

FONDS AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT



BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT



**TCHAD : PROGRAMME D'AMELIORATION
DU PORTEFEUILLE – NOTE STRATEGIQUE**

TCHAD
PROGRAMME D'AMELIORATION DU PORTEFEUILLE
NOTE STRATEGIQUE

1. INTRODUCTION

Comme le reflète le rapport de revue de portefeuille à fin mars 2006, la situation du portefeuille de la Banque au Tchad est difficile avec 70% de projets à problèmes. Elle s'est dégradée par rapport à 2002, date de la dernière revue de portefeuille. Ceci nécessite la mise en œuvre d'actions vigoureuses immédiates pour atténuer ces problèmes et améliorer l'exécution du portefeuille. L'objectif de cette note stratégique est d'informer les Conseils sur le programme envisagé à court terme pour améliorer l'état du portefeuille. Outre cette introduction, la note comprend les trois sections suivantes : (i) résumé des principaux résultats de la revue de portefeuille ; (ii) principales raisons de la baisse de la performance et ; (iii) programme d'amélioration du portefeuille. Cette note stratégique est une synthèse du rapport.

2. RESUME DES PRINCIPAUX RESULTATS DE LA REVUE DE PORTEFEUILLE

Envergure et évolution du portefeuille

2.1 Le portefeuille en cours d'exécution comprend 10 opérations représentant au 31/03/06 des engagements nets de 98,41 millions d'UC contre 9 opérations en 2002. Il s'agit de 5 projets dans le secteur agriculture et développement rural, 4 projets dans le secteur social et 1 projet dans le multisecteur. Outre ces 10 projets, le portefeuille comporte 4 autres opérations approuvées en 2005 non encore exécutées. Le FAD constitue la source exclusive de financement compte tenu du degré de pauvreté et d'endettement du pays. Le secteur agriculture et le développement rural absorbe 76,57% des ressources comparé à 56,7% en 2002. Ensuite vient le secteur social avec 21,06% des engagements nets contre 27,19% en 2002. Ces deux secteurs absorbent environ 97,64% des ressources du FAD. Les prêts projets continuent d'être l'instrument prédominant.

2.2 La revue de chaque opération en cours d'exécution a montré que la performance d'ensemble est satisfaisante pour un projet du secteur agricole (Projet de développement rural de la Préfecture du Lac PDRLP1999-2006) et deux projets du secteur social (Projet de réduction de la pauvreté et d'actions en faveur des femmes REPA-FEM1997-2006 et Projet Education V 2001-2007). A contrario, pour les autres projets, la performance est jugée peu satisfaisante. Il s'agit des opérations suivantes : (i) le Projet de production cotonnière et vivrière en zone soudanienne (PCVZS) 1993-2006 ; (ii) le Projet de valorisation des eaux de ruissellement superficiel dans les préfectures de Batha, Guéra, Ouaddaï et Biltine (PVRES)1998-2006 ; (iii) le Projet de développement rural du Département de Biltine (PDRDB)2001-2009 ; (iv) le Projet d'appui au système d'élevage pastoral (PASEP) 2002-2009 ; (v) le Projet de renforcement du système de santé et d'appui à la lutte contre le VIH/SIDA et les maladies épidémiques (santé II) 2001-2006 ; (vi) le Projet d'appui au secteur de l'éducation (PASE) 2004-2009 et ; (vii) le Projet d'appui à la gestion économique (PAGE) 2003-2006. Les retards au démarrage des opérations, les insuffisances en matière d'acquisitions de biens, services et travaux, de gestion financière, d'activités et réalisation et, le faible impact sur le développement expliquent cette situation. L'âge moyen des projets du portefeuille actif a ainsi augmenté depuis la dernière revue de portefeuille en 2002, en passant de 4,7 ans à 6,3 ans reflétant l'âge avancé de 2 projets dans le secteur agricole (PCZVS 1993-2006, 13 ans et ;PVERS 1998-2006, 8 ans) d'un projet dans le secteur social (REPA-FEM1997-2006, 9 ans). L'entrée de 4 nouvelles opérations (PGRN, PARG I, Projet pêche et PPF PNEAR)¹ approuvées en 2005 devrait permettre un certain rajeunissement du portefeuille. Le vieillissement du portefeuille est souvent le reflet de l'existence de problèmes dans l'exécution des projets. En utilisant le critère « état d'avancement », l'examen du portefeuille indique l'existence de

¹ PGRN : projet de gestion des ressources naturelles ; PARG I : programme d'appui aux réformes en matière de gouvernance ; PNEAR : Programme national d'eau et assainissement en milieu rural.

70% de projets à problèmes . Il s'agit des 7 projets à performance peu satisfaisante précités. Le PDRPL, le projet Education V et le projet REPA-FEM ont un état d'avancement satisfaisant. Il s'avère que parmi ces 3 projets actuellement non problématiques, deux sont susceptibles de rencontrer des problèmes dans l'avenir, à savoir le PDRLP et le projet Education V du fait de taux de décaissement en dessous du minimum par rapport à leur date d'approbation et/ou de mise en vigueur.

