

Le pétrole tchadien: miracle ou mirage?

Suivre l'argent au dernier-né
des pétro-États d'Afrique

Ian Gary
Catholic Relief Services

Nikki Reisch
Bank Information Center



Ont participé à l'élaboration de ce rapport :

Auteurs :

Ian Gary

Conseiller pour les questions stratégiques en Afrique – Industries extractives

Catholic Relief Services

Nikki Reisch

Coordonnatrice du programme sur l'Afrique

Bank Information Center

Maquette :

Paul O'Donnell

Designer graphiste senior

Catholic Relief Services

Traduction :

Mike Flynn

Anne-Marie Lavoie

Les études sur lesquelles repose ce rapport ont été conduites de septembre 2002 à novembre 2004, y compris des enquêtes sur le terrain au Tchad en septembre 2002, août 2003 et mai et octobre 2004.

Remerciements : Les auteurs du rapport tiennent à remercier l'ensemble du personnel de CRS, au siège central de Baltimore et dans les antennes africaines, pour leur précieuse collaboration qui nous a permis de mener ce projet à bien. Nous sommes particulièrement reconnaissants à Paul O'Donnell, Bill O'Keefe, Cecile Sorra, Caroline Brennan, Nicole Poirier, Marguerite Dombaya, Oliver Mokom, Jean Baptiste Talla, Jennifer Nazaire et Nell Bolton. Nous remercions également le personnel du *Bank Information Center*, et notamment Manish Bapna et Graham Saul, pour leur appui et leurs commentaires.

Nous n'aurions pu mener à bien ce projet sans l'appui constant, le soutien et l'assistance de nombreuses personnes et organisations au Tchad. Nous tenons à remercier les membres des réseaux de la société civile qui exercent un suivi des activités liées au pétrole, dont la Commission Permanente Pétrole (CPPL/CPPN/RESAP), la Commission catholique Justice et Paix, ainsi que GRAMP/TC, Intermon et Swissaid. Nous remercions également les membres et le personnel technique du Collège de contrôle et de surveillance des ressources pétrolières, dont Michel Barka, Thérèse Mékombé, Dobian Assingar, Naïmbayel Djékondé, Moctar Saadatu Abdou et Mahamat Ramadane Dagache, qui nous ont généreusement aidés. Nous tenons aussi à exprimer notre vive reconnaissance envers le père Antoine Bérilengar, Delphine Djiraibe, Boukinebe Garka Peugonba et les membres du CPPL, particulièrement Nadji Nelambaye, qui nous ont été d'une aide très précieuse en assurant la coordination des visites dans la région productrice de pétrole. Enfin, nous remercions également Korinna Horta, Tawfik Ramtoolah et le père Michael Perry d'avoir bien voulu accepter de lire la version préliminaire de ce rapport et de nous faire part de leurs commentaires.

Notes :

- Pour simplifier les conversions monétaires, nous avons utilisé un taux de change de 510 FCFA (francs de la Communauté financière africaine) pour 1 dollar.
- Dans le présent rapport, ExxonMobil est désignée « ExxonMobil », même si elle emploie la raison sociale « Esso » au Tchad, en Europe et ailleurs. La filiale à 100 % d'ExxonMobil au Tchad est connue sous le nom d'*Esso Exploration and Production Chad Inc.* (EEPCI).

Photo de couverture : En venant de chercher de l'eau, des villageoises tchadiennes dépassent une installation de forage dans le bassin de Doba au Tchad méridionale. (Tom Stoddart, Katz Pictures/IPG/K2)

© Catholic Relief Services et Bank Information Center, décembre 2004.

Le pétrole tchadien : miracle ou mirage?

Suivre l'argent au dernier-né des pétro-États d'Afrique

Table des matières	Page
Résumé	1
Introduction : Tous les yeux sont tournés vers le Tchad	4
1. Pauvreté, politique et pétrodollars	15
2. Le trésor enclavé du Tchad : exploration et production pétrolières	23
2.1. Forage et pompage – le projet de Doba	23
2.2. Nouvelle production et exploration au Tchad et au-delà	27
3. Revenus pétroliers : les premiers barils d'or noir du Tchad	35
3.1. Accords entre les compagnies pétrolières et le gouvernement : le secret dans le « modèle » de transparence	37
3.2. Diviser les revenus : une loi bancaire de gestion des revenus	41
3.3. Étoffer le cadre juridique autour de la Loi 001	45
3.4. La lune de miel est finie	48
4. « Il suffit d'ajouter du pétrole » : la responsabilisation à partir de zéro	51
4.1. Composition du Collège	51
4.2. Objectifs et responsabilités	52
4.3. Réalisations du Collège jusqu'ici	57
4.4. Principales faiblesses dans la structure, le mandat et le fonctionnement du Collège	58
4.5. Soutien technique au Collège	64
4.6. Une loi n'a de valeur que si elle est mise en application	64
5. Budgétiser le boom : dépenser les revenus pétroliers du Tchad	68
5.1. Le budget en bref	68
5.2. Affectation de l'argent du pétrole aux secteurs prioritaires	69
5.3. Combien de pétrole y a-t-il dans le budget 2004?	71
5.4. Dépenser l'argent : les secteurs prioritaires	72
5.5. Exécution du budget : des problèmes des marchés publics à la dépense au compte-gouttes	74
5.6. Le budget 2005 : grandes dépenses	75
5.7. Revenus pour la région productrice de pétrole	76
6. Transformer le Tchad : le rôle des acteurs externes	79
6.1. La dépendance à l'égard du financement externe : les revenus pétroliers éloigneront-ils les capitaux des donateurs?	79
6.2. Renforcement des capacités : la Banque mondiale et le projet à deux vitesses	80
6.3. Changer les politiques et pratiques	84
6.4. Changer la politique	85
6.5. Affaiblissement de l'influence des donateurs sur un gouvernement riche en pétrole?	86
Conclusion : Un « projet modèle » qui ne tient qu'à un fil	88

Annexes 98

- Loi no 001 portant gestion des revenus pétroliers 98
- Ressources bibliographiques choisies sur l'oléoduc Tchad-Cameroun 103

Les annexes suivantes sont disponibles sur Internet à l'adresse : www.advocacy.crs.org/oil

- Décret no 240 portant organisation, fonctionnement et conditions du contrôle et de surveillance du Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières (CCSRP – le Collège)
- Décret no 457 portant création d'un Comité provisoire de gestion des revenus pétroliers destinés à la région productrice
- Déclaration du gouvernement sur les principes d'utilisation des revenus des futurs champs pétroliers
- Communiqué concernant le conflit entre le gouvernement du Tchad et ExxonMobil
- Déclaration de la Coalition tchadienne « Publiez ce que vous payez, publiez ce que vous gagnez »

Liste des encadrés

1. Le financement du projet de développement pétrolier et d'oléoduc Tchad-Cameroun 6
2. La campagne internationale « Publiez ce que vous payez » 7
3. La participation du Groupe de la Banque mondiale au projet Tchad-Cameroun 10
4. Le Système de gestion des revenus pétroliers du Tchad en bref 11
5. Les mécanismes de suivi multiples : chien qui aboie ne mord pas? 13
6. Normes environnementales et sociales pour les nouveaux développements pétroliers 28
7. Exploration au-delà du Tchad 30
8. Impacts sociaux et environnementaux : effets et leçons durables pour le nouveau développement pétrolier 32
9. Nouveau revenu pour le Cameroun 38
10. Fermeture d'une échappatoire? 45
11. Beremadji : l'homme qui en savait trop 63
12. Un budget national invisible 70
13. Surveillance sociale et environnementale faible par le gouvernement 82

Diagrammes, graphiques, tableaux et cartes géographiques

- Carte du Projet de développement pétrolier et d'oléoduc Tchad-Cameroun 9
- Bilan des résultats par pays - Recherche sur les indicateurs de gouvernance 16
- Le pétrole tchadien : zones des permis et champs 24
- Les producteurs de pétrole d'Afrique subsaharienne 27
- Publication par la Banque mondiale des transactions aux comptes séquestres du Tchad 36
- Production pétrolière et profil des revenus pétroliers du Tchad 38
- La « prise » du Tchad par rapport à d'autres producteurs de pétrole africains 39
- Exemple hypothétique de calcul des redevances 41
- Allocation et utilisation des revenus pétroliers 43
- Étapes dans le processus d'exécution du budget 54
- Étapes du processus de formulation du budget 69
- Sommaire 2004 : Projets réalisés à partir des revenus pétroliers approuvés par le Collège en 2004 73
- Budget 2005 proposé 76
- L'affectation des revenus pétroliers en 2004 et 2005 77

Liste des termes, sigles et abréviations clés

AID	Association internationale de développement
b/j	barils par jour
BEAC	Banque des États de l'Afrique centrale
BEI	Banque européenne d'investissement
BIC	<i>Bank Information Center</i>
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
brent	pétrole brut de référence brent (de la mer du Nord), un indicateur du cours mondial du pétrole
CCSRP	Collège de contrôle et de surveillance des ressources pétrolières
Collège	Collège de contrôle et de surveillance des ressources pétrolières
Consortium	Consortium ExxonMobil/Chevron/Petronas
COTCO	Société camerounaise de transport d'hydrocarbures
CPPL	Commission permanente pétrole locale
CPPN	Commission permanente pétrole de N'Djaména
CRS	<i>Catholic Relief Services</i>
CTNSC	Comité technique national de suivi et de contrôle
ECMG	Groupe externe de suivi de la conformité
EITI	Initiative pour la transparence des industries extractives
FACIL	Fonds d'actions concertées d'initiative locale
FCFA	franc de la Communauté financière africaine
FGF	Fonds pour les générations futures
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
FSO	terminal flottant de stockage et de déchargement
GBM	Groupe de la Banque mondiale
GIC	Groupe international consultatif
GRAMP/TC	Groupe de recherches alternatives et de monitoring du projet pétrole Tchad-Cameroun
IFI	Institutions financières internationales
IRSC	Crédits d'appui à la réforme institutionnelle
MPS	Mouvement patriotique du Salut
MTEF	Cadre de dépense à moyen terme
OFDA	zone de développement des champs pétroliers
ONG	organisation non gouvernementale
PCQVP	Publiez ce que vous payez
PDR	Plan de développement régional
PGE	Plan de gestion de l'environnement
PPTE	Initiative d'aide aux pays pauvres très endettés
RESAP	Réseau de suivi des activités liées au pétrole au Moyen Chari
RIE	Revue des industries extractives
SAC	Crédit à l'ajustement structurel
SFI	Société financière internationale
SNRP	Stratégie nationale de réduction de la pauvreté
TOTCO	Société tchadienne de transport d'hydrocarbures
USD	dollars américains

Résumé

Le pétrole du Tchad : miracle ou mirage? Le projet de développement pétrolier et de l'oléoduc Tchad-Cameroun, qui permettra d'acheminer le pétrole du sud du Tchad, pays sans littoral, jusqu'à la côte atlantique du Cameroun d'où il peut être exporté, constitue un test hautement visible de l'utilisation possible des revenus pétroliers pour réduire la pauvreté. L'aspect le plus novateur du projet est l'adoption d'un cadre juridique (la loi tchadienne 001, ses avenants et les décrets d'application), qui vise à allouer des fonds à la lutte contre la pauvreté et à créer un comité de surveillance chargé de veiller à ce que les richesses pétrolières du pays soient gérées avec transparence. Faisant miroiter la promesse de pétrodollars pour les pauvres du Tchad en dépit des craintes exprimées par la population quant à la disparition de ces nouveaux revenus en corruption et en mauvaise gestion, la Banque mondiale a accordé un financement qui a donné un coup de fouet aux activités de développement pétrolier dirigées par ExxonMobil. Étant donné la piètre performance des pays producteurs de pétrole du monde et l'importance des enjeux dans un pays aussi instable que le Tchad, l'expérience suscite beaucoup d'intérêt à l'échelle internationale. Non seulement le sort du projet de plus de 4 milliards de dollars revêt-il une importance critique pour le peuple du Tchad, qui espère récolter les bénéfices mais risque de devoir payer un prix énorme si la production pétrolière intensifie la corruption, les conflits et la concentration encore plus grande du pouvoir entre les mains d'une poignée de privilégiés; mais il intéresse au plus haut point les autres pays confrontés au défi de transformer leur richesse pétrolière au bénéfice de leur propre population, les prêteurs qui tentent de résoudre le problème de la « malédiction des ressources », et les pays industrialisés, grands consommateurs d'énergie, à la recherche de nouvelles sources d'approvisionnement stables en pétrole.

Pauvreté, politique et pétrodollars Le Tchad est un pays sans littoral, dont l'histoire est marquée par une longue guerre civile, une instabilité politique persistante, un système juridique faible, une corruption endémique et une faiblesse généralisée des capacités administratives des institutions démocratiques. Devant une situation politique aussi épineuse, il est extrêmement difficile d'entreprendre d'affecter les revenus pétroliers au bénéfice des pauvres. Et les enjeux sont majeurs – une mauvaise gestion des revenus pétroliers du Tchad pourrait aggraver les conflits et les difficultés des quelque sept millions de Tchadiens qui vivent avec moins de 1 \$ par jour. Depuis son accession à l'indépendance en 1960, le Tchad a connu plus d'années de guerre que de paix, et l'escalade des tensions dans la région indique que la violence larvée y est toujours présente. La tentative de coup d'État de mai 2004 a rappelé aux observateurs la fragilité de la situation politique, et les tensions se sont aggravées à la suite de la tentative par le parti dirigeant du président Déby d'amender la constitution pour pouvoir briguer un troisième mandat en 2006. L'expérience pétrolière du Tchad dépend dans une large mesure de la volonté politique du gouvernement de se soumettre à la loi, ce qui n'a pas été très fréquent par le passé, d'établir des institutions tenues de rendre compte de leur action, et de promouvoir la démocratie. Devant les menaces internes et externes auxquelles doit faire face le gouvernement, une telle volonté politique semble être une denrée rare.

Le trésor enclavé du Tchad Après des décennies d'exploration et de négociations intermittentes, en juillet 2003 le pétrole a commencé à couler dans l'oléoduc de 1 050 kilomètres construit par un consortium composé d'ExxonMobil, de ChevronTexaco et de Petronas, la société pétrolière nationale malaisienne. La production des trois champs actifs du bassin de Doba a atteint sa capacité de pointe actuelle de 225 000 barils par jour à la fin de 2004, et plus de 60 cargaisons de navires citernes ont été exportées jusqu'ici. Au-delà des réserves de ces champs, estimées à 1 milliard de barils, la présence de l'infrastructure de l'oléoduc stimule un renouveau d'activités liées à la production et à l'exploration pétrolières au Tchad. ExxonMobil prévoit ajouter cinq nouveaux champs satellites à sa production actuelle à la fin de 2005 et en 2006 et, avec d'autres partenaires comme la société canadienne EnCana, elle explore d'autres régions du Tchad. Avec toutes les activités entreprises et les efforts du gouvernement pour attirer davantage d'investissements dans ce secteur, la manne pétrolière du Tchad se révélera probablement encore plus considérable qu'il n'était prévu au départ.

Revenus pétroliers : les premiers barils d'or noir du Tchad Les mesures sans précédent adoptées dans le but de prévenir l'appropriation illicite des revenus pétroliers sont maintenant mises à l'épreuve. À la fin de 2003, ExxonMobil a versé pour la première fois des redevances au compte séquestre du gouvernement du Tchad à la Citibank à Londres, et le Tchad devrait recevoir des revenus pétroliers se chiffrant entre 140 et 150 millions de dollars en 2004 et à plus de 200 millions de dollars en 2005. Sur une durée de production de 25 ans, les trois

premiers champs pétrolifères dans le sud du Tchad pourraient représenter des gains de plus de 5 milliards de dollars pour le gouvernement. On ne connaît pas encore l'ampleur des revenus que pourrait retirer le Tchad d'autres gisements encore inexplorés.

Sous la pression d'organisations de la société civile craignant que les bénéfices du développement pétrolier ne profitent pas aux pauvres, la Banque mondiale a exigé l'adoption d'un programme de gestion des revenus comme condition de son aide financière. La loi innovatrice en matière de gestion des revenus pétroliers adoptée par le Tchad stipule que la majorité des *revenus directs* de la production pétrolière – redevances et dividendes – doit être allouée à des « secteurs prioritaires » qui visent la lutte contre la pauvreté. De plus, un comité conjoint de surveillance et de contrôle des ressources pétrolières, formé de représentants du gouvernement et de la société civile (le Collège), a été mis sur pied afin d'exercer un suivi, d'approuver les projets et de garantir la qualité de la réalisation des projets.

Bien que certains renseignements sur les revenus pétroliers du Tchad soient du domaine public, le détail des calculs de ces revenus et de nombreuses ententes clés intervenues entre les compagnies pétrolières et le gouvernement n'a toujours pas été divulgué. De plus, les mesures de sauvegarde juridiques présentent d'importantes failles. Ainsi, tous les *revenus indirects* – y compris l'impôt sur les revenus des pétrolières – seront versés directement au budget courant du gouvernement. Ces revenus indirects pourraient se chiffrer à plus de 3 milliards de dollars au cours des 25 prochaines années. De plus, la loi sur la gestion des revenus ne couvre pas les revenus provenant de pétrole produit en dehors des trois champs visés dans la région de Doba. En raison de ces lacunes et d'autres, il est difficile pour les citoyens de vérifier l'exactitude des renseignements publiés sur les revenus pétroliers, et une bonne part de ces revenus échappera à la juridiction de la loi et au contrôle du Collège.

Au sein du gouvernement, il existe de grandes lacunes sur le plan de la maîtrise des aspects techniques du suivi de la production pétrolière et du calcul des revenus pétroliers. Plus d'un an après l'entrée du Tchad parmi les pays producteurs de pétrole, de nombreux aspects essentiels du calcul des revenus pétroliers font encore l'objet de différends entre le gouvernement et le consortium dirigé par ExxonMobil.

« Il suffit d'ajouter du pétrole » : la responsabilisation à partir de zéro Dans un pays qui ne dispose pas d'un système efficace qui assure l'équilibre des pouvoirs, le comité conjoint formé de représentants de la société civile et du gouvernement créé par la Loi 001 est une institution unique, jouant un rôle essentiel dans la revendication d'une plus grande responsabilisation de la part du gouvernement en ce qui concerne l'utilisation de l'argent du pétrole. L'expérience a jusqu'ici démontré que le Collège a réalisé de grands progrès, tout d'abord dans sa propre consolidation comme organisme puis dans l'exercice de son autorité. Néanmoins, il doit améliorer son accès à l'information et sa capacité d'enquêter sur les dépenses, et obtenir une plus grande coopération du gouvernement pour poursuivre en justice les coupables qu'il débusque. Le Collège manque d'une source de financement indépendante et stable, et sans l'appui de la société civile du Tchad, le Collège ne sera pas en mesure d'exercer une surveillance dans un pays aussi vaste que le Tchad. Enfin, le gouvernement a placé des alliés sûrs – comme le beau-frère du président Déby – parmi les membres du Collège et s'est ingéré dans la sélection des représentants de la société civile. Si le Collège peut influencer sur le processus budgétaire, rejeter les dépenses injustifiées et enquêter sur l'exécution des projets auquel il donne son approbation, en dernière analyse sa capacité à assurer que les revenus pétroliers sont utilisés pour réduire la pauvreté dépend de la volonté de l'appareil judiciaire à poursuivre les cas d'utilisation abusive, de fraude ou de corruption que découvre le Collège dans le cadre de ses travaux.

Budgétiser le boom : dépenser les revenus pétroliers du Tchad Pour un investissement de plus de 4 milliards de dollars, le secteur enclavé de l'industrie pétrolière au Tchad crée bien peu d'emplois; la création d'emplois dans d'autres secteurs, la saine gestion et la dépense prudente des revenus pétroliers revêtent donc d'autant plus d'importance. Le succès ultime de l'expérience du Tchad sera fonction non pas du nombre de barils de pétrole produits ou des revenus générés, mais du réinvestissement fructueux de ces revenus dans la population du Tchad, selon un système budgétaire élaboré et exécuté avec soin.

Le Tchad n'a pas démontré sa capacité à budgétiser et gérer ses ressources financières de façon équilibrée; au contraire, la corruption et la mauvaise gestion des appels d'offres et des pratiques en matière des marchés publics ont marqué son histoire. L'expérience du budget 2004 – le premier faisant état de revenus pétroliers – et les prévisions pour 2005 démontrent que de nombreux obstacles se dressent entre la préparation de budgets transparents tenant compte des

revenus pétroliers et la dépense de ces revenus de façon à réduire la pauvreté. La surveillance plus étroite des revenus au niveau macro-économique fera probablement « percoler » les problèmes de corruption en aval, où ils seront dissimulés au public. Comme dans d'autres pays riches en pétrole, des systèmes clientélistes pourraient apparaître, par exemple l'octroi non transparent de contrats gouvernementaux financés par les revenus pétroliers. Ces tendances, accompagnées par une faible capacité des gouvernements à absorber un niveau de financement accru, ont de graves conséquences pour les objectifs de réduction de la pauvreté d'un projet qui dépend de l'utilisation efficace de cet énorme apport de revenus gouvernementaux. Les projets de la Banque mondiale qui visent à renforcer les capacités dans ce domaine avant même l'arrivée des premiers revenus pétroliers ont échoué à atteindre leurs objectifs. Malgré les promesses de la Banque mondiale, le résultat a été un projet à « deux vitesses », dans la mesure où l'oléoduc a été achevé un an plus tôt que prévu et que le gouvernement demeure, pour une bonne part, mal préparé à gérer cette manne pétrolière.

Transformer le Tchad : le rôle des acteurs externes S'assurer que le boom pétrolier du Tchad bénéficie aux pauvres requiert non seulement le renforcement des capacités gouvernementales, mais la modification des politiques et éventuellement, le changement politique. L'expérience passée révèle à la fois les limites de la capacité des acteurs externes à influencer sur ces changements et l'urgence pour ces mêmes acteurs d'utiliser toute l'influence dont ils disposent pour promouvoir le respect de la loi et des sauvegardes en matière de gestion des revenus. Au Tchad, pays où les citoyens ont une influence limitée sur leur gouvernement, les acteurs externes – comme la Banque mondiale, le FMI et les gouvernements américain et français – peuvent se révéler d'importantes sources de pression en faveur d'une transparence et d'une responsabilisation plus grandes. L'accumulation rapide des pétrodollars au Tchad place la Banque, le FMI et les autres prêteurs devant une alternative : soit utiliser maintenant l'influence dont ils savent disposer, ou compter sur leur influence future, impossible à prévoir.

Un « projet modèle » qui ne tient qu'à un fil Il subsiste de nombreux obstacles à la transformation de la richesse pétrolière du Tchad en améliorations concrètes des conditions de vie des pauvres du pays. Si certains ont acclamé trop tôt le projet du Tchad comme le « nouveau modèle » d'exploitation des revenus pétroliers au bénéfice du développement, le dossier de la première année d'existence du Tchad comme pétro-État laisse place à de nombreuses inquiétudes.

On met actuellement en place d'importants jalons pour la gestion efficace et transparente des revenus pétroliers dont l'application devra être soigneusement surveillée, mais les progrès limités à cet égard sont atténués par des tendances préoccupantes dans la situation politique, les lacunes et les failles du système de gestion des revenus, les problèmes de corruption, le manque de transparence et de graves faiblesses dans les capacités des institutions gouvernementales. L'expérience du pétrole ne tient qu'à un fil.

L'expérience du Tchad démontre que la transparence n'est *que l'une* des composantes essentielles d'un système de surveillance, de responsabilisation et de sanction. La transparence de l'information peut servir à faire respecter la loi de façon officielle autant qu'officieuse, mais les outils pour ce faire doivent d'abord être en place. L'appareil qui se charge des enquêtes doit être distinct de l'appareil judiciaire, mais les deux appareils doivent pouvoir poursuivre les coupables. Les élections doivent être libres et justes, et la population du Tchad doit avoir la possibilité de changer de gouvernement par voie de scrutin si elle estime qu'il n'a pas bien administré la richesse pétrolière. La mise en place de systèmes non officiels pour assurer le respect de la loi – par le suivi de la société civile et la diffusion d'informations à la radio et dans les autres médias – doit s'inscrire dans un système qui favorise la responsabilisation. La transparence n'a de sens que si le gouvernement et le public comprennent l'information et que si les conclusions des conseils de surveillance mènent à des actions concrètes.

Il est encore trop tôt pour déterminer si l'expérience du Tchad a réussi ou échoué. Il pourrait s'écouler des années avant que nous sachions si le Tchad a réussi à échapper au « paradoxe d'abondance ». Toutefois, nous pouvons tirer des leçons de l'expérience du Tchad jusqu'ici qui nous servent de guide pour remédier à certains problèmes pressants au Tchad et orienter nos efforts pour aider d'autres pays en développement à gérer les richesses provenant de leurs ressources naturelles. Et l'une des leçons fondamentales que nous offre aujourd'hui le Tchad est l'importance d'assurer le respect de conditions minimales dans le domaine des droits humains, de la transparence fiscale et de la capacité démontrée des gouvernements à mettre en place des programmes en faveur des pauvres avant même de promouvoir les investissements dans les industries extractives.

Voir les recommandations urgentes à la page 93.

