



République du Tchad
Unité - Travail - Progres



Association Nationale des Communes du Tchad

**Document de
contribution stratégique
de l'Association
Nationale des Communes
du Tchad (ANCT) au
débat national sur la
décentralisation**

Du 21 au 25 juillet 2025

Table des matières

Avant-propos	4
Sigles et abréviations	5
Résumé exécutif	6
Introduction générale.....	8
Chapitre I : Renforcement du cadre juridique et institutionnel de la décentralisation.....	9
Introduction	9
1.1. Problématique juridique soulevée par les communes	9
1.2. Analyse des causes systémiques de ces insuffisances	10
1.3 Cadre institutionnel de la décentralisation.....	12
1.3.1 Architecture institutionnelle et principaux acteurs	12
1.4. Recommandations stratégiques.....	14
Conclusion.....	15
Chapitre 2 : Rôles et responsabilités des collectivités autonomes	16
Introduction	16
2.1. Cadres juridiques et fondements de l'autonomie locale.....	16
2.1.1. Principes constitutionnels	16
2.1.2. L'autonomie financière : condition de l'efficacité locale	17
2.1.3. Principes complémentaires	17
2.2. Le nouveau modèle de décentralisation : une rupture assumée.....	17
2.2.1. Subsidiarité renforcée	18
2.2.2. Différenciation des autonomies	18
2.2.3. Planification ascendante	18
2.2.4. Contractualisation État-collectivités.....	19
2.2.5. Obligation de résultats	19
2.3. Rôles stratégiques des collectivités autonomes	20
2.4. Responsabilités juridiques et institutionnelles des collectivités autonomes	21
1. Responsabilités à l'échelle de la collectivité	21
2. Responsabilités de l'exécutif local	21
3. Responsabilités du conseil délibérant	21
4. Obligations transversales.....	21
2.5. Enjeux, défis et perspectives de la décentralisation.....	22
2.5.1. Les grands enjeux.....	22
2.5.2. Les défis majeurs	22
2.4.3. Perspectives et recommandations	22
Conclusion.....	23
Chapitre 3 : Rôle du représentant de l'État auprès des collectivités autonomes.....	24

Introduction	24
3.1. Un rôle stratégique au cœur de l'équilibre territorial.....	24
3.2. Tutelle administrative : entre encadrement nécessaire et entrave à l'autonomie locale....	25
3.3. Les défis signalés par les communes : entre crise de compétence et dérive institutionnelle	26
Conclusion : vers une gouvernance collaborative et équilibrée	27
Chapitre 4 : Le transfert des compétences et des ressources aux collectivités autonomes	28
Introduction	28
4.1. Principes fondamentaux du transfert des compétences.....	28
4.1.1. Le principe de subsidiarité : proximité et efficacité	29
4.1.3. Le principe de concomitance : transférer aussi les moyens.....	29
4.1.4. Le principe de progressivité : une montée en puissance maîtrisée	30
4.2. Méthodologie et étapes du transfert des compétences	30
4.3. Modalités d'allocation des ressources.....	31
4.4. Défis actuels.....	33
4.5. Recommandations pour renforcer le transfert des compétences.....	34
Conclusion.....	34
Chapitre 5 : Gestion, suivi et évaluation des compétences transférées.....	35
Introduction	35
5.1. Diagnostic des dysfonctionnements en matière de suivi-évaluation.....	35
5.1.1. Manque de services dédiés au suivi-évaluation dans les communes	35
5.1.2. Absence d'outils normés, harmonisés et partagés au niveau local.....	36
5.2. Enjeux stratégiques de la mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation local	37
5.2.1. Renforcer la gouvernance axée sur les résultats (GAR)	37
5.2.2. Instaurer une culture de redevabilité et de transparence.....	38
5.3. Recommandations pour un renforcement du suivi-évaluation communal	39
5.3.1. Création de services communaux de suivi-évaluation.....	39
5.3.2. Élaboration d'un cadre local d'évaluation de la performance.....	39
Conclusion.....	40
Chapitre 6 : Mécanismes de financement des collectivités autonomes.....	41
Introduction	41
6.1. Les sources de financement des collectivités autonomes.....	41
6.2. Mécanismes de péréquation et solidarité territoriale.....	42
6.3. Dispositif juridique et institutionnel : conditions de réussite de la réforme	42
6.3.1. Un cadre juridique structurant à renforcer : vers un Code des finances locales	43
6.3.2. Un rôle renforcé du Parlement et des institutions de contrôle	43
6.3.3. Création d'une Agence dénommée ANFCA	44
6.3.4. Sources d'abondement du mécanisme de financement.....	44

6.4. Financement innovant et PPP : diversifier les leviers d'investissement local	45
6.4.1. Financement innovant : catalyser de nouvelles ressources.....	45
6.4.2. Les PPP territoriaux : co-construire les équipements publics.....	46
6.5. Mécanismes de mobilisation des ressources	47
6.6. Conclusion et recommandations	48
Chapitre 7 : Gouvernance métropolitaine différenciée à N'Djaména : Enjeux et réformes	49
Introduction	49
7.1. Clarifier et moderniser le cadre juridique & institutionnel	49
7.1.1. Réviser la loi statutaire pour sécuriser le double statut.....	49
7.1.2. Réduire la tutelle : vers un contrôle de légalité a posteriori	50
Axe I : Consolider le cadre juridique et institutionnel	50
7.2. Recalibrer les rôles et les synergies locales.....	50
7.2.1. Des collectivités stratégiques et proactives	50
7.2.2. Redynamiser les mécanismes de coordination locale	51
7.3. Repenser le rôle du représentant de l'État : entre accompagnement et régulation	51
7.4. Accélérer le transfert effectif des compétences et des responsabilités	52
7.4.1. Des compétences à clarifier et valoriser	52
7.5. Mobiliser les ressources correspondantes aux compétences transférées.....	52
7.5.1. Financement adéquat et transparent.....	52
7.5.2. Ressources humaines et matérielles : un déficit alarmant	53
7.6. Suivi, évaluation et accompagnement des compétences transférées	53
7.7. Mécanismes de financement innovants pour une ville capitale.....	54
Conclusion : Pour une réforme ambitieuse, différenciée et concertée.....	54
Conclusion générale	55
Bibliographie.....	56
Annexe : Analyse diagnostique des chapitres	58
Annexe 1 : Analyse SWOT du cadre juridique et institutionnel de la décentralisation	58
Annexe 2 : Analyse SWOT des Rôles et responsabilités des Collectivités autonomes	59
Annexe 3 : Analyse SWOT des Rôles du représentant de l'État dans la décentralisation	60
Annexe 4 : Analyse SWOT : Transfert des compétences et des ressources	61
Annexe 5 : Analyse SWOT : Gestion, suivi et évaluation des compétences transférées	61
Annexe 6 : Analyse SWOT : Mécanismes de financement des collectivités autonomes.....	62
Annexe 7 : Analyse SWOT : Gouvernance métropolitaine différenciée à N'Djaména	63
Proposition de Feuille de route.....	0

Avant-propos

La décentralisation constitue aujourd'hui un enjeu majeur pour le Tchad, dans un contexte de retour à l'ordre constitutionnel et de relance institutionnelle fondée sur une gouvernance plus proche, plus inclusive et plus efficace. À travers ce document analytique structuré en sept chapitres, l'Association Nationale des Communes du Tchad (ANCT) entend contribuer activement à la refondation du cadre territorial et au renforcement du rôle des collectivités autonomes dans la construction d'un développement équilibré, démocratique et durable.

Le retour à l'ordre constitutionnel n'est pas seulement un tournant politique : il constitue une fenêtre d'opportunité historique pour revisiter les fondements de notre organisation territoriale. La décentralisation ne peut plus être un principe proclamé, elle doit devenir une pratique concrète, incarnée par des collectivités autonomes dotées de compétences claires, de ressources suffisantes, de légitimité démocratique et de capacités d'action. C'est dans cette perspective que ce document propose un diagnostic rigoureux des défis à relever, mais surtout des solutions concrètes pour faire émerger une gouvernance locale performante, responsable et transparente, au service des citoyens dans toute leur diversité.

Du cadre juridique aux mécanismes de financement, en passant par les défis liés au capital humain, au transfert des compétences, au rôle des collectivités autonomes et des représentants de l'État ou encore à la gouvernance spécifique de N'Djaména, cette contribution offre une vue d'ensemble lucide, critique et prospective sur les transformations nécessaires à la réussite de la décentralisation au Tchad.

Ce travail de fond ne saurait exister sans le concours d'expertises solides. À ce titre, je tiens à exprimer ma profonde reconnaissance à Monsieur GONGDO Noel, expert en gouvernance territoriale, décentralisation et développement local, pour la qualité remarquable de son accompagnement technique, la rigueur de son analyse et son engagement constant au service des collectivités autonomes. Grâce à la contribution des différents maires, ce document devient un véritable outil stratégique de plaidoyer, d'orientation politique et d'action territoriale.

Puisse cette réflexion partagée inspirer les décideurs, renforcer le dialogue entre l'État et les collectivités, et mobiliser tous les partenaires autour d'un objectif commun : faire des communes du Tchad de véritables leviers de développement, de paix, d'innovation et de justice territoriale.

Le Président de l'ANCT

SENOUSSI HASSANA ABDOULAYE

Sigles et abréviations

AFD	Agence Française de Développement
ALGA	Académie Africaine des Collectivités Locales
ANCT	Association Nationale des Communes du Tchad
ANFCA	Agence Nationale de Financement des Collectivités Autonomes
BM	Banque Mondiale
BRT	Bus Rapid Transit
CA	Collectivité Autonome
CGLUA	Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique
CILAD	Centre International de Leadership et d'Appui au Développement
CNT	Conseil National de Transition
CRD	Comités Régionaux Développement
DGF	Dotation Générale de Fonctionnement
DGI	Direction Générale des Impôts
FMDQ	Financial Markets Dealers Quotations
GAR	Gestion Axée sur les Résultats
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
INFAL	Institut National de Formation en Administration Locale
MATD	Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation
MATD	
MFB	Ministère des Finances et du Budget
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
PAI	Plan Annuel d'Investissement
PAR	Planification Axée sur les Résultats
PCD	Plan Communal de Développement
PDC	Plan de Développement Communal
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP	Partenariat Public-Privé
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
S&E	Suivi-évaluation
SMART	Spécifiques, Mesurables, Atteignables, Réalistes et Temporels
SNE	Société Nationale d'Electricité
STE	Société Tchadienne d'Eau
UA	Union Africaine

Résumé exécutif

Dans un Tchad en pleine mutation institutionnelle et politique, la décentralisation apparaît comme un levier central de refondation de la gouvernance publique. Portée par la Constitution de 2024 et un arsenal législatif rénové, elle ambitionne de rapprocher l'État des citoyens, de responsabiliser les territoires et de catalyser le développement local. Mais entre volonté affichée et mise en œuvre concrète, un écart persistant demeure. Ce résumé exécutif propose une lecture stratégique des enjeux majeurs du processus de décentralisation au Tchad, autour de sept axes fondamentaux.

La première problématique tient à la fragilité du capital humain territorial. Dans la plupart des communes, les élus locaux sont peu formés, les agents communaux insuffisamment encadrés, et les fonctions territoriales restent peu professionnalisées. Ce déficit de compétences compromet la gestion des budgets, la planification des projets et l'exercice autonome des compétences. À cela s'ajoute un cadre institutionnel encore désarticulé, marqué par l'absence d'un ministère dédié, des chevauchements entre services déconcentrés et décentralisés, et une faiblesse des mécanismes de régulation, de concertation et de redevabilité.

Malgré ces limites, les communes sont appelées à jouer un rôle stratégique, tel que reconnu par la Constitution : elles sont désormais au cœur de la démocratie locale, du développement économique, de la cohésion sociale et de la gestion de proximité. Des initiatives prometteuses émergent : conseils de quartier, budgets participatifs, plans d'aménagement communautaires... Mais leur essor est freiné par des défis persistants : flou institutionnel, insuffisance des ressources, centralisme résiduel.

Au cœur du dispositif se trouve également la fonction du représentant de l'État, qui devrait garantir la légalité et l'accompagnement technique. Pourtant, cette fonction reste ambivalente, souvent perçue comme une tutelle paralysante plutôt qu'un appui neutre et facilitateur. Les tensions récurrentes entre élus locaux et préfets illustrent la nécessité urgente de clarifier les rôles, professionnaliser les représentants de l'État, et instaurer un véritable pacte de gouvernance territoriale fondé sur le respect mutuel.

L'un des nœuds critiques de la décentralisation tchadienne reste le transfert effectif des compétences et des ressources. Si les lois sont là, leur application reste fragmentaire : des responsabilités sont confiées sans les moyens correspondants, entraînant frustration, inefficacité et désengagement. Pour passer du discours à l'action, il est impératif d'instituer un calendrier clair, d'élaborer des fiches de compétences, d'allouer les ressources humaines et financières nécessaires, et de créer une fonction publique territoriale à part entière.

Dans le prolongement, le suivi-évaluation des politiques locales est quasi inexistant. Or, une décentralisation sans indicateurs ni redevabilité, c'est gouverner à l'aveugle. Il est temps d'équiper chaque commune d'un service de suivi-évaluation, de former les agents à la gestion axée sur les résultats, de créer des référentiels d'indicateurs sectoriels, et de mobiliser les citoyens dans une logique de transparence et de co-évaluation.

Enfin, la question du financement local reste le talon d'Achille de la réforme. Faiblesse de la fiscalité locale, transferts irréguliers de l'État, absence de péréquation et marginalisation des collectivités dans les circuits d'investissement bloquent toute montée en puissance des territoires. Une réforme en profondeur s'impose : adoption d'un Code des finances locales, création d'une Agence nationale de financement des collectivités autonomes (ANFCA), promotion des partenariats public-privé, accès aux financements innovants (fonds verts, obligations municipales), et professionnalisation des régies fiscales.

Ce diagnostic prend un relief particulier à N'Djaména, capitale hybride à la fois commune et province. Sa gouvernance souffre d'un enchevêtrement institutionnel, d'une autonomie tronquée, et d'un déficit chronique de capacités. Pour faire de N'Djaména un modèle de gouvernance urbaine différenciée, il faut réviser son statut, créer un Conseil métropolitain, renforcer les directions techniques, instaurer un système de suivi-évaluation local, et lui attribuer un budget à la hauteur de ses responsabilités.

Le processus de décentralisation au Tchad est à un tournant. Il ne peut plus se contenter d'être un engagement formel : il doit devenir un outil quotidien de transformation territoriale. Cela suppose une vision claire, des institutions stables, des compétences transférées avec les moyens adéquats, et une culture de résultats ancrée dans les pratiques. Renforcer les collectivités, c'est réconcilier l'État et ses territoires, c'est faire de chaque commune un acteur de confiance, de développement et de paix sociale. Le moment est venu de doter la République d'un visage réellement territorial.

Introduction générale

La décentralisation, entendue comme un processus structurant de réorganisation territoriale et de reconfiguration des rapports entre l'État et les citoyens, s'impose aujourd'hui comme une exigence démocratique et un impératif de développement pour le Tchad. Elle consacre le droit des collectivités territoriales à s'administrer librement, tout en participant activement à la gestion des affaires publiques. Dans un pays marqué par la diversité géographique, culturelle et sociale, cette orientation ne constitue pas une simple réforme administrative, mais bien un projet politique de refondation de l'État sur la base de la proximité, de l'équité et de la responsabilité.

Le socle juridique et institutionnel posé par la Loi organique n°014/CNT/2024 portant statut des collectivités autonomes, la Loi n°022/CNT/2024 portant de Ville de N'Djaména et la Loi n°028/PR/2018 définissant la répartition des compétences entre l'État et les collectivités constitue une avancée notoire. Toutefois, entre la lettre des textes et la réalité de terrain, de nombreux décalages persistent : blocages dans le transfert effectif des compétences, insuffisance chronique des ressources financières, chevauchements d'attributions, faibles capacités techniques et managériales, relations ambivalentes entre collectivités autonomes et représentants de l'État, etc. À cela s'ajoute la nécessité de redéfinir la place des représentants de l'État, de garantir un suivi-évaluation efficace des politiques locales et de repenser la gouvernance des grandes villes, à l'image du statut particulier de N'Djaména, capitale à la croisée des logiques provinciale et communale.

L'ensemble des sept chapitres présentés dans cette étude offre un diagnostic transversal et rigoureux des grands piliers de la décentralisation tchadienne. Ils mettent en lumière les acquis juridiques, les avancées institutionnelles, les goulots d'étranglement structurels, mais aussi les leviers d'action concrets pour bâtir une gouvernance territoriale performante, inclusive et équitable. Dans un contexte de retour à l'ordre constitutionnel, il est urgent de passer d'une décentralisation normative à une décentralisation active et incarnée, où chaque collectivité devient actrice du développement, de la cohésion sociale et de la consolidation démocratique.

Plusieurs thématiques y seront abordées, chacune interrogeant un pan structurant de l'édifice décentralisé :

- ✓ Le renforcement du cadre juridique comme fondement de l'autonomie locale ;
- ✓ La clarification du rôle et responsabilités des collectivités autonomes ;
- ✓ La clarification du rôle du représentant de l'État pour éviter les interférences nuisibles à la gouvernance locale ;
- ✓ Le transfert effectif des compétences et des ressources, condition de crédibilité du processus ;
- ✓ Le développement d'outils de gestion, de suivi et d'évaluation, gage de transparence et de performance ;
- ✓ La mise en place de mécanismes de financement robustes et équitables ;
- ✓ La gouvernance métropolitaine différenciée à N'Djaména.

Il s'agit moins de dénoncer que de construire. Moins de constater les limites que d'envisager des solutions partagées, dans une logique de responsabilité collective et d'engagement renouvelé de l'État, des élus locaux, de la société civile et des partenaires au développement.

Chapitre I : Renforcement du cadre juridique et institutionnel de la décentralisation

Introduction

La décentralisation, entendue comme un transfert progressif et irréversible de compétences, de responsabilités et de ressources de l'État central vers les collectivités territoriales, constitue une transformation structurelle majeure dans les systèmes de gouvernance publique. Au Tchad, cette orientation stratégique est consacrée par la Loi organique n°014/CNT/2024 portant statuts des collectivités autonomes et la Loi n°028/PR/2018 définissant la répartition des compétences entre l'État et les collectivités autonomes. Ces textes fondateurs, bien que fondamentaux, peinent encore à produire les effets escomptés en matière d'autonomisation des collectivités et d'amélioration de la gouvernance locale.

En effet, plusieurs collectivités, notamment les communes, font face à des défis significatifs liés à la méconnaissance, à l'inaccessibilité, voire à l'inapplicabilité des dispositions juridiques censées encadrer leur fonctionnement. Ce décalage entre la norme et la pratique crée un vide opérationnel, freine le processus de développement local et fragilise les principes de redevabilité, de subsidiarité et de participation citoyenne.

