration d'un schéma directeur de la décentralisation et une étude sur le code foncier.

4.3.5 En vue de la *Réforme du système judiciaire*, la Banque pourrait appuyer, dans le cadre du dialogue, d'un PBLG ou de PAI, l'élaboration et la mise en œuvre d'une part de la stratégie de réforme du système juridique et judiciaire voulue par les Etats généraux de la Justice, d'autre part des textes d'application de la loi anti-corruption et des dispositions contre le blanchiment d'argent. En vue de l'amélioration du fonctionnement du cadre fiscal et juridique des affaires, la Banque pourrait, de la même façon, encourager la vulgarisation et la mise en application des textes OHADA, ainsi que la formation en fiscalité et en droit des affaires des acteurs concernés du secteur de la justice et des entreprises. Les succès de cette réforme faciliteront *la lutte anti-corruption*.

4.3.6 Outre les activités de formation professionnelles déjà évoquées, dans l'optique de la gouvernance, la Banque pourrait continuer à appuyer le secteur de l'éducation, vu son impact profond non seulement sur les capacités techniques des ressources humaines mais aussi sur la formation civique des futurs citoyens ou des adultes qui peuvent y acquérir des connaissances, des visions et des attitudes en adéquation avec les impératifs de la bonne gouvernance.

B. Assurer la gestion efficace et transparente des ressources publiques

4.3.7 Dans le cadre de l'appui de la Banque à la gestion efficace et transparente des ressources publiques, ses domaines potentiels d'intervention couvrent les réformes du budget, de la fonction publique et des marchés publics.

4.3.8 *Pour appuyer la réforme budgétaire et les efforts de meilleure gestion des finances publiques* conduits par le Gouvernement, la Banque encouragera la volonté des autorités de promouvoir l'obligation de rendre compte et la transparence. A cet effet, elle pourrait appuyer les efforts de conformité de l'allocation intersectorielle des ressources avec les priorités du DSRP, de mise en place des budgets-programmes, d'évaluation périodique de l'efficacité des dépenses dans l'atteinte des objectifs de la DSRP. Ces actions pourraient s'effectuer dans le cadre du dialogue, d'un PBLG, d'un PAI et de la mise en œuvre adéquate du projet PAGE. En liaison avec la Banque mondiale, le FMI et les autres PTF, elle pourrait appuyer aussi les actions de rationalisation et d'informatisation du circuit de la dépense, d'amélioration de l'audit et du contrôle, ainsi que le renforcement des capacités des personnels chargés du budget et de la mobilisation des ressources. Pour plus de transparence, la Banque pourrait appuyer à travers un PBLG: la mise en œuvre de la loi sur les revenus pétroliers et le renforcement des capacités et l'indépendance du CSSRP ; la réintégration des ressources extérieures au circuit de la dépense et le meilleur suivi des projets qu'elles financent ; l'élaboration annuelle de la loi de règlement ; une plus grande concertation avec les ministères sectoriels dans la préparation du budget ; la publication régulière des rapports de l'Inspection générale des finances et de la Chambre des comptes.

4.3.9 Dans le cadre de la mise en œuvre par l'Etat de la *réforme des marchés publics*, la Banque pourrait appuyer les efforts d'efficacité et de transparence à travers le soutien à la mise en œuvre rapide du nouveau code des marchés publics, le renforcement des capacités des organes impliqués dans le système des marchés publics (COJO, OCMP, Chambre des Comptes, etc.), l'élaboration de documents-types d'appel d'offre et autres documents types normalisés, l'élaboration de manuels de procédures détaillés, l'élaboration des règles d'évaluation des offres et des acteurs, des audits a posteriori annuels par des cabinets d'audit indépendants. Ces appuis pourraient être apportés dans le cadre de missions des services spécialisés de la Banque, ou travers des activités de projets d'appui institutionnels.

4.3.10 Dans le cadre de la mise en œuvre de la *réforme de la fonction publique* menée par les autorités, la Banque pourrait appuyer la création de meilleures conditions à l'obligation de rendre compte et à la transparence, à travers une répartition adéquate des attributions et missions entre les ministères et autres services de l'Etat ainsi que l'introduction dans la fonction publique des principes de recrutement sur concours et de promotion et rémunération basées sur le mérite. Elle pourrait aussi soutenir la mise en œuvre des statuts particuliers de la fonction publique, le recensement des fonctionnaires, la poursuite de l'audit des ministères prioritaires et un programme de renforcement des capacités institutionnelles et humaines des ministères prioritaires. Ces appuis pourraient être apportés dans le cadre d'un PBLG ou de missions des services spécialisés de la Banque et d'activités de PAI.

C. Amélioration de la croissance et de la gestion macroéconomique en faveur des pauvres

4.3.11 Dans le cadre de son appui, la Banque accordera une attention particulière à l'amélioration de la croissance et de la gestion macroéconomique. A travers les mesures d'un PBLG, en coordination avec les autres partenaires et financiers, elle pourrait appuyer la mise en œuvre des réformes institutionnelles et structurelles soutenues par la FRPC. Elle appuierait tout particulièrement les actions visant le relèvement durable du taux de croissance du PIB réel en faveur des pauvres, en particulier celles portant sur l'exploitation rationnelle à long terme des ressources pétrolières, le développement agricole, l'accroissement de l'investissement public dans les secteurs prioritaires, le développement du secteur non pétrolier, la restructuration du secteur public.

4.3.12 Etant donné les impacts attendus de la restructuration du secteur coton dans le cadre du désengagement de l'Etat de la production et de la commercialisation du coton, la Banque pourrait appuyer le lancement d'une étude sur le renforcement des capacités des petits producteurs de coton, producteurs qui auront besoin d'un soutien particulier pour tirer profit de la nouvelle organisation du secteur. Dans le cadre du développement du secteur hors pétrole, elle pourrait appuyer une étude sur la diversification de l'économie. La Banque continuera aussi son appui d'une part aux efforts d'amélioration de la prévision, de la planification, de la programmation des investissements et de la gestion de la dette d'autre part à la mise en place du système de suivi régulier du DSRP par le Gouvernement, à travers les mesures d'un PBLG et la consolidation du projet PAGE .

D. Promotion du secteur privé

4.3.13 Dans le cadre d'un PBLG, la Banque pourrait appuyer les actions d'allègement des contraintes auxquelles le secteur privé est soumis, à travers des études ou projets sur le développement des infrastructures de base et la réduction des coûts de leurs produits et services. La mise en place d'un guichet unique pour les formalités des entreprises et le renforcement des capacités de la Chambre de commerce, d'industrie, d'agriculture et des mines (CCIAMA) contribueraient aussi à promouvoir le secteur privé. Pour les besoins de la *transparence*, elle encouragera le Gouvernement à prendre des mesures visant une meilleure application des règles de concurrence et d'équité vis-à-vis du secteur privé en matière de marchés publics et la création de bases de données sur le secteur privé. A travers des lignes de crédit, la Banque pourrait appuyer le développement de petites et moyennes entreprises ainsi que la création de centres d'appui et de gestion agréés pour les soutenir. La Banque appuiera les efforts du gouvernement pour la formation des ressources humaines dans le secteur privé, et pourrait envisager le lancement d'une étude sur l'évaluation des besoins de formation du secteur privé.

4.4 Domaines potentiels d'intervention du PNUD

4.4.1 La décentralisation et déconcentration constituent un des domaines prioritaires du Gouvernement. Même si les unités administratives ont été créées, il n'en demeure pas moins vrai que la réussite d'une politique de décentralisation et déconcentration effective nécessite au préalable une bonne programmation des actions à mener. C'est pour cette raison que Le PNUD appuiera le Gouvernement pour l'élaboration du schéma directeur de la décentralisation. Le PNUD contribuera également à l'étude des potentialités des différentes

entités et au renforcement des capacités des services chargés du pilotage de la décentralisation.

Décentralisation et déconcentration

4.4.2 La décentralisation et déconcentration constituent un des domaines prioritaires du Gouvernement. Même si les unités administratives ont été créées, il n'en demeure pas moins vrai que la réussite d'une politique de décentralisation et déconcentration effective nécessite au préalable une bonne programmation des actions à mener. C'est pour cette raison que Le PNUD appuiera le Gouvernement pour l'élaboration du schéma directeur de la décentralisation. Le PNUD contribuera également à l'étude des potentialités des différentes entités et au renforcement des capacités des services chargés du pilotage de la décentralisation.