Introduction : Tous les yeux sont tournés vers le Tchad

« L'exploitation du pétrole est une nouvelle occasion importante d'accélérer le développement de l'un des pays les plus pauvres du monde. »

– Rapport sur le Développement 2003 de la Banque mondiale à propos du projet d'oléoduc Tchad-Cameroun

« Cela va devenir un modèle pour tous les projets de ce type à travers le monde. »

– Mohamadou Diop, représentant permanent pour l'Afrique centrale, Société financière internationale, Groupe de la Banque mondiale¹

« Le développement de l'industrie du pétrole brut bénéficiera à l'ensemble de la nation tchadienne. »

– Idriss Déby, président du Tchad²

« Nous savons que l'extrême pauvreté sévit malheureusement dans la majeure partie du continent africain. La réduction de la pauvreté requiert des investissements privés, la collaboration et des politiques responsables de la part du gouvernement. Le projet Tchad-Cameroun réunit tous ces éléments. Il incarne de grands espoirs pour les peuples de ces deux pays et nous sommes fiers à juste titre d'y participer, aujourd'hui comme demain. »

– Tom R. Walters, président, Esso (ExxonMobil) Tchad cérémonie d'inauguration des travaux à Komé – le 18 octobre 2000

Le Tchad est l'un des derniers-nés et des plus fragiles des pétro-États émergents d'Afrique. Le projet de développement de l'industrie pétrolière et de l'oléoduc Tchad-Cameroun, qui permet le transport du pétrole du sud du Tchad, pays sans littoral, jusqu'à la côte atlantique du Cameroun d'où il peut être exporté, constitue un test hautement visible de l'utilisation possible des revenus pétroliers pour réduire la pauvreté, dans un contexte difficile. L'aspect le plus novateur du projet est l'adoption d'un cadre juridique (la loi tchadienne 001, ses avenants et les décrets d'application), ayant pour effet d'allouer des fonds à la lutte contre la pauvreté et de créer un comité de surveillance chargé de veiller à ce que les richesses pétrolières du pays soient gérées avec transparence. Faisant miroiter la promesse de pétrodollars pour les pauvres du Tchad en dépit des craintes exprimées par la population quant à l'absence de conditions pour assurer une bonne gouvernance, la Banque mondiale a accordé un financement qui a donné un coup de fouet au développement pétrolier dirigé par ExxonMobil. Étant donné la piètre performance des pays producteurs de pétrole du monde et l'importance des enjeux dans un pays aussi instable que le Tchad, cette expérience suscite beaucoup d'intérêt à l'échelle internationale. Non seulement le sort du projet de plus de 4 milliards de dollars revêt-il une importance critique pour le peuple du Tchad, qui espère récolter les bénéfices mais risque de payer un prix énorme si les choses tournent mal; mais il intéresse au plus haut point les autres pays confrontés au défi de transformer leur richesse pétrolière au bénéfice de leur propre population, les prêteurs qui tentent de résoudre le problème de la « malédiction des ressources », et les pays industrialisés, grands consommateurs d'énergie, à la recherche de nouvelles sources d'approvisionnement en pétrole stables.

Le Tchad, pays à l'histoire marquée par une longue guerre civile, une instabilité politique persistante et un système juridique faible, comporte d'importants défis à la réussite de l'expérience pétrolière. Et les enjeux sont majeurs – une mauvaise gestion des revenus pétroliers du Tchad pourrait aggraver les conflits et les difficultés pour 80 pour cent des 8,3 millions d'habitants du Tchad, soit 7 millions de personnes qui vivent avec moins de 1 \$ par jour.³ Depuis son accession à l'indépendance en 1960, le Tchad a connu plus d'années de guerre que de paix, et les tensions montantes dans la région indiquent que la violence larvée persiste. Le pétrole coulant depuis juillet 2003, les mesures sans précédent adoptées dans le but de prévenir l'appropriation illicite des revenus pétroliers sont maintenant mises à l'épreuve. À une époque où nous sommes particulièrement conscients des écueils de la dépendance envers les exportations pétrolières, la Banque mondiale a mis sa réputation en jeu sur la capacité du projet à transformer l'économie du Tchad et bénéficier aux pauvres du pays. La justification même de l'appui de la Banque aux industries extractives (pétrole, gaz et mines) repose, pour une bonne part, sur le résultat de l'expérience du Tchad. Les leçons tirées de l'expérience de ce pays jusqu'ici nous éclairent sur ce que l'on peut attendre de l'avenir du Tchad, les pièges à éviter, et le rôle que devraient jouer les acteurs internationaux dans la promotion des intérêts des pauvres pendant le boom pétrolier actuel en Afrique.

Contexte : le boom pétrolier africain

Dans un monde marqué par une demande quasi-insatiable pour les ressources énergétiques et la volonté des pays du Nord de réduire la dépendance envers le pétrole du Moyen-Orient, le pétrole africain acquiert une importance tant géopolitique que commerciale. La production pétrolière du continent africain devrait doubler avant la fin de cette décennie. Les États-Unis importeront bientôt 25 pour cent de leur pétrole de l'Afrique subsaharienne, et on s'attend à ce que cette région produise 20 pour cent de la production pétrolière mondiale totale d'ici 2010.⁴ Après les attaques terroristes du 11 septembre 2001 contre les États-Unis et la montée des tensions au Moyen-Orient, l'obtention de nouvelles sources d'approvisionnement en pétrole de l'Afrique comme moyen de diversifier les sources d'énergie a acquis une importance stratégique, non seulement pour les États-Unis mais aussi pour les autres pays industrialisés. Simultanément, la consommation effrénée de pétrole par les plus grandes économies du monde contribue à restreindre l'offre de pétrole sur la planète. Les plus grands consommateurs d'énergie – comme les États-Unis et la Chine – se font concurrence pour obtenir de nouvelles sources de pétrole, incitant les pétrolières à explorer des régions pionnières. Ces facteurs se traduisent par une ruée vers l'or noir africain.

Le pétrole et le gaz forment déjà la plus grande part des exportations de l'Afrique, puisqu'ils sont 3,5 fois supérieurs à toutes les exportations de marchandises non combustibles prises ensemble.⁵ Les industries extractives, et en particulier le pétrole, le gaz et les mines, représentaient plus de 50 pour cent des exportations de l'Afrique et 65 pour cent de tous les investissements étrangers directs pendant les années 1990.⁶ La prédominance des industries extractives dans les relations commerciales africaines, alors que se tarit l'aide au développement, rend d'autant plus critique l'utilisation par l'Afrique de son pétrole au bénéfice de sa population.

Ce nouveau boom pétrolier africain – affectant particulièrement les États limitrophes des eaux riches en pétrole du Golfe de Guinée dans l'Atlantique, du Nigeria à l'Angola, mais en train de s'étendre à l'ensemble du continent – est à la fois une chance et un piège pour ces pays où la pauvreté reste endémique. D'un côté, les revenus disponibles pour la réduction de la pauvreté seront importants; Catholic Relief Services (CRS) estime que les gouvernements de l'Afrique subsaharienne vont recevoir au bas mot 200 milliards de dollars au cours de la prochaine décennie.⁷ De l'autre, le dramatique échec des politiques de développement dans la plupart des pays dépendants des revenus pétroliers nous enseigne que les pétrodollars n'aident pas les pays en développement à lutter contre la pauvreté; dans de nombreux cas, ils contribuent au contraire à les enfoncer encore un peu plus dans le sous-développement.

La malédiction du passé : le pétrole et le paradoxe d'abondance

Il y a très peu de cas dans l'histoire où les exportations pétrolières aient contribué à l'amélioration des conditions de vie dans les pays en développement. Ainsi, 35 ans d'exportation pétrolière au Nigeria, par exemple, n'ont pas contribué à améliorer le niveau de vie; malgré ses richesses pétrolières, le revenu par habitant au Nigeria est toujours inférieur à 1 \$ par jour et le niveau de vie reste inférieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne.⁸ L'exemple du Nigeria illustre peut-être le mieux le « paradoxe d'abondance », c'est-à-dire le fait que les pays riches en ressources naturelles ont un niveau de vie plus bas, une croissance plus lente et sont plus susceptibles d'être déchirés par des conflits que les pays pauvres en ressources naturelles.⁹

Par l'expression « malédiction des ressources », on entend le fait que le développement équitable soit inversement proportionnel à l'abondance du pétrole et du minerai.¹⁰ De 1970 à 1993, les pays pauvres en ressources naturelles (sans pétrole) ont enregistré une croissance quatre fois plus rapide que les pays riches en ressources naturelles (avec pétrole) – en dépit du fait qu'ils n'avaient que la moitié des réserves monétaires.¹¹ Plus grande est la dépendance envers les ressources minières et pétrolières, pire a été la croissance observée¹² – une conclusion confirmée par les économistes de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.¹³

L'histoire dresse un tableau sombre des à-côtés de la croissance rapide de la production pétrolière. Les booms pétroliers ont tendance à aiguïser l'appétit du gouvernement pour la dépense, sans s'accompagner d'une amélioration de l'efficacité de ces dépenses. La concentration des ressources fiscales d'un boom pétrolier encourage souvent les activités

*Pour plus de détails sur le boom pétrolier et la pauvreté en Afrique, voir le rapport publié par CRS en 2003, **Le fond du baril : Boom pétrolier et pauvreté en Afrique**, de Ian Gary et Terry Lynn Karl à l'adresse <http://advocacy.crs.org/oil>*

de recherche de rente et les investissements excessifs et imprudents, ce qui a pour effet de contribuer à aggraver la distribution inéquitable des ressources, le déclin de la productivité et la corruption généralisée. L'instabilité des prix du pétrole rend la planification difficile et l'économie, extrêmement vulnérable aux chocs externes. Les activités non liées à la production pétrolière ont tendance à être négligées lorsque les ventes de pétrole font augmenter le taux de change, rendant ainsi les autres exportations non concurrentielles. Les secteurs à fort coefficient de main-d'œuvre, comme l'agriculture, sont souvent les plus touchés par ce phénomène économique connu sous le nom de « maladie hollandaise » (*Dutch disease*). Versés sous forme de rente, les pétrodollars réduisent la dépendance du gouvernement envers les revenus d'autres origines, y compris les impôts et taxes, et affaiblissent littéralement le maillage entre le peuple et le gouvernement essentiel au contrôle public des grandes décisions qui ont une incidence sur un pays et sur ses ressources. Dans un tel contexte, les gouvernements ont tendance à avoir recours davantage à la répression, faisant appel à des forces de sécurité (plutôt qu'au consentement du peuple) pour rester au pouvoir. Les États qui dépendent des exportations pétrolières comptent parmi les États les plus économiquement instables, les plus autoritaires et les plus affectés par la violence politique.

Rompre la malédiction

La prise de conscience de la « malédiction des ressources » a déclenché un débat qui se poursuit aujourd'hui sur la relation entre industries extractives et pauvreté, et les rôles et responsabilités respectifs des institutions internationales, des compagnies pétrolières et de la société civile afin de remédier à ce problème.

La Banque mondiale, comme importante source de financement, d'assistance technique et de conseils en matière de politiques aux industries extractives dans les pays en développement, a été au cœur de ce débat. En l'an 2000, en réponse à des préoccupations quant à l'impact social, écologique et économique du développement de l'industrie pétrolière, gazière et minière, le Groupe de la Banque mondiale a accepté d'entreprendre une analyse de son assistance à ces

Encadré 1

Le financement du projet de développement pétrolier et d'oléoduc Tchad-Cameroun

La participation du Groupe de la Banque mondiale à un projet pétrolier incite d'autres prêteurs à faire de même, comme dans le cas du projet Tchad-Cameroun qui se chiffre à 4,2 milliards de dollars.

Parmi les sources de financement de ce projet : (en millions de dollars)

- Groupe de la Banque mondiale
 - * Prêts BIRD au Tchad et au Cameroun 92,9
 - * Prêt SFI 200
- Banque européenne d'investissement 41,5
- Agences de crédit à l'exportation
 - * Banque U.S. EXIM 200
 - * COFACE (France) 200
 - * Banque africaine d'import-export 500
- Plus de la moitié du financement provient des prêteurs participatifs (ExxonMobil, Chevron et Petronas), qui assument 100 pour cent des coûts de développement des champs pétroliers et 33 pour cent des installations d'exportation.
- Le financement d'appoint provient de banques qui consentent des prêts commerciaux :
 - * ABN-Amro
 - * Crédit Agricole Indosuez

(Nota : le coût du projet était estimé à 3,7 milliards de dollars au départ. Lors d'une conférence tenue en octobre 2004, ExxonMobil a déclaré que le coût se chiffrait à 4,2 milliards de dollars.)

Sources : Groupe de la Banque mondiale, Agences de crédit à l'exportation, Afreximbank, Environmental Defense, Petroleum Economist (le 16 février 2004 – "Chad-Cameroun: Against All Odds")

secteurs, à la lumière de son mandat de lutte contre la pauvreté. Il a lancé une évaluation indépendante intitulée Revue des industries extractives (RIE), une consultation d'une durée de deux ans entre les diverses parties prenantes ainsi qu'une recherche visant à mesurer l'impact du financement du Groupe de la Banque mondiale dans le secteur des énergies fossiles, des mines et du gaz sur l'amélioration ou l'aggravation de la pauvreté. En janvier 2004, le rapport final de la RIE a fait des recommandations au sujet de la participation future du Groupe de la Banque mondiale dans les industries extractives. Ces recommandations mettent l'accent sur la bonne gouvernance et la transparence comme *préalables* à la lutte efficace contre la pauvreté. La principale conclusion de la Revue laisse entendre que les

industries extractives ne peuvent être un moteur de développement durable et de lutte contre la pauvreté que si certaines conditions essentielles sont en place *avant* le début de l'exploitation des richesses fossiles ou minières, y compris le respect des droits humains; le consentement des collectivités locales touchées; la capacité adéquate en termes de gouvernance pour faire respecter les lois et suivre et réguler les secteurs de l'industrie extractive; et un engagement sans équivoque de la part du gouvernement et des entreprises envers la transparence. Cette principale conclusion est tirée en grande partie des observations de la Revue sur l'absence d' « incitations » au Tchad avant le début du projet d'oléoduc.

La prise de conscience de la malédiction des ressources et du voile de mystère qui entoure les industries extractives et favorise la corruption a également mené à la mise sur pied de plusieurs initiatives visant à améliorer la transparence au sein de ces industries. La campagne internationale « Publiez ce que vous payez » de la société civile exige la publication des revenus

Encadré 2

La campagne internationale « Publiez ce que vous payez »

Des organisations de la société civile auxquelles s'est associée l'Église catholique exigent que les gouvernements et les compagnies des industries extractives adoptent une totale transparence dans leurs opérations et leurs transactions financières. En disposant d'informations sur les montants versés par les compagnies pétrolières à leurs gouvernements, les leaders religieux, les associations de la société civile et les simples citoyens pourront utiliser l'espace politique existant pour tenter d'obliger leurs gouvernements à assumer la responsabilité de leurs actions.

CRS et le BIC ont rejoint plus de 220 organisations de la société civile à travers le monde, réunies dans la plateforme de la campagne Publiez ce que vous payez. Lancée en juin 2002, cette campagne vise à rendre obligatoire (et non plus uniquement volontaire) la publication des montants que les compagnies des industries extractives (pétrole, gaz, mines) versent aux gouvernements hôtes. La campagne est présente dans divers pays, et notamment les États-Unis, l'Azerbaïdjan, le Nigeria, le Tchad et le Congo-Brazzaville. Cette coalition d'ONG demande aux gouvernements des pays industrialisés du G8 de prendre la tête de ce mouvement et d'encourager activement la transparence financière dans les revenus pétroliers, gaziers et minières à travers le monde. La campagne revendique un large éventail de mesures visant à créer un cadre réglementaire qui favorise la transparence dans les secteurs public, privé et semi-privé. Un pas important serait franchi si les organes de régulation des marchés financiers rendaient obligatoire la publication par les compagnies pétrolières, gazières et minières de l'ensemble des taxes, redevances et autres paiements versés aux autorités politiques d'un État. Cette publication serait requise pour avoir accès aux marchés boursiers et financiers. Le volontariat en matière de publication n'est qu'un leurre car les compagnies peuvent craindre (à juste titre) des mesures de discrimination de la part des pays hôtes et une concurrence déloyale de la part de concurrents moins scrupuleux. Il est ainsi très difficile, voir impossible, pour une compagnie d'entamer des démarches positives vers plus de transparence si l'ensemble de ses compétiteurs ne fait pas de même. La campagne exige que la publication des flux financiers soit rendue obligatoire par la législation afin que les citoyens des pays en voie de développement puissent, en toute connaissance de cause, demander des comptes à leurs gouvernements sur leur gestion des revenus des ressources pétrolières et minières.

Le groupe de la Banque mondiale, dans sa Revue des industries extractives, s'est engagé à exiger d'ici la fin de l'année 2006 une plus grande transparence des comptes de tout projet pétrolier, gazier ou minier qu'il financera. Un groupe d'investisseurs internationaux gérant des actifs de quelques billions de dollars a demandé que les compagnies pétrolières et minières adoptent une plus grande transparence dans leurs paiements.¹⁵

La campagne ne demande pas aux compagnies pétrolières qu'elles dictent aux gouvernements hôtes *comment* dépenser leur argent, mais qu'elles publient les informations qui aideront les citoyens à pouvoir exiger des comptes de leurs gouvernements. La campagne ne demande pas que les compagnies révèlent des informations commerciales confidentielles, mais qu'elles publient les données de base concernant les paiements faits aux gouvernements, à l'instar des obligations existantes dans la plupart des pays industrialisés. Une réglementation obligatoire permettrait également de lever les obstacles légaux et contractuels auxquels font face les compagnies dans les pays en voie de développement. Les compagnies seront ainsi déliées des clauses de confidentialité dans les contrats de partage de production signés avec les États hôtes puisqu'elles seraient légalement tenues de rendre ces informations publiques par les gouvernements de leurs propres pays.

Tchad – Publiez ce que vous payez / Publiez ce que vous gagnez

Au Tchad, *certain*s versements relatifs aux revenus pétroliers *sont* faits de façon transparente mais, comme le montre le présent rapport, d'autres aspects importants des paiements et des contrats relatifs à ces revenus demeurent entourés d'un voile de mystère. En octobre 2004, des organismes de la société civile et d'Église au Tchad ont lancé la campagne nationale Publiez ce que vous payez, et au Tchad, Publiez ce que vous gagnez, qui met l'accent sur la transparence des dépenses des revenus pétroliers reçus par le gouvernement. La coalition réunit de nombreuses associations locales, dont la Commission catholique Justice et paix, la Commission Permanente Pétrole de N'Djaména (CPPN), la Commission Permanente Pétrole Locale (CPPL), le Réseau de suivi des activités liées au pétrole au Moyen Chari (RESAP-MC) et le Groupe de recherches alternatives et de monitoring du projet pétrole Tchad-Cameroun (GRAMP/TC). Ces organisations ont demandé aux compagnies pétrolières de renoncer aux clauses de confidentialité des contrats relatifs au pétrole, et au gouvernement d'amender la loi sur la gestion des revenus pétroliers afin qu'elle couvre tous les champs pétroliers du pays. Pour lire la déclaration intégrale de la coalition du Tchad, cliquez sur www.catholicrelief.org/africanoil.cfm ou www.bicusa.org/chadreport/index.php

Pour plus d'information sur la campagne, cliquez sur www.publishwhatyoupay.org

des compagnies pétrolières et minières (**voir l'encadré no. 2**). L'Initiative pour la transparence des industries extractives du gouvernement britannique favorise la publication volontaire des versements en revenus des sociétés et des recettes du gouvernement. De nombreuses pétrolières ont endossé, en principe du moins, l'importance d'adopter une plus grande transparence dans ce secteur. La *supermajor* britannique BP, par exemple, a déclaré : « Nous souscrivons au principe de la transparence, tout en reconnaissant les obstacles pratiques qui se dressent sur son chemin – y compris les traditions de confidentialité et la résistance au changement, dans certains cas. »¹⁴

Le travail de ces initiatives visant à améliorer la transparence constitue un premier pas pour réussir à rompre la « malédiction des ressources » et assurer la gestion démocratique des ressources naturelles au bénéfice des pauvres. Mais la transparence, à elle seule, ne suffit pas; la véritable responsabilisation en ce qui concerne l'utilisation de la richesse pétrolière exige une volonté politique, l'engagement des entreprises, un espace démocratique et une vigilance sans relâche de la part du public.

Tchad : la tentative pour rompre la malédiction

La découverte de pétrole au Tchad remonte à plus de 30 ans, mais les années de guerre civile et des obstacles logistiques majeurs à l'exportation du pétrole de ce pays sans littoral vers les marchés mondiaux ont eu pour effet de maintenir l'or noir sous la surface de la terre jusqu'à tout récemment.¹⁶ En l'an 2000, l'appui de la Banque mondiale a catalysé la construction d'un oléoduc conçu pour transporter le pétrole du sud du Tchad jusqu'à la côte atlantique du Cameroun pour l'exportation. Le projet de développement pétrolier et d'oléoduc Tchad-Cameroun représente non seulement le plus gros investissement privé en Afrique subsaharienne à l'heure actuelle, mais il constitue l'une des plus importantes tentatives pour rompre la « malédiction du pétrole » et promouvoir la lutte à la pauvreté par l'utilisation ciblée des revenus pétroliers. La Banque mondiale joue sa réputation sur la capacité de ce projet à exploiter le développement pétrolier afin de réduire la pauvreté dans l'un des pays les plus pauvres du monde. Et nombreux sont les gens qui attendent beaucoup de ce projet, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays.

Parrainé par un consortium de pétrolières dirigé par ExxonMobil, avec ses partenaires Petronas (la société nationale pétrolière malaisienne) et Chevron, l'oléoduc est en activité depuis juillet 2003.¹⁷ Le projet a été conçu pour transporter le pétrole de plus de 250 forages dans le bassin de Doba, dans le sud du Tchad, par un oléoduc souterrain de 1 050 km d'une capacité maximale actuelle de 250 000 barils par jour (b/j), jusqu'au village de Kribi sur la côte atlantique du Cameroun. Un oléoduc extra-côtier de 12 km le relie à un terminal flottant de stockage et de déchargement des navires citernes destinés au marché mondial. L'extraction des réserves estimées à 1 milliard de barils de pétrole que contiennent les trois champs de Doba actuellement en production s'étalera sur une période de 25 ans, et la production de pointe prévue est de 225 000 b/j, générant des revenus de 3 milliards de dollars pour le Tchad pendant la durée du projet (selon le cours du pétrole).¹⁸ Toutefois, ces estimations de production ne prennent pas en compte les nouveaux gisements découverts à l'extérieur des trois champs de Doba visés par le projet (soit Miandoum, Komé et Bolobo). De tels développements supplémentaires ne sont plus seulement du domaine du possible; il est probable qu'ils augmentent à la fois les niveaux de production et les revenus du Tchad, peut-être dès 2006. (**Voir la partie deux, Le trésor enclavé du Tchad**)

La participation de la Banque mondiale et d'autres institutions financières multilatérales internationales a fourni une couverture politique essentielle aux prêteurs et bailleurs de fonds privés, sans lesquels le projet n'aurait pu aller de l'avant.¹⁹ Pour citer un représentant de la Banque mondiale : « la participation du groupe de la Banque mondiale, de même que les investissements financiers du Tchad et du Cameroun dans les compagnies engagées dans le projet d'oléoduc, rassure ces compagnies pétrolières et ces prêteurs quant au fait que les risques politiques de cette entreprise transfrontalière et première co-entreprise d'exportation de pétrole tchadien pourront être suffisamment amortis sur le moyen ou le long terme nécessaire au soutien de leurs prêts participatifs et à long terme respectifs... »²⁰

Carte du Projet de développement pétrolier et d'oléoduc Tchad/Cameroun



L'oléoduc Tchad/Cameroun est le plus gros investissement privé en Afrique subsaharienne à l'heure actuelle. Le projet a été conçu pour transporter le pétrole de plus de 250 forages dans le bassin de Doba, dans le sud du Tchad, par un oléoduc souterrain de 1 050 km d'une capacité maximale actuelle de 250 000 barils par jour (b/j), jusqu'au village de Kribi sur la côte atlantique du Cameroun.

Si la majeure partie du financement du projet provient de banques privées et des parrains du projet eux-mêmes, ce sont les institutions financières publiques qui ont assumé l'essentiel du fardeau politique du projet. Le financement de la Banque mondiale a soutenu les actions du gouvernement du Tchad dans deux compagnies constituées spécialement par la création de co-entreprises avec le Consortium – la *Tchad Oil Transportation Company (TOTCO)* et la *Cameroon Oil Transportation Company (COTCO)* – afin de construire, de détenir et d'exploiter les sections de l'oléoduc au Tchad et au Cameroun, respectivement. De plus, deux prêts accordés par la Banque mondiale au Tchad ont été approuvés afin de contribuer à accroître la capacité du gouvernement à atténuer l'impact social et environnemental et à gérer l'économie pétrolière – le « Projet de gestion de l'économie à l'ère pétrolière » et le « Projet de renforcement des capacités de gestion du secteur pétrolier ».

Avant l'approbation du projet intervenue le 6 juin 2000, les organisations de la société civile locale et internationale se disaient préoccupées par le fait que dans un contexte marqué par la corruption, la répression politique, des cadres juridiques insuffisants et une faible capacité de gestion fiscale, non seulement les pauvres ne retireraient-ils pas les bénéfices

Encadré 3

La participation du Groupe de la Banque mondiale au projet Tchad-Cameroun

Si l'on additionne ses prêts aux secteurs public et privé, le Groupe de la Banque mondiale a fourni plus de 300 millions de dollars sous forme de financement au projet Tchad-Cameroun. La Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (la branche de la Banque mondiale chargée d'accorder des prêts à taux commercial) a offert des prêts aux gouvernements du Tchad et du Cameroun afin de soutenir leur participation à la propriété du système de transport (l'oléoduc) lui-même. Le guichet concessionnel de l'institution prêteuse de la Banque mondiale, l'Association internationale de développement, a fourni trois prêts à des taux réduits pour le renforcement des capacités aux gouvernements du Tchad et du Cameroun, avec l'intention déclarée de renforcer les capacités institutionnelles, juridiques et réglementaires de ces pays avant que ne commence la production pétrolière. La SFI a fourni à la fois un prêt direct au Consortium et des prêts syndiqués de la part de financiers privés.