Cette contribution se propose donc d'examiner de manière critique les difficultés exprimées par les communes, d'identifier leurs causes systémiques, et de formuler des recommandations robustes pour une effectivité accrue du cadre juridique de la décentralisation au Tchad.

1.1. Problématique juridique soulevée par les communes

Méconnaissance de la Loi organique n°014/CNT/2024 : un déficit de culture juridique locale

La Loi 014/CNT/2024, qui institue les collectivités autonomes comme des personnes morales de droit public dotées de la libre administration, demeure largement méconnue dans son contenu, sa portée et ses implications pratiques. Or, cette méconnaissance affaiblit considérablement la capacité des élus locaux à exercer pleinement leurs prérogatives, notamment en matière de planification territoriale, de gestion budgétaire, de contrôle des actes et de pilotage des politiques locales. Elle contribue également à maintenir les communes dans une posture de subordination implicite vis-à-vis de l'État central, au mépris du principe d'autonomie.

La Loi organique reste globalement ignorée : les élus manquent de repères pour exercer des compétences telles que la planification territoriale ou le contrôle administratif. De nombreux auteurs africains soulignent qu'un tel déficit culturel juridique freine l'autonomisation des collectivités (Makara, 2020).

Absence d'une stratégie nationale de vulgarisation juridique

Le déficit d'appropriation de la législation décentralisée trouve son origine dans l'absence d'une politique publique de vulgarisation normative. Les textes juridiques sont souvent rédigés dans un langage technique, conservés à des niveaux centraux et rarement adaptés aux réalités linguistiques, sociologiques et pédagogiques des territoires. L'absence d'outils d'interprétation tels que les guides pratiques, les fiches juridiques, ou les résumés simplifiés rend leur usage opérationnel difficile voire impossible pour les autorités locales. C'est pourquoi, Jacques

Chatué insiste sur la nécessité d’une “approche participative et endogène du droit”, qui permette aux citoyens de devenir des auteurs de leur loi, non de simples exécutants

Incompréhension des dispositions de la Loi n°028/PR/2018 : un transfert de compétences sans moyens ni clarté

La Loi n°028, bien qu’ambitieuse en théorie, souffre en pratique d’une mise en œuvre fragmentaire. Les communes ignorent encore souvent quelles compétences leur sont formellement transférées, dans quelles conditions, avec quels mécanismes de suivi, et surtout avec quelles ressources humaines, techniques et financières. Cette situation est accentuée par l’absence ou le retard des textes d’application : décrets, arrêtés, circulaires qui devraient en préciser les modalités. Elle engendre une paralysie institutionnelle et une perte de confiance dans le processus de décentralisation.

1.2. Analyse des causes systémiques de ces insuffisances

Malgré les avancées juridiques notables en matière de décentralisation au Tchad, les collectivités territoriales, en particulier les communes, continuent de faire face à des limites structurelles et fonctionnelles majeures. Ces insuffisances ne sont pas uniquement conjoncturelles ; elles révèlent des causes systémiques enracinées dans la culture institutionnelle, la gouvernance publique et l’architecture de l’État. En voici les principales :

Un centralisme résiduel et structurellement enraciné

Malgré l’adoption d’un cadre juridique garantissant l’autonomie des collectivités, la production normative demeure centralisée, souvent élaborée sans participation effective des élus locaux. Ce modèle vertical rappelle le « centralisme administratif postcolonial » encore dominant dans de nombreux pays africains (Makara, 2020). Les textes législatifs et réglementaires sont souvent élaborés à N'Djamena, sans mécanismes formalisés de concertation avec les élus locaux ou les associations représentatives des collectivités. Cette verticalité normative crée une dépendance hiérarchique et empêche l’appropriation locale des réformes, ce qui freine leur application effective sur le terrain.

Jean-François Bayart (1996) parle à ce titre d’État à la périphérie, dans lequel la norme est détachée des réalités locales. Cette configuration empêche une véritable appropriation des textes et génère une dépendance juridique durable.

Ce centralisme de fait, hérité du modèle jacobin, se traduit par une faible marge de manœuvre pour les collectivités dans l’adaptation des normes à leurs spécificités socio-territoriales, ce qui accentue la dissonance entre cadre légal et pratiques locales.

Un déséquilibre manifeste entre l’ambition législative et les capacités locales d’implémentation

Les lois portant sur la décentralisation définissent des ambitions fortes : autonomie, responsabilité, subsidiarité, participation. Cependant, les communes ne disposent ni des moyens techniques, ni des ressources humaines, ni des instruments financiers adéquats pour traduire ces principes en actes. Ce déséquilibre crée un écart dangereux entre le discours politique et la réalité locale, engendrant frustration, démobilisation des acteurs et parfois des résistances passives à l’application des réformes.

Les textes juridiques sont ambitieux, mais rarement accompagnés de mesures concrètes de mise en œuvre. D'après Jean-Paul Faguet (2012), une décentralisation réussie repose sur la compatibilité entre les responsabilités transférées et les moyens disponibles pour les exercer. Or, au Tchad, les communes sont souvent placées dans une logique d'exécution sans autonomie réelle, ce qui engendre démotivation, frustration et inefficacité.

La situation actuelle place les collectivités dans une posture de simple exécution administrative, sans pouvoir réel de planification, de régulation ou d'innovation, ce qui vide la décentralisation de son contenu transformateur. Comme le démontre Sabiti Makara, dans le contexte africain, des **lois ambitieuses** sans ressources techniques, humaines, ni financières adéquates, produisent un écart grandissant entre les intentions et la réalité opérationnelle.

L'absence de mécanismes formels de coordination intersectorielle entre l'État et les collectivités

La gouvernance décentralisée suppose un dialogue permanent entre les différents niveaux de l'administration publique. Or, au Tchad, il n'existe pas encore de dispositifs institutionnalisés de coordination intersectorielle et multi-niveaux entre les ministères techniques, les autorités déconcentrées et les collectivités autonomes ainsi que les partenaires techniques et financiers. Cette absence de plateforme de dialogue opérationnelle engendre des décisions prises en silos, souvent incohérentes, redondantes ou contradictoires, et qui minent l'efficacité des politiques publiques locales.

L'absence de mécanismes formalisés de concertation entre ministères, autorités déconcentrées et collectivités produit des politiques publiques incohérentes. G. Dafflon (2010) insiste sur la nécessité de "structures de coordination horizontale" pour garantir la cohérence entre les niveaux d'action de l'État et éviter les silos administratifs.

Par ailleurs, les organes consultatifs existants sont soit inactifs, soit marginalisés dans le processus décisionnel, ce qui renforce le sentiment d'exclusion des élus locaux et limite les synergies interinstitutionnelles.

Un déficit chronique de professionnalisation des ressources humaines territoriales

Jean-Paul Faguet met en garde : le succès d'une décentralisation dépend étroitement du capital humain local. Tout développement repose en grande partie sur la qualité des ressources humaines en charge de sa mise en œuvre. Or, les communes sont confrontées à une pénurie de compétences techniques, juridiques, financières et administratives. Les élus locaux, souvent sans formation préalable en gestion publique, se retrouvent démunis face à la complexité des procédures, des budgets ou des partenariats à conduire.

De même, les agents communaux souffrent d'un manque de formation continue, d'absence de référentiels de compétences et d'un cadre statutaire souvent inadapté. Cette carence en capital humain se traduit par une faible capacité d'absorption des ressources, un pilotage approximatif des projets locaux, et une dépendance prolongée vis-à-vis de l'État central ou des partenaires techniques.

Ces causes systémiques montrent que la décentralisation au Tchad ne peut réussir sans une réforme profonde de l'architecture institutionnelle. Il ne suffit pas d'adopter des lois

progressistes : il faut créer les conditions politiques, techniques, humaines et financières de leur mise en œuvre effective. C’est dans cette optique que les propositions de ce séminaire visent à dégager des pistes de transformation structurelle, pour faire des communes de véritables acteurs du développement local et de la démocratie de proximité.

Comme le souligne Jacques Chatué (2015), une autonomie locale effective nécessite une « élite communale formée et compétente ». En l’absence d’un dispositif de formation continue, les élus peinent à maîtriser les règles de gestion locale, budgétaire et contractuelle. Le manque de capital humain devient alors un facteur bloquant majeur.

1.3 Cadre institutionnel de la décentralisation

Le cadre institutionnel constitue l’ossature organisationnelle et fonctionnelle qui soutient la mise en œuvre de la décentralisation. Il rassemble l’ensemble des institutions, organes et acteurs intervenant, à divers niveaux, dans la conception, l’exécution, le suivi et l’évaluation des politiques publiques locales. L’objectif est double : transférer progressivement compétences, ressources et responsabilités aux collectivités tout en garantissant la cohérence nationale à travers la tutelle administrative et l’appui institutionnel.

1.3.1 Architecture institutionnelle et principaux acteurs

Niveau / Catégorie	Mandat essentiel	Rôle opérationnel
Ministère de l’Administration du Territoire & de la Décentralisation (MATD)	Pilotage stratégique de la réforme	Élaboration des textes, définition des orientations, tutelle administrative et appui-conseil
Ministère des Finances & du Budget (MFB)	Décentralisation financière	Transferts budgétaires, normes de gestion, contrôle & péréquation
Ministères sectoriels (Éducation, Santé, Eau, etc.)	Transfert des compétences techniques	Adaptation des politiques sectorielles, accompagnement méthodologique
Représentants déconcentrés (Délégués du Gouvernement, Préfet et Sous-préfet, etc.)	Continuité étatique dans les territoires	Contrôle de légalité, coordination inter-acteurs, appui aux collectivités
Institutions locales décentralisées (Conseils provinciaux & communaux)	Légitimité démocratique locale	Planification, vote des budgets, contrôle de l’exécutif
Exécutifs locaux (Présidents de conseil, Maires)	Administration quotidienne	Mise en œuvre des décisions, mobilisation des ressources, relations PTF
Structures administratives (SG, receveurs municipaux...)	Gestion technique & financière	Tenue de la comptabilité, ressources humaines, passation des marchés

Structures techniques d'appui (programmes d'appui, bureaux d'étude)	Assistance spécialisée	Planification, gestion de projets, renforcement des capacités
Société civile & OSC	Participation et contrôle citoyen	Veille, plaidoyer, co-gestion des services, redevabilité
Instances de contrôle (Cour des comptes, inspections, tribunaux)	Redevabilité & sanction	Audit des finances locales, contrôle juridictionnel

a. Absence d'un ministère dédié à la décentralisation

L'architecture institutionnelle souffre également de l'absence d'un **ministère spécifiquement dédié à la décentralisation et aux collectivités autonomes**. Cette carence se traduit par une dilution des responsabilités entre plusieurs portefeuilles ministériels (Administration du territoire, Finances, Urbanisme, Planification, etc.) qui gèrent des volets importants de la réforme sans réelle coordination. Cette dispersion des mandats entrave la lisibilité des politiques publiques territoriales, et rend difficile l'identification d'un interlocuteur gouvernemental unique pour les collectivités.

b. Des collectivités sans représentation institutionnelle formalisée au niveau national

Alors que l'ANCT structure faîtière des communes peut jouer un rôle clé dans l'animation de la gouvernance territoriale, sa reconnaissance institutionnelle est encore limitée. L'absence d'un Conseil supérieur de la décentralisation empêche l'instauration d'un dialogue formel entre l'État et les collectivités, notamment en matière de législation, de finances locales et de planification stratégique. Ce manque de structuration du dialogue intergouvernemental rend les communes dépendantes et peu visibles dans les processus décisionnels nationaux.

c. Inadéquation des services déconcentrés comme relais de l'État territorial

Les services déconcentrés de l'État, censés accompagner techniquement les collectivités, souffrent eux-mêmes d'un déficit de coordination, de moyens et de légitimité. Le flou sur leur rôle vis-à-vis des collectivités, parfois perçu comme concurrent ou intrusif, alimente des tensions de terrain. Sans clarification des rôles entre **autorité déconcentrée** et **autorité décentralisée**, les risques de conflits de compétence et d'empiètement restent élevés.

d. Manque de dispositifs institutionnels de contrôle démocratique

Enfin, les mécanismes institutionnels de redevabilité (Cour des comptes, inspections générales, commissions de contrôle budgétaire, etc.) sont encore peu outillés pour assurer un suivi effectif de la gestion locale. L'absence de cadre clair sur le contrôle citoyen, le droit d'accès à l'information publique locale, ou la saisine des institutions de recours renforce l'opacité dans la gestion des affaires communales.

1.4. Recommandations stratégiques

a. Mise en œuvre d'un plan national de vulgarisation juridique :

- ✓ Élaborer un corpus pédagogique national sur la décentralisation : livrets, vidéos, modules radio, fiches techniques traduits en langues locales ;
- ✓ Intégrer cette vulgarisation dans les programmes scolaires, universitaires, ainsi que dans les formations continues des élus et cadres territoriaux ;
- ✓ Instituer des cellules locales d'assistance juridique, avec le concours des ONG, des universités, des écoles de formation et des ministères concernés ;
- ✓ Diffuser les textes à travers des plateformes numériques publiques et créer une bibliothèque juridique territoriale dans chaque préfecture.

b. Relecture technique et participative des textes fondamentaux :

- ✓ Organiser un Forum national de relecture juridique mobilisant élus, juristes, universitaires, praticiens territoriaux, et parlementaires ;
- ✓ Revisiter la Loi n°014/CNT/2024 et la Loi n°028/PR/2018 à la lumière des retours d'expérience des communes ;
- ✓ Veiller à une révision fondée sur une répartition claire des compétences, une meilleure articulation avec d'autres textes sectoriels (Code des impôts, Code des marchés, finances locales) et une prise en compte des réalités locales.

c. Professionnalisation des élus et cadres communaux :

- ✓ Créer un Institut National de Formation en Administration Locale (INFAL), en lien avec l'ALGA-CGLUA, les universités nationales, les centres de formation professionnelle territoriale ;
- ✓ Instituer des cycles certifiant de formation initiale et continue sur : droit communal, finances locales, gestion des services de base, contractualisation publique, maîtrise d'ouvrage locale, etc. ;
- ✓ Mettre en place des référentiels de compétences territoriaux et un statut attractif pour les agents communaux.

d. Accélération du cadre législatif et réglementaire :

- ✓ Finaliser et adopter les textes d'application manquants : décrets d'application, arrêtés ministériels et circulaires explicatives ;
- ✓ Prioriser l'adoption des lois relatives à la fonction publique locale, au régime fiscal et comptable des collectivités autonomes, et à la responsabilité financière des élus ;
- ✓ Mettre en place un Comité interministériel permanent de suivi et de coordination de la législation décentralisée, incluant une représentation des communes ;
- ✓ Instaurer un mécanisme d'alerte législative décentralisée, permettant aux collectivités de remonter les besoins d'interprétation, de clarification ou de révision juridique.

e. Renforcer la gouvernance stratégique et la coordination institutionnelle

- ✓ Créer un ministère dédié à la décentralisation et aux collectivités autonomes, chargé de coordonner l'ensemble des politiques territoriales ;
- ✓ Institutionnaliser un Conseil supérieur des collectivités territoriales, comme instance de concertation permanente entre l'État et les communes ;

- ✓ Clarifier les rôles et compétences des services déconcentrés (gouverneurs, préfets, délégués) vis-à-vis des collectivités pour éviter les conflits de compétence.

f. Structurer les organes de représentation et d'appui aux collectivités

- ✓ Reconnaître et renforcer les associations nationales des communes et des élus locaux, en les impliquant dans l'élaboration des politiques publiques ;
- ✓ Renforcer les structures techniques d'appui aux collectivités, avec des cellules d'ingénierie territoriale dans chaque province (planification, passation des marchés, fiscalité locale, maîtrise d'ouvrage).

g. Renforcer les mécanismes de contrôle et de redevabilité

- ✓ Renforcer les capacités de la Cour des comptes, des inspections d'État et des juridictions administratives pour contrôler la gestion locale de manière régulière, indépendante et transparente.
- ✓ Établir des comités locaux de veille citoyenne ou observatoires communaux, composés d'OSC, de leaders communautaires et de femmes, pour favoriser le contrôle social des politiques locales.
- ✓ Créer un mécanisme national de réclamation et d'alerte juridique, permettant aux collectivités de signaler les difficultés d'interprétation des textes et les conflits de compétence.

j. Favoriser l'intégration des autres acteurs dans la gouvernance locale

- ✓ Reconnaître formellement le rôle des OSC, des chefferies traditionnelles et des partenaires techniques et financiers comme acteurs de co-construction territoriale.
- ✓ Renforcer la coordination entre collectivités et ministères sectoriels pour assurer une meilleure intégration des services transférés (éducation, santé, eau, environnement...).
- ✓ Promouvoir les plateformes de dialogue multi-acteurs au niveau local, réunissant exécutifs, citoyens, OSC, services techniques, et partenaires au développement.
- ✓ Élaborer un guide institutionnel simplifié sur le fonctionnement des collectivités et des institutions partenaires, à diffuser à tous les acteurs.
- ✓ Rationaliser les structures institutionnelles autour d'un schéma clair : un pilotage centralisé, une coordination déconcentrée, un appui décentralisé et une redevabilité citoyenne renforcée.

Conclusion

La construction d'un véritable État décentralisé repose moins sur l'empilement de textes que sur la consolidation d'un écosystème juridique vivant, lisible, appliqué et compris. Il s'agit aujourd'hui moins de produire des lois que de leur donner vie sur le terrain, en renforçant la capacité des communes à les interpréter, les intégrer dans leurs pratiques et les revendiquer comme instruments de leur autonomie. Le renforcement du cadre juridique de la décentralisation au Tchad constitue à la fois un impératif technique, une urgence politique et un levier de transformation structurelle de l'État. Répondre aux attentes des communes sur ce plan, c'est tracer la voie d'une gouvernance de proximité, efficiente, inclusive et durable.

Chapitre 2 : Rôles et responsabilités des collectivités autonomes

Introduction

La décentralisation constitue aujourd'hui un pilier fondamental de la gouvernance démocratique moderne, dans un monde où la proximité, l'efficacité de l'action publique et l'inclusion des citoyens deviennent des exigences incontournables. Dans le contexte africain, et particulièrement au Tchad, cette dynamique se traduit par l'émergence d'un nouveau modèle de décentralisation. Ce dernier incarne une rupture assumée avec les pratiques antérieures, marquées par une centralisation excessive et une confusion persistante entre déconcentration et décentralisation.

Les collectivités autonomes, notamment les communes et provinces, occupent une place centrale dans ce dispositif renouvelé. Elles sont appelées à jouer un rôle moteur dans la gestion des affaires publiques, le développement local et la construction d'une citoyenneté active. Cette présentation a pour objectif d'explorer de manière approfondie les rôles, missions et responsabilités assignées aux collectivités autonomes dans ce nouveau paradigme, en s'appuyant sur les textes juridiques, les principes de gouvernance moderne et les bonnes pratiques observées.

