

Tchad

Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté Note consultative conjointe

Ce document portant sur le Tchad a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international à titre de documents de référence aux fins des consultations périodiques avec le pays membre. Il repose sur les informations disponibles au moment de son achèvement le 3 mai 2010. Les vues exprimées dans ce document sont celles de l'équipe des services et ne reflètent pas nécessairement les vues des autorités tchadiennes ni celles du Conseil d'administration du FMI.

La politique de publication des rapports des services et d'autres documents autorise la suppression d'informations sensibles.

En vue d'aider le FMI à évaluer sa politique de publication, les lecteurs sont invités à faire part de leurs commentaires qui peuvent être envoyés par courrier électronique à Publicationpolicy@imf.org

Ce rapport peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante

Fonds monétaire international • Service des publications
700 19th Street, N.W. • Washington, D.C. 20431
Téléphone : (202) 623-7430 • Télécopie : (202) 623-7201
Adresse électronique : publications@imf.org Internet: <http://www.imf.org>

**Fonds monétaire international
Washington, D.C.**

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT
ET FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

TCHAD

**Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
Note consultative conjointe**

Préparée par les services du Fonds monétaire international (FMI)
et de l'Association internationale de développement (AID)

Approuvée par Michel Wormser (AID)
et Seán Nolan et Dhaneshwar Ghura (FMI)

03 mai 2010

I. INTRODUCTION

1. Le Tchad a adopté sa première stratégie nationale de réduction de la pauvreté (SNRP I) en juin 2003. La mise en œuvre de cette stratégie a été freinée par des conflits internes persistants, une gouvernance déficiente, ainsi qu'un manque d'adhésion aux réformes économiques et sociales et d'appropriation de ces dernières. En conséquence, le Tchad n'a, pour l'essentiel, pas saisi l'occasion de réduire la pauvreté généralisée en exploitant son patrimoine pétrolier pendant la mise en œuvre de la première stratégie de réduction de la pauvreté. Sur la base de sa trajectoire actuelle, le pays ne devrait pas atteindre la plupart des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

2. En octobre 2006, les autorités ont initié l'élaboration d'une nouvelle stratégie (SNRP II¹) pour la période 2008-11. Cette nouvelle stratégie, adoptée en avril 2008, met l'accent sur un ensemble judicieux de priorités, notamment la mise en place d'un climat des affaires propice à la croissance du secteur privé, des programmes de développement rural, des investissements dans le capital humain et le renforcement de la gouvernance. Cependant, en dépit de recettes pétrolières plus élevées que prévu, l'insécurité persistante, la faible volonté politique et la gestion déficiente ont ralenti la mise en œuvre de la SNRP II jusqu'à présent. Les dépôts accumulés par l'État à la banque centrale en 2008 lorsque les cours du pétrole

¹ Tchad – Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, 2008-11.

étaient élevés ont été considérablement réduits en 2009. L'État s'est également endetté auprès de la banque centrale, a contracté un prêt d'un montant élevé avec un élément de libéralité de 15 % afin de maintenir les dépenses budgétaires en 2010 et a garanti un prêt commercial en vue de construire une nouvelle raffinerie de pétrole. Le rôle limité joué par la Banque mondiale à la suite de désaccords avec le gouvernement quant à l'utilisation des recettes pétrolières dans le cadre de l'accord de financement du pipeline et la fermeture du bureau de la Banque mondiale en février 2008 après une attaque de rebelles sur la capitale ont également retardé la présentation de cette note conjointe et du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) aux conseils d'administration. La Banque mondiale est en train de se réengager avec les autorités, notamment dans le cadre d'une note de stratégie intérimaire à venir.

3. La SNRP II recense de nombreuses mesures utiles isolément, mais pour se rapprocher des OMD et du point d'achèvement de l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ), il faudra que les autorités fassent preuve de bien plus de volonté politique et de détermination pour atteindre les objectifs de la SNRP II et qu'elles se concentrent sur un nombre raisonnable d'objectifs essentiels. Il s'agit d'améliorer la gestion macroéconomique et la gestion des finances publiques, la sécurité, les transports, le développement rural et le développement humain. Peu de mesures figurant dans les programmes d'action prioritaire de la SNRP II (annexe 1) ont été mis en œuvre jusqu'à présent. Les services des deux institutions ont mis en exergue un plus petit nombre de mesures réalisables, compatibles avec les objectifs de la SNRP II, aux sections IV et V de la présente note.

