

Réseau des organisations de la Société Civile
APLFT, ATPDH, ATNV, CELIAF, CILONG, GRAMPTC, DHSF,
LTDH, CPP's, UST, SET, TVN,

**Modification de la loi 001 :
La gouvernance du Tchad en question**

Mémoire

A

**L'attention de son excellence
Monsieur le Premier Ministre,
Chef du Gouvernement**

CC :

- Mission résidente de la Banque Mondiale au Tchad
- Mission résidente du FMI au Tchad
- Délégation de l'Union européenne au Tchad
- Ambassade des Etats-Unis au Tchad
- Ambassade de France au Tchad
- Ambassade de la République Fédérale d'Allemagne
- Coordination du Système des Nations Unies au Tchad
- Autres représentations diplomatiques

La Loi 001/PR/99, portant gestion des revenus pétroliers a été inspirée par l'expérience faite par les pays producteurs de pétrole en matière de gestion calamiteuse de la rente pétrolière. L'existence de cette loi et des mécanismes qui en découlent résulte d'un consensus des parties prenantes qui voulaient faire du Projet d'Exportation Tchadien un projet «modèle» de lutte contre la pauvreté.

En effet, le 29 mars 2001, le gouvernement tchadien et le Groupe de la Banque Mondiale avaient signé un accord de prêt qui en son annexe 5 point 2 dispose : « dans le cadre du programme, l'Emprunteur convient de ne pas modifier la loi n°001/PR/99 en date du 11 janvier 1999, portant gestion des recettes pétrolières, ni d'y faire dérogation d'une manière qui risque d'affecter sensiblement et négativement l'exécution du programme ». En outre, l'alinéa 4 point a) relatif à l'utilisation des fonds est également explicite : « les montants déposés dans le Fonds pour les Générations Futures sont investis selon des règles prudentielles et des dispositions d'investissement jugées satisfaisantes par la Banque dans des instruments de placements à long terme ».

Depuis quelques semaines, le gouvernement, ignorant ces obligations contractuelles vis-à-vis du Groupe de la Banque Mondiale, s'achemine vers la violation de celles-ci. Pour la société civile tchadienne, le contexte actuel met le gouvernement devant ses propres responsabilités quant à la situation de crise sociale que traverse le pays.

I. Rappel des faits

1.1 Aveu du gouvernement par rapport à la mauvaise gestion des finances

En effet, le 08 août 2005, lors de son Conseil des Ministres, le gouvernement faisait le constat suivant «Les contribuables paient mais l'argent n'est pas reversé au trésor public. Les ministres ne contrôlent pas leurs régies financières. Des services administratifs qui devraient faire des recettes de 33 milliards cette année, n'ont fait qu'une recette de trois milliards de FCFA à la fin du mois de juin. »

Suite à ce constat, l'opinion nationale s'attendait à des mesures coercitives pour mettre fin à cette banqueroute annoncée par le gouvernement. Mais c'est plutôt des mesures tels que le gel des effets financiers des avancements des fonctionnaires qui ont été prises pour prétendre juguler le problème. Pendant ce temps, les responsables de détournement des deniers publics continuent de piller davantage les recettes et en toute impunité.

1.2 Rapport du CCSR

Dans son rapport récent, le Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources pétrolières (CCSRP) dresse un tableau sombre de la manière dont les revenus pétroliers sont utilisés par les ministères prioritaires : non respect des procédures de marchés ; non respect des délais d'exécution des contrats, mauvaise qualité des ouvrages réalisés ; défaut de pièces justificatives des dépenses, surfacturation.....

Le rapport du Collège de Contrôle et de Surveillance des Revenus Pétroliers a été transmis au gouvernement et à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. Contre toute attente, le gouvernement a opté simplement pour le remplacement des directeurs administratifs et financiers des Ministères mis en cause tandis que la Chambre des comptes n'émet que des avis. Pourtant Il existe des textes (loi n°04/PR/2000 portant répression de la concussion, la corruption et du trafic d'influence) et des mécanismes (Conseil de discipline, poursuite judiciaire) qui autorisent le gouvernement à sanctionner les auteurs desdits détournements. Malheureusement on constate que les responsables de malversations financières ne sont point inquiétés.