2.1. Cadres juridiques et fondements de l'autonomie locale

2.1.1. Principes constitutionnels

L'article 256 de la Constitution de la Vème République du Tchad stipule que « les collectivités autonomes sont dotées de la personnalité morale. Leur autonomie administrative, financière, patrimoniale et économique est garantie ». Cela consacre juridiquement leur statut d'entités publiques autonomes, capables d'agir, de contracter, de détenir un patrimoine et d'engager des ressources humaines.

L'article 257 précise que les collectivités s'administrent librement par des assemblées élues. Leurs délibérations sont exécutoires de plein droit, sauf contrariété avec les lois ou règlements. Ce principe empêche toute tutelle d'opportunité et garantit une autonomie véritable, sous contrôle de légalité a posteriori.

Dimension	Contenu	Implication pour l'État
Administrative	Organisation des services, gestion des affaires locales	Pas de substitution de l'État
Financière	Vote et exécution du budget, perception des ressources	Aucune imposition d'orientations budgétaires
Patrimoniale	Propriété et gestion des biens	Pas d'expropriation arbitraire
Économique	Initiative de développement local, partenariats	Liberté de projets territoriaux

2.1.2. L'autonomie financière : condition de l'efficacité locale

Selon l'article 264 de la Constitution, « les collectivités votent et exécutent leur budget ». L'article 266 affirme qu'elles « disposent librement de leurs ressources et peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions ».

Cela signifie :

- ✓ Une capacité à gérer un budget proprement voté, sans approbation préalable ;
- ✓ Une fiscalité locale adaptée aux besoins du territoire ;
- ✓ Un droit aux transferts et subventions non conditionnés politiquement.

Exemple : une commune rurale met en place une taxe sur les marchés pour financer la construction d'un dispensaire local.

2.1.3. Principes complémentaires

Principe	Contenu	Références
Subsidiarité	Priorité à l'échelon le plus proche	Article 3 de la Charte africaine sur la décentralisation, 2014
Libre administration	Indépendance d'organisation et de gestion	Constitution tchadienne, art. 256-257
Participation citoyenne	Consultation, implication des habitants	Loi 014/CNT/2024, art. 160
Coopération intercommunale	Mutualisation des compétences et ressources	Loi 014/CNT/2024, art. 157

2.2. Le nouveau modèle de décentralisation : une rupture assumée

La réforme actuelle de la décentralisation ne se veut pas une simple mise à jour institutionnelle. Elle constitue une rupture profonde et assumée avec un héritage centralisateur, vertical et souvent inefficace. Ce nouveau paradigme redéfinit les rapports entre l'État et les collectivités territoriales, avec pour ambition de construire un État territorial plus agile, plus proche des citoyens, et plus équitable dans la distribution du pouvoir et des ressources.

Ce modèle repose sur cinq piliers structurants, qui incarnent une volonté politique forte de refonder la gouvernance territoriale autour des principes de proximité, d'adaptabilité, de responsabilité, d'orientation vers les résultats et de participation citoyenne. Ces piliers s'inspirent des meilleures pratiques internationales et des travaux de référence dans le domaine de la gouvernance décentralisée.

Le modèle actuel vise à rompre avec une centralisation archaïque. Il repose sur cinq piliers ci-dessous.

2.2.1. Subsidiarité renforcée

Le principe de subsidiarité, popularisé par Alexis de Tocqueville dans *De la démocratie en Amérique* (1835), repose sur l'idée que « la liberté locale est la meilleure école de la démocratie ». Il a été consacré dans la Charte européenne de l'autonomie locale (Conseil de l'Europe, 1985), et stipule que toute décision doit être prise au niveau le plus proche possible du citoyen, à condition que ce niveau dispose des capacités nécessaires.

Dans le nouveau modèle, la subsidiarité devient un levier structurant de gouvernance territoriale. Les communes doivent désormais jouer un rôle moteur dans la réponse aux besoins de base, dans des domaines tels que l'état civil, l'eau, l'assainissement, l'éducation de base ou la santé communautaire.

Exemple pratique : Une commune disposant d'un centre de santé peut décider, sans attendre l'aval de département, d'affecter un infirmier communautaire en partenariat avec une ONG locale, répondant ainsi plus rapidement aux urgences sanitaires.

2.2.2. Différenciation des autonomies

Inspiré des travaux de Pierre Rosanvallon sur la démocratie d'équilibre (La contre-démocratie, 2006), ce pilier reconnaît que toutes les collectivités ne peuvent évoluer au même rythme, en raison de disparités historiques, humaines, géographiques et institutionnelles.

Il s'agit d'instaurer une asymétrie fonctionnelle et progressive dans les transferts de compétences, de ressources et d'autonomie, en fonction des capacités de gestion démontrées par chaque collectivité.

Exemple pratique : Tandis qu'une commune peut recevoir une délégation de compétence pour la gestion de l'enseignement technique, une autre collectivité moins structurée pourrait n'en être qu'au stade de la gestion administrative déléguée de l'état civil.

Cette approche différenciée s'apparente au modèle espagnol des « autonomies », où la Catalogne et l'Andalousie n'ont pas les mêmes pouvoirs que d'autres régions.

2.2.3. Planification ascendante

Le nouveau modèle adopte une logique bottom-up, en rupture avec la tradition jacobine descendante. Il s'inspire notamment de Robert Chambers, théoricien du *Participatory Rural Appraisal* (PRA, 1994), qui prône l'écoute active des populations locales dans la planification des politiques.

Désormais, les plans communaux de développement (PCD) ou les budgets participatifs doivent être élaborés à partir d'ateliers communautaires, de diagnostics participatifs ou de consultations citoyennes.

Exemple pratique : Dans une commune, la planification de l'accès à l'eau potable a été faite à partir d'une cartographie participative où les femmes ont identifié les points critiques d'accès aux puits et forages.

Ce processus favorise la légitimité sociale des politiques locales et renforce le contrôle citoyen.

2.2.4. Contractualisation État-collectivités

À l'image des contrats de ville en France (1994), ou des pactes territoriaux expérimentés en Afrique de l'Ouest (Bénin, Sénégal), le nouveau modèle met l'accent sur la contractualisation, c'est-à-dire la formalisation des engagements mutuels entre l'État et les collectivités autonomes.

Ces contrats définissent les objectifs, les moyens transférés, les indicateurs de performance et les modalités de suivi. Ce mécanisme permet une meilleure transparence, une sécurisation des financements, et un passage d'une logique de tutelle à une logique de partenariat.

Exemple pratique : Une convention entre l'État et la commune de Bongor pour le cofinancement de la réhabilitation des écoles communautaires, avec engagement de l'État sur le financement et de la commune sur la maintenance.

Cette contractualisation symbolise une relation adulte entre collectivités et État, fondée sur le respect mutuel, la confiance et l'évaluation réciproque.

2.2.5. Obligation de résultats

Le nouveau modèle rompt avec la logique de moyens pour imposer une culture du résultat, ancrée dans une démarche de redevabilité et de gestion axée sur les résultats (GAR), telle que promue par le PNUD et la Banque mondiale.

Chaque collectivité sera évaluée non seulement sur ses dépenses, mais aussi sur l'impact concret de ses actions sur les populations : réduction des inégalités, amélioration des services sociaux, inclusion, développement économique local.

Exemple pratique : Une commune pilote se voit reconduire son autonomie financière à condition qu'elle atteigne un taux de scolarisation primaire supérieur à 85 % sur trois ans.

L'évaluation citoyenne, le suivi-évaluation participatif, les audits sociaux et les rapports publics de performance deviennent autant d'outils pour assurer cette obligation de résultats.

En articulant ces cinq piliers, le nouveau modèle de décentralisation propose une vision audacieuse et réaliste, reposant sur des principes d'efficacité, de justice territoriale et d'innovation institutionnelle. Il ne s'agit plus de décentraliser pour décharger, mais de construire un État local fort, responsable et légitime.

C'est une rupture assumée avec les logiques anciennes, et une refondation en profondeur du contrat social territorial, où chaque citoyen, chaque acteur local, chaque collectivité devient co-architecte du développement.

2.3. Rôles stratégiques des collectivités autonomes

Dans le cadre du nouveau modèle de décentralisation, les collectivités autonomes ne sont plus de simples relais administratifs de l'État. Elles deviennent de véritables acteurs stratégiques du développement local, porteurs de la transformation sociale, économique et institutionnelle des territoires.

Leur mission s'articule autour de cinq rôles fondamentaux et complémentaires :

Rôle politique : Les collectivités autonomes assurent l'organisation et l'animation de la démocratie locale. Elles favorisent la participation des citoyens à la vie publique à travers des dispositifs concrets comme les budgets participatifs, les conseils de quartier ou les débats publics. En agissant ainsi, elles renforcent la transparence, la redevabilité et l'inclusion citoyenne, tout en consolidant la légitimité démocratique au niveau local.

Rôle administratif : Responsables de la gestion quotidienne des services publics de base (état civil, santé, eau, assainissement, éducation primaire, etc.), les collectivités locales doivent garantir l'efficacité, la continuité et la proximité des services rendus à la population. Cela implique des compétences organisationnelles solides, une culture de la qualité de service, et une approche participative de la gestion publique.

Rôle financier : L'autonomie des collectivités repose sur leur capacité à mobiliser et gérer efficacement leurs ressources financières. Cela comprend la collecte des recettes locales, l'élaboration de budgets crédibles et transparents, ainsi que la planification stratégique des investissements publics. Une bonne gouvernance financière est essentielle pour gagner la confiance des citoyens et des partenaires.

Rôle économique : Les collectivités ont pour responsabilité de dynamiser l'économie locale. Elles soutiennent la création d'emplois, l'entrepreneuriat local, les investissements productifs et les initiatives innovantes. À travers des instruments comme les zones d'activités économiques, les foires locales ou les partenariats public-privé, elles contribuent à structurer les marchés locaux et à créer un environnement propice au développement.

Rôle social et environnemental : Les collectivités doivent promouvoir la justice sociale, lutter contre les inégalités territoriales et favoriser la cohésion entre les groupes sociaux. En parallèle, elles sont appelées à intégrer les enjeux environnementaux dans leurs politiques : gestion durable des ressources naturelles, planification urbaine écologique, lutte contre les effets du changement climatique, etc. Ces actions renforcent la résilience des territoires et contribuent à un développement équilibré et inclusif.

Ces cinq rôles définissent la collectivité autonome comme une institution stratégique, intégrée et responsable, capable de planifier, agir, évaluer et rendre compte. Mais pour remplir ces missions, il est indispensable de :

- ✓ clarifier juridiquement les compétences ;
- ✓ renforcer les capacités humaines et techniques ;
- ✓ garantir une base financière soutenable ;
- ✓ et instaurer une culture de l'innovation et de la redevabilité.

Ainsi, dans le nouveau paradigme de décentralisation, la collectivité devient un acteur de gouvernance démocratique et de transformation durable, enraciné dans les besoins et les aspirations de ses citoyens.

2.4. Responsabilités juridiques et institutionnelles des collectivités autonomes

Dans le nouveau modèle de décentralisation, les collectivités territoriales ne sauraient se limiter à une posture symbolique ou passive. Elles sont des actrices responsables, porteuses d'un mandat légal, politique et social. À ce titre, leurs responsabilités s'inscrivent à plusieurs niveaux institutionnel, juridique et opérationnel en lien avec les obligations de bonne gouvernance, de respect du cadre légal, et de redevabilité.

1. Responsabilités à l'échelle de la collectivité

La collectivité, en tant que personne morale de droit public, est investie d'une mission de service public et d'intérêt général. Elle doit garantir la conformité juridique de ses actes, veiller à la gestion rigoureuse de ses compétences transférées et assurer une transparence dans ses opérations. Cela suppose une organisation administrative solide, un respect scrupuleux des normes et procédures, et une communication régulière à l'endroit des citoyens.

Illustration : La publication du budget communal annuel, avec affichage public et présentation en session ouverte, devient un indicateur fort de transparence et d'engagement institutionnel.

2. Responsabilités de l'exécutif local

L'exécutif, conduit par le maire ou le président de conseil, a pour mission principale de mettre en œuvre les décisions du conseil, de gérer les ressources humaines territoriales et de coordonner l'ensemble des services techniques. Il incarne l'action quotidienne et le pilotage opérationnel de la collectivité.

Illustration : L'organisation trimestrielle de réunions de suivi avec les chefs de services, visant à évaluer les progrès des projets communaux, constitue une bonne pratique de gestion administrative.

3. Responsabilités du conseil délibérant

Le conseil communal est le lieu démocratique de la décision locale. Il est responsable des délibérations, du vote du budget, de l'approbation des projets, et surtout du contrôle de l'action de l'exécutif. Ce rôle est essentiel pour assurer un équilibre des pouvoirs à l'échelle locale.

Illustration : Le refus par le conseil de valider une dépense jugée irrégulière ou non justifiée est un exemple tangible de l'exercice du contrôle institutionnel en matière de gouvernance.

4. Obligations transversales

L'ensemble des niveaux de responsabilité doit respecter les obligations juridiques et éthiques suivantes :

- ✓ Respect des lois et règlements régissant la décentralisation et les finances locales ;
- ✓ Reddition des comptes vis-à-vis des citoyens, de l'État et des partenaires ;

- ✓ Efficacité dans la gestion des services dévolus, pour améliorer la qualité de vie et renforcer la confiance dans l'administration locale.

2.5. Enjeux, défis et perspectives de la décentralisation

Les responsabilités assumées par les collectivités autonomes s'inscrivent dans un contexte marqué par des enjeux cruciaux, des défis persistants, mais aussi des perspectives prometteuses. Il s'agit de repenser leur rôle stratégique pour faire de la décentralisation un levier de transformation réelle.

2.5.1. Les grands enjeux

- ✓ **Politiques** : Il est impératif de renforcer la légitimité démocratique des élus locaux, en leur conférant de véritables pouvoirs d'action et en promouvant la participation citoyenne. Cela permet de consolider la culture démocratique locale et d'ancrer la citoyenneté active au cœur des territoires.
- ✓ **De gouvernance** : L'amélioration de la transparence et de l'efficacité des institutions locales est au centre des préoccupations. Il s'agit de bâtir une gouvernance éthique, responsable et réactive aux besoins des populations.
- ✓ **Économiques** : L'autonomisation financière et la valorisation du potentiel économique local sont des conditions essentielles à la promotion du développement endogène, à l'emploi local et à la réduction des inégalités régionales.

2.5.2. Les défis majeurs

Malgré ces ambitions, plusieurs obstacles structurels entravent l'efficacité des collectivités :

- ✓ Confusion des compétences entre l'État, les provinces et les communes, générant des conflits d'attribution et une paralysie de l'action publique locale ;
- ✓ Faible capacité financière, marquée par une dépendance excessive aux dotations centrales et une faiblesse de la fiscalité locale ;
- ✓ Insuffisance de ressources humaines qualifiées, ce qui limite la capacité technique et managériale des administrations locales ;
- ✓ Culture centralisatrice persistante, qui freine le transfert effectif de pouvoirs et de moyens vers les collectivités territoriales.

2.4.3. Perspectives et recommandations

Pour franchir un palier significatif, des réformes audacieuses et cohérentes sont nécessaires. Elles doivent reposer sur des **axes stratégiques complémentaires** :

Axes	Recommandations clés
Juridique	Clarifier les compétences des différents niveaux territoriaux et limiter les abus de tutelle administrative.
Financier	Augmenter les dotations de l'État, instaurer des mécanismes incitatifs, et diversifier les sources de recettes propres.
Technique	Former en continu les agents territoriaux et généraliser l'usage des outils numériques pour une gestion moderne.
Institutionnel	Créer un Observatoire national de la décentralisation, chargé du suivi, de l'évaluation et de l'appui technique aux collectivités.

Conclusion

Les collectivités autonomes ne peuvent plus être perçues comme de simples relais administratifs de l'État central. Elles doivent devenir les piliers d'une République enracinée dans les territoires, porteuses de solutions concrètes, d'initiatives locales et de transformation sociale.

Leur efficacité repose sur trois leviers : la responsabilité juridique, la performance institutionnelle et la mobilisation citoyenne. C'est par leur ancrage, leur redevabilité et leur volonté de service que la décentralisation prendra tout son sens.

« Renforcer les collectivités, c'est donner un visage humain et territorial à la République. »

Il est temps que chaque collectivité incarne la décentralisation en acte, et non plus en discours. Que chaque élu, chaque agent, chaque citoyen voit en elle un lieu de responsabilité, de proximité, de service et d'espoir.

Chapitre 3 : Rôle du représentant de l'État auprès des collectivités autonomes

Introduction

Le processus de décentralisation engagé au Tchad vise à transformer en profondeur les relations entre l'État central et les collectivités autonomes. Il s'agit de favoriser une gouvernance plus proche des citoyens, plus réactive et démocratique. Mais cette dynamique repose sur un équilibre délicat entre autonomie locale et contrôle étatique. Au centre de ce dispositif se trouve une figure clé : le représentant de l'État (délégué du gouvernement, préfet, sous-préfet), qui incarne la présence de l'État dans les territoires. Ce dernier joue un rôle stratégique, à la fois de garant de la légalité, d'accompagnateur des collectivités autonomes, et de régulateur des interactions entre niveaux de gouvernance.

Toutefois, comme le souligne Makara (2020), dans plusieurs pays africains, cette figure souffre d'un positionnement ambigu, souvent prise entre logiques de commandement héritées du modèle jacobin et exigences de neutralité dans un contexte décentralisé. Cette tension, si elle n'est pas encadrée, peut compromettre l'effectivité du droit à la libre administration. Ainsi, l'analyse du rôle du représentant de l'État doit se faire à la lumière des défis juridiques, fonctionnels et politiques qui structurent la gouvernance territoriale.

Sur le terrain, les communes ont signalé plusieurs dérives, dysfonctionnements et tensions liés à la posture, à la compétence ou à la stabilité des autorités de tutelle. Ces difficultés affaiblissent l'efficacité de la gouvernance locale, compromettent l'autonomie communale, et minent la confiance entre acteurs.

Cette contribution se propose d'analyser, avec rigueur, les défis systémiques relatifs au rôle des représentants de l'État, tout en mettant en lumière les pistes de réforme nécessaires à une décentralisation apaisée, fonctionnelle et juridiquement encadrée.

3.1. Un rôle stratégique au cœur de l'équilibre territorial

a. Définition institutionnelle du rôle du représentant de l'État

Dans un État décentralisé, le représentant de l'État assure deux fonctions principales :

- Fonction de contrôle de légalité et de conformité : il veille à ce que les actes des collectivités respectent les lois et règlements de la République.
- Fonction d'accompagnement et de coordination : il facilite la cohérence des politiques publiques entre les niveaux nationaux, déconcentré et décentralisé.