Décaissement

2.3 Les engagements nets de la Banque au 31/03/06 sont de 98,41 millions d'UC avec un taux de décaissement global de 40,18 % relativement faible avec des taux de décaissement respectifs pour les secteurs agricole, social et multisecteur de 45,73% (engagements nets de 75,36 millions d'UC), de 38,70% (engagements nets de 20,73 millions d'UC) et 29,76% (engagements nets de 2,32 millions d'UC). Cette situation s'explique principalement par les retards dans le démarrage et l'exécution des projets dont la cause principale est la faible maîtrise des règles de procédures de la Banque. La mobilisation des fonds de contrepartie est faible dans les trois secteurs. Le portefeuille de la Banque au Tchad comporte 4 autres opérations approuvées en 2005 qui n'ont pas encore connu de décaissement pour des raisons de non mise en vigueur (PGRN et PFF PNEAR) et de non-réalisation des conditions préalables de décaissement (Projet Pêche). Le PARG I est en instance de décaissement.

Etat de mise en œuvre du dernier plan d'action

Etat de mise en œuvre du plan d'action pour atténuer les problèmes génériques

2.4 La dernière revue de portefeuille a eu lieu en 2002. L'état de mise en œuvre du plan d'action est peu satisfaisant concernant le Gouvernement. En effet, depuis 2002, il n'y a pas eu d'amélioration significative au niveau de la gestion de la phase de démarrage des projets. Les longs délais de mise en vigueur des prêts et des conditions préalables au décaissement persistent. En ce qui concerne l'exécution et le suivi des projets, des problèmes persistent au niveau de l'organisation et la gestion, les acquisitions de biens et services et la gestion financière depuis 2002. Concernant *l'organisation et la gestion*, on peut noter à l'actif du Gouvernement que tous les responsables ont été recrutés après avis motivés de la Banque et souvent par avis publiés de vacance de postes. De même l'instabilité du personnel des projets est devenue moins chronique. Des progrès ont été notés au niveau de la production des rapports d'activités des projets. Au passif du Gouvernement, des insuffisances demeurent dont les principales sont: *la non existence d'un système d'évaluation annuelle de la performance des membres de la Direction des projets*, la non mise en place systématiquement de *systèmes comptables fiables* notamment dès le démarrage des activités, les retards importants dans la réalisation des *audits des comptes des projets* et les *défaillances du suivi des projets*. Concernant les audits, 4 projets n'ont pas réalisé les audits des comptes de l'exercice 2003, 7 projets n'ont pas été réalisés les audits 2004 et seulement 2 projets ont lancé l'audit 2005. Au niveau des *acquisitions de biens et services*, à l'actif du gouvernement, un certain nombre de textes ont été pris pour simplifier les procédures de passation des marchés. Un nouveau code des marchés publics répondant globalement aux normes internationales et favorisant l'efficacité et la transparence a été adopté en octobre 2003. Mais les dispositions de ce cadre réglementaire sont difficilement mises en œuvre. Les principaux problèmes résident dans la faible maîtrise des procédures de passation des marchés et les délais difficilement contrôlables d'approbation des marchés par les autorités compétentes. Le circuit d'approbation intègre le visa du Président de la République pour les contrats dont les montants sont supérieurs 50 millions de FCFA. Ce qui contribue à allonger considérablement les délais. Au niveau *purement financier*, la gestion des fonds de roulement connaît encore des dépenses inéligibles, le non-respect des termes des contrats et des marchés entraîne souvent des rejets au niveau des décaissements, les fonds de contrepartie, n'ont pas été régulièrement payés aux projets. Ce problème devrait connaître un début de solution, avec la décision récente du Gouvernement de payer ces fonds sur les revenus pétroliers, du moins pour les projets des secteurs prioritaires. A la fin des projets, les financements des charges récurrentes pour assurer la durabilité des effets des projets sont rarement prévus dans le budget national. Au niveau de l'évaluation des résultats

et impacts des opérations, les études d'impacts à mi-parcours et à la fin des projets sont quasiment inexistantes. Au total, malgré quelques progrès depuis 2002, la performance du Gouvernement en matière de gestion des projets demeure peu satisfaisante. Le contexte difficile d'Etat du pays explique en partie ces faibles performances.