4. Cette note passe en revue la SNRP II, et présente les conseils des services des deux institutions concernant les priorités d'exécution, ainsi que des propositions d'amélioration du plan. La section II fournit les résultats du diagnostic de pauvreté de la SNRP II et les enseignements tirés de la SNRP I². La section III aborde la politique macroéconomique et la gestion des finances publiques. La section IV présente l'analyse de programmes sectoriels par les services des deux institutions. La section V contient des commentaires sur le suivi et l'évaluation. La section VI sert de conclusion et présente des questions à débattre.

II. CARACTERISTIQUES DE LA SNRP II

A. Diagnostic de pauvreté

5. La SNRP II décrit de manière franche les facteurs de la pauvreté au Tchad. La pauvreté touche 55 % de la population et est concentrée principalement dans les zones rurales, où vivent environ 90 % des pauvres du pays. Par ailleurs, il existe des disparités régionales substantielles, avec un taux de pauvreté de 50 % dans les zones rurales du nord du pays, mais de 70 % dans les zones rurales du sud. Les segments les plus pauvres de la population sont des familles nombreuses où le chef de ménage n'est pas allé plus loin que

² [Chad – Poverty Reduction Strategy Paper, 2003-05](#) et [Joint Staff Advisory Note](#).

l'école primaire et travaille dans le secteur primaire ou secondaire. Dans les zones rurales, les ménages dont le chef est une femme figurent aussi parmi les plus pauvres.

6. Le document n'a pu établir aucune tendance de la pauvreté. Les principales sources des données sur la pauvreté sont deux enquêtes : ECOSIT1, 1995-96, et ECOSIT2 2003-04. En raison de différences méthodologiques, il est impossible de comparer les résultats de ces deux enquêtes et de déterminer dans quelle mesure et à quel rythme les indicateurs de pauvreté ont varié. Les services des deux institutions encouragent néanmoins les autorités à s'appuyer sur ces résultats pour évaluer l'effet des dépenses financées sur les ressources pétrolières à l'avenir.

B. Enseignements tirés de la SNRP I

7. Le document note que les progrès accomplis dans le cadre de la SNRP I ont été pour le moins mitigés. La croissance a essentiellement été tirée par le secteur pétrolier. L'instabilité de la situation en matière de sécurité a entravé l'activité du gouvernement et, conjuguée à une gouvernance déficiente et à un manque de détermination, a entraîné des écarts majeurs des dépenses budgétaires par rapport aux objectifs de la SNRP I, et cette situation perdure depuis l'adoption de la SNRP II. Des ressources considérables ont été consacrées à du matériel militaire et à des infrastructures d'éducation et de santé, à des coûts unitaires élevés, et sans le capital humain nécessaire pour fournir des services sociaux de base. Peu de progrès ont été accomplis jusqu'à présent en ce qui concerne les OMD (à l'exception de l'approvisionnement en eau et de la prévalence du VIH) et le Tchad reste bien en deçà de la trajectoire nécessaire pour atteindre les OMD d'ici 2015³.

8. Les services des deux institutions conviennent que les priorités recensées par le gouvernement dans la SNRP I restent valables. En dépit des résultats décevants obtenus dans le cadre de cette dernière et de la persistance des problèmes de sécurité, l'accent doit maintenant être mis sur la mise en œuvre de la stratégie et l'utilisation des infrastructures qui ont été mises en place. À cet égard, il est noté avec satisfaction que la SNRP II met l'accent sur le renforcement de la mise en œuvre et les mécanismes de suivi.

9. Sur la base des enseignements qui ont été tirés, la SNRP II accorde une attention particulière au rétablissement de la sécurité, à la diversification de l'économie, à l'amélioration de la gouvernance et à la promotion du développement humain. Le développement rural reçoit à juste titre plus d'attention. Le gouvernement a également l'intention de poursuivre sa politique d'investissement dans le capital humain afin de permettre à la population de participer au développement économique du pays et d'en profiter pleinement.