Ce double rôle est consacré par les textes nationaux et conformes à l'approche fonctionnelle de la tutelle décrite par Dafflon (2010), pour qui l'État déconcentré doit agir comme facilitateur et non comme hiérarque. En effet, selon cet auteur, "le contrôle doit viser à garantir la régularité, non à confisquer l'initiative locale."

Ainsi, le représentant de l'État est censé jouer un rôle de médiateur, d'interface, de garant de l'intérêt général, mais non d'ingérence ni de substitution. Son positionnement dans le nouveau modèle de décentralisation requiert une grande technicité, une compréhension fine du droit public, et une neutralité fonctionnelle. Cette vision est partagée par Chatué (2015), qui évoque une "interdépendance constructive" entre l'État et les collectivités.

b. Problématique : un rôle souvent dévoyé sur le terrain

Les réalités rapportées par les communes traduisent une inversion du rôle attendu :

- ✓ Certaines autorités s'arrogent un pouvoir de commandement sur les collectivités autonomes, au mépris de leur autonomie juridique ;
- ✓ Les conseils communaux sont parfois convoqués ou suspendus de manière abusive, sans décision judiciaire ;
- ✓ Les actes communaux sont retardés, bloqués ou censurés sans motivation légale.

Ces dysfonctionnements révèlent une méconnaissance ou une instrumentalisation du rôle de tutelle. De nombreux rapports de terrain confirment cette dérive hiérarchique dans l'exercice de la tutelle. Comme le note Bayart (1996), cette pratique illustre la persistance de la "politique du ventre", où l'administration devient un instrument de contrôle clientéliste plutôt qu'un levier de développement local.

3.2. Tutelle administrative : entre encadrement nécessaire et entrave à l'autonomie locale

a. Une tutelle qui compromet l'effectivité des responsabilités locales

Alors que les collectivités sont juridiquement responsables de la gestion des services publics de base (eau, assainissement, éducation préscolaire, planification, etc.), elles se heurtent à une tutelle qui, au lieu de soutenir et d'accompagner, bloque, retarde ou neutralise les décisions locales. Cette situation remet en cause la responsabilité politique des élus devant les citoyens.

Malgré les compétences reconnues aux collectivités par la Loi organique n°028/CNT/2024 portant répartition des compétences entre l'État et les collectivités autonomes, la Loi organique n°014/CNT/2024 portant statuts des collectivités autonomes, et la Loi n°022/CNT/2024 portant statut de la ville de N'Djaména, leur mise en œuvre est souvent bloquée par des pratiques de tutelle intrusive. Cela va à l'encontre des principes de subsidiarité et de libre administration consacrés par la Charte africaine de la décentralisation (UA, 2014).

b. Atteintes à la souveraineté des organes de gouvernance locale

La suspension ou la dissolution de conseils communaux sans fondement clair affaiblit leur légitimité. Cela contredit le principe de reddition de comptes des élus devant leurs électeurs, comme souligné par Faguet (2012), qui affirme que "la démocratie locale repose sur une autonomie réelle, non subordonnée à des intérêts administratifs centraux."

c. Obstruction aux actes de gestion et paralysie de l'action locale

Les blocages d'arrêtés, délibérations ou marchés communaux retardent l'action publique locale. Cette paralysie juridique va à l'encontre d'une gouvernance axée sur les résultats, comme le dénonce Dafflon (2010).

3.3. Les défis signalés par les communes : entre crise de compétence et dérive institutionnelle

a. Incompétence de certains représentants de l'État

Les postes de délégués du gouvernement, préfets et sous-préfets sont parfois attribués à des agents sans formation spécifique en droit administratif ni expérience en gouvernance territoriale. Cette inadéquation des compétences compromet l'efficacité du contrôle administratif. Faguet (2012) insiste sur l'importance d'une expertise locale pour garantir une régulation efficace et légitime.

b. Ingérence dans la gestion des collectivités autonomes

Ces pratiques dénaturent la fonction de tutelle, en contradiction avec la doctrine de "l'État régulateur" promue par Makara (2020). L'imposition de décisions, la nomination d'agents sans consultation du maire ou encore le blocage des délibérations communales sont autant de dérives signalées.

c. Instabilité des autorités de tutelle

L'alternance fréquente et brutale des autorités administratives engendre une rupture de continuité, nuisible à la planification locale. Cela génère une insécurité institutionnelle, incompatible avec la mise en œuvre des politiques publiques locales à moyen terme.

d. Mauvaise collaboration entre autorités de tutelle et exécutifs communaux

La méfiance mutuelle entre représentants de l'État et élus entrave la cohérence de l'action publique. Cette rupture institutionnelle compromet les dynamiques de co-production des politiques locales³ (Chatué, 2015).

3.4. Pistes de solutions pour un nouveau pacte de collaboration État-Collectivités

a. Nomination de personnes qualifiées aux postes de responsabilités

La nomination doit reposer sur des critères de compétence, d'intégrité et de neutralité. Cela rejoint la recommandation de Dafflon (2010) sur la professionnalisation de l'État territorial.

b. Organisation de journées d'échange entre autorités de tutelle et élus

L'instauration de cadres réguliers de concertation s'inspire de l'expérience des Comités régionaux de développement (CRD) au Sénégal, qui ont permis de renforcer la coordination territoriale.

c. Organisation de formations croisées sur les fonctions respectives

Les représentants de l'État doivent bénéficier de formations continues, au même titre que les élus. Comme le propose Chatué (2015), il faut promouvoir une culture de co-responsabilité dans l'action publique locale.

d. Élaborer un manuel de collaboration État-Collectivités autonomes

Un guide opérationnel de répartition des rôles, validé par l'administration centrale, permettrait de fixer un cadre d'intervention commun, de prévenir les conflits et de favoriser une compréhension partagée des responsabilités.

Conclusion : vers une gouvernance collaborative et équilibrée

La décentralisation ne peut réussir que dans un climat de respect mutuel, de reconnaissance des rôles et de stabilité institutionnelle. Le représentant de l'État n'est ni un supérieur hiérarchique du maire, ni un acteur politique local : il est un garant de la légalité, un accompagnateur stratégique et un facilitateur du développement local.

Le renforcement du cadre juridique de la décentralisation passe impérativement par une clarification rigoureuse des fonctions de tutelle, une formation soutenue des autorités administratives, et une institutionnalisation du dialogue État-commune. À défaut, les collectivités resteront des coquilles juridiques vides, sans capacité réelle à porter le développement territorial.

La refondation des rapports entre l'État et les collectivités locales est donc un chantier prioritaire, qui conditionne la réussite de toute politique de gouvernance décentralisée, inclusive et durable. À travers la formation, la stabilité, le dialogue et le respect des compétences, un nouveau pacte fonctionnel peut être établi, au service d'une gouvernance territoriale inclusive, lisible et efficace.

Chapitre 4 : Le transfert des compétences et des ressources aux collectivités autonomes

Introduction

La décentralisation, dans sa forme pleine et effective, ne peut s'accomplir sans le transfert réel, progressif et soutenu des compétences aux collectivités autonomes, accompagné des ressources nécessaires à leur exercice. Il ne s'agit pas simplement d'une démarche administrative, mais d'un engagement politique et technique structurant, qui consacre le principe de subsidiarité, renforce la gouvernance locale, et rapproche l'action publique des citoyens. Comme l'ont souligné Cheema et Rondinelli (1983), « la décentralisation permet d'améliorer l'efficacité des politiques publiques en rapprochant le lieu de décision du lieu d'exécution ».

La réussite du transfert conditionne la stabilité institutionnelle, la redevabilité démocratique et la réduction des inégalités territoriales. C'est pourquoi dans un État post-conflit ou en mutation politique comme le Tchad, la réussite du transfert des compétences est un enjeu de stabilité, d'équité territoriale et de consolidation de la paix sociale.

Or, les communes au Tchad ont exprimé, à l'unisson, une série de dysfonctionnements et de blocages structurels dans la mise en œuvre de ce processus de transfert : lenteur, insuffisance des moyens, absence de ressources humaines qualifiées, imprécision des responsabilités.

Dans de nombreux pays africains, le transfert de compétences a pourtant constitué un tournant majeur dans la territorialisation des politiques publiques, en contribuant à rapprocher l'État du citoyen.

Le présent document propose une analyse approfondie des principes structurants du transfert, de la méthodologie à suivre, des modalités d'allocation des ressources, des défis rencontrés et des perspectives à mobiliser pour en faire un levier puissant de transformation territoriale.

4.1. Principes fondamentaux du transfert des compétences

Le transfert des compétences constitue l'axe central de toute politique de décentralisation effective. Il ne s'agit pas d'un simple ajustement administratif, mais d'une transformation en profondeur du rapport entre l'État et les collectivités. Ce transfert repose sur un socle de principes fondamentaux qui en assurent la légitimité, l'équité et la faisabilité. Ces principes subsidiarité, autonomie, concomitance et progressivité balisent le chemin vers une gouvernance locale efficiente, participative et enracinée dans les territoires.

Typologie des compétences transférables :

- ✓ **Exclusives** : exercées uniquement par la collectivité (ex. : gestion des marchés locaux).
- ✓ **Partagées** : avec l'État (ex. : éducation de base, santé primaire).
- ✓ **Déléguées** : l'État délègue l'exécution à la collectivité (ex. : entretien des routes secondaires).

4.1.1. Le principe de subsidiarité : proximité et efficacité

Le principe de subsidiarité stipule que les responsabilités publiques doivent être exercées par l'échelon le plus proche du citoyen, dès lors que celui-ci est en capacité de les assumer. Cette logique renforce la légitimité démocratique de l'action publique locale, tout en améliorant sa pertinence. C'est à ce titre Rondinelli & Cheema (1983), dans *Decentralization and Development* souligne que « *Le principe de subsidiarité repose sur la conviction que les unités locales ont une meilleure connaissance des besoins réels des populations, et peuvent répondre plus efficacement que les structures centrales.* »

La subsidiarité se fonde sur deux logiques complémentaires :

- ✓ Logique de proximité : les collectivités connaissent mieux leurs populations ;
- ✓ Logique d'efficacité : la gestion locale est souvent moins coûteuse et plus rapide.

La subsidiarité valorise les initiatives locales, tout en limitant les interventions centralisées aux seules fonctions stratégiques, comme la coordination nationale ou les actions à forte externalité.

4.1.2. Le principe d'autonomie de gestion : liberté de choix et de moyens

L'autonomie signifie que toute compétence transférée doit être exercée sans interférence systématique de l'État. Elle concerne :

- ✓ L'autonomie décisionnelle : les collectivités déterminent leurs priorités ;
- ✓ L'autonomie administrative et budgétaire : elles gèrent leur personnel et leurs finances ;
- ✓ L'autonomie contractuelle : elles peuvent signer des partenariats ou déléguer certains services.

Comme le martèle Pierre Calame (2003), dans *La démocratie locale au cœur de la gouvernance mondiale* que « *La décentralisation ne vaut que si elle s'accompagne d'une réelle liberté d'action des collectivités locales. Sans autonomie, il n'y a pas de gouvernance locale digne de ce nom* »

L'autonomie n'exclut pas la coopération. Elle suppose une capacité locale renforcée, mais aussi des mécanismes de coordination, de régulation et de soutien entre niveaux d'administration.

4.1.3. Le principe de concomitance : transférer aussi les moyens

Le transfert des compétences sans les ressources correspondantes revient à créer une illusion de responsabilité. La concomitance signifie que :

- ✓ Toute compétence transférée doit être accompagnée :
 - de ressources humaines qualifiées ;
 - de ressources financières suffisantes ;
 - et de ressources matérielles (locaux, équipements, outils).
- ✓ Ce principe évite le piège des collectivités « coquilles vides », surchargées de missions sans moyens.

Comme le souligne Jean-François Bayart, « *Transférer une compétence sans transférer les moyens revient à transférer un problème* ».

Le principe de concomitance doit être formalisé dans les lois et suivi par des audits réguliers évaluant l'adéquation entre compétences et ressources.

4.1.4. Le principe de progressivité : une montée en puissance maîtrisée

Le transfert ne peut être brutal ni uniforme. La progressivité permet :

- ✓ Une adaptation aux capacités locales ;
- ✓ Un temps de préparation (formation, appui institutionnel) ;
- ✓ Une mise en œuvre par étape, secteur par secteur, commune par commune.

Olivier Kamto, (*Gouvernance territoriale en Afrique, 2017*) relève que « *La progressivité est la meilleure garantie d'un transfert réussi. Elle laisse place à l'apprentissage, à l'expérimentation et à la consolidation progressive des acquis* ».

4.2. Méthodologie et étapes du transfert des compétences

Le transfert des compétences aux collectivités autonomes est au cœur de la dynamique de décentralisation. Toutefois, sa mise en œuvre ne saurait être improvisée : elle requiert une approche méthodique, progressive et juridiquement encadrée. La méthode préconisée repose sur cinq étapes essentielles, qui permettent d'assurer la clarté des responsabilités, la cohérence de l'action publique locale, et la viabilité du processus dans son ensemble.

a) État des lieux des compétences existantes

La première étape consiste en un diagnostic approfondi des compétences effectivement exercées par l'administration centrale et ses démembrements. Cette cartographie fonctionnelle permet de distinguer les fonctions régaliennes des fonctions transférables, tout en identifiant les chevauchements ou les zones de vide institutionnel. Comme le souligne Jean-Marie Pontier (2002), « la clarté des compétences est une condition sine qua non de la responsabilité locale », car elle évite la dilution des responsabilités et les conflits d'attribution.

b) Détermination des compétences transférables

À partir de ce diagnostic, l'État définit, en concertation avec les collectivités, les compétences susceptibles d'être transférées. Celles-ci doivent répondre à trois critères : la proximité du service rendu, la capacité de gestion locale, et la valeur ajoutée du transfert en termes d'efficacité et de réactivité. Le Comité des Régions de l'Union Européenne (2014) recommande de fonder ces choix sur le principe de subsidiarité, selon lequel « la responsabilité doit être confiée au niveau le plus proche du citoyen, dès lors qu'il est en mesure d'agir efficacement. »

c) Élaboration des textes juridiques et guides pratiques

Toute opération de transfert doit être formalisée par des actes juridiques clairs, encadrant les modalités de transfert, les responsabilités, les calendriers et les obligations réciproques. Il est également essentiel de produire des guides opérationnels, pour permettre aux acteurs locaux de comprendre et d'exercer leurs nouvelles missions. Comme le recommande le PNUD (2019), «

une ingénierie juridique et technique du transfert est indispensable pour éviter que les collectivités ne reçoivent des compétences en théorie mais restent dépourvues de moyens pour les exercer ».

d) Mobilisation des ressources associées

Un transfert sans ressources est un transfert fictif. C'est pourquoi la quatrième étape consiste à évaluer et mobiliser les moyens financiers, humains, matériels et techniques indispensables à l'exercice effectif des compétences transférées. Cette exigence est confortée par la Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation (2014), qui stipule que « le transfert de compétences doit s'accompagner de la mise à disposition concomitante des ressources nécessaires à leur exercice ».

e) Suivi-évaluation et apprentissage institutionnel

Enfin, une politique rigoureuse de suivi-évaluation est nécessaire pour mesurer les effets du transfert, identifier les blocages, et ajuster les dispositifs. Cet apprentissage collectif permet d'ancrer une culture de redevabilité et de performance au sein des collectivités. Pour Alain Duranthon (2006), « la décentralisation n'est pas un événement, mais un processus qui s'apprend par l'action, se corrige par l'expérience, et se renforce par l'évaluation ».

Encadré :

Cinq critères de réussite d'un transfert de compétences :

1. Clarté des responsabilités
2. Cohérence juridique
3. Adéquation des ressources
4. Capacités locales renforcées
5. Mécanisme de suivi et ajustement

Le Maroc, dans sa réforme de régionalisation avancée (2011-2019), a suivi une démarche similaire, articulée autour de diagnostics territoriaux, d'un cadre législatif clair et de contrats-programmes État-collectivités.

4.3. Modalités d'allocation des ressources

L'allocation des ressources constitue le nerf de la guerre dans tout processus de transfert des compétences. Elle doit reposer sur des principes d'équité territoriale, de progressivité et de transparence. Le transfert ne peut être effectif que si les ressources suivent les compétences, comme le soulignait déjà René Chapus (1991) : « Il n'est pas admissible que l'on confie des responsabilités à une autorité sans lui donner les moyens de les assumer ».

a) Ressources financières

Les collectivités doivent bénéficier de dotations de fonctionnement pour couvrir les charges liées aux services transférés (santé, éducation, voirie, etc.), et de dotations d'investissement pour améliorer ou développer ces services. Par ailleurs, des subventions incitatives peuvent encourager l'innovation locale, tandis que la fiscalité locale (taxes, redevances, impôts locaux) doit être redynamisée, dans le respect du principe de péréquation pour éviter les inégalités entre territoires riches et pauvres.

La faible mobilisation des recettes fiscales locales, due à la centralisation des régies, à l'absence de cadastre fiscal et à la faible acceptabilité sociale de l'impôt, limite l'autonomie financière des collectivités.

En Afrique du Sud, les subventions intergouvernementales sont basées sur des formules transparentes prenant en compte la population, la pauvreté et la performance des collectivités

Tableau synthétique : Types de ressources financières

Type de ressource	Finalité	Exemples
Dotation générale de fonctionnement (DGF)	Charges courantes	Salaires, fournitures
Dotation d'investissement	Équipements et infrastructures	Forages, écoles
Fiscalité locale	Autonomie financière	Patente, taxe d'habitation
Subventions incitatives	Innovation et projets pilotes	Programmes intégrés

b) Ressources humaines

Le transfert implique le détachement ou l'affectation d'agents publics aux collectivités. Toutefois, le défi majeur réside dans la création d'une fonction publique territoriale professionnelle, bien formée et motivée. Cela suppose la définition de métiers territoriaux adaptés (ex. : ingénieur communal, animateur local, secrétaire de mairie), ainsi qu'un plan de formation continue pour renforcer les capacités techniques des agents.

c) Ressources matérielles

Les services transférés nécessitent des infrastructures, équipements et un patrimoine adapté : bureaux, véhicules, matériels informatiques, etc. Il est donc crucial d'organiser un transfert matériel formalisé, assorti d'un inventaire et d'une mise à disposition effective.

Encadré :

En 2023, la compétence de gestion des forages a été transférée à la commune sans dotation financière ni technicien hydraulique. **Résultat** : service interrompu, tensions communautaires, et retour implicite de l'État pour pallier l'échec. Ce cas illustre le non-respect du principe de concomitance.

