



Université Senghor

Université internationale de langue française
au service du développement africain

Opérateur direct de la Francophonie

La Performance des Institutions Supérieures de Contrôle au Tchad: Cas du Ministère Chargé du Contrôle Général d'Etat

Présenté par

Ndimbaye KOITOLNAN

pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département Administration et Gestion

Spécialité Gouvernance et Management Public

le 07 avril 2013

Devant le jury composé de :

Madame Danièle BORDELEAU Présidente

Directrice du Département Administration et Gestion,

Monsieur Fulbert AMOUSSOUGA Examineur

Professeur, Directeur de l'Ecole Doctorale de la Faculté des Sciences Juridiques,
Economiques et Politique Université d'Abomey Calavi (Bénin)

Monsieur Shérif DELAWAR Examineur

Professeur à l'Académie Arabe des Sciences et des Technologies, Alexandrie

Remerciements

Je tiens à remercier Mme Danielle BORDELEAU, Directrice du Département Administration et Gestion de son soutien pédagogique lors de notre formation, Monsieur Hinsou HARA, Ministre de l'Assainissement Public et de la Promotion de la Bonne Gouvernance, Monsieur Bégoto MIAROM, Directeur Général de la Direction de la Promotion de la Bonne Gouvernance, Monsieur Mahamat ABDERAMANE, Directeur de la Direction de l'Information et de l'Education Civique, Mme Suzanne YOUSSEF Assistante de Direction du Département, Messieurs Masdingam NGARNDIGUINA, Abba NGARSEITA Directeur du CADEJET et son équipe (Israël et Guirngé), Fortunat ALLATARAT, DEWA Sou et AHAMAT ISSAKA de l'ANASC, TAROUM Honorine, Hervé MADJISSEM, Djimadoum RAMADAN.

Nous n'oublions pas la communauté tchadienne à Senghor: Alain DJIMASSAL, Boniface KEMHORSAL, ABDERAMANE A. Atim, Kolio MATCHANGA, AOULOU Célestin, Marguerite BERAMBAL, Haoua NENE, Aicha CHERIF, Abdel hakh A. HAMID, Mahamat NOUR MOLLI, Emelie DERNABOL, NADJITA BEN, Moussa DERPING BEALOUM, Haisset GNOMON FANGA et mon colocataire Djimta Der MONELMBAYE avec qui nous avons partagé les deux années de formation à l'Université Senghor.

Oumar KODBE, AHMAT, Sonia Adama KODOUROUM, Mahamat DJALAI et sa famille, Mme Atim née AICHA MEHEDI, Noubâïssem ROMASS nos compatriotes d'Alexandrie qui ont été toujours à nos cotés. Que tous, reçoivent ici nos sincères remerciements.

Richard Lys HOUNSOU du Bénin, GANAME Salifou du Burkina Faso, Gaston DARA du Cameroun et Sory SOW de la République de Guinée, Senghor m'a enrichi à travers vous.

Dédicace

En mémoire de ma mère NGOYIN Lucie, mon grand frère Kemsolbaye KOITOLNAN et mon frère Nayambaye DIGUIMBAYE que le temps dans son arrogance a eu raison d'eux.

Nous dédions ce mémoire à la grande famille KOITOLNAN:

- KOITOLNAN Ngardigbaye, mon père, celui qui m'a toujours soutenu dans mes études.
- Neloumngaye TORINAN Sidonie, celle qui m'a encouragé durant les deux années à l'Université Senghor.
- Mes frères et sœurs Kogomadji KOITOLNAN, Neloumbaye TARDI, Allah-Ngoro KOITOLNAN, Ninga DINGUIMBAYE, Ronel KOITOLNAN, Diane KOITOLNAN, Ngaryadji KOITOLNAN, ALLAISSEDI Emmanuel,
- Mon oncle NDOINGAR ORI et toute sa famille,
- Mes neveux et nièces Bertille, Chanceline, Allayam, Nguerbaye, Nicole, Miguel, Christian,

Résumé

Pays ayant connu plusieurs conflits qui n'ont cessé de fragiliser son système économique, le Tchad peine à promouvoir la transparence et à assainir ses finances publiques. Certaines pratiques et comportements néfastes qui vont crescendo sont nés de la déliquescence de l'Etat et de la dégradation de la délivrance des services et des biens publics. Avec l'accession du Tchad au club des pays producteurs de pétrole et la forte croissance des ressources financières, l'Etat a entrepris de profondes réformes de son cadre budgétaire et financier.

La création du Ministère Chargé du Contrôle Général d'Etat (CGE) en 2004 a été saluée par tous les partenaires du Tchad. Cette institution créée pour assainir et optimiser la gestion des finances publiques, défendre l'intérêt public peine à montrer ses preuves. Malgré d'innombrables missions de contrôle et le montant sans cesse croissant des redressements, 5% seulement de ces montants ont été recouvrés. L'Etat tchadien perd ainsi une somme estimée à 13,45% du Budget Général en 2011 et 11,5% en 2012 largement supérieur au budget de l'éducation du Tchad¹.

Avec la mondialisation de l'économie et surtout que le pétrole est une ressource tarissable, le Tchad doit effectuer des réformes profondes de son économie afin de mieux profiter des revenus de la manne pétrolière. Ceci implique une rigueur dans la gestion de la chose publique dont les finances publiques occupent une place très importante. Pour y parvenir, l'Etat doit redéfinir les objectifs du ministère, le détacher de l'exécutif pour le rendre indépendant et autonome. L'élaboration d'un manuel de procédure décrivant les opérations subséquentes des chaînes de la recette et de la dépense et d'un plan stratégique sont des conditions inhérentes à la performance du CGE. Toutes ces démarches précèdent la mise en place de la Gestion Axée sur les Résultats comme mode de gestion. Aussi la définition des indicateurs de performance permettrait d'optimiser les activités du CGE, de mieux comprendre les effets attendus et effets atteints.

Mot-clef

Tchad, finances publiques, transparence, assainissement des finances publiques, contrôle, efficacité, efficience, performance, gouvernance économique.

¹ Données analyse documentaire: budget 2011; Budget 2012 croisés avec les données des Rapports CGE.

Abstract

Countries that have experienced several conflicts that have continued to weaken its economic system, Chad just to promote transparency and to consolidate its public finances. Practices and behaviours that are harmful born crescendo of state failure and degradation of service delivery and public property. With the accession of Chad to club oil producing countries and strong growth of financial resources, the State has undertaken substantial reform of its budgetary and financial framework.

The creation of the Ministry in charge of General Control of State (CGE) in 2004 was welcomed by all partners Chad. This institution created to consolidate and optimize the management of public finances, protect the public interest just to show its worth. Despite countless missions and control the growing amount of adjustments, only 5% of these amounts have been recovered. The Chadian government loses a sum estimated at 13.45% of the general budget in 2011 and 11.5% in 2012, significantly higher than the education budget of Chad.

With the globalization of the economy and especially that oil is a depleting resource; Chad must make fundamental reforms of its economy to better take advantage of this new situation. This involves a rigorous management of public affairs whose public finances are in a very important place. To achieve this, the state must redefine the objectives of the department, separate from the executive to make independent and autonomous. The development of a procedure manual describing the operations subsequent chains recipe and expenditure and a strategic plan are conditions inherent in the performance of the CGE. Also the definition of performance indicators would optimize the activities of the CGE, to better understand the expected effects and impacts achieved.

Key-words

Chad, public finance, transparency, fiscal consolidation, control, efficiency, effectiveness, performance, economic governance.

Liste des acronymes et abréviations utilisés

AN: Assemblée Nationale

ANIF: Agence Nationale d'Investigation Financière

BVGC: Bureau du Vérificateur Général du Canada

CCSRP: Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières

CDMT: Cadre de Dépense à Moyen Terme

CEFOD: Centre d'Etude et de Formation pour le Développement

CEMAC: Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale

CGE: Contrôle Général d'Etat

DAO: Dépenses Avant Ordonnement

DGGTP: Direction Générale des Grands Travaux Présidentiels

DGPCPBG: Direction Générale de la Prévention de la Corruption et de la Promotion de la Bonne Gouvernance

FMI: Fonds Monétaire International

GFP: Gestion des Finances Publiques

GRAMP/TC: Groupe de Recherches Alternatives et de Monitoring du Projet Pétrole /Tchad Cameroun

IDH: Indice du Développement Humain

IGF: Inspection Générale des Finances

ISC: Institution Supérieure de Contrôle

LOLF: Loi Organique relative aux Lois des Finances

MCCGEM: Ministère Chargé du Contrôle Général d'Etat et de la Moralisation

MJAPPBG: Ministère de la Justice, de l'Assainissement Public et de la Promotion de la Bonne Gouvernance

OCDE: Organisation de Coopération et de Développement Economiques

PAMFIP: Programme d'Appui à la Modernisation des Finances Publiques

PEFA: Dépenses Publiques et Responsabilité Financière

PPTTE: Pays Pauvres Très Endettés

SGA:

Secrétaire

Général

Adjoint

Table des matières

Remerciements.....	i
Dédicace.....	ii
Résumé.....	iii
Abstract.....	iv
Liste des acronymes et abréviations utilisés.....	v
Introduction générale.....	1
Chapitre I: La problématique du contrôle des finances publiques au Tchad.....	3
1 Définition du sujet.....	4
1.1 Le Contrôle Général d'Etat.....	4
1.1.1 Les missions du Contrôle Général d'Etat.....	4
1.1.2 Structure organisationnelle du Contrôle Général d'Etat.....	5
1.2 Les mécanismes du contrôle des dépenses publiques au Tchad.....	6
1.2.1 Les différents organes de contrôle.....	6
1.2.2 Les textes régissant le contrôle des finances publiques au Tchad.....	8
1.3 Les objectifs du thème.....	8
1.3.1 Les questions de recherche.....	8
1.3.2 Les hypothèses de recherche.....	9
1.3.3 Les résultats de l'étude.....	9
1.3.4 Synthèse des données l'étude.....	9
1.3.5 Les difficultés rencontrées.....	10
Chapitre II: Le concept des finances publiques et de la performance.....	11
2 Les finances publiques.....	11
2.1.1 Le budget et les grand principes budgétaires.....	11
2.1.2 Elaboration du projet du projet de Loi de finances.....	13
2.1.3 Examen et vote de la Loi de finances.....	14
2.2 Exécution des Lois de Finances.....	15
2.2.1 Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables.....	15
2.2.2 Procédure d'exécution de la Loi de Finances.....	16
2.2.3 Les différents contrôles des finances publiques.....	17
2.3 La notion de performance.....	18
2.3.1 La Gestion Axée sur les Résultats: une démarche orientée vers la performance.....	20
2.3.2 Les facteurs déterminant la performance.....	21

2.3.3	Les indicateurs de performance	22
Chapitre III Approche méthodologique.....		23
3	Les outils de collecte d'information.....	23
3.1	L'observation documentaire.....	23
3.2	Pourquoi choisir cette méthodologie de collecte de données	23
3.2.1	Les limites de la méthodologie de collecte de données	24
3.2.2	Apport du stage.....	25
3.3	Exposés des Résultats	25
3.4	Les variables explicatives	29
Chapitre IV Analyse des résultats et propositions.....		30
4	Résultats et propositions.....	30
4.1	Analyse des résultats	30
4.1.1	Axe 1: Les indicateurs de contexte	30
4.1.2	Axe 2: Les indicateurs de résultat	32
4.1.3	Axe 3: les indicateurs d'impact.....	33
4.2	Propositions et recommandations	35
4.2.1	Propositions	35
4.2.2	Recommandations	36
4.2.3	La Gestion Axée sur les Résultats	37
4.2.4	Le Benchmarking	38
Conclusion générale		39
Bibliographie		41
Liste des figures et Tableaux		43
Annexes.....		44

Introduction générale

Pays enclavé, sans ouverture maritime, le Tchad est l'un des pays africain où les conflits armés n'ont cessé de fragilisé son système économique. Cette instabilité politique a occasionné le dysfonctionnement de l'Etat.

Entré dans le club des pays producteurs du pétrole depuis 2003; le projet pétrolier a permis à l'Etat Tchadien de recevoir des compagnies, plus de 4,3 milliards de dollars, soit environ 2 mille milliards de franc CFA de recettes pétrolières selon le rapport du Groupe International Consultatif (GIC)², dépassant largement les estimations de départ. Ce montant représente (250%) deux cent cinquante pour cent des recettes attendues sur 25 années d'exploitation prévue des réserves de la région de Doba. Le budget de l'Etat est passé de moins de 300 milliards de francs CFA à plus de 1572,482 milliards de francs CFA³. Ce qui a permis à l'Etat d'augmenter substantiellement ses dépenses largement contestés à cause des détournements et la corruption ainsi que les mauvaises pratiques ayant émaillé le processus de ces dépenses, réduisant ainsi leurs impacts réels sur la population malgré d'innombrables organes de contrôle et de vérification des finances publiques. Le comble est que dans le temps, les conditions de vie des 11 millions des tchadiens ne se sont pas améliorées. Pour preuve, le Tchad a été classé au 163ème rang mondial des pays à faible développement humain avec un indice de développement humain (IDH) équivalant à 0,295 et une espérance de vie de 49 ans (PNUD 2012).

Depuis quelques années, le Tchad avec l'appui de ses partenaires au développement notamment, l'Union Européenne a lancé un programme de réforme du secteur public afin de rendre l'administration publique et paraétatique efficace, effective et efficiente aussi bien que la gestion des finances publiques. Ce partenariat a abouti à la création de plusieurs organes dont le plus important est le Ministère Chargé du Contrôle Général d'Etat crée en 2004.

Loin d'être un procès, notre étude se propose d'analyser les différents mécanismes mis en place par l'Etat tchadien pour mobiliser et contrôler les ressources financières mais aussi de recommander une démarche objective pouvant permettre à l'Etat de gérer de façon transparente et efficace ces ressources afin d'assurer le financement des dépenses de souveraineté notamment les salaires, sources de tensions sociales. Aussi, l'assainissement de finances publiques est l'une des recommandations des organismes internationaux faite aux Etats africains pour bénéficier de l'aide au développement et atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Ce mémoire intitulé "**la performance des Institutions Supérieures de Contrôle au Tchad: cas du Ministère Chargé du Contrôle Général d'Etat**", comprend quatre chapitres.

Le premier chapitre définit la problématique de notre étude et présente l'institution supérieure de contrôle des finances au Tchad: le Contrôle Général d'Etat. Ce chapitre fait aussi un tour des différentes institutions de contrôle externe et interne.

² Le GIC est un cabinet de conseil et contrôle du Projet Pétrole Tchad/Cameroun travaillant mis en place par la Banque Mondiale.

³ Rapport du Groupe de Recherches Alternative et de Monitoring du Projet Pétrole Tchad/Cameroun.

Dans le chapitre deux, nous présentons le concept des finances publiques et la notion de performance dans l'organisation. Une revue de littérature nous montre que la performance a été toujours au cœur de toutes les organisations. La confrontation de différents auteurs nous fait savoir que la performance est une notion souvent subjective, qui découle d'un objectif bien défini et des indicateurs permettant de l'évaluer. Aussi, la Gestion Axée sur les Résultats est une méthode de management qui permet à l'administration publique de mesurer aisément sa performance.

Le chapitre trois est un exposé sur la méthodologie choisie, la collecte d'informations et une présentation des résultats de l'analyse documentaire. Ce chapitre présente aussi les raisons du choix de la méthodologie de collecte d'informations et les difficultés rencontrées lors de notre stage et son apport dans la rédaction du présent document.

La performance renvoie au rapport entre un résultat et le coût de l'obtention de ce résultat. Le chapitre quatre fait une analyse des résultats exposés dans le chapitre trois. Cette analyse dégage les écarts entre les résultats du CGE et l'impact de ses activités sur la gouvernance économique du Tchad.

Les résultats dégagés lors de l'analyse documentaire nous ont permis de proposer une réforme de cette institution pour la rendre indépendante de l'exécutif et de recommander la Gestion Axée sur les Résultats comme stratégie de management orientée vers la performance, la réalisation d'extrants et l'accomplissement d'effets directs. Toutes ces actions ne peuvent se faire sans l'élaboration d'un manuel de procédure, une justice indépendante et une participation active des citoyens dans le processus budgétaire.