Financement du Groupe de la Banque mondiale (en millions de dollars)

Prêts BIRD	
Au Tchad	39,5
Au Cameroun	53,4
Prêts AID	
Tchad : Projet de gestion de l'économie à l'ère pétrolière	17,5
Tchad : Projet de renforcement des capacités de gestion du secteur pétrolier	23,7
Cameroun : Projet de renforcement des capacités de gestion de l'environnement dans le secteur pétrolier	5,77
Prêts de la Société Financière internationale	
Prêt A au Consortium (dont 85,5 millions de dollars à COTCO et 14,5 millions de dollars à TOTCO)	100
Prêt B parapluie (à effet de levier sur plus de 100 millions de dollars en financement supplémentaire pour T/COTCO)	
Financement supplémentaire AID proposé	
Tchad : Projet de renforcement des capacités de gestion du secteur pétrolier (<i>approbation prévue pour avril 2005</i>)	11,5
Tchad : Projet de gestion de l'économie à l'ère pétrolière (<i>approbation prévue pour mars 2005</i>)	8,5
Financement total	259,87

promis, mais qu'ils devraient plutôt en assumer les coûts sociaux et écologiques. Toutefois, la Banque mondiale maintenait que le pétrole constituait la seule possibilité de développement économique réalisable pour ce pays pauvre, et qu'avec l'appui de la Banque, le Tchad serait prêt à bien administrer ses richesses pétrolières lorsque le pétrole se mettrait à couler. Si les experts de la Banque eux-mêmes ont avancé l'argument que dans le contexte d'un pays comme

le Tchad, les revenus pétroliers n'avaient que peu de chances de bénéficier aux pauvres et risqueraient en fait d'envenimer les conflits civils, les documents d'évaluation de la Banque peignaient néanmoins un portrait exagérément optimiste du pays, favorisant l'avancement du

Encadré 4

Le Système de gestion des revenus pétroliers du Tchad en bref

Le système novateur du Tchad en matière de gestion des revenus pétroliers – fondé sur la Loi 001 et ses avenants – établit un cadre juridique et institutionnel pour la gestion des revenus du pétrole produit dans les trois champs de Doba, au Tchad. Voici quelques-unes des caractéristiques les plus importantes de ce système :

- Tous les *revenus directs* – redevances et dividendes – sont versés par le consortium ExxonMobil au compte séquestre du gouvernement du Tchad à la Citibank de Londres.
- Tous les *revenus indirects* – les impôts sur le revenu des compagnies pétrolières, les tarifs douaniers, etc. – sont versés directement au Trésor du Tchad.
- Après prélèvement des paiements relatifs aux dettes à la Banque mondiale et à la Banque européenne d'investissement du compte Citibank, le reste des revenus directs est réparti comme suit :
 - 10 pour cent seront versés à un Fonds pour les générations futures pour l'après-pétrole au Tchad;
 - 72 pour cent seront versés dans des investissements en capital dans cinq « secteurs prioritaires » afin de lutter contre la pauvreté : l'éducation; la santé et les services sociaux; le développement rural; l'infrastructure; et l'environnement et les ressources en eau;
 - 4,5 pour cent seront versés à la région productrice de pétrole du sud du Tchad, comme financement supplémentaire réservé;
 - 13,5 pour cent seront versés au Trésor du Tchad pour financer les dépenses publiques courantes, jusqu'en 2007, après quoi ces fonds seront répartis entre les secteurs prioritaires.
- Un comité conjoint de contrôle et de surveillance des ressources pétrolières, formé de représentants du gouvernement et de la société civile – le Collège – doté de l'autorité nécessaire pour approuver ou rejeter des projets précis financés par les revenus pétroliers directs.

Le système de gestion des revenus pétroliers comporte de nombreuses lacunes. L'une de ses lacunes significatives est son application restreinte aux revenus provenant de trois champs pétroliers au Tchad plutôt qu'à l'ensemble du secteur pétrolier. (Pour plus de détails concernant la gestion des revenus au Tchad, voir **la partie trois, Revenus pétroliers du Tchad.**)

projet. Ainsi, contrairement à l'opinion d'autres observateurs, dont des analystes en matière de droits humains du Département d'État américain, le document d'évaluation du projet préparé par la Banque en l'an 2000 déclarait que : « Le Tchad est parvenu à mettre en place des institutions politiques démocratiques. »²¹

En accordant des prêts destinés à renforcer les capacités, ainsi qu'un appui à l'investissement lui-même, la Banque mondiale était persuadée que le gouvernement serait prêt pour la prochaine ère pétrolière bien avant que le pétrole ne commence à couler. Devant les pressions exercées par la société civile, la Banque mondiale a exigé comme condition préalable à son appui financier au projet que soient adoptées un certain nombre de mesures qui font la réputation du projet aujourd'hui : l'adoption d'une loi sur la gestion des revenus précisant comment les revenus pétroliers seraient affectés au bénéfice des pauvres; la création d'un comité conjoint de surveillance composé de représentants de la société civile et du gouvernement; et la création de divers organismes de surveillance indépendants chargés de suivre la mise en œuvre du projet et ses effets sur la population locale.²²

Qui court le risque? Qui retire un bénéfice?

La Banque mondiale parle du projet pétrolier du Tchad comme d'une entreprise « grand risque, grand profit ». Mais la vraie question demeure : « Qui court le risque et qui retire un bénéfice? » L'essentiel des bénéfices ira de toute façon au Consortium et au gouvernement, et seule une infime partie se rendra jusqu'au peuple. En dernière analyse, les coûts de l'échec du projet seront assumés par la population, qui devra vivre non seulement avec les retombées

écologiques et sociales du développement pétrolier, mais aussi avec les conséquences de l'arrivée massive des pétrodollars dans les coffres d'un gouvernement qui pourrait ne pas avoir les intérêts de sa propre population à cœur.

Dans le cadre de la Revue des industries extractives, le groupe de la Banque mondiale invoquait fréquemment l'oléoduc Tchad-Cameroun afin de justifier sa participation continue dans les secteurs extractifs. Au même moment, les observateurs de la société civile avançaient l'argument que le Tchad constitue un exemple de la nécessité de ne pas laisser les projets de développement pétrolier aller de l'avant tant que des conditions minimales en matière de gouvernance et de droits humains ne sont pas en place. Devant le dossier peu reluisant des pays producteurs de pétrole de la planète, le monde entier est à la recherche d'un modèle efficace pour faire bénéficier les pauvres de la richesse pétrolière. Les enjeux du projet Tchad-Cameroun sont critiques : non seulement la réputation de ses prêteurs, qui ont affirmé que leur participation aiderait à assurer que le projet améliore les conditions de vie de la population tchadienne, mais aussi l'avenir d'autres pétro-États émergents, où les leçons tirées du Tchad pourraient influencer l'orientation des politiques.

Au sujet de ce rapport

Le présent rapport retrace la performance de « l'expérience du Tchad » dans la gestion des revenus pétroliers de la première année de production pétrolière. Il est fondé sur des recherches menées de septembre 2002 à novembre 2004, dont quatre voyages au Tchad et des échanges continuels avec les organisations de la société civile du pays. (Nota : ce rapport n'aborde pas les impacts sociaux et environnementaux de la phase de la construction du projet au Tchad et au Cameroun, dont d'autres rapport ont traité en détail. **Voir l'annexe : « Ressources bibliographiques choisies sur l'oléoduc Tchad-Cameroun ».**) Ce rapport tente plutôt de répondre à trois questions fondamentales : « Comment les revenus pétroliers du Tchad sont-ils utilisés? Quelles sont les chances d'allègement de la pauvreté par l'investissement de pétrodollars? Quelles leçons pouvons-nous tirer de l'expérience pétrolière du Tchad? » Il s'organise comme suit :

La première partie, **Pauvreté, politique et pétrodollars**, présente un aperçu des tendances politiques, des événements récents et des facteurs institutionnels qui affectent ou risquent d'affecter la capacité du Tchad à gérer efficacement sa richesse pétrolière.

La deuxième partie, **Le trésor enclavé du Tchad : production et exploration pétrolières** décrit la situation de base de l'extraction du pétrole actuelle et future au Tchad.

La troisième partie, **Revenus pétroliers : les premiers barils d'or noir du Tchad** aborde les revenus pétroliers du Tchad, du calcul des revenus au système établi pour les gérer.

La quatrième partie, **« Il suffit d'ajouter du pétrole » : la responsabilisation à partir de zéro** décrit le Collège de contrôle et de surveillance des ressources pétrolières (le Collège) et les défis inhérents à l'établissement de mécanismes innovants et efficaces pour assurer la transparence.

La cinquième partie, **Budgétiser le boom : dépenser les revenus pétroliers du Tchad** examine l'utilisation par le Tchad de ses revenus pétroliers jusqu'ici et les obstacles auxquels il fait face pendant sa première année complète de production au niveau maximum.

La sixième partie, **Transformer le Tchad : le rôle des acteurs externes** décrit le rôle continu des Institutions financières internationales (IFI) et autres bailleurs de fonds dans le projet Tchad-Cameroun et évalue leurs tentatives de renforcer les capacités institutionnelles du gouvernement et d'influer sur ses politiques et pratiques.

La **Conclusion** présente un résumé critique du projet, un pronostic pour l'avenir, les leçons apprises jusqu'ici et une série de recommandations aux compagnies pétrolières, aux IFI, aux pays donateurs, au gouvernement du Tchad, au Collège et à la société civile quant aux moyens d'assurer que cette expérience ne fasse pas défaut au peuple du Tchad.

Les mécanismes de suivi multiples : chien qui aboie ne mord pas?²³

Dans l'histoire de la Banque mondiale, aucun projet n'a bénéficié d'autant d'attention que l'oléoduc Tchad-Cameroun. Nous ne faisons pas allusion seulement à l'attention et à la couverture médiatique consacrée au projet à l'échelle internationale. Nous pensons également aux mesures extraordinaires prises afin de créer de multiples organismes de surveillance chargés de suivre la mise en œuvre du projet, d'assurer la conformité aux politiques sociales et environnementales, et de contrôler l'atteinte des objectifs avoués du projet quant à la réduction de la pauvreté. Si ces « chiens de garde » peuvent jouer d'un grand pouvoir de persuasion, ils n'ont pas toujours répondu aux attentes. Si les conclusions et recommandations critiques sont parfois venues étayer les déclarations des organisations locales et ont contribué à inciter les prêteurs du projet à prendre des mesures en ce qui concerne certains des problèmes les plus pressants, elles sont trop souvent tombées dans l'oreille de sourds, n'ayant que peu ou pas d'impact sur la mise en œuvre du projet.

Des organismes tels que le Groupe international consultatif auraient pu faire bien plus pour revendiquer l'adoption de leurs recommandations, publiciser leurs conclusions et assurer que leurs rapports soient remis à ceux qui peuvent y avoir recours pour exiger la mise en application de correctifs et de mesures compensatrices.

Groupe international consultatif (GIC)

Le GIC est un groupe d'experts indépendant composé de cinq membres et créé par la Banque mondiale en 2001 devant la pression d'organisations de la société civile, dans le but de surveiller la mise en œuvre du projet Tchad-Cameroun et de conseiller les prêteurs du projet, les gouvernements hôtes et la Banque mondiale au sujet de problèmes et d'enjeux éventuels. Le GIC relève directement du président de la Banque mondiale et est financé à même le budget central du Groupe de la Banque mondiale et des prêteurs européens. Depuis qu'il a entamé ses travaux en 2001, le GIC a mené huit missions au Tchad et au Cameroun et publié des rapports sommaires après chaque visite. Son rapport le plus récent a été publié le 18 novembre 2004. Pour consulter les rapports du GIC, dont le plus récent, cliquer sur <http://www.gic-iag.org>

L'exemple le plus frappant d'une de leurs recommandations émanant d'un « chien de garde » qui est restée lettre morte, ce sont les exhortations répétées en faveur de mesures urgentes pour accélérer la construction des capacités institutionnelles. Dans ses premiers rapports déjà, le GIC critiquait le fait que le projet ait « deux vitesses », l'avancement des travaux ayant largement dépassé celui des mesures destinées à renforcer les capacités institutionnelles et techniques du gouvernement du Tchad. Toutefois, la construction du projet progressait très rapidement, s'achevant un an plus tôt que prévu, tandis que les systèmes institutionnels et juridiques du Tchad restent faibles et mal préparés à gérer un secteur pétrolier en pleine expansion.

Si le GIC a souvent émis des critiques et offert une perspective utile sur le projet, ses recommandations ont semblé manquer de force. Le fait que nombre des mêmes recommandations aient été répétées dans leurs rapports indique qu'elles ne se sont traduites que par peu d'actions concrètes. En 2003, les organisations de la société civile au Tchad ont déclaré qu'« après cinq missions statutaires au Tchad, le mandat du GIC ne lui donne aucune influence au-delà de la capacité d'émettre des recommandations aux divers acteurs du projet. »²⁴

Groupe externe de suivi de la conformité (ECMG)

L'ECMG, dont le personnel provient d'une société-conseil (D'Appalonia) a signé un contrat avec la Société financière internationale (la branche centrale du Groupe de la Banque mondiale qui accorde des prêts au secteur privé) afin de vérifier le respect par le Consortium des normes du plan de gestion environnementale. Pendant toute la durée de la mise en œuvre du projet, l'ECMG a mené des visites trimestrielles du site. Après l'achèvement du projet (certifié en 2004), le mandat de l'ECMG prévoit des visites annuelles. Depuis sa première visite effectuée en février 2001, l'ECMG a publié 10 rapports. Pour de plus amples renseignements sur l'ECMG ou pour consulter ces rapports, cliquer sur http://www.worldbank.org/afr/ccproj/project/pro_monitor.htm

Comité technique national de suivi et de contrôle (CTNSC)

Le CTNSC est l'organisme gouvernemental tchadien chargé de la surveillance des impacts sociaux et environnementaux du secteur pétrolier. La responsabilité d'assurer le respect des normes sociales et environnementales incombe ultimement au gouvernement du Tchad, mais depuis sa création, le CTNSC a souffert d'obstacles en termes financiers et organisationnels et de faiblesse au plan des capacités. À l'heure actuelle, le CTNSC est entièrement financé par la Banque mondiale, par l'entremise de prêts pour le renforcement des capacités. Toutefois, ces prêts tirent à leur fin et devant la diminution du personnel, l'avenir du CTNSC demeure incertain. L'échec du gouvernement du Tchad à allouer des ressources pour le CTNSC dans les budgets 2004 et 2005 jette un doute sur son engagement envers le fonctionnement de l'organisme de surveillance. En raison de faibles capacités techniques et d'équipement insuffisant, le CTNSC a largement compté jusqu'ici sur les installations et les données d'ExxonMobil, et n'a donc pas été en mesure de fournir une information véritablement indépendante sur les impacts de l'exploitation pétrolière. La Banque mondiale a envisagé un programme de formation pour le CTNSC, dans lequel son personnel collaborerait étroitement avec le personnel du ECMG dans les mois à venir afin d'apprendre à leur contact, mais le gouvernement du Tchad n'a pas encore donné son accord quant aux modalités de financement de ces dispositions.

L'intérêt du Bank Information Center et de Catholic Relief Services dans le boom pétrolier du Tchad

Avant le début du projet pétrolier, la plupart des organisations de la société civile au Tchad ne s'opposaient pas à l'exploitation pétrolière comme telle. Elles exigeaient alors, comme elles le font encore aujourd'hui, que l'exploitation pétrolière soit *juste* – afin que la population tchadienne retire des bénéfices du pétrole plutôt que d'en souffrir des conséquences néfastes. Comme nos groupes partenaires locaux, le BIC et CRS sont préoccupés par l'utilisation équitable de la richesse pétrolière au bénéfice des pauvres en Afrique.

Bank Information Center (BIC) œuvre à assurer la représentation de toutes les couches de la société, afin que les simples citoyens aient voix au chapitre dans les décisions prises en matière de développement qui affectent leur vie. Étant donné le rôle influent que jouent des IFI telles que la Banque mondiale dans le projet Tchad-Cameroun, BIC vise à aider les collectivités touchées et les organisations de la société civile à obliger les institutions à agir de façon responsable en ce qui concerne l'impact de leurs activités, et ce, afin de promouvoir la justice sociale, économique et écologique.

Catholic Relief Services (CRS), de concert avec ses partenaires en Afrique, y compris l'Église catholique locale, appuie la saine gestion démocratique des ressources naturelles et la mise en œuvre de stratégies de développement qui profitent concrètement aux pauvres. L'Église catholique du Tchad et du Cameroun a été à l'avant-garde de la lutte pour assurer que le projet bénéficie aux pauvres, respecte les droits humains des populations locales et les normes concernant l'impact sur les écosystèmes fragiles. CRS s'est engagé à contribuer à assurer que le boom pétrolier africain améliore les conditions de vie des pauvres par l'accroissement des investissements dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'eau et d'autres besoins essentiels. Pour que cela puisse se faire, la saine gestion des revenus pétroliers de l'Afrique est absolument nécessaire.

1. Pauvreté, politique et pétrodollars

« Les risques ... que courent les perspectives de développement du Tchad incluent la turbulence politique et la détérioration du respect de la loi, en général... À mesure de l'augmentation des revenus pétroliers et de l'importance des enjeux, le pouvoir pourrait être violemment contesté. Et nous risquons d'assister à une augmentation des barrages de routes, des crimes avec violence et du vol des ressources publiques. »

– Banque mondiale, Stratégie d'assistance au pays pour le Tchad, décembre 2003²⁵

Les pétrodollars sont en train de transformer profondément le Tchad, l'un des pays les plus pauvres et les plus corrompus de la planète. D'après la Banque mondiale, 80 pour cent des 8,3 millions de Tchadiens vivent avec moins de 1 dollar par jour. La population survit essentiellement grâce à la production agricole et, à part le pétrole, les principales exportations sont le bétail et le coton. Le pays se classe au 167^e rang de 177 pays répertoriés dans l'Index de développement humain de l'ONU. L'espérance de vie y est de 44 ans, 35 pour cent

seulement des enfants d'âge scolaire fréquentent l'école, et le taux d'alphabétisation chez les adultes est de seulement 45 pour cent.²⁶ Un enfant tchadien sur cinq mourra avant d'atteindre l'âge de cinq ans. L'eau potable est un luxe rare. Dans un pays deux fois plus vaste que la France, on ne trouve que 650 km de routes pavées, et nombre de rues de la capitale, N'Djamena, sont des chemins de terre battue. Dans un pays exportateur de pétrole, les postes de pompage sont rares et les produits raffinés – le pétrole et le kérosène, par exemple – sont fournis par un marché florissant de produits de contrebande venus du Nigeria et du Cameroun. Enfin, dans un pays doté d'un mégaprojet d'extraction de combustibles fossiles, seulement 1 pour cent de la population a accès à l'électricité.²⁷ Les besoins sont donc immenses.

Le projet pétrolier de 4,2 milliards de dollars dans le sud du Tchad a fait bondir les indicateurs de croissance économique et d'investissement, mais cette tendance atteint un plateau maintenant que la phase principale de construction de l'oléoduc, des puits et des installations pétrolières tire à sa fin. Longtemps stagnant, le produit intérieur brut (PIB) du Tchad est passé de 1,5 milliard à 2,6 milliards de dollars en 2003, à cause du projet pétrolier. Les exportations ont également fait un bond avec le début de la production pétrolière au Tchad et, d'après l'*Economist Intelligence Unit*, elles ont enregistré la plus forte croissance réelle en PIB au monde en 2004, soit 38 pour cent.²⁸

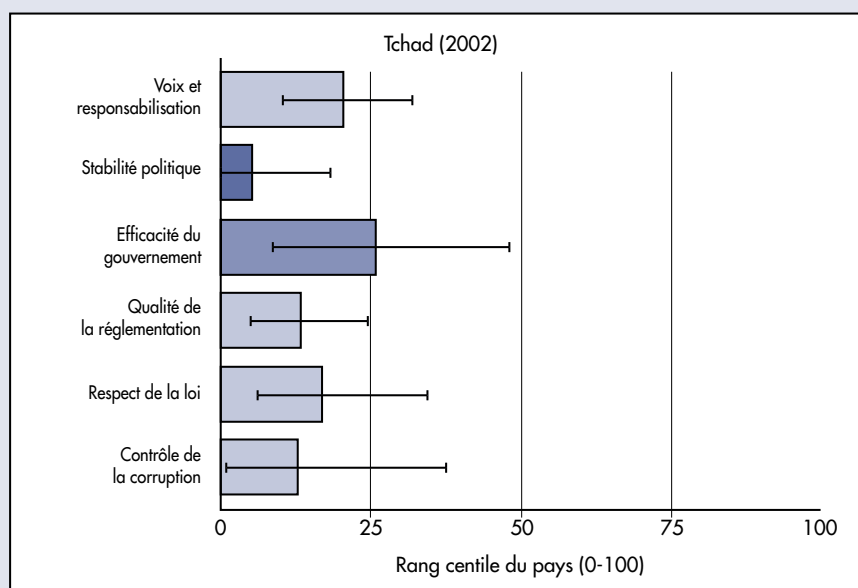
Comme la plupart de la production pétrolière en Afrique, ce projet pétrolier et les revenus gouvernementaux qui y sont associés sont investis dans un pays marqué par la faiblesse des institutions gouvernementales et une histoire minée par la corruption, la violence, la gouvernance inadéquate, la répression et les violations des droits humains. La Banque mondiale a décrit la faiblesse des institutions démocratiques au Tchad comme « plus générale et plus profonde que dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, reflétant l'impact de près de trois décennies de guerre civile. »²⁹ La corruption est endémique et le Tchad partage avec la Birmanie le titre de troisième pays le plus corrompu au monde selon le rapport annuel de Transparency International sur l'Index des perceptions de la corruption en 2004.³⁰ L'Index 2003-2004 des institutions

publiques, – un influent système de classement prenant en compte la force et l'intégrité des lois et des institutions ainsi que la présence de corruption, publié par le Forum économique mondial – classait le Tchad au dernier rang des 21 pays étudiés.³¹ La mauvaise utilisation généralisée des fonds publics a incité les évêques catholiques du Tchad à déclarer en 2004 que la



Bien que le Tchad exporte maintenant 225 000 barils de pétrole par jour, il ne possède aucune raffinerie. La majeure partie de l'essence et du kérosène y entre donc en contrebande du Nigeria et du Cameroun et est vendue dans des « stations d'essence » improvisées comme celle-ci. (Photo : Korinna Horta)

Bilan des résultats par pays - Recherche sur les indicateurs de gouvernance



Source: D. Kaufman, A. Kraay and M. Mastruzzi, 2003: Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002 (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters3.html>)

La « Fiche pays de l'Indice de recherche sur la gouvernance » établie par l'Institut de la Banque mondiale montre que le Tchad a enregistré une piètre performance en ce qui concerne six indicateurs de gouvernance (le rang centile indique le pourcentage de pays à travers le monde qui se classent sous le pays visé.)



Les dernières élections présidentielles et législatives – au cours desquelles Déby a été réélu, son parti maintenant un contrôle presque absolu de l'Assemblée nationale – étaient très imparfaites. Le Département d'État américain a dénoncé « les fraudes, le trucage du vote à grande échelle et les irrégularités sur le plan local qui ont entaché les scrutins de 2001 et de 2002. » (Photo : Africaphotos.com)

corruption « minait l'ensemble des institutions de l'État tchadien. »³² Le Tchad a enregistré une tout aussi piètre performance selon six indicateurs de gouvernance compilés par l'Institut de la Banque mondiale, se classant au mieux dans les 25 derniers centiles pour les six indicateurs, et souvent bien au dessous. (Voir tableau « Bilan des résultats par pays - Recherche sur les indicateurs de gouvernance »)

Le pouvoir politique au Tchad est fortement concentré dans les mains de la présidence, actuellement occupée par Idriss Déby, qui a pris le pouvoir en 1990 après que ses forces armées rebelles ont pris le contrôle de la capitale, N'Djamena. Les dernières élections présidentielles et législatives – au cours desquelles Déby a été réélu, son parti maintenant un contrôle presque absolu de l'Assemblée nationale – étaient très imparfaites. Le Département d'État américain a déclaré que « les fraudes, le trucage du vote à grande échelle et les irrégularités sur le plan local ont entaché les scrutins de 2001 et de 2002 », au cours desquels le parti de Déby a remporté 110 des 155 sièges de l'Assemblée nationale.³³ Dans une large mesure, les mécanismes de freins et de contreponds n'existent que sur le papier, et le président Déby a exercé un contrôle tellement strict sur l'appareil judiciaire que ce dernier ne peut servir de frein au pouvoir exécutif.

La menace de violence est omniprésente. L'histoire est marquée par les tensions et les conflits entre les populations du Tchad méridional – où se déroulent la plupart des activités agricoles et pétrolières – et le gouvernement au pouvoir à N'Djamena, dans le nord. Selon des rapports d'*Amnesty International* et du Département d'État américain, des massacres de civils se sont produits pendant les années 1990 au Tchad méridional près des champs pétroliers.³⁴ Les rébellions régionales dans le nord, par le Mouvement pour la démocratie et la justice au Tchad, et dans l'est ont contribué à déstabiliser le pays.