Obligation de rendre compte et transparence

4.4.3 A l'ère pétrolière, l'amélioration de la gouvernance économique au Tchad devient une préoccupation majeure. Une meilleure sensibilisation des partenaires sociaux permettra d'atteindre cet objectif. La stratégie consistera ici à améliorer l'accès à l'information en vue de promouvoir la lutte contre l'impunité et la corruption. Plus spécifiquement, il s'agira pour le PNUD de contribuer :

- *Au renforcement des capacités de la société civile en matière de gouvernance économique et des droits de l'homme.* En association avec l'Union Européenne, le PNUD poursuivra ses actions en vue d'aider à l'organisation des intervenants de la société civile. Des séminaires de formation seront organisés aux membres de la société civile en vue du renforcement de leurs capacités en matière de gouvernance économique. Il s'agira enfin de favoriser l'accès aux NTIC aux membres de la société civile pour améliorer la qualité de la participation de la société civile.
- *A la réalisation des audits de gestion du budget et des marchés publics par la Chambre de Compte pour.* Les rapports d'audit de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême sont d'une bonne qualité. La poursuite de cette activité et la large diffusion des rapports contribueront à la promotion de la transparence dans la gestion de la chose publique et à l'obligation de rendre compte. L'appui du PNUD consistera à doter la Chambre des équipements et matériel nécessaire et à lui permettre de s'adjoindre les services d'experts additionnels pour la réalisation de cette mission.
- *A l'édition et la publication du Bulletin des Marchés Publics de la Direction Générale des Marchés Publics.* Par cette action, le PNUD entend favoriser une plus grande transparence dans le système de passation des marchés publics, une meilleure mise à compétition et une meilleure utilisation des ressources publiques. L'intervention du PNUD consistera à renforcer les capacités matérielles et humaines de la Direction Générale des Marchés Publics en vue de constituer un centre de documentation sur les marchés publics et d'éditer et diffuser largement le Bulletin des Marchés Publics.
- *A la mise en œuvre des décisions des Etats Généraux de la Justice.* Le système judiciaire et juridique est un des maillons faibles de la gouvernance qu Tchad. C'est pour cette raison que le Gouvernement accorde une place importante à la réforme du système judiciaire et c'est pour accompagner le Gouvernement dans cette action que le

PNUD a apporté une assistance pour l'organisation des Etats Généraux de la Justice. Le PNUD apportera une assistance pour le renforcement des capacités. Le PNUD entend également apporter son concours pour l'élaboration des textes d'application de la loi n°004/PR/2000 du 16 février 2000 portant répression des détournements de biens publics, de la corruption, de la concussion, des trafics d'influence et des infractions assimilées.

Promotion du secteur privé

Formulation d'une politique de promotion du secteur privé. Pour que le secteur privé puisse jouer le rôle moteur dans le développement, il est important qu'il y ait une politique pour promouvoir ce secteur. En plus d'aider à l'élaboration d'une telle politique, le PNUD participera au renforcement des capacités de la Chambre de Commerce, d'Industrie, d'Agriculture, des Mines et de l'Artisanat.

V CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 Conclusions

5.1.1 Au cours des dernières années, le Gouvernement du Tchad a mené une politique de promotion active de la bonne gouvernance, comme le démontrent l'adoption de la SNRP, de la SNBG et des différentes réformes de l'administration publique et de la gestion économique. Les résultats enregistrés sont encourageants mais encore insuffisants tant aux niveaux de l'obligation de rendre compte, de la transparence, de la participation, des réformes juridiques et de la lutte contre la corruption. Les lacunes observées sont dues à des contraintes objectives ayant des origines multiples : historiques, politiques, géographiques, économiques et sociales. Le Tchad, malgré ses nouvelles ressources pétrolières, ne dispose pas de capacités humaines, techniques et financières suffisantes pour une bonne gestion des affaires publiques. Il doit par conséquent bénéficier de l'appui de ses partenaires au développement. Cette assistance doit couvrir tous les domaines de la gouvernance, d'abord les domaines prioritaires qui ont été identifiés. La Banque doit y contribuer en coordination avec les autres partenaires au développement.

5.1.2 Une question essentielle demeure l'existence et la mise en œuvre d'une volonté politique de réforme et de bonne gouvernance, car le rôle du pouvoir politique est déterminant pour la construction et la consolidation d'un Etat de droit. Il en résulte que, pour le bien-être de la population, finalité de tout développement humain durable, l'obligation de rendre compte des acteurs de la vie publique et la bonne gouvernance constituent des facteurs principaux.

5.2 Recommandations

Il est recommandé que le Groupe de la Banque continue à apporter son appui au Gouvernement pour lui permettre de mettre en œuvre sa stratégie en matière de bonne gouvernance. Dans cette optique, le présent profil de gouvernance constitue un instrument privilégié de dialogue fécond pouvant déboucher sur l'adoption par le Gouvernement d'un plan d'actions prioritaires. Sur la base des conclusions du présent rapport, il est recommandé :

Pour le Gouvernement :

- (i) Préciser la stratégie nationale de bonne gouvernance résultant du DSRP, en y incluant les actions et initiatives en cours en matière de gouvernance (CFAA, PGP, CPAR, audit des ministères, etc..) ;
- (ii) Etablir des priorités dans les actions dans le cadre d'un plan national d'action pour les réformes et la bonne gouvernance, et prendre les dispositions nécessaires pour son appropriation adéquate ;
- (iii) Assurer le leadership dans l'application effective des réformes et leur affecter les ressources humaines et financières conséquentes pour leur mise en œuvre ;
- (iv) Mettre en place des mécanismes de suivi efficaces de la stratégie et du plan d'action (cadre institutionnel, critères de performance, matrices des actions).

Pour la Banque

- (i) S'appuyer sur les recommandations d'actions prioritaires du présent Profil de gouvernance pour concevoir un programme d'appui aux réformes et à la gouvernance (PARG) et élaborer le prochain DSP;
- (ii) Renforcer la coopération avec le PNUD et les autres partenaires au développement dans les domaines de la bonne gouvernance, en particulier en vue de créer une synergie dans la mise en œuvre des différentes initiatives (PGP, CFAA, CPAR) ;
- (iii) Organiser à N'Djaména, en concertation avec le PNUD, une mission de dialogue sur le PGP en vue de l'adoption par le Gouvernement d'un plan d'action qui en résultera.

PROFIL DE GOUVERNANCE DU TCHAD

CADRE JURIDIQUE RELATIF À LA BONNE GOUVERNANCE

ACCORDS

- Accords de Bangui II (RCA) conclus en 1994 entre le Gouvernement de transition et le comité de sursaut national pour la paix et la démocratie (CSPND)
- Accords de Sebba-Benghazi (Libye) conclus en 1976 entre le CSM et le Frolinat sous le parrainage du Soudan, Niger et Libye
- Accords d'El-Gineina (Soudan) de 1977 entre le CSM et les FAN de Hissein HABRE
- Accords de Kano et de Lagos (Nigeria) conclus en 1979 entre le CSM et 11 tendances politico-militaires dont 9 sont issues du FROLINAT : envoi de la première force africaine avec la caution de l'OUA
- Accords du 12 octobre 1998 à Lagos entre le Gouvernement et diverses branches se réclamant du Mouvement pour la Démocratie et le Développement (MDD)

CONSTITUTION

- Constitution du 31 mars 1996

LOIS

Corruption

- Loi n° 004/PR/ 2000 16/02/2000 portant répression des détournements de biens publics, de la corruption, de la concussion, des trafics d'influence et des infractions assimilées

Réformes juridiques et judiciaires

- Loi No 30/PR/94 du 31 avril 1994 relative à la police judiciaire
- Conseil supérieur de la magistrature mis en place par la loi organique n°005 du 07 juillet 1998
- Ordonnance n°33/PG- INT. du 14 août 1962 portant Code de Nationalité
- Ordonnance No 8/PR/01 portant statut de la magistrature
- Loi n° 014 PR du 17 août 1998 définissant la politique de l'environnement
- Loi n°038/PR/96 du 11 décembre 1996 portant code de travail
- Loi No 21/PR/95 portant statut particulier du personnel des greffes
- Loi organique n°006/PR/98 du 1^{er} juin 1998, portant organisation et fonctionnement de la Cour Suprême
- Loi n° 031/PR/94 du 9 septembre 1994 portant création de La Commission Nationale des Droits de l'Homme
- Ordonnance n°03/INT/ADG du 02 juin 1961 régissant l'Etat Civil
- Ordonnance n°10/INT/61 du 04 septembre 1961 relatif à l'Etat-civil

Obligation de rendre de compte

- Décret n° 194 du 25 mai 1999 portant modifications de l'ordonnance n°4 du 13/02/1960 et de l'ordonnance n°5 du 6/05/1970 portant organisation administrative générale de la République du Tchad
- Loi n° 017/PR/2001 portant statut général de la fonction publique
- Loi n° 021/PR/2000 portant code électoral, dont les dispositions concernent les règles générales applicables aux élections présidentielles
- Ordonnance n°23 du 22 septembre 1975 portant statut de la Commune de N'Djaména

Institutionnel

- Loi organique n°19/PR/1998, précisant en son article 31 que le Conseil Constitutionnel exerce sa compétence en matière électorale dans les conditions définies par le Code électoral
- Loi organique n°005 du 10 mars 2000 mettant en place la Haute Cour de Justice
- Loi n°015/PR/2000 du 18 août 2002 créant la Commission Electorale Nationale indépendante (CENI) avec pour mission l'administration du processus électoral.