2.5 Au niveau de la Banque, les longs délais observés par le Gouvernement dans le démarrage des projets sont quelque fois liés à la complexité des conditions de décaissement et aux lenteurs de la Banque pour donner ses avis sur la mise en vigueur et la réalisation des conditions. Au niveau de l'exécution et le suivi des projets, à l'actif de la Banque, la fréquence des missions de lancement et de supervision sur le terrain se sont améliorées et ont permis d'assister les projets dans la phase de démarrage et d'aplanir certaines difficultés en cours d'exécution. **La Banque a organisé un séminaire de formation au mois de janvier 2005 pour familiariser les gestionnaires de projets aux procédures d'acquisition et de biens et services, de décaissement et d'audit des projets de la Banque.** La Banque renforce depuis 2005 les capacités, de la Direction de la coopération et du suivi des projets et programmes de développement (DCSPPD) à travers le projet PAGE en vue d'améliorer la coordination de l'aide extérieure, le suivi financier et physique de l'exécution des projets, l'exécution du programme d'investissements publics (PIP) et la gestion des charges récurrentes. Dans le cadre du PARG I 2005-2007, qui sera mis en œuvre en 2006, la Banque appuiera l'amélioration de la gestion des marchés publics. Au passif de la Banque, on note la persistance des lenteurs pour donner ses avis de non-objection ou de procéder aux paiements, la faible qualité des supervisions du fait du temps en général trop court consacré aux missions, l'insuffisant mixage des compétences et supervision physique des projets et la non systématisation des audits internes de la Banque et leur faible couverture des projets du portefeuille. En outre, la Cellule de la Banque au Tchad tient les réunions trimestrielles sur les projets mais n'a aucune délégation des pouvoirs dans l'administration de la passation des marchés et des décaissements. Des insuffisances sont également notées au niveau des dispositions pour l'évaluation des résultats et impacts des projets à mi-parcours ou à la fin des projets. La plupart de ces problèmes sont liés à l'insuffisance des ressources humaines et à certaines insuffisances organisationnelles.

Etat de mise en œuvre du plan d'action pour atténuer les problèmes spécifiques aux projets

2.6 Il s'agissait en 2002 d'accélérer l'exécution des projets notamment ceux qui étaient âgés et en fin de cycle, de réaliser les audits et de faire démarrer les projets approuvés. La mise en œuvre du plan s'est traduite par l'achèvement de 4 opérations âgées et en fin de cycle, à savoir : le Projet de Mamdi 1993-2004 ; l'étude sur la pêche et la pisciculture 1999-2004; le Projet éducation IV 1991-2002 ; le Projet de renforcement de soins de santé primaire 1993-2002 et ; le PAS III 2002-2003. Les projets connaissant des retards de démarrage, ont pu être mis en œuvre, à savoir : le projet de Biltine 2001-2009, le Projet Education V 2001-2007 et le Projet santé II 2001-2006. Comme noté précédemment, la mise en exécution du Projet Education V 2001-2007 est satisfaisante contrairement aux deux autres. Les retards au niveau des audits n'ont pas été résorbés.

3. PRINCIPALES RAISONS DE LA BAISSÉ RECÉNTÉ DE LA PERFORMANCE

Résumé des contraintes (pays et Banques)

Le pays

3.1 Le contexte économique et socio-politique du pays s'est dégradé depuis 2002. Le Tchad, Etat fragile, reste l'un des pays les plus pauvres de l'Afrique sub-saharienne malgré son statut récent de nouveau pays pétrolier. Il est confronté à des contraintes d'ordre économique, structurel, et social qui entravent son développement que le Gouvernement tente d'atténuer avec la mise en œuvre d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté (SNRP) adoptée en 2003. La situation macro-économique d'ensemble s'est améliorée avec une croissance moyenne en termes réels de 10% de 2001 à 2005 sous l'impulsion des activités pétrolières (80% des exportations) mais la situation financière du

pays notamment en 2004 et 2005 est restée difficile. En 2005, la situation s'est aggravée du fait de la baisse des recettes pétrolières et la faible mobilisation de ressources extérieures due aux dissensions entre le Gouvernement et les principaux bailleurs de fonds sur la modification de la loi de gestion des revenus pétroliers. Elle s'est traduite par une forte accumulation d'arriérés extérieurs et intérieurs. Le pays est tombé plusieurs fois sous sanctions à l'égard de la Banque pour cause d'arriérés. Ce qui a gêné le financement des projets. Au niveau social, la hausse du revenu par tête due au boom pétrolier a profité seulement à certaines populations des zones urbaines et très peu aux populations des zones rurales (75% de la population). Le contexte socio-politique, humanitaire et en matière de sécurité est difficile avec la résurgence de conflits politico-militaires, le conflit du Darfour, les multiples grèves de travailleurs reflète d'une forte demande sociale au regard des revenus pétroliers. La situation de conflits récurrents a lourdement entamé les capacités de l'administration publique en matière de gestion économique. Le profil de gouvernance du Tchad en 2004 a relevé des insuffisances en matière de responsabilisation et de transparence dans la gestion des finances publiques, de participation, de lutte contre la corruption ainsi que des défaillances du système juridique et judiciaire. Ce contexte difficile d'ensemble, propre aux Etats fragiles, a joué un rôle prépondérant dans la mauvaise performance du portefeuille. Il explique, dans une certaine mesure, les inerties dans la gestion de l'économie de manière générale et celui du portefeuille en particulier.