Le rapport sur les droits humains au Tchad publié en 2003 par le Département d'État américain peint un portrait peu reluisant du contexte de la gouvernance et des droits humains au pays :

Même si le pays est doté d'un système de gouvernement multipartite, le pouvoir reste concentré entre les mains d'une oligarchie ethnique nordique et de ses alliés, ce qui se traduit par une culture d'impunité pour la minorité au pouvoir. . . Le pouvoir judiciaire est demeuré inefficace, sous-financé, engorgé et soumis à l'ingérence du pouvoir exécutif.

Les autorités civiles n'ont pas exercé un contrôle efficace des forces de sécurité, et il y a eu des cas fréquents où des éléments des forces de sécurité ont agi indépendamment de l'autorité gouvernementale. Les forces de sécurité ont commis de graves violations des droits humains.

La performance du gouvernement en matière de droits humains reste médiocre et il continue de commettre de graves violations aux droits humains. Le gouvernement a restreint le droit des citoyens à changer leur gouvernement. Les forces de sécurité ont perpétré des meurtres extrajudiciaires et continué à torturer, battre et violer des citoyens. Les conditions de détention des prisonniers sont restées difficiles et menaçantes pour leur vie. Les forces de sécurité ont continué à procéder à des arrestations et détentions arbitraires. Le gouvernement n'a que rarement poursuivi en justice ou sanctionné les membres des forces de sécurité coupables de ces abus.

Le gouvernement est resté fortement centralisé. Le gouvernement national a nommé tous les représentants intra-nationaux du gouvernement, qui comptaient souvent sur le gouvernement central pour leur financement et pour la fourniture de personnel administratif. Dans un communiqué de presse émis le 15 juillet, les associations qui luttent pour les droits humains ont critiqué la militarisation de l'administration, signalant que la plupart des 17 nouveaux gouverneurs du pays étaient auparavant des haut gradés militaires; ils ont également critiqué le nouveau directeur de la police judiciaire qui a été impliqué dans plusieurs cas d'abus judiciaires.

Le gouvernement a fait obstruction aux travaux d'organisations de défense des droits humains au cours de l'année, par des arrestations, la détention et l'intimidation; toutefois, de tels groupes étaient toujours incapables d'enquêter ou de publier leurs conclusions sur les affaires de droits humains. Les représentants du gouvernement étaient généralement accessibles aux défenseurs des droits humains, mais généralement peu enclins à répondre, voire hostiles, à leurs conclusions.³⁵

De mal en pis

Nous n'avons donc pas affaire à une république où règne le respect de la loi, ou qui semble capable de bien gérer la richesse en pétrodollars. Malheureusement, la situation semble s'être encore détériorée depuis le début de la production pétrolière.³⁶

Le soutien de la Banque mondiale et d'autres prêteurs au projet Tchad-Cameroun n'a manifestement pas amélioré la situation des droits humains et de la gouvernance au pays – de fait, la situation a empiré. Dans les mois précédant et suivant l'inauguration de l'oléoduc

le 10 octobre 2003 – que les associations de la société civile ont souligné en organisant une « journée de deuil national » – le président du pays et son parti ont pris des mesures visant, selon certains observateurs, à renforcer et à consolider leur pouvoir. Plusieurs événements ont amené les observateurs à s'inquiéter de l'instabilité croissante de la situation politique et de l'affaiblissement de la gouvernance et des droits humains.

Boucler la boucle du pouvoir

Le président Déby a remanié son cabinet au moins trois fois en 2003 et en 2004, nommant des membres de sa famille et de son propre groupe ethnique (les Zaghawa) à des postes importants, et écartant des rivaux ou des sources d'opposition interne avant les prochaines élections nationales de 2006. En juin 2003, malgré des protestations de la part de leaders d'opposition du sud du pays, le président Déby a nommé son neveu, Moussa Faki Mahamat, également originaire du nord, premier ministre, renversant une tradition politique datant de 25 ans selon laquelle un équilibre régional doit exister entre les postes de président et de premier ministre. En février 2004, le président Déby a nommé son beau-frère, Idriss Ahmed Idriss, au poste de directeur national de la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC), qui est essentiellement la banque centrale du Tchad.³⁷ (De ce fait, Idriss est devenu membre du comité conjoint formé de représentants de la société civile et du gouvernement chargé de la surveillance des dépenses des revenus pétroliers). Ce recours fréquent au jeu des chaises musicales au sein du cabinet a rendu plus difficile la construction de la capacité des ministères clés à un moment où les compétences administratives ont besoin de renforcement. (Il y a eu plus de remaniements ministériels depuis l'arrivée au pouvoir du président Déby en 1990 que dans les 30 années précédentes de l'histoire du Tchad.)³⁸ Certains observateurs estiment que l'emprise du président Déby sur le pouvoir pourrait être en train de se relâcher. Simultanément, la presse parle fréquemment des problèmes de santé du président Déby qui s'est souvent rendu à Paris en 2003 et 2004 pour y être soigné.³⁹

Une tentative de coup d'État secoue la capitale

En mai 2004, ce dont les journaux avaient d'abord parlé comme d'une mutinerie militaire assez circonscrite au sujet des conditions salariales, entre autres, a ensuite été déclarée comme une tentative de coup d'État. Pendant que l'on s'activait à réprimer cette tentative de coup d'État, l'atmosphère dans la capitale était tendue, de nouveaux postes de contrôle militaires sont apparus, les tanks ont commencé à circuler dans les rues et les communications par téléphone cellulaire ont été coupées pendant plusieurs jours. S'adressant à la nation dans un message télévisé le 18 mai, le président Déby a confirmé que des éléments de la Garde présidentielle et de la Garde nomade nationale avaient tenté d'attenter à sa vie. « Un groupe de fanatiques et d'officiers victimes de manipulation ont essayé de perturber le fonctionnement des institutions républicaines dans la nuit du 16 mai. . . Leur intention cachée était l'assassinat du président », a déclaré Déby.⁴⁰

Les observateurs locaux et internationaux ont attribué la tentative de coup d'État à deux facteurs possibles :

- *La lutte pour le pouvoir et les tensions au sein du groupe ethnique Zaghawa et du régime au pouvoir de Déby avant un vote sur l'abolition d'un article de la constitution qui impose une limite aux nombres de mandats présidentiels.* Certains articles suggèrent que les unités qui ont pris part au soulèvement étaient sous les ordres d'officiers haut gradés, jouissant de la confiance et de la proximité du président. Les articles laissent également entendre que des alliés politiques Zaghawa très près de Déby auraient été impliqués dans la tentative de coup, y compris Daoussa Déby, le demi-frère aîné du président; Tom Erdimi, qui a depuis été démis de ses fonctions de conseiller présidentiel sur l'industrie pétrolière; et son jeune frère Timan Erdimi, un autre conseiller proche du président.⁴¹
- *L'insatisfaction de certains Zaghawa au sein du gouvernement et de l'organisation militaire au sujet de la position « ambiguë » de Déby sur le conflit au Darfour.* D'après des articles dans la presse, les deux principaux groupes rebelles au Darfour – le Mouvement pour la Justice et l'égalité (MJE) et l'Armée de libération du Soudan (ALS) ont l'appui des Zaghawa vivant de part et d'autre de la frontière entre le Tchad et le Soudan. Des représentants et hauts gradés au sein du gouvernement semblent avoir fourni un soutien logistique, financier et politique aux mouvements rebelles.⁴² Entre-temps, Déby a tenté de ménager la chèvre et le chou, en agissant comme « honnête médiateur » dans les négociations de paix au Darfour, tout en maintenant de bonnes relations avec Khartoum.

En toile de fond, la manne pétrolière croissante doit également entrer en considération dans les calculs de ceux qui se livrent une lutte pour le pouvoir.

Un troisième mandat pour Déby?

La tentative de coup d'État a eu lieu dans les jours précédant un vote à l'Assemblée nationale sur la question de la tenue d'un référendum sur l'abolition des limites aux mandats présidentiels prévues dans la constitution. Partout en Afrique, le maintien et le respect des limites aux mandats présidentiels ont été un indicateur clé du progrès vers l'instauration d'une démocratie solide. Il semble que le Tchad était plutôt en régression sur ce plan, à contre-courant du reste du continent africain. Un mois après l'inauguration du projet pétrolier du Tchad en octobre 2003, le parti au pouvoir, le Mouvement patriotique du Salut (MPS), a déclaré son intention de modifier la clause constitutionnelle fixant une limite de deux mandats présidentiels. Avant l'approbation de la tenue d'un référendum, l'ambassadeur du Tchad aux États-Unis, Ahmat Hassaballah Soubiane, a rédigé une lettre ouverte déplorant cette initiative et alléguant la personnalisation du pouvoir de Déby. Soubiane a rapidement été démis de ses fonctions et n'est pas rentré au Tchad depuis, préférant participer au mouvement politique d'opposition au pouvoir, depuis son exil aux États-Unis.

Étant donné la domination du parti au pouvoir à l'Assemblée nationale, le vote concernant la soumission d'un amendement à la constitution à un référendum populaire n'a pas été serré, et 30 législateurs membres de l'opposition ont organisé une marche de protestation contre ce qu'ils allèguent être une violation des règles parlementaires. En appuyant l'amendement et en faisant connaître son intention de se représenter au suffrage, le président Déby a enfreint sa promesse faite pendant la campagne de 2001, de ne rester au pouvoir que pendant deux mandats. Certains observateurs estiment que les nouveaux revenus pétroliers de la nation pourraient l'avoir amené à revoir sa position. Le référendum devait avoir lieu au début de 2005, et les groupes d'opposition devaient exhorter la population à un boycott. Les partis d'opposition ont déjà refusé de participer à un comité formé dans le but de préparer le référendum.⁴³ L'obtention du résultat escompté par Déby est pratiquement un fait accompli. Comme on peut le lire dans un rapport de l'*Economist Intelligence Unit* : « M. Déby se servira du contrôle qu'il exerce sur le processus électoral et sur les autorités locales pour assurer que le référendum... ait un résultat positif pour lui, et lui permette de se présenter de nouveau aux élections. »⁴⁴

La France, l'ancienne puissance coloniale du Tchad et un partenaire commercial important, avec un contingent militaire permanent de plus d'un millier de personnes au pays, s'est prononcé en faveur du président Déby. Xavier Darcos, ministre français délégué à la Coopération, a visité le Tchad peu après le vote de l'Assemblée nationale sur l'amendement constitutionnel et a fait une déclaration très élogieuse à la radio nationale : « la France soutient la position du président Déby qui a été élu démocratiquement et par deux fois; elle salue le fait que l'Assemblée nationale, à une majorité supérieure à celle qui d'habitude soutient le gouvernement, a approuvé la révision de la constitution. »⁴⁵

Dans une déclaration faite en réponse aux questions de CRS et de BIC concernant l'abolition des limites au nombre de mandats présidentiels, l'ambassadeur des États-Unis au Tchad, Marc Wall, a déclaré :

Cette décision revient au peuple du Tchad. Nous croyons qu'il devrait pouvoir le faire dans la démocratie et la transparence. Nous croyons que le gouvernement doit tenir des élections qui permettent une transition politique pacifique. Les leaders doivent être prêts à passer régulièrement le flambeau, selon la volonté du peuple telle qu'elle s'exprime par la voie d'élections libres et justes. Kofi Annan avait raison lorsqu'il a déclaré que « l'époque de la monocratie ou du monopartisme est bel et bien révolue. »⁴⁶

Tout en exprimant ces réserves quant au référendum prochain, les États-Unis n'ont cessé d'intensifier leur coopération avec le Tchad dans la lutte contre le terrorisme, fournissant une formation et une assistance militaire aux unités de niveau compagnie des forces armées tchadiennes dans le cadre de « l'initiative pansahélienne. »⁴⁷

Darfour : le conflit et l'instabilité prennent de l'ampleur

La précarité permanente de la situation du Tchad a été exacerbée par la crise dans la région du Darfour au Soudan qui a débordé outre-frontière, jusqu'au Tchad. Les Tchadiens sont partie prenante des deux factions du conflit au Darfour, les Tchadiens d'origine arabe luttant au sein de la *Janjawid*, et ceux appartenant à l'ethnie Zaghawa luttant aux côtés du Mouvement pour la Justice et l'égalité et l'Armée de libération du Soudan, hostiles au gouvernement.

Un flot de plus de 200 000 réfugiés a franchi la frontière pour pénétrer au Tchad. Ils ont d'abord été chaleureusement accueillis par leurs voisins vivant dans l'extrême pauvreté mais ils ont vite constitué un fardeau financier supplémentaire pour l'État tchadien et les organisations de secours. Comme l'a déclaré l'ambassadeur des États-Unis au Tchad, Marc Wall, « la

présence de 200 000 réfugiés soudanais dans l'est du Tchad surcharge un milieu déjà fragile. La concurrence pour les maigres ressources, comme le bois de chauffage, l'eau et les pâturages, aggrave les tensions entre les collectivités hôtes et les réfugiés. »⁴⁸ La condition de réfugié est presque toujours synonyme d'entassement, de manque de ressources essentielles et de conditions de vie inférieures aux normes. Celle des réfugiés du Tchad est encore plus précaire. Les collectivités locales de l'est du pays qui ont accueilli le plus de réfugiés vivent elles-mêmes dans une extrême pauvreté, et le flux de population pèse lourdement sur l'infrastructure sociale et économique. Ironiquement, quelques camps de réfugiés sont dotés d'une meilleure infrastructure ou d'un meilleur accès à l'eau potable que les villages avoisinants. À la fin de 2004, ces tensions ont mené à des éruptions de violence entre la population locale et les réfugiés au cours desquelles plusieurs réfugiés ont été tués.



La précarité permanente de la situation du Tchad a été exacerbée par la crise dans la région du Darfour au Soudan qui a débordé outre-frontière, jusqu'au Tchad. Plus de 200 000 Soudanais ont reflué vers des camps de réfugiés établis dans l'est du Tchad. (Photo: David Snyder/CRS)

La situation de la sécurité dans l'est du pays s'est détériorée, et des militaires français ont été déployés afin de contribuer à la distribution des secours, garder

la frontière et améliorer la sécurité dans la région des camps de réfugiés. D'après certaines sources, le gouvernement soudanais intensifie ses relations avec les milices Déby. La rébellion qui avait porté le président Déby au pouvoir en 1990 a été lancée dans l'est du Tchad, avec l'appui du Soudan.⁴⁹ Aujourd'hui, en 2004, la *Janjawid* a fait des incursions outre-frontière au Tchad, et Déby, longtemps un allié du Soudan, estime les relations avec ce pays pour le moins tendues. D'après l'*International Crisis Group*, « ces attaques semblent avoir pour but d'avertir N'Djamena que tout appui – même officieux – aux rebelles pourrait avoir de graves conséquences. . . Le Darfour constitue une menace sérieuse pour Déby. »⁵⁰ La ville stratégique d'Abéché, dont s'est emparé Déby pendant la rébellion qu'il a dirigée en 1990 et qui a renversé le gouvernement, est aujourd'hui le centre d'activités de secours humanitaire venant en aide à plus de 200 000 réfugiés dans la région.

La crise du Darfour a contribué à aggraver des tensions de longue date entre pasteurs nomades et agriculteurs sédentaires. Le problème s'intensifie à mesure que les pasteurs mènent leurs bêtes de plus en plus loin au sud. De fait, au début de novembre 2004, les actualités ont rapporté que 12 personnes avaient été tuées et de nombreuses maisons détruites lors d'un conflit entre pasteurs musulmans et agriculteurs chrétiens dans le village de Bebedjia, près des champs pétroliers.⁵¹

L'intensification des conflits et de l'instabilité au Darfour et à la frontière fera augmenter la pression en faveur de consacrer une part plus importante des revenus pétroliers aux dépenses militaires nécessaires à la protection du régime, et risque de créer davantage de tensions parmi les militaires. Déby aura fort à faire pour empêcher la dynamique du conflit au Darfour de s'étendre à d'autres régions du Tchad, tout en gardant à l'œil les menaces larvées internes.

Entraves à la liberté de la presse

Dans un contexte marqué par une instabilité et une violence accrue ainsi que par la consolidation du pouvoir du président Déby, les voix dissidentes ont de la difficulté à se faire entendre. Quelques journaux indépendants réussissent à paraître à N'Djamena, et sont souvent assez critiques du président Déby et du gouvernement, mais leur diffusion est restreinte et se limite surtout à la capitale. Dans une société au taux d'alphabétisation très bas, la radio reste le moyen de communication le plus important et forme un élément essentiel de la responsabilisation du gouvernement en ce qui concerne la gestion de la nouvelle richesse pétrolière du Tchad. En juin 2003, les rédacteurs de la station radio FM Liberté – dirigée par des associations locales de droits humains – ont été arrêtés et accusés de diffamation envers le président, après une émission critique. Le gouvernement a fermé la station moins de deux semaines après la visite de personnalités internationales en octobre 2003 pour l'inauguration de l'oléoduc. La station n'a pu reprendre ses activités avant la mi-décembre. Le poste a ensuite été menacé de nouveau de fermeture en 2004. En février 2004, après la diffusion d'une entrevue avec un politicien de l'opposition, Radio Brakos, une autre station indépendante de la ville de Moissala, au sud du pays, a été fermée et son directeur a été attaqué par les forces de sécurité.⁵² D'autres radios indépendantes ont également été fermées, des journalistes se sont vu confisquer leur matériel, et d'autres stations, comme la station catholique *La voix des paysans* à Doba, ont dû verser des frais de licence exorbitants pour rester en ondes.

Dans une société au taux d'alphabétisation très bas, la radio reste le moyen de communication le plus important et forme un élément essentiel de la responsabilisation du gouvernement en ce qui concerne la gestion de la nouvelle richesse pétrolière du Tchad.

Exécutions publiques

Le 25 octobre 2003, un tribunal de N'Djamena a condamné à mort quatre Tchadiens pour le meurtre de Sheikh Ibn Ouma Déby Youssouf, le directeur général soudanais de la société privée *Chad Petroleum Company*, survenu le mois précédent. D'après Dobian Assingar, le président de la Ligue tchadienne de défense des droits de l'homme (LTDH), les hommes ont été condamnés à mort à la suite d'un procès tenu dans le cadre d'une séance extraordinaire de la cour criminelle et n'ont jamais eu le droit de se prévaloir en appel.⁵³ Jean Padre, le vice-président de la LTDH, a qualifié ces exécutions de « très préoccupantes » et a déclaré « nous nous croyons dans un État policier. Nous n'avons donné aux suspects aucune chance d'en appeler de la décision du tribunal. »⁵⁴ Cinq autres hommes ont également été exécutés dans ce qui a été la première application judiciaire de la peine de mort depuis 1991.⁵⁵ La hâte avec laquelle on a procédé à ces exécutions et le fait que les accusés n'ont pas eu droit à un traitement équitable ont alarmé les organisations internationales de défense des droits humains.⁵⁶ Pour justifier ces exécutions, les autorités ont invoqué les plaintes réitérées par les partis d'opposition et la population concernant l'insécurité régnant au Tchad.⁵⁷ Toutefois, loin de rassurer la population locale, le fait que le gouvernement a fait fi des procédures légales laisse bien des gens songeurs, et les spéculations vont bon train au sujet des liens entre l'incident et des différends au sujet des marchés pétroliers.

Une expérience qui ne tient qu'à un fil

« Je croyais que Déby comprendrait les enjeux énormes que chacune des parties a dans ce projet – surtout le président qui était au pouvoir pendant la réalisation du projet – mais il a pris des mesures très nuisibles. »

– Donald Norland, ancien ambassadeur des États-Unis au Tchad et ardent défenseur du projet⁵⁸

À mesure qu'augmentent les revenus pétroliers et les tensions dans le pays avant le scrutin de 2006, le président Déby semble de plus en plus vulnérable. Au cours de l'été 2004, il a passé une bonne partie de son temps à l'extérieur de la capitale, à Abéché, et il semble qu'il ait tendance à s'y réunir avec un cercle de conseillers beaucoup plus étroit que d'habitude. Déby a ramené son fils, Brahim Déby, du Canada pour lui servir de secrétaire personnel et peut-être le préparer à lui succéder. En septembre 2004, Déby a personnellement dirigé un raid sur les entrepôts clandestins d'armes dans la capitale, plutôt que de confier cette mission à des subalternes. Et au début de novembre, le gouvernement a ordonné aux militaires de confisquer les téléphones par satellite des simples citoyens comme des militaires.

L'expérience pétrolière du Tchad dépend pour une bonne part de la volonté politique du gouvernement de respecter la loi, de mettre sur pied des institutions tenues de rendre des

« [Déby] est un survivant, mais il semble être sur ses gardes. Un autre coup d'État? Je n'écarte pas du tout cette possibilité. »

– un diplomate occidental en poste au Tchad⁽⁶⁾

comptes, et de promouvoir la démocratie. Dans un contexte où le gouvernement fait face à des menaces internes et externes, une telle volonté politique semble être une denrée rare. D'après une évaluation interne de la Banque mondiale réalisée en avril 2004, « les risques politiques et liés à la gouvernance sont considérables dans un pays qui se remet à peine de 30 années de guerre civile, dont les institutions gouvernementales en sont encore à leurs débuts et où les allégeances tribales et régionales prennent souvent le pas sur l'intérêt national . . . Plus important encore, la mise en œuvre du Programme de gestion des revenus pétroliers est soumise à des risques significatifs en lien avec la gouvernance. Bien que des mesures soient prises pour remédier à ces difficultés. . . ces efforts à long terme nécessitent du temps pour prendre effet. »⁵⁹

2. Le Trésor enclavé du Tchad : l'exploration et la production pétrolières

Les compagnies étrangères convoitent le potentiel pétrolier du Tchad depuis les années 1960, mais les guerres civiles, l'instabilité politique, la baisse périodique des coûts du pétrole et d'autres obstacles ont empêché le développement des champs pétroliers du Tchad jusqu'à tout récemment. Le Tchad possède sept bassins pétroliers – Doba, Doseo, Salamat, Bongor, Lac Tchad, Logone Birni et Erdis – mais Doba est actuellement le seul en exploitation. La compagnie américaine Conoco a foré des puits d'exploration au Tchad vers le milieu des années 1970, mais ce n'est qu'à la fin des années 1980 que les compagnies pétrolières, par l'entremise du consortium ExxonMobil, se sont intéressées sérieusement à « l'or noir » du pays.⁶¹ En 1996, lorsque son programme de prospection sismique lui a permis de découvrir la présence de réserves pétrolières de 800 millions à 1 milliard de barils, ExxonMobil a accéléré les efforts afin d'obtenir un financement pour le projet d'oléoduc et s'assurer la collaboration de la Banque mondiale.

2.1 Forage et pompage – le projet de Doba

Outre le financement d'un oléoduc de 1 000 km jusqu'à la côte atlantique, une bonne part de l'investissement de quelque 4,2 milliards de dollars d'ExxonMobil/Chevron/Petronas a été alloué à la construction de plus de 250 puits, d'un réseau d'oléoducs d'amenée et d'une station de traitement et de pompage dans le sud du Tchad.⁶² La production actuelle du Tchad provient de trois champs dans la zone de développement des champs de pétrole de Doba – Komé, Miandoum et Bolobo – où la production a commencé en juillet 2003. Ces activités de production ont lieu dans un cadre juridique qui se fonde sur un Code pétrolier qui date de 1962 et la convention de 1988 et ses avenants, intervenue entre le Consortium et le gouvernement.