Parties prenantes

- Loi n° 04 du 31 octobre 1959 portant réglementation du nomadisme
- Loi n°003/PR/2000 du 16 février 2000 portant régime électoral des CTD
- Ordonnance n°001/PR/2003 du 08 septembre 2003 portant création des CTD
- Loi organique n°002/PR/2000 du 16 février 2000 portant statut des Collectivités Territoriales Décentralisées qui, en ses articles 34 et 35, définit le statut des Communes, détermine les conditions de leur existence et réaffirme la qualité d'officier d'état civil du Maire (article 65)
- Loi organique n° 07/PR/2002 du 5 juin 2002 portant statut des Communautés rurales, qui subordonne l'organisation des centres d'état civil dans lesdites Communautés à l'avis de leur Conseil Rural (article 21, alinéa 2)

Transparence

- Loi n°12/PR/94 du 09/04/94 portant création du Haut Conseil de la Communication
- Loi n°029/PR/94 sur 24/07/94 relative au régime de presse
- Loi n°43/PR/94 relative à la communication audio-visuelle
- Loi no 44/PR/p4 du 14 décembre 1994 portant charte des parties politiques

DÉCRETS

Réformes juridiques et judiciaires

- Décret n° 240/PR/PM/97 du 12/08/1997 portant création de la fonction de Médiateur rattachée au Premier Ministre

- Décret n°211/PG.- INT du 06 novembre 1963 portant application du Code de la Nationalité, qui *précise les formalités devant être observées dans l'instruction des déclarations de nationalité, des demandes de naturalisation ou de réintégration dans la nationalité tchadienne*
- Décret n°315/PR/MSPI/02 du 12 juillet 2002 portant réglementation de la Carte Nationale d'Identité
- Décret n°368/PR/MAEC/97 du 27 août 1997, *déterminant la liste des bénéficiaires des passeports diplomatiques et de service*
- Décret n°395/PR/MAEC/MISD/97 du 9 septembre 1997 portant *réglementation du passeport national tchadien*

Obligation de rendre compte

- Décret 481/PR/MAT/2002 du 19 novembre 2002 portant création d'une commission nationale chargée d'organiser les élections locales
- Décret n°118/PR/94 du 5 mai 1994 portant Création du Comité de réconciliation nationale
- Décret n°141/PR/MEF/2003 portant organigramme du Ministère de l'Economie et des Finances.
- Décret n°154/PR/MISD/2001 du 15/03/2001 portant attribution des chefs des Unités Administratives Décentralisées (UAD)
- Décret n°449/PR/MISD/2000 fixant les attributions du Secrétaire Général de Région et de Département
- Décret n°194/PR/MISD/99 du 28/05/1999 complétant les dispositions de l'ordonnance n°5 du 6/05/1970 portant modification de l'organisation administrative
- Décret n° 384/PR/%AT du 14 septembre 2002 portant organigramme du Ministère de l'Administration territoriale
- Décret n°450/PR/MISD/2000 du 20 octobre 2000 définit les modalités d'organisation du recensement électoral et crée la Commission Nationale de Recensement Electoral (CNRE)
- Décret n° 414/PR/MAT du 17 octobre 2002 portant réorganisation et création des départements
- Décret n° 419/PR/MAT du 17 octobre 2002 portant création des régions
-
- Décret 240 du 1^{er} juillet 2003 a confié au CCSRP quatre missions : une mission de surveillance dans la préparation du budget annuel de l'État, et trois missions de contrôle portant sur (i) l'exécution des dépenses budgétaires financées sur les ressources pétrolières, (ii) les comptes bancaires recevant les recettes pétrolières et (iii) le versement de ces recettes
- Décret n°102 du 12 novembre 1970 portant statut des chefferies traditionnelles : l'article 2, considère les Chefs traditionnels (Sultans, Chefs de Canton, Chefs de groupement de villages, Chefs de Village) comme auxiliaires de l'administration
- Décret n°285 du 17 juillet 2000 confiant au Ministère du Plan du Développement et de la Coopération la responsabilité de la promotion du secteur privé

- *Décret n° 154/PR/MAT du 15 novembre 2001 et n° 449 du 29 septembre 2002 portant administration des chefs des unités administratives décentralisées.*

Parties prenantes

- Décret n° 418 du 3 octobre 2003 portant création du Haut Comité de Décentralisation.
- Décret N° 580/PR/MASF/2000 du 05/12/2000 portant création de la direction technique ayant en charge les handicapés
- Décret N°136/PR/MCFAS/94 du 16/06/94 portant institutionnalisation de la journée nationale des personnes handicapées

Transparence

- Décret n° 495/PR/PM/2002 du 9 décembre 2002 dispose que tous les marchés publics sont approuvés par le Président de la République
- Décret n°859/PR/SGG du 17 novembre 1990 portant code des Marchés Publics dans la République du Tchad modifié en ses articles 30 et 37 par le Décret n°502/PR/PM/2002 du 13 décembre 2002
- Décret n°860/PR/SGG/90 du 17 novembre 1990 portant définition des seuils de passation et de délégation de compétence d'approbation des marchés publics
- Décret n°860/PR/SGG/90 du 17 novembre 1990 portant définition des seuils de passation et de délégation de compétence d'approbation des marchés publics
- Décret n°861/PR/SGG/90 du 17 novembre 1990 portant attributions, composition et modalités de fonctionnement de la commission d'appel à la concurrence
- Décret n°862/PR/SGG/90 du 17 novembre 1990 portant attributions, composition et modalités de fonctionnement de la commission consultative des marchés
- Décret n°863/PR/SGG/90 du 17 novembre 1990 portant attributions, composition et modalités de fonctionnement du comité consultatif de règlement amiable des différends ou litiges relatifs aux marchés publics
- Décret n°503/PR/PM/SGG du 5 décembre 2003, portant sur la mise en place du nouveau code des marchés publics

Textes de base régissant la société civile⁷

NATURE DE L'ASSOCIATION	TEXTES DE RECONNAISSANCE	VALEUR SOURCE
1 - Associations apolitiques	- Ordonnance n°27/INT/SUR du 28 juillet 1962 portant réglementation des associations - Décret n°165/INT/SUR du 25 août 1962 portant modalités d'application de l'ordonnance n°27/INT/SUR du 29 juillet 1962 réglementant les associations	Réglementaire
2 - Organisations non gouvernementales	- Ordonnance n°27/INT/SUR du 28 juillet 1962 portant réglementation des associations - Décret n°165/INT/SUR du 25 août 1962 portant modalités d'application de l'ordonnance n°27/INT/SUR - Décret n°41/MPPC/89 portant institution d'un protocole d'accord standard (P.A.S) d'établissement des ONG - Agrément du SPONG	Réglementaire
3 – Associations à vocation économique	- Ordonnance n°025/PR/92 du 07 décembre 1992 portant statut général des groupements, des groupements à vocation coopérative et coopératives en République du Tchad - Décret n°066/PR/MET/94 du 1^{er} août 1994 portant application de l'ordonnance n°25/PR/92 et fixant les principes généraux régissant les groupements à vocation coopérative et les coopératives	Réglementaire
4 – Les syndicats	- Loi n°38 du 11 décembre 1996 portant code du travail - Convention n°87 de l'OIT sur la liberté syndicale	Législative et conventionnelle
5 – La presse	- Loi n°029/PR/94 du 24 août 1994 relative au régime de la presse - Loi n°43/PR/94 relative à la communication audiovisuelle - Charte du journalisme tchadien - Code d'éthique et de déontologie des médias	Législative

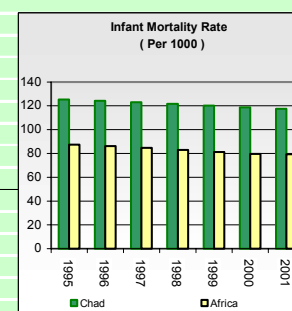
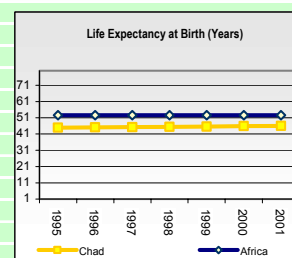
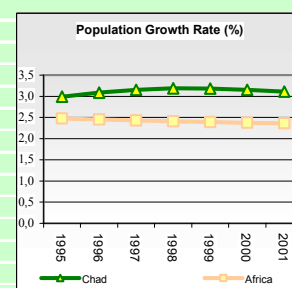
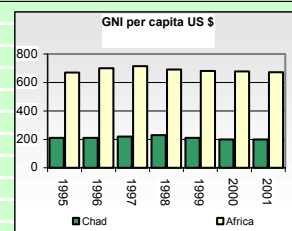
⁷ Concernant l'interprétation du tableau, il importe de signaler que Les associations reconnues par le Ministère de l'intérieur sont de deux ordres à savoir les associations et les ONG nationales. Régies par des textes inappropriés, en raison de leur ancienneté (quelques textes datent de plus de quarante ans, dont l'ordonnance n°27/INT-SUR du 28 juillet 1962 et de son décret d'application n°165 du 25 juillet 1962), les associations et ONG sont pour des questions de sûreté de l'Etat soumises à des formalités assez précises quant à leur reconnaissance ou dissolution. En outre, l'Etat surveille et contrôle l'action des associations et des ONG. Les lenteurs pour leur reconnaissance sont fréquentes bien qu'un délai de trois mois soit prescrit à cet effet. Toutefois, elles jouissent d'une personnalité juridique qui les protège en cas de conflit. Elles bénéficient également de certains avantages qui leur sont reconnus notamment les subventions publiques pour les associations d'utilité publique, les crédits bancaires, les exonérations fiscales et douanières, les dons, etc. Il faut signaler que les ONG étrangères signent simplement un protocole d'accord avec le Gouvernement et ne sont donc pas régies par l'ordonnance n°27/INT-SUR du 28 juillet 1962.