La Banque

3.2 Des faiblesses organisationnelles au niveau de la Banque expliquent en grande partie la situation du portefeuille au Tchad. Ces faiblesses relevées dans plusieurs documents relatifs à la réforme institutionnelle en cours sont principalement : les défaillances de la structure organisationnelle du complexe des opérations et la faible concentration sur les pays ; l'insuffisance des effectifs affectée aux opérations, le faible ratio des opérations par projets ; l'accent mis sur les activités de prêts plutôt que sur la qualité à l'entrée ; la mise en œuvre et la supervision des projets ; l'insuffisance du personnel d'appui par professionnels des opérations et économistes pays et ; les déficiences de la décentralisation.

Processus de supervision (fréquence, qualité, bureau)

3.3 La performance de la Banque en matière de fréquence des missions de supervision des projets en cours est dans l'ensemble satisfaisante. Par contre la performance en matière de qualité des supervisions n'est pas satisfaisante pour la faiblesse des effectifs, le temps en général trop court consacré aux missions ainsi que l'insuffisant mixage des compétences. Les problèmes de sécurité dans le pays rendent difficile la supervision physique systématique des projets sectoriels disséminés dans les différentes régions de ce vaste pays. L'enclavement du pays rallonge le temps d'accès aux sites des projets. Tous ces problèmes affectent négativement la pertinence des recommandations de ces missions et le suivi de leur mise en œuvre.

3.4 Le Bureau de programme national (BPN) conformément à ces termes de référence relatifs à la gestion des projets évalue trimestriellement avec les autorités et les coordonnateurs de projet, l'état d'avancement des opérations. Les rapports trimestriels font l'état de la situation des projets et programmes en mettant l'accent sur la mise en œuvre des recommandations des missions de supervision et suggèrent des recommandations aussi bien pour la Banque que pour le Gouvernement pour améliorer le portefeuille. Il mène quelque fois des missions de supervision physique sur les sites des projets. L'effectif largement insuffisant du BPN (un chargé de programme, une secrétaire et un chauffeur) et les maigres moyens financiers et matériels mis à disposition ne lui permettent pas de remplir efficacement son rôle en matière de supervision.

4. PROGRAMME D'AMELIORATION DU PORTEFEUILLE

Les prérequis à l'amélioration du portefeuille

4.1 L'amélioration du portefeuille au Tchad implique d'abord **l'amélioration du contexte socio-politique** du pays. Le président tchadien au pouvoir depuis 1990 vient d'être réélu pour cinq ans. Avec l'appui de certains partenaires bilatéraux, la situation sécuritaire au Tchad est passée à la normale. Il y a lieu d'encourager le Gouvernement à renforcer la sécurité et conforter le consensus politique.

4.2 L'amélioration du portefeuille au Tchad implique la **mise en oeuvre de la nouvelle structure organisationnelle de la Banque et des réformes institutionnelles qui l'accompagnent**. On rappelle que la nouvelle structure organisationnelle vise à renforcer les compétences et les capacités de réaction du complexe des opérations. Elle vise, en outre, à renforcer la concentration sur le pays, à créer un point focal unique pour les PMR et à augmenter les capacités sectorielles en regroupant l'expertise technique. La gestion du portefeuille devrait être également améliorée au moyen d'un renforcement du processus de revue, des procédures d'attribution des marchés et de décaissement et de l'amélioration de la supervision des projets en ouvrant les bureaux extérieurs dont **le Bureau national au Tchad en 2006²**. Ces actions devraient avoir à court et moyen terme un impact positif sur le portefeuille au Tchad. Cet impact sera faible en 2006.

Actions par rapport aux problèmes spécifiques

Actions pour les projets à problèmes

4.3 Il y a lieu de rappeler que les projets problématiques constituent 70% du portefeuille. Ces projets sont les suivants : (i) le PCVZS, 1993-2006, le (PVRES) 1998-2006 ; (iii) le PDRDB 2001-2009; (iv) le PASEP 2002-2009; (v) le Projet santé II 2001-2006 ; (vi) le (PASE) 2004-2009 et ; (vii) le PAGE 2003-2006. **Des plans d'actions sont prévus (voir annexe VI du rapport) pour l'ensemble de ces projets afin d'améliorer leur exécution et leur impact sur le développement**. Parmi les problèmes à résoudre, il y a celui important des audits des comptes³ au risque d'un arrêt du financement du FAD. Les rapports de l'audit 2003 n'ont pas été transmis à la Banque pour 3 projets, à savoir : (i) le PDRB ; (ii) le PCVZS et ; (iii) le (PASEP). Les rapports d'audit 2004 n'ont pas été transmis à la Banque pour 5 projets, à savoir : (i) le PVERS ; (ii) le Projet santé II ; (iii) le PDRB ; (iv) le PCVZS et ; (v) le PAGE. Aucun des 6 projets n'a lancé l'audit 2005. **Une correspondance a été adressée au Gouvernement pour que les audits soient réalisés et que les rapports soient transmis à la Banque au plus tard le 31 août 2006. Une réunion aura lieu en septembre 2006 pour examiner les résultats de ces audits**. Par ailleurs, sur certains projets (PCVZS, PVERS, PAGE et Projet santé II) pèse le risque d'arrêt du financement du FAD à fin décembre 2006 (date limite du dernier décaissement) alors que d'importantes activités restent à mettre en oeuvre. **L'opportunité de proroger les dates limites de dernier décaissement de ces projets sera décidée après l'examen des résultats des audits en septembre 2006**. Les solutions envisagées au niveau des problèmes génériques (voir page 6) et les mesures urgentes globales à mettre en oeuvre (voir page 9) devraient avoir un impact positif sur l'état de ces projets.