³ SNRP II, graphique 2-2, page 37, et base de données des Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale.

10. Cependant, la SNRP II reproduit les lacunes de la stratégie antérieure : elle n'est pas axée sur un nombre réalisable de mesures, et le système de suivi et d'évaluation est déficient. Les services des deux institutions encouragent le gouvernement à réduire l'ampleur et le nombre de programmes et de mesures prioritaires. En outre, la SNRP II a eu peu d'influence sur la conception et l'exécution des politiques, programmes et projets économiques. À l'avenir, les services des deux institutions encouragent le gouvernement à mieux aligner le budget annuel sur la SNRP II.

III. POLITIQUE MACROECONOMIQUE ET GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

A. Viabilité du cadre macroéconomique et de la politique budgétaire

11. En 2008-09, les recettes ont été suffisantes pour financer intégralement le scénario de la SNRP II qui prévoyait le niveau le plus élevé des dépenses. Ce scénario établissait un vaste programme de dépenses à moyen terme qui permettrait d'atteindre les OMD. Les autorités prévoient que ce plan nécessiterait un surcroît de ressources financières extérieures sur la période 2009–11. Jusqu'à présent, la montée des cours mondiaux du pétrole en 2008 et le niveau plus élevé que prévu de la production pétrolière ont généré suffisamment de revenus pour financer intégralement la SNRP II, mais les budgets annuels n'ont pas été bien alignés sur cette dernière. Il y a eu des dépassements considérables du côté des dépenses militaires et des dépenses d'investissement. Les estimations actuelles pour la période 2010-11 indiquent que les ressources resteront suffisantes pour financer la SNRP II. Cependant, la production annuelle de pétrole a atteint son apogée en 2004 et diminuera constamment jusqu'à l'épuisement des réserves des champs actuels dans 20 ans, avec pour conséquence une baisse continue des recettes budgétaires sur la même période.

12. Les services des deux institutions conviennent que le ratio du solde primaire non pétrolier au PIB non pétrolier constitue le fondement approprié de la politique budgétaire pour le Tchad. Les recettes pétrolières, dont le niveau élevé constitue une manne de ressources supplémentaires en vue d'atteindre les OMD, sont très volatiles et sur une tendance baissière. Le défi est de protéger les dépenses annuelles de cette volatilité, tout en tenant pleinement compte des contraintes de financement à long terme. Si la SNRP II précise que le niveau soutenable du déficit primaire non pétrolier est de 10 %, les services des deux institutions sont d'avis qu'il est inférieur à 5 %⁴. Une politique budgétaire prudente qui réduit graduellement le déficit primaire non pétrolier à un niveau soutenable à moyen terme permettrait de porter, grâce aux recettes pétrolières, le capital physique et humain à un niveau plus élevé qu'avant l'ère pétrolière et d'accumuler une épargne financière, dont le revenu pourrait permettre de maintenir les dépenses à un niveau plus élevé au-delà de l'ère pétrolière. Le rééquilibrage budgétaire ne doit pas se faire au détriment des priorités de développement ; il peut s'effectuer tout en concentrant les dépenses sur les domaines prioritaires (IV B. ci-dessous).

⁴ Pour des estimations du déficit primaire non pétrolier soutenable au Tchad voir : [Rapport du FMI No 09/68; Tchad: Consultations au titre de l'Article IV--Rapport des services du FMI; Encadré 1, page15](#) et [Rapport du FMI No. 09/67; Tchad--Questions générales; Chapitre II.](#)

13. L'adoption d'une politique budgétaire viable pourrait ouvrir la voie à un nouveau programme appuyé par le FMI et à l'allègement de la dette. Le Tchad a atteint le point de décision de l'initiative renforcée en faveur des PPTE en mai 2001, mais n'a pas encore atteint le point d'achèvement. La bonne exécution d'un programme appuyé par les ressources financières du FMI, conjuguée à la satisfaction des autres conditions de passage au point d'achèvement, conduirait à un allègement de la dette au titre de l'initiative renforcée en faveur des PPTE et de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale d'un montant voisin de 1 milliard de dollars EU en valeur nominale, ce qui dégagerait environ 40 millions de dollars EU par an pour les dépenses de lutte contre la pauvreté sur une période d'environ 20 ans. À cet égard, le fait que les autorités aient décidé de contracter des prêts avec un élément de libéralité de 15 % seulement pour financer le budget de 2011 et de garantir un prêt commercial pour une raffinerie pétrolière constitue un revers (paragraphe 2).