Par contre, la législation des Coopératives et Groupements à Vocation Coopérative (GVC) a fort évolué sans doute en raison de l'implication du Bureau International du Travail (BIT)¹. Les nouveaux textes accordent quelques avantages tels que la personnalité juridique et l'exonération d'impôt. Ils disposent également que la dissolution des coopératives ne peut être effectuée par l'Etat que si elle est clairement motivée. Toutefois, ces textes comportent quelques inconvénients majeurs dont l'agrément obligatoire des pouvoirs publics lors de la création des GVC, la tenue d'une comptabilité complexe, etc. A titre d'exemple, il convient de citer que l'ordonnance 27/INT-SUR du 28 juillet 1962 devrait être révisée pour intégrer les exigences de l'OHADA et pour être plus en phase avec la constitution de la République, le code civil et le code du travail. Cette révision devrait assouplir les conditions de reconnaissances et clarifier les dispositions sujettes à l'interprétation. Par exemple, les associations de fait reconnues par l'ordonnance citée ci-haut. Au niveau des textes régissant les GVC, il y a plusieurs insuffisances notamment l'absence de séparation nette entre Groupements, Groupements à vocation Coopérative et les Coopératives, dans quels délais et selon quels critères s'opère le passage de Groupements à Vocation Coopérative à la forme juridique « Coopération » Autres insuffisances actuelles des textes, la multiplicité des tutelles rendant inefficace le soutien aux organisations de la société civile et l'inexistence des textes réglementant les Unions ou les fédérations d'associations et de GVC.

INDICATEURS SOCIO-ECONOMIQUES COMPARES

CHAD: COMPARATIVE SOCIO-ECONOMIC INDICATORS

	Year	Chad	Africa	Developing Countries	Developed Countries
Basic Indicators					
Area ('000 Km²)		1 284	30 061	80 976	54 658
Total Population (millions)	2001	8,1	811,6	4 940,3	1 193,9
Urban Population (% of Total)	2001	23,4	38,0	40,4	76,0
Population Density (per Km²)	2001	6,3	27,0	61,0	21,9
GNI per Capita (US \$)	2001	200	671	1 250	25 890
Labor Force Participation - Total (%)	2001	45,8	43,3	...	...
Labor Force Participation - Female (%)	2001	40,7	35,1	...	...
Gender -Related Development Index Value	1999	0,346	0,476	0,634	0,916
Human Develop. Index (Rank among 174 countries)	2000	166	n.a.	n.a.	n.a.
Popul. Living Below \$ 1 a Day (% of Population)	1995	...	45,0	32,2	...
Demographic Indicators					
Population Growth Rate - Total (%)	2001	3,1	2,4	1,5	0,2
Population Growth Rate - Urban (%)	2001	4,6	4,1	2,9	0,5
Population < 15 years (%)	2001	46,6	42,4	32,4	18,0
Population >= 65 years (%)	2001	3,1	3,3	5,1	14,3
Dependency Ratio (%)	2001	98,4	85,5	61,1	48,3
Sex Ratio (per 100 female)	2001	97,0	99,4	103,3	94,7
Female Population 15-49 years (% of total population)	2001	22,2	23,6	26,9	25,4
Life Expectancy at Birth - Total (years)	2001	46,1	52,5	64,5	75,7
Life Expectancy at Birth - Female (years)	2001	47,3	53,5	66,3	79,3
Crude Birth Rate (per 1,000)	2001	48,5	37,3	23,4	10,9
Crude Death Rate (per 1,000)	2001	18,8	14,0	8,4	10,3
Infant Mortality Rate (per 1,000)	2001	117,4	79,6	57,6	8,9
Child Mortality Rate (per 1,000)	2001	201,1	116,3	79,8	10,2
Maternal Mortality Rate (per 100,000)	1998	830	641	491	13
Total Fertility Rate (per woman)	2001	6,7	5,1	2,8	1,6
Women Using Contraception (%)	1997	3,9	...	56,0	70,0
Health & Nutrition Indicators					
Physicians (per 100,000 people)	1994	2,2	36,7	78,0	287,0
Nurses (per 100,000 people)	1994	14,7	105,8	98,0	782,0
Births attended by Trained Health Personnel (%)	1997	37,9	38,0	58,0	99,0
Access to Safe Water (% of Population)	2000	27,0	60,4	72,0	100,0
Access to Health Services (% of Population)	1999	30,0	61,7	80,0	100,0
Access to Sanitation (% of Population)	2000	29,0	60,5	44,0	100,0
Percent. of Adults (aged 15-49) Living with HIV/AIDS	2001	3,6	5,7	...	...
Incidence of Tuberculosis (per 100,000)	1999	61,6	105,4	157,0	24,0
Child Immunization Against Tuberculosis (%)	2000	50,0	63,5	82,0	93,0
Child Immunization Against Measles (%)	1996	42,0	58,2	79,0	90,0
Underweight Children (% of children under 5 years)	1997	38,8	25,9	31,0	...
Daily Calorie Supply per Capita	2000	2 046	2 408	2 663	3 380
Public Expenditure on Health (as % of GDP)	1998	2,3	3,3	1,8	6,3
Education Indicators					
Gross Enrolment Ratio (%)					
Primary School - Total	1998	67,5	80,7	100,7	102,3
Primary School - Female	1998	50,0	73,4	94,5	101,9
Secondary School - Total	1997	10,0	29,3	50,9	99,5
Secondary School - Female	1996	4,1	25,7	45,8	100,8
Primary School Female Teaching Staff (% of Total)	1998	9,3	40,9	51,0	82,0
Adult Illiteracy Rate - Total (%)	2001	55,8	37,7	26,6	1,2
Adult Illiteracy Rate - Male (%)	2001	47,0	29,7	19,0	0,8
Adult Illiteracy Rate - Female (%)	2001	64,2	46,8	34,2	1,6
Percentage of GDP Spent on Education	1998	1,8	3,5	3,9	5,9
Environmental Indicators					
Land Use (Arable Land as % of Total Land Area)	1999	2,8	6,0	9,9	11,6
Annual Rate of Deforestation (%)	1995	0,8	0,7	0,4	-0,2
Annual Rate of Reforestation (%)	1990	6,0	4,0	...	...
Per Capita CO2 Emissions (metric tons)	1997	...	1,1	2,1	12,5



Source : Compiled by the Statistics Division from ADB databases; UNAIDS; World Bank Live Database and United Nations Population Division.

Notes: n.a. Not Applicable ; ... Data Not Available.

PROFIL DE GOUVERNANCE DU TCHAD
CRITÈRES DE CONVERGENCES CEMAC 2000-2003

Tableau 9.: Evolution des critères de convergence 2000-2003

	2000	2001	2002	2003
				Prévision
Taux d'inflation¹	(en %; critère : < 3%)			
CEMAC	1,2	4,3	3,0	2,2
Cameroun	1,2	4,5	2,8	1,5
Centrafrique	3,1	3,8	4,1	3,4
Congo	-0,3	0,4	3,8	2,0
Gabon	0,5	2,1	0,2	1,5
Guinée Equatoriale	4,6	8,8	7,6	6,0
Tchad	3,8	12,4	5,2	2,8
Nombre de pays ayant respecté	3	2	3	4
Solde budgétaire de base²	(en % du PIB; critère : = 0)			
CEMAC	5,3	3,1	1,8	5,0
Cameroun	4,3	2,4	2,0	2,4
Centrafrique	-0,8	-0,8	-0,5	-0,3
Congo	2,0	0,6	-6,3	1,7
Gabon	12,4	4,3	4,6	8,6
Guinée Equatoriale	6,9	14,6	12,3	23,2
Tchad	-3,1	-2,5	-4,1	-2,0
Nombre de pays ayant respecté	4	4	3	4
Taux d'endettement public³	(en % du PIB; critère : = 70%)			
CEMAC	79,1	74,8	81,8	64,5
Cameroun	66,4	63,4	65,9	45,4
Centrafrique	93,8	92,7	89,0	89,3
Congo	182,1	197,5	219,6	219,7
Gabon	56,6	59,9	69,1	48,3
Guinée Equatoriale	21,7	13,5	11,3	6,3
Tchad	61,9	60,0	53,6	49,3
Nombre de pays ayant respecté	4	4	4	4
Arriérés (int. Et ext.) gestion courante en milliards	(critère : retard de paiement < 120 jours)			
CEMAC	nd	nd	474,9	267,1
Cameroun	nd	nd	0,0	0
Centrafrique	nd	nd	26,4	9,1
Congo	nd	nd	217,0	258,0
Gabon	nd	nd	221,4	0
Guinée Equatoriale	nd	nd	4,5	0
Tchad	nd	nd	5,7	0
Nombre de pays ayant respecté			1	

Source : BEAC et Administrations nationales

1. mesuré par l'indice des prix à la consommation

2. recettes totales (hors dons) - dépenses totales + investissements financés sur ressources extérieures

3. dette publique extérieure et intérieure pour l'année 2002 (au Cameroun et au Gabon uniquement) et dette extérieure pour les autres Etats.