Actions pour les projets potentiellement problématiques

4.4 Les projets potentiellement problématiques qui constituent 20% du portefeuille sont le Projet de développement rural de la Préfecture du Lac (PDRLP) 1999-2006) et le Projet Education V 2001-

² Des locaux ont été trouvés pour abriter les bureaux et un contrat de bail est en cours de signature

³ Le projet PASE n'a connu son premier décaissement qu'en mai 2005. Les projets Santé II et PAGE n'ont connu leur premier décaissement qu'en mai 2005

2007. **Des plans d'actions sont prévus** (voir annexe VI du rapport) **pour ces projets afin d'améliorer leur exécution et leur impact sur le développement d'ici fin 2006.** Les rapports d'audit pour 2003 et 2004 ont été transmis à la Banque. La Banque est en attente de celui de 2005 dont la date limite de transmission est fixée au 30 juin 2006. **Une correspondance a été adressée au Gouvernement pour que les audits soient réalisés et que les rapports soient transmis à la Banque au plus tard le 31 août 2006. Une réunion aura lieu en septembre 2006 pour examiner les résultats de ces audits.** Par ailleurs, sur le projet PDRPL pèse le risque d'arrêt du financement du FAD à fin décembre 2006 (date limite du dernier décaissement) alors que d'importantes activités restent à mettre en œuvre. **L'opportunité de proroger la date limites de dernier décaissement de ce projet sera décidée après l'examen des résultats des audits en septembre 2006.** Les solutions envisagées au niveau des problèmes génériques (voir page 6) et les mesures urgentes globales à mettre en œuvre (voir page 9) devraient avoir un impact positif sur l'état de ces projets.

Solution aux problèmes génériques

Démarrage des projets/respect des conditions

4.5 Les retards dans le démarrage des projets persistent du fait des longs délais pour préparer et approuver les décrets de ratification des accords de prêt et donner l'avis juridique de l'Assemblée nationale et les difficultés rencontrées par l'administration et les agences d'exécution à remplir certaines conditions préalables de décaissement. La Banque demandera au Gouvernement de trouver une solution réglementaire permettant la ratification des accords de prêt et l'obtention des avis juridiques dans un délai maximum de 3 mois à partir de la signature de l'accord de prêt. Les dons étant mis en vigueur au moment de leur signature, l'éligibilité du Tchad désormais exclusivement à des dons du FAD devrait contribuer à réduire le temps de démarrage des opérations. Les longs délais observés par le Gouvernement pour les décaissements sont quelque fois liés à la complexité des conditions préalables de décaissement et les lenteurs de la Banque pour donner ses avis de non-objection. Au niveau de la Banque, elle respectera le cycle d'instruction des projets, recherchera l'efficacité dans la formulation des conditionnalités et adaptera ces dernières aux capacités du pays. La Banque systématisera les missions de lancement des opérations et accroîtra les moyens humains aux opérations. Enfin, la Banque cherchera à faire réaliser, lors de la préparation des projets, les mesures habituellement mentionnées comme conditions préalables au décaissement. Le recours au PPF qui a prouvé son efficacité dans la facilitation du démarrage des projets sera systématisé.

Gestions financières/audits

4.6 La non mise en place d'un système comptable acceptable par la Banque est souvent la cause principale de la mauvaise gestion financière des projets. Les projets ont mis en place des systèmes comptables acceptables même si des retards ont été notés. La Banque sera plus stricte sur la production trimestrielle des comptes financiers. Pour les futurs projets, le recours au PPF sera systématisé pour régler ce problème. Comme annoncé précédemment, des retards importants ont été notés dans la réalisation des audits 2003, 2004 et 2005. Le Gouvernement a été invité à prendre les dispositions nécessaires pour résorber les retards et transmettre les rapports à la Banque au plus tard le 31 août 2006, au risque de la suspension des financements du FAD. L'examen des résultats des audits fera l'objet d'une réunion en septembre 2006 et des décisions seront prises au cas par cas conformément aux règles de procédures de la Banque en la matière. Il est recommandé que les cas avérés de malversation entraînent l'annulation des projets en cause. Les résultats des décisions de la Banque seront transmis au Gouvernement