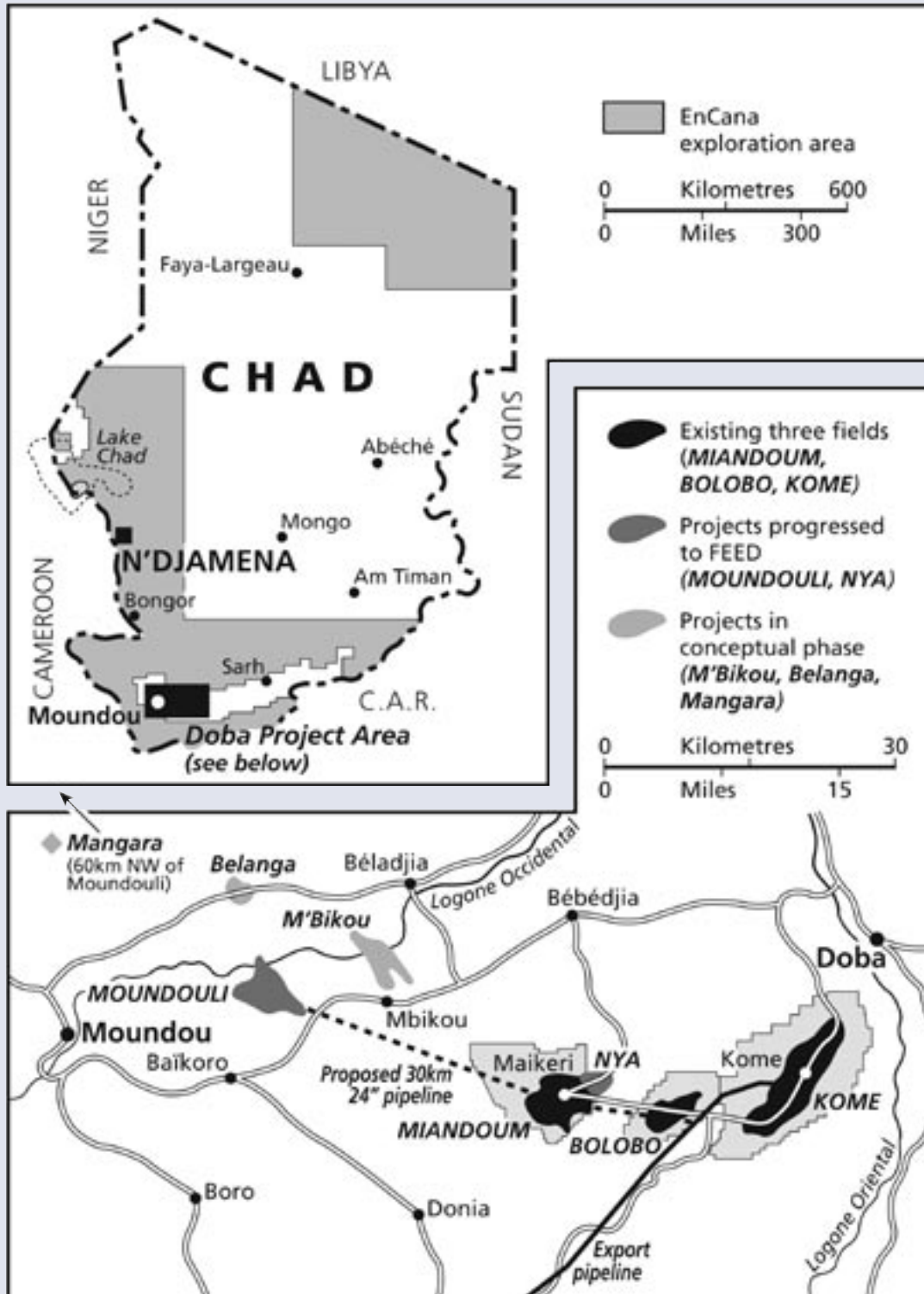
La convention établit le taux de redevances à 12,5 pour cent et couvre d'autres modalités financières et techniques de la production. **(Voir la partie trois, Revenus pétroliers : les premiers barils d'or noir du Tchad)**

Les installations industrielles « du XXI^e siècle » du consortium pétrolier ont atterri dans les plaines du sud du Tchad, une région de savanes où la majeure partie de la population pratique l'agriculture de subsistance. La présence du gouvernement dans la région, sous forme d'administration civile, de forces de sécurité, de cliniques ou d'écoles, est pratiquement inexistante. Malgré la prolifération de l'infrastructure nécessaire à la production pétrolière, les villageois n'ont que très peu bénéficié des retombées positives que pourrait représenter ce type de développement. Les villages situés le plus près des installations, vivant dans l'ombre des torches et pratiquement entourés par les installations pétrolières, portent le nom de « villages enclavés ». Les lignes à haute tension traversent le paysage, pourtant ces villages avoisinant le secteur de développement pétrolier sont toujours sans électricité –un fait qui n'échappe pas à beaucoup de villageois. « Ça ne ressemble pas à un village pétrolier », dit le chef du village de Ngalaba, un village enclavé près du gisement de pétrole de Miandoum, « aucune retombée positive n'est évidente. Pas d'école, pas de clinique. »⁶³ **(Pour plus d'information sur les impacts négatifs du projet pétrolier pour les villages locaux, voir l'encadré no. 8.)**



Les villages situés le plus près des installations, vivant dans l'ombre des torches et pratiquement entourés par les installations pétrolières, portent le nom de « villages enclavés ». Des lignes à haute tension et autres infrastructures sillonnent leurs champs. Aucun des villages n'a l'électricité, et l'ironie qu'un puissant réseau électrique soit installé à quelques mètres de distance de leurs maisons n'échappe pas à bien des résidents. (Photo : Ian Gary/CRS)

Le pétrole tchadien : zones des permis et champs



Carte courtoisie de Africa Energy, www.africaenergy.com

Les porte-parole du Consortium aiment à dire que cet investissement est moins un projet pétrolier qu'un projet logistique – et en effet il l'est. Presque tout le matériel nécessaire doit être amené dans ce pays sans littoral par voie aérienne, route ou chemin de fer. De nouveaux ponts et routes ont été construits et quelques routes existantes ont été améliorées; quatre générateurs d'une capacité totale de 120 mégawatts ont été installés (plus de quatre fois la capacité de production totale du Tchad⁶⁴); une piste d'atterrissage reçoit des vols quotidiens de la capitale pour des ouvriers pétroliers des États-Unis, des Philippines et d'ailleurs allant et venant sur des rotations de quatre semaines; et un parc à bureaux préfabriqués, qui ne dépasserait pas une banlieue américaine (équipé de prises de tension et de courant aux normes américaines), a été aménagé à l'intérieur des barrières de haute sécurité à la base de Komé. Là, le personnel de la compagnie pétrolière travaille dans une salle de contrôle ultramoderne à surveiller les installations et l'écoulement du pétrole le long du parcours entier de l'oléoduc.

Comme les activités de construction ont ralenti et que le projet est entré dans la phase de production, l'emploi étranger et tchadien a diminué de façon constante. Dans le deuxième trimestre de 2004, ExxonMobil et ses entrepreneurs ont employé 2 292 Tchadiens et 1 091 expatriés. Parmi les Tchadiens, seulement 8 pour cent occupaient des postes cadres et beaucoup d'employés tchadiens ne sont pas originaires du secteur du champ pétrolier.⁶⁵ Pour un

Pour un investissement de plus de 4 milliards de dollars, l'enclave de l'industrie pétrolière au Tchad crée très peu d'emplois, faisant de la création d'emplois dans le secteur non pétrolier par la gestion soignée et les dépenses ciblées des revenus pétroliers un enjeu primordial.



Le président Idriss Déby du Tchad, au centre, ouvre le robinet symbolique pour célébrer l'inauguration de l'oléoduc Tchad-Cameroun, d'une longueur de 1 050 kilomètres. À sa droite se trouvent le directeur général d'ExxonMobil pour le Tchad, Ron Royal, le président du Congo-Brazzaville, Denis Sassou Nguesso et le président du Soudan, Omar al-Béchir. Komé, Tchad, le 10 octobre 2004. (Photo : Desirey Minkoh/AF P/Getty Images)

investissement de plus de 4 milliards de dollars, l'enclave de l'industrie pétrolière au Tchad crée très peu d'emplois, faisant de la création d'emplois dans le secteur non pétrolier par la gestion soignée et les dépenses ciblées des revenus pétroliers un enjeu primordial.

Premières exportations de pétrole – un an d'avance sur le calendrier des travaux

ExxonMobil a annoncé le départ du premier navire citerne de brut tchadien le 3 octobre 2003, un an plus tôt que prévu, et à une semaine de l'inauguration officielle du projet par le président Déby à Komé le 10 octobre 2004. Lors de la cérémonie, Déby a déclaré :

Le pétrole tchadien servira la paix au Tchad, la paix avec nos voisins, avec le reste de l'Afrique et le reste du monde. Il permettra au Tchad, le pivot du continent, de jouer finalement son rôle comme maillon et instrument de dialogue entre les diverses régions du continent. . . J'affirme que ce pétrole



Une installation de forage en activité. Quelque 250 puits ont été forés dans la zone de développement des champs pétroliers de Doba. La plupart des puits ont une profondeur d'environ 2 000 mètres et peuvent être forés en quatre jours seulement. Une fois que la plate-forme de forage passe à un autre emplacement, tout ce qui reste est une petite tête de puits et un lopin de terre dégagé appelé « plate-forme d'exploitation ». L'écart entre la surface prévue et réelle occupée par les plates-formes d'exploitation abandonnées a fait l'objet de griefs à l'échelle locale. (Voir l'encadré no. 8.) (Photo : Ian Gary/CRS)

La Loi 001 de 1999 concernant la gestion des revenus pétroliers du Tchad, vantée haut et fort, ne couvre que les revenus produits par les trois champs originaux de Doba, ce qui signifie que toute exploration et production à l'extérieur de ces champs aura de graves conséquences pour l'avenir de l'expérience de gestion des revenus pétroliers du Tchad dans l'ensemble.

tchadien doit être une source d'harmonie et de réconciliation entre les fils et les filles du Tchad.

En novembre 2004, quelque 250 puits avaient été forés et la production de pétrole avait atteint son niveau croisière prévu de plus de 225 000 barils par jour. En octobre 2004, 56 cargaisons de navires citernes avaient été chargées à Kribi et plus de 52 millions de barils de pétrole tchadien exportés vers le marché mondial.⁶⁶ Les compteurs au poste de pompage no 1 de Komé, près de l'entrée de l'oléoduc, comme au terminal flottant de stockage et de déchargement de Kribi (FSO), où le pétrole est chargé sur des navires citernes, mesurent le flux des exportations de brut. Selon ExxonMobil, en 2004 la mesure à Kribi a été en moyenne de 1,4 pour cent inférieure à la mesure de Komé.⁶⁷ Certains conflits persistent entre le gouvernement et le Consortium au sujet de l'exactitude des mesures et l'endroit où des lectures officielles devraient être prises pour le calcul des revenus. **(Voir la section 3.4, « La lune de miel est finie »)**

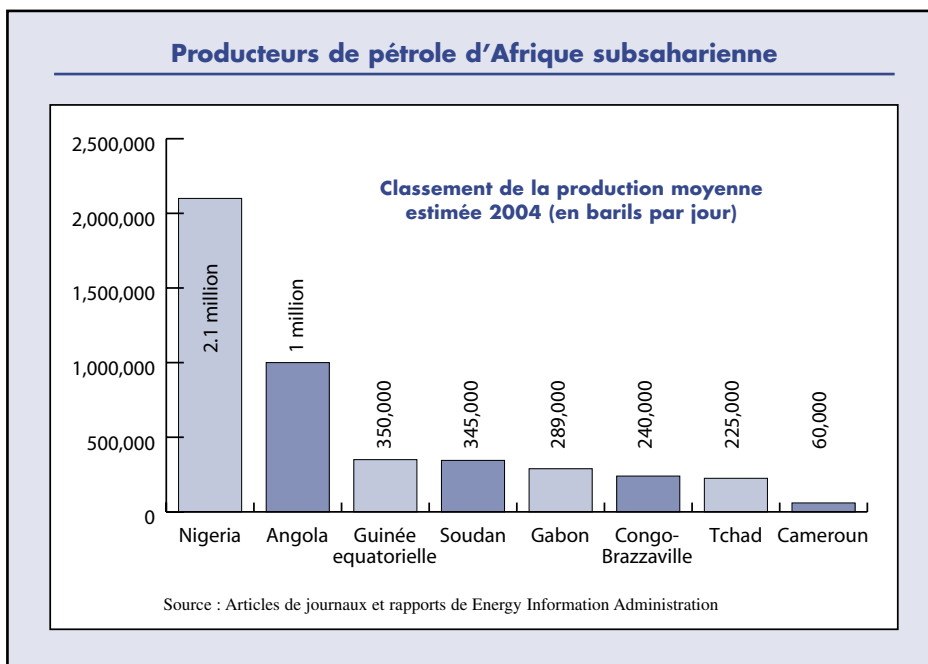
Tout le pétrole produit au Tchad passe par le complexe central de traitement de Komé, où l'eau est enlevée du pétrole extrait, et le pétrole des trois champs est mélangé afin de produire un brut de qualité adéquate pour les ventes à l'exportation. Ce qui bouillonne hors de l'oléoduc à Kribi est du pétrole de qualité inférieure à celui du Nigeria voisin – pas un « brut non sulfuré » léger, mais un « brut non sulfuré » lourd à haut niveau d'acidité, ce qui le rend beaucoup moins attrayant sur les marchés du pétrole internationaux, et capable

d'être traité dans seulement quelques raffineries dans le monde. Un analyste de l'industrie pétrolière a décrit le brut de Doba comme « le pire des pires – vraiment le fond du baril. » Cette qualité inférieure s'est traduite par une décote d'environ 10 à 15 \$ le baril sur le prix du « brut de Doba » par rapport au prix de référence du Brent (pétrole brut de la Mer du Nord). Les commerçants en pétrole de Londres disent qu'en octobre 2004 le brut de Doba allait chercher de 30 à 35 \$ le baril, par rapport à 50 \$ le baril pour le brut non sulfuré léger nigérian.⁶⁸ **(Cette décote a fait l'objet de discussions entre ExxonMobil et le gouvernement du Tchad; voir la section 3.4 « La lune de miel est finie ».)**

La plupart du brut tchadien est vendue pour raffinage en Amérique du Nord et en Asie. Les trois associés du Consortium emploient également une partie du pétrole produit pour le raffinage et les ventes en utilisant leurs propres installations.

Profil de production

Lorsque le projet a commencé, il était prévu que la production des trois champs diminue graduellement à 150 000 b/j d'ici 2010 puis à 100 000 b/j après 2014, selon les documents du Consortium. Cependant, cette prévision peut maintenant changer en fonction de la production des champs satellites et des nouvelles découvertes possibles, puisque ExxonMobil souhaite ardemment maintenir l'oléoduc plein le plus longtemps possible.⁶⁹



Si la production pétrolière du Tchad est relativement modeste par rapport aux autres pays producteurs d'Afrique et du reste du monde, les revenus qu'elle génère auront un impact significatif sur l'économie et la société tchadiennes.

2.2 Nouvelle production et exploration au Tchad et au-delà

La Loi 001 de 1999 concernant la gestion des revenus pétroliers du Tchad, vantée haut et fort, ne couvre que les revenus produits par les trois champs originaux de Doba, ce qui signifie que toute exploration et production à l'extérieur de ces champs aura de graves conséquences pour l'avenir de l'expérience de gestion des revenus pétroliers du Tchad dans l'ensemble. ExxonMobil et la compagnie canadienne EnCana mènent l'exploration au Tchad, et on signale également un intérêt de la part de sociétés asiatiques. ExxonMobil et EnCana devront abandonner une partie de leur surface explorée en 2005, faisant place à de nouveaux investisseurs.

Avec l'infrastructure d'oléoduc en place, le Tchad était activement allé au-devant de l'investissement accru dans l'industrie du pétrole et du gaz. En octobre 2004, le Tchad a organisé sa toute première conférence internationale sur le pétrole et le gaz, sous le patronage du président Déby et commanditée par ExxonMobil, Chevron, Petronas, EnCana, Schlumberger, KBR (une filiale de Halliburton) et d'autres acteurs de l'industrie. (Le nom d'un membre de la société civile tchadienne figurait au programme officiel – Thérèse Mékombé, présidente intérimaire du comité de surveillance des ressources pétrolières du Tchad – mais en fin de compte, on ne lui a pas permis de prendre la parole.) La section des places délimitée pour « la société civile » est visiblement restée vide pendant les deux jours entiers de la conférence. Le prix d'entrée fixé à 1 000 euros et le manque de publicité autour de la conférence au Tchad ont laissé peu de doute quant au fait que l'événement s'adressait principalement aux participants de l'industrie pétrolière et non aux représentants de la population du Tchad.

À la conférence, les représentants du ministère du Pétrole ont souligné leur désir de réviser le Code pétrolier du pays, peut-être avant la fin de 2004, en accordant une attention particulière à la transition d'un système de contrats de concession vers un système de partage de la production qui est la norme chez la plupart des autres producteurs africains. Le ministère du Pétrole a également indiqué son intention d'établir une société pétrolière nationale (SPN), en conformité avec le modèle en



Tout le pétrole produit au Tchad passe par la station collectrice de Komé et commence son voyage à l'entrée de l'oléoduc Tchad-Cameroun. (Photo : Ian Gary/CRS)

Normes environnementales et sociales pour les nouveaux développements pétroliers

Avec au moins cinq des champs « satellites » d'ExxonMobil programmés pour commencer à produire dans les deux années à venir, et la poursuite des activités d'exploration d'ExxonMobil et d'EnCana, il y a un besoin pressant d'aborder les impacts environnementaux et sociaux potentiels de ces nouveaux développements pétroliers.

Les contrats relatifs aux prêts et au projet signés entre la Banque mondiale et le gouvernement du Tchad comportent des clauses décrivant la responsabilité du gouvernement de s'assurer que tout le pétrole transporté par l'oléoduc Tchad-Cameroun soit exploité selon le plan de gestion de l'environnement (PGE) mis en application pour l'exploitation des gisements de pétrole du bassin de Doba :

Article 4.10. L'Emprunteur s'assurera que tout le pétrole exploité en dehors des gisements de pétrole du bassin de Doba et proposé pour être transporté par quelque partie du système de transport au Tchad est développé selon les principes énoncés dans le PGE en ce qui concerne l'analyse et la protection, la consultation, la divulgation de l'information, le déguerpissement et la compensation en matière d'environnement et avec les processus légaux et administratifs d'approbation et de divulgation de l'information tels qu'ils s'appliquent au pétrole exploité dans les champs du bassin de Doba.

Ces termes se retrouvent dans l'accord entre la BIRD et COTCO concernant le pétrole transporté par la partie de l'oléoduc se situant au Cameroun.

Jusqu'ici, cependant, l'organisme gouvernemental responsable de la surveillance environnementale et sociale des activités pétrolières n'a pas démontré la capacité d'exercer son rôle de surveillance. En conséquence, l'exploration pétrolière continue et les nouveaux développements en dehors des trois champs originaux de Doba sont entrepris sans surveillance environnementale et sociale par le gouvernement local ou national.⁷¹ Le défaut de divulguer l'information sur la portée et l'avancement des activités pétrolières en cours et prévues, ou de se conformer aux normes environnementales et sociales, peut non seulement constituer une violation des engagements contractuels, mais de façon plus importante, compromettre le bien-être des collectivités. En outre, la clause ci-dessus de l'accord de prêt ne lie les parties que si le prêt est impayé. Dès que le gouvernement du Tchad remboursera la Banque mondiale, comme on s'attend qu'il le fasse d'ici 2015, ce levier juridique risque d'être à toutes fins pratiques perdu.

Pendant que les activités pétrolières dans la région s'accroissent, le Groupe de la Banque mondiale et les compagnies pétrolières cherchant à exploiter les réserves du Tchad doivent partager avec le gouvernement la responsabilité de la sauvegarde contre les conséquences environnementales et sociales négatives de la production de pétrole. ***Des directives claires sur ce que l'on attend des nouveaux développements pétroliers et sur la mise en application des normes devraient être complétées et rendues publiques immédiatement.***

Chacun des cinq nouveaux champs tombe sous la convention 1988 existante et est couvert par les mêmes redevances de 12,5 pour cent qui s'appliquent aux trois premiers champs, mais aucun de ces nouveaux champs n'est couvert par la loi concernant la gestion des revenus pétroliers du Tchad.

vigueur dans beaucoup d'autres pays africains. Le gouvernement est en partie motivé par un désir pour un plus grand contrôle du marketing et de la vente du pétrole du pays, étant donné les préoccupations au sujet de l'équité du prix que va chercher le brut de Doba sur le marché mondial actuel, d'après le Consortium. Le secrétaire général du ministère du Pétrole a indiqué qu'ils s'inspireraient des SPN de l'Algérie (Sonatrach), du Cameroun (SNH) et du Congo-Brazzaville (SNPC) qui vont également les conseiller.⁷⁰ (Si la SNPC a fait quelques progrès récemment, aucune de ces compagnies n'est connue pour sa transparence dans la gestion de la richesse pétrolière.)

Les projets satellites d'ExxonMobil – le nouveau pétrole exclu de la loi de gestion des revenus

La production à partir des gisements de pétrole en dehors des « trois champs originaux de Doba » – Komé, Miandoum et Bolobo – est rapidement passée de possibilité théorique à réalité imminente. ExxonMobil a recours à un système de « réseau en étoile » dans son développement de gisements de pétrole – les installations de traitement de Komé constituent la plaque tournante vers laquelle afflueront les champs additionnels projetés. Après que le dernier des 30 puits a été foré dans le champ de Bolobo vers la fin de 2004, ExxonMobil avait projeté déplacer les plates-formes de forage pour commencer à exploiter cinq nouveaux champs « satellites » près de Doba. Ces champs – Moundouli, Nya, M'Bikou, Belanga et Mangara

– contiennent d'importantes réserves de pétrole. Nya (quatre puits, 10 millions de barils) et Moundouli (de 30 à 35 puits et 105 millions de barils) commenceront à produire entre fin 2005 et début 2006. Un oléoduc de 30 kilomètres est projeté pour relier Moundouli à Miandoum et au complexe de traitement et d'exportation de Komé. Chacun des cinq nouveaux champs tombe sous la convention 1988 existante et est couvert par les mêmes redevances de 12,5 pour cent qui s'appliquent aux trois premiers champs, mais **aucun de ces nouveaux champs n'est couvert par la loi concernant la gestion des revenus pétroliers du Tchad.** (Voir la partie trois, Revenus pétroliers : les premiers barils d'or noir du Tchad) Selon l'accord de prêt de la Banque mondiale avec le Tchad, toutefois, tout nouveau pétrole empruntant l'oléoduc doit se conformer aux mêmes normes environnementales et sociales que les champs originaux de Doba. (Voir l'encadré no. 6)

Exploration

Le soutien de la Banque mondiale au projet d'oléoduc a stimulé l'exploration dans d'autres régions du Tchad et chez ses voisins, y compris la République centrafricaine, le Niger et le Cameroun. (L'accès prioritaire à l'oléoduc est d'abord offert au consortium d'ExxonMobil, puis à d'autres compagnies ayant des activités au Tchad et finalement aux découvertes terrestres camerounaises potentielles.) Maintenant qu'il existe une manière fiable de lancer le pétrole sur le marché, le consortium d'ExxonMobil et d'autres compagnies recherchent de nouveaux gisements d'or noir.

Consortium ExxonMobil

Le consortium ExxonMobil a signé une nouvelle convention avec le gouvernement du Tchad le 10 mai 2004, couvrant les activités futures d'exploration et de développement de champs autres que ceux visés par la convention de 1988. Ces champs se situent dans les bassins de Chari-Ouest (c.-à-d. Doba), Chari-Est (c.-à-d. Dosseo) et du Lac Tchad. La convention accorde un permis d'exploration de cinq ans à partir du 3 février 2004, avec une option de renouvellement de cinq ans.⁷² Le Consortium doit abandonner 50 pour cent de sa zone de permis après les cinq premières années. (Bien que le ministre du Pétrole ait signé la convention et que le président Déby ait profité d'une suspension des travaux parlementaires pour faire approuver la convention en mai, au mois de décembre 2004, elle n'avait pas encore été formellement ratifiée par l'Assemblée nationale du Tchad.)

ExxonMobil détient les droits sur 10 millions d'acres de surface brute dans les bassins de Doba, de Dosseo et du Lac Tchad, et a découvert des gisements dans chacun des trois bassins.⁷³ Selon ExxonMobil, les essais sismiques ont continué jusqu'en juin 2004 dans plusieurs secteurs en dehors des trois gisements de pétrole du projet original. « Les premiers résultats de l'exploration qui a commencé en 2001 étaient prometteurs, mais le consortium n'a pas encore décidé de procéder à quelque construction additionnelle de champ pétrolier que ce soit. Si de nouvelles réserves économiquement viables sont découvertes, le brut additionnel pourrait prolonger la période maximale de production », selon ExxonMobil.⁷⁴ CRS et BIC ont obtenu copie de la convention confidentielle du 10 mai 2004, qui prouve que le consortium dirigé par ExxonMobil prévoit dépenser environ 94 millions de dollars sur les opérations sismiques et forer au moins cinq puits d'exploration à Chari-Ouest et Chari-Est en 2005-2006.⁷⁵

Consortium EnCana

L'importante compagnie canadienne EnCana, en consortium avec la minuscule *Cliveden Petroleum Company*, détient les droits sur le permis H, une vaste zone de permis de 430 000 kilomètres carrés (la taille de l'Espagne), couvrant l'ensemble ou une partie de chacun des sept bassins pétroliers du Tchad.⁷⁶ EnCana a conduit des opérations sismiques dans les régions de Bongor et du Lac Tchad, et a foré quatre puits d'exploration dans le bassin de Bongor en 2004. Le programme d'exploration d'EnCana a été évalué à 50 millions de dollars en 2004 et elle prévoit consacrer plus que cette somme en 2005 au forage de puits d'exploration et à des essais sismiques additionnels à l'extérieur la région de Bongor, soit dans les bassins du Lac Tchad, de Doba-Ouest et de Dosseo. EnCana a signé une convention en 1999 couvrant l'exploration et l'exploitation et devra abandonner 50 pour cent de sa surface en janvier 2005. Le taux de redevances est précisé dans cette convention et serait légèrement supérieur aux 12,5 pour cent de la convention originale d'ExxonMobil.⁷⁷

EnCana ne révélera pas les résultats de son exploration jusqu'ici, mais a estimé que la probabilité de découvrir un gisement commercialement viable est de 25 pour cent.⁷⁸ Afin

La nouvelle convention entre le Tchad et ExxonMobil prouve que la compagnie prévoit dépenser environ 94 millions de dollars sur des opérations sismiques en 2005-2006.

d'être économiquement faisable, la taille du gisement et sa distance de Komé devraient justifier la construction d'un oléoduc d'aménée. Si une découverte était faite dans une partie de la zone de permis près de Komé, la taille du gisement nécessaire pour justifier les dépenses d'infrastructure pourrait être relativement petite, alors que des gisements trouvés plus loin devraient être beaucoup plus importants. La qualité du brut trouvé est un autre facteur significatif dans le calcul des possibilités économiques – la découverte de brut lourd similaire à celui de Doba serait moins attrayante que celle de brut plus léger. EnCana estime qu'elle pourrait démarrer la production en 2009 au plus tôt, en supposant que des champs commercialement viables soient trouvés. À la première conférence internationale du pétrole et du gaz tenue au Tchad en octobre 2004, un représentant d'EnCana a présenté leurs efforts et plans d'exploration et a conclu en disant que leur évaluation « au meilleur cas » du potentiel des ressources pétrolières du Tchad était de 3 à 5 milliards de barils.⁷⁹

Encadré 7

Exploration au-delà du Tchad

À l'extérieur du Tchad, l'exploration a lieu dans un croissant de réserves potentielles qui s'étend du Niger, autour du lac Tchad, passant par le nord du Cameroun jusqu'en République centrafricaine (RCA). Au Niger, ExxonMobil, Petronas et la *Chinese National Petroleum Corporation* (CNPC) ont lancé des programmes d'exploration, bien qu'un gisement découvert doive se situer à près de 1 milliard de barils pour avoir un potentiel d'exportation.⁸⁶ Au Cameroun, la société pétrolière nationale SNH, en coopération avec la société pétrolière nationale algérienne, Sonatrach, a entrepris des études sismiques et dressé des plans pour forer un puits d'essai au Logone Birni, dans l'extrême nord du Cameroun, près de la ville de Maroua.⁸⁷ En RCA, la compagnie américaine *Grynberg Petroleum* a obtenu une concession de 55 000 kilomètres carrés dans les bassins de Doba et de Salamat qui chevauchent la frontière entre le Tchad et la RCA.⁸⁸ La compagnie canadienne *United Reef Limited* détient un intérêt limité de 25 pour cent dans la concession.⁸⁹

Une affaire de dépôt de bilan à Houston concernant *Trinity Energy Resources*, un ancien actionnaire minoritaire de la concession du permis H, semble indiquer qu'EnCana a peut-être découvert d'importants gisements de pétrole. Selon le dépôt de bilan, en se basant sur des résultats de forages d'exploration et d'autres études, un bureau d'études techniques a signalé 16 « prospects identifiés » et 57 filons dans les deux principaux bassins de la concession d'EnCana : Bongor (30 000 kilomètres carrés) et Lac Tchad (18 250 kilomètres carrés). L'étude indique, avec une probabilité de 50 pour cent, au moins 660 millions de barils en tout. La découverte potentielle d'EnCana dans le bassin de Bongor se situe à environ 160 kilomètres de distance de Komé, sur terrain plat.⁸⁰ Le dépôt de bilan de *Trinity* indique également que la capacité de

l'oléoduc de 1 050 kilomètres peut être doublée à 500 000 b/j avec l'ajout de trois stations de pompage supplémentaires.