Trajectoire politique du Tchad

1960	Indépendance du Tchad, avec pour Président de la République François TOMBALBAYE qui dissout les partis de l'opposition (1962) ;
Sept. 1963	Répressions violentes contre une manifestation des militants de l'opposition. Le conflit politique se transforme en conflit armé ;
13 Avril 1975	Coup d'Etat militaire du Général Félix MALLOUM qui crée le Conseil de Salut Militaire (CSM) ;
1976	Accords de Sebba-Benghazi (Libye) conclus entre le CSM et le Frolinat sous le parrainage du Soudan, Niger et Libye ;
1977	Accords d'El-Gineina (Soudan) entre le CSM et les FAN de Hissein HABRE ;
Août 1978	Charte Fondamentale signée à N'Djamena ; Hissein HABRE devient Premier Ministre de Félix MALLOUM ;
12 Fév. 1979	Rupture entre Hissein HABRE et Félix MALLOUM, début de la guerre civile ;
1979	Accords de Kano et de Lagos (Nigeria) conclus entre le CSM et 11 tendances politico-militaires dont 9 sont issues du FROLINAT : envoi de la première force africaine avec la caution de l'OUA ;
11 Nov. 1979	Mise en place du Gouvernement d'Union Nationale de Transition de Goukouni WEDDEYE (GUNT) ;
20 Mars 1980	Déclenchement de la 2 ^{ème} guerre opposant le GUNT à H. HABRE (défaite de H.HABRE le 15/12/80) ;
7 Juin 1982	Retour de H. HABRE, entrée de ses troupes à N'Djamena ;
1^{er} Déc 1990	Chute du régime HABRE par le Mouvement patriotique du Salut (MPS), constitué de troupes dissidentes des Forces armées tchadiennes ;
1990-1993	Période de transition militaire avec M. Idriss DEBY Chef de l'Etat ;
15 Jan. 7 Av. 93	Conférence Nationale Souveraine (CNS), élaboration d'une charte de la transition ;
1994	Accords de Bangui II (RCA) conclus entre le Gouvernement de transition et le Comité de sursaut national pour la paix et la démocratie (CSPND) ;
5 Mai 1994	Création du Comité de réconciliation nationale (décret n° 118/PR/94) ;
1^{er} Juil. 1994	Signature du pacte social entre les partenaires sociaux et le Gouvernement ;
31 Mars 1996	Adoption par référendum de la Constitution de la République du Tchad : Mise en œuvre du processus de démocratisation ;
1996 / 97	Premières élections présidentielle et législatives ;
12 Oct 1998	Accords à Lagos entre le Gouvernement et diverses branches se réclamant du Mouvement pour la Démocratie et le Développement (MDD), persistance d'une opposition armée ;
2001 / 2002	Deuxième élections présidentielle et législatives ;
fin 2003	Conflit du Darfour (Soudan) avec ses conséquences dans le Tchéad.

Mécanismes de contrôle de l'utilisation des revenus pétroliers

Parmi les principales préoccupations des négociations en vue de l'exploitation du pétrole tchadien, on peut citer : les impacts environnementaux et sociaux, ainsi que la gestion des revenus pétroliers. Eu égard à l'expérience de certains pays producteurs de pétrole où la richesse du sous-sol ne s'est pas traduite par une réduction sensible de la pauvreté, et face aux capacités institutionnelles et humaines limitées de l'Etat, il était à craindre que le Gouvernement ne puisse garantir une gestion des revenus pétroliers dans la plus grande transparence et dans l'intérêt des populations. C'est ainsi que, pour renforcer l'engagement de l'Etat de consacrer l'essentiel des recettes pétrolières à des dépenses prioritaires, un dispositif juridique a été bâti autour de la loi 001/PR/99 du 11 janvier 1999 qui détermine les modalités d'affectation des revenus pétroliers et crée le Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières (CCSRP).

La loi en son article 3 stipule que les ressources directes sont déposées sur le compte d'une institution financière internationale spécialement ouvert pour l'Etat tchadien et appelé compte séquestre off-shore. Elles sont réparties selon les modalités ci-après : (i) 90% sont versées sur des comptes spéciaux du trésor logés dans une ou deux banques primaires de la place ; (ii) le reliquat de 10% est déposé dans un compte d'Epargne ouvert dans une institution financière internationale au profit des générations futures. Par ailleurs, les ressources directes déposées sur les comptes spéciaux (90% des ressources totales) sont affectées de la manière suivante :

- 80% sont destinés aux dépenses relatives aux secteurs prioritaires (Education, Santé, Infrastructures, Développement rurale, Environnement et Ressources en Eau) ;
- 15% sont destinées à couvrir les dépenses de fonctionnement et d'investissement courants de l'Etat pour une période de cinq ans à compter de la date de production ; et
- 5% sont destinées aux collectivités décentralisées de la région productrice de pétrole.

Le CCSRP est une structure indépendante ayant pour mission de (i) vérifier la conformité des engagements sur les comptes spéciaux avec la loi des finances et (ii) contrôler et autoriser l'affectation des fonds et les décaissements des comptes spéciaux. L'indépendance de ce Collège devrait être assurée par la présence en son sein de quatre représentants de la société civile, d'un magistrat membre de la Cour Suprême, institution garante de l'indépendance du pouvoir judiciaire, et de deux parlementaires. Il est à noter également que Collège ne délibère valablement qu'en présence d'au moins deux tiers de ses membres présents ou représentés (trois quarts en session extraordinaire) ce qui est censé laisser une marge extrêmement étroite à d'éventuelles velléités de manipulation des membres du CCSRP.

En attendant de pouvoir juger de l'effectivité de l'application de ce dispositif, il faudrait souligner son caractère novateur car seule la Norvège a un dispositif relativement comparable. Il convient de rappeler que le bon fonctionnement du CCSRP est l'une des conditionnalités de l'assistance de la Banque Mondiale qui suspendrait tout décaissement en faveur du Tchad s'il y avait entrave à l'indépendance du Collège et à son bon fonctionnement. Il n'est pas également superflu d'indiquer que le modèle tchadien commence à faire école. Lors des récents troubles à Sao Tomé et Principe, l'une des revendications d'une faction de l'armée était la mise en place d'un dispositif de gestion des futurs revenus pétroliers calqué sur le Tchad.

Transparence et pluralisme politique au Tchad

LES RADIOS COMMUNAUTAIRES	
Al Bayan	FM Liberté
Al Chabab	FM Mao (Mao)
Al Nassour	La voix du paysan (Doba)
Bracos (Moissala)	Lotico (Sarh)
DJA FM	Terre Nouvelle (Bongor)
Doudjilocar	Une radio FM à Ati
FM 92.5	Radio Mao
Radio Moussoro	Radio Pala

Une télévision privée, la TV Tchad a obtenu les autorisations nécessaires et émettra bientôt.

LA PRESSE TCHADIENNE SOURCE : HCC		
Titre des journaux	Type	Volume de tirage
N'djaména Bi-hebdo	Bi-hebdomadaire	5000
Le Temps	Hebdomadaire	5000
Le Progrès	Quotidien	1500
Notre Temps	Hebdomadaire	4000
L'observateur	Hebdomadaire	
Tchad et Culture	Hebdomadaire	4000
Info-Tchad	Hebdomadaire	
Grenier	Mensuel	3000
Audy-Magazine	Quotidien	
Chronique	Mensuel	
Miroir	Bi-mensuel	1000
Interrogation	Mensuel	7500 (5000 en français, 2500 en arabe)
	Hebdomadaire	
	Mensuel	
	Bi mensuel	

LES PARTIS POLITIQUES. Source : site Internet www.izf.net	
Coalition gouvernementale MPS* Mouvement patriotique du salut UNDR* Union nationale pour le développement et le renouveau PLD* Parti pour la liberté et la démocratie AND: Alliance nationale pour dévp. et démocratie. UDR* Union pour la démocratie et la République Convention démocratie et fédéralisme (CDF)	Opposition RDP* Rassemblement pour démocratie et le progrès FAR Fédération Action pour la République Viva-RNDP Rassemblement national pour le développement et le progrès UN: Union nationale URD* Union pour le renouveau et la démocratie
* représenté à l'Assemblée nationale	
<i>Le multipartisme au Tchad étant récent, le nombre de partis y est particulièrement important (on compte une soixantaine de partis légalisés en janvier 2002). Au terme des élections présidentielles d'août 2001, la scène politique s'est polarisée entre le mouvement du président, constitué du MPS et de 27 partis politiques, et l'alliance d'opposition formée par les partis des 6 candidats à l'élection présidentielle.</i>	
<i>Outre les partis politiques d'opposition, il faut noter l'existence au Tchad de groupes rebelles politico-militaires, dont le Mouvement pour la démocratie et la justice au Tchad (MJDT) qui s'est soulevé dans la région du Tibesti en 1998, le Front National du Tchad rénové (FNTR), la Coordination des mouvements armés et politiques de l'opposition (CMAP), qui déclare représenter 13 groupes politico-militaires.</i>	

LES SYNDICATS
Union des Syndicats du Tchad (UST) Confédération Libre des Travailleurs du Tchad (CLTT) Confédération des Syndicats du Tchad (SET) Syndicat des Enseignants et Chercheurs du Supérieur (SYNECS)