1.3 Mise en place des mécanismes de gestion du Fonds des Générations Futures (FGF)

Les modalités de gestion du FGF sont fixées par le décret n° 096/PR/MEF/04 du 18 mars 2004. Il est précisé dans ce décret à l'article 3 «qu'il n'est possible de procéder à des retraits du FGF que lorsque les revenus pétroliers totaux sont inférieurs à 10% du total des recettes fiscales et non fiscales de l'Etat pour l'année précédente ».

Un comité d'investissement du FGF est créé par l'article 7 du même décret. Son rôle est de

définir les modalités gouvernant la gestion des FGF, notamment la stratégie d'investissement, les objectifs de rendements et de risques, et les règles prudentielles.

En créant le FGF, le gouvernement a rassuré l'opinion nationale et internationale de son importance et aussi de sa vision de développement à long terme. A peine le dispositif mis en place, que le gouvernement fit volte face.

1.4 Débats de l'atelier sur le rapport d'achèvement et discours du Ministre du Pétrole comme signe annonciateur

Les intentions du gouvernement de modifier la loi 001/PR/1999 ont fait l'objet de débats durant l'atelier sur le rapport d'achèvement du projet d'Exportation tchadien, qui s'est déroulé du 10 au 11 octobre 2005 à N'Djamena. En effet, les représentants du gouvernement ont estimé que, sur la base de l'expérience acquise, il fallait apporter des modifications à la loi pour les raisons suivantes : insuffisance des 15% affectés aux dépenses générales de l'Etat, tension de trésorerie, complexité de la notion des générations futures, etc.

En réponse à ces raisons avancées par le gouvernement, les représentants de la société civile et les partenaires au développement présents audit atelier, en particulier le Groupe de la Banque Mondiale, ont estimé qu'il est prématuré et inopportun de modifier la loi dans le contexte actuel. Ceux-ci ont affirmé que la loi en elle-même ne comporte pas de problèmes. Par contre la crise sociale et la tension de trésorerie trouvent leur explication dans la non mise en œuvre du projet de modernisation de l'administration publique et la non maîtrise des dépenses de l'Etat, bref dans la mauvaise gouvernance.

La société civile, pour sa part, a demandé le maintien de ce fonds et s'est interrogée sur le fait que le fonds n'a pas encore été placé pour obtenir le meilleur rendement financier.

La position du Groupe de la Banque Mondiale, quant à elle, transparaît dans le discours du Directeur des Industries extractives, Mr Rashad Kaldani qui a déclaré « *qu'il est indispensable de comprendre les raisons de ces difficultés et de renforcer la gestion des finances publiques en respectant la discipline budgétaire* ». Et le directeur du département des industries extractives du Groupe de la Banque mondiale de poursuivre : « *il faut mettre en œuvre sans délai* » le programme de modernisation des finances publiques que le gouvernement a préparé.

Bien que la majorité des participants se soit accordée sur la non modification de la loi 001, le Gouvernement par la voix du Ministre du Pétrole a affirmé sa détermination à utiliser tous les moyens pour arriver à ses fins.

1.5 - Rencontre avec le Premier Ministre et annonce solennelle de la décision de modifier la loi 001

Le mardi 18 octobre 2005, le Premier ministre, chef du gouvernement a réuni les organisations de la société civile en présence de trois Ministres (Ministre Plan, Ministre Délégué chargé des Droits de l'Homme et Ministre délégué au Budget) et leurs conseillers. A l'occasion, les membres du gouvernement ont réaffirmé leurs intentions de réviser la loi 001 et ont fourni pour se justifier les arguments ci-après :

- L'année 2005 a été caractérisée par la morosité due à la tension de la trésorerie ;
- En 2004, le Tchad n'a pas eu l'appui budgétaire attendu de ses partenaires, ce qui a influencé négativement le budget 2005 ;
- Il y a la désorganisation du circuit de collecte de l'Etat ;
- L'inadaptation de la loi 001 dans certaines de ses dispositions ;
- La répartition des revenus est assez disparate ;
- Le concept de secteur prioritaire est restrictif et il faut l'élargir à d'autres départements notamment, la défense, l'Administration, la justice ;
- La loi 001 a eu à faire ses preuves et s'avère inadaptée pour la gestion des revenus pétroliers ;

- Le gel du programme avec le FMI a consacré un décalage important dans le budget de l'Etat.