Décaissement

4.7 Le taux moyen de décaissement de 40,18% pour des projets dont la moyenne d'âge est de 6,3 ans est faible. Cette situation s'explique principalement par les retards dans le démarrage et l'exécution

des projets, la faible maîtrise des règles de procédures de la Banque, des problèmes de transferts de fonds entre l'intermédiaire bancaire et les banques bénéficiaires, les retards au niveau de la Banque dans l'instruction des dossiers liés. Les plans d'actions spécifiques (voir annexe VI du rapport), les solutions aux autres problèmes génériques, et la mise en œuvre des mesures urgentes (voir page 9) permettront d'accélérer l'exécution des opérations. Le renforcement du suivi des transferts de fonds permettra de régler le problème des retards constatés. Des efforts seront déployés pour traiter les dossiers de décaissements avec diligence mais la solution de ce problème réside dans la mise en œuvre de la réforme institutionnelle et le renforcement des effectifs des opérations. Les actions de formations prévues contribueront à une meilleure maîtrise des règles de procédures de la Banque.

Fonds de contrepartie

4.8 La situation financière difficile de l'Etat est une source de risques de non-paiement des contreparties. Ce problème est la cause de retards dans l'exécution d'un certain nombre de projets. La situation financière du pays a été particulièrement difficile en 2005 du fait de la baisse des recettes pétrolières et la faible mobilisation de ressources extérieures due aux dissensions entre le Gouvernement et les principaux bailleurs de fonds sur la modification de la loi de gestion des revenus pétroliers intervenue à fin 2005. Elle s'est traduite par une forte accumulation d'arriérés extérieurs et intérieurs et le faible paiement des contreparties. Ces dissensions viennent d'être réglées et la coopération avec les principaux partenaires a repris. Le pays a bénéficié d'importants revenus pétroliers indirects au premier semestre 2006. Les revenus indirects attendus en 2007 avoisineraient plus de 500 milliards de FCFA. Le financement des contreparties sur ressources pétrolières pour les projets ressortant des secteurs prioritaires est la solution qui avait été envisagée mais qui a du mal à être systématiquement mise en œuvre. Elle est appliquée dans le secteur de la santé. Une lettre sera adressée au Gouvernement au cours du mois de juin 2006 pour confirmer officiellement cette option pour les secteurs de l'agriculture et de l'éducation qui sont prioritaires.

Acquisitions

4.9 Les différentes concertations menées avec le Gouvernement dans lors de la dernière mission multi-bailleurs en mars 2006 relèvent que les principales⁴ causes des problèmes en matière d'acquisition sont : (i) la faible maîtrise des procédures de passation des marchés par les Commissions d'ouverture et de jugement des offres (COJO) et leurs Sous-commissions techniques d'évaluation des offres (SCTE) ; et (ii) les délais difficilement contrôlables d'approbation des marchés par les autorités compétentes. La Banque programmera en 2007, une formation sur les procédures d'acquisition après la mission spécial de supervision prévue en novembre 2006 (voir page 11). Les actions viseront également le système de passation de marché du pays. Il s'agira de réviser prochainement le code de marchés suite à la revue analytique (CPAR) prévue en 2006 et pour le Gouvernement, de mettre en œuvre les mesures immédiates convenues lors de la mission multibailleurs de mars 2006 en vue d'améliorer l'efficacité de la passation des marchés par la réduction significative des délais de passation des marchés. Il s'agit de :

- i. Finaliser la mise en place du Cadre institutionnel des marchés publics, notamment par la prise d'un décret portant création, attribution, composition et fonctionnement des Services de passation des marchés (SPM), afin de permettre un fonctionnement efficace du système des marchés publics ;
- ii. Améliorer les textes actuels fixant les dispositions fonctionnelles des principales structures du cadre institutionnel afin de garantir la stabilité du personnel affecté dans les dites structures et permettre ainsi une plus grande efficacité des actions en matière de renforcement des capacités ;

⁴ Les délais, liés à la revue de l'OCMP et du CCSRP, sont souvent marginaux étant donné que ces entités sont encadrées dans leur intervention par des délais dûment établis réglementairement.

- iii. Élaborer et diffuser le Manuel de procédures des marchés publics (MPMP) afin de proposer une interprétation correcte et efficace des dispositions du Code et de ses textes d'application, et préciser les rôles, responsabilités et délais d'intervention des différentes structures impliquées dans l'attribution et l'approbation des marchés publics. A cette fin, le MPMP s'inspirera du cadre de référence des responsabilités et des délais des différentes étapes du processus de passation des marchés élaboré en collaboration avec le Gouvernement;
- iv. Réaliser une étude approfondie sur l'efficacité du circuit d'adjudication et d'approbation des marchés publics, notamment des principaux intervenants que sont les COJO, les SCT, les SPM, le Collège de contrôle et de surveillance des revenus pétroliers (CCSRP), et les Autorités d'approbation, afin d'identifier les doublons et les goulots d'étranglement et proposer des solutions idoines pour les lever ;
- v. Optimiser l'utilisation des ressources humaines et matérielles des SPM en tenant compte des compétences existantes au niveau des projets en matière de passation des marchés, afin de rationaliser l'utilisation du personnel et faciliter la coordination des activités de passation des marchés au niveau des ministères sectoriels ;
- vi. Renforcer les capacités de l'OCMP, des COJO et des SPM par (a) une assistance technique auprès de l'OCMP chargée de suivre et évaluer la performance du système, et (b) la formation des formateurs OCMP et SPM et leur dotation effective en équipement, et (c) la formation des responsables des COJO et du CCSR, afin leur permettre de jouer efficacement leur rôle respectif dans la chaîne des marchés publics.