Chapitre I: La problématique du contrôle des finances publiques au Tchad

La gestion des finances publiques constitue l'une des pierres angulaires de toute politique de développement et en particulier, celle de réduction de la pauvreté dans un pays comme le Tchad (Union Européenne 2007). L'accession du pays au club des pays producteurs de pétrole avait suscité dans le pays, à la fin de l'année 2003, de grands espoirs de changement et de développement. Le projet pétrole soutenu par le Groupe de la Banque Mondiale dont l'objectif est de réduire la pauvreté a plutôt créé une inflation galopante, la corruption, le détournement des deniers et des biens publics, le népotisme et la concussion (GRAMP/TC 2009). Ces mauvaises pratiques ont occasionné d'énormes manquements dans le budget de l'Etat. A cela s'ajoutent les prélèvements illicites auprès des commerçants, les raquettes sur les marchés, les violations de procédures, les faux procès verbaux de réception d'ouvrages et le freinage de dossier moyennant l'argent (N'Djaména Bi-hebdo novembre 2009). Outre ces actes, des missions de redressement du CGE ont permis de redresser différents organismes à hauteur de cent soixante six milliards cinq cent quinze millions deux cent cinquante mille neuf cent un francs (166 515 251 901 FCFA) dont neuf milliards cent trente quatre millions deux cent quatorze mille quatre cent dix neuf francs (9 134 214 419 FCFA) seulement ont été recouverts soit un écart de 95%. Il résulte des différents constats que les missions de contrôle et de vérification du Contrôle Général d'Etat (CGE) n'ont pas un impact significatif sur la Gestion des Finances Publiques (GFP) au Tchad. Est-ce une déficience du mécanisme de contrôle mis en place par le CGE ou un manque de volonté politique? L'écart des recouvrements et des redressements nous pousse à nous interroger sur l'efficacité du CGE donc de sa performance.

En effet, au Tchad la gestion des finances publiques s'écarte souvent du Cadre de Dépense à Moyen terme (CDMT). L'exécution budgétaire continue d'être marquée par un nombre élevé de Dépenses Avant Ordonnancement (DAO) mettant ainsi à mal les procédures budgétaires. Quant au processus de préparation du budget, il obéit imparfaitement au cycle budgétaire, la loi de finances de l'année N+1 étant toujours adoptée par l'Assemblée Nationale au dernier trimestre de l'année N.

De même, le Tchad fait partie des pays qui ont une carence en gestion budgétaire (CEFOD 2011). Il n'a pas de programme formel avec le Fonds Monétaire International (FMI) depuis le non aboutissement du Staff Monitored Program (SMP) de 2009. De ce fait, le FMI n'a plus de représentant dans le pays depuis octobre 2010. Le Tchad cherche à atteindre le point d'achèvement de l'Initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) depuis 2001 (Perspectives Economiques 2012).

Avec la mondialisation de l'économie et sachant que le pétrole est une ressource tarissable, le Tchad doit effectuer des profondes réformes de son économie afin de mieux profiter de cette nouvelle donne. Ceci implique une rigueur dans la gestion de la chose publique dont les finances publiques occupent une place très importante.

1 Définition du sujet

Notre thème porte sur la gestion des finances publiques. "*La gestion des finances est une composante essentielle du processus de développement. Elle soutient l'utilisation efficace et responsable des ressources publiques, permet d'assurer la stabilité macroéconomique et budgétaire et guide l'allocation des ressources pour répondre aux priorités nationales*" (Banque Mondiale 2007). L'utilisation efficace et efficiente des ressources publiques nécessite une mise en place d'institutions de contrôle indépendantes ne souffrant d'aucune ambiguïté politique afin d'instaurer la transparence et l'obligation de rendre compte des pouvoirs publics. Le fonctionnement de ces institutions de contrôle permet d'optimiser la gestion de l'administration économique du Tchad pour un développement harmonieux. Malheureusement, on assiste à une forte croissance des délits financiers et une importante hausse des montants des deniers détournés, des actes de corruption et de concussion.

Ces nombreux cas nous amène à nous interroger sur la performance des institutions de gouvernance économique, précisément de la pertinence des actions du CGE et son impact sur la gestion des finances publiques.

1.1 Le Contrôle Général d'Etat

Pays ayant connu plusieurs années de conflits qui ont fragilisé son système économique, le Tchad peine à promouvoir la transparence et à assainir ses finances publiques. Ces différents conflits ont favorisé le développement de certaines pratiques néfastes telles que: la corruption, le détournement des biens et deniers publics, le népotisme, l'abus de pouvoir, l'incivisme. Cette situation qui va sans cesse crescendo est née de la déliquescence de l'Etat et de la dégradation de la délivrance des services et des biens publics. Conscient de la menace de ces pratiques, l'Etat crée en 2004 le Ministère Chargé du Contrôle Général d'Etat et de la Moralisation.

Crée par le décret N°441/PR/PM/2004 du 15 septembre 2004, le Ministère Chargé du Contrôle Général d'Etat et de la Moralisation (Contrôle d'Etat) est l'une des quatre grandes institutions de régulation de la gouvernance économique et sociale au Tchad⁴.

1.1.1 Les missions du Contrôle Général d'Etat

Le CGE est une institution régaliennne du pouvoir exécutif. Ses missions sont "*d'assurer de manière exclusive, le contrôle général, l'inspection et le suivi des activités dans l'administration publique, les associations ou institutions privées bénéficiant d'aides ou subvention de l'Etat*"⁵. La sensibilisation, la moralisation et la répression des actes de corruption et de détournements des fonds publics par la détection, le contrôle, les enquêtes économiques, les poursuites judiciaires qui relèvent aussi du Contrôle Général d'Etat.

⁴ Depuis le 22 mars 2012, par le décret N°438/PR/PM/MJAPPBG/2012 le Contrôle Général d'Etat est devenu Ministère de la Justice, de l'Assainissement Public et de la Promotion de la Bonne Gouvernance (MJAPPBG).

⁵ Décret N°39/PR/PM/MCCGEM, du 18 janvier 2006.

Il a en outre, pour rôle de programmer la mise en œuvre et le suivi des politiques de moralisation dans les services publics et militaires de l'Etat. Il doit aussi préparer les dossiers de poursuites judiciaires des auteurs de détournements des deniers publics, de corruption, de concussion et autres infractions assimilées commises au préjudice de l'Etat. Il a, par ailleurs, le pouvoir d'ester en justice pour les infractions à caractère économique et financier préjudiciable aux droits de l'Etat. Il assure également le suivi judiciaire et la défense des intérêts de l'Etat.

1.1.2 Structure organisationnelle du Contrôle Général d'Etat.

Organe supérieur de contrôle, le CGE est placé sous l'autorité du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de l'Assainissement Public et de la Promotion de la Bonne Gouvernance (MJAPPBG). Il est structuré par le décret N°438/PR/PM/MJAPPBG/2012 du 22 mars 2012 portant organigramme du MJAPPBG.

Il comprend:

- Une Direction de cabinet;
- une Direction de l'Accès au Droit;
- une Inspection Générale;
- une administration Centrale;
- une Ecole Nationale de Formation Judiciaire;
- des Services Judiciaires.

L'Administration Centrale du MJAPPBG est l'un des grands départements du ministère. Elle est placée sous l'autorité d'un Secrétaire Général, assisté de deux Secréaires Généraux Adjointes. On a:

- Un Secrétaire Général Adjoint à l'Assainissement Public (le Contrôle Général d'Etat) et un Secrétaire Général Adjoint à la Justice.

Le Secrétariat Général à l'Assainissement et de la Moralisation est investi des pouvoirs généraux et permanents d'inspection, de contrôle et de suivi des activités dans les Administrations Publiques, les Collectivités Territoriales Décentralisées, les Projets, Programmes et Organismes, les Associations ou Institutions privées bénéficiant des aides ou de subventions de l'Etat.

Dans sa mission de Moralisation de la Vie Publique, le SGA est chargé de cultiver dans l'esprit des agents publics, le sentiment de défense de l'intérêt général et de protection des biens publics ainsi que de l'obligation de rendre compte de la gestion des affaires de l'Etat et des institutions et organismes publics. Il amène les agents à connaître leurs droits et leurs obligations ainsi que le contenu des textes fondamentaux régissant l'Etat en vue de leur application effective. De même, le SGA inculque aux agents publics la notion de responsabilité des actes que ceux-ci posent lors de l'exécution de leurs tâches et par conséquent éliminer toute idée d'impunité.

1.2 Les mécanismes du contrôle des dépenses publiques au Tchad.

Le Tchad dispose de quatre principales institutions de contrôle chargées de réguler la vie économique et sociale. On a : la chambre des Comptes de la Cour Suprême; le Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières; l'Assemblée Nationale (AN) qui a une compétence étendue dans les domaines économique, politique et sociale; le Contrôle Général d'Etat. Outre ces principales institutions; on a les institutions traditionnelles de contrôle des dépenses publiques dont: l'Inspection Générale des Finances et la Direction du Contrôle Financier du Ministère des Finances. Tous ces organes sont des mécanismes pour contrôler, suivre et auditer la gestion des dépenses publiques. Aussi, par le Règlement N° 01/03/CEMAC/UMAC du 04 avril 2003 portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme en Afrique Centrale, les autorités de la Communauté des Etats Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) ont créé l'Agence Nationale d'Investigation Financière (ANIF). L'ANIF est un service administratif de l'Etat chargé de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Elle est placée sous l'autorité du Ministre en charge des Finances⁶.

Deux types de contrôle sont exercés par ces institutions: un contrôle interne et externe.

1.2.1 Les différents organes de contrôle

- Les organes de contrôle interne

La loi de finances adoptée par le parlement et promulguée par le Président de la République est mise en exécution le 1^{er} janvier de chaque année. Les agents chargés de son exécution à savoir les ordonnateurs et les comptables sont soumis à plusieurs types de contrôles internes qui permettent de s'assurer de la conformité non seulement de l'exécution avec les autorisations données, mais également avec les règles de la comptabilité publique. Ces contrôles de nature administrative interviennent en cours d'exécution. Ils sont exercés par le Contrôleur Financier et l'Inspection Générale des Finances.

Le Contrôle du contrôleur financier est une vérification avant le fait des activités administratives ou financières. Il reçoit les engagements et les ordonnancements effectués par les ordonnateurs, vérifie la conformité légale de ces actes, la ligne budgétaire utilisée et le montant à décaisser. Si le contrôleur financier juge l'acte régulière; il appose son visa sur l'acte pour conformité, le transmet au Ministre des Finances pour information puis ordonne l'enregistrement des dépenses engagées à la comptabilité publique.

L'Inspection Générale des Finances (IGF) exerce un contrôle à posteriori sur l'ensemble des deniers publics. Ces contrôles sont inopinés et s'effectuent sur place et sur pièce. Les pièces comptables et les écritures sont examinées tout en vérifiant l'apposition des visas ordonnant l'engagement des dépenses.

⁶ Décret n°107/PR/PM/MFEP/07 portant institution, organisation et fonctionnement d'une Agence Nationale d'Investigation Financière (ANIF).

Tous les rapports de l'IGF sont contradictoires: les constats sont portés à la connaissance des intéressés qui y répondent par écrit. Cette réponse est intégrée au rapport final.

- Les organes de contrôle externe

Les contrôles externes relèvent soit des autorités juridictionnelles soit des parlementaires ou alors de l'exécutif.

La cour des comptes exerce un contrôle juridictionnel de la régularité des opérations des comptables, sur les opérations financières des entreprises publiques ou privées subventionnées par l'Etat. Elle juge les comptes des comptables publiques et non les comptables. Elle est une juridiction répressive composée des magistrats inamovibles. Au Tchad, c'est la Chambre des Comptes de la Cour Suprême qui exerce ce contrôle⁷. Elle reçoit, dans un délai n'excédant pas trois (3) mois, après la clôture de l'exercice, tous les comptes affirmés sincères et véritables. Ces comptes doivent être en état d'examen et appuyés des pièces justificatives classées dans l'ordre méthodique des opérations.

Le contrôle de la surveillance des ressources pétrolières a été confié à un organisme spécifique, le Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières (CCSRP). Il a été créé par la loi N°01/PR/99 portant gestion des revenus pétroliers et amendée par la loi N°02/PR/05 du 11 janvier 2005. Le contrôle et la surveillance du Collège s'exercent sur les ressources pétrolières provenant de l'exploitation du bassin de Doba constituées des revenus pétroliers directs et des revenus indirects. Les modalités de ce contrôle se font conformément aux textes en vigueur en matière de comptabilité publique.

Les autorisations budgétaires ayant été données par l'AN, il est logique qu'elle puisse exercer à posteriori, un contrôle sur la manière dont le budget a été exécuté. L'AN exerce son contrôle à l'occasion du vote des lois des finances rectificatives et surtout celui de la loi de règlement. La Commission des Finances et Budget statue sur la proposition de loi introduite par le gouvernement. Après vérification et écoute du ministre des finances, un vote des parlementaires donne approbation au gouvernement d'exécuter la loi des finances, la loi rectificatives ou de règlement.

Institution de contrôle spécifique, le CGE a un domaine de compétences très étendu. Cette institution relevant de l'exécutif rend compte directement au Premier Ministre et au Président de la République. Le contrôle effectué par le CGE emporte et prévaut sur celui exercé par tous les autres corps de contrôle et d'inspection ministériels, interministériels et les commissions ad hoc. Le contrôle du CGE ne s'étend pas seulement à la comptabilité, mais aussi à l'organisation et au fonctionnement des services ainsi qu'à l'évaluation de leur efficacité. Il est essentiellement à posteriori et s'effectue selon la procédure contradictoire⁸. Pour réaliser ses activités, le Contrôle d'Etat effectue des missions préalablement programmées et approuvées par le Ministre Chargé du Contrôle Général d'Etat et de la Moralisation. Toutefois, des contrôles inopinés et ponctuels peuvent être diligentés en cas de nécessité, pour vérifier la bonne exécution d'une opération.

⁷Décret N° 391/PR/99 portant fonctionnement et règles de procédures devant la Chambre des Comptes.

⁸ Décret N°696/PR/PM/MCCGEM/2005, article 2, aliéna 4.

1.2.2 Les textes régissant le contrôle des finances publiques au Tchad

Au Tchad, le contrôle et la gestion des finances publiques sont régis par plusieurs textes dont la constitution stipule que: "*l'AN vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique*". Outre la constitution, l'architecture du dispositif institutionnel et organisationnel repose sur les principaux textes législatifs et réglementaires suivants:

- La loi organique N°11/62 du 11 mai 1962 relative aux finances publiques qui édicte les règles et principes relatifs aux ressources et charges de l'Etat.
- L'ordonnance N°17/F du 19 juin 1962 relative au contrôle financier qui institue un contrôle général des finances de la République, exercé par le Contrôleur Financier.
- L'ordonnance N°21/F du 28 juin 1962 détermine les responsabilités de gestion et crée la cour de discipline budgétaire qui n'a jamais siégé.
- L'ordonnance N°25/PR du 18 juillet 1962 fixant le rôle et les responsabilités des comptables publics.
- Le Décret N° 118/F du 29 juin 1963 qui détermine les conditions dans lesquelles sont exécutées les opérations financières des organismes publiques et les normes selon lesquelles elles sont retracées dans la comptabilité.
- Le Décret n°391/PR/99 portant fonctionnement et règles de procédures devant la Chambre des Comptes.
- Le Décret N°696 portant modalités et procédures d'exécution des missions et déterminants les conditions de contrôle et de moralisation effectuées par le Ministère Chargé du Contrôle Général d'Etat et de la Moralisation.

1.3 Les objectifs du thème

L'objectif général de cette étude est d'évaluer les activités du Contrôle Général et de montrer l'importance de la performance du Contrôle d'Etat comme indicateur de bonne gouvernance, base de tout développement dans une démocratie. "*Le problème de performance n'est pas tant l'existence des institutions. C'est leurs missions et ce qu'elles font concrètement pour remplir ces missions*"⁹.

La notion de performance renvoie au rapport entre un résultat et le coût de l'obtention de ce résultat. Il n'est pas aisé d'évaluer la performance d'une institution publique qui dépend de l'exécutif. Mais, grâce à l'analyse documentaire et les différents entretiens nous allons apprécier les résultats du Contrôle Général.