II. Que nous révèle l'analyse des problèmes énoncés par le gouvernement?

De tout ce qui précède, les arguments du gouvernement sont basés sur quatre points : (i) la tension de trésorerie, (ii) la crise sociale se traduisant par le non paiement des salaires des bourses et des factures ; (iii) l'option d'investissement dans les infrastructures pour les générations futures en lieu et place des fonds qui doivent leur être légués, (iv) la position des partenaires au développement qui ne comprendraient pas pourquoi ils donneraient leur appui au Tchad alors que le pays épargne ses revenus pétroliers.

2.1. De la tension de trésorerie :

En réalité l'Etat dispose de plus de ressources qu'il ne le reconnaît : non seulement il dispose des 15% pour son fonctionnement, mais en plus, il dispose des revenus indirects qui sont versés entièrement au trésor public. A terme, les revenus indirects représenteront 50% de l'impôt sur les bénéfices des sociétés qui s'ajouteront aux 15% de fonctionnement de l'Etat, sans compter les ressources fiscales sans pétrole. En 2004 par exemple, ce sont les recettes ordinaires qui ont principalement permis à l'Etat de faire face aux charges salariales. Les revenus pétroliers sont intervenus pour une part insignifiante. Il n'y a donc pas de gap. Qu'est ce qui explique donc la tension de trésorerie ?

.2.2. De la crise sociale

A la lumière des arguments ci-dessus énoncés, la crise sociale est délibérément entretenue et la frustration des fonctionnaires, des étudiants, des retraités et de la population tchadienne toute entière, est instrumentalisée pour arriver aux fins du démontage du mécanisme de gestion et d'utilisation des revenus pétroliers et revenir à la méthode traditionnelle de la rente

pétrolière à l'image des autres pays pétroliers.

La masse salariale en 2004 est d'environ 70 milliards de Fcfa. En 2005, la masse salariale mensuelle pour les fonctionnaires est d'environ 6 milliards tandis que celle des forces armées est d'environ 2 milliards, soit un total de 8 milliards par mois. L'épargne pour les générations future de 2003 à Septembre 2005 est d'environ 20 milliards de Fcfa. Ce qui représente moins de trois mois de salaire.

2.3. De l'investissement aujourd'hui pour les générations futures

Dans le pays classé comme le plus corrompu au monde selon l'indice de corruption de Transparency International, où la qualité des ouvrages est fonction du pourcentage des commissions versées pour être attributaires des marchés, quelle garanties de durabilité peut-on avoir pour les investissement fait aujourd'hui pour les générations futures En témoignent les milliards de Cfa investis pour la construction des routes. Par exemple la route N'djamena – Guélandeng construite sur les fonds

2.4. Position des partenaires

On est étonné que le Gouvernement nous fasse croire que les partenaires au développement du Tchad, ne comprennent pas que le Tchad épargne une partie des revenus pétroliers, alors que ces mêmes partenaires font du principe de précaution et du développement durable, leur leitmotiv. Pour nous, la position du Groupe de la Banque Mondiale est sans ambiguïté et conforme à l'accord de prêt et aux obligations contractuelles du Tchad. La société civile ne peut qu'y adhérer.

III – De la justesse et de la pertinence des arguments du gouvernement

Il nous parait tout à fait normal que pour faire face à ses responsabilités, le gouvernement cherche des solutions aux problèmes brûlants que vit le pays.

En réalité, il y a un seul problème : la tension de trésorerie. Les trois autres n'en sont que les manifestations ou les rémanences. Ainsi, le recours à la modification de la loi 001 constitue ni plus ni moins qu'une fuite en avant devant le problème que pose la trésorerie.