IV. REFORMES DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES DANS LA SNRP II

A. Recettes pétrolières

14. La SNRP II préconise la mise en place d'un mécanisme permanent et transparent de gestion des recettes pétrolières directes et indirectes pour lisser la trajectoire des dépenses et accumuler de l'épargne. Pour établir un tel mécanisme, les services des deux institutions recommandent :

- de maintenir le niveau actuel de transparence des recettes pétrolières et de le renforcer en adhérant à l'initiative pour la transparence des industries extractives (EITI);
- de consolider les budgets pétroliers et non pétroliers dans un seul budget bien géré; et
- d'aligner étroitement la planification et l'exécution des dépenses sur la SNRP II.

B. Recettes non pétrolières

15. Les autorités ont accompli des progrès en ce qui concerne l'objectif fixé dans la SNRP II pour les recettes non pétrolières, en les portant à 11,7 % du PIB non pétrolier en 2009, soit un peu plus que les 11,5 % prévus dans la SNRP II. Cependant, ce niveau ne représente que la moitié de celui observé en Afrique subsaharienne, qui lui-même ne représente que la moitié de celui des pays avancés⁵. Il serait utile de simplifier le code des impôts et de continuer d'améliorer les administrations de l'impôt et des douanes, non seulement pour accroître les recettes, mais aussi pour améliorer le climat des affaires.

C. Gestion des dépenses

16. La SNRP II note les vives préoccupations concernant la mauvaise gestion des ressources publiques, le manque de responsabilisation des fonctionnaires qui gèrent les ressources budgétaires et les pressions en faveur d'une réforme budgétaire, d'un renforcement

⁵ [FMI, Perspectives économiques régionales: Afrique subsaharienne, Octobre 2009, Surmonter la tourmente, page 40.](#)

du contrôle et d'une réduction de la corruption. Les faiblesses et leurs remèdes sont bien connus, mais la volonté d'opérer les réformes nécessaires s'est avérée insuffisante jusqu'à présent. Les principales faiblesses sont les suivantes : mauvais alignement des dépenses prévues et exécutées par rapport à la SNRP II; attention insuffisante accordée aux retombées pluriannuelles des décisions d'investissement, notamment en n'allouant pas assez de crédits aux dépenses récurrentes dans les secteurs de la santé et de l'éducation; négligence du besoin d'appels d'offres dans les marchés publics, et absence d'un contrôle *ex post* de l'exécution du budget. Les services des deux institutions recommandent que les autorités : i) alignent la planification et l'exécution du budget sur la SNRP II; ii) planifient et surveillent soigneusement les projets d'investissements; iii) renforcent les procédures de passation des marchés publics, en recourant davantage aux appels d'offres; iv) suivent les dépenses jusqu'à leur paiement dans le système d'information des finances publiques; v) réduisent le montant des dépenses qui ne passent pas par le processus budgétaire normal (dépenses avant ordonnancement), et vi) renforcent l'examen *ex post* de l'exécution du budget par le Parlement et la Cour des comptes. Pour donner de bons résultats, ces mesures exigeront un renouveau important de détermination et de volonté politique de la part des autorités.

V. PROGRAMMES SECTORIELS DE LA SNRP II

A. Sécurité

17. Les services des deux institutions conviennent que la consolidation de la paix et de la sécurité, ainsi que la stabilisation de la situation politique sont essentielles pour favoriser la croissance et faire reculer la pauvreté. La stratégie note le conflit dans l'est du pays et la pression qu'il exerce sur les dépenses militaires, au détriment des services sociaux en faveur des pauvres. Il est donc essentiel de mettre en application les accords de paix avec les groupes d'opposition.