4.10 La mise en œuvre de ces mesures est soutenue en partie par la Banque à travers le Programme d'appui aux réformes en matière de gouvernance PARG I 2005-2007. Cette intervention qui s'intègre dans un vaste programme d'appui à la modernisation des finances publiques (PAMFIP) au Tchad initié par la Banque mondiale en cours d'évaluation, comprend un appui institutionnel visant l'amélioration de la gestion des marchés publics. La mission multibailleurs a proposé au Gouvernement un cadre de référence des responsabilités et des délais des différentes étapes du circuit de passation des marchés dans le cadre des projets financés par le budget national (voir annexe VII rapport).

Renforcement des capacités

4.11 La mission de supervision spéciale d'octobre 2006 (voir page 9) permettra de définir les besoins de renforcement des capacités nécessaires. Mais déjà, conscient des difficultés que la Direction de la coopération du suivi des projets et programmes de développement (DCSPPD) a pour jouer son rôle, la Banque appui depuis août 2005, le renforcement des capacités de cette institution à travers le projet PAGE. Ce soutien qui devrait s'accélérer après l'approbation de la liste révisée des biens et services devrait permettre au cours du second semestre 2006 à la DCSPPD d'améliorer la coordination de l'aide extérieure, le suivi financier et physique de l'exécution des projets, l'exécution du programme d'investissements publics (PIP) et la gestion des charges récurrentes. Dans le cadre du PARG I 2005-2007, qui sera mis en œuvre en 2006, la Banque a l'intention d'appuyer l'amélioration de la gestion des marchés publics à travers trois actions : (i) la déconcentration de l'achat public; (ii) le renforcement de l'efficacité et de la transparence des marchés publics ; et (iii) le renforcement du contrôle en matière de passation des marchés publics.

Amélioration de la qualité à l'entrée

4.12 L'assurance qualité des projets à l'entrée est nécessaire pour une bonne exécution des projets et pour l'atteinte des objectifs visés. Les performances en matière d'assurance qualité des projets à l'entrée sont mitigées. Au Tchad des progrès ont été enregistrés dans la prise en compte des aspects liés à la pauvreté et au genre et à l'environnement. Les performances sont mitigées pour les éléments suivants : « aspects approche, objectifs et conceptualisation » et « aspects techniques, économiques et financiers ». Les points faibles restent les aspects fiduciaires et institutionnels, les arrangements pour la mise en œuvre, l'évaluation des risques et l'instruction des projets par la Banque (Voir tableau 5 du rapport). Les efforts doivent couvrir les neuf dimensions de l'amélioration de la qualité à l'entrée. Le renforcement du complexe des opérations dans le cadre de la réforme et l'ouverture du bureau national au Tchad seront nécessaires pour atteindre cet objectif.

Evaluation des impacts sur le développement

4.13 La gestion axée sur les résultats des projets requiert une bonne évaluation des impacts à mi-parcours et à la fin des projets pour mesurer la réalisation des objectifs prévus dans les matrices de cadre logique et l'impact sur le développement. Pour les projets en cours, il sera nécessaire la Banque utilisera les fonds spéciaux à sa disposition pour réaliser des études d'impact ou demandera aux projets la révision de la liste des biens et services pour dégager un financement permettant ce type d'étude. Pour les nouveaux projets ayant des matrices de cadre logique axées sur les résultats, la Banque veillera à ce que des dispositifs pertinents d'évaluation des résultats et des lignes budgétaires pour l'évaluation d'impacts à mi-parcours et à la fin des projets soient prévus lors de la formulation des projets.

Mesures globales urgentes

4.14 Parallèlement aux actions précitées, d'autres mesures urgentes seront mises en œuvre :

- i) Une **mission de supervision spéciale** se rendra au Tchad, en **octobre 2006**. Les objectifs de cette mission seront les suivants : (i) faire un diagnostic rigoureux de la situation du portefeuille et; (ii) définir les actions essentielles à mettre en œuvre pour améliorer la gestion du portefeuille et ; (iii) **prévoir un cadre institutionnel et des indicateurs clés ciblés de suivi du portefeuille avec une plus grande implication des ministères de tutelle**. Dans le secteur agricole où le taux de projet à problèmes est élevé, le Mécanisme de suivi du secteur du développement rural créée en avril 2005 sera mis à contribution et pourra être appuyé. Cette mission aura une composition multidisciplinaire incluant un Expert en formation dans le cadre des projets. La Banque fera recours aux fonds spéciaux à sa disposition pour financer les besoins d'assistance ;
- ii) Prévoir sur la base de ce diagnostic, un **programme de formation ciblé** à administrer au **premier semestre 2007**. Une demande sera envoyée à PDRE pour sa programmation et budgétisation ;
- iii) Après l'ouverture du bureau national et la mise en œuvre de la réforme institutionnelle un **atelier Banque-Gouvernement** sera organisé, un an après la mission de supervision spécial, à savoir **en octobre 2007** et décidera selon l'état du portefeuille, des actions à entreprendre, à savoir : restructuration du portefeuille, annulation ou clôture de certaines opérations.