1.3.1 Les questions de recherche

L'assainissement des finances publiques est l'un des éléments qui sous-tendent la gouvernance dans un pays. Cela implique la crédibilité du budget, le respect des règles d'exhaustivité et de transparence. Pour les Nations Unies (2009) il faut rendre l'administration publique plus efficiente, plus respectueuse

⁹ 50 ans de gouvernance au Tchad: état des lieux et perspectives, actes du colloque du 5-7 décembre 2011 à N'Djaména, CEFOD.

du principe de responsabilité, plus efficace et plus transparente en renforçant les institutions supérieures de contrôle des finances publiques. La question de la bonne gouvernance conditionne donc l'efficacité des institutions de contrôle des finances publiques.

Au Tchad, la création du Ministère Chargé du Contrôle Général d'Etat le 23 juillet 2004 a été saluée par tous les citoyens tchadiens et les partenaires au développement en particulier. Cet élan d'espoir s'est effrité par la croissance de la déperdition des recettes publiques et la mal gouvernance. Les mécanismes de contrôle mis en place par le CGE sont-ils efficaces? Par ailleurs, la création du Ministère Chargé du Contrôle Général d'Etat a-t-elle permis d'assainir les finances publiques au Tchad? Spécifiquement quels sont les résultats des activités de ladite institution?

De ces questions, nous avons défini deux hypothèses qui nous permettront d'apprécier la problématique du contrôle des finances publiques au Tchad.

1.3.2 Les hypothèses de recherche

De tout ce qui précède, et afin de mieux analyser ces phénomènes et d'apprécier la portée significative de la performance d'une institution de contrôle des finances publiques dans la vie d'un Etat qui cherche sa voie de développement et surtout que ce sujet fait partie des éléments déterminants de la notion de la bonne gouvernance, nous avons émis deux hypothèses.

Il s'agit d'une part, la performance d'une ISC est un facteur essentiel de transparence de la gestion budgétaire. Et d'autre part, l'indépendance d'une ISC disposant d'un réel pouvoir de décision et un bon système de gouvernance permet d'atteindre les objectifs assignés à cette dernière.

Ces deux hypothèses nous permettront d'évaluer les activités menées par le Contrôle d'Etat depuis sa création, d'apprécier les résultats, d'analyser l'environnement dans lequel les missions sont effectuées mais aussi, de relever les manquements.

1.3.3 Les résultats de l'étude

Loin d'être un procès, notre étude se propose d'apprécier les différents mécanismes mis en place par le Contrôle d'Etat pour vérifier les ressources financières mais aussi de recommander une démarche objective d'optimisation pouvant permettre à l'Etat de gérer de façon transparente et efficace ses ressources afin d'assurer le financement des dépenses. Aussi, La performance de l'ISC des finances publiques dans la vie d'un Etat qui cherche sa voie de développement comme le Tchad est un élément déterminant du système de gestion des finances publiques. De même, l'assainissement de finances publiques est l'une des recommandations des organismes internationaux faite aux pays en voie de développement.

1.3.4 Synthèse des données l'étude

Notre étude été réalisée grâce à l'analyse documentaire. Le stage passé au Ministère de la Justice, de l'Assainissement Public et de la Promotion de la Bonne Gouvernance, dont dépend le CGE et le témoignage de différents cadres de ce ministère nous ont été d'une grande utilité.

Différents rapports sur le contrôle des finances publiques, la performance des institutions de contrôle et les différentes Lois Organiques Relatives aux Lois de Finances (LOLF) ont été les sources de nos données.

Les indicateurs de performance du PEFA (Dépenses Publiques et Responsabilité Financière), les piliers de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques ont servi de cadre permettant d'analyser les activités du CGE et par ricochet sa performance.

1.3.5 Les difficultés rencontrées.

Quelques difficultés rencontrées lors de nos recherches limitent la portée de cette étude. La première difficulté est l'article 10 du décret N°696/PR/MCCGEM/2005. Cet article oblige tout agent du ministère à prêter serment devant la Cour Suprême en jurant de remplir fidèlement les fonctions qui lui sont assignées, " *de les exercer en toute impartialité dans le respect des Lois et de garder les secrets des missions*". Etant stagiaire, nous ne pouvons pas consulter les rapports de missions ni accéder aux données qui nous permettrait de rédiger notre mémoire. Cette clause de confidentialité des documents du CGE n'a pas facilité la réalisation de notre travail. Néanmoins, les acquis socioprofessionnels ont été pour nous la porte d'accès aux différentes sources d'information nécessaire à notre travail.

Outre ce décret, le défaut d'une documentation conséquente en matière de contrôle des institutions tchadiennes de gouvernance financière est un véritable handicap à l'approfondissement de notre étude.

Chapitre II: Le concept des finances publiques et de la performance

L'approche conceptuelle du contrôle des finances publiques et de la performance nous permet de passer en revue les différents auteurs et de confronter leur point de vue. Cette revue délimite le cadre de notre étude, définit les contours en accentuant notre analyse sur le budget, son contrôle et apprécie les résultats en s'appuyant sur deux variables à savoir l'efficacité et l'efficience des mécanismes de contrôle.

2 Les finances publiques

Les finances publiques constituent une branche du droit public. Elles étudient les problèmes relatifs aux dépenses et aux ressources des organismes publics. Elles désignent aussi "*l'étude des règles et des opérations relatives aux deniers publics. Selon le critère organique, les finances publiques peuvent aussi être présentées comme l'ensemble des règles gouvernant les finances de l'État, des collectivités locales, des organismes de sécurité sociale, des établissements publics et de toutes autres personnes morales de droit public*" (Daloz 2010). Selon DUVERGER Maurice (1998), les finances publiques est "*la science qui étudie l'activité de l'Etat en tant qu'il emploie des techniques particulières, dites techniques financières: dépenses, taxes, impôts, emprunts, procédés monétaires, budgets, etc.*". Cette définition moderne des finances publiques élargit le domaine des finances publiques en y ajoutant la notion interventionniste de l'Etat. Pour JEZE Gaston (1929) le "pape" des finances publiques, "*les finances publiques...visent les deniers publics et, par extension, l'acquisition, l'administration, l'emploi des deniers publics*". Cette définition de Gaston JEZE relève l'épineuse question de la gestion efficace et efficiente des finances publiques et de l'emploi des ressources.

Les finances publiques sont un ensemble de recettes et des dépenses publiques. Pour qu'il y ait dépenses, il faut une recette. Le budget se trouve donc être le cadre de prévision des recettes et des dépenses.

2.1.1 Le budget et les grand principes budgétaires

Le budget est un ensemble de documents votés par le Parlement qui, prévoient et autorisent les ressources et les charges de l'Etat pour chaque année. C'est un acte de prévision et d'autorisation de perception des impôts et des dépenses. "*Il est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'État*"¹⁰.

Au Tchad, il n'existe pas une tradition budgétaire formelle spécifique. Le pays a hérité, lors de son accession à l'indépendance, des normes françaises de finances publiques. Son système budgétaire est fortement imprégné par le modèle français de 1959.

Acte politique et juridique, le budget est un tableau estimatif des recettes et des crédits budgétaires. Il répond à six grands principes à savoir: le principe d'annualité budgétaire, le principe de l'unité

10 Article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances en France.

budgétaire, le principe d'universalité budgétaire, le principe de l'équilibre budgétaire, le principe de la sincérité budgétaire et le principe de la spécialité budgétaire.

Le principe d'annualité budgétaire signifie que le budget de l'Etat doit être approuvé par un vote annuel du Parlement. De ce principe découle une triple signification:

- Le budget doit être présenté avant le début de chaque année;
- l'autorisation d'effectuer les dépenses et de percevoir les recettes n'est valable que pour un an;
- l'exécution doit s'opérer entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre.

Son fondement essentiel est celui d'assurer un contrôle régulier des finances publiques par le Parlement.

Les principales dérogations au principe d'annualité sont: les lois de finances rectificatives, le décret d'avance, les autorisations de programme et les reports de crédits.

Le principe de l'unité budgétaire stipule que l'ensemble des recettes et dépenses doit figurer dans un document unique soumis à l'approbation du parlement. Ce principe a une double signification:

- Au plan politique, il permet au Parlement d'exercer son rôle de contrôle, ce qui ne serait pas le cas si on lui présentait une série de budgets partiels;
- au plan technique, seul le respect du principe de l'unité permet au Parlement de savoir si le budget est un équilibre et au cas où il ne le serait pas, de mesurer avec exactitude l'ampleur du déficit.

Ce principe connaît aussi des dérogations: les budgets annexes, les budgets autonomes et les comptes spéciaux du trésor.

Le principe d'universalité budgétaire consiste à inscrire, dans le budget de l'Etat, l'ensemble des recettes et l'ensemble des dépenses en deux blocs distincts, sans qu'aucune liaison particulière ne soit établie entre telle recette et telle dépense. Ceci dans le souci d'assurer la clarté du document budgétaire et la réelle information des Parlementaires. Ce principe exclu la contradiction des recettes et des dépenses ainsi que l'affectation de certaines recettes à la couverture de certaines dépenses.

Les fonds de concours, les rétablissements de crédits et les budgets annexes sont les dérogations de ce principe.

Le principe de l'équilibre budgétaire indique que l'ensemble des dépenses budgétaires de l'Etat doit être au moins égal, mais non supérieur, à l'ensemble des recettes budgétaires de l'Etat. Dans la mesure où le budget est un acte prévisionnel, cela suppose que:

- Les dépenses ne doivent pas être délibérément sous estimées;
- Les recettes sur évaluées

La sincérité des prévisions est aussi la garantie de l'équilibre réel du budget.

"Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière". Cet article de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) tire sa source du principe de la sincérité budgétaire selon lequel, les prévisions budgétaires doivent être évaluées et présentées de façon sincère.

Le principe de la spécialité budgétaire signifie que l'autorisation des dépenses et des recettes données chaque année par le Parlement n'est pas globale mais plutôt spécialisée par catégorie de crédits qui doit être donnée pour une dépense précise et pour un montant déterminé.

Le principe de spécialité budgétaire fixe le degré de précision que doit atteindre l'autorisation de dépense votée par le Parlement.

Ci-dessous les dérogations de ce principe:

- Les fonds spéciaux qui sont des enveloppes financières prévues et mise à la disposition de certaines institutions qui gèrent elles-mêmes de façon discrétionnaire (Présidence, Primature);
- Les crédits globaux: ils sont destinés à faire face à des dépenses éventuelles ou accidentelles;
- Les virements de crédits: ils modifient la nature de la dépense originale;
- Les transferts de crédits: ils modifient le destinataire du crédit, mais non pas la nature de celui-ci.

Depuis 2005, le système budgétaire tchadien est "informellement" passé du budget par nature de dépenses au système du budget-programme¹¹.

Le budget-programme est un ensemble des crédits découpé en poste budgétaire appelé programme et qui est destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble d'actions auxquelles sont assortis:

- Des objectifs précis
- Des résultats attendus
- Des indicateurs de suivi

Il faut souligner que le budget programme n'est pas un instrument de gestion, mais une méthode d'allocation des ressources.

2.1.2 Elaboration du projet de Loi de finances

Au Tchad, l'élaboration de la Loi de finances repose sur l'Ordonnance N°11-62 du 11 mai 1962. C'est une initiative exclusive du gouvernement. Le rôle essentiel est joué par le Ministre des Finances qui est appuyé par ses Directions Techniques en particulier la Direction du Budget.

¹¹ Le Tchad continue a appliqué le budget par nature de dépense malgré l'adoption du budget-programme. Ce dernier est partiellement utilisé lors de l'élaboration du budget. Aucuns objectifs précis, résultats attendus ni indicateurs de suivi sont définis lors de l'élaboration de ces budgets.

La répartition des crédits budgétaires faite par décret signé du Président de la République constitue la phase préliminaire de la préparation à l'exécution du Budget. Elle fixe le tableau des compétences.

La structure du Décret tient compte de la classification administrative où les sections représentent les départements ministériels ou les hautes institutions et les chapitres, les structures de ces départements (Secrétariat Général, Direction Générale, Directions techniques etc.).

Le Ministère des Finances envoie une lettre de cadrage aux différents ministères, qui préparent leurs budgets et les adressent au Ministère des Finances entre juin et juillet. De juillet à septembre, des conférences budgétaires de rédaction du projet de Loi de Finances sont organisées. Une fois le projet rédigé, il sera transmis au gouvernement pour délibération. Le conseil des Ministres délibère et transmet le projet de Loi de Finances au Parlement pour examen et vote¹².

2.1.3 Examen et vote de la Loi de finances

L'adoption de la Loi de Finances par le parlement est encadrée par des règles constitutionnelles¹³ et légales. Le dépôt du projet de Loi de Finances au Parlement doit se faire au plus tard le 05 octobre de chaque année. Cette périodicité est prévue par la constitution. Le Parlement est tenu de se prononcer dans un délai maximum de 80 jours. Dès réception du projet de Loi, la commission finances de l'AN procède à l'examen du projet de Loi de Finances et de ses annexes explicatives. Elle entend le Directeur Général du Budget, des Impôts et des Douanes puis le Ministre des Finances. A cette occasion, le Ministre est amené à donner des explications complémentaires et à répondre à d'éventuelles questions et critiques. La commission entend également d'autres ministres qui doivent justifier les prévisions contenues dans le projet et leur adresse des questionnaires. Puis, elle examine tous les amendements au projet de Loi de finances qui lui sont soumis, émet un avis et s'assure de leur recevabilité au regard de l'article 131 de la Constitution du 31 mars modifiée par la loi du 15 juillet 2005 et de l'article 23 de la Loi organique N°11/62 du 11 mai 1962. Ces dispositions limitent l'initiative budgétaire des parlementaires.

A l'issue de ses travaux, la commission élabore un rapport qui est distribué à tous les députés. Ce document servira de base aux discussions en plénière.

L'examen du projet de Loi de Finances en séance publique débute généralement à la mi-décembre. Après lecture du rapport de la commission finances par le rapporteur, le Ministre des Finances intervient pour présenter la Loi de Finances et répondre aux questions des députés. A la fin des débats, l'AN passe au vote du rapport. Ce vote doit se faire dans un certain ordre conformément aux dispositions de la LOLF N°11/62 du 11 mai 1962 qui fixent non seulement le contenu et la présentation des Lois de Finances, mais également les règles de procédures budgétaires:

- Les évaluations des recettes font l'objet d'un vote d'ensemble;

¹²Article 23 alinéa de la Loi organique N°20/PR/04 du 24 décembre 2004

¹³ Article 133 de la Constitution Tchadienne 2005.

- les dépenses font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre et par ministère en ce qui concerne les autorisations nouvelles.

La Loi de Finances adoptée sera promulguée avant la date du 1^{er} janvier de l'année à la quelle elle s'applique.

Avec la révolution qu'a connu la gestion des finances publiques et la notion de performance dans les administrations publiques, la LOLF N°11/62 du 11 mai 1962 vieille de cinquante ans ne répond plus aux réalités économiques du pays. Un projet de révision de cette Loi à été entrepris en octobre 2012 par l'organisation de la Conférence Internationale sur les enjeux et défis de la mise en œuvre de la nouvelle Loi Organique relative aux Lois de Finances en République du Tchad. Cette nouvelle Loi est fondée sur:

- L'alignement du système tchadien des finances publiques sur les bonnes pratiques et les normes internationales;
- l'instauration d'une saine discipline budgétaire qui assurera la viabilité des politiques publiques;
- l'évaluation de la performance de l'action publique.

Elle intègre également les grandes orientations de la directive n°1/11/UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 de la CEMAC.

2.2 Exécution des Lois de Finances

Une fois élaboré, un budget public doit être exécuté. L'exécution du budget relève du pouvoir réglementaire. Elle est faite selon des règles précises et en une année civile. Le Décret N°118/F du 29 juin 1963 détermine les conditions dans lesquelles sont exécutées les opérations financières des organismes publiques et les normes selon lesquelles elles sont retracées dans la comptabilité.

Deux catégories d'agents publics se partagent les tâches d'exécution du budget de l'Etat: les ordonnateurs et les comptables. Leurs fonctions sont incompatibles conformément au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables.