PROFIL DE GOUVERNANCE DU TCHAD**TRANSPARENCE ET SITES INTERNET**

ETAT ET GOUVERNEMENT Présidence de la République Assemblée nationale Cour Suprême Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières Cellule Economique/Présidence République Inspecteur Général des Finances Direction Générale des Marchés Publics Coordination Nationale du Projet Pétrole SOCIETE CIVILE Radio Lotiko Guide historique, géographique et économique MDD Mouvement pour la démocratie et le développement FNTR Front National du Tchad Rénové Action pour le développement du Tchad Le Tchad Virtuel Tchadien.com Tchad Forum ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET ASSIMILES CEMAC Chad on the Internet – Africa Economic Commission for Africa Banque Africaine de Développement IZF.net IAG – GIC CEFOD Africatime.com/tchad Transparency International Bureau du PNUD/Tchad Groupe international consultatif	ETAT ET GOUVERNEMENT http://www.tit.td/presidence.html http://www.tchad-gmpms.org/ http://www.coursupreme.tchad.org/ http://www.ccsrp.tchad.org/ http://www.cellule-economique.tchad.org/ http://www.igf.mef.gouv.tchad.org/ http://www.dgmp.gouv.tchad.org/ http://www.cnpp-tchad.org/ SOCIETE CIVILE http://www.lotiko.org/ http://www.yaltchad.com/ http://www.mdd-tchad.com http://www.maxpages.com/tchad www.wadidoum.org www.tchad.org http://www.tchadien.com http://www.tchadforum.com/ ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET ASSIMILES http://icicemac.com/cemac/ www.sul.stanford.edu/depts/ssrg/africa/chad.html http://uneca.org/ http://afdb.org http://www.izf.net/ http://www.gic-iag.org/langue.htm http://www.cefod.org/ http://www.africatime.com/tchad/ http://www.transparency.org/ http://www.td.undp.org/LiensUtiles.html http://www.gic-iag.org
--	--

MATRICE DES ACTIONS PRIORITAIRES DU DSRP EN MATIERE DE GOUVERNANCE

Source : DSRP, juin 2003

Axes/ Objectifs	Actions	Calendrier	Responsables	Indicateurs de suivi
I. Promouvoir la bonne gouvernance				
A.Rendre efficace et efficient l'administration publique				
Poursuite de la réforme de la Fonction Publique	Réaliser les audits organisationnels et des effectifs des ministères prioritaires	2003	CESRAP	Nombre de ministères prioritaires audités
	Auditer les autres ministères	2004	CESRAP	Nombre d'autres ministères audités
	Appliquer les résultats des audits	2003-2004	CESRAP	Nombre de mesures prises et appliquées
	Mettre en place un régime de l'emploi compatible avec la SNRP	2003-2005	CESRAP	Loi instituant le cadre entré en vigueur
	Appliquer le principe de l'avancement au mérite	2003	CESRAP	Loi instituant l'avancement au mérite entrée en vigueur
	Appliquer le système de motivation des agents de l'Etat, notamment dans les secteurs prioritaires	2003-2005	CESRAP	Réforme de la grille des salaires des secteurs de l'éducation, santé et autres
Renforcement des capacités des acteurs du secteur public, du secteur privé et de la société civile	Renforcement des capacités institutionnelles des ministères intervenant dans la mise en œuvre des réformes et des autres ministères	2003-2005	SENAREC et Ministères	Nombre de ministères dont les nouveaux organigrammes sont adoptés et exécutés
	Relèvement du niveau professionnel des agents de la fonction publique, du secteur privé et de la société civile	2003-2005	SENAREC et ministères	Programmes de formation initiale et continue des agents de l'Etat définis et mis en œuvre
	Mettre en place un manuel des procédures d'exécution des dépenses publiques	2003	MEF	Manuel élaboré et vulgarisé dans les ministères
	Renforcer les capacités de l'Inspection générale des finances et de la Cour des Comptes	2003-2005	Primature, MEF, SENAREC	Nombre d'agents formés et dotés de moyens adéquats de travail
Lutte contre la corruption	Créer et rendre fonctionnelle une structure d'instruction des dossiers de corruption	2003-2005	Primature, MJ	Nombre de dossiers de corruption instruits
	Mettre en place un manuel des procédures d'exécution des dépenses publiques	2003	MEF	Manuel élaboré et vulgarisé dans les ministères
	Renforcer les capacités de l'Inspection générale des finances et de la cour des comptes	2003-2005	Primature, MEF, SENAREC	Publication annuelle d'un rapport de l'IGF et d'un rapport de la Cour des comptes
	Créer et rendre fonctionnelle une structure d'instruction des dossiers de corruption	2003-2005	Primature	Structure anti-corruption fonctionnelle
	Faire élaborer des codes d'éthique par profession ou secteur	2003-2005	Primature	Codes élaborés et vulgarisés pour les secteurs sensibles

Axes/ Objectifs	Actions	Calendrier	Responsables	Indicateurs de suivi
B. Améliorer l'environnement juridique				
Crédibilité de l'appareil judiciaire	Procéder à une revue des dépenses du secteur de la justice	2003	Ministère de la justice	Rapport portant revue des dépenses du secteur de la justice disponible
	Elaborer de façon participative un programme sectoriel justice (après les Etats Généraux)	2003-2004	Ministère de la justice	Programme sectoriel adopté
	Initier la mise en oeuvre du programme sectoriel justice	2003-2005	Ministère de la justice	Séminaire de lancement
Garantir la sécurité des personnes et des biens	Sensibiliser les populations et les forces de l'ordre sur les principes fondamentaux des droits de l'homme	2003	Ministères défense et sécurité, HCND, ADH	Fréquences et supports des campagnes de sensibilisation
	Exécuter le programme de désarmement des populations civiles	2003	Ministères de défense et de sécurité,	Nombre de campagnes de désarmement organisés, et des villes désarmées
	Mettre en œuvre le Plan Stratégique National de lutte Contre les Mines et les Engins Non Explosés	2003-2005	MPDC, HCND	Superficies (km2) déminées et dépolluées
	Appliquer de façon stricte la réglementation du port d'arme	2003-2005	Min.administration du Territoire	Proportion d'armes à port illégal récupérées
	Mettre en place un code de conduite pour la médiation des conflits entre agriculteurs et éleveurs	2003-2005	Ministère de l'administration du Territoire, Médiature, ADH	Code élaboré et vulgarisé en relation avec les chefs traditionnels
Rendre l'armée nationale plus professionnelle et la transformer en armée de développement	Poursuivre la mise en œuvre de la politique de démobilisation et de reconversion	2003-2005	Ministère de la défense MPDC	Nombre de militaires démobilisés et nombre de militaires reconvertis
Parachever la décentralisation et la déconcentration	Renforcer les capacités humaines et institutionnelles des services chargés de la décentralisation et de la déconcentration	2004-2006	Primature Ministère de la Décentralisation (MD)	
	Elaborer un schéma directeur de la décentralisation	2004-2006	Primature/MD	
	Préparer et adopter les textes d'application du projet de loi déjà validé	2004-2006	Primature MD	
	Elaborer et finaliser les différents textes législatifs et réglementaires donnant aux collectivités locales leur autonomie financière	2004-2006	Primature MD	
	Assurer la formation du personnel et le perfectionnement des élus	2004-2006	Primature MD	
II. Assurer une croissance forte et soutenue				

Axes/ Objectifs	Actions	Calendrier	Responsables	Indicateurs de suivi
A.Stabiliser le cadre macroéconomique				
Relever durablement le taux de croissance du PIB réel	Mettre en œuvre les réformes institutionnelles et structurelles convenues (FRPC, CAS...)	2003-2005	Gouvernement	Respect des calendriers de mise en œuvre
	Accroître l'investissement public dans les infrastructures et la formation de capital humain	2003-2005	MEF, MPDC	Niveau de ressources internes allouées à l'investissement et aux secteurs sociaux
Politiques budgétaires favorables aux pauvres	Accroître le niveau des recettes à travers l'amélioration de l'efficacité des services d'assiette, de liquidation et de recouvrement	2003-2005	MEF	Ratio recettes fiscales sur PIB de ...
	Réaliser la revue des dépenses publiques dans les autres secteurs prioritaires	2003	MEF, Ministères sectoriels, CP/SNRP	
	Généraliser la revue des dépenses publiques dans les autres secteurs	2004-2005	MEF, Ministères sectoriels, CP/SNRP	
	Consolider l'expérience des budget-programmes dans les secteurs prioritaires	2003-2004 : Education, Santé Infrastructures Développement rural	MEF, Ministères sectoriels, CP/SNRP	Intégration des budgets-programmes dans la loi des finances
	Généraliser les budgets-programmes à travers le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT)	2005-2008	MEF, Ministères sectoriels, CP/SNRP	Projet de loi de finances élaboré conformément aux recommandations du CDMT (en particulier, allocation des ressources en fonction des priorités sectorielles)
	Appliquer effectivement la loi de gestion des revenus pétroliers (LGRP)	2004-2015	MEF, CCSRP, CP/SNRP Parlement, Chambre des Comptes	Allocation budgétaires accrues pour les secteurs prioritaires au sens de la LGRP : Enseignement, 20% Santé et Affaires Sociales, 20% Développement rural (agriculture et élevage), 12% Infrastructures, 12% Environnement et eau, 10%
	Mettre en place un dispositif de suivi informatisé et d'évaluation de l'utilisation des ressources du pétrole	2003	MEF, CCSRP	Dispositif discuté avec les ministères dépen-siers et fonctionnel
	Mettre en place un dispositif de suivi informatisé d'évaluation des ressources PPTE	2003	MEF, CCSRP, CP/SNRP	Dispositif discuté avec les ministères dépen-siers et fonctionnel
	Apurer les arriérés de la dette intérieure	2003-2005	MEF, CNRT	Pensions régulièrement payées aux retraités, Dette fournisseurs intégralement réglée
Intégration économique africaine et insertion dans l'économie mondiale	Participer à l'approfondissement de l'intégration économique africaine, notamment dans le cadre de la CEMAC et du NEPAD	2003-2005	Primature, MEF Ministère des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine	Application au niveau national des directives négociées au sein des structures d'intégration économique
	Conduire une politique de balance des paiements compatible avec la préservation de la compétitivité de l'économie	2003-2005	MEF, MPDC, Ministères sectoriels	Accroissement des exportations hors pétrole, Amélioration de la balance des paiements