B. Transport

18. La SNRP II note qu'il est essentiel d'améliorer le secteur des transports pour développer l'économie tchadienne et faire reculer la pauvreté. Elle recense des domaines de préoccupation majeure, mais n'énonce ni priorités, ni stratégie globale de développement des divers moyens de transport. Elle n'inclut pas de volet transports urbains pour faire face à l'urbanisation rapide attendue et ne propose pas non plus de mesures appropriées pour améliorer la sécurité routière. À cet égard, les services des deux institutions recommandent d'accorder plus de place dans les budgets annuels aux besoins de ce secteur à long terme, tels qu'ils figurent dans le Programme national des transports du Tchad. Ils préconisent aussi de mieux coordonner l'action des différentes institutions publiques qui sont actives dans les transports. En particulier, il convient de se préoccuper davantage du renforcement des capacités institutionnelles.

19. Un meilleur réseau routier aurait des répercussions notables sur le transport des produits agricoles vers les marchés locaux et les marchés d'exportation. Selon les services des deux institutions, il est opportun de mettre ainsi l'accent sur le développement du réseau routier, car les coûts du transport au Tchad sont parmi les plus élevés d'Afrique subsaharienne et la densité du réseau routier est inférieure à la moyenne régionale. Les services des deux institutions recommandent d'accorder plus d'attention aux aspects

financiers et à la faisabilité de ce projet. Cependant, il n'est pas certain que le réseau routier puisse être remis en état et développé comme prévu faute d'un programme d'entretien. Dans ces conditions, les services des deux institutions soulignent qu'il est nécessaire pour les institutions de transports, comme pour l'administration publique dans son ensemble, i) d'améliorer la gestion des dépenses et du budget; ii) de renforcer les capacités d'exécution, et iii) d'améliorer la planification, la passation des marchés publics et le contrôle de qualité. La stratégie actuelle semble vague pour ce qui est des crédits budgétaires accordés aux infrastructures routières et ne contient pas de plan d'action indiquant comment le gouvernement a l'intention d'entretenir le réseau routier existant. À cet égard, une matrice précise de résultats, avec des indicateurs intermédiaires, aiderait à surveiller les progrès globaux.

20. Le projet d'amélioration des aéroports du pays représente un complément utile de l'investissement routier, en particulier pour les régions situées loin de la capitale, avec des liaisons routières limitées. Selon les services des deux institutions, il convient de renforcer les liens entre le réseau routier et les aéroports pour mettre en place un meilleur réseau de transport en général et faire avancer l'intégration régionale; il s'agit d'un enjeu fondamental pour un pays enclavé. Les services des deux institutions recommandent aussi de prévoir la remise en état de certains aéroports et l'amélioration des services aériens en mettant l'accent non seulement sur les infrastructures mais aussi sur le cadre d'action et la capacité des divers organismes concernés. Ces aéroports ne donneront satisfaction que si le gouvernement se montre plus logique dans sa sélection des usages et peut démontrer leur rentabilité sur la base de la demande et de l'offre de trafic.

C. Développement rural

21. Le Tchad dispose d'un potentiel de développement agricole considérable, surtout si les ressources en eau sont mieux gérées. La production agricole demeure fort tributaire de précipitations faibles et irrégulières. Moins de 2 % des terres irrigables sont effectivement irriguées. En conséquence, le rendement des céréales figure parmi les plus faibles d'Afrique subsaharienne et on estime que 40 % de la population reste en situation d'insécurité alimentaire.

22. Étant donné la dimension rurale de la pauvreté et la faiblesse de la productivité agricole au Tchad, les services des deux institutions conviennent que les autorités devraient évaluer l'exécution du récent Plan d'intervention pour le développement rural (PIDR), recenser ses points forts et ses points faibles, et établir des priorités pour son financement et son exécution à terme. L'évaluation du PDIR devrait aussi inclure le dispositif institutionnel qui est mis en place pour l'exécuter.