2.2.1 *Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables*

Un adage populaire dit: "*l'argent brûle les doigts de ceux qui le manipulent*". Ce principe suppose que les activités d'exécution du budget soient nettement séparées et confiées à des agents distincts. Cela entraîne la tenue de deux comptabilités dont le rapprochement doit permettre de déceler les anomalies.

L'idée essentielle du principe est de permettre un contrôle réciproque, en particulier un contrôle par le comptable de la régularité des ordres qui lui sont adressés par l'ordonnateur.

L'ordonnateur est l'autorité qui détient le pouvoir en matière financière. C'est lui qui décide de l'utilisation des crédits mis à sa disposition et qui constate les créances des personnes publiques.

Au terme de l'article 22 du Décret 118/F du 29 juin 1963 ils "accomplissent les actes (engagement, liquidation) générateurs des recettes et des dépenses".

"Est comptable public tout fonctionnaire ou agent de l'Etat ayant qualité pour exercer au nom de l'Etat, d'une collectivité ou d'un établissement public, des opérations de recettes, de dépenses et maniement de fonds et valeurs dont il a la garde"¹⁴. Par ailleurs, il est chargé d'exercer un certain nombre de contrôle sur les ordres reçus avant de s'exécuter. Il s'agit essentiellement de contrôle de régularité.

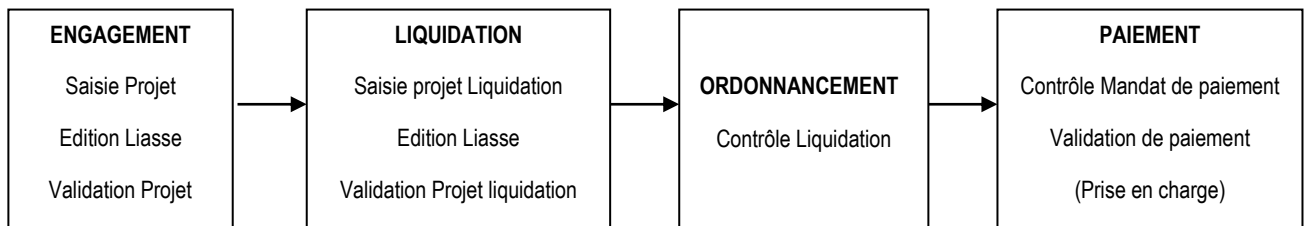
La responsabilité des comptables est beaucoup plus contraignante. D'après l'article 3 de l'Ordonnance N°25/PR du 18 juillet 1962, tout comptable public est personnellement et pécuniairement responsable des opérations dont il est chargé. Pour faire face à leur responsabilité pécuniaire, ils sont tenus de constituer des garanties.

2.2.2 Procédure d'exécution de la Loi de Finances

L'exécution des dépenses comporte quatre phases dont trois relèvent de l'ordonnateur et une quatrième du comptable:

- Trois phases administratives : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement ;
- Une phase comptable : le paiement.

Figure 1: Les quatre phases de l'exécution des dépenses.



Source: KOITOLNAN

L'engagement est l'acte par lequel l'Etat ou un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. L'engagement des dépenses fait l'objet d'un contrôle par le Contrôleur Financier. En pratique, on distingue l'engagement juridique et l'engagement comptable. L'engagement juridique résulte d'un acte juridique (passation de marché, recrutement d'un agent) qui fait naître une obligation. L'engagement comptable est l'affectation de crédits budgétaires à la réalisation d'une dépense particulière.

La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'en arrêter le montant. Elle est faite au vu des titres établissant les droits acquis aux créanciers. La liquidation comporte la constatation de la dette et son calcul proprement dit. Elle repose sur la règle du service fait au terme de laquelle le paiement des dettes de l'Etat est subordonné à l'exécution matérielle et intégrale des prestations par le créancier et à leur exécution. C'est après cela qu'intervient la liquidation au sens strict du terme qui consiste à calculer ou à vérifier le montant de la dette.

¹⁴ Article 1 de l'Ordonnance N°25/PR du 18 juillet 1962 fixant le rôle et les responsabilités des comptables publics.

L'ordonnancement est l'acte administratif donnant, conformément, aux résultats de la liquidation, l'ordre de payer les dépenses de l'Etat¹⁵. Il est soumis au visa préalable du Contrôleur Financier.

Le paiement est l'acte par lequel l'Etat se libère de sa dette. Il ne se limite pas seulement à la phase de décaissement des fonds. En effet, avant de procéder au décaissement, le comptable est tenu de procéder à une série de vérification: régularité des pièces justificatives réglementaire qui accompagnent l'ordonnancement, signature de l'ordonnateur, disponibilité des crédits et imputations exactes des dépenses aux chapitres concernés. Il doit également s'assurer que l'engagement et l'ordonnancement ont été bien soumis aux visas préalables du Contrôleur Financier. Enfin, il doit vérifier de la justification du service fait et de l'exactitude du calcul de la liquidation.

En matière de recettes, l'ordonnateur est chargé de trois opérations: la constatation des droits, la liquidation des créances et l'émission du titre de perception. Au comptable revient la responsabilité du recouvrement.

La constatation des droits consiste à vérifier l'existence de droits de créance au profit de l'Etat. Ce constat résulte d'un acte condition: Loi fiscale et la Loi de Finances. Il faut ensuite un fait générateur de la créance (exemple: perception d'un revenu).

La liquidation revient à déterminer le montant de la dette du redevable par application d'un taux à la matière imposable. Elle est faite par l'administration fiscale. Une fois liquidée, la créance fait l'objet d'un ordre de recette.

L'émission du titre de perception consiste à émettre un ordre de recettes en vertu duquel le comptable pourra recouvrer les créances. Les ordres de recettes sont par eux-mêmes exécutoires. Ils sont notifiés aux redevables par l'ordonnateur ou le comptable.

Le recouvrement est l'acte par lequel le comptable inscrit dans ses écritures l'ordre des recettes transmis par l'ordonnateur. Avant de procéder à l'encaissement, le comptable doit vérifier que la recette a bien été autorisée par la Loi.

2.2.3 Les différents contrôles des finances publiques

Les contrôles permettent de dévoiler les irrégularités budgétaires et s'assurer de la conformité non seulement de l'exécution de la Loi des finances (adoptée par le parlement et promulguée par le Président de la République) avec les autorisations données, mais également avec les règles de la comptabilité publique. Ils doivent aussi permettre de sanctionner les infractions commises¹⁶. Ces contrôles sont internes (le contrôle financier, le contrôle de l'inspection générale des finances) et externes (la cour des comptes, la cour de discipline budgétaire, le contrôle parlementaire). Dans les actes du colloque sur le contrôle interne; organisé par l'Institut Français de l'Audit et du Contrôle

¹⁵Article 13 du Décret N°118/F

¹⁶ Décret N°118 portant règlement sur la comptabilité publique qui définit les principes de gestion, énumère les acteurs et les opérations relatives à l'exécution du budget de l'Etat au Tchad.

Internes, le contrôle interne est vu comme un "dispositif à usage managérial" permettant de donner une valeur ajoutée aux activités que mène une organisation (IFACI 2010).

Au Tchad, l'exécution du Budget est contrôlée par quatre (04) organes externes auxquelles s'ajoutent les organes de contrôle interne du Ministère des Finances. Les différents types de contrôle exercés par ces institutions suivent plusieurs étapes. Ces contrôles sont soit hiérarchiques et se font au niveau de chaque Ministère ou au niveau de tout service bénéficiant d'une allocation budgétaire. Certains sont des contrôles fonctionnels résultant de la répartition des attributions entre les différents exécutants du Budget et visant à s'assurer de la bonne exécution de ce dernier. D'autres sont des contrôles organiques qui s'effectuent avant, pendant et après l'engagement des dépenses et visent à s'assurer de la régularité des opérations de dépenses budgétaires.

Le contrôle hiérarchique se déroule à l'intérieur de chaque département ministériel, de chaque direction de service ou tout simplement d'un service, de l'obligation faite par les textes réglementaires aux ministres, aux directeurs ou d'une manière générale à tout chef de service de veiller à la bonne exécution des tâches de leurs subordonnés.

Le contrôle fonctionnel est celui résultant de la répartition des attributions entre les administrateurs des crédits, les ordonnateurs et les comptables publics; entre le ministre des finances et les autres ministres, chacun devant nécessairement s'assurer de la bonne exécution du travail des autres.

Les contrôles organiques s'exercent :

- soit en cours d'opération inopinément ou à des stades déterminés ;
- soit à posteriori par la vérification des comptabilités.

Le Contrôle Financier, l'Inspection Générale des Finances, la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, le Parlement, le Collège de Contrôle et de Surveillance des Revenus Pétroliers, le Ministère Chargé du Contrôle Général de l'Etat et de la Moralisation exercent ces types de contrôle en vertu des lois et règlements en vigueur.

Pour que ces organes remplissent leurs missions et qu'ils soient efficaces et efficients, ils "doivent être libres dans la sélection des questions à contrôler, dans la planification de leurs contrôles et dans la réalisation de leurs méthodes de contrôle, ainsi que dans l'exécution de leurs contrôles et dans l'organisation et la gestion de leurs bureaux. Pour cette raison, la législation ou l'organe exécutif ne peuvent ni diriger les ISC ni faire preuve d'ingérence lorsque celles-ci accomplissent leurs tâches de contrôle" (INTOSAI 2009).

2.3 La notion de performance

Résultat remarquable obtenu au terme d'une activité, la performance est le degré d'accomplissement des objectifs établis par une organisation, objectifs qui se traduisent le plus souvent en termes d'efficacité ou d'efficience (Gouvernement du Québec, 2004). Elle *"suppose d'abord la fixation de critères qui sont opérationnalisés au moyen d'un ou de plusieurs indicateurs quantitatifs et/ou qualitatifs*

(ERG 1992)¹⁷. La question de performance est une question de jugement de valeur, il est donc inutile d'en poursuivre la définition objective (Adrien FAYETTE 1988).

La problématique de la performance dans les administrations publiques est aussi vieille que notre monde. Elle s'est amplifiée avec les crises répétitives et le déficit budgétaire qui obligent les managers à réduire leurs coûts de production et surtout à rendre compte de leur gestion. Dans les pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), l'inefficacité et l'inefficience de l'administration publique ont poussé les autorités à s'interroger sur la réforme de cette administration dans les années 1970. Ces pays ont introduit la production des informations relatives aux performances dans la budgétisation des ressources: les budgets sont désormais établis en mettant l'accent sur la performance et sur le principe de vérification des résultats et non sur l'affectation mécanique des crédits aux différentes administrations (Annie Chemla-Lafay 2009). La mise en place de la budgétisation axée sur les performances se joint à un ensemble de mesures prises pour perfectionner le contrôle des dépenses et/ou l'efficience et le rendement du secteur public (OCDE 2007).

En France, le guide de la méthodologie de la LOLF de 2004 définit la performance comme "un dispositif de pilotage des administrations ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers l'atteinte de résultats prédéfinis, en matière d'efficacité socio-économique, de qualité de service, d'efficience, dans le cadre de moyens prédéterminés" (LOLF 2004).

Pour CHAABOUNI (ERG op. cit), *"la question de performance n'est pas en soi une nouvelle question: déjà Adam SMITH dans son ouvrage "La richesse des Nations" prétend que l'efficacité résulte de la spécialisation et de la division du travail"*. Dès lors, la performance devient un objet de politique et de stratégie de toutes les organisations et surtout des managers pour qui, la gestion efficace et efficiente des dépenses publiques et la qualité des services rendus aux citoyens sont un idéal à atteindre. Cette notion qui sous-tend le management qui n'a cessé d'évoluer a été traitée par plusieurs approches différentes.

Taylor avec l'organisation scientifique du travail réorganise le processus productif pour qu'il soit performant. Outre l'approche de Taylor, les principes du management développés par Fayol, les mouvements des relations humaines défendus par Mayo, l'approche du management stratégique prônée par Chandler, l'approche de la contingence ourdie par Lawrence et Lorch, la recherche de la performance des organisations est au cœur du management. Ces différents auteurs, non exhaustive, ont exposé sous divers angles la recherche de l'efficacité de l'outil de production, son efficience, en somme de sa performance.

Dans les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), la performance des ISC des finances est un gage du respect des droits humains et la participation des citoyens à la gestion de la chose publique un indicateur de bonne gouvernance.

¹⁷ Equipe de Recherche en Gestion, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de Sfax, Tunisie

Dans *gestion de la performance au travail: défis et tendance*; Sylvie ST-ONGE (HEC Montréal 2011) affirme que la notion de performance organisationnelle est une question de finance, de marketing et de ressources humaines. Pour elle, s'appuyer exclusivement sur les indicateurs économiques pour apprécier la performance d'une organisation n'est essentiel que pour les actionnaires et cela ne prend pas en compte la performance du personnel. La mesure de la performance doit donc être une combinaison des stratégies de ressources humaines et de marketing. Cette combinaison doit intégrer la mission, la vision et les objectifs stratégiques de l'organisation: "*la mission précise la raison d'être de l'organisation et la vision de ses buts à long terme*" (HEC Montréal op. cit).

L'analyse de la revue de littérature sur la performance nous montre que cette dernière a plusieurs facettes, et puisant sa source de la gestion. CHAABOUNI dans son article *le concept de performance dans les théories du management: ambiguïté conceptuelle et potentiel fédérateur*, nous dit que "*si l'on admet que la performance est une capacité de l'organisation à mobiliser son potentiel pour satisfaire sa clientèle stratégique et qu'elle est aussi de nature dynamique et résultant de processus de négociations, les contradictions devraient être davantage interprétées comme étant un symptôme de la nature contingente de performance*" (ERG op. cit). De La Villarmois (2001) distingue deux dimensions de la performance : une dimension objective de type économique (l'efficacité) et systémique (pérennité de l'organisation) et une dimension subjective à la fois sociale (ressources humaines) et sociétale (légitimité de l'organisation). Le ministère français du Budget définit cette notion en mettant l'accent sur deux termes essentiels; valeur déterminante de la performance: l'efficacité et l'efficace. A ces deux déterminants, nous pouvons y joindre l'effectivité. Ces trois variables explicatives nous permettront de mieux apprécier la question de la performance du Contrôle Général d'Etat.

Claude ROCHET(2010) dans son ouvrage *politiques publiques: de la stratégie aux résultats* expose que la mesure de la performance dans l'administration publique est la même que dans les entreprises privées mais c'est la manière de la mesurer qui diffère. De même, il souligne que la performance de l'administration publique est le résultat de trois composantes: la pertinence, l'efficacité et l'efficace. La combinaison de ces trois éléments avec des objectifs initialement définis, accompagnés des ressources affectées à la réalisation de ces objectifs donne des résultats efficaces et efficaces.

Pour obtenir des résultats satisfaisants, l'organisation doit adopter une méthode de management dont la Gestion axée sur les résultats nous paraît pertinente comme démarche. Car elle prend en compte la dimension inconditionnelle de l'efficacité et de l'efficace dans l'appréciation des actions de l'administration publique et la définition des indicateurs de mesure.

2.3.1 *La Gestion Axée sur les Résultats: une démarche orientée vers la performance*

La Gestion Axée sur les Résultats (GAR) est un mode de gestion, centré sur les résultats à obtenir et la mesure de la performance, élaborée par l'OCDE au début des années 1990. Cette nouvelle forme de gestion s'articule autour de la gestion par programme et de la budgétisation. Elle intègre aussi des dimensions aussi importantes telles que la transparence et la responsabilité des gestionnaires dans la gestion des biens publics (Pierre Cliche 2009). Pour Mazouz et Leclerc (2008) la GAR est une réponse

empirique à l'imputabilité des gestionnaires soumis à la reddition des comptes. Elle cherche à donner un sens à l'action gouvernementale par la spécificité des objectifs à réaliser, la facilité de la mesurer et de l'atteindre dans le temps. La GAR trouve donc son assise dans la triade objectif-indicateur-cible qui est l'essence d'une stratégie de performance. L'objectif exprime ce qu'on veut réaliser et son impact. L'indicateur est une variable permettant d'apprécier l'impact des activités qui résultent de l'opérationnalisation de l'objectif. La cible quant à elle, c'est la concrétisation de l'objectif à atteindre à court terme. Elle exprime le niveau, la hauteur du résultat attendu par rapport à une unité de mesure, l'étalon de l'indicateur choisi (Cliche op. cit). Elle s'exerce dans un contexte de transparence, de responsabilisation et de flexibilité quant aux moyens utilisés pour atteindre les résultats visés.