Axes/ Objectifs	Actions	Calendrier	Responsables	Indicateurs de suivi
B. Promouvoir le secteur privé				
Promotion et soutien à la création d'entreprise	Créer un guichet unique et le loger à la CCIAMA	2003-2005	CCIAM, MEF, MICA	
	Créer un fonds de garantie	2003-2005	CCIAMA, Banques	
Amélioration des relations entre les entreprises et l'Administration Publique	Créer les tribunaux de commerce	2003-2005	Min Justice	Nombre de Tribunaux de commerce créés et opérationnels
Développement du secteur financier et de la micro- finance	Etendre le réseau bancaire et des assurances à tout le territoire national	2003-2005	MEF, BEAC Banques et Etablissements financiers, Association des Professionnels de Banque	Nombre d'agences bancaires et d'assurance créées
Améliorer l'accès à la micro-finance	Multiplier les structures de la micro- finance	2003-2005	MEF, MICA, CELIAF REPAFEM	Nombre de structures de micro- finance créées
	Diversifier les produits et les services bancaires et d'assurance	2003-2005	MEF, BEAC Banques et Etablissements financiers, Association des Professionnels de Banque	Nombre de nouveaux produits créés
Promotion des exportations	Elaborer et mettre en œuvre le document cadre de commerce intégré	2003-2005	MICA, MEF, CCIAMA, Promoteurs économiques	Document cadre adopté et mis en œuvre

ANNEXE IX - INTERVENTIONS DES DONATEURS ET PRIORITES DU DSRP

Priorités du DSRP		BM	BAD	AFD & coop. Franc.	BID	UE	GTZ / KFW	FMI	PNUD	Coop. suisse	UNICEF	US	OMS
Priorité 1 : favoriser la bonne gouvernance	Appl. de la loi	Réintégration		Sécurité/ coop.milit.					Droits de l'homme / MDRP			Droits de l'homme	
	Rôle de l'Etat, secteur privé, société civile	Pipeline PROADEL Parlement Société civile		PROADEL		Société civile (OANET)			Société civile (OANET)				
	Gestion des affaires publiques	GEEP CARI	PAGE			Bonne gouvernance		FRPC	bonne gouvernance / Statistiques				
Priorité 2 : Assurer la bonne croissance soutenue de l'économie	Promotion du secteur privé	Chbre de Commerce BEAC Système de paiement											
	Infrastr. de base	PAPRONAT Electricité & eau PROADEL	Routes	Politique de l'eau Eau rurale PROADEL	Transport & eau	Route et système hydraulique	eau & routes (KFW)		eau	Entretien des routes rurales			
	Production rurale	PSAOP	Mandy Biltine Lac PVERS – PCVZS-PASEP	Développement rural	Agriculture	PACE (élevage)	PRODABO PRODALKA		M&E de stratégie			Africare	
Priorité 3 : améliorer le capital humain	Education, formation / campagnes d'alphabétisation	Education Élémentaire PARSET	Tech. & formation des prof.	Education primaire et supérieure / recherche / culture	Education	Support institutionnel	PEB		Consultations de politique	Education facs publiques	Enseignement primaire	Scolarisation des filles	
	Santé	PASS	DSRP (soins de base)	Santé Health	Santé	Consultations de politique	PSR		Consultations de politique	BASE	IEC		Consultations de politique
	VIH/SIDA	Population & SIDA	Maladies contagieuses VIH/SIDA				PEB		arbitrage / formation pour PLWH	BASE	IEC	Projet régional	Consultations de politique
Priorité 4 : Améliorer les conditions de vie des groupes vulnérables	Développement urbain	Urbain		Urbain					Consultations de politique (social housing)				
	Micro-entreprise, PME, Emploi	PME (SFI)	Micro-projets (genre)		Micro- crédits	Micro-projets (micro crédit)	RePEB					Micro-projets	

Priorités du DSRP		BM	BAD	AFD & coop. Franc.	BID	UE	GTZ / KFW	FMI	PNUD	Coop. suisse	UNICEF	US	OMS
	Protection sociale			Action sociale					Ré-intégration des groupes vulnérables		Protection de l'enfant		
Priorité 5: Restaurer et préserver les écosystèmes	Gestion des ressources naturelles	PROADEL (GEF)	PGRN	PROADEL		Projet Zakouma	PRODABO PRODALKA					Reforestation	
	Gestion de l'énergie des ménages	PROADEL		PROADEL		Projet sur la forêt naturelle							

PROFIL DE GOUVERNANCE DU TCHAD**REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES****BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT****DOCUMENTS DE LA BAD SUR LA GOUVERNANCE**

- Vision de la BAD, BAD 1999.
- Politique de Gouvernance, BAD 2000.
- Evaluation du Profil de Gouvernance-Pays. Liste de contrôle/Questionnaire, Directives à l'intention du personnel. BAD/Division de la Gouvernance, octobre 2003.
- Guidelines for policy-based lending on governance (PBLG), BAD 2003.
- Zambia, Country Governance Profile (CGP), draft, Country Department (ONCF)/ADB, October 2002.
- Malawi, Country Performance Profile, draft ONCF, January 2004.
- Etude de la gestion des dépenses publiques (CFAA), Madagascar.
- Corporate Governance Developments and implications for the African Development Bank, OPSD/Adam Smith Institute, May 2003.

DOCUMENTS BAD/OCCC RELATIFS AU TCHAD ET A LA MISSION PROFIL DE GOUVERNANCE DU TCHAD

- Termes de référence de l'étude relative au Profil de Gouvernance du Tchad, BAD/OCCC.
- Profil de gouvernance : projet de table des matières, BAD/OCCC.
- Note de situation de la mission de préparation du profil de gouvernance, BAD/OCCC.
- Termes de référence de la mission de préparation du profil de gouvernance et de lancement du projet d'appui à la gestion économique, BAD/OCCC.
- Profil de gouvernance : projet de points à discuter avec le Gouvernement, BAD/OCCC.
- Tchad : document de stratégie par pays 2002-2004. BAD, mai 2003
- Revue à mi-parcours PAS III
- Rapport d'évaluation du Projet d'Appui à la Gestion de Développement Economique (PAGE), BAD/OCCC, juin 2003.
- Terms of reference for private sector country profiles (PSCPs), ADB/OSPD.3/TS du 1/08/2003.

DOCUMENT PAGE ET AUTRES DOCUMENTS BAD

- Rapport d'évaluation PAGE, BAD/OCCC, juin 2003.
- Règles de procédure pour l'acquisition des biens et travaux, BAD/FAD, janvier 2000.
- Règles de procédure pour l'utilisation des consultants, BAD/FAD, janvier 2000
- Manuel des décaissements, BAD/FAD/Département de l'administration des prêts, Avril 1997.
- Formulaire type d'évaluation des offres : passation des marchés de fournitures et de travaux, BAD/FAD/Unité de contrôle des acquisitions des biens et des prestations de consultants, déc.1997.
- Modèle de lettre d'invitation aux consultants, BAD/FAD/Unité de contrôle des acquisitions des biens et des prestations de consultants, janvier 1997.
- Lettre de décaissement du 4 septembre 2003.

Institutions	Titre du document
PRESIDENCE	- Loi n° 017/PR/2001 portant statut général de la fonction publique, République du Tchad, Présidence de la République 31/12/2001. - Loi N°004/PR/2000 du 16 février 2000 portant répression des détournements des biens publics, de la corruption, de la concussion, des trafics d'influence et des infractions assimilées. - Décret n°859/PR/PM/CGG portant code des marchés publics - Décret n°503/PR/PM/CGG portant Code des marchés publics - Décret n°860/PR/SGG/90 du 17 novembre 1990 portant définition des seuils de passation et de délégation de compétence d'approbation des marchés publics; - Décret n°861/PR/SGG/90 du 17 novembre 1990 portant attributions, composition et modalités de fonctionnement de la commission d'appel à la concurrence -