4.15 La Banque utilisera une manière optimale les technologies de l'information pour le suivi des projets. Ainsi des vidéo-conférences seront organisées tous les 4 mois. Le premier aura lieu en septembre 2006 dans le cadre de l'examen des résultats des audits.

5. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

5.1 Le portefeuille de la Banque au Tchad, sur la base du diagnostic de la situation à fin mars 2006, s'est dégradé par rapport à 2002, date de la dernière revue de portefeuille. D'où l'urgence d'un programme d'amélioration du portefeuille. Le contexte socio-politique difficile et les faiblesses des capacités en matière de gestion économique propre aux Etat fragiles ainsi que les déficiences organisationnelles de la Banque en matière de gestion des projets ont contribué à cette dégradation du portefeuille.

5.2 Dans ces conditions, cette note indique que les prérequis à une bonne santé du portefeuille sont : (i) l'amélioration du contexte socio-politique du pays et ; (ii) la mise en oeuvre de la nouvelle structure organisationnelle de la Banque et des réformes institutionnelles qui l'accompagnent dont l'ouverture du bureau national prévue en 2006 avec une autonomie et des moyens humains et matériels conséquent. Elle identifie également dans le cadre du programme d'amélioration du portefeuille des actions immédiates par rapport à la situation spécifique des projets à problèmes (70% du portefeuille) et des projets potentiellement à problème (20% du portefeuille). Elle propose un ensemble de solutions immédiates aux problèmes génériques et des mesures globales urgentes dont la réalisation des audits des projets d'ici fin août 2006, une réunion sur les résultats des audits pour prendre les décisions conformes aux règles de procédures de la Banque, une mission de supervision spéciale en octobre 2006, un programme de formation ciblé à administré début 2007 et un atelier Banque-Gouvernement en octobre 2007 après l'ouverture du bureau pour décider d'actions profondes à entreprendre selon l'état du portefeuille (restructuration, clôture, annulation). Ces actions sont résumées dans la feuille de route jointe en annexe.

5.3 Les Conseils sont invités à prendre note des conclusions du programme d'amélioration du portefeuille de la Banque au Tchad et d'adopter les recommandations ci-dessus.

FEUILLE DE ROUTE POUR L'AMELIORATION DU PORTEFEUILLE AU TCHAD

Problèmes	Actions à entreprendre	Dates butoirs	Responsable
Contexte socio-politique et en matière de sécurité difficile	Renforcer la sécurité, le consensus politique et la participation.	Permanent	Gouvernement/Partenaires bilatéraux
Structure organisationnelle de la Banque non suffisamment orientée vers la gestion des projets	1. Achever la réforme structurelle et renforcer le complexe des opérations.	Fin 2007	Banque
	2. Ouvrir le bureau national et accorder autonomie et moyens humains et matériels conséquents.	Fin 2006	Banque
Faibles performances du portefeuille	Mettre en œuvre les plans d'actions spécifiques et génériques.	Fin 2006	Banque /Gouvernement
Fonds de contrepartie faiblement décaissé	Demander au Gouvernement de mettre en œuvre la décision prise de financer la contrepartie sur revenus pétroliers pour les secteurs agricole et éducatif comme c'est le cas pour la santé	Fin juillet 2006	Gouvernement
Retards dans la réalisation des audits des projets	Résorber les retards des audits 2003, 2004 et 2005 et transmettre les rapports à la Banque	Fin août 2006	Gouvernement
Etat de la situation des audits non connu	1. Réunion sur les résultats des audits en vidéo-conférence 2. Prise de décision conformément aux règles de la Banque	Fin septembre 2006	Banque
Dates limites de dernier décaissement de 5 projets à fin décembre 2006 alors que taux de réalisation faibles	Décider de l'opportunité de proroger ces dates sur la base des résultats des audits.	Fin septembre 2006	Banque
Besoin de connaître l'état du portefeuille après la revue	Mission de supervision spéciale pluridisciplinaire incluant définition des besoins d'assistance.	Fin octobre 2006	Banque
Non maîtrise des règles de la Banque	2. Transmettre requête de formation à PDRE	Fin juin 2006	Banque
	1. Programme de formation ciblée administré par PDRE	Fin juin 2007	
Si persistances des problèmes du portefeuille	Avec l'ouverture du bureau, organiser un atelier Banque-Gouvernement pour décider des mesures profondes : la restructuration du portefeuille, l'annulation et/ou la clôture de projets	Fin octobre 2007	Banque