23. La moitié de la population employée dans le secteur agricole produit du coton, qui, jusqu'à la découverte et le développement du pétrole, était le principal produit d'exportation du pays. La SNRP II note que la productivité dans le secteur du coton est tombée bien en deçà de celle observée dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne qui exportent du coton et que les plans d'action visant à améliorer l'accès des agriculteurs aux intrants, aux services de transport et aux marchés n'ont pas encore été mis en œuvre. La restructuration de la société cotonnière publique (CotonTchad), qui est différée depuis longtemps, est d'une importance

capitale en vue d'améliorer la productivité de la filière coton et de rehausser les revenus des producteurs. La réforme de la CotonTchad figure au programme du gouvernement depuis 1999, mais peu de progrès ont été accomplis: la production de la CotonTchad continue de diminuer et la société n'assure le service de sa dette que grâce à des transferts budgétaires. La CotonTchad a plusieurs activités qui ne produisent pas nécessairement des économies de gamme et, à moins que la société ne recentre ses activités, il est fort probable qu'elle continue d'enregistrer des pertes financières.

D. Eau et électricité

24. Il est urgent d'opérer une vaste réforme sectorielle pour améliorer l'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement au Tchad. La SNRP II note à juste titre que le manque d'entretien constitue un problème majeur. En outre, il est particulièrement important de restructurer la Société tchadienne d'eau et d'électricité (STEE), car sa performance opérationnelle s'est dégradée considérablement ces dernières années. Les services des deux institutions recommandent de diviser la STEE en deux sociétés autonomes d'eau et d'électricité, d'améliorer la gouvernance dans ce secteur et de renforcer la situation financière de ces sociétés.

E. Éducation

25. La stratégie d'éducation adoptée dans la SNRP II est appropriée: elle est axée sur un relèvement du niveau d'éducation de l'ensemble de la population. En particulier, elle permettra aux élèves pauvres de sortir du cycle de la pauvreté. En ce qui concerne l'enseignement primaire, l'objectif est d'atteindre d'ici 2015 l'OMD relatif à l'éducation primaire pour tous, et pour ce qui est de l'enseignement secondaire de premier cycle, l'objectif est d'en étendre l'accès et d'en améliorer la qualité. Donc, le taux d'inscription des enfants pauvres dans les écoles primaires devrait augmenter et l'accès à l'enseignement secondaire de premier cycle les découragera d'abandonner leurs études, comme beaucoup de ceux qui abandonnent après n'avoir achevé que l'enseignement primaire. Étant donné les disparités importantes d'une région à l'autre, la priorité est accordée aux 25 communautés qui sont à la traîne dans l'application de la SNRP II. Des mesures spécifiques visent aussi les groupes minoritaires, les familles pauvres et les filles.

26. On améliorera l'accès à l'enseignement primaire en réduisant la distance à parcourir pour aller à l'école, qui est considéré comme l'une des principales causes du faible taux de persévérance scolaire. Les services des deux institutions recommandent cependant que l'on s'efforce aussi de réduire le taux de redoublement, qui est aujourd'hui élevé et qui explique le taux d'abandon de scolarité. À cet égard, il faudra, entre autres, accroître le temps effectif d'instruction et d'apprentissage, renforcer l'adéquation du programme scolaire et améliorer la gestion des écoles. La langue d'instruction doit correspondre à la langue utilisée à la maison et sur le marché du travail local.

27. Il convient d'établir une stratégie de construction d'écoles au moindre coût, qui inclut des mécanismes standards de conception, de planification et de suivi. Jusqu'à présent, seulement 500 classes ont été construites par an en moyenne dans les limites des contraintes financières existantes (alors que l'objectif fixé dans la SNRP II est de 1.200 nouvelles classes

par an). Le coût élevé de construction unitaire ne permet pas de financer un programme plus important de construction d'écoles⁶.

28. Les services des deux institutions recommandent de s'intéresser davantage à la gestion des ressources humaines dans le domaine de l'éducation. En particulier, il convient de s'attaquer au problème du faible niveau d'embauche d'enseignants qualifiés pour le niveau primaire (7.000 d'entre eux étaient sans emploi en 2009). Il est nécessaire d'établir des programmes de formation pour les maîtres communautaires, mais la stratégie devrait aussi inclure des incitations appropriées pour encourager les enseignants à accepter des postes dans des régions éloignées.

29. Il convient d'accroître l'enveloppe budgétaire consacrée à l'éducation. Bien que, réglementairement, l'enseignement primaire soit obligatoire et gratuit, les écoles publiques sont financées principalement par les communautés locales et les parents. L'accumulation récurrente d'arriérés de salaires envers les maîtres communautaires constitue un problème.