Le potentiel d'augmenter considérablement la capacité de l'oléoduc souligne le conservatisme des estimés originaux relatifs à la production et l'importance des évaluations d'impact cumulatives, d'un plan de développement régional, et d'un système de gestion transparente des revenus dans le secteur entier.

Energem – un nouvel acteur sur la scène

En décembre 2004, Energem, une compagnie cotée à la Bourse de Toronto possédant des intérêts pétroliers et miniers à travers l'Afrique subsaharienne, a annoncé qu'on lui avait accordé un permis d'exploration et de production au Tchad, le premier permis d'exploration important délivré par le gouvernement depuis l'inauguration de la production dans les champs de Doba. Le contrat du Tchad a une durée de cinq ans et est renouvelable pour deux termes supplémentaires de trois ans. On a accordé à Energem, qui a conclu une « alliance stratégique » avec PetroChina, un permis d'exploitation couvrant 8 200 kilomètres carrés dans le bassin de Chari-Ouest à côté des champs de Doba, et 259 664 kilomètres carrés dans le bassin de Largeau. Ce dernier bassin fait environ la taille du Royaume-Uni et est situé dans le Tchad central et septentrional. Selon un communiqué de presse de la compagnie, Energem a déjà versé un bonus de signature de 6 millions de dollars, et des paiements additionnels de 4 millions et de 6 millions de dollars en 2005 et 2006. Vingt et un millions de dollars supplémentaires seront versés au gouvernement au début de toute production.⁸¹ (Ces paiements vont directement au Trésor et échappent à la Loi concernant la gestion des revenus.) Selon des articles publiés dans la presse, le permis a été accordé le 16 octobre et confirmé par décret présidentiel le 8 décembre.⁸²

Officiellement, le permis a été délivré à la filiale détenue à 51 % d'Energem, *Gulf of Guinea Petroleum Corporation* (GGPC). « L'octroi du permis du Tchad est un grand pas en avant dans nos activités d'exploitation pétrolière en amont et ajoute une valeur considérable à notre portefeuille d'actifs et à ce que nous contrôlons déjà par l'entremise de la GGPC », a déclaré Tony Teixeira, le président d'Energem.

Selon *Africa Energy*, « le président d'Energem, Tony Teixeira, a un passé coloré. En janvier 2001, il a été accusé par le ministre britannique délégué à l'Afrique d'alors, Peter Hain, d'évasion de sanctions en Angola. Teixeira a nié l'accusation et mis Hain au défi de la répéter à l'extérieur du parlement, où la règle de l'immunité parlementaire ne s'applique pas. » Energem était autrefois connu sous le nom de *DiamondWorks*, une compagnie minière liée dans la presse au courtier en valeurs mobilières *Executive Outcomes*.⁸³ *DiamondWorks* a également été impliquée dans une entente pétrolière au Sao-Tomé-et-Principe qui a conduit à la destitution du premier ministre du pays par le président.

D'autres joueurs

Les diplomates de la Chine et de Taïwan avaient courtoisé le Tchad, en quête d'un accès à ses ressources pétrolières. En octobre 2004, le Tchad a signé un « accord préliminaire de coopération » avec la *Chinese Petroleum Corp.* (CPC) de Taïpeh concernant l'exploration pétrolière.⁸⁴ Selon quelques articles parus dans la presse, la *Chinese National Petroleum Corporation* (CNPC) avait courtoisé « le menu fretin *Cliveden Petroleum*, bien placé sur le plan politique » pour une participation dans la concession du permis H.⁸⁵

Doba – La pointe de l'iceberg?

Tandis qu'avant l'approbation du projet, la Banque mondiale avait dépeint l'investissement pétrolier au Tchad comme un projet ponctuel couvrant trois champs au Tchad méridional, la production confirmée des champs satellites d'ExxonMobil et de l'exploration en cours par ExxonMobil, EnCana et potentiellement d'autres, permet d'envisager une production pétrolière du Tchad qui dépasse de manière significative les évaluations initiales des gisements chiffrées à 1 milliard de barils. En effet, le *Financial Times* citait récemment un fonctionnaire de la Banque mondiale disant que les réserves réelles sont susceptibles de représenter au moins 2 milliards de barils, avec des implications énormes pour la taille de la manne pétrolière du Tchad.⁹⁰

L'investissement de la Banque mondiale a joué un rôle de catalyseur, menant non seulement à la mise en valeur des trois champs de Doba, mais stimulant davantage la production et l'exploration. Ceci aura des impacts imprévus sur les populations locales et présentera de nouveaux défis pour le système de gestion des revenus. Ainsi, la Banque mondiale continuera à partager la responsabilité des impacts liés au développement du secteur pétrolier du Tchad pendant les années à venir.

Impacts sociaux et environnementaux : effets et leçons durables pour le nouveau développement pétrolier

« La Banque voit le projet Tchad-Cameroun comme un processus d'apprentissage, mais qui fait les frais de cet apprentissage? Pour les collectivités, quand un projet échoue, elles n'ont pas de seconde chance. »

– Samuel Nguiffo, Centre pour l'environnement
et le développement⁹¹

« N'importe quel grand projet comme l'oléoduc Tchad-Cameroun comporte des risques pour le milieu naturel, et ces risques doivent être gérés. »

– Banque mondiale, tiré de « Questions et des
réponses sur l'oléoduc Tchad-Cameroun »⁹²

La Banque mondiale affirme que son appui au projet pétrolier Tchad-Cameroun représente une nouvelle approche pour les investissements dans le secteur des industries extractives, non seulement en raison de ses initiatives en matière de gestion des revenus, mais également parce que sa participation « a contribué à assurer que... le projet [a été mis en œuvre] de façon socialement et écologiquement responsable. »⁹³ Cependant, les problèmes en suspens documentés dans des rapports de surveillance et enquêtes réalisés pour la Banque, et cités par les observateurs de la société civile locale, jettent le doute quant à la saine gestion environnementale et sociale du projet et ses avantages nets pour la population locale.

Si certains impacts sociaux et écologiques nuisibles n'ont pas été évités lors du développement des trois champs du bassin de Doba, où la Banque mondiale a exercé une étroite surveillance et le monde entier, une grande vigilance, à quoi pouvons-nous nous attendre dans les nouvelles zones d'exploitation pétrolière, où de telles mesures de surveillance se sont pas en place?

En août 2004, des organismes locaux ont publié un rapport conjoint, invitant le Groupe de la Banque mondiale à ne pas accorder au consortium de « certificat d'achèvement » (indiquant que le projet était conforme aux dispositions du PGE et permettant au consortium de retirer l'argent versé dans un compte séquestre en garantie) jusqu'à ce que ces questions en suspens aient été abordées.⁹⁴ Dans leur déclaration commune, les organisations de la société civile tchadienne ont insisté sur le fait qu'elles considèrent comme problèmes non définis : la poussière dans la zone pétrolière; la disposition et la gestion des rebuts; l'échec des sous-traitants d'ExxonMobil de respecter les contrats avec les fournisseurs; l'augmentation de l'appropriation de terres et des déplacements des villageois locaux; les paiements de compensation à la collectivité effectués sur une base arbitraire; l'absence de mécanismes indépendants de recours pour résoudre les conflits au sujet de dommages; et l'absence de consultation des collectivités au sujet du processus de « fermeture sociale » par lequel les villageois sont invités à signer des documents indiquant que toutes les réclamations pour la compensation ont été résolues. On a accordé le certificat d'achèvement malgré cet appel. Cependant, l'échec à résoudre des problèmes de longue date n'est pas passé inaperçu.

Aussi récemment qu'en novembre 2004, un rapport du GIC observait que « les questions environnementales et sociales soulevées par le GIC sont des enjeux actuels qui doivent être abordés, plutôt que de nouveaux problèmes. Elles incluent la gestion des déchets, le dépoussiérage, la mise en valeur des sols, la compensation de la collectivité, la fermeture sociale et les projets de secours d'urgence » ajoutant qu'« il importe d'accorder à ces enjeux toute l'attention requise. »⁹⁵

Voici quelques-uns des impacts négatifs et des problèmes en suspens liés au développement pétrolier le plus fréquemment cités :

Planification inadéquate pour les impacts cumulatifs des projets ou pour la surveillance de nouvelles activités pétrolières

Le document d'évaluation du projet de la Banque mondiale a reconnu que l'oléoduc desservirait plus que les trois gisements de pétrole actuellement en production à Doba, pourtant une étude des impacts environnementaux et sociaux cumulatifs dans la région n'a pas été effectuée avant la construction de l'oléoduc. Par conséquent, le gouvernement du Tchad est mal préparé pour traiter la variété d'effets indirects provoqués par l'activité pétrolière ou les incidences des développements pétroliers additionnels dans la région. Des activités continues d'exploration pétrolière sont entreprises sans surveillance environnementale et sociale de la part du gouvernement local ou national. En 2004, l'ECMG a noté que « le consortium conduit des campagnes d'exploration dans la zone de Moundouli-Nya avec un raccordement potentiel à l'oléoduc de Doba à Miandoum, sans surveillance environnementale et sociale efficace par le CTNSC [l'organisme gouvernemental chargé de la surveillance] ». ⁹⁶ Le GIC a constaté un manque semblable de surveillance dans d'autres activités d'exploration conduites par la société canadienne EnCana :

[EnCana conduit ses activités] sans règlements environnementaux ou sociaux applicables et avec seulement une présence sporadique du CTNSC, qui reconnaît qu'il a juridiction mais manque de ressources pour exercer une surveillance... EnCana a décidé de se conformer aux principes du PGE du projet de Doba. En réalité, la compagnie est seule juge de sa propre conformité... L'expansion des activités d'Esso et d'EnCana en raison du lancement de l'oléoduc indique un potentiel pour l'exploration accélérée dans plusieurs bassins au Tchad pendant plusieurs années. Ceci pourrait être avantageux ou nocif pour le Tchad et sa population, selon qu'il y a surveillance légale et réglementaire et que son application est rigoureuse et efficace. Pour l'instant, cependant, le cadre et les mécanismes de surveillance pour les quelques règlements qui existent sont presque absents. ⁹⁷

L'absence de programme de développement régional (PDR)

Le programme de développement régional pour le secteur affecté par le projet a plus de quatre ans de retard – et est encore inachevé. En dépit des déclarations voulant que le PDR était en cours de réalisation au moment de l'évaluation de projet en 2000, le programme n'a pas été encore mené à bonne fin. En novembre 2004, le GIC a écrit que le PDR « n'a fait que peu de progrès. » ⁹⁸ En l'absence d'une liste exhaustive des besoins et des priorités locaux, il reste difficile de discerner ce qui guidera l'utilisation des 5 pour cent de revenus pétroliers affectés à la région. Le 2 septembre 2004, le gouvernement du Tchad a émis un décret proposant la création d'un comité pour gérer l'utilisation des revenus pétroliers dans la région productrice. Cependant, le comité n'est pas encore fonctionnel, et pour être efficace il exigera un programme de développement sur lequel seront basées les décisions d'attribution.

Inflation

Le GIC et les associations de la société civile locale ont observé un problème d'inflation des coûts de logement et d'autres produits essentiels dans le secteur producteur de pétrole. Des programmes pour atténuer les impacts de l'inflation ont été marqués par de nombreux retards. Des inquiétudes ont été soulevées en particulier concernant les prix élevés et la pénurie de viande, de volaille, de poisson et de denrées de base telles que le millet et le manioc. ⁹⁹

Pollution par la poussière

Bien que les problèmes liés à la pollution par la poussière aient maintenant été reconnus par le consortium, après des années de plaintes répétées de la part de la collectivité, le plan de dépoussiérage n'a pas encore été entièrement mis en œuvre et le consortium est toujours peu disposé à appliquer un enduit plus permanent (et plus coûteux) sur les tronçons de routes passantes.¹⁰⁰ De tous les kilomètres de routes tracées dans la région productrice de pétrole, neuf kilomètres seulement ont été traités avec un matériau similaire à l'asphalte, dont six environ se trouvent dans le complexe de Komé. La majorité des routes qui traversent les villages et passent près des champs agricoles sont traitées avec de l'eau ou de la mélasse, et ni l'une ni l'autre n'a vraiment réussi à éliminer la poussière pendant une longue période.¹⁰¹

Impact accru sur l'utilisation des terres et la viabilité des ménages

Jusqu'à 300 ménages peuvent être rendus non viables en raison du projet – beaucoup plus qu'il n'avait été prévu au départ. Puisque les installations de projet, telles que les plates-formes d'exploitation, occupent plus de terres que prévu au Tchad méridional, l'impact sur la viabilité économique des ménages a été plus grave que prévu :

« le nombre de ménages potentiellement non viables dans

la ZDCP [zone de développement des champs de pétrole] est actuellement d'environ 240 et les prévisions se chiffrent à environ 300, contre 150 estimés au départ. »¹⁰² Cet impact intensifié est aggravé par l'absence de progrès dans la planification de l'aménagement du territoire depuis août 2003.¹⁰³

En outre, des inquiétudes ont été soulevées concernant la qualité des logements fournis aux villageois qui ont été déplacés. Dans plusieurs cas, les maisons n'ont pas été construites pour résister aux intempéries et se sont détériorées ou effondrées sous les fortes pluies, obligeant les villageois déplacés à reconstruire leurs maisons.¹⁰⁴

Gestion des déchets

La mise au rebut de la graisse et des fluides de forage dans la zone de développement des champs de pétrole constitue une menace potentielle pour les eaux souterraines. Des craintes concernant la gestion des déchets ont été exprimées à plusieurs reprises dans des rapports officiels de surveillance ou par les populations locales. Lors de sa visite au Tchad en mai-juin 2004, le GIC a constaté que « la gestion des déchets, le dépoussiérage et la mise en valeur des sols ne sont toujours pas réglés et exigent une action prompt de la part d'Esso et du gouvernement. »¹⁰⁵ L'ECMG a soulevé des inquiétudes quant à l'impact potentiel des méthodes actuelles d'évacuation des fluides de forage sur les eaux souterraines à faible profondeur et, par extension, sur la qualité de l'eau utilisée pour la consommation et l'usage domestique dans les villages voisins.¹⁰⁶

(Voir l'annexe, « Ressources bibliographiques choisies », pour plus l'information sur des rapports décrivant les impacts sociaux et environnementaux de l'industrie pétrolière au Tchad.)



La poussière soulevée par un camion lourd enveloppe un cycliste sur la route de Doba à Sarh au Tchad méridional. Le Tchad a seulement quelques centaines de kilomètres de routes pavées. Beaucoup de routes de terre dans la région pétrolière empruntées autrefois par des chariots à bœufs, des bicyclettes et des piétons sont maintenant sillonnées par des camions et des voitures. La poussière qui résulte de cette circulation est devenue une grave préoccupation pour la population locale.
(Photo : Martin Zint)

3. Revenus pétroliers : les premiers barils d'or noir du Tchad

Après des années de planification, de négociation et de construction de l'oléoduc et des installations d'exploitation, les revenus pétroliers du Tchad ont commencé à couler goutte à goutte avec les premières cargaisons de brut de Doba vers la fin de 2003. ExxonMobil a effectué un premier paiement de 6,5 millions de dollars au compte séquestre à la banque Citibank à Londres à la fin novembre 2003, un premier versement sur des revenus pétroliers qui atteindront plusieurs milliards de dollars affluant au Tchad pendant les trois prochaines décennies ou plus.

Les premières estimations publiques de la Banque mondiale au sujet des futurs revenus pétroliers du Tchad avaient tendance à souligner les moindres des scénarios possibles de revenu, avec des projections conservatrices de 2 milliards de dollars pour la durée de vie du projet et d'environ 80 millions de dollars annuellement. En outre, les documents relatifs au prêt du projet étaient basés sur une hypothèse de 15 \$/baril. Ces chiffres moins élevés ont fait croire que le renforcement de la capacité du gouvernement à gérer la manne résultant d'un boom pétrolier serait plus simple qu'en réalité.

Cependant, les évaluations récentes laissent entrevoir un boom pétrolier d'une ampleur bien plus vaste.

- Un rapport interne de la Banque mondiale daté d'avril 2004 déclare que « l'on s'attend à ce que le total des revenus atteigne 5 milliards de dollars » au cours des 25 années à venir.¹⁰⁷ Un rapport interne précédent faisait état d'un niveau moyen à élevé, de 5 à 8 milliards de dollars.¹⁰⁸
- La firme-conseil respectée *PFC Energy* a estimé en 2004 que le Tchad obtiendrait entre 3,8 et 6,1 milliards de dollars en revenus pétroliers au cours des 15 prochaines années.¹⁰⁹

Avec le resserrement de l'offre globale de pétrole, il est probable que le monde ne revoie pas de sitôt un cours inférieur à 20 \$ le baril de pétrole (brent). Ainsi, alors qu'il est impossible de faire des projections fermes étant donné le nombre de variables inconnues, il est très probable que les revenus pétroliers du Tchad dépassent de loin l'évaluation initiale de 2 milliards de dollars. Ce sera un avantage énorme dans une économie qui dépendait auparavant de l'agriculture de subsistance et de l'exportation du coton et du bétail.

Par ici les gros sous

Pendant des années, les observateurs se sont demandé si le Tchad serait « prêt » à gérer la manne pétrolière avant l'arrivée des premiers revenus pétroliers. En fin de compte, le Tchad était loin d'être prêt à recevoir, et encore moins à gérer et allouer efficacement, sa manne pétrolière au moment où le premier paiement a été déposé au compte de Citibank à Londres. L'achèvement hâtif de la phase de construction du projet, combiné à de longs retards dans l'exécution des projets de renforcement des capacités au Tchad, a laissé le système de gestion des revenus pétroliers loin derrière, tentant de rattraper son retard par rapport à la réalité sur le terrain.

Il s'est écoulé huit mois entiers entre l'inauguration fortement publicisée du projet et le premier transfert de 32 millions de dollars d'argent du pétrole vers le Tchad le 6 juillet 2004. Ce long retard a alimenté les soupçons de la population quant aux intentions du gouvernement concernant les revenus pétroliers. Plusieurs facteurs ont contribué à retarder le transfert des revenus. Le gouvernement et la BEAC – la banque centrale du Tchad – ont dû mener à bonne fin des contrats concernant l'établissement des comptes pour le décaissement de revenus, la stabilisation, le Fonds pour les générations futures et la région productrice de pétrole. En outre, il a fallu désigner une banque (ou des banques) commerciale(s) pour recevoir les fonds de la BEAC et déboursier l'argent pour les projets du secteur prioritaire. D'autres aspects du plan concernant les revenus pétroliers restaient à mettre en place, comme un mécanisme pour contrôler les 4,5 pour cent de revenus directs affectés à la région productrice de pétrole et la pleine capacité du comité de surveillance des revenus.

Le FMI et la Banque mondiale ont travaillé avec la BEAC pour établir ces comptes avant le premier transfert. Des discussions ont eu lieu au sujet du choix de la banque de commerce tchadienne qui se chargerait des décaissements locaux. Certains estimaient que le choix de

Au moment où le premier paiement a été déposé au compte de Citibank à Londres, le Tchad était loin d'être prêt à recevoir, et encore moins à gérer et allouer efficacement, sa manne pétrolière.

Publication par la Banque mondiale des transactions aux comptes séquestres du Tchad

Statistiques financières du Projet d'oléoduc Tchad-Cameroun

Soldes mensuels des comptes séquestres

	juin 04	juillet 04	août 04	septembre 04	octobre 04	novembre 04
Comptes de transit (1) dollars américains	11,946,578	10,148,548	13,797,340	10,299,538	14,200,195	11,969,270
Service de la dette BIRD dollars américains	2,470,000	2,470,000	2,470,000	2,470,000	2,470,000	2,470,000
Compte de réserve pour le service de la dette BIRD dollars américains	7,410,000	7,410,000	7,410,000	7,410,000	7,410,000	7,410,000
Service de la dette BEI euros	2,604,889	2,977,016	3,349,143	3,721,270	4,093,397	4,465,524
Compte d'emprunteur (2) dollars américains	35,733,031	15,570,396	48	0	9,855,319	9,288,644
Frais Citibank et commission	0	0	0	0	0	0
Transferts mensuels au Tchad dollars américains	0	32,159,728	24,774,288	13,360,491	0	14,308,221

(1) Redevances, intérêt et recettes sur les fonds investis dans les fonds d'investissement de Citicorp

(2) Ce chiffre comprend aussi les fonds investis dans les fonds d'investissement de Citicorp

Source : http://www.worldbank.org/afr/ceproj/project/fin_dis.htm

Si la Banque mondiale a commencé à publier l'information sur le solde des comptes séquestres du Tchad en juillet 2004, le gouvernement tchadien lui-même n'a fait aucune divulgation à cet égard.

plus d'une banque ajouterait à la confusion et rendrait plus difficile le suivi de l'argent. Le FMI a indiqué que le fait d'avoir plus d'une banque contredirait « les dispositions du décret sur la stérilisation des revenus pétroliers visant à favoriser la transparence. »¹⁰ D'autres ont maintenu que parce que le secteur des banques de commerce tchadien est faible, aucune banque ne pourrait traiter seule ces entrées de revenus sans perturber le système financier.

En fin de compte, deux banques ont été choisies : la Banque de commerce du Tchad (CBT) et la Société générale de banque tchadienne (SGBT). Si l'on a pu noter, du côté positif, que le gouvernement du Tchad n'a pas retiré de fonds du compte séquestre avant que les mécanismes aient été en place, il est inquiétant de constater que les mécanismes n'étaient pas en place même si la Banque mondiale, le FMI et le gouvernement du Tchad avaient travaillé ensemble pendant des années pour se préparer à l'arrivée des premiers revenus pétroliers.

Vers la fin de septembre 2004, ExxonMobil a signalé qu'elle avait versé un total de quelque 109 millions de dollars aux comptes séquestres du Tchad à la Citibank de Londres. Avec le premier paiement en juillet 2003, la Banque mondiale a commencé à publier l'information sur le solde des comptes séquestres du Tchad sur son site Web. Selon cette divulgation, 84 602 728 \$ avaient été transférés au Tchad à partir du compte de Citibank vers la fin du novembre 2004.¹¹ La différence entre les entrées et les sorties de fonds reflète des retraits pour le service de la dette à la Banque mondiale et à la BEI. (**Voir le diagramme «Publication par la Banque mondiale des transactions aux comptes séquestres du Tchad »**) Le gouvernement tchadien lui-même n'a fait aucune divulgation à cet égard.