La GAR comprend trois aspects:

- La mesure dans laquelle une organisation utilise l'information sur les intrants, les activités, les extrants et les résultats;
- le désir et la capacité de tirer des leçons des éléments probants tirés d'une analyse soignée de l'information sur les résultats;
- l'utilisation de cette information pour établir des plans, modifier les opérations et affecter les ressources. Cette caractéristique reflète le mieux l'étape à laquelle une organisation se situe dans sa progression vers la GAR¹⁸.

L'utilisation de l'information dans la démarche GAR est un gage de transparence. Elle permet de donner un sens à l'action publique par l'implication des parties prenantes et surtout à l'élaboration budgétaire.

Dans l'espace OCDE, l'intégration de l'information dans la procédure budgétaire a pour principal objectif, l'amélioration de la prise de décision en obtenant des données de qualité supérieure et plus concrètes sur les réalisations des agences administratives et des programmes (OCDE 2007).

2.3.2 Les facteurs déterminant la performance

"Résultante d'un pacte institutionnel conclu entre les représentants politiques de l'État (élus) tentant d'obtenir l'engagement formel de ses administrateurs en faveur de l'amélioration des services aux citoyens, sous contrainte de rareté des ressources et d'imputabilité" (Mazouz et Leclerc 2008) ; la performance de l'administration publique n'est pas, le plus souvent, une valeur partagée par tous les acteurs. L'Etat avec son calendrier politique, les administrateurs sous la contrainte budgétaire et l'obsolescence de l'appareil administratif, les citoyens avec leurs attentes, chacun de ces acteurs donne une finalité pour évaluer la performance de l'administration publique. Trois facteurs conditionnent le plus souvent la génération de la performance: l'efficacité, l'efficience et l'effectivité des résultats auprès des citoyens.

La définition de ces trois variables nous permettra de comprendre davantage notre sujet.

¹⁸ Jean Daniel: Cours de gestion des services publics locaux et régionaux, Université Senghor Janvier 2013.

L'efficacité: qualité de ce qui produit les résultats attendus, l'efficacité de l'ISC résulte de l'accomplissement des tâches et des objectifs visés par celle-ci. Autrement dit, c'est l'atteinte des objectifs fixés avec les moyens disponibles tout en respectant le délai fixé.

L'efficience: est une notion plus large que l'efficacité. Une ISC efficiente, est celle qui atteint les objectifs qui lui sont fixés tout en respectant les normes de contrôle et à moindre coût.

L'effectivité des résultats d'une ISC regroupe ces deux notions et fait référence à la satisfaction du citoyen. Caractère de ce qui est effectif, l'effectivité est l'acceptation de ces résultats et l'utilisation des moyens pour les obtenir par les citoyens. C'est un gage de transparence et surtout un gage de confiance que les citoyens accordent aux contrôles effectués par le Contrôle d'Etat qui répond (sans complaisance ni politisation) à leurs attentes.

Pour apprécier la performance d'une institution, il faut fixer des indicateurs qui sont objectivement vérifiables, clairs et précis.

2.3.3 *Les indicateurs de performance*

Un indicateur est un ensemble d'instruments ou de données permettant d'apprécier les résultats d'une organisation ou de donner des indications sur quelque chose. Nous utiliserons quatre (04) indicateurs clés pour apprécier la performance du Contrôle d'Etat:

- Les indicateurs de contexte relatifs à la situation dans laquelle s'effectue le contrôle; nous permettent d'apprécier l'environnement dans lequel se passe le contrôle.
- Les indicateurs de résultats relatent les effets directs et immédiats obtenus par le CGE. Dans notre cas, on prendra le nombre des redressements, le montant des redressements, le montant des recouvrements, le nombre de contentieux économiques et financiers transmis au parquet.
- Les indicateurs d'impact se réfèrent aux conséquences des activités du CGE. Nous utiliserons l'Indice de la perception de la Corruption, le taux de recouvrement, le nombre de délit, l'Indice Mo Ibrahim de la Gouvernance Africaine.

Ces quatre catégories d'indicateurs nous permettront d'édifier davantage notre sujet. Il faut souligner qu'il n'est pas facile de déterminer des indicateurs pour apprécier la performance d'une institution publique sous l'autorité de l'exécutif.

Outre ces indicateurs, nous nous appuierons également sur des critères qualitatifs suivants: la pertinence des contrôles, la cohérence des politiques et l'utilité des contrôles effectués par le Contrôle d'Etat.

Chapitre III Approche méthodologique

En matière de recherche, "on dispose d'un éventail de paradigme pour analyser les phénomènes sociaux" (Paul N'DA 2006). Dans notre cas, l'observation documentaire est l'instrument de collecte de données adaptées au genre de sujet que nous traitons et surtout du contexte dans lequel nous nous trouvons (la clause de confidentialité des données du CGE).

3 Les outils de collecte d'information

Paul N'DA (*Op. cit.*) nous dit que les outils de collecte d'information sont "un moyen pour atteindre un but". Ils permettent d'apprécier le "niveau des faits et des étapes pratiques". Deux outils nous permettront d'approfondir notre analyse: l'observation documentaire.

3.1 L'observation documentaire

Etude documentaire ou observation documentaire est une consultation de différents documents dans lesquels on tire des informations circonstanciées. Gérald d'Amboise (1996) dans son ouvrage *le projet de recherche en administration: Un guide général à sa préparation* indique que l'observation documentaire est une source d'information d'appoint dans le cadre de recherches portant sur la gestion d'entreprise. Les documents constituent des sources d'information riches et diversifiées. Ils permettent d'apprécier l'évolution d'une situation, d'une mentalité (Paul N'DA op. cit).

Pour notre travail, nous avons consulté différents documents dont: les Lois de Finances, les décrets, les rapports de commissions de contrôle, les actes de colloques sur la gouvernance du CEFOD, les revues de l'INTOSAI, de l'Observatoire de l'Administration Publique du Québec, les magazines Tchad et Culture, les journaux, les rapports de Transparency International, fondation Mo Ibrahim, Doing Business, GRAMP/TC, les rapports du BVC, le Code de déontologie du BVC, les rapports PEFA de la Banque Mondiale, les rapports du Ministère des finances et du Budget.

Ces différents documents nous ont permis de collecter de données d'une importance capitale pour notre sujet. Il faut souligner qu'il s'agit ici des données provenant des rapports narratifs produits par le CGE.

3.2 Pourquoi choisir cette méthodologie de collecte de données

Pour tout travail de recherche, le choix d'une méthodologie de collecte de données est une condition sine qua non à l'appréciation des résultats. Dans notre cas, nous avons jugé utile de choisir l'observation documentaire. Choix non délibéré, l'observation documentaire est la résultante de la clause de confidentialité qui frappe les données du CGE. Lors de notre stage, nous n'avons pas eu la possibilité d'administrer notre questionnaire pour la collecte des données. Faute d'avoir prêté serment devant la Cours Suprême, notre qualité de stagiaire ne nous permet pas d'accéder aux données. Il faut souligner que les agents sous serment ne peuvent divulguer aucunes informations liées aux missions et contrôles auxquels ils ont participé. Le Directeur Général des Investigations Economiques et

Financières sur ordre du Ministre ou toute autre personne dûment habilités sont les seuls personnes habilités à donner les informations relatives aux activités du CGE.

Ces différentes contraintes nous ont orientés vers le choix de ces méthodes de collecte de données. L'Observation documentaire nous paraît le mieux indiquées dans ces genres de situation. Avec l'observation documentaire, nous avons pu avoir accès à différents documents disponibles dans la banque des données de la bibliothèque du CEFOD où on peut se procurer d'anciens rapports du CGE. Elle nous a aussi permis d'accéder aux données budgétaire du Ministère des Finances et du Budget accessible dans différents rapports de la Commission finances et Budget de l'Assemblée Nationale. Après l'observation documentaire, nous nous sommes entretenus¹⁹ avec sept (07) cadres et dix-huit (18) agents ayant participé régulièrement aux missions menées par le CGE. Lors de ces entretiens, les données collectées dans les différents documents mis à notre disposition sont soumises à l'appréciation des agents. Le recoupage de ces données par l'écoute de certaines personnes ressources a permis de vérifier la crédibilité de nos sources.

Malgré l'asymétrie d'information et la difficulté de se procurer les rapports du CGE, nous avons pu par le truchement de l'analyse documentaire et l'entrevue informelle collecté les données qui seront exposés dans les lignes qui suivent.

Ces données proviennent non seulement des rapports du CGE, du Ministère des Finances et du Budget mais aussi d'organismes internationaux tels que: Fondation Mo Ibrahim, Transparency International, Doing Business, le Partenariat Budgétaire International, la Banque Africaine de Développement, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Programme d'Appui à la Modernisation des Finances Publiques, la Banque des Données Juridiques du CEFOD...

3.2.1 Les limites de la méthodologie de collecte de données

La méthodologie choisie pour la collecte des données n'est pas sans limite sur la portée de notre étude. Le faible accès aux sources documentaires provenant directement du CGE constitue la première limite. Deuxièmement, la qualité de certaines données collectées dans les rapports ne provenant pas du CGE et le recoupage de celles-ci lors des entretiens peuvent saper les résultats escomptés. Cette méthodologie ne permet pas d'avoir une diversité des points de vue comme avec un questionnaire même si celui-ci peut contenir des biais lors de l'échantillonnage et de la formulation. Le questionnaire nous paraît robuste et permet de tirer des conclusions générales si l'échantillon est bien défini.

Autre limite, nous n'avons participé à aucune mission de contrôle sur le terrain et surtout à l'opération "Cobra²⁰" qui, devrait être un tremplin nous permettant d'évaluer la performance de l'ISC au Tchad et d'apprécier les mécanismes de contrôle mis en place par le Contrôle Général d'Etat. Faute d'avoir été associé à ces missions nous n'avons pu mener une recherche conséquente et collecter des données nécessaires à la rédaction de notre mémoire.

¹⁹ Ces entretiens sont informels. Ils nous ont permis de vérifier la crédibilité et la pertinence des informations collectées lors de l'analyse documentaire.

²⁰ Cobra est le nom donné à une mission de contrôle général de l'administration publique de mai 2012 à janvier 2013.

3.2.2 *Apport du stage*

Le stage nous a permis d'acquérir différentes compétences telles que: le suivi des dossiers juridiques, la rédaction des notes de présentation suivant les demandes de nomination à la charge de notaire ou d'huissier. Nous avons aussi eu la chance d'acquérir quelques notions en rédaction de Lois et de comprendre les procédures de ratification des traités ou conventions internationaux. Nous sommes également outillés à la rédaction des rapports de missions de contrôle et le rapport narratif de la Direction de Sensibilisation, de l'Information et de l'Education.

En dehors de ces acquis, le stage a été pour nous l'occasion de collecter les données pour la rédaction du mémoire. Il a été pour nous d'une grande utilité dans l'orientation de notre sujet de mémoire. L'avis des différents agents du ministère et surtout du Directeur Général de la Prévention de la Corruption et de la Promotion de la Bonne Gouvernance (DGPCPBG) et du Directeur de la Sensibilisation, de l'Information et de l'Education nous a aidés à recadrer notre thème de mémoire et de bénéficier de leurs conseils en tant que technicien du ministère ayant l'expérience du terrain. L'avis de l'Inspecteur Général des Services Centraux, magistrat ayant occupé plusieurs postes de direction au CGE dont celui de Directeur Général du Contentieux et de la Législation a été déterminant dans le recadrage de notre thème.

De multiples relations de travail ont été nouées avec les autorités et agents du ministère lors du stage. Ils vont du simple lien amical aux relations professionnelles qui nous ont permis d'accéder à certains documents et de pouvoir discuter sans complaisance avec les agents. Nous avons saisi cette opportunité pour nous intéresser aux différentes activités menées par la DGPCPBG.

3.3 Exposés des Résultats

Les résultats proviennent des faits observés au cours de la collecte d'information. La présentation des résultats ou des faits analysés vise à montrer leurs liens avec le problème de recherche étudié (Paul N'DA *ibid.*). Pour notre cas, nous exposerons les résultats des différentes observations documentaires. L'observation documentaire nous a permis de collecter les données internes suivantes:

En matière de contrôles, le CGE a effectué quatre-vingt-treize (93) contrôles dans différents secteurs et dix (10) campagnes de moralisation publique et de sensibilisation.

Tableau 1: Nombre de contrôle par secteur

Secteurs	Nombre des missions de contrôle, de vérification et de moralisation
Administration centrale	16
Régies financières	14
Projets et programmes	11
Sociétés d'Etat et d'économie mixte	12
Etablissement publics	16
Fonds autonomes	4
Les communes	4
Campagne de moralisation et sensibilisation	10
Concours et examens	16
Total	103

Source: plaquette de présentation des activités du Ministère Chargé du Contrôle Général d'Etat, 2010.

Ces différents contrôles ont permis de redresser²¹ différents organismes à hauteur de cent soixante six milliards cinq cent quinze millions deux cent cinquante mille neuf cent un francs (166 515 251 901 FCFA) dont neuf milliards cent trente quatre millions deux cent quatorze mille quatre cent dix neuf francs (9 134 214 419 FCFA)²²ont été recouverts soit un écart de 95%. De même, ces contrôles ont permis de constater que de 2004 à 2010, les dépenses extra budgétaires sont passées de 38,67% du budget général à 78,88% soit une augmentation de 671,07 milliards de FCFA en 2008. Le Budget de l'Etat quant à lui est passé de 447,964 milliards de FCFA à plus de 1,034 milliards de francs CFA.

²¹ Les sont redressements sont un ensemble de contrôle mis en place par le CGE permettant de rectifier la valeur incorrecte d'une imposition ou d'un compte.

²² Rapport de mission du Contrôle d'Etat

Tableau 2: Le Budget du Tchad de 2004 à 2010 (en milliards).

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Loi de Finances Initiales	447,964	554,364	539,900	918,009	921,136	858,608	736,863
Loi de Finances Rectificatives	461,673	504,391	-	893,316	-	412,600	1 034
Dépenses Avant Ordonnancement	173,23	234,71	350,61	672,07	671,32	254,30	240,00

Source: KOITOLNAN (croisement données Ministères des Finances).

Outre ces données budgétaires, les missions du CGE ont mis en cause trois cent quatorze (314) personnes impliquées dans différents contentieux économiques et financiers. Ces contentieux touchent l'administration publique en général et le Ministère de l'Education Nationale et le Ministère des Finances et du Budget en particulier. Aussi, onze hauts cadres de l'administration publique sont assignés devant la Haute Cour de Justice pour leur implication dans l'affaire du marché 205²³.

Sur le plan judiciaire, soixante deux (62) dossiers de délits économiques et financiers ont été transmis au Procureur de la République. Quatre vingt quinze pourcent (95%) de ces dossiers n'ont pas été vidés en fin 2011.

Tableau 3: le nombre de contentieux économique

Année	2005 ²⁴	2006	2007	2008	2009	2010 ²⁵	Total
Nombre de contentieux économiques et financiers	-	17	09	06	28	02	62
Nombre de rapports de contrôle	10	11	14	19	-	-	54
Nombre de rapports suivis d'effet	-	-	-	03	-	-	03

Source: KOITOLNAN: données différent documents croisées.

La recherche documentaire nous a aussi permis de constater que la plupart d'organismes internationaux d'analyse économique et sociopolitique a classé le Tchad à la queue du peloton des pays africains en matière de gouvernance.

²³ Le marché 205 dit « marché de fourniture de manuels scolaires », est un grand scandale financier impliquant les agents du ministère des finances, de l'éducation nationale et des hauts cadres. Cet imbroglio judiciaire est resté sans suite.

²⁴ Créée en septembre 2004 le CGE a commencé ses activités début 2005 et les missions en 2006.

²⁵ Ces données ne concernent que le 1^{er} trimestre 2010.