Encadré comparatif : Maroc vs Cameroun (expériences inspirantes)

Pays	Dispositif mis en œuvre	Résultat ou leçon tirée
Maroc	Contrats-programmes État-Régions et agences régionales	Cohérence entre planification et financement
Cameroun	Guides sectoriels et commissions régionales sectorielles	Clarification des rôles et meilleur dialogue État-communes

4.4. Défis actuels

Malgré les avancées normatives du processus de décentralisation au Tchad, le transfert des compétences demeure inachevé, inégal et souvent bloqué par une série de facteurs structurels et conjoncturels. Ces obstacles, identifiés à travers plusieurs études (CILAD, 2022 ; ALGA-CGLUA, 2021), nuisent à l'efficacité des services publics locaux et à la confiance des citoyens.

Retards dans le transfert effectif

Bien que les textes prévoient le transfert de certaines compétences (éducation préscolaire, petite hydraulique, entretien routier secondaire), leur application sur le terrain reste partielle ou différée. Ce décalage entre normes et pratiques affaiblit la crédibilité du processus.

Insuffisance des ressources transférées

Dans bien des cas, les compétences sont transférées sans les moyens correspondants. Cela crée une **charge financière non compensée** pour les collectivités, accentuant leur dépendance à l'État central.

Confusion entre déconcentration et décentralisation

Les services déconcentrés continuent d'intervenir dans les domaines censés être décentralisés, engendrant une confusion de rôles, un double commandement, voire une concurrence institutionnelle malsaine.

Manque de personnel local qualifié

Le déficit de ressources humaines qualifiées à l'échelon local constitue un frein majeur à l'opérationnalisation du transfert. Les collectivités peinent à recruter ou à fidéliser des cadres compétents, faute de statut attractif et de plan de carrière.

Plusieurs pays africains ont expérimenté différentes modalités de transfert. Le Sénégal a institué des commissions nationales de transfert par secteur. Le Ghana a mis en place un fonds commun pour financer les fonctions transférées. Le Cameroun a créé des guides sectoriels par compétence. Ces expériences peuvent inspirer le Tchad dans la consolidation de son processus

Ces constats appellent des réformes systémiques et ciblées, pour corriger les écarts et garantir l'effectivité du processus.

Ces défis appellent des réformes de fond, structurées et cohérentes. C'est dans cette optique que s'inscrivent les recommandations ci-après.

4.5. Recommandations pour renforcer le transfert des compétences

Pour rendre le transfert effectif et durable, les mesures suivantes sont essentielles :

- ✓ Mettre en place un décret-cadre national définissant les modalités, le calendrier, les compétences concernées et les obligations des différentes parties prenantes.
- ✓ Élaborer des fiches techniques de clarification des compétences partagées, pour éviter les chevauchements et favoriser la coopération interinstitutionnelle.
- ✓ Revaloriser les dotations en faveur des collectivités et créer un fonds de péréquation nationale, garantissant une redistribution équitable entre territoires.
- ✓ Créer une fonction publique territoriale, dotée de statuts clairs, de concours adaptés et de programmes de formation initiale et continue.

La mise en place d'un fonds de péréquation, alimenté par l'État et les collectivités les plus riches, permettrait d'assurer un minimum de services dans toutes les communes, y compris les plus enclavées ou fragiles. Cette solidarité interterritoriale est la clef d'une décentralisation équitable.

Conditions minimales pour un transfert réussi :

- ✓ Clarté juridique des compétences ;
- ✓ Ressources garanties et transférées ;
- ✓ Capacité d'absorption locale ;
- ✓ Coordination avec les services déconcentrés ;
- ✓ Suivi-évaluation participatif

Boex (2011) : « *Le transfert de compétences est un outil puissant de développement local, à condition d'être accompagné d'une réforme fiscale locale.* »

Conclusion

Le transfert des compétences n'est pas une simple opération technico-administrative : c'est un acte politique majeur, porteur d'une nouvelle vision de la gouvernance. Pour que la décentralisation tienne ses promesses de proximité, de réactivité et de justice territoriale, le transfert doit être clairement défini, convenablement financé, institutionnellement accompagné et régulièrement évalué. Il s'agit là d'un pilier fondamental pour faire émerger des collectivités autonomes, responsables et légitimes, au service d'un développement durable ancré dans les réalités locales. **Smoke (2003) :** « *La décentralisation n'est pas toujours efficace ; elle dépend fortement du cadre institutionnel, du leadership local et du soutien de l'Etat central* ».

Chapitre 5 : Gestion, suivi et évaluation des compétences transférées

Introduction

Le processus de décentralisation repose sur le transfert effectif de compétences de l'État central vers les collectivités autonomes, en particulier les communes. Toutefois, ce transfert n'a de sens que s'il s'accompagne de mécanismes rigoureux de gestion, de suivi et d'évaluation desdites compétences. En effet, la qualité de la gouvernance locale dépend étroitement de la capacité des communes à maîtriser les outils de pilotage et de redevabilité, et à rendre compte des résultats auprès des populations et des partenaires.

Malheureusement, de nombreuses communes font face à des déficits structurels et fonctionnels majeurs en matière de suivi-évaluation, compromettant ainsi la performance des services publics locaux.

5.1. Diagnostic des dysfonctionnements en matière de suivi-évaluation

5.1.1. Manque de services dédiés au suivi-évaluation dans les communes

La majorité des communes, en particulier dans les pays en développement à décentralisation récente ou incomplète, ne disposent pas de services techniques spécifiquement dédiés au suivi-évaluation (S&E) de l'action publique locale. Ce déficit n'est pas seulement d'ordre structurel, mais traduit aussi une faiblesse institutionnelle systémique, liée à plusieurs facteurs interconnectés. A juste titre que la Banque mondiale (2004) souligne que l'absence de dispositifs locaux de suivi limite considérablement l'efficacité des transferts de compétences.

a) Une faible culture de la planification axée sur les résultats (PAR)

L'absence de services de S&E dans les communes découle d'une faible appropriation des principes de la gestion axée sur les résultats (GAR). En lieu et place d'une planification orientée vers des objectifs mesurables, on observe souvent une logique de moyens et de procédures, sans ancrage clair sur les résultats attendus pour les populations.

Les autorités communales se contentent fréquemment d'exécuter les projets sans systématiser leur suivi, ni en mesurer les effets. Cette situation compromet la capacité des communes à rendre compte de manière crédible, tant à leurs citoyens qu'aux bailleurs ou tutelles administratives. Selon l'OCDE (2020), la gestion axée sur les résultats est un pilier de la gouvernance territoriale efficace dans les pays décentralisés.

b) Une absence de responsabilités clairement définies en matière de performance

Dans les rares cas où certaines fonctions de suivi sont intégrées aux tâches administratives, elles sont souvent éclatées, informelles ou sans mandat explicite. Aucun agent ou service n'est juridiquement ou techniquement responsabilisé pour assurer la cohérence du suivi de la mise en œuvre des compétences transférées (éducation, santé, infrastructures, etc.).

Ce flou organisationnel se traduit par une dilution de la redevabilité, une confusion dans la chaîne décisionnelle et une inefficacité dans l'exploitation des données disponibles.

c) Une dépendance excessive vis-à-vis des inspections centrales ou provinciales

En l'absence d'une expertise locale internalisée, les communes tendent à déléguer ou à attendre passivement le suivi-évaluation de la part des services déconcentrés de l'État (inspections départementales, provinciales, etc.). Or, ces structures, souvent surchargées, ne sont pas en mesure de produire des évaluations régulières et adaptées aux spécificités locales. Cela engendre un retard ou une rupture dans le cycle de redevabilité locale et maintient les collectivités dans une posture de dépendance verticale contraire à l'esprit de la décentralisation.

5.1.2. Absence d'outils normés, harmonisés et partagés au niveau local

Même lorsque des initiatives ou des bonnes volontés émergent dans certaines communes (grâce à des projets pilotes, ONG ou élus dynamiques), elles restent limitées par l'absence d'un cadre méthodologique formellement établi et partagé au niveau national.

a) Un vide dans l'architecture normative du suivi-évaluation local

Il n'existe pas de cadre de référence national ou régional imposant des normes de suivi-évaluation aux communes. Chaque entité locale fonctionne de manière autonome, sans orientation stratégique, ni obligation de rendre compte selon des indicateurs harmonisés.

Ce manque de standardisation fragilise la comparabilité des résultats entre communes, empêche les mutualisations d'expérience et limite l'apprentissage collectif.

b) Une carence en indicateurs de performance objectivement vérifiables

Les plans locaux (PDC, PAI, budgets-programmes) comportent rarement des indicateurs SMART (spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et temporels). Même lorsque des indicateurs existent, ils ne sont pas toujours bien formulés, ni adaptés aux capacités de collecte de données disponibles.

En conséquence, les élus locaux et les partenaires ne disposent pas d'instruments fiables pour apprécier l'impact réel des politiques locales et corriger leurs stratégies.

c) Une faiblesse des outils de collecte, d'analyse et de capitalisation

Les communes manquent d'outils fonctionnels et opérationnels pour assurer une collecte systématique de données : grilles de suivi, matrices d'indicateurs, logiciels de traitement de données, plateformes numériques, etc.

Par ailleurs, le personnel communal n'est généralement pas formé à l'usage des outils modernes de gestion de la performance. Les données existantes, lorsqu'elles sont recueillies, restent sous-utilisées, non valorisées ou tout simplement archivées sans exploitation stratégique.

Conséquences de ces lacunes

Ce double déficit institutionnel (absence de service) et technique (absence d'outils) engendre plusieurs effets négatifs :

- ✓ Une invisibilité des résultats des compétences transférées, ce qui alimente le scepticisme des populations et fragilise la légitimité des élus ;
- ✓ Une impossibilité de corriger les actions publiques faute d'une évaluation régulière ;
- ✓ Une déresponsabilisation des acteurs dans la mise en œuvre des politiques sectorielles locales ;
- ✓ Une **perte d'opportunités de financement** auprès des bailleurs qui exigent des preuves tangibles de performance.

5.2. Enjeux stratégiques de la mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation local

L'instauration d'un système de suivi-évaluation (S&E) à l'échelle locale constitue un impératif stratégique pour asseoir une gouvernance territoriale performante, responsable et orientée vers les résultats. Dans un contexte où les collectivités territoriales deviennent des acteurs majeurs du développement, un tel dispositif ne relève plus d'un simple luxe technique, mais d'un levier fondamental de pilotage, de redevabilité et de transformation locale.

L'absence de suivi-évaluation coûte cher : duplication des efforts, projets inachevés, perte de financements, frustration des citoyens.

5.2.1. Renforcer la gouvernance axée sur les résultats (GAR)

Dans une logique de modernisation de la gestion publique locale, le S&E s'impose comme l'un des instruments les plus puissants pour institutionnaliser une gouvernance fondée sur la performance.

a) Piloter l'action communale de manière stratégique

Un système local de S&E permet de dépasser une gestion approximative des affaires communales, souvent guidée par l'urgence ou la routine, pour adopter une planification structurée et orientée vers des objectifs clairs. Grâce à des repères objectifs, les exécutifs locaux peuvent suivre l'évolution de leurs programmes, prioriser leurs ressources et ajuster leurs actions en fonction de résultats mesurés. Comme le rappelait Peter Drucker, « *on ne peut améliorer que ce qu'on mesure* », soulignant ainsi l'importance vitale de l'évaluation dans tout processus de progrès. »

b) Réduire les écarts entre prévisions et réalisations

Le suivi-évaluation contribue à détecter les goulots d'étranglement, les retards, les dérives financières ou les insuffisances opérationnelles. Cela permet de réorienter les stratégies à temps, de corriger les faiblesses et d'améliorer continuellement la mise en œuvre des politiques publiques.

c) Prendre des décisions fondées sur l'évidence

Dans un environnement local marqué par des ressources limitées et des attentes croissantes, il devient impératif de fonder les choix politiques sur des données probantes. Le S&E fournit aux décideurs des informations fiables, désagrégées, pertinentes et contextualisées, nécessaires à une gestion éclairée, transparente et responsable.

d) Promouvoir l'apprentissage institutionnel

La systématisation du S&E favorise l'institutionnalisation de l'évaluation comme culture organisationnelle, permettant aux collectivités d'apprendre de leurs expériences, de capitaliser les innovations réussies et d'éviter la reproduction d'erreurs passées.

Investir dans un système local de S&E permet de mieux cibler les dépenses publiques, d'augmenter l'efficacité des projets et d'attirer de nouveaux financements.

5.2.2. Instaurer une culture de redevabilité et de transparence

Au-delà de sa dimension technique, le S&E joue un rôle fondamental dans la légitimation démocratique de l'action publique locale, en consolidant le lien entre gouvernants et gouvernés.

a) Renforcer la légitimité de l'action publique locale

Un dispositif de S&E permet aux communes de démontrer de manière concrète les effets de leur action, à travers des résultats visibles et mesurables. Cela accroît la légitimité des élus et des gestionnaires, car leur mandat est soutenu par des preuves d'efficacité et d'utilité publique.

b) Créer un climat de confiance avec les partenaires

Les bailleurs de fonds, ONG et partenaires techniques sont aujourd'hui très attentifs à la capacité des communes à produire des indicateurs de performance, des rapports d'activités vérifiables et des plans de redressement ou de consolidation. Le S&E constitue donc une carte maîtresse pour mobiliser les appuis techniques et financiers.

c) Valoriser et diffuser les bonnes pratiques

Un dispositif bien structuré permet d'identifier les expériences réussies, de les documenter et de les reproduire dans d'autres contextes. Cela facilite l'émergence d'un référentiel national ou régional de bonnes pratiques, tout en stimulant une dynamique d'émulation entre les collectivités.

d) Impliquer les citoyens et les usagers

Le S&E favorise également la participation citoyenne dans l'évaluation des services publics locaux, via des outils comme les enquêtes de satisfaction, les audits communautaires, les baromètres de performance ou les rapports citoyens. Cette dynamique instaure une gouvernance inclusive et participative, indispensable à la consolidation de la décentralisation.

Encadré : Bonne pratique inspirante

Exemple : "La commune de Rufisque-Est au Sénégal a mis en place un observatoire communal de la performance avec des indicateurs annuels partagés avec les citoyens et les bailleurs."

De telles initiatives pourraient être répliquées dans le contexte tchadien grâce à un appui méthodologique national et une mutualisation des outils entre communes pilotes.

5.3. Recommandations pour un renforcement du suivi-évaluation communal

5.3.1. Création de services communaux de suivi-évaluation

Il est impératif de mettre en place des unités fonctionnelles au sein des communes, avec les caractéristiques suivantes :

- ✓ Une équipe minimale dédiée, composée de cadres formés ;
- ✓ Un rattachement direct à la direction technique ou au secrétariat général de la commune ;
- ✓ Un appui méthodologique par l'administration déconcentrée ou les projets de développement.

Une circulaire ministérielle pourrait encadrer la création de cellules S&E dans toutes les communes, avec des formations obligatoires et un référentiel national. Cela permettra d'introduire un tableau de bord standardisé pourrait être déployé, avec l'appui du Ministère concerné.

5.3.2. Élaboration d'un cadre local d'évaluation de la performance

La commune devrait se doter :

- ✓ D'un référentiel d'indicateurs de performance par secteur transféré (éducation, santé, hydraulique, voirie, etc.) ;
- ✓ D'un plan de suivi-évaluation intégré dans le Plan de Développement Communal (PDC) ou le Plan Annuel d'Investissement ;
- ✓ D'un rapport annuel de performance communale partagé avec les citoyens, les partenaires et les services déconcentrés.

À titre illustratif, voici quelques exemples d'indicateurs opérationnels que les communes pourraient utiliser dans leur dispositif de S&E local :

Secteur Transféré	Indicateur de performance	Source de vérification
Éducation	% d'écoles dotées de latrines fonctionnelles	Rapport des inspections pédagogiques
Santé	Taux de fréquentation des centres de santé communaux	Registres de consultation
Voirie	Km de routes communales entretenues par an	Rapport technique municipal
Eau potable	% de forages fonctionnels dans la commune	Fiche technique (Service Public de l'Eau)

Conclusion

Une décentralisation sans suivi-évaluation, c'est gouverner à l'aveugle. Donnons aux communes les moyens de voir, comprendre et agir.

Le renforcement de la gestion des compétences transférées passe inéluctablement par l'ancrage d'un dispositif opérationnel de suivi et d'évaluation au niveau communal. Ce chantier, encore balbutiant dans plusieurs collectivités, constitue pourtant une pierre angulaire d'une gouvernance locale responsable, transparente et efficace. Il est temps de faire du suivi-évaluation non pas un luxe, mais un levier de transformation au service du développement local durable. Selon A. Fall, UCLG Africa « *Le citoyen doit pouvoir juger l'efficacité de ses élus à partir de preuves* ».

Ainsi, la mise en place d'un dispositif local de suivi-évaluation ne constitue pas seulement une exigence administrative, mais représente un choix stratégique de gouvernance. Elle permet de conjuguer efficacité, transparence et responsabilité dans l'exercice des compétences transférées, et d'ancrer durablement une culture de résultats et de redevabilité dans les pratiques locales.

Le suivi-évaluation doit devenir un réflexe institutionnel et un critère de gouvernance crédible pour toute commune engagée dans le développement local. Pour OCDE, 2015 « *L'absence d'évaluation tue la politique publique* »

Chapitre 6 : Mécanismes de financement des collectivités autonomes

Introduction

La question du financement des collectivités autonomes (CA) constitue un enjeu central dans la mise en œuvre effective de la décentralisation au Tchad. L'autonomie locale, garantie par la Constitution et les lois sur la décentralisation, se trouve vidée de son sens si elle n'est pas accompagnée de ressources financières suffisantes, prévisibles, équitables et adaptées aux compétences transférées. À ce jour, le cadre financier local reste faiblement structurant et soumis à de nombreuses contraintes : faiblesse des ressources propres, dépendance aux transferts de l'État, absence d'une péréquation fonctionnelle, manque de capacités de gestion et difficultés d'accès aux financements extérieurs.

Le Tchad s'inscrit dans une dynamique de décentralisation après la Conférence Nationale Souveraine 1993, mais celle-ci reste structurellement inachevée. Ce décalage entre transferts de compétences et transferts de moyens produit une gouvernance locale affaiblie, inégale et peu efficiente.

Cette contribution vise à analyser de façon approfondie les mécanismes de financement des CA au Tchad, à mettre en lumière les faiblesses du système actuel, et à proposer des pistes concrètes pour l'édification d'un système de financement robuste, résilient et porteur de développement.