Pourquoi? Le 1^{er} Ministre a lui-même présenté les causes du problème que sont : désorganisation des circuits de collecte des recettes ordinaires de l'Etat, corruption, gabegie, accumulation de la dette.

En vérité, une simple analyse des causes montre qu'avec au moins une seule d'entre elles, toute gestion arriverait à une tension de trésorerie. Par conséquent les arguments concentrés sur la modification de la loi 001 n'ont pas de liens évidents avec le problème à résoudre.

La modification de la loi révèle la volonté du gouvernement d'affecter plus de revenus à son train de vie dispendieux. Donc, la solution immédiate pour le gouvernement ne peut être que de trouver de plus en plus d'argent. Ailleurs des gouvernements faisaient fonctionner la planche à billets. Ici, le choix est porté sur la récupération des fonds mis en réserves mais également la remise en cause de la notion de secteur prioritaire puisque désormais tout est prioritaire. Le gouvernement oublie que les multiples emprunts qu'il a contractés sont des dettes sur les dos des générations futures, à qui il ne veut rien léguer. Par conséquent, les motifs évoqués par le gouvernement pour modifier la loi 001 n'ont pas de fondements objectifs:

En outre, les problèmes identifiés jusqu'ici ne sont pas directement liés à la mise en oeuvre de la loi n°001, mais plutôt aux dysfonctionnements de l'administration, à la mauvaise gestion des finances publiques et à l'inertie de la justice qui perpétue l'impunité.

Par ailleurs, étendre la notion de secteur prioritaire à l'ensemble des Ministères annule toute priorité. Avec cette extension, la notion même de lutte contre la pauvreté et au-delà l'ensemble des objectifs de développement attachés au projet d'exportation tchadien, repris dans la SNRP, sont tout simplement remis en question. D'autant plus qu'ils ont été élaborés en conformité avec les objectifs du millénaire, aucun motif ne justifierait la priorité accordée par exemple à l'armée, etc. Il est évident que tous les besoins sont interdépendants. Mais l'Etat a toujours eu

des recettes traditionnelles pour faire face à ses charges avant l'avènement du pétrole.

S'agissant des générations futures, notre génération actuelle a des responsabilités morales vis-à-vis d'elles. Par conséquent celles-ci ont le droit :

- de jouir des ressources du pays
- de décider des types d'investissements qui correspondent à leur besoin
- D'être protégées contre les impacts liés à notre gestion et au niveau de consommation actuelle : pollution, dettes, épidémies/pandémie et autres calamités, etc.

IV - Position et exigences de la société civile par rapport à la révision de la loi 001

4.1 – Quelle est notre position :

- **Nous sommes catégoriquement et fermement opposés à la révision de la loi 001/PR/99 portant gestion des ressources pétroliers du Tchad ;**

4.2- Quelles sont nos exigences par rapport à la gouvernance de notre pays:

- 1 - Nous exigeons un audit général des Finances publiques et l'élaboration d'un plan d'assainissement ;
- 2 Nous exigeons que la situation de la gestion des fonds taiwanais, les fonds PPTTE, les dons, emprunts et crédits soient rendus publics;
- 3 Nous exigeons que les auteurs de détournements de deniers publics identifiés par les différents rapports (Inspection Générale des Finances, Chambres des Comptes, CCSRP, etc) soient traduits en justice conformément à la loi 04/PR/2000 portant répression des deniers publics ;
- 4 Nous exigeons la réduction du train de vie de l'Etat pour la maîtrise des dépenses.
- 5 Nous exigeons que le gouvernement modernise et améliore le fonctionnement du circuit budgétaire par l'utilisation du circuit intégré des dépenses ;
- 6 Nous exigeons que le Système Informatisé de la Douane (SYDONIA)

soit appliqué dans tous les postes de recettes de la douane, comme c'est le cas dans la majorité des pays.

Fait à N'djamena le 20 octobre 2005

Le réseau des organisations de la société civile