L'Indice Mo Ibrahim de la Gouvernance Africaine (IIAG) classe le Tchad 52^{ème} (un score de 31 sur 100) sur 53 Etats juste avant la Somalie. Cet indicateur mesure la performance des Etats africains en matière de bonne gouvernance selon six catégories : sureté et sécurité, respect des lois, transparence et corruption, développement humain, participation et droits humains, développement économique durable.

En matière de reddition de compte, le Tchad occupe le 46^{ème} rang sur 52 Etats sur l'IIAG. Le score du pays est passé de 28,9 en 2006 à 25,4 en 2011 soit une baisse de 3,5 sur une échelle de 100. Quant à l'environnement des affaires et la gestion de la chose publique; l'IIAG classe le Tchad au 40^{ème} et 46^{ème} rang. Le pays recule respectivement de 3,3 points en matière d'environnement d'affaires et de 2 points quant à la gestion de la chose publique.

Tableau 4: Indice Mo Ibrahim de la Gouvernance Africaine, classement du Tchad

Du Tchad performance récente dans le **Indice Ibrahim** de la gouvernance africaine 2012

Rang (./52)	Catégorie / Sous-Catégorie	Score (./100)						Changer
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	
50e	Global	31,0	30,3	27,3	29,5	32,0	32,8	1,8
45e	Sécurité et Etat de droit	39,7	35,4	30,4	34,0	36,6	36,7	-3,0
45e	Etat de droit	35,6	34,4	34,4	34,4	34,4	29,4	-6,3
46e	La reddition de comptes	28,9	26,1	21,2	26,8	23,4	25,4	-3,5
45e	Sécurité personnelle	45,0	32,5	22,5	23,8	27,5	27,5	-17,5
41e	La sécurité nationale	49,4	48,5	43,7	51,0	61,1	64,7	15,3
48e	Participation et Droits de l'Homme	24,3	25,9	21,7	22,6	27,4	29,1	4,8
41e	Participation	8,9	17,8	7,8	7,8	17,8	23,1	14,2
38e	Droits	29,9	25,7	26,3	28,3	32,3	32,8	2,9
51e	Sexe	34,1	34,3	31,1	31,7	32,1	31,2	-2,9
44e	Opportunité économique durable	33,7	32,6	31,4	31,5	33,7	34,5	0,8
46e	La gestion publique	47,1	47,7	46,7	38,7	44,1	45,0	-2,0
40e	Environnement des affaires	40,2	38,6	34,4	35,3	37,1	36,8	-3,3
43e	Infrastructure	5,3	5,5	5,7	16,8	17,1	17,4	12,1
43e	Secteur Rural	42,3	38,8	39,0	35,1	36,5	38,5	-3,8
51e	Le développement humain	26,4	27,3	25,5	29,9	30,2	31,1	4,7
49e	Bien-être	29,3	29,8	28,5	28,7	27,9	30,7	1,5
49e	Éducation	25,3	28,3	28,1	29,5	30,9	30,9	5,6
51e	Santé	24,7	23,9	19,9	31,4	31,7	31,7	7,0

Source Rapport IIAG 2012.

L'Indice sur le Budget Ouvert (IBO)²⁶ mis en place par le Partenariat Budgétaire International, donne au Tchad la note de zéro (00) comme score. L'IBO mesure l'accessibilité des citoyens "aux informations détaillées nécessaires pour participer de façon significative au processus budgétaire et pour exiger du gouvernement qu'il rende des comptes" (Rapport IBO 2008).

Transparency International n'a cessé de classer le Tchad parmi les pays les plus corrompus en Afrique. En 2003, il a été classé premier pays le plus corrompu du monde. De 2004 à 2012, avec la création du

²⁶ IBO 2010

CGE, l'Indice de Perception de la Corruption du Tchad est passé de 1,7 à 2 et le pays est classé 168^{ème} sur 183 en 2011.

L'analyse de ces données nous permettra de mieux confronter nos hypothèses et d'apprécier la performance du CGE, Institution Supérieure de Contrôle des finances publiques au Tchad. Cette analyse se fera en tenant compte de quelques variables explicatives que nous associons aux différents indicateurs ci-haut cités.

3.4 Les variables explicatives

Pour mieux apprécier ces résultats au miroir des indicateurs d'impacts, de contexte et de résultats; nous avons choisi d'associer à ces différents indicateurs les variables explicatives suivantes: la cohérence budgétaire, la "pertinence" des actions de l'Etat et l'utilité des contrôles menés par le CGE. Ce sont des données qualitatives qui s'appuient sur la mission du CGE, la stratégie et les actions mises en place par l'Etat tchadien pour améliorer son système de contrôle des finances publiques.

La cohérence budgétaire nous permet d'apprécier si le mécanisme d'élaboration du budget au Tchad est en harmonie avec les principes budgétaires et surtout les six objectifs du PEFA qui sont la base d'une performance en matière de contrôle des finances mais aussi de la fiabilité des données à vérifier. La variable "pertinence" des actions de l'Etat nous aidera à répondre à la question suivante: les actions posées par l'Etat sont-elles en phase avec les missions assignées au CGE? L'utilité des contrôles sera la variable qui nous servira à vérifier si les actions menées par le CGE ont permis d'améliorer la gestion des finances au Tchad.

L'exposé des résultats nous a permis de présenter les résultats de l'observation documentaire. Ces données provenant de divers documents seront analysées dans le chapitre 4 tout en nous appuyant sur les indicateurs et les variables explicatives.

Chapitre IV Analyse des résultats et propositions

4 Résultats et propositions

Le quatrième chapitre de notre travail nous permet d'analyser les résultats de l'observation documentaire exposés dans le chapitre ci-dessus. Il comprend deux parties: l'analyse des résultats (4.1) et les propositions (4.2) résultantes de cette analyse et des écarts relevés lors de ladite analyse.

4.1 Analyse des résultats

Après avoir exposé les résultats de l'observation documentaire, l'analyse de ceux-ci nous permettra de confirmer ou d'infirmer nos hypothèses. Les différents indicateurs et les variables explicatives seront les éléments sur lesquels nous nous appuyerons pour approfondir notre analyse. L'analyse se fera en trois axes principaux conformément aux trois indicateurs auxquels nous ajoutons les trois variables pour renforcer davantage notre analyse.

4.1.1 *Axe 1: Les indicateurs de contexte*

L'analyse de l'environnement sociopolitique nous montre que le Tchad est un pays fragilisé par un demi-siècle de crises politico-militaires. Cette instabilité politique a occasionné le dysfonctionnement de l'Etat ouvrant la brèche aux maux tels que : le clientélisme, la corruption et l'anarchie érigés en règle d'or dans les administrations publiques et paraétatiques. C'est dans ce contexte que naît le Ministère Chargé du Contrôle Général d'Etat dont la mission est de redorer l'image du Tchad en matière d'assainissement des finances publiques.

En nous appuyant sur l'indicateur gouvernance, nous constatons que la plupart des institutions internationales ont classé le Tchad dans la zone rouge en matière de gouvernance en général et économique en particulier.

L'Indice Mo Ibrahim de la Gouvernance Africaine (IAG) classe le Tchad 52^{ème} sur 53 Etats juste avant la Somalie qui est un pays sans Etat et ni institution légalement répartie sur un territoire où la majeure partie est contrôlée par des groupes armés.

Au Tchad, la gouvernance a des multiples dimensions qui touchent le fonctionnement de l'Etat. Trois dimensions essentielles sont à énumérer:

- La première dimension est politique: c'est le politique qui légifère des cadres permettant aux institutions de contrôler et réprimer les délits.
- La deuxième dimension est administrative: la mise en œuvre de processus public approprié (qualité et quantité de services publics et leur effectivité, réglementation du marché, adéquation des normes).
- La troisième dimension est le respect des règles par l'Etat et les citoyens: respect des règles civiles, pénales, administratives, sociales, etc.

En matière politique, le Tchad dispose d'un arsenal de dispositifs juridiques qui en théorie est l'un des meilleur du monde. En pratique, le non application des Lois crée un vide juridique qui profite à une classe de personne. L'Etat est la première institution à ne pas observer ces règles et n'appliquer que celles qui lui profiteraient engendrant un cynisme de la part des citoyens qui n'ont pas confiance à l'administration publique. La qualité des services publics ne cesse de se détériorer. La corruption est érigée en règle à tous les échelons de l'administration: les "frais de cola"²⁷ sont devenus une règle. En matière pénale, 100% des hauts cadres coupables de délits financiers et condamnés par la Justice sont graciés et promus à des hautes responsabilités.

Certaines institutions de contrôles n'ont existé que sur papier. On peut citer la réhabilitation de la cour de discipline budgétaire qui n'a pas fonctionné près d'un demi-siècle. Cette cours n'a jamais siégé depuis sa création en 1962. Selon le texte le créant, la cour de discipline budgétaire est une institution qui détermine les responsabilités des gestionnaires de crédits budgétaires qui sont les ministres, les secrétaires d'Etat, les hauts fonctionnaires placés à la tête des directions. La réhabilitation de cette cour n'est que la conséquence des pressions des bailleurs de fonds qui exigent le respect de l'orthodoxie financière et la sanction contre les mauvais gestionnaires. Cependant, le quantum²⁸ de l'amende infligée par cette cour va de 5 000 CFA à 100 000 CFA (de 7,62 € à 152,43€) et aucune peine d'emprisonnement et ni dédommagement de l'Etat ne sont prévues.

En nous appuyant sur l'adéquation des normes, on peut facilement se rendre compte qu'il y a chevauchement de compétence entre la cour de discipline budgétaire et la haute cour de Justice chargée de juger le président, les ministres, et leurs complices en cas détournement des fonds publics, la corruption pour ne citer que ceux là.

En prenant comme variable explicative la cohérence budgétaire, nous remarquons que depuis l'introduction des recettes pétrolières dans le budget de l'Etat en 2004, l'indiscipline budgétaire est courante. Les dépenses avant ordonnancement sont devenues une règle et l'exécution selon le circuit normal une exception. Le taux sans cesse croissant des dépenses extrabudgétaires montre que la gestion des finances publiques ne respecte aucune règle d'exhaustivité ni de transparence. Dans le Tableau 2, nous nous apercevons que le Tchad a connu de 2004 à 2010 cinq Lois de Finances Rectificatives (LFR). Cela prouve que la budgétisation au Tchad n'est fondée sur aucune politique nationale dûment établie et le budget n'est pas exécuté de façon ordonnée et prévisible. Il ne répond à aucun des six objectifs²⁹ du Programme de Dépenses publiques et Responsabilités Financières (PEFA) lancé par la Banque mondiale que le Tchad réalise à travers le Programme d'Appui à la Modernisation des Finances Publiques (PAMFIP).

²⁷ Dans le jargon populaire tchadien les frais de cola sont des pots de vin donné par l'utilisateur à l'agent public pour bénéficier d'une faveur

²⁸ Quantum: montant d'une amende en droit administratif.

²⁹ Les six objectifs sont: 1) élaboration du budget à l'appui des réformes, 2) prévisibilité et contrôle de l'exécution budgétaire, 3) comptabilité, 4) enregistrement et publication des dépenses, 5) examen et audit externes, 6) globalité et transparence et crédibilité budgétaire.

4.1.2 Axe 2: Les indicateurs de résultat

L'indicateur de contexte nous a permis de comprendre dans quel environnement le CGE mène ses activités. L'indicateur de résultat nous aidera à apprécier l'efficacité et l'efficience du CGE. Le nombre des redressements, le montant des redressements, le montant des recouvrements, le nombre de contentieux économiques et financiers transmis au parquet sont les indicateurs de résultat que nous utiliserons lors de l'analyse des résultats. Les résultats sont des réalisations effectives qui sont soit chiffrés (quantitatives) ou non chiffrés (qualitatives). Nous analyserons dans cette sous section les résultats quantitatives. Le nombre des redressements, le montant des redressements, le montant des recouvrements, le nombre de contentieux économiques et financiers transmis au parquet sont les indicateurs que nous utiliserons pour appuyer notre analyse.

L'analyse des résultats montre que de 2004 à 2010, le CGE a diligenté quatre-vingt-treize (93) missions de contrôles en six ans soit une moyenne de 15,5 contrôles par an ce qui est largement en deçà des prévisions annuelles qui sont de vingt-six (26)³⁰ contrôles par an et ne touche que huit secteurs de l'administration tchadienne. Ces contrôles ont redressés différents organismes publics et parapublics à hauteur de cent soixante six milliards cinq cent quinze millions deux cent cinquante mille neuf cent un francs (166 515 251 901) FCFA dont neuf milliards cent trente quatre millions deux cent quatorze mille quatre cent dix neuf francs (9 134 214 419) FCFA seulement ont été recouverts soit un manque à gagner de cent cinquante sept milliard trois cent quatre vingt un million zéro trente sept mille quatre cent quatre vingt un (157 381 037 482) FCFA. L'Etat tchadien perd ainsi une somme estimée à 13,45% du budget général en 2011 et 11,5% en 2012 largement supérieur au budget de l'éducation du Tchad. Les ressources globales allouées au secteur éducatif ont évolué graduellement à rythme de 10% en moyenne sur la période 2003-2010, passant de 51,7 milliards FCFA en 2003 à 96,8 milliards FCFA en 2010, avec un pique de 104,7 milliards FCFA en 2008 (Observatoire de la Gestion des Ressources Publiques au Tchad)³¹. Ces redressements qui ne touchent que huit secteurs de l'administration montrent combien les détournements font perdre au Tchad d'importantes ressources indispensables à son développement.

Il faut aussi souligner que sur les 96 missions, le CGE a transmis 62 dossiers de délits financiers au parquet général de N'Djaména dont 5% seulement ont été traités. Sur les 11 cadres (Ministres, Secrétaire Général, Maires, Directeurs Généraux)³² mis en cause et condamnés par la justice, tous ont été graciés et nommés à des hautes responsabilités. Cela relance la question de la bonne gouvernance qui conditionne l'efficacité des institutions de contrôle des finances publiques au Tchad.

Dans ses activités de contrôles et de vérifications, le CGE a déposé auprès de l'exécutif 54 rapports de contrôle mettant en cause plusieurs personnes physiques et morales. De ces rapports, trois seulement sont suivis d'effet en 2008 avec 19 rapports déposés. Sur les 51 contentieux restant, certains sont

³⁰ Rapport provisoire d'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques au Tchad, financé par Union Européenne, présenté par le Consortium « Ecorys-Altair Asesores ». Avril 2009.

³¹ Rapport du GRAMP/TC sur la gestion des ressources publiques d'éducation, décembre 2010.

³² Les Cahiers du Magazine Le temps Numéro spécial, août 2011.

toujours en cours d'instruction et d'autres en instance de jugement. Quant aux 314 personnes poursuivies à ce jour, 195 seulement sont sous mandat de dépôt. Dix neuf ont bénéficié d'une décision de relaxe et douze ont été acquittées (Direction du contentieux 2012).

4.1.3 *Axe 3: les indicateurs d'impact*

L'analyse des indicateurs d'impact nous montre que les actions du CGE n'ont pas des répercussions significatives sur la gouvernance économique au Tchad. En prenant la performance comme un résultat qui représente le « niveau de réalisation des objectifs » (Burlaud, 1995), nous notons que la création du CGE a permis de rehausser le taux moyen de recouvrement pour les deux derniers exercices budgétaires de 60 à 75% : le montant élevé des restes à recouvrer concerne surtout les entreprises d'Etat dont la dette fiscale se chiffre à plusieurs milliards de francs CFA.

Ces différentes actions ont aussi redoré, moindre soit-il, l'image du Tchad en matière de corruption. Le pays passe de la 183^{ème} place à la 168^{ème} quittant ainsi la tête du peloton en matière de corruption dans le monde (Transparency International 2012). Même si le niveau de corruption a baissé, les détournements ont fortement augmenté. Une mission portant sur le contrôle du matériel roulant des départements ministériels a détecté beaucoup de cas de détournement et de réforme abusive des véhicules administratifs. Les moyens roulants détournés sont relevés à 134 022 560 432 FCFA dont 22 307 013 713 FCFA ont été recouverts.