6.1. Les sources de financement des collectivités autonomes

Les ressources des Collectivités autonomes ont un fondement constitutionnel notamment l'article 265 et les articles 142 à 155 de la Loi Organique N°014/CNT/2024 portant statuts des Collectivités autonomes.

a. Ressources propres :

Les ressources propres incluent la fiscalité locale, les redevances de services et les recettes patrimoniales. En théorie, ces ressources devraient constituer le socle de l'autonomie financière locale. Pourtant, au Tchad, elles restent marginales pour plusieurs raisons :

- ✓ Faible mobilisation fiscale locale : cadastre obsolète, difficultés d'identification des contribuables, manque de culture fiscale, fraudes et corruption ;
- ✓ Services peu valorisés : déficits de structuration et de rentabilité (marchés, parkings, transports, etc.) ;
- ✓ Patrimoine public local sous-exploité, voire ignoré dans les gestions budgétaires.

b. Dotations et transferts de l'État :

L'Etat transfère de manière irrégulière et non transparente les subventions tout comme des dotations de fonctionnement ou d'investissement sont prévues mais quasi inexistant dans la pratique. L'absence de cadre légal clair, de règles de répartition et de calendrier budgétaire fiable fragilise la planification locale.

c. Financements extérieurs :

Les PTF jouent un rôle complémentaire (ex. projets d'appui aux collectivités), mais l'accès à ces financements est souvent conditionné à des capacités institutionnelles que beaucoup de CA n'ont pas.

Après avoir dressé l'état des lieux des sources de financement, il convient maintenant d'examiner les mécanismes de solidarité territoriale, condition d'une équité intercommunale.

6.2. Mécanismes de péréquation et solidarité territoriale

Selon Smoke (2001), « la péréquation constitue un outil essentiel de justice spatiale pour toute architecture de décentralisation viable. ».

La péréquation vise à corriger les inégalités de capacités fiscales et de charges entre territoires. Sans péréquation, la décentralisation produit des inégalités accrues entre communes riches et pauvres.

a. Défaut de mécanisme opérationnel :

Le Tchad ne dispose pas encore d'un véritable fonds de péréquation, géré selon des critères transparents, prédictibles et stabilisés dans la loi.

b. Pistes d'amélioration :

- ✓ Mise en place d'un Fonds national de péréquation interterritoriale, alimenté par le budget national, certaines taxes nationales, les amendes fiscales et les contributions de PTF ;
- ✓ Utilisation de formules de calculs justes, prenant en compte les besoins de base, la densité, les charges historiques, les performances locales ;
- ✓ Instauration d'une péréquation horizontale entre communes ou provinces via des mécanismes de coopération ou mutualisation.

Encadré : Le modèle marocain de péréquation territoriale

Le Maroc a mis en place un Fonds de solidarité intercommunal, alimenté par l'État et les grandes communes, redistribué selon des critères de vulnérabilité, de besoins en infrastructures, et de performance de gestion. Ce système, bien qu'imparfait, a permis de financer des communes rurales jusqu'alors exclues de l'investissement.

6.3. Dispositif juridique et institutionnel : conditions de réussite de la réforme

La réussite d'une réforme ambitieuse et durable du financement des collectivités autonomes (CA) repose sur l'existence d'un dispositif juridique robuste, d'institutions efficaces et crédibles, et d'un écosystème financier coordonné. Le renforcement du cadre légal, le contrôle parlementaire, la mise en place d'un mécanisme d'appui institutionnel, ainsi qu'un système d'intermédiation financière performant sont des leviers essentiels pour garantir l'efficacité et la transparence de la gestion locale. Boex (2011) insiste sur la nécessité d'un cadre légal clair,

d'un système prévisible de transferts intergouvernementaux et d'un dispositif robuste d'évaluation de la performance locale.

6.3.1. Un cadre juridique structurant à renforcer : vers un Code des finances locales

Le fondement de toute réforme en matière de financement local réside dans un cadre juridique précis, stable et évolutif. Il est indispensable de concevoir et adopter un Code des finances locales qui codifie les règles du jeu budgétaire et fiscal au niveau local. Ce code constituerait une référence unique et complète pour l'ensemble des acteurs du système.

Ce cadre juridique devrait inclure notamment :

- ✓ La clarification des compétences fiscales des collectivités autonomes, afin de mettre fin à la confusion actuelle sur les champs d'imposition, la répartition des recettes fiscales et la lutte contre le chevauchement des prérogatives entre l'État et les collectivités ;
- ✓ La réglementation des transferts et dotations : types de dotations (de fonctionnement, d'investissement, de péréquation), modalités de calcul, critères de répartition, mécanismes de transparence et d'équité ;
- ✓ L'instauration d'un régime rigoureux de reddition des comptes, incluant l'obligation pour les CA de produire des bilans annuels certifiés, d'être auditées régulièrement et de publier des rapports budgétaires accessibles au public.

Un tel code renforcerait la prévisibilité et la sécurité juridique du financement local et offrirait aux acteurs un cadre institutionnel propice à l'investissement, à la redevabilité et à l'efficacité.

6.3.2. Un rôle renforcé du Parlement et des institutions de contrôle

La réforme ne peut aboutir sans un suivi parlementaire actif et un contrôle juridico-financier indépendant. Le Parlement doit jouer un rôle central dans :

- ✓ L'approbation des budgets de péréquation et des lois de finances incluant les transferts aux collectivités ;
- ✓ Le suivi de l'utilisation des ressources transférées, à travers des commissions dédiées à la décentralisation et aux finances locales ;
- ✓ L'évaluation de l'impact de la réforme sur les équilibres territoriaux et sociaux.

Quant aux Cours des comptes, elles doivent garantir la transparence, la régularité et l'efficacité de la gestion des ressources locales, à travers :

- ✓ Des audits périodiques des budgets des CA ;
- ✓ La publication de rapports publics d'évaluation de la performance budgétaire ;
- ✓ L'élaboration d'indicateurs de performance financière et de bonne gouvernance, à suivre dans le temps.

La légitimité du système de financement local repose ainsi sur la redevabilité verticale (vis-à-vis de l'État) et la redevabilité horizontale (vis-à-vis des citoyens et partenaires).

6.3.3. Création d'une Agence dénommée ANFCA

Dans une optique de rationalisation et de professionnalisation du financement local, il est stratégique de mettre en place une Agence nationale de financement des collectivités autonomes, dotée d'une autonomie administrative et d'un mandat clair. Cette structure jouerait un rôle de régulation, d'accompagnement technique, et d'intermédiation financière entre l'État, les collectivités, les banques et les bailleurs de fonds.

Ses fonctions seraient notamment de :

- ✓ Encadrer l'accès des CA aux différents fonds et instruments de financement ;
- ✓ Assurer une répartition équitable et objective des ressources en s'appuyant sur des critères transparents de performance, de besoins et de vulnérabilité ;
- ✓ Harmoniser les outils et normes de gestion budgétaire locale ;
- ✓ Appuyer les collectivités dans le renforcement de leurs capacités de planification, de passation des marchés et de gestion comptable ;
- ✓ Servir de guichet unique de coordination entre les différents flux financiers publics et externes.

L'ANFCA constituerait un pilier structurant d'un système financier local moderne, professionnel, crédible et adapté à la décentralisation.

Missions stratégiques de l'organisme de financement des collectivités

L'organisme en charge du financement local, qu'il s'agisse d'une agence, d'un fonds ou d'une direction spécialisée, doit incarner une logique de service public au bénéfice des collectivités. Il ne s'agit pas seulement de transférer des ressources, mais d'assurer un accompagnement structuré et une garantie de qualité dans l'allocation et l'usage des financements.

Ses missions clés incluront :

- ✓ La gestion rigoureuse des dotations de l'État, du fonds de péréquation et des financements externes ;
- ✓ Le soutien à la planification budgétaire pluriannuelle des communes, en alignant les ressources disponibles avec les plans de développement locaux ;
- ✓ La production d'un cadre harmonisé d'évaluation des besoins et des résultats, facilitant la hiérarchisation des priorités et la prise de décisions fondées sur l'évidence ;
- ✓ L'ouverture des collectivités au financement innovant, y compris le crédit bancaire, les garanties publiques, les marchés de capitaux, et les partenariats avec les PTF ;
- ✓ Le suivi du respect par l'État de ses engagements financiers envers les collectivités, garantissant la fiabilité des flux et la confiance dans le système.

6.3.4. Sources d'abondement du mécanisme de financement

La durabilité du financement local passe par une diversification maîtrisée des sources, afin de réduire la dépendance aux dotations budgétaires et d'élargir la base des ressources disponibles. Ce panier multi source devrait combiner :

- ✓ Une contribution stable de l'État, fixée à un pourcentage planché (ex. 10 à 18 % du budget national), avec des engagements constitutionnels ou législatifs ;

- ✓ L'affectation directe de certaines recettes nationales aux collectivités : part de la TVA, des droits de douanes, ou de la fiscalité sur les produits pétroliers et miniers ;
- ✓ Le reversement systématique des amendes, pénalités fiscales ou contentieux perçus sur le territoire communal ;
- ✓ La mobilisation des partenaires techniques et financiers, par des fonds dédiés à l'investissement local, au renforcement des capacités ou à la gouvernance territoriale ;
- ✓ L'exploitation fiscale des ressources naturelles locales, à travers les redevances forestières, minières, pastorales, touristiques ou foncières.

Un tel dispositif favoriserait une plus grande autonomie financière des collectivités, condition essentielle à leur responsabilisation et à leur développement endogène.

6.4. Financement innovant et PPP : diversifier les leviers d'investissement local

Face aux besoins croissants en infrastructures et services publics de qualité, dans un contexte de contraintes budgétaires persistantes, les communes doivent élargir leur horizon en matière de financement. Cela implique de sortir du modèle classique basé uniquement sur les dotations de l'État ou les ressources fiscales locales. Le recours aux mécanismes de financement innovants et aux PPP territoriaux représente désormais une option stratégique incontournable pour soutenir un développement local inclusif, résilient et durable.

Le rapport de la Banque mondiale (2020) souligne que les collectivités locales africaines restent sous-équipées pour mener des projets PPP faute d'ingénierie contractuelle

6.4.1. Financement innovant : catalyser de nouvelles ressources

Le financement innovant englobe l'ensemble des mécanismes non conventionnels permettant aux collectivités d'accéder à des capitaux alternatifs, souvent en partenariat avec d'autres acteurs (secteur privé, institutions internationales, marchés financiers). Il s'agit d'un levier essentiel pour mobiliser des ressources additionnelles, optimiser l'efficacité des investissements et renforcer la souveraineté financière des CA.

Création de fonds d'investissement locaux avec le secteur privé

Les fonds d'investissement territoriaux mixtes, intégrant des capitaux publics et privés, permettent de cofinancer des projets locaux d'intérêt économique ou social (zones économiques, réseaux d'eau, infrastructures marchandes). Ces dispositifs peuvent être alimentés par :

- ✓ des dotations publiques de démarrage ;
- ✓ des apports en capital des entreprises locales ;
- ✓ des ressources issues de la fiscalité locale affectée.

Ils facilitent l'accès à des financements souples et rapides tout en favorisant l'ancrage territorial des investissements.

Recours aux emprunts obligataires

Les emprunts obligataires territoriaux, encore peu exploités en Afrique francophone, constituent un outil puissant de mobilisation de capitaux sur les marchés financiers. Les

collectivités éligibles (dotées de comptes certifiés, d'un budget équilibré et d'une gouvernance transparente) peuvent émettre des titres de dette pour financer des projets structurants à long terme (voirie, énergie, équipements sociaux).

L'introduction progressive de ces instruments, avec le soutien des banques publiques ou régionales, renforcerait la crédibilité financière des collectivités et leur capacité d'investissement.

Financement climatique et environnemental

Les collectivités autonomes, en première ligne face aux effets du changement climatique, peuvent accéder à des financements verts en intégrant la dimension environnementale dans leurs politiques d'investissement à l'exemple de Fonds Vert pour le Climat.

L'éligibilité à ces financements exige une gouvernance rigoureuse, des plans climat territoriaux crédibles et une capacité à produire des projets bancables.

6.4.2. Les PPP territoriaux : co-construire les équipements publics

Les PPP territoriaux apparaissent comme une solution pragmatique face à la rareté des ressources publiques. Ils permettent aux collectivités de s'appuyer sur l'expertise et les capacités de financement du secteur privé. Cependant, leur mise en œuvre doit être rigoureusement encadrée. La création de cellules techniques locales, adossées aux ministères sectoriels, est essentielle pour sécuriser juridiquement les contrats, anticiper les risques, et garantir une juste répartition des obligations et bénéfices.

Les communes peuvent conclure des PPP pour :

- ✓ la construction de marchés modernes, de systèmes d'éclairage public solaire, de routes secondaires, de mini-réseaux d'eau ou d'assainissement ;
- ✓ la gestion déléguée de services publics (déchets, parkings, transport urbain) sur la base de critères de performance.

Ces projets doivent être précédés d'études de faisabilité approfondies, intégrant des analyses de risques, de viabilité économique et d'impacts sociaux.

Mécanismes incitatifs pour les entreprises locales

Pour garantir un enracinement local, les collectivités peuvent :

- ✓ accorder des avantages fiscaux ou fonciers ciblés (zones économiques locales, baux emphytéotiques, exonérations temporaires),
- ✓ favoriser l'accès des PME locales aux marchés publics par des clauses préférentielles ou des partenariats en co-traitance,
- ✓ promouvoir des forums d'investissement territoriaux pour présenter les opportunités disponibles.

Partage des risques adapté à la réalité des collectivités

Le succès des PPP dépend du **réalisme des conditions contractuelles**, qui doivent refléter la capacité réelle des collectivités à honorer leurs engagements financiers, administratifs et techniques. Il convient d'éviter les contrats déséquilibrés ou les risques cachés (par exemple, engagements hors budget, taux d'endettement non maîtrisés).

La création de cellules PPP locales, avec appui technique des ministères concernés, permettrait d'encadrer ces montages complexes.

6.5. Mécanismes de mobilisation des ressources

La diversification des financements ne peut produire ses effets que si elle s'appuie sur une mobilisation efficace des ressources propres, fondée sur la confiance des citoyens, la transparence budgétaire et la modernisation des systèmes de gestion locale.

Modernisation du cadastre fiscal et des bases de données :

- ✓ Numérisation des registres fonciers, des permis et licences, pour élargir l'assiette fiscale et faciliter la lutte contre l'évasion ;
- ✓ Intégration de SIG (systèmes d'information géographique) pour cartographier les potentiels économiques communaux ;
- ✓ Développement de plates-formes digitales de paiement local.

Mise en place de guichets fiscaux uniques et efficaces :

- ✓ Regrouper les régies municipales et simplifier les procédures ;
- ✓ Créer un point d'accès unique pour les contribuables (renseignements, paiement, réclamation) ;
- ✓ Réduire les délais et les coûts de transaction.

Campagnes d'éducation et de sensibilisation fiscale :

- ✓ Développement de programmes de civic tech et de communication de proximité ;
- ✓ Inclusion des écoles, des associations et des leaders locaux pour renforcer la culture de la citoyenneté fiscale.

Formation et professionnalisation des agents communaux :

- ✓ Formations continues pour les receveurs municipaux, agents fiscaux, cadres budgétaires ;
- ✓ Certification progressive des compétences et éthique de gestion.

Participation citoyenne et transparence :

- ✓ Création de comités de suivi budgétaire participatif, impliquant des représentants de la société civile ;
- ✓ Publication régulière (trimestrielle) des recettes, dépenses et projets financés, en format accessible et visuel (affiches, radios, réseaux sociaux, portails en ligne).

6.6. Conclusion et recommandations

Le renforcement du dispositif juridique et institutionnel du financement local est la pierre angulaire d'une décentralisation efficace, équitable et durable. Il ne s'agit pas seulement d'allouer des ressources, mais de créer un environnement institutionnel et normatif propice à la performance, à la transparence et à l'innovation financière locale. En conjuguant cadre juridique modernisé, contrôle renforcé, appui institutionnel structuré et financement diversifié, les collectivités seront mieux outillées pour jouer pleinement leur rôle dans le développement territorial.

A cet effet, le financement innovant et les PPP représentent des voies d'avenir pour une autonomie financière réelle et proactive des collectivités autonomes. Mais ils nécessitent une gouvernance locale renforcée, une ingénierie contractuelle solide et une confiance réciproque entre les parties. En intégrant ces leviers dans une stratégie globale de modernisation de la gestion locale, les communes peuvent devenir de véritables pôles de développement durable, attractifs et performants.

En repensant radicalement les mécanismes de financement local, le Tchad a l'opportunité de bâtir une gouvernance territoriale plus juste, plus moderne et profondément démocratique. Le moment est venu de passer des intentions à l'action.

La viabilité financière des collectivités autonomes est un prérequis non négociable pour faire de la décentralisation un levier de développement inclusif. Cela exige une volonté politique réelle, une ingénierie technique forte et une responsabilité partagée entre l'Etat, les CA et les citoyens. Le séminaire devrait recommander de toute urgence :

1. L'adoption d'un code des finances locales ;
2. La création d'une Agence nationale de financement local ;
3. L'établissement d'un fonds national de péréquation ;
4. La professionnalisation des régies locales ;
5. Le recours accéléré aux mécanismes innovants et au PPP territorial.

Ce sont autant de pas vers une décentralisation réelle, responsable et créatrice de valeurs pour les territoires tchadiens.

Chapitre 7 : Gouvernance métropolitaine différenciée à N'Djaména : Enjeux et réformes

Introduction

N'Djaména, une collectivité hybride à la croisée des chemins

Capitale politique, économique et administrative, N'Djaména assume un double statut : *commune de la ville et province à statut particulier*. « Toutes les villes ne sont pas des communes ordinaires. Les capitales, en particulier, doivent être pensées comme des espaces politiques hybrides, à la fois lieux de pouvoir, de planification et de représentation nationale » **Pierre George (géographe), in "Géographie urbaine"**.

- ✓ Lisibilité institutionnelle : chevauchement d'organes et de compétences entre la mairie centrale, les dix communes d'arrondissement et le niveau provincial. « *Un système de gouvernance territoriale ne fonctionne efficacement que si la distribution des compétences est claire, exclusive, et assortie des moyens nécessaires à leur exercice* » **Jean-François Giacometti, "La gouvernance locale dans les pays en transition" (2004)**
- ✓ Autonomie effective : forte tutelle administrative et transferts financiers inachevés.
- ✓ Capacité d'action : ressources humaines, matérielles et budgétaires nettement inférieures aux responsabilités exercées.

Cette singularité, entérinée par la Loi n° 022/CNT/2024 (statut particulier) et la Loi organique n° 015/CNT/2024 (carte des collectivités), place la ville au cœur de la décentralisation tchadienne tout en soulevant trois défis majeurs :

Les préoccupations exprimées par la Ville de N'Djaména mettent en lumière une série de dysfonctionnements, de lacunes juridiques et institutionnelles, mais aussi des opportunités pour repenser la gouvernance urbaine dans un cadre cohérent, inclusif et opérationnel. Ce chapitre propose une analyse systémique des défis et des solutions envisagées autour des points structurants.