30. Il est nécessaire de renforcer le contrôle des achats et des dépenses au Ministère de l'éducation afin d'éviter des pertes. L'objectif fixé dans la SNRP II, à savoir que 50 % des fournitures et services scolaires achetés atteignent leur destination, n'est pas suffisamment ambitieux, car il implique que la perte de la moitié des fournitures et services scolaires achetés est tolérée.

F. Santé

31. La politique nationale de la santé a été mise à jour en avril 2007, avec pour objectifs d'améliorer l'efficacité du système de santé, de renforcer les mesures de prévention et de mieux répondre aux besoins des plus vulnérables. En outre, le Ministère de la santé a préparé et adopté une feuille de route en vue de réduire la mortalité maternelle et infantile d'ici 2015. Cependant, la gestion et l'exécution de la politique de la santé restent déficientes, d'où des résultats médiocres. Le pourcentage du budget alloué au secteur de la santé a augmenté. Toutefois, les ressources supplémentaires n'ont pas été consacrées aux besoins les plus prioritaires, mais plutôt à un programme ambitieux de construction.

32. L'exécution du programme du gouvernement en matière de santé souffre de plusieurs faiblesses, parmi lesquelles:

- *Pénurie de ressources humaines* : Le secteur est confronté à une pénurie chronique de personnel sanitaire qualifié, en particulier dans les zones rurales, et le ratio personnel sanitaire/population est bien en deçà des normes de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Par ailleurs, le personnel existant est distribué de manière inégale dans le pays, la majorité se situant à N'djamena, qui ne représente que 9 % de la population. Environ 900 agents de santé supplémentaire seront nécessaires pour les

⁶ Pour le programme public d'infrastructures sociales, le coût de construction unitaire est voisin de 60.000 dollars EU, contre 15.000 dollars EU pour le projet d'éducation financé par la Banque mondiale.

nouveaux établissements et ceux prévus, sans compter les agents nécessaires pour deux hôpitaux à N'djamena et un hôpital régional à Doba. Les efforts déployés pour former et recruter des agents de santé sont inadéquats.

- *Manque de matériel* : En 2009, du matériel n'a été commandé et livré que pour seulement trois hôpitaux de district, laissant trois hôpitaux achevés sans aucun matériel. S'il est prévu que 78 nouveaux centres de santé seront construits en 2010, du matériel n'a été commandé que pour environ 40 d'entre eux.
- *Manque de financement pour les dépenses courantes* : L'insuffisance des crédits budgétaires et le retard des transferts aux fournisseurs de première ligne entraînent une baisse de l'offre et de la qualité des services.
- *Pénurie de médicaments* : On observe fréquemment des pénuries de médicaments essentiels et des arriérés de paiement pour des achats de médicaments par l'État.

33. Les services des deux institutions recommandent d'accroître l'efficacité des dépenses de santé publique. Étant donné le manque de personnel qualifié, la capacité de l'État de fournir des services de santé maternelle et infantile de base et l'efficacité du vaste programme de construction en cours sont des sources de préoccupation majeures. Pour améliorer l'efficacité des dépenses de santé, les autorités doivent améliorer la planification du budget et accélérer le transfert des ressources prévues au budget de l'administration centrale aux dispensateurs des soins de santé. On pourrait aussi envisager un financement axé sur les résultats afin d'améliorer la performance des dispensateurs des soins de santé et la prestation des services.

G. Stabilité et développement du secteur financier

34. Il est frappant de constater que la SNRP II passe sous silence l'importance d'un secteur financier solide et efficient pour l'investissement privé et le commerce. Le système bancaire du Tchad est exposé à plusieurs facteurs de vulnérabilité en raison de son manque de profondeur, de la forte concentration du crédit, de la sous-capitalisation de certains établissements, de l'insuffisance du contrôle sur place et, de manière générale, du sous-développement des marchés et services financiers dans l'ensemble de la CEMAC. Les autorités doivent coopérer étroitement avec les autorités régionales de contrôle bancaire pour assurer la stabilité financière. En outre, elles pourraient s'appuyer, avec les institutions régionales concernées, sur les recommandations de l'évaluation 2006 de la stabilité du système financier de la CEMAC pour renforcer et développer le secteur financier⁷.