Si l'on s'appuie sur la performance comme la résultante d'une organisation efficace et efficiente, nous sommes loin de croire que les missions du CGE ont permis d'assainir les finances publiques au Tchad. Il suffit de comptabiliser le montant des fonds publics en perte et le taux de recouvrement de ces fonds qui est toujours au-dessus des 95%. La rupture de partenariat entre le Tchad et les institutions de Bretton Woods pour mal gouvernance économique illustre bien le problème de la gestion efficace et efficiente des finances publiques (BAD 2012).

La hausse vertigineuse des montants des fonds détournés et l'accroissement des détournements mettent en cause le circuit budgétaire et l'instauration des circuits informels dans l'administration publique faisant perdre à l'Etat d'énormes ressources financières indispensables à son développement.

Même s'il faut louer la mission du CGE, son utilité n'est pas perçue par la population tchadienne faute d'impact conséquente et sérieuse. Cette mauvaise impression résulte des multiples grâces accordées aux différentes personnes impliquées dans les plus gros détournements qu'a connus le Tchad et la nomination de celles-ci à des hautes responsabilités faisant ainsi perdre la crédibilité des missions assignées au CGE.

En prenant la variable "pertinence" des actions de l'Etat, nous remarquons que toutes les actions posées par l'exécutif sont totalement opposées à celles du CGE. L'exemple le plus étonnant est la création de la Direction Générale des Grands Travaux Présidentiels (DGGTP) qui exécute tous les marchés de construction d'ouvrages (route, pont, aéroport, hôpitaux, Ecoles, Universités, sièges des différents ministères, centre de conférence) dont la valeur excède 500 millions de FCFA. Ces différents marchés sont des contrats gré à gré signés entre la DGGTP et les entreprises ce qui est contraire au

décret N°503/PR/PM/SGG/2003 portant Code des Marchés publics dans la République du Tchad qui recommande la publication de tout appel d'offre. Ces marchés ne sont soumis ni à l'appréciation de l'Organe Chargé des Marchés Publics dont l'avis motivé est un préalable au processus de lancement de l'appel d'offres³³ et ne font ni objet de publicités. Aussi *"les Marchés Publics doivent respecter les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures"*³⁴ ce qui n'est pas respecté par la DGGTP. Notons aussi que les activités de la DGGTP ne sont soumises à aucune institution de contrôle.

Outre la création de la DGGTP, la pléthore d'institution de contrôles des finances publiques au Tchad et le manque de coordination entre ces différentes institutions conduit souvent à un vide qui profite aux personnes morales ou physiques de mauvaise foi. Le Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières qui doit contrôler et surveiller l'utilisation des ressources pétrolières n'émet que des avis sur l'entrée des recettes pétrolières. La cours de compte quant à elle ne fait qu'avaliser l'utilisation des fonds par l'exécutif.

Il y a également le cadre légal qui constitue un obstacle. Pour cela il y a lieu de citer en premier lieu la Constitution dont les articles 173 et suivants assurent une certaine impunité aux membres du Gouvernement en assimilant les détournements des fonds publics, la corruption, la concussion, le trafic d'influence et autres délits assimilés (qui sont des infractions de droit commun prévues et réprimées par le code pénal) dont ces derniers se seraient rendus coupables, à la haute trahison, donc justiciables de la Haute Cour de Justice comme le Président de la République, leur conférant ainsi une immunité de fait, alors qu'ils ne sont pas des personnalités élues. Cela rend lourd et complexe le déclenchement de l'action publique contre cette catégorie de personne, bref c'est une sorte d'omerta gouvernementale qui ne dit pas son nom.

Ensuite la Loi N°004/PR/PM/2000 portant répression des détournements des biens publics, de la corruption, de la concussion, du trafic d'influence et des infractions assimilées, dont bon nombre de dispositions posent de problèmes pratiques d'application n'est pas en cohérence avec le code pénal et même la constitution qui en son article 24 consacre le principe de la présomption d'innocence remis en cause par ladite Loi en son article 8.

Malgré le principe de séparation des pouvoirs édicté par l'article 7 de la constitution tchadienne, on assiste à une ingérence régulière de l'exécutif dans les décisions judiciaires. De sa création à nos jours, tous les "gros poissons"³⁵ mis en cause dans différents affaires de corruption, détournements condamnés par la justice sont nommés de leur cellule à des postes de directions. Le détournement et la corruption sont de nos jours des portes d'accès à des hautes responsabilités dans l'administration publique tchadienne.

³³ Article 15, alinéa 3 du décret N°503/PR/PM/SGG/2003 portant Code des Marchés publics dans la République du Tchad

³⁴ Article 1, alinéa 2 décret N°503/PR/PM/SGG/2003.

³⁵ Terme utilisé pour désigner les cadres supérieurs dans l'administration publique

Après cette analyse des résultats qui nous a permis de relever les différents freins à l'optimisation des activités du CGE; nous nous rendons compte que nos deux hypothèses sont profondément fondées.

Notre première hypothèse, la transparence, condition sine qua non de la bonne gouvernance, reste, on ne le dira jamais assez, un défi majeur à relever. Au premier chef de la promotion de la bonne gouvernance au Tchad, la lutte contre la corruption qui gangrène déjà dangereusement le pays et qui, au vu des constats, tend à devenir une pratique tolérée et normale, constitue aujourd'hui l'action primordiale à mener.

La deuxième hypothèse indépendance, est la première contrainte d'ordre organisationnel liée à la structure même du CGE. En effet, pour être efficace un organe de contrôle doit avoir une certaine indépendance du moins une certaine autonomie. Le CGE fonctionnant sous forme de ministère comme les autres, soumis à la hiérarchie classique de l'administration avec les risques d'interférence dans les actions à mener et même de blocage, porte en lui-même les germes de son inefficacité.

Au terme de l'analyse des résultats, nous proposons dans les lignes qui suivent quelques pistes et outils de management qui, à notre avis rendra plus crédible les actions du CGE.

4.2 Propositions et recommandations

Après l'analyse des résultats; l'observation documentaire nous a aussi permis de relever quelques contraintes handicapant les activités du CGE. Celles-ci influent sur l'efficacité et l'efficience du CGE donc de sa performance. Nous relevons les contraintes suivantes:

- La première contrainte est d'ordre organisationnel et liée à la structure même du MAPPBG. En effet, pour être efficace un organe de contrôle doit avoir une certaine indépendance du moins, une certaine autonomie. Le MAPPBG fonctionnant sous forme de ministère comme les autres, soumis à la hiérarchie classique de l'administration avec les risques d'interférence dans les actions à mener et même de blocage, porte en lui-même les germes de son inefficacité.
- L'absence ou le peu d'expertise des agents du MAPPBG et des magistrats en matière d'audit et de délinquance économique et financière est un manque non équivoque. Ajouté à cela, un personnel peu qualifié et inutilement pléthorique.
- Au Tchad, les informations budgétaires restent un tabou. Le budget voté, en général, et certains de ses postes en particulier, sont encore considérés comme très sensibles et les informations sur les dépenses y afférentes ne peuvent faire l'objet de contrôle ou ne peuvent être communiquées.

4.2.1 Propositions

De tout ce qui précède et afin de mieux optimiser la gestion des ressources financières au Tchad, le Gouvernement devrait repositionner le CGE sous la forme d'une Inspection Générale d'Etat autonome et indépendante et réaliser une révision constitutionnelle visant à transformer la Chambre des comptes de la Cour Suprême en véritable Cour des comptes rattachée à l'AN. Ces réformes structurelles devraient être accompagnées d'une formation sérieuse aux techniques modernes d'audit financier et de

performance. La majorité des agents manquent de connaissances de base des systèmes de gestion des finances publiques et surtout d'expérience en matière de comptabilité et d'audit. L'absence de manuels de procédures décrivant les opérations subséquentes des chaînes de la recette et de la dépense, ne facilitent pas leurs tâches.

Pour plus de transparence dans le processus budgétaire, il faut rendre le budget de l'Etat accessible au grand public par sa publication au Journal Officiel et sur le site du Gouvernement car la transparence nécessite une information minimale. Pour cela il faut une stratégie active de communication et de consultation : les exigences de plus transparence et de comportements plus éthiques pourront s'accroître du fait de la participation accrue de la société civile et des attentes plus pressantes des citoyens. Pour pallier le faible niveau de participation dans le processus budgétaire, certaines ONG ont entrepris des initiatives de plaidoyer auprès de l'exécutif afin de l'emmener à impliquer les acteurs de la société civile dans le processus budgétaire: c'est le cas de l'ONG Social Watch Bénin.

A titre de comparaison, des cas de bonnes pratiques ont cours dans certains pays : au Rwanda, le budget et les rapports de l'Auditeur Général de la nation sont mis à la disposition du public sur le site officiel du gouvernement; au Burkina Faso, la loi de finances portant budget général est disponible, elle est vendue au public à une somme dérisoire.

De même, la mise sur pied des procédures rigoureuses de gestion financière accompagnée d'un système de reddition de comptes régulier ainsi que des contrôles ponctuels par des auditeurs indépendants internes et externes constituent un élément clé dans la lutte contre la corruption et les malversations financières. Pour y parvenir, il est impérieux dans un contexte démocratique, d'avoir des règles de gestion saines, transparentes et une volonté politique réelle. Les organes de contrôle ont un rôle crucial à jouer à ce niveau.

4.2.2 *Recommandations*

L'Etat ne se réforme pas par des discours mais par des actions concrètes et bien définies. Pour rendre l'ISC performante le gouvernement doit élaborer un plan stratégique à moyen terme, redéfinir les missions et définir des objectifs Spécifiques, Mesurables, Atteignables et Réalistes dans le Temps (SMART) du CGE, déterminer des indicateurs de performance permettant de les évaluer aisément. Il faut aussi doter le CGE de moyens adéquats, ayant un personnel réduit et pointu. A défaut, doter le personnel d'un statut particulier et faire un regroupement par pools de compétence aux capacités toujours renforcées.

Le CGE doit impérativement définir un manuel de procédures déterminant les normes et les responsabilités des contrôleurs institutionnalisant ainsi les différents mécanismes de contrôle. A ce jour, les contrôles effectués par le CGE ne répondent ni aux référentiels d'un contrôle, ni aux normes d'un audit, d'un contrôle de gestion et non plus d'une évaluation. Le Tchad peut s'inspirer de l'exemple canadien qui dispose des organes réglementaires permettant de vérifier l'exécution des dépenses publiques. Aussi, cette institution est régie par un code de déontologie et dispose d'un manuel de

procédures définissant les responsabilités et d'un plan stratégique temporellement mesurable et réaliste. L'expertise rwandaise en matière d'organisation et planification des activités peut aussi aider lors de la redéfinition des organes du CGE.

L'efficacité d'une grande institution comme le CGE se mesure par le résultat des activités qu'elle mène. Pour mener à bien la mission qui lui est assignée, le ministère peut s'appuyer sur la GAR pour contrôler la performance de l'administration publique ou les institutions privées bénéficiant d'aides ou subvention de l'Etat. Pour ce faire, il doit former ses agents à la notion de qualité, quantité, du coût et du temps dans l'exercice de leurs fonctions. Cela revient à former les agents à l'approche par objectif. Ainsi, chaque agent s'appropriera les missions qui lui sont confiées et ce qu'on attend de lui. La formation des agents du CGE dans divers domaines, dont l'éthique et la déontologie, le système comptable de l'OHADA, la bonne gouvernance et le management public, les finances publiques en général et le budget en particulier; contribuent à améliorer la performance de ces agents.

L'indépendance de la justice et la formalisation de la saisine du CGE par de simples particuliers, même si ces derniers ne se privent pas de manière informelle à dénoncer à l'attention de celui-ci, des faits dont ils ont connaissance et qui souvent sont avérés, sont des conditions sine qua non avant toute réforme du CGE.

Les différentes réformes présentées ci-dessus sont un prélude à la mise en place d'un cadre de gestion axée sur l'atteinte de résultats, sur le respect du principe de la transparence et sur une imputabilité accrue de l'Administration tchadienne.

4.2.3 *La Gestion Axée sur les Résultats*

La gestion axée sur les résultats est une approche de gestion fondée sur des résultats mesurables répondant aux objectifs et aux cibles définis préalablement en fonction des services à fournir. C'est une nouvelle forme de gestion articulée autour de la gestion par programme. Pour harmoniser le système de contrôle des finances publiques et faciliter la mission du CGE, l'État tchadien doit formaliser le Budget-programme. Le budget-programme comme outil d'allocation de ressources permet de mesurer aisément la performance de son administration grâce aux objectifs précis, des résultats attendus, des indicateurs de suivi préalablement fixés. Le budget-programme apparaît comme un support adapté à la mise place de la GAR dans l'administration tchadienne.

La mise en œuvre de la GAR est une opération qui requiert du temps et des ressources. Le CGE peut s'inspirer de différentes composantes de productions associées à la performance pour introduire de manière progressive la GAR dans son système de planification stratégique. On distingue différentes productions associées à la GAR dont: les rapports de performance, les objectifs de performance, les audits de performance et la budgétisation orientée vers la performance³⁶. Compte tenu de l'environnement dans lequel évolue le CGE et de ses capacités administratives, nous recommandons

³⁶ Pierre Cliche op.cit

les rapports de performance et la budgétisation orientée vers la performance comme production associée à la GAR.

Les rapports de performance consistent à publier systématiquement les données sur les résultats atteints à l'attention des citoyens et des élus. La publication des rapports de performance est une réponse à l'épineuse question de la participation des citoyens au processus du contrôle budgétaire une exigence de la bonne gouvernance.

La budgétisation orientée vers la performance établit un lien entre les ressources fournies et les résultats produits (Cliche 2009). Dans le cas du CGE, la budgétisation orientée vers la performance a une double finalité. Primo, elle est un mode d'établissement du budget qui fait correspondre les crédits alloués à des résultats mesurables (OCDE, 2005). Cela permet de régler la problématique de résultats à atteindre et d'indicateur de suivi à inscrire dans le système budgétaire tchadien. Secundo, elle est la résultante du budget-programme qu'il faut formaliser et auquel il faut assigner des objectifs.

Cette démarche permet à l'Etat tchadien de définir au niveau macro, une stratégie nationale de budgétisation orientée vers la performance, et au niveau micro des objectifs à atteindre avec des indicateurs de suivi. Pour réussir la mise en œuvre de la GAR, le gouvernement tchadien doit créer un cadre réglementaire en promulguant la Loi sur l'administration publique pour instaurer la GAR.

4.2.4 *Le Benchmarking*

La GAR est une démarche développée dans plusieurs pays de l'OCDE et au Canada. L'Etat tchadien peut par le Benchmarking s'inspirer du cadre canadien qui facilite les missions du VG.

Outil d'amélioration de la performance, le benchmarking " est une action continue de comparaison d'un processus produit ou service avec une activité similaire réputée meilleur, afin de fixer des objectifs et des actions d'amélioration ambitieux mais réalistes, pour devenir et rester le meilleur des meilleurs en un temps raisonnable" (G.J.BALM, 1994). Avec le benchmarking organisationnel, le CGE peut s'inspirer des processus mis en place par le Bureau du Vérificateur Général du Canada et améliorer son mécanisme de contrôle tout en mettant en relief ses dysfonctionnements et ses insuffisances. Pour vérifier la conformité des actes posés par l'exécutif et les différentes institutions bénéficiant des fonds de l'Etat, le ministère ne doit non seulement contrôler la gestion des fonds mais aussi évaluer l'optimisation des ressources financières et humaines.

Le benchmarking n'est pas une panacée en soit. C'est un outil du management dont la finalité est de créer de la valeur en puisant de l'extérieur de l'organisation les bonnes pratiques pour relever son niveau de performance. Le CGE doit donc s'appuyer sur ses ressources humaines en leur offrant des formations adaptées et des voyages d'études et de stage auprès de l'office de l'Ombudsman au Rwanda³⁷ ou le BVGC. La formation est primordiale si l'on veut préserver un niveau de développement professionnel élevé et obtenir des rapports de vérification de bonne qualité.

³⁷ Voir en annexe les bonnes pratiques de l'ombudsman du Rwanda et les possibilités transferts au Tchad.