7.1. Clarifier et moderniser le cadre juridique & institutionnel

7.1.1. Réviser la loi statutaire pour sécuriser le double statut

La loi n°022/CNT/2024, censée définir le statut particulier de la Ville de N'Djaména, reste en deçà des attentes. Elle ne consacre pas pleinement le caractère hybride (province/commune) de la capitale. L'absence de terminologies claires concernant le Conseil de la Ville, ses membres et ses compétences induit une confusion dans la répartition des responsabilités entre la mairie centrale et les communes d'arrondissement.

Proposition : Une révision du statut particulier doit s'opérer sur la base d'une large concertation avec les élus locaux, pour préciser les niveaux d'exercice des compétences, adapter l'appellation des organes, et reconnaître les fonctions provinciales spécifiques de la capitale.

7.1.2. Réduire la tutelle : vers un contrôle de légalité a posteriori

L'interférence excessive de la tutelle administrative (ouverture/fermeture des sessions, gestion quotidienne) limite l'autonomie effective de la ville. En parallèle, le manque d'un cadre interministériel de co-élaboration des textes rend les réformes juridiques déconnectées des réalités de terrain. « *Le passage d'une tutelle autoritaire à un contrôle de légalité est la pierre angulaire de toute décentralisation effective* » **James Manor, *The Political Economy of Democratic Decentralization* (1999).**

Axe I : Consolider le cadre juridique et institutionnel

Constats clés	Conséquences	Propositions de réforme
Double rôle (commune et province) reconnu par l'article 4 de la Loi 022/CNT/2024 : la commune de la ville exerce en sus les <i>compétences dévolues aux conseils provinciaux</i> .	▪ Zones grises dans la chaîne de décision ; ▪ Risque de conflit de compétences (ex. urbanisme, santé).	▪ Codifier dans une loi modificative : ○ Tableau exhaustif "Compétence Responsable Ressource" ; ○ Mécanisme d'arbitrage Metropolitan Board présidé par le Maire. ▪ Fusion fonctionnelle à moyen terme : un <i>Conseil métropolitain</i> intégrant élus provinciaux et communaux.
Statut particulier encore lacunaire (terminologie, organes, tutelle).	Confusion entre Conseil de la Ville, Conseil communal, Conseil provincial.	▪ Réviser les articles 2, 9 et 10 pour : ○ Définir clairement chaque organe et son champ ; ○ Baser l'ingénierie institutionnelle sur le modèle « Métropole de Dakar » (directions spécialisées).
Tutelle étatique intrusive (ouverture/fermeture de session, visa préalable).	Ralentissement des projets locaux et démotivation des élus.	▪ Transformer la tutelle en contrôle de légalité a posteriori ; ▪ Créer un Comité État Ville de co-production législative, autrement dit, instaurer un mécanisme de codécision entre l'État et les élus locaux dans l'élaboration des textes relatifs à la décentralisation

7.2. Recalibrer les rôles et les synergies locales

7.2.1. Des collectivités stratégiques et proactives

Dans le nouveau modèle de gouvernance locale, les collectivités doivent initier des projets, coordonner le développement local, et piloter les investissements. N'Djaména, en tant que

capitale, devrait jouer un rôle moteur dans l'innovation urbaine, la transition écologique, la cohésion sociale et le rayonnement régional. « *Les villes africaines doivent cesser d'être uniquement des unités administratives pour devenir des acteurs de gouvernance urbaine et d'innovation publique* » **Edgar Pieterse, "City Futures : Confronting the Crisis of Urban Development" (2008)**

Exemple : Les métropoles de Dakar ou d'Abidjan disposent de directions autonomes d'ingénierie urbaine, de mobilité et de partenariats publics-privés. N'Djaména peut suivre ce modèle en activant des services spécialisés.

Collectivité stratégique

Objectif : Faire de N'Djaména un pôle d'innovation urbaine (transition verte, mobilité, numérique).

Action : Créer trois directions métropolitaines autonomes :

- **Ingénierie urbaine** (planification, grands travaux) ;
- **Mobilités et transports** (BRT, voies rapides, vélo) ;
- **PPP et investissements** (guichet unique).

7.2.2. Redynamiser les mécanismes de coordination locale

L'Association Nationale des Communes du Tchad (ANCT) doit être renforcée dans son rôle de coordination, de plaidoyer et d'assistance aux communes, en particulier la ville capitale qui doit bénéficier d'un cadre de concertation métropolitain spécifique.

Mécanismes de coordination territoriale

- Renforcer l'ANCT pour porter la voix des communes.
- Instituer un *Conseil des maires d'arrondissement* doté d'un budget participatif commun.

« *Les réformes réussies de la décentralisation reposent sur une logique de co-construction entre État, collectivités et société civile* » **Jean-Paul Faguet, "Decentralization and Local Governance in Developing Countries" (2005).**

7.3. Repenser le rôle du représentant de l'État : entre accompagnement et régulation

Le Délégué Général du Gouvernement ou représentant de l'État doit se repositionner clairement :

- ✓ comme contrôleur de légalité (pas gestionnaire) ;
- ✓ conseiller technique de l'exécutif local ;
- ✓ facilitateur du transfert des ressources ;
- ✓ diffuseur des textes liés à la décentralisation.

Ce repositionnement implique une formation continue des représentants étatiques sur les enjeux de la gouvernance locale moderne.

Rôle actuel	Rôle cible	Moyens d'y parvenir
▪ Délégué Général du Gouvernement souvent gestionnaire direct	▪ Contrôleur de ▪ Facilitateur ; ▪ Conseiller	▪ Cycle annuel de formation « Gouvernance locale moderne » ; ▪ Charte de services État-Ville (délai, transparence, redevabilité).

7.4. Accélérer le transfert effectif des compétences et des responsabilités

7.4.1. Des compétences à clarifier et valoriser

Les compétences transférées aux communes doivent être détaillées clairement, notamment dans les domaines clés :

- ✓ Gestion des déchets : compétence souvent disputée entre la commune et le ministère de l'Environnement ;
- ✓ Aménagement urbain : nécessitant une coordination multisectorielle.

« Selon Cheema & Rondinelli (2007), la réussite d'un transfert repose sur un "triangle d'or" : clarté juridique, ressources proportionnées, mécanismes d'évaluation ex-ante et ex-post. L'expérience du Maroc (charte de la déconcentration 2019) montre que la publication d'un *tableau officiel des compétences* réduit de 30 % les conflits de guichet. »

Proposition :

- ✓ Faire présider les CA des établissements publics territorialisés (hôpitaux, SNE, STE, etc.) par le Maire de la ville ;
- ✓ Laisser les projets et programmes territoriaux sous la conduite des mairies.

7.5. Mobiliser les ressources correspondantes aux compétences transférées

7.5.1. Financement adéquat et transparent

Le transfert des compétences sans ressources aggrave la dépendance locale.

Mesures clés :

- ✓ Fixer les quotas clairs des recettes transférées ;
- ✓ Permettre l'accès direct des communes à leurs ressources, ou créer un système interconnecté entre la DGI et les trésoreries communales ;
- ✓ Instaurer un suivi permanent par la Cour des Comptes pour la gestion des ressources locales.

7.5.2. Ressources humaines et matérielles : un déficit alarmant

- ✓ Fonction publique locale : inexistence ;
- ✓ Bâtiments, matériels, engins : souvent inexistants.

« La pénurie de compétences est la principale menace à la réussite de la décentralisation : le capital humain est un levier de transformation territoriale » **World Bank, "World Development Report 2004"**

Propositions :

- ✓ Mettre à disposition des cadres formés et compétents ;
- ✓ Construire des locaux administratifs fonctionnels dans les arrondissements ;
- ✓ Rendre disponible la fonction publique territoriale ;
- ✓ Doter les communes de matériels de base (engins, sapeurs-pompiers, voirie).

7.6. Suivi, évaluation et accompagnement des compétences transférées

La réussite d'un processus de décentralisation ne se mesure pas uniquement à l'adoption de lois ou au transfert symbolique de compétences, mais surtout à la capacité des collectivités à exercer pleinement ces compétences avec efficacité, responsabilité et transparence. Dans ce cadre, le suivi-évaluation devient un levier stratégique pour garantir la redevabilité des institutions locales, ajuster les politiques publiques territoriales et favoriser un apprentissage institutionnel continu.

À N'Djaména, les compétences transférées peinent encore à produire les résultats attendus, en raison de l'absence :

- d'indicateurs de performance clairs ;
- d'un système d'évaluation régulier et participatif ;
- et de mécanismes d'appui technique pérennes pour les communes d'arrondissement.

Ce déficit de pilotage stratégique fragilise la crédibilité de la décentralisation, en particulier dans une capitale où les attentes citoyennes sont élevées.

Proposition :

Objectif : Suivre, évaluer et accompagner la mise en œuvre des compétences transférées à la Ville de N'Djaména, dans une perspective de gouvernance axée sur les résultats.

Fonctions clés :

- ✓ Veille sur la performance locale : Suivi des indicateurs-clés de résultats (KPI) par secteur (éducation, santé, aménagement, environnement, etc.) ;
- ✓ Évaluation participative : Production de rapports périodiques avec contribution des citoyens, OSC, services techniques et élus locaux ;
- ✓ Alerte et ajustement : Recommandations pour améliorer les politiques publiques locales en cas de non-réalisation des objectifs ;
- ✓ Capitalisation et bonnes pratiques : Identification et diffusion des innovations locales réussies dans les communes d'arrondissement ;

- ✓ Mettre en place un observatoire local de la décentralisation, appuyé par l'État, les bailleurs et la société civile.

7.7. Mécanismes de financement innovants pour une ville capitale

Outre les fonds étatiques :

- ✓ Fonds de développement des communautés : à activer avec des critères transparents ;
- ✓ Partenariats public-privé (PPP) : à promouvoir dans les domaines d'infrastructures et services urbains ;
- ✓ Emprunts municipaux encadrés : pour les projets à haute valeur ajoutée.

« *Les obligations municipales de Johannesburg* ("Joburg Green Bond", 2014) ont mobilisé 141 M USD en trois semaines, démontrant la capacité d'un marché africain à absorber des titres locaux bien notés (FMDQ, 2021). »

Exemple : Le programme "Y'ello City" à Lagos, financé via des obligations municipales, peut inspirer N'Djaména.

Conclusion : Pour une réforme ambitieuse, différenciée et concertée

La décentralisation à N'Djaména ne saurait être traitée comme celle d'une commune ordinaire. Son statut hybride, ses responsabilités provinciales, sa démographie, et son rôle stratégique dans l'aménagement du territoire national imposent une réforme à part entière, fondée sur :

1. Clarification juridique d'un statut réellement bicéphale, limpide pour les citoyens comme pour l'administration ;
2. Autonomie fonctionnelle assortie de ressources humaines et financières proportionnées ;
3. Gouvernance participative et métropolitaine intégrant tous les arrondissements dans la décision stratégique ;
4. Rôle renouvelé de l'État, recentré sur la régulation, l'appui-conseil et la garantie de l'équité territoriale.

La Ville de N'Djaména est prête à incarner un modèle pilote de décentralisation urbaine différenciée pour inspirer une nouvelle génération de politiques territoriales au Tchad. « *La différenciation territoriale n'est pas une exception mais une exigence pour garantir l'efficacité et l'équité dans la mise en œuvre des politiques décentralisées* » **Alain Juppé & Michel Rocard, "Rapport sur la réforme territoriale", France, 2009**

En concrétisant ces réformes, N'Djaména deviendra une vitrine d'une décentralisation urbaine différenciée, capable d'inspirer la modernisation des politiques territoriales dans l'ensemble du Tchad.

Conclusion générale

À l'issue de cette réflexion collective, il devient manifeste que le succès du processus de décentralisation au Tchad repose sur trois conditions essentielles : la volonté politique, la cohérence institutionnelle, et la capacité opérationnelle des collectivités autonomes.

Si l'architecture juridique actuelle jette les bases d'une autonomie réelle, elle demeure inopérante sans un transfert effectif des moyens correspondants et sans un environnement institutionnel propice à l'exercice libre des compétences. Tant que les communes seront privées de ressources stables, tant que leurs agents ne seront pas formés, tant que la tutelle administrative s'exercera dans une logique de domination plutôt que d'accompagnement, la décentralisation restera un slogan creux, incapable de transformer durablement les territoires.

Le temps est venu d'un sursaut collectif, d'un engagement sincère pour redonner à la décentralisation sa portée stratégique : une gouvernance de proximité, efficace, équitable et inclusive. Cela exige :

- ✓ Une relecture dynamique du cadre juridique en impliquant les élus locaux ;
- ✓ Un redimensionnement des mécanismes de financement (péréquation, fiscalité locale, transferts conditionnels) ;
- ✓ Un repositionnement clair du rôle de l'État déconcentré dans une logique de soutien et non d'entrave ;
- ✓ Une politique nationale de renforcement des capacités des collectivités autonomes ;
- ✓ Et enfin, une culture de planification, de pilotage, et de reddition de comptes au service des citoyens.

Ce séminaire ne doit pas être une simple tribune de constats. Il doit poser les fondements d'un nouveau contrat territorial, où l'autonomie locale devient une réalité vécue, non plus un principe juridique abstrait.

Par cette contribution, nous appelons à une mobilisation nationale et collective pour faire de la décentralisation non seulement un cadre de gestion, mais une ambition républicaine, un levier de paix, de justice sociale et de développement durable au Tchad.

Bibliographie

1. Banque mondiale (2004). Décentralisation et responsabilité locale : cadre pour la gouvernance territoriale efficace. Washington DC: Banque mondiale.
2. Banque mondiale (2020). Financing African Cities: New Approaches, Emerging Solutions. Washington DC: World Bank Group.
3. Bayart, J.-F. (1996). L'État en Afrique : La politique du ventre. Paris: Fayard.
4. Bidou, J.-E. & Piveteau, A. (2015). Financer les collectivités locales en Afrique subsaharienne : quels partenariats public-privé ? Revue Tiers Monde, n° 222.
5. Boex, J. (2011). Strengthening Local Government Finances: A Framework for Local Fiscal Performance. Urban Institute Center on International Development and Governance, Washington DC.
6. Boex, J. (2011). Fiscal Decentralization and Intergovernmental Finance Reform in Developing Countries. Urban Institute, Washington DC.
7. Calame, P. (2003). La démocratie locale au cœur de la gouvernance mondiale. Paris: Éditions Charles Léopold Mayer.
8. CGLU Afrique / ALGA (2021). Manuel de gouvernance financière locale. Rabat: Académie Africaine des Collectivités Locales (ALGA-CGLUA).
9. Cheema, G. S. & Rondinelli, D. A. (1983). Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries. Sage Publications.
10. Chatué, J. (2015). Vers une démocratie juridique locale en Afrique. Paris: Éditions Karthala.
11. Chatué, J.-P. (2015). Décentralisation et gouvernance locale en Afrique. Yaoundé: Presses de l'IFORD.
12. Crook, R. C. & Manor, J. (1998). Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa. Cambridge University Press.
13. Dafflon, B. (2010). La gouvernance financière locale. Revue internationale des sciences administratives.
14. Dafflon, B. (2010). Décentralisation et gouvernance locale. Genève : Institut de hautes études en administration publique.
15. Dubois, H. & Dafflon, B. (2012). La péréquation financière intercommunale en Afrique francophone : principes, enjeux et perspectives. Paris: Études de l'AFD.
16. Faguet, J.-P. (2012). Decentralization and Popular Democracy: Governance from Below in Bolivia. University of Michigan Press.
17. FMI (2020). Équité et finances publiques dans les pays en développement : mécanismes de péréquation. Fonds Monétaire International, Département des Finances Publiques.
18. GIZ (2017). Guidelines for Municipal Performance Monitoring in Decentralized Systems. Eschborn : Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
19. Kamto, M. (2017). Gouvernance territoriale en Afrique. Dakar: Éditions du CODESRIA.
20. Makara, S. (2020). Décentralisation et gouvernance en Afrique. Revue Africaine de Science Politique.
21. Makara, S. (2020). La décentralisation en Afrique francophone : Enjeux et contradictions. Dakar: CODESRIA.
22. OCDE (2019). Panorama des administrations publiques en Afrique : Décentralisation et finances locales. Paris: Éditions OCDE.
- 23.
24. OCDE (2020). Gouvernance multiniveau et performance des collectivités locales. Paris: Éditions OCDE.