Sources multiples de revenus

Comme c'est le cas dans la plupart des autres pays producteurs de pétrole, les gains pour le Tchad résultant de l'industrie pétrolière revêtent diverses formes. Toutes ces sources de revenu sont combinées afin d'établir ce que l'on désigne généralement sous le nom de la « prise » du gouvernement sur le projet pétrolier, par rapport aux bénéfices retirés par la compagnie pétrolière. Ces sources de revenu incluent :

- Les bonus de signature
- Les revenus directs
 - * Les redevances
 - * Les dividendes de la participation minoritaire du gouvernement dans TOTCO et COTCO
- Les revenus indirects
 - * L'impôt sur le revenu et autres taxes sur le consortium pétrolier
 - * Les droits de douane

Les bonus de signature, une pratique courante dans l'industrie pétrolière mondiale, sont typiquement payés comptant aux gouvernements hôtes lors de la signature de contrats pour une nouvelle concession, et sont versés sans égard à la découverte éventuelle de pétrole. Dans certains cas, les bonus de signature peuvent être énormes – en Angola ces dernières années ils s'échelonnaient de 100 à 300 millions de dollars. Au Tchad jusqu'ici, les bonus de signature ont été relativement peu élevés. Le Tchad a reçu un bonus de signature de 25 millions de dollars en avril 2000, alors que deux nouvelles compagnies du secteur privé, Chevron et Petronas, se sont jointes au projet. En décembre 2003 et en mars 2004, le Tchad a reçu deux paiements de bonus de signature de 15 millions de dollars en lien avec un nouvel accord d'exploration alors en cours de négociation avec le consortium ExxonMobil.

Dans les premières années de production pétrolière, le Tchad ne recevra que des revenus directs, redevances et dividendes. Les revenus indirects – les taxes versées par le Consortium – sur les opérations dans les trois champs de Doba commenceront à s'accumuler en 2007 et excéderont probablement le total des revenus directs de ces champs. Sur la durée de vie de 25 à 30 ans du projet d'exploitation des champs de Doba, les flux de revenu seront inégaux. Si aucun nouveau pétrole n'est découvert au Tchad, la plupart des revenus pétroliers s'accumuleront pendant les 15 premières années du projet, selon la Banque mondiale.¹¹² Les revenus directs ont commencé à entrer dès le démarrage de la production, alors qu'on s'attend à ce que les revenus indirects commencent à s'accroître au Tchad en 2007, atteignant une pointe en 2009, puis diminuant de manière irrégulière pour le reste du projet. Comme l'ont noté quelques observateurs de la société civile, le Consortium jouit d'un « congé fiscal » pendant les années de production record, ce qui représente une perte considérable de revenu pour le gouvernement du Tchad.¹¹³

Dans un projet dont on vante la transparence, plusieurs des accords clés restent secrets.

3.1 Accords entre les compagnies pétrolières et le gouvernement : le secret dans le « modèle » de transparence

Ce que le Tchad reçoit de sa production de pétrole est régi par un certain nombre d'accords entre le gouvernement et les compagnies pétrolières. Il est ironique de constater que, dans un projet dont on vante la transparence, plusieurs de ces accords, ou leurs aspects essentiels, restent secrets.

Le développement pétrolier au Tchad est régi par un « Code pétrolier » datant de 1962 et décrit par le ministre du Pétrole comme « clairement désuet ».¹¹⁵ Le Code prévoit des dispositions générales pour l'exploration, la production et le transport du pétrole au Tchad, aussi bien que le régime fiscal pour ces activités. Pendant des années, le gouvernement a indiqué qu'il promulguerait un nouveau Code pétrolier, mais un certain nombre d'accords clés ont été signés entre le gouvernement et les compagnies pétrolières en l'absence d'un Code actualisé.

Les dispositions concernant l'exploitation des champs pétroliers de Doba sont couvertes par une « Convention pour l'exploration, l'exploitation et le transport des hydrocarbures » et ses avenants, intervenue en 1988 entre le gouvernement et le Consortium.¹¹⁶ Signée entre ExxonMobil et le gouvernement tchadien, la convention fournit censément au Tchad un taux

Nouveau revenu pour le Cameroun

Le Cameroun retire également de nouveaux revenus significatifs du projet au titre des droits de transit de l'oléoduc. Ces droits sont fixés à 0,41 \$ le baril et pourraient s'élever à environ 500 millions de dollars – ou plus si de nouveaux champs sont exploités au Tchad – pendant la durée du projet. Ces revenus affluent dans un pays qui, dans le passé, a été considéré comme étant parmi les pays les plus corrompus du monde selon *Transparency International*. Contrairement au Tchad, le Cameroun – déjà un producteur de pétrole établi – n'a décrété aucune nouvelle loi concernant la gestion des revenus pétroliers ni fait mettre en place de mesures spéciales pour le contrôle de cette nouvelle source de revenus. La Banque mondiale, pour sa part, n'a pas usé de son influence avant l'approbation du projet pour obtenir d'autres concessions de la part du gouvernement du Cameroun quant à la transparence. Ceci a été une source continue de frustration pour les organisations de la société civile du pays, qui accusent la Banque mondiale d'avoir recours à deux poids, deux mesures dans le projet. « La transparence signifie que tu peux voir si tu as pris une bonne décision. Ici, nous n'avons pas la transparence », affirme Samuel Nguiffo du Centre pour l'environnement et le développement, une organisation partenaire de CRS à Yaoundé, au Cameroun.¹¹⁴

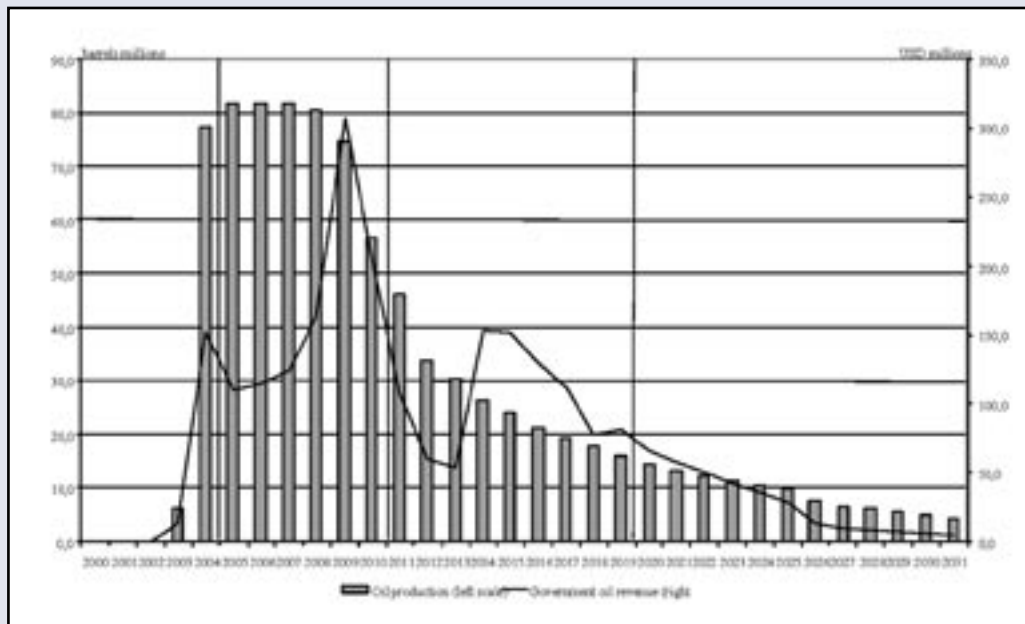
de redevances de 12,5 pour cent. (Les détails de cette convention demeurent confidentiels.) À la différence de beaucoup d'autres producteurs de pétrole africains, le Tchad emploie un système de contrat de concession et non un système de partage de la production. C'est-à-dire que plutôt que de partager la production, le Tchad tire ses revenus des redevances et permet au consortium pétrolier de vendre la production sur le marché international. Le taux de redevances et la « prise » du Tchad sur son pétrole sont également inférieurs à ceux de beaucoup d'autres pays producteurs de pétrole africains. Les représentants de l'industrie attribuent ceci au degré

élevé de risque politique au Tchad et au Cameroun, à la piètre qualité du brut de Doba, à l'absence de littoral du Tchad et à l'importance de l'avance de démarrage requise pour établir l'infrastructure de l'oléoduc. L'inexpérience du Tchad dans les pourparlers avec une des plus grandes compagnies du monde constitue un autre facteur non négligeable.

Les activités d'exploration d'ExxonMobil sont couvertes par une nouvelle convention portant sur l'exploration, la production et le transport signée le 10 mai 2004 et prévoyant des redevances de

Production pétrolière et profil des revenus pétroliers du Tchad

Évaluations de l'Agence française de développement (2002) basées sur la production à partir des trois premiers champs de Doba seulement

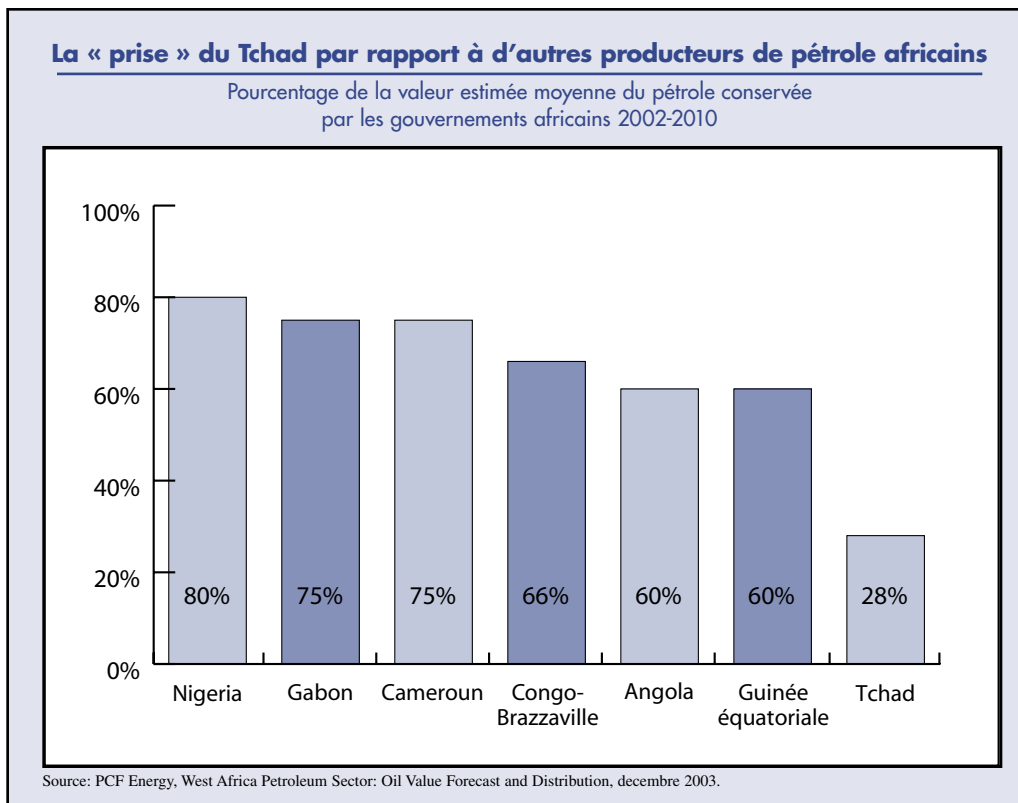


Ce diagramme montre le profil de production des trois champs de Doba et l'évolution en dents de scie des revenus pétroliers. L'afflux soudain de revenus indirects – non couverts par la loi concernant la gestion des revenus – est visible dans la montée en flèche des revenus en 2008-2009. La variabilité des revenus de l'État tchadien souligne l'importance de la planification et d'un mécanisme de stabilisation efficace afin d'aplanir les variations des flux de revenu. Il est intéressant de noter que le consortium pétrolier bénéficie d'un congé fiscal dans les premières années de production au niveau maximal.

Nota : le diagramme reflète des hypothèses conservatrices en ce qui concerne l'importance des réserves – 883 millions de barils de production totale – et un prix de vente de 20 \$ le baril. On estime actuellement que les réserves représentent au moins 1 milliard de barils, même sans tenir compte du potentiel de nouvelles découvertes, et le prix moyen du pétrole pourrait largement dépasser 20 \$ le baril au cours de la durée de vie du projet.

14,5 pour cent – une infime amélioration par rapport à la convention originale.¹¹⁷ (CRS et BIC ont obtenu une copie de cette convention. Selon l'article 18.5 de la convention, le taux de redevances s'applique pendant la durée de validité de 35 ans du contrat.) Cette convention, négociée principalement à Paris sur de nombreux mois, a été précédée par la signature d'un Protocole d'accord et d'un décret relatif à ce dernier, en janvier 2003. Selon quelques articles parus dans la presse, le gouvernement s'est lui-même embourbé dans les négociations de la nouvelle convention avec ExxonMobil quand un ex-fonctionnaire a signé le Protocole, qui censément verrouillait des dispositions clés de la convention 1988, empêchant le gouvernement d'augmenter les impôts, les droits ou autres mesures en sa faveur.¹¹⁸ Selon *Energy Compass* à Londres, « le gouvernement a apparemment essayé d'écarter l'entente en invoquant l'argument que le ministre inexpérimenté avait agi sans avis d'expert et que le document était illégal en vertu de la loi tchadienne. »¹¹⁹ En dépit des quelque 1,6 million de dollars en aide juridique fournis par la Banque mondiale, le gouvernement tchadien ne put négocier qu'une bonification très minime de la convention.

Le taux de redevances et la « prise » du Tchad sur son pétrole sont inférieurs à ceux de beaucoup d'autres pays producteurs de pétrole africains.



Le calcul des revenus

Les redevances du Tchad sont calculées sur la base du prix de vente de chaque baril de pétrole produit, après déduction des frais de transport. ExxonMobil avait employé un coût de transport d'environ 10 \$ le baril, qui a fait l'objet de désaccords persistants avec le gouvernement qui estimait ce coût trop élevé. Les frais de transport sont rajustés sur une base trimestrielle. Ces frais avaient été plus élevés que prévu, comme le fait remarquer le FMI.¹²⁰ (Voir « **La lune de miel est finie** », page 48) Selon ExxonMobil, quatre facteurs entrent en ligne de compte dans le calcul des frais de transport, dont chacun est détaillé dans les accords confidentiels entre ExxonMobil et le gouvernement.

Ces facteurs incluent :

1. Les frais d'exploitation et d'entretien de l'oléoduc.
2. Le retour sur l'investissement (ROI) sur l'oléoduc, (décrit comme un « calcul difficile » par ExxonMobil).¹²¹
3. Le service de la dette commerciale sur l'infrastructure de l'oléoduc (payé deux fois par an sur un prêt de 600 millions de dollars).
4. Des droits de transit de 0,41 \$ américains le baril exigés par le gouvernement du Cameroun pour permettre à l'oléoduc de passer par son territoire.¹²²

Le prix du marché d'une cargaison de brut tchadien est négocié entre le vendeur – un des membres du Consortium – et les acheteurs potentiels environ deux mois avant le chargement du pétrole. Les prix de vente de plus de 56 cargaisons de brut exportées du terminal de Kribi depuis octobre 2003 n'ont pas été rendus publics. Les documents obtenus par CRS et le BIC, toutefois, indiquent que le prix de vente moyen du brut de Doba était de 37,52 \$ le baril.

Selon des journalistes de l'industrie pétrolière à Londres, le suivi des ventes et du marketing des cargaisons de brut de Doba est extrêmement difficile – il s'agit peut-être de la production pétrolière la plus secrète en Afrique subsaharienne – et cela, dans le contexte d'un système d'échanges commerciaux pétroliers déjà opaque et complexe. Ce que nous savons est que le brut de Doba – une fois échangé sur le marché pétrolier international – allait chercher un prix sensiblement inférieur à celui du Brent, réputé constituer le prix de référence du brut de la Mer du Nord.¹²³ (Puisqu'il y a tellement de variétés et de catégories différentes de brut, les acheteurs et les vendeurs ont trouvé plus facile d'adopter un nombre limité de pétroles bruts de référence ou de repère, à partir duquel on calcule le prix des autres variétés, réduit ou majoré selon leur qualité.) Selon ExxonMobil, la décote sur le brut tchadien était en moyenne autour de 8-10 \$ le baril, alors que selon quelques analystes de l'industrie pétrolière cette décote, pour une cargaison du début décembre 2004, pouvait atteindre 18 \$ le baril.¹²⁴

Le calcul de la décote est dynamique et variable en fonction du temps et d'un certain nombre de facteurs.

- Un des facteurs est la qualité du brut – le mélange actuel de Doba, décrit dans la partie deux, est de qualité inférieure et peu attrayant sur le marché pétrolier mondial. Tandis que cette qualité physique peut rester la même, son influence sur la décote peut diminuer à la longue. Les producteurs de pétrole peuvent accorder à des clients une décote pour que les nouveaux mélanges pétroliers compensent les coûts de recalibrage des raffineries pour accepter ce pétrole. C'est ce que l'on appelle une décote sur le « nouveau brut ».
- Un deuxième facteur concernant la décote en 2004 était les « taux de fret » élevés pour charger le pétrole. Globalement, la quantité de pétrole produit dépasse la capacité des navires citernes disponibles. Le pétrole du golfe de Guinée est « conditionné par le transport » puisqu'il doit voyager de longues distances pour atteindre les marchés nord-américains et asiatiques.
- Un troisième facteur dans la dernière moitié de 2004 était la forte décote sur tous les bruts non sulfurés, moyens et lourds, dû en partie à la faiblesse de la demande asiatique.

En raison de la qualité inférieure du brut de Doba, peu de raffineries dans le monde peuvent le traiter sans endommager leurs installations. Chevron, par exemple, a modifié en rattrapage une raffinerie à Pembroke, au Pays de Galles (Royaume-Uni) pour pouvoir traiter le brut de Doba, au coût de 12 millions de dollars.¹²⁵

Puisque les membres du Consortium sont tous de grandes compagnies pétrolières verticalement intégrées possédant leurs propres raffineries et leurs propres débouchés pour les produits de raffinage, une partie du brut – autour de 40 pour cent – est raffinée et vendue par les membres du Consortium eux-mêmes. (Ceci peut également être le résultat de la réponse relativement tiède des acheteurs extérieurs au brut de Doba.) Selon ExxonMobil, des « sauvegardes ont été intégrées aux accords afin d'assurer que les membres du Consortium ne peuvent pas tirer profit de cette situation par la vente à leurs propres raffineries au-dessous des prix du marché. Pour se prémunir contre cette possibilité, les ventes aux raffineries extérieures au Consortium servent

à calculer le prix moyen par trimestre. Ce prix du marché moyen trimestriel est alors soumis au ministère du Pétrole du Tchad pour approbation et utilisé dans le calcul des redevances du Tchad. »¹²⁶ Le niveau de la décote de qualité sur le brut de Doba, et comment on le détermine, a été source de désaccord et de confusion entre le gouvernement et le Consortium, particulièrement à la lumière du prix élevé du pétrole sur le marché mondial, qui a atteint des niveaux record en 2004. (Voir « **La lune de miel est finie** », page 48)

Exemple hypothétique de calcul des redevances

Cargaison de brut de Doba de 950 000 barils

Prix du Brent de la mer du Nord	45 \$*
Prix du Doba (moins décompte de 10 \$)	35 \$
Frais de transport	- 10 \$
Prix net	25 \$
Redevances = 12,5 pour cent ou 3,125 \$/baril	
Redevances nettes sur la cargaison	2 968 750 \$

*au 26 novembre 2004

Après avoir vendu le Doba brut et déduit les frais de transport, le Consortium dépose les redevances nettes sur une base mensuelle dans le compte séquestre du Tchad à la Citibank à Londres. Des paiements mensuels sont effectués en utilisant un prix provisoire de vente du pétrole établi pour chaque trimestre sur la base du prix ajusté de la période précédente. Après chaque trimestre, les paiements de redevances sont ajustés pour refléter le prix réel reçu pendant cette période, qui sert alors de prix provisoire pour le trimestre suivant. Une fois que le Tchad a effectué des paiements de prêt à la Banque mondiale et à la Banque européenne d'investissement, le solde du compte de Citibank est transféré au Tchad. Contrairement à quelques articles de presse indiquant que la Banque

mondiale contrôle le compte, les comptes de Citibank du Tchad sont entièrement régis par le gouvernement, alors que le Collège peut en surveiller les entrées de fonds et décaissements.¹²⁷

3.2 Diviser les revenus – une loi bancaire de gestion des revenus

« En toute conscience, par amour et par fidélité envers notre peuple, sans pression externe, nous avons librement pris la décision de contrôler les revenus pétroliers d'une manière scrupuleuse et transparente, par la loi concernant la gestion des revenus pétroliers. Cette loi est unique en son genre. »

– le président tchadien Idriss Déby à la cérémonie d'inauguration du projet pétrolier, le 10 octobre 2003

La mise à l'épreuve la plus importante de l'expérience du projet Tchad-Cameroun – comment les quantités massives de nouveaux revenus seront employées au Tchad – est maintenant en cours. Tandis que le plan de gestion des revenus du Tchad est largement considéré comme un exemple pour d'autres exportateurs de pétrole, même dans le meilleur des cas, s'il est appliqué à la lettre, le cadre de gestion des revenus présente toujours d'importantes failles et lacunes auxquelles il faudra remédier si les revenus pétroliers doivent bénéficier au peuple du Tchad. Ces faiblesses ont trait à la conception de la loi concernant la gestion des revenus du Tchad et du comité de surveillance établi pour veiller au respect de la loi. (Voir la partie quatre « **Il suffit d'ajouter du pétrole** » : la responsabilisation à partir de zéro)

La Banque mondiale avait justifié sa participation au projet en accentuant son potentiel de réduction de la pauvreté et en insistant sur les sauvegardes sociales et environnementales et les mesures d'atténuation que ne possédaient pas d'autres projets pétroliers. La Banque a invité le gouvernement du Tchad à apporter des amendements légaux et à prendre des engagements substantiels s'il voulait que l'oléoduc procédât. Le gouvernement tchadien a donné son accord sur ces derniers et sur d'autres mesures visant à gérer le secteur pétrolier afin que le projet puisse aller de l'avant. Pour des raisons de réputation et de sécurité, le Consortium lui-même était aussi intéressé à veiller à ce que les revenus n'aillent pas directement dans les mains d'un gouvernement à la réputation douteuse, mais soient plutôt affectés à des programmes de

Contrairement à quelques articles de presse indiquant que la Banque mondiale contrôle le compte, les comptes de Citibank du Tchad sont entièrement régis par le gouvernement, alors que le Collège peut en surveiller les entrées de fonds et décaissements.

Pour consulter les lois et décrets pertinents cliquer sur www.ccsrp-tchad.org ou www.catholicrelief.org/africanoil.cfm

réduction de la pauvreté, particulièrement dans la région productrice de pétrole, afin d'éviter des tensions avec la population locale.

La Loi 001 du Tchad – le diable se cache dans les détails

La Banque mondiale, comme préalable à sa participation, a exigé que le gouvernement du Tchad adopte une nouvelle loi concernant la gestion des revenus pétroliers. La Banque a accordé au gouvernement un prêt de 41 millions de dollars afin de financer la mise en place d'un système de gestion des revenus et de contrôle des finances, y compris une assistance financière aux institutions clés, et a maintenu que les institutions et la capacité de contrôler les revenus pétroliers seraient en place au Tchad bien avant leur arrivée.

L'Assemblée nationale a adopté la nouvelle loi le 30 décembre 1998, après trois heures de discussion, avec 108 voix en faveur et aucune voix contre.¹²⁸ Ratifiée par le président Déby le 11 janvier 1999, la loi détermine l'allocation des revenus pétroliers directs. La loi met également en place le Collège de contrôle et de surveillance des ressources pétrolières (CCSRP, ci-après, le « Collège »), un comité conjoint formé de représentants du gouvernement et de la société civile chargé de « vérifier, d'autoriser et de contrôler » les décaissements des comptes spéciaux et l'affectation des fonds.

La loi concernant la gestion des revenus pétroliers comporte plusieurs dispositions d'importance, décrites ci-dessous.¹²⁹ **(Une copie de la Loi 001 est incluse dans ce rapport comme annexe 1, p. 98.)**

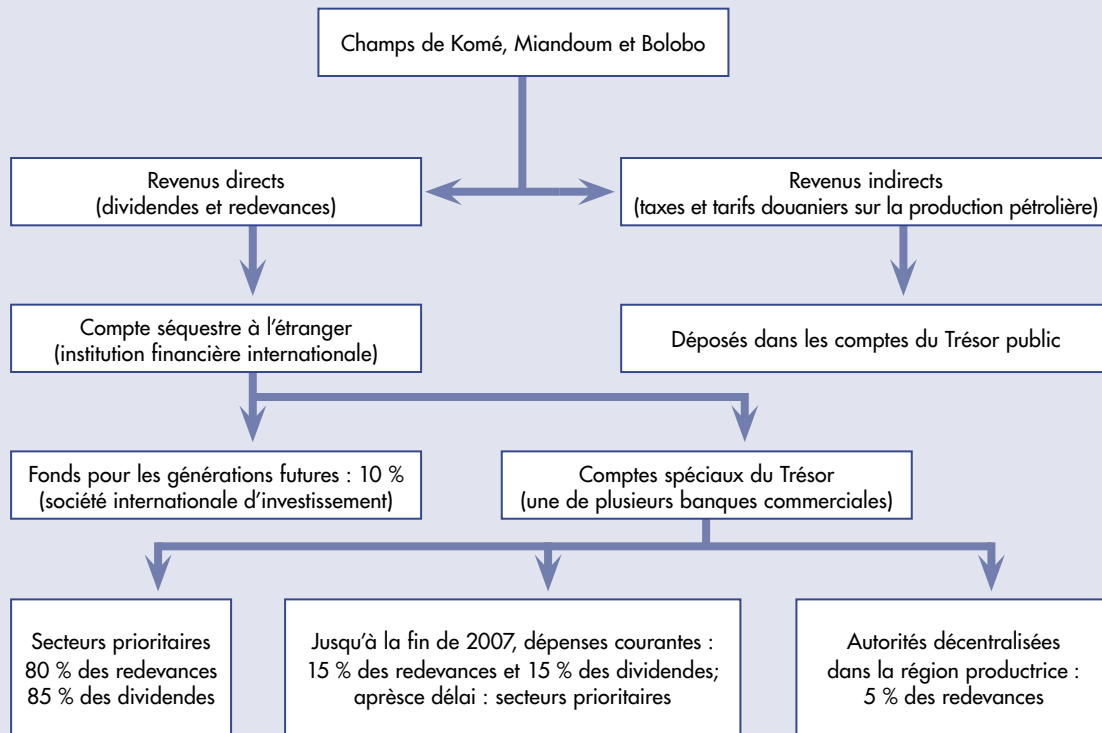
Les faiblesses critiques de la loi demeurent. Prises ensemble, elles signifient qu'une bonne part des revenus que retire l'État du secteur pétrolier échappera à la portée de la loi et des mécanismes de surveillance établis à cette fin.