⁷ [Rapport du FMI no 06/321, Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale — Évaluation de la stabilité du système financier et rapports d'observation des normes et codes du secteur financier \(transparence des politiques monétaires et financières—supervision bancaire\).](#)

VI. SUIVI DE L'EXECUTION DE LA SNRP II

35. Le dispositif institutionnel mis en place pour surveiller l'exécution de la SNRP II a été renforcé par rapport à celui de la SNRP I. Un secrétariat technique a été créé pour soutenir le comité directeur, qui comprend des représentants du secteur public, du secteur privé et de la société civile, et est chargé de surveiller l'exécution de la SNRP II.

36. Étant donné le fonctionnement déficient des institutions et le manque de données fiables au Tchad, les services des deux institutions recommandent cependant de renforcer davantage le système de suivi et d'évaluation et les dispositifs d'exécution. Premièrement, il convient de préciser les interactions entre les différents organes concernés. Trop souvent, les ministères dépensiers coordonnent peu leurs actions. Deuxièmement, il convient d'établir des règles pour assurer une participation et une transparence totales dans le suivi. Troisièmement, il faut renforcer la capacité de l'organe statistique afin de produire des données dans de meilleurs délais et à plus faible coût. Quatrièmement, étant donné les disparités régionales, les indicateurs doivent inclure une dimension régionale. Cinquièmement, le suivi et l'évaluation doivent impliquer d'autres parties prenantes et permettre à la société civile et aux organisations non gouvernementales de fournir un avis indépendant, un contrôle hors secteur public et un financement extérieur, afin que l'utilisation des recettes pétrolières et non pétrolières fasse l'objet d'un contrôle supplémentaire.

37. Les services des deux institutions recommandent d'affiner la stratégie en établissant clairement des priorités. Étant donné la capacité d'exécution du pays, le nombre de programmes d'action (environ 80) et de projets prioritaires dans la SNRP II est excessif. En outre, divers systèmes de planification et cycles budgétaires coexistent, mais ne sont pas intégrés, ce qui nuit à leur efficacité. Un alignement de ces différents systèmes (budget annuel, stratégies et plans sectoriels, plans régionaux) sur la SNRP II améliorerait la cohérence et l'efficacité.

VII. CONCLUSIONS ET QUESTIONS A DEBATTRE

38. Les services de la Banque mondiale et du FMI souscrivent aux objectifs généraux de la SNRP II en matière de croissance et de réduction de la pauvreté au Tchad. Le document s'appuie sur les enseignements tirés de l'exécution de la SNRP I et est axé sur le rétablissement de la sécurité, l'amélioration de la gouvernance, la diversification de l'économie et la promotion du développement humain.

39. Les autorités doivent être conscientes des risques qui pèsent sur cette stratégie, parmi lesquels i) le manque de volonté d'exécuter la stratégie, ii) les contraintes pesant sur les capacités institutionnelles et techniques de prendre les mesures nécessaires, iii) la volatilité et la tendance baissière des ressources pétrolières, et iv) les problèmes de sécurité.

40. Les services des deux institutions sont d'avis que la stratégie ne peut donner de bons résultats que si les autorités abandonnent clairement les pratiques du passé et démontrent leur détermination à faire reculer la pauvreté et à appliquer une bonne gouvernance, et que s'il existe une forte volonté politique de l'exécuter. Dans l'exécution de la stratégie, il faudrait mettre l'accent sur un nombre raisonnable de mesures parmi celles recensées ci-dessus en vue

d'améliorer la viabilité de la politique budgétaire et de renforcer la gestion des recettes et des dépenses, l'exécution des principales politiques sectorielles, ainsi que le suivi et l'évaluation.

41. Après avoir examiné la SNRP II et la présente note conjointe, les administrateurs sont invités à indiquer s'ils partagent l'avis des services de la Banque mondiale et du FMI sur :

- les priorités pour améliorer la SNRP II et son exécution; et
- les risques principaux qui pèsent sur son exécution.