Conclusion générale

Au terme de cette analyse, nous remarquons que malgré la création tout azimut d'organe de contrôle, les indicateurs de gouvernance du Tchad restent toujours au rouge. Ces organes, souvent de façade, n'ont aucune crédibilité ni pouvoir de persuasion sur l'exécutif. En conséquence, les citoyens font perdre au trésor public d'importantes sommes nécessaires au développement socio-économique du pays.

L'analyse des résultats nous montre que la gestion des finances publiques ne respecte aucune orthodoxie financière. Il est donc de la responsabilité du Gouvernement d'assurer une saine gestion des fonds publics non seulement au niveau central mais également au niveau décentralisé, qu'au niveau des organismes et institutions sous tutelle ainsi que celles bénéficiant du concours financier de l'Etat. Cela permettra aux organes de contrôle de mener sans complaisance leur mission et redonner confiance aux institutions internationales et aux citoyens qui voient en ces organes des appareils de répressions politiques.

Pour que cette institution soit efficace, efficiente et bien évidemment avec les résultats des activités effectives, l'Etat doit apporter une profonde réforme de tout le circuit financier. Il doit redéfinir la mission du CGE, des objectifs opérationnels et institutionnaliser le système de contrôle, bref adopter une démarche de management orientée vers la performance. La GAR paraît être la démarche de management la mieux indiquée. Elle met l'accent sur les résultats de l'administration publique, tout en laissant plus de flexibilité aux gestionnaires qui ont obligation de rendre compte de leur gestion.

La performance est une notion trop subjective et souvent ambiguë. Vu de l'extérieur, elle est un résultat positif d'une action, et de l'intérieur, la performance est un ensemble d'éléments qui prend son essence de la vision qu'a l'organisation de son environnement et les ressources utilisées pour atteindre ses objectifs. Dans une organisation de gouvernance économique comme le CGE, la performance est une combinaison de ces deux facteurs. La participation citoyenne à la gouvernance économique par son implication dans l'évaluation des actions gouvernementales est un gage de transparence des actions posées par l'exécutif. L'optimisation des ressources, le respect des principes budgétaires, l'indépendance des organes de contrôle et la restructuration du système de contrôle offriront de l'intérieur une plus value aux résultats du CGE.

Aussi, grâce aux nouvelles technologies, le ministère peut adapter ses mécanismes de contrôle qui sont le plus souvent à posteriori à un contrôle continu par l'utilisation d'un logiciel multidimensionnel permettant de réduire le détournement des deniers publics et minimiser le coût du contrôle (per diem et frais de mission). L'informatisation du circuit des recettes de l'Etat (les impôts, la douane, les domaines, etc.) promeut aussi la transparence de la gestion des deniers publics et met (instantanément) à la disposition du public des données fiables.

En somme, pour que le CGE soit une institution performante, lavée de tout soupçon politique, l'Etat doit la détacher de l'exécutif en créant une Inspection Générale de Contrôle ou détacher la Chambre des Comptes de la Cour Suprême en la transformant à une Cour de Compte autonome: la volonté politique

reste donc la condition sine qua non qui sous-tend l'efficacité des mécanismes de contrôle des finances publiques mis en place par le CGE.

Il n'y a de vent favorable pour celui qui sait où il va, dicit Sénèque. De ce qui précède l'Etat doit impérativement élaborer un manuel de procédure, définir un plan stratégique à court, moyen et long terme et des indicateurs de performance pour évaluer les activités du CGE. Le gouvernement doit aussi revoir sa politique de nomination aux postes de responsabilités en privilégiant le mérite et la recherche de l'excellence que le dosage politico-régionaliste qui est un népotisme de compétence ouvrant la brèche à tous les maux dont souffrent le pays.

Bibliographie

- BACHIR M. et LECLERC J. (2008). *La gestion intégrée par résultats : concevoir et gérer autrement la performance dans l'administration publique*, Presses de l'Université du Québec, 440 pages.
- CHAABOUNI J. (1992) *Le concept de performance dans les théories du management: ambiguïté conceptuelle et potentiel fédérateur*, FSEG, ERG Université de Sfax, Tunisie.. 348 pages
- CHEMLA-LAFAY A. (2003):*30 ans de réformes de la gestion publique dans les pays de l'OCDE, les principaux enseignements*. 7 pages.
- CLICHE P. (2009). *Gestion Budgétaire et dépenses publiques: description comparée des processus, évolutions et enjeux budgétaires du Québec*, Ed. Presses de l'Université du Québec. 302 pages.
- DE LA VILLARMOIS O. (2001), *Le concept de performance et sa mesure*, Actes des XIV^e Journées des I.A.E., Les cahiers de la recherche.
- DUVERGER M., *finances publiques*, Thémis science politique, Edition Presses Universitaires de France. 11^{ème} édition, décembre 1988. 462 pages.
- JÈZE G. *Cours de finances publiques, 1928-1929*, 37 pages, édition GIARD.
- ROCHET C. *politiques publiques: de la stratégie aux résultats*
- ST-ONGE S. (sous la direction), *Gestion de la performance au travail: défis et tendances*; HEC Montréal 2011, 511 pages
- OCDE: *la budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Edition OCDE 2007. 243 pages.
- OCDE, *Moderniser l'État, la route à suivre*, Éditions OCDE, Paris 2005a. 237 pages
- Gouvernement du Québec: *Un regard neuf sur notre municipalité: les indicateurs de gestion municipaux*, 2004. 37 pages.
- France, Ministère des Finances. *La démarche de performance – Guide méthodologique de la LOLF* 2004.
- Actes du colloque IFACI: *La valeur ajoutée du contrôle interne: A quelles conditions le contrôle interne apporte-t-il de la valeur ajoutée à l'organisation ? Comment l'apprécier ?* 28 septembre 2010. 12 pages
- INTOSAI: *Agir ensemble pour l'indépendance des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (ISC)* 2009.
- Les Actes du Colloque *La performance: théories, perceptions, pratiques* organisé par l'Equipe de Recherche en Gestion, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de Sfax, Tunisie; 348 pages.
- Les Actes des colloques du CEFOD: *50 ans de Gouvernance au Tchad: Etats des lieux et perspectives*. CEFOD 5-7 décembre 2011 à N'Djaména. 191 pages.
- Rapport du Groupe de Recherches Alternatives et de Monitoring du Projet Pétrole /Tchad Cameroun. 2009.
- Rapport provisoire d'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques au Tchad, financé par l'Union Européenne, présenté par le Consortium « Ecorys-Altair Asesores ». Avril 2009.
- Rapport sur la Gouvernance en Afrique, Fondation Mo Ibrahim, 2012
- Rapport sur la Perception de la corruption en Afrique, Transparency International 2012
- Rapport sur le climat des affaires en Afrique, Doing Business 2012

Banque Africaine de Développement. *Perspectives économiques en Afrique: Tchad 2012*.
N'Djaména bi-hebdo, N°458 novembre 2009.

Les Cahiers du Magazine Le temps Numéro spécial, août 2011.

Ordonnance N° 17/F du 19 juin 1962 relative au contrôle financier.

Ordonnance N° 25/PR du 18 juillet 1962 fixant le rôle et les responsabilités des comptables publics

Ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances en France.

Décret N°438/PR/PM/MJAPPBG/2012 le Contrôle Général d'Etat est devenu Ministère de la Justice, de l'Assainissement Public et de la Promotion de la Bonne Gouvernance (MJAPPBG).

Décret N° 781/PR//PM/MF/06 du 22 Août 2006 portant organisation et fonctionnement du Ministère des Finances.

Décret N°240/PR/MEF/03 du 1er Juillet 2003 portant organisation et fonctionnement du CCSRP.

Décret N° 076/PR/MF/2002 du 19 février 2002 portant organisation et attribution du Ministère des finances.

Décret N° 978/PR/PM/95, du 11/12/1995, portant organisation de l'Inspection Générale des Finances ;

Décret N° 147/PR/MF/92 du 28 mars 1992 portant création et définition des attributions du contrôle financier.

Décret N° 1051/PR/91 du 18 octobre 1991 portant organisation et fixant les attributions de la Direction du Contrôle d'Etat.

Décret N° 118/F du 29 juin 1963 portant règlement sur la comptabilité publique.

Arrêté N° 248/MEF/CEF/04 du 5 juillet 2004 portant organisation, attribution et fonctionnement du contrôle financier et des engagements.

Arrêté N° 282/MEF/SG/DGT/04 du 16 août 2004 portant organisation et attribution de la Direction Générale du Trésor.

Arrêté N° 227/MEF/SG/DGB/04 portant attribution et organisation de la Direction Générale du Budget.

Arrêté N° 037/MFI/DG/DB/90 du 21 Avril 1990 portant attributions de la Direction du Budget.

www.eeas.europa.eu/delegations/tchad/documents/.../lettre7_fr.pdf consulté le 18 décembre 2011

http://siteresources.worldbank.org/EXTIDAFRENCH/Resourcess/financespubliques_fr.pd, consulté en mars 2012.

http://fr.wikipedia.org/wiki/Finances_publices consulté en janvier 2013.

Liste des figures et Tableaux

Figure 1: Les quatre phases de l'exécution des dépenses	16
Tableau 1: Nombre de contrôle par secteur	26
Tableau 2: Le Budget du Tchad de 2004 à 2010 (en milliards).	27
Tableau 3: le nombre de contentieux économique	27
Tableau 4: Indice Mo Ibrahim de la Gouvernance Africaine, classement du Tchad	28

Annexes 1

A- L'Office de l'Ombudsman du Rwanda

L'Office de l'Ombudsman est une institution publique et indépendante qui a été créée en 2003 par la constitution de la République du Rwanda le 4 Juin 2003 dans son article 182. Son organisation et fonctionnement ont été établis par la loi N° 025/2003 du 15 août 2003 modifiée et complétée par la loi N° 017/2005 du 18 août 2005. Il a commencé ses activités en 2004. L'Office de l'Ombudsman a reçu les attributions suivantes dans le cadre de renforcement de la bonne gouvernance au sein des institutions publiques et privées. :

1. Travailler comme médiateur entre les citoyens, institutions Publiques et Privées.
2. Prévenir et combattre l'injustice, corruption et les infractions connexes au sein des institutions publiques et privées.
3. Recevoir et examiner les plaintes individuelles et des associations indépendantes en relation avec des activités des agents de l'Etat, organes de l'Etat et institution privées.
4. Recevoir et examiner les patrimoines déclarés des hauts autorités du pays, les agents de l'Etat, et les employés responsable des biens et finances publiques.
5. Monitoring du code de conduite.
6. Coordonner le Conseil National Consultatif chargé de lutte contre la Corruption et les Offenses connexes.

Le but global de l'institution étant de promouvoir la politique de bonne gouvernance et du renforcement d'un Etat de droit, elle constitue pour le citoyen, une protection efficace de ses droits contre les erreurs juridiques et excès de la part des administrations tant publiques que privées d'une part, et aide ces dernières à mieux adapter leurs décisions aux besoins de la communauté d' autre part. L'Office de l'Ombudsman adresse chaque année le programme et le rapport d'activités au Président de la République et au Parlement et en réserve copie aux autres organes de l'Etat déterminés par la loi³⁸.

En matière de contrôle de gestion des finances publiques, la moralisation de la vie publique et de l'assainissement des finances publiques, le Rwanda est un modèle en Afrique. L'analyse comparative de l'Office de l'Ombudsman et du CGE nous donne le tableau ci-dessous:

³⁸ Article 182 de la Constitution rwandaise du 02/06/2003.

Tableau comparatif: Ombudsman du Rwanda et Contrôle Général d'Etat du Tchad

Rubrique	l'ombudsman du Rwanda	Contrôle Général d'Etat
Institutionnelle constitutionnelle	Oui	Non
Nature de l'institution	Office publique	Ministère
Lien hiérarchique	Indépendante	Exécutif
Plan d'action	Court, moyen et long terme	Pas de plan
Mode de contrôle	Priori et postérieur	postérieur
Mode de gestion	autonomie	Exécutif
Code de conduite	Oui	non
valeur	intégrité, redevabilité, excellence et professionnalisme	Ne dispose pas de valeur
Contrat de performance	Oui	non

Source: KOITOLNAN, 2013

Ce tableau non exhaustif nous donne un bref aperçu sur l'office de l'ombudsman du Rwanda et le CGE. L'office de l'ombudsman est une institution supérieure de contrôle instituée par la constitution. Elle effectue des contrôles dans toutes les administrations publiques et privées du Rwanda. Ces contrôles sont soit à priori ou à postérieur. Les contrôles à priori concernent la déclaration des patrimoines des hautes autorités du pays, les agents de l'Etat, et les employés responsables des biens et finances publiques. Les contrôles à postérieur sont des contrôles permettant de vérifier la comptabilité, la gestion des fonds publics mais aussi l'organisation et le fonctionnement des services ainsi que l'évaluation de leur efficacité. Ces contrôles se font selon la procédure contradictoire et sur pièces.

L'Office de l'Ombudsman est dirigé par un ombudsman appelé Médiateur Général et deux vices ombudsman (Médiateurs adjoints). L'un des vices ombudsman est chargé de la prévention de l'injustice et l'autre chargé de lutter contre l'injustice. Ils sont de nationalité rwandaise et connus pour leur intégrité, clairvoyance et compétence nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions.

La Loi stipule que le Médiateur Général est élu pour un mandat de 4 ans et les Médiateurs Adjoints pour 3 ans. Ils ne peuvent être réélus qu'une seule fois et toujours par l'Assemblée Nationale parmi trois candidats présentés par le Conseil des Ministres pour chaque poste³⁹. Conformément à l'article 4 de la loi régissant cet Office, les trois Médiateurs prêtent serment devant la Cour Suprême.

B- PROPOSITION DE TRANSFERT AU TCHAD

A l'image du Rwanda, pays ayant subi plusieurs années de conflits dont un génocide; le Tchad peut s'inspirer du modèle de l'ombudsman pour créer une Inspection Générale de Contrôle indépendante, objective et impartiale tout en respectant les huit piliers qui régissent l'indépendance des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (ISC)⁴⁰. Une révision permettra d'inscrire dans la Constitution les attributions de l'Inspection Générale de Contrôle et son mode de fonctionnement.

³⁹ Loi N°25/2003 du 15 août 2003 portant création de l'Office de l'Ombudsman.

⁴⁰ Voir en annexe 2.

Cette Inspection doit avoir une administration centrale comprenant des fonctionnaires de l'Etat assermentés et mis à la disposition de l'institution pour un mandat n'excédant pas 5 ans. Elle sera dirigée par un Inspecteur Général et de quatre Inspecteurs Généraux Adjoints, chacun chargé des différents secteurs et des unités administratives:

- Un Inspecteur Général Adjoint Chargé de la Promotion de la Bonne Gouvernance
- Un Inspecteur Général Adjoint Chargé des Investigations Economiques et Financières
- Un Inspecteur Général Adjoint Chargé des marchés publics
- Un Inspecteur Général Adjoint Chargé du Contentieux Economiques et Financières.

Ces quatre inspections générales se chargeront d'inspecter, de contrôler et de suivre des activités dans les Administrations Publiques, les Collectivités Territoriales Décentralisées, les Projets, Programmes et Organismes, les Associations ou Institutions privées bénéficiant d'aides ou de subventions de l'Etat.

L'Inspection Générale se chargera aussi de la Moralisation de la Vie Publique, en cultivant dans l'esprit des agents publics, le sentiment de défense de l'intérêt général et de protection des biens publics ainsi que de l'obligation de rendre compte de la gestion des affaires de l'Etat et des institutions et organismes publics. L'objectif principal de cette inspection est de promouvoir la bonne gouvernance dans l'administration publique et privée.

L'expérience rwandaise montre qu'une institution inscrite dans la Constitution, la Loi fondamentale de la République est mieux perçue par les citoyens. Pour le Tchad, l'Inspection Générale doit non seulement être une institution inscrite dans la constitution mais un organe indépendante de l'exécutif. A la différence du Rwanda dont les responsables de l'Office de l'Ombudsman publiques ont un fort leadership et une aura connu de tous, l'Inspecteur Général et ses adjoints doivent être sélectionnés parmi les acteurs de la société civile les plus représentatives et élus par leurs pairs.

Ci-dessous un organigramme hiérarchique de l'Inspection Générale de Contrôle.

ORGANIGRAMME DE L'INSPECTION GENERALE DE CONTRÔLE