25. Smoke, P. (2001). *Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice*. UNRISD, Geneva.
26. Smoke, P. (2003). *Décentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges*. *Public Administration and Development*, 23(1), 7–16.
27. UN-Habitat (2019). *Innovative Financing for Development: Local Government Options*. Nairobi: UN-Habitat.
28. UNDP (2019). *Monitoring and Evaluation for Results*. New York: United Nations Development Programme.
29. Union Africaine (2014). *Charte africaine sur les valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local*. Addis-Abeba: Union Africaine.
30. United Cities and Local Governments (UCLG) (2022). *GOLD V Report: The Localization of the SDGs*. Barcelona: Global Observatory on Local Democracy.
31. World Bank (2020). *Innovative Financing for Municipal Infrastructure in Africa*. Washington DC: World Bank.
32. Constitution de la Ve République du Tchad (2023).
33. Loi organique n° 014/CNT/2024 du 30 juillet 2024 portant Statuts des Collectivités autonomes.
34. Loi organique n°028/CNT/2024 du 04 novembre 2024 Portant Répartition des compétences entre l'État et les collectivités autonomes
35. La Loi 015/CNT/2024 du 31 juillet Déterminant, les dénominations et les limites territoriales des Collectivités autonomes ;
36. La Loi n°022/CNT/2024 du 14 octobre 2024 Portant statuts particulier de la ville de N'Djaména ;
37. La Loi n°005/CNT/2024 du 22 février 2024 Portant Code électoral
38. Cellule Interministérielle de Suivi de la Décentralisation (CISD). *État des lieux du processus de décentralisation au Tchad*, Rapport technique, 2022.
39. Cheema, G. S., & Rondinelli, D. A. (2007). *Decentralizing governance: Emerging concepts and practices*. Brookings Institution Press.
40. Faguet, J.-P. (2005). *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*. World Bank Policy Research Working Paper.
41. George, P. (1995). *Géographie urbaine*. Armand Colin.
42. Giacometti, J.-F. (2004). *La gouvernance locale dans les pays en transition*. *Revue internationale des sciences administratives*, 70(4), 647-660.
43. Juppé, A., & Rocard, M. (2009). *Une réforme ambitieuse pour une France unie*. Rapport sur la réforme des collectivités locales, remis au Président de la République, France.
44. Manor, J. (1999). *The political economy of democratic decentralization*. World Bank.
45. Pieterse, E. (2008). *City Futures: Confronting the Crisis of Urban Development*. Zed Books.
46. World Bank. (2004). *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Oxford University Press.
47. FMDQ. (2021). *Municipal Bonds in Africa: Lessons from Johannesburg and Lagos*. Financial Market Dealers Quotations, Annual Report.
48. Constitution de la Ve République du Tchad (2023).
49. Loi organique n° 014/CNT/2024 du 30 juillet 2024 portant Statuts des Collectivités autonomes.
50. Loi organique n°028/CNT/2024 du 04 novembre 2024 Portant Répartition des compétences entre l'État et les collectivités autonomes
51. La Loi 015/CNT/2024 du 31 juillet Déterminant, les dénominations et les limites territoriales des Collectivités autonomes ;
52. La Loi n°022/CNT/2024 du 14 octobre 2024 Portant statuts particulier de la ville de N'Djaména ;
53. La Loi n°005/CNT/2024 du 22 février 2024 Portant Code électoral

Annexe : Analyse diagnostique des chapitres

Annexe 1 : Analyse SWOT du cadre juridique et institutionnel de la décentralisation

Forces (Strengths)	Faiblesses (Weaknesses)
▪ Adoption des lois fondatrices (Loi 014/2024, Loi 028/2018) ; ▪ Reconnaissance du principe d'autonomie des collectivités ; ▪ Volonté politique exprimée; ▪ Socle normatif aligné sur subsidiarité, participation, responsabilité ; ▪ Cadre juridique inspiré des meilleures pratiques africaines et internationales ; ▪ Existence d'institutions déconcentrées pouvant servir de relais d'appui (délégations du gouvernement, préfectures, etc.) ; ▪ Existence des organes élus ; ▪ Présence de partenaires institutionnels.	▪ Méconnaissance des lois par les élus ; ▪ Absence de stratégie nationale de vulgarisation ▪ Retard des textes d'application; ▪ Faible professionnalisation des ressources humaines territoriales ; ▪ Inadéquation entre textes et réalités locales ; ▪ Absence de coordination intersectorielle; ▪ Déséquilibre entre ambitions juridiques et capacités locales ; ▪ Absence d'un cadre statutaire unifié pour les agents communaux (problème de ressources humaines) ; ▪ Marginalisation des organes élus locaux.
Opportunités (Opportunities)	Menaces (Threats)
▪ Révision participative et contextualisée des textes ; ▪ Plan national de vulgarisation et formation continue ; ▪ Existence du ministère en charge de la décentralisation ; ▪ Création de l'ENA et autres établissement de formation ; ▪ Renforcement du dialogue interinstitutionnel; ▪ Numérisation et diffusion interactive des textes juridiques ; ▪ Appui des partenaires techniques et financiers ; ▪ Possibilité de renforcement de la gouvernance multiniveau à travers des conventions interinstitutionnelles ; ▪ Développement de partenariats institutionnels intercommunaux pour le partage de compétences.	▪ Centralisme structurel persistant; ▪ Ineffectivité juridique durable; ▪ Démobilisation des acteurs locaux; ▪ Inertie administrative et lenteur réglementaire ; ▪ Inégalité d'accès à l'information entre collectivités ; ▪ Faible engagement budgétaire de l'État ; ▪ Risque de conflits de compétences persistants entre administrations centrales et locales ; ▪ Politisation excessive des institutions locales freinant la professionnalisation.

Annexe 2 : Analyse SWOT des Rôles et responsabilités des Collectivités autonomes

Forces (Strengths)	Faiblesses (Weaknesses)
▪ Cadre juridique clair et favorable : Constitution, les Lois Organiques et textes réglementaires ; ▪ Reconnaissance de la libre administration et du principe de subsidiarité y compris l'autonomie financière ; ▪ Clarification entre le rôle de la collectivité, de l'exécutif (maire, président du conseil) et du conseil délibérant ; ▪ Intégration du principe de redevabilité et de contrôle démocratique local (notamment à travers les délibérations et les budgets publics).	▪ Faible mise en œuvre effective des textes : Décalage entre cadre légal et pratiques (centralisation persistante) ; ▪ Faible capacités humaines et techniques : Élus et agents peu qualifiés ; absence de formation continue ; ▪ Les communes peinent à exercer pleinement leur autonomie, souvent freinées par l'administration centrale. ▪ Forte dépendance aux dotations de l'État, souvent aléatoires ou politiquement conditionnées ; ▪ Faible mobilisation des ressources propres locales (taxes, impôts locaux), faute de stratégie et d'outils adaptés. ▪ Insuffisance de formation des élus communaux en gestion publique, finances locales, en management territorial et planification locale ; ▪ Méconnaissance des rôles : Conseillers communaux ; ▪ Confusion des compétences : Chevauchement entre État, provinces et communes ; ▪ Conflits d'attribution ; ▪ Peu de sensibilisation sur les missions réelles des communes dans le nouveau modèle de décentralisation ; ▪ Faible implication citoyenne par manque d'information et de culture de la participation. ▪
Opportunités (Opportunities)	Menaces (Threats)
▪ Réformes en cours et appui international : Volonté politique ; bonnes pratiques africaines à capitaliser (Maroc, Sénégal, Bénin) ; ▪ Mobilisation citoyenne accrue : Participation croissante à la gouvernance locale (budgets participatifs, consultations) ; ▪ Technologies et innovations numériques : Outils pour améliorer	▪ Culture centralisatrice persistante : Résistance au transfert de compétences de la part de l'administration centrale ; ▪ Instabilité politique et faible volonté de réforme : Risques de régression ou d'abandon de la réforme en cas de crise ; ▪ Absence de coordination interinstitutionnelle : Faible articulation entre communes, provinces et État ; ▪ Risques de clientélisme ou de détournement : Faible contrôle citoyen ;

la gestion, la transparence et les services publics ; Formation et accompagnement possibles : Opportunités d'appui par les partenaires au développement ; offres de formation à déployer.	captation locale des ressources par les élites.
--	---

Annexe 3 : Analyse SWOT des Rôles du représentant de l'État dans la décentralisation

Forces (Strengths)	Faiblesses (Weaknesses)
- Rôle institutionnel bien défini : contrôle de légalité et accompagnement ; - Cadre juridique en cours de consolidation (Lois organiques de 2024) ; - Reconnaissance du rôle de médiateur/facilitateur par les textes (approche fonctionnelle de la tutelle) ; - Potentiel de médiation entre échelons de gouvernance (État – déconcentration – collectivités) ;	- Méconnaissance ou instrumentalisation du rôle de tutelle par certaines autorités ; - Dérives hiérarchiques : ingérence, blocage illégal des actes, suspension arbitraire de conseils communaux ; - Incompétence de certains représentants (manque de formation en droit public/local) ; - Instabilité administrative : rotation fréquente des autorités de tutelle, absence de continuité ; - Rupture de confiance et mauvaise collaboration entre élus locaux et représentants de l'État ; - Absence de mécanismes opérationnels de dialogue et de concertation institutionnalisés.
Opportunités (Opportunities)	Menaces (Threats)
- Réformes législatives récentes favorables à une décentralisation effective (Loi n°028, n°014, n°022 de 2024) ; - Possibilité d'élaborer un manuel de collaboration État-collectivités ; - Mise en place de formations croisées État/élus pour promouvoir la co-responsabilité ; - Expériences inspirantes en Afrique pouvant guider les pratiques de concertation ; - Professionnalisation potentielle du corps des administrateurs territoriaux par l'ENA ; - Séminaire en cours.	- Persistance d'une culture administrative centralisatrice (logiques jacobines, "politique du ventre") ; - Risque de blocage politique ou d'instrumentalisation partisane de la tutelle ; - Affaiblissement de la démocratie locale par suspension injustifiée de conseils et paralysie décisionnelle ; - Perte de confiance des citoyens dans l'administration locale et la tutelle, créant un désengagement civique ; - Maintien de conflits institutionnels non résolus pouvant freiner la mise en œuvre des politiques locales ;

	▪ Risque d'ineffectivité des lois si la pratique continue d'ignorer les nouveaux cadres juridiques.
--	---

Annexe 4 : Analyse SWOT : Transfert des compétences et des ressources

Forces (Strengths)	Faiblesses (Weaknesses)
▪ Existence d'un cadre juridique structurant (lois sur la décentralisation, principes de subsidiarité, autonomie, concomitance, progressivité) ; ▪ Volonté politique affichée de rapprocher l'administration des citoyens ; ▪ Reconnaissance de la diversité des compétences.	▪ Transfert souvent partiel, lent, voire symbolique ; ▪ Ressources non transférées (financières, humaines, matérielles) ; ▪ Flou persistant sur la répartition des compétences entre État et collectivités ▪ Faible capacité d'absorption des communes (personnel non formé, manque d'ingénierie) ; ▪ Mauvaise structuration de la loi 028 ; ▪ Absence des décrets d'application
Opportunités (Opportunities)	Menaces (Threats)
▪ Réformes réussies dans d'autres pays africains (Maroc, Sénégal, Cameroun) pouvant inspirer le Tchad ; ▪ Disponibilité de partenaires techniques et financiers pour appuyer la mise en œuvre ; ▪ Possibilité de créer une fonction publique territoriale et un fonds de péréquation ; ▪ Réduction des inégalités territoriales et consolidation de la paix par un transfert bien mené.	▪ Concurrence institutionnelle avec les services déconcentrés (chevauchements, conflits) ; ▪ Risque de blocage politique ou centralisme persistant ; ▪ Perte de crédibilité de l'État en cas de transfert fictif ▪ Fragilité des collectivités face à des responsabilités non maîtrisées.

Annexe 5 : Analyse SWOT : Gestion, suivi et évaluation des compétences transférées

Forces (Strengths)	Faiblesses (Weaknesses)
▪ Prise de conscience progressive du rôle stratégique du suivi-évaluation (S&E) pour améliorer la gouvernance locale ;	▪ Absence de services dédiés au S&E dans la majorité des communes ; ▪ Faible culture de la planification axée sur les résultats ;

▪ Potentiel de structuration d'une gestion axée sur les résultats (GAR) ; ▪ Existence des cadres de concertation dans certaines communes ; ▪ Volonté politique émergente dans certaines communes pilotes couvertes par le PAG2.	▪ Responsabilités floues en matière de performance ; ▪ Dépendance vis-à-vis des inspections déconcentrées ; ▪ Manque d'outils normés, d'indicateurs SMART et de compétences en analyse des données.
Opportunités (Opportunities)	Menaces (Threats)
▪ Appui possible des bailleurs, ONG et partenaires techniques à condition de produire des résultats démontrables ; ▪ Émergence de bonnes pratiques pouvant être mutualisées ; ▪ Adoption potentielle d'un cadre méthodologique national harmonisé ; ▪ Demande citoyenne croissante de transparence et de redevabilité.	▪ Réticences institutionnelles à formaliser un système S&E local ; ▪ Risque de fragmentation des pratiques sans cadre national unifié ; ▪ Frustration citoyenne alimentée par l'invisibilité des résultats ; ▪ Perte d'opportunités de financement en l'absence de preuves de performance ; ▪ Risque de pilotage à l'aveugle des politiques locales.

Annexe 6 : Analyse SWOT : Mécanismes de financement des collectivités autonomes

Forces (Strengths)	Faiblesses (Weaknesses)
▪ Existence de ressources propres identifiées (fiscalité locale, redevances, patrimoine) ; ▪ Reconnaissance juridique du rôle des collectivités dans la décentralisation ; ▪ Expériences pilotes de gestion financière locale et début de transparence dans certaines communes ; ▪ Présence de compétences locales en montée en puissance dans certaines CA.	▪ Faible mobilisation des ressources propres : cadastre obsolète, culture fiscale limitée ; ▪ Forte dépendance aux transferts de l'État, irréguliers et non transparents ; ▪ Absence de mécanisme de péréquation opérationnel ; ▪ Faible capacités techniques et financières au niveau local (faible bancabilité, défaut de suivi budgétaire, etc.).
Opportunités (Opportunities)	Menaces (Threats)
▪ Possibilité de créer un Fonds national de péréquation basé sur des critères équitables ;	▪ Instabilité du cadre légal et manque de volonté politique réelle ;

▪ Accès croissant aux financements extérieurs et climatiques (ex : Fonds Vert pour le Climat) ; ▪ Potentiel pour diversification des financements (TVA, ressources minières, amendes, PPP) ; ▪ Perspective d'un Code des finances locales et d'une Agence nationale de financement des CA.	▪ Risque de contrats PPP déséquilibrés faute d'ingénierie locale ; ▪ Persistance de la corruption, des fraudes fiscales et des détournements ; ▪ Contexte macroéconomique fragile, réduisant la marge budgétaire de l'État et la confiance des PTF.
--	---

Annexe 7 : Analyse SWOT : Gouvernance métropolitaine différenciée à N'Djaména

Forces (Strengths)	Faiblesses (Weaknesses)
▪ Cadre juridique de base existant : Statut particulier (Loi 022/CNT/2024) et carte des collectivités (Loi 015/CNT/2024) offrant un début de reconnaissance du double statut ; ▪ Capacité d'initiative locale : volontarisme des élus pour diriger projets, programmes et conseils d'administration (CATZU, SNE, STE, hôpitaux) ; ▪ Existence d'organes relais : Association Nationale des Communes du Tchad (ANCT) pouvant devenir plateforme métropolitaine ; ▪ Tradition de participation communautaire : potentiel leadership citoyen et culture de démocratie participative.	▪ Loi statutaire incomplète : terminologie floue, fonctions provinciales peu visibles, absence de tableau clair « compétence–responsable–ressource » ; ▪ Chevauchement institutionnel : confusion mairie centrale / communes d'arrondissement / province ; présence d'une tutelle intrusive à toutes les étapes décisionnelles ; ▪ Ressources internes limitées : fonction publique locale non opérationnelle, pénurie de cadres techniques, bâtiments vétustes, manque d'équipements (voirie, pompiers) ; ▪ Faible culture de suivi-évaluation : aucun cadre formel de gestion axée sur les résultats ni indicateurs de performance territoriale.
Opportunités (Opportunities)	Menaces (Threats)
▪ Appuis extérieurs mobilisables : bailleurs (BM, AFD, PNUD, GIZ, etc), Fonds de Développement des Communautés, dispositifs PPP, obligation municipale type « Green Bond » ; ▪ Réformes nationales en cours : élaboration des lois complémentaires sur décentralisation et fonction publique locale ; ouverture d'un	▪ Risque de recentralisation : persistance de pratiques administratives nationales (visa préalable, fermeture de sessions) freinant l'autonomie effective ; ▪ Blocage financier potentiel : transferts de ressources retardés ou partiels, dépendance fiscale forte vis-à-vis de l'État central ; ▪ Instabilité socio-politique et crises urbaines : pression démographique, inondations, incendies urbains, contestations citoyennes si les attentes de services ne sont pas satisfaites ;

cadre interministériel de co-élaboration ; ▪ Déploiement de solutions numériques : interconnexion DGI, trésoreries communales pour accès direct aux recettes ; observatoire local numérique pour la transparence ; ▪ Partenariats académiques : universités locales pour former cadres et appuyer le suivi-évaluation (recherche-action).	▪ Perte de confiance : manque de transparence dans la gestion et contrôle insuffisant par la Cour des comptes pouvant alimenter la défiance des bailleurs et des citoyens.
--	--

Proposition de Feuille de route

Axe stratégique	Résultats attendus (2027)	Actions phares (2025-2026)	Responsables & Partenaires	Indicateurs de succès
1. Cadre juridique et institutionnel consolidé	• Textes d'application adoptés et diffusés • Stratégie nationale de vulgarisation déployée	1.1 Finaliser décrets & arrêtés manquants (Loi 014/2024, 028/2018) 1.2 Élaborer un guide simplifié et une plateforme interactive d'accès aux lois 1.3 Tenir 10 ateliers régionaux de vulgarisation	MATD/SGG / ANCT / ANPT / ENA / PTF	• % de textes publiés • Plateforme opérationnelle • ≥ 80 % des élus formés
2. Clarification des rôles & professionnalisation des CA	• Répartition claire « compétence-responsable-ressource » • Fonction publique territoriale créée	2.1 Publier un manuel des compétences (tableau type) 2.2 Mettre en place un corps de fonctionnaires territoriaux (statut, concours) 2.3 Lancer un programme continu de formation	MATD/MFPDS / ENA / ANCT Universités locales	• Manuel validé • Statut promulgué • > 1 000 agents certifiés
3. Tutelle renouvelée & dialogue État-collectivités	• Tutelle focalisée sur la légalité • Mécanisme de concertation trimestriel opérationnel	3.1 Rédiger un « protocole de collaboration » (tutelle-élus) 3.2 Former 125 préfets et leur SG/ au contrôle de légalité digitalisé 3.3 Instituer un comité mixte permanent (Forum État–Collectivités)	MATD / DGD / ENA / ANCT	• Protocole signé • Réunions tenues (≥ 4/an) • Délai moyen de visa < 15 jours
4. Transfert effectif des compétences & ressources	• Paquet minimal de 6 secteurs transféré avec budget • Fonds de péréquation lancé	4.1 Adopter calendrier triennal de transfert par secteur 4.2 Créer un Fonds national de péréquation (loi + décret) 4.3 Déployer un appui-ingénierie « Commune-Pilote » dans 30 CA	MATD / Min. Finances / PTF ANCT	• Budget transféré (CFA) • % de CA recevant fonds • Évaluations pilotes positives

5. Système national de suivi-évaluation (S&E)	• Cadre méthodologique national validé • Tableau de bord en ligne alimenté	5.1 Élaborer référentiel d'indicateurs SMART 5.2 Créer une unité S&E dans chaque CA (dotation en logiciels) 5.3 Publier un rapport annuel de performance	MD / Cour des comptes / ANCT / PTF	• Référentiel adopté • Rapports publiés (n / # CA) • Décisions budgétaires fondées sur S&E
6. Financement local durable	• Code des finances locales promulgué • Mobilisation des recettes propres +50 %	6.1 Finaliser et adopter le Code des finances locales 6.2 Moderniser le cadastre et la fiscalité locale (SIG, paiement mobile) 6.3 Lancer 5 PPP pilotes et un « Green Bond » communal	Min. Finances / DGI / MD / Banques ANCT / PTF climatiques	• Recettes locales (CFA) • Tx recouvrement ≥ 70 % • Montant levé via PPP/Bond
7. Gouvernance métropolitaine de N'Djaména	• Statut particulier complété (décrets) • Autorité métropolitaine opérationnelle	7.1 Clarifier architecture institutionnelle des collectivités autonomes 7.2 Instituer une Agence métropolitaine de développement (AMD) 7.3 Mettre en œuvre un Observatoire urbain numérique	Mairie de N'Djaména / Gvt prov. / MD / PTF urbains	• AMD créée • Tableau compétences finalisé • Plateforme observatoire en ligne
8. Digitalisation & participation citoyenne (axe transversal)	• Portails « Commune ouverte » actifs dans 50 % des CA • Budgets participatifs dans 30 CA	8.1 Développer un portail open-data standardisé (e-services, e-Budget) 8.2 Former CA à la gestion des consultations numériques 8.3 Mettre en réseau 100 OSC locales pour la veille citoyenne		