REPUBLIQUE DU TCHAD	
Institutions	Titre du document
PRESIDENCE	- Décret n°862/PR/SGG/90 du 17 novembre 1990 portant attributions, composition et modalités de fonctionnement de la commission consultative des marchés - Décret n°863/PR/SGG/90 du 17 novembre 1990 portant attributions, composition et modalités de fonctionnement du comité consultatif de règlement amiable des différends ou litiges relatifs aux marchés publics - Programme national de promotion du secteur privé, adopté par le Conseil des Ministres du 10 juin 1999.
PRIMATURE	- Lettre N°397/PM/CAB/2003 du 12 août 2003 relative à l'Elaboration du budget pour la gestion 2004. - Requête de Financement, Direction Générale des Marchés Publics, 10/02/04.
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES	- Tableaux de la dette extérieure au 31/12/2003, Direction de la dette/MEF, février 2004 - Aide-mémoire de la mission pour l'adaptation des meilleures pratiques internationales en matière de gestion de la dette au Tchad, Pole régional de formation en gestion de la dette en Afrique du centre et de l'ouest/Debt Relief International, janvier 2002. - Mémorandum de Politique économique et financière, N'Djaména, novembre 2003. - L'approche Budget-Programmes, Guide de préparation du Budget-Programmes 2004-2006, Ministère de l'économie et des finances/ Direction Générale du budget, septembre 2003. - Programme d'Investissement Public (PIP), Bilan d'exécution au 30 juin 2003. - Livre des procédures fiscales (Projet édité en 2003). - Budget 2004, Programme des discussions budgétaires (Partie Recettes) - Arrêté N° 263/MF/DG/00 portant simplification et rationalisation du circuit de la dépense - Arrêté N°294/MEF/SG/DGB/DESB/03 portant création et composition de la commission chargée de la préparation du budget de l'année 2004 - Décret n°141/PR/MEF/2003 portant organigramme du Ministère de l'Economie et des Finances. - Bulletins des Marchés Publics no 4, 6 et 7, Tchad. - Plan d'action et Plan de formation de la Direction générale des impôts - Site Internet de l'Inspection Générale des Finances/MEF : www.igf.mef.gouv.td
MINISTERE DU PLAN, DU DEVELOPPEMENT ET DE LA COOPERATION (MPDC)	- Document de la stratégie nationale de bonne gouvernance (SNBG), Ministère du Plan, du Développement et de la Coopération, Août 2002. - Forum d'information et d'échanges sur le document de la Stratégie Nationale de la Bonne Gouvernance, Actes du Forum, Ministère du Plan, du Développement et de la Coopération/cellule économique /Senarec, octobre 2002. - Document de Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté, Ministère du Plan, du Développement et de la Coopération/Comité de pilotage de la SNRP, juin 2003. - Rapport National sur le Développement Humain 2000 au Tchad, Partenariat Gouvernement- Société Civile, Ministère de la Promotion économique et du Développement/ PNUD. - Décret du 31/12/2002 portant organigramme du MPDC. - Audit organisationnel et institutionnel des ministères pilotes, Rapport de synthèse, Cellule économique/CESRAP/Mazars, septembre 2003. - Observations sur l'audit institutionnel et organisationnel du MPDC (Cabinet Mazars), document interne MPDC, novembre 2003. - Audit a posteriori de la passation des marchés publics au Tchad, cellule économique, nov. 2002. - Rapport n°09, no 12 FRPC/GEPP, Présidence de la République /Premier Ministère, Haut Comité Interministériel, Comité technique, cellule économique, décembre 2002, septembre 2003. - Tchad, Comptes économiques 1997-2004, INSEED, janvier 2004.

MINISTERE DU PLAN, DU DEVELOPPEMENT ET DE LA COOPERATION (MPDC)	- Rapport n°09, no 12 FRPC/GEEP, Présidence de la République /Premier Ministère, Haut Comité Interministériel, Comité technique, cellule économique, décembre 2002, septembre 2003. - Tchad, Comptes économiques 1997-2004, INSEED, janvier 2004. - Note trimestrielle de conjoncture, INSEED, juin 2003 - Annuaire Statistique du Tchad, INSEED, octobre 2002. - Relevés des prix à la consommation, INSEED, octobre 2002. - Requête CESRAP pour projet d'appui BAD, février 2004
Ministère de la Justice Garde des Sceaux	- Loi organique n°005/PR /2000 relative à la Haute Cour de Justice du 10 mars 2000. - Etats Généraux de la Justice ; Synthèse des travaux ; N'Djaména, 17 au 21 juin 2003. - Etats Généraux de la Justice au Tchad, Rapport général, Ministère de la Justice/Commission d'organisation des Etats Généraux de la Justice, juin 2003. - www.coursupreme.td
Ministre du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme	- Guide pratique du Liquidateur (novembre 1993) - Programme de désengagement de l'État des entreprises au Tchad, Revue mi-parcours, République du Tchad/Ministère du commerce de l'industrie et de l'artisanat/Commission technique chargée du désengagement de l'Etat des entreprises, juin 2003. - La privatisation au Tchad : Stratégie – Procédure et Résultats, novembre 2003.
Ministère de la fonction publique, du travail et de l'emploi	- Déclaration de la Politique Nationale de l'Emploi, Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de l'Emploi, janvier 2002. - Projet d'appui BAD à la modernisation de l'administration publique au Tchad, République du Tchad, Ministère de la fonction Publique, du travail et de l'emploi, juillet 2003.
	- Revue à mi-parcours du Projet de Gestion de l'Economie à l'Ère Pétrolière (GEEP), Composantes finances publiques et fonction publique, juillet 2003. - Rapport sur l'Etat du droit des affaires en République du Tchad, Cabinet Feneon, juillet 2001. - La réforme de l'administration publique au Tchad, Commission Technique chargée de la réforme de l'administration publique, juillet 1998.
Ministère de l'Education Nationale	- Actes des Etats Généraux de l'Education Nationale , rapport général des travaux, N'Djaména 19 au 29 octobre 1994.
Divers	- Le rapport bilan des activités 1995-2002, Haut Commissariat à la Communication, juillet 2003.
CCSRP et Secteur pétrole	- Rapports annuels 2001 et 2002. - Revue « le pétrolier » Numéro spécial octobre 2003.
PARTENAIRES AU DEVELOPPEMENT	
Banque Mondiale	- Chad, Country status report prepared for the January 2004 meeting, SPA, dec.2003. - Country Financial Accountability Assesment (CFAA), mission Banque Mondiale de l'étude sectorielle sur l'évaluation de la gestion des Finances Publiques au Tchad, Aide mémoire, 08-12 décembre 2003. - Pré-évaluation du crédit d'appui aux réformes institutionnelles, discussion du projet de budget 2004, discussion des modalités de gestion des revenus pétroliers, revue des progrès sur les conditions du point d'achèvement au titre de l'initiative PPTE, revue de la mise en œuvre du DSRP, revue des dépenses publiques et budgets de programmes, Aide mémoire provisoire, N'Djaména, Banque Mondiale, 18 octobre-7 novembre 2003. - Country assistance strategy for the Republic of Tchad, Memorandum of the IDA and IFC to the Executive Directors, Nov.12, 2003. - Stratégie d'Appui au Pays pour la République du Tchad, Mémorandum du Président de l'Association internationale de Développement et de la Société Financière Internationale aux administrateurs, 12 nov. 2003. - Crédit d'Appui aux réformes Institutionnelles (CARI): Matrices Gouvernance, Fonction Publique, Dépenses Publiques, Marchés Publics, Coton ; décembre 2003. - The Republic of Chad poverty reduction strategy paper and joint IDA-IMP staff assessment, Banque Mondiale, octobre 2003. - Projet de gestion de l'économie à l'heure pétrolière (GEEP), Crédit IDA 3316, Revue à mi-parcours juin/juillet 2003, Banque Mondiale/ République du Tchad.

	- Aide mémoire, version provisoire, Mission conjointe avec le FMI, Supervision PPTE, Finalisation du DSRP, Revue du programme appuyé par le CASV, Revue des dépenses publiques 2002 et Préparation du Cadre de Dépenses à Moyen Terme 2004-2006, N'Djaména, 31 mars-14 avril 2003. - Rapport analytique sur la passation des marchés au Togo, octobre 2003.
FMI	- Tableaux d'indicateurs économiques 2003 et 2004 - IMF (2004). Chad : Staff report on the 2003 Article IV consultation ; and ex-post assessment of performance under ESAF/PRGF programs, 19 February 2004..
Nations Unies (CEA)	- Synthèse et conclusion provisoires d'une étude sur la gouvernance au Tchad, 2004. - Synthèse des travaux de l'atelier de lancement de l'étude sur le suivi des progrès réalisés en matière de bonne gouvernance au Tchad ; discours d'ouverture du Ministre du Plan ; discours de clôture du Ministre du Plan, N'Djaména, 15 juillet 2003. - Méthodologie : Suivi des progrès accomplis en matière de gouvernance, plan détaillé du rapport national. Indicateurs pour le suivi des progrès accomplis en matière de bonne gouvernance, C. Atelier avant lancement du projet sur la gouvernance dans les pays de la phase III, Addis-Abeba, Ethiopie, 16-17 mai 2003.
PNUD	- Tchad, Principales données économiques et financières, document interne, début 2004. - Situation économique et sociopolitique en 2002, Perspectives pour 2003, Unité de politiques et stratégies, mai 2003. - Etude du système judiciaire tchadien, mission CHD/00/002 PNUD/ Tchad, rapport définitif. - République du Tchad, Déminage du BET, Soutien cartographique ; Réhabilitation des pistes déminées, 1996. - Table ronde-Genève 4, volume 2, programme d'appui au renforcement des capacités de gestion (PARC), 15/02/98. - Gouvernance et développement, séminaire africain, N'Djaména, 25 au 27/05/94. - Projet de stratégie nationale de l'Etat civil, version validée par le séminaire national, N'Djaména, décembre 2003. - Appui au processus électoral au Tchad, rapport d'activités, Projet CHD/00/003, novembre 2000-novembre 2001. - Gouvernance et gestion des conflits au Tchad, mai 1999. - Etude UNDP/DESA sur la décentralisation au Tchad, septembre -décembre 2001. - Rapport mondial sur le développement humain, 2003.
Union européenne-PNUD	- Etude de faisabilité d'un programme d'appui à la bonne gouvernance ; Mission conjointe UE-PNUD , rapport provisoire, avril 2003.