- Elle prévoit la répartition des revenus directs – les redevances et dividendes nets (après remboursement des prêts de la Banque mondiale et d'autres prêteurs) – qui sont d'abord déposés sur le compte d'une institution financière internationale. (Citibank a été retenue à cette fin.)
- Dix pour cent sont déposés sur un compte à l'étranger et investis dans des placements à long terme dont le revenu servira à financer des programmes de lutte contre la pauvreté pendant l'après-pétrole (c'est-à-dire un « Fonds pour les générations futures »).
- Les 90 pour cent restants après le service de la dette sont versés sur des comptes spéciaux du Trésor du Tchad domiciliés dans des banques commerciales du Tchad et répartis comme suit :
 - * Quatre-vingt pour cent (soit 72 pour cent du total des revenus directs, après service de la dette) seront affectés à des dépenses d'investissement – comme la construction de cliniques et d'écoles – dans cinq secteurs considérés comme prioritaires, soit l'éducation; la santé publique et les affaires sociales; les infrastructures; le développement rural; et l'environnement et les ressources en eau. La Banque mondiale a déclaré qu'ils viendraient en sus du niveau des dépenses pré-revenus pétroliers dans ces secteurs, en utilisant les dépenses de 2002 comme point de référence.
 - * Cinq pour cent des redevances (ou 4,5 pour cent du total des revenus directs, après service de la dette) seront allouées comme supplément à la région productrice de Doba et déboursées à la discrétion des autorités locales.
 - * Les 15 pour cent qui restent sont destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement et d'investissement courantes de l'État, jusqu'à la fin de l'année 2007. Après ce délai, ils s'ajoutent aux dépenses destinées aux secteurs prioritaires.

Aussi bonne que puisse être la loi concernant la gestion des revenus en théorie, elle présente d'importantes faiblesses sur le plan de sa conception et de son application pratique. Ceci est devenu douloureusement clair vers la fin de 2000 lorsque le gouvernement a annoncé qu'il avait dépensé les 4,5 premiers millions d'un bonus de signature de 25 millions de dollars payé par le Consortium pour du matériel militaire plutôt que pour les secteurs prioritaires. Embarrassée après avoir vanté le système de gestion des revenus du Tchad comme un modèle à suivre, la Banque mondiale a noté que strictement parlant, le système ne couvrait pas ce type de bonus.¹³⁰ Néanmoins, à la suite du tollé public, la Banque et le FMI ont invité le gouvernement, en octobre 2000, à établir le comité de surveillance des revenus aussitôt que possible, à geler le

Allocation et utilisation des revenus pétroliers

Loi tchadienne concernant la gestion des revenus pétroliers



La loi concernant la gestion des revenus pétroliers comporte plusieurs dispositions d'importance, décrites ci-dessous.

La loi prévoit la répartition des revenus directs – les redevances et dividendes nets (après remboursement des prêts de la Banque mondiale et d'autres prêteurs) – qui sont d'abord déposés sur le compte d'une institution financière internationale (Citibank).

- Dix pour cent sont déposés sur un compte à l'étranger et investis dans des placements à long terme dont le revenu servira à financer des programmes de lutte contre la pauvreté pendant l'après-pétrole (c'est-à-dire un « Fonds pour les générations futures »).
- Les 90 pour cent restants après le service de la dette sont versés sur des comptes spéciaux du Trésor du Tchad domiciliés dans des banques commerciales du Tchad et répartis comme suit :
 - * Quatre-vingt pour cent seront affectés à des dépenses d'investissement dans cinq secteurs considérés comme prioritaires, soit l'éducation; la santé publique et les affaires sociales; les infrastructures; le développement rural; et l'environnement et les ressources en eau. La Banque mondiale a déclaré qu'ils viendraient en sus du niveau des dépenses pré-revenus pétroliers dans ces secteurs, en utilisant les dépenses de 2002 comme point de référence.
 - * Cinq pour cent des redevances seront allouées comme supplément à la région productrice de Doba et administrées par les autorités locales.
 - * Les 15 pour cent qui restent sont destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement et d'investissement courantes de l'État, jusqu'à la fin de l'année 2007.

reste du bonus de signature, à informer l'Assemblée nationale et à se conformer aux procédures budgétaires existantes pour tous les autres revenus.¹³¹ Le Tchad a accepté ces dispositions afin de pouvoir être admissible à un allègement de la dette dont il avait grand besoin.¹³²

Les faiblesses critiques de la loi demeurent. Prises ensemble, elles signifient qu'une bonne part des revenus que retire l'État du secteur pétrolier échappera à la portée de la loi et des mécanismes de surveillance établis à cette fin. Ceci donne potentiellement une grande marge de manœuvre aux activités de recherche de rente de la part du gouvernement et du secteur privé.

Premièrement, d'importants revenus pétroliers échappent à la juridiction du Collège. Le contrôle fiscal n'est exercé que sur des comptes spéciaux qui correspondent aux revenus directs résultant des redevances et des dividendes.¹³³ D'autres revenus indirects, tels que les impôts sur les sociétés et les droits de douane produits par le projet pétrolier, ne sont pas couverts et n'entrent pas dans le budget courant du Trésor.¹³⁴

Selon une analyse réalisée par l'Agence française de développement (l'agence officielle d'aide au développement de la France), ces prélèvements peuvent représenter au bas mot 45 pour cent au cours de la durée de vie du projet.¹³⁵ Une projection de la Banque mondiale de la distribution des revenus nets, en supposant 917 millions de barils produits à un prix moyen de 25 \$ par baril, prouve que deux-tiers du total des revenus seraient indirects – 3,3 milliards de dollars iraient aux dépenses budgétaires courantes, réduisant la somme de 1,6 milliard de dollars destinée aux secteurs prioritaires, à la région de Doba et au Fonds pour les générations futures.¹³⁶

Deuxièmement, la loi ne couvre pas tout le pétrole du Tchad mais seulement les trois champs de Doba. La loi s'applique seulement aux trois champs de Doba (Bolobo, Komé et Miandoum), quoique ExxonMobil commence la production sur cinq nouveaux champs en 2005 ou peu de temps après. Ainsi ces importants nouveaux revenus échapperont au système de gestion des revenus. Selon l'ancien ambassadeur des États-Unis au Tchad, Christopher Goldthwaite, ces revenus potentiels sont une grande source de préoccupation. « C'est là le plus grave danger. Il y a beaucoup de pétrole inexploité dans ce pays. Selon à qui vous parlez, les réserves sont de multiples fois plus importantes que les réserves établies de Doba (entre 900 millions et 1 milliard de barils). »¹³⁷ Le gouvernement a cherché à apaiser les inquiétudes du FMI et de la Banque mondiale à ce sujet, mais n'a toujours pas fermé cette échappatoire juridique. **(Voir l'encadré no. 10)**

Troisièmement, l'attribution de 5 pour cent aux collectivités de la région productrice de pétrole pourrait être insuffisante. Ce sont les collectivités de la région productrice qui subissent la plus grande part de l'impact du développement pétrolier, comme on a pu le constater au Nigeria et ailleurs, ce qui a mené à de sévères critiques de la somme allouée à la région pétrolifère. La direction de la banque a affirmé que le chiffre de 5 pour cent a été atteint « par un processus politique interne » au Tchad. Mais étant donné la situation des droits humains et de la sécurité au Tchad méridional, les élections frauduleuses, et les consultations effectuées en présence des forces de sécurité armées, les observateurs doutent que la population de la région productrice de pétrole ait eu voix au chapitre dans la détermination du chiffre de 5 pour cent. Quelques observateurs se demandent si l'attribution annuelle de 5 pour cent suffira à réparer les torts subis dans la région, sans parler des avantages additionnels dont Déby a parlé lors de l'inauguration de l'oléoduc.¹³⁸

Quatrièmement, la loi est vague au sujet du secteur prioritaire et des dépenses régionales. Bien qu'elle stipule des secteurs tels que l'éducation et la santé, les dépenses au sein de ces secteurs ne sont pas précisées davantage. Aucun règlement ne précise par exemple si l'argent doit être consacré à des cliniques de soins de santé primaires dans des secteurs ruraux ou à des hôpitaux ultramodernes dans la capitale. Les attributions régionales ne sont pas précisées non plus. Dans un pays à l'histoire marquée par la discrimination ethnique et régionale, ceci risque de semer la discorde au sujet de la distribution des rentes pétrolières.

Plusieurs milliards de dollars en revenus indirects échappent à la portée de la loi concernant la gestion des revenus et peuvent surpasser les revenus directs couverts par la loi.

La loi tchadienne sur la gestion des revenus, vantée haut et fort, ne s'applique qu'à trois champs spécifiques, qui ne représentent aujourd'hui qu'une fraction de la production pétrolière prévue du Tchad.

En conclusion, l'attribution de 5 pour cent prévue par la loi sur les revenus pour la région productrice de pétrole de Doba peut être modifiée par décret présidentiel cinq ans après son adoption, soit à compter de 2004. Le président du Tchad, agissant de son propre chef, a le pouvoir de modifier ces allocations.

En outre, les institutions liées à l'appareil judiciaire ou légal ne sont pas considérées comme un secteur prioritaire; il n'y a donc que peu d'efforts apparents pour renforcer d'autres branches du gouvernement qui pourraient servir de contrepoids au décret présidentiel. Ceci est préoccupant parce que, comme l'a signalé le panel d'inspection de la Banque mondiale, « la transformation réussie des revenus pétroliers en activités de développement économique et de réduction de la pauvreté équitables et efficaces se prolonge bien au-delà des allocations budgétaires et de la vérification et du contrôle des dépenses publiques. »¹³⁹ Elle exige également des institutions gouvernementales efficaces.

Fermeture d'une échappatoire ?

La gestion des revenus pétroliers des nouveaux champs a fait l'objet de discussions entre le gouvernement du Tchad, la Banque mondiale et le FMI. En décembre 2003, le premier ministre du Tchad a promis dans une lettre au FMI que le gouvernement contrôlerait ces revenus d'une façon semblable à ceux des trois champs originaux. Cette lettre d'intention rédigée en termes vagues a été perçue comme insuffisante et le FMI a exigé des précisions de la part du Conseil des ministres du Tchad sur cette question comme condition à un nouveau prêt au gouvernement dans le cadre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance. Le 9 septembre 2004, le Conseil des ministres a publié une déclaration d'intention selon laquelle toutes les nouvelles ressources pétrolières « devraient se conformer à l'esprit de la Loi 001 » et que les revenus des nouveaux champs seraient versés au budget national. La « majorité » des revenus financerait la dépense dans les secteurs prioritaires en conformité avec la stratégie nationale de réduction de la pauvreté du Tchad, et ces revenus seraient d'abord versés dans des comptes étrangers. La déclaration ajoute qu'un mécanisme de contrôle « similaire » au Collège serait mis en place.

La déclaration n'a pas été accompagnée d'un amendement à la Loi 001 ou d'une nouvelle loi couvrant ces nouveaux revenus. En outre, la suggestion d'établir un organisme « similaire » au Collège inquiète et ouvre la porte à des dédoublements possibles. En conclusion, elle est peu claire sur la manière dont les revenus des cargaisons de Doba qui contiennent du pétrole des trois premiers champs et ceux des nouveaux champs seraient départagés pour fins de comptabilité. S'il y a des sauvegardes plus fortes quant au revenu d'une source de production parmi d'autres, cela pourrait inciter les responsables à rapporter des chiffres de production plus élevés pour le nouveau pétrole que pour celui des trois champs originaux.

3.3 Étoffer le cadre juridique autour de la loi 001

La Loi 001 du Tchad a fourni le cadre juridique d'un système de gestion des revenus pétroliers, mais il reste beaucoup à faire pour l'étoffer, en termes juridiques et pratiques. Plusieurs des aspects clés – ou des dispositions – du système de gestion des revenus du Tchad sont demeurés ambigus même après le début de la production pétrolière. Ceci n'était pas conforme aux accords de prêt du Tchad avec la Banque mondiale, qui avait exigé que tous les décrets de mise en application nécessaires soient remplis avant la fin de 2001.¹⁴⁰

Le rapport du panel d'inspection de la Banque mondiale a noté que ni des fonds de stabilisation ni un mécanisme de stérilisation n'avaient été définis dans la loi concernant la gestion des revenus ou les accords de prêt et que la Banque « aurait dû aborder cet important risque pour les objectifs de réduction de la pauvreté d'une façon plus explicite. »¹⁴¹

Stérilisation et stabilisation

Après de longues négociations entre la Banque mondiale et le gouvernement, des décrets ont enfin été émis le 1er juillet 2003, couvrant l'établissement de mécanismes de stabilisation et de stérilisation des revenus, aussi bien que pour clarifier davantage la « complémentarité » des dépenses dans les secteurs prioritaires et le fonctionnement du Collège. **(Voir la partie quatre, « Il suffit d'ajouter du pétrole » : la responsabilisation à partir de zéro)**

Les fonds de stabilisation servent à contrôler les risques externes dus à la volatilité des prix – l'excédent des bénéfices est mis en réserve quand le prix du pétrole est élevé et retiré quand le prix du pétrole est bas. La volatilité élevée des prix du pétrole rend extrêmement difficile la projection des recettes et dépenses par les gouvernements des pays dépendant du pétrole. Dans la première année de production, les cargaisons de pétrole du Tchad se vendaient entre 25 et 44 \$ le baril et le prix de référence du Brent fluctuait de 3 à 4 \$ en une seule journée.

Les institutions liées à l'appareil judiciaire ou légal ne sont pas considérées comme un secteur prioritaire; il n'y a donc que peu d'efforts apparents pour renforcer d'autres branches du gouvernement qui pourraient servir de contrepoids au décret présidentiel.

La grande volatilité des prix du pétrole rend extrêmement difficile la projection des recettes et dépenses par les gouvernements des pays dépendant du pétrole. Dans la première année de production, les cargaisons de pétrole du Tchad se vendaient entre 25 et 44 \$ le baril et le prix de référence du Brent fluctuait de 3 à 4 \$ en une seule journée.

Le maintien du mécanisme de stabilisation nécessitera d'importantes capacités techniques et une volonté politique de la part du gouvernement. Déjà, le FMI a indiqué que le budget 2004 du gouvernement met de côté une part moindre des revenus pétroliers affectés en vertu du mécanisme de stabilisation que le niveau conseillé par le personnel du FMI.

Il y a un vaste consensus au sein des IFI sur la nécessité des fonds de stabilisation pour amortir les fluctuations des prix du pétrole et permettre la préparation efficace de budgets et de programmes de réduction de la pauvreté, mais aucun producteur de pétrole africain n'a un fonds de stabilisation efficace. Il est difficile sur le plan technique de contrôler de tels fonds, qui font l'objet de fortes pressions politiques réclamant leur affectation à des buts immédiats. Les fonds de stabilisation pétroliers peuvent seulement être utiles s'ils sont relativement importants, en raison des fluctuations significatives des prix du marché. Ils semblent mieux fonctionner, remarque un observateur de la Banque mondiale, « là où le pétrole ne domine pas l'économie locale et où une longue tradition de bonne gouvernance existe, comme en Norvège. »¹⁴²

Selon les décrets 238 et 239, des 90 pour cent des revenus directs à déposer au compte spécial du Trésor à la BEAC, 80 pour cent doivent être déposés dans un deuxième « compte de stérilisation » duquel des décaissements seront faits de façon trimestrielle vers les banques de commerce locales selon les dépenses approuvées dans le budget. Tous les revenus pétroliers directs reçus *au-delà des revenus prévus au budget* seront déposés dans ce compte de stérilisation.

Lorsque les revenus réels ne correspondent pas aux revenus prévus, le mécanisme de stabilisation est activé. Si les revenus prévus excèdent les revenus réels par un maximum de 20 pour cent, la différence est retirée du compte de stérilisation. Si l'écart est de plus de 20 pour cent, alors le budget doit être mis à jour. Si cette situation dure plus de trois mois, le gouvernement doit réviser le cadre macro-économique et le cadre à moyen terme des dépenses.

Étant donné la volatilité des prix, le maintien du mécanisme de stabilisation nécessitera d'importantes capacités techniques et une volonté politique de la part du gouvernement. Déjà, le FMI a indiqué que le budget 2004 du gouvernement met de côté une part moindre des revenus pétroliers affectés – soit 13,3 millions de dollars (6,785 milliards de FCFA) – en vertu du mécanisme de stabilisation que le niveau conseillé par le personnel du FMI.¹⁴³

Il est clair qu'un mécanisme fiable de stabilisation est crucial au succès du Tchad dans la gestion des revenus pétroliers, mais il est également probable que le Tchad, qui historiquement n'a pas bénéficié d'une bonne gouvernance ou d'institutions gouvernementales solides, trouve difficile de contrôler un tel mécanisme.

Fonds pour les générations futures

Les *Fonds pour les générations futures* (FGF) servent à économiser « pour les années de vaches maigres » en investissant une partie des revenus pétroliers actuels afin de préparer l'après-pétrole. Comme l'a appris la Norvège, ils peuvent également servir à prévenir la « maladie hollandaise » et la surchauffe de l'économie tant que dure la manne pétrolière. Dans quelques pays, des FGF ont été établis mais pas assez solidement pour éviter des « retraits hâtifs » du fait de politiciens ou de la corruption et de la mauvaise gestion. Même dans des pays comme la Norvège, il y a eu une énorme pression politique de dépenser l'argent plus tôt que prévu. Les Fonds pour les générations futures exigent une saine gestion de l'ensemble de l'économie; jusqu'ici, il n'y a aucun cas connu d'un FGF bien administré aux mains d'un État mal administré.¹⁴⁴

L'enjeu des FGF s'est révélé très polarisant au sein des IFI. L'opinion selon laquelle ces fonds peuvent à peine être envisagés dans un contexte d'extrême pauvreté diffère de celle de leurs ardents défenseurs qui citent en exemple la Norvège et l'État de l'Alaska – deux cas qui ont fort peu en commun avec la situation en Afrique subsaharienne.¹⁴⁵ Les experts du FMI ont explicitement déconseillé le recours aux fonds pour les générations futures dans le cas du Congo-Brazzaville, citant la nécessité de la reconstruction d'après-guerre. Le Tchad prévoit l'établissement d'un FGF dans le cadre de son système de gestion des revenus, et un FGF est recommandé pour la Guinée équatoriale sur la base du manque évident de capacité absorptive de ce pays.

Selon l'accord de prêt entre la Banque mondiale et le Tchad, « les sommes déposées au Fonds pour les générations futures seront investies, selon les règles de prudence et des modalités satisfaisantes pour la Banque, dans des instruments à long terme. Au moment de leur liquidation, le montant de ces investissements servira à contribuer aux objectifs de réduction de la pauvreté. L'Emprunteur adoptera au plus tard le 31 décembre 2001, les règles de prudence et les modalités satisfaisantes pour la Banque... »¹⁴⁶

Les grandes lignes des Fonds pour les générations futures du Tchad sont énoncées dans un décret émis, finalement, le 18 mars 2004. Plus de 5,8 milliards de FCFA (11,3 millions de dollars) ont été économisés pour dépôt au FGF en 2004, alors que 12,53 milliards de FCFA (24,5 millions de dollars) ont été mis de côté pour le FGF en 2005. En vertu du décret, aucun argent ne peut être retiré du FGF à moins que le total des revenus pétroliers soit inférieur ou égal à 10 pour cent de tous les revenus de l'État pendant l'année précédente. Le retrait maximum ne peut pas excéder le montant total des fonds déposés dans le FGF pendant l'année précédente.

Un comité d'investissement pour le FGF se compose du premier ministre, du ministre des finances, du ministre du Pétrole, du ministre de la Planification, du directeur national de la BEAC (actuellement le beau-frère du président Déby) et d'un membre du Collège désigné par ses collègues. À l'exception possible du membre du Collège, le président du Tchad nomme directement tous les membres du comité d'investissement qui est chargé de définir une stratégie de placement pour le FGF.

Un compte de FGF a été établi à la BEAC, mais il reste à adopter une stratégie de placement. La BEAC choisira une institution financière internationale qui contrôlera les investissements en son nom, le comité d'investissement détenant l'autorité d'approbation du contrat. Le comité d'investissement et le Collège ont l'autorité d'exiger, au besoin, des audits de l'exécution et de la gestion du fonds d'investissement.

Comme d'habitude, beaucoup de questions demeurent. Quelles sortes d'audits seront conduits et comment seront-ils financés? Les audits seront-ils rendus publics? Le comité d'investissement a-t-il la compétence nécessaire pour évaluer la qualité de la gestion du FGF par la société internationale de placement en valeurs mobilières? Comment le comité d'investissement accomplira-t-il ses fonctions et contrôlera-t-il les fonds dans l'intérêt à long terme de tous les Tchadiens? Comment l'argent sera-t-il dépensé par la suite?

De l'argent pour la région productrice de pétrole

Ce sont les collectivités vivant à proximité des installations de production pétrolière qui subissent l'impact social et environnemental le plus important du projet. **(Voir l'encadré no. 8)** Dans la conception du plan de gestion des revenus, 4,5 pour cent des revenus directs devaient être assignés aux autorités locales décentralisées pour des programmes de réduction de la pauvreté. Le programme politique de décentralisation du Tchad a été retardé pendant des années, et à la fin de 2004 il ne restait aucun organisme gouvernemental élu à l'échelle locale. Le gouvernement a donc invoqué l'argument qu'il a fallu élaborer un mécanisme d'intérim pour traiter cet argent comptant. Ce mécanisme d'intérim est préoccupant car il présente d'autres occasions de recherche de rente par le gouvernement.

Il a fallu attendre jusqu'au 18 mars 2004, pour qu'un décret (no 095) soit émis sur les modalités de gestion provisoire des revenus de la région productrice de pétrole. Un compte au nom de la région productrice a été établi à la BEAC. Au budget 2004 du Tchad, 5,1 millions de dollars (2,6 milliards de FCFA) ont été assignés à la région productrice. La définition même de région productrice de pétrole était toujours à l'étude entre la Banque mondiale et le gouvernement pendant une bonne partie de l'année 2004. Par la suite, le gouvernement a émis un décret le 29 septembre 2004 (no 457), indiquant que cette région correspondrait à la structure administrative de la région du Logone oriental, plutôt qu'à un plus petit secteur géographique plus près des trois champs de Doba. Ce décret a également établi un comité temporaire chargé de contrôler les fonds spéciaux affectés à la région. Le comité se compose de neuf membres du

gouvernement, de la société civile et d'autorités traditionnelles. Le comité, qui a un bureau dans la ville de Doba, est responsable du choix et de l'approbation des projets « d'intérêt régional » conformément à la stratégie de développement national. Le décret précise que l'argent sera toujours soumis à la surveillance du Collège, mais que les décisions concernant l'affectation des crédits entre divers projets lors de la réunion seront prises par le comité intérimaire. Le comité se dissoudrait une fois que les élections pour des structures d'autorité locale auraient eu lieu. Le gouvernement a nommé les membres du comité en octobre 2004, mais à la fin de 2004 aucun argent de cette allocation n'avait été déboursé.¹⁴⁷

Au moins un leader de l'opposition, Ngarlejy Yorongar, député de l'Assemblée nationale de la région productrice de pétrole, a exprimé sa consternation devant ce mécanisme provisoire pour la gestion des fonds affectés à la région.¹⁴⁸ Dans une lettre ouverte en octobre 2004, il a invoqué l'argument que jusqu'à ce que des autorités locales décentralisées soient mises en place dans la région productrice de pétrole, les fonds devraient demeurer séquestrés dans un compte à l'étranger. N'importe quelle autre approche serait une « opération tendant à détourner les fonds » destinés à la région. En outre, Yorongar a invoqué l'argument que le mécanisme provisoire était lui-même en violation de l'article 8 de la loi concernant la gestion des revenus stipulant que les fonds doivent être contrôlés par des autorités locales élues.

3.4 La lune de miel est finie

Remarquablement, le Consortium dirigé par ExxonMobil et le gouvernement du Tchad discutaient encore de la méthode de mesure de la production, des ventes et du calcul des revenus des mois après que le brut de Doba ait commencé à être exporté.

Remarquablement, le Consortium dirigé par ExxonMobil et le gouvernement du Tchad discutait encore de la méthode de mesure de la production, des ventes et du calcul des revenus des mois après que le brut de Doba ait commencé à être exporté. En effet, les facteurs déterminant le revenu étaient toujours un sujet de conflit en novembre 2004, plus d'un an après les premières exportations. Tous les paiements de revenus au compte séquestre du Tchad à Londres depuis la fin de 2003 ont été payés sur la base de l'interprétation d'*ExxonMobil* et sont considérés par le gouvernement du Tchad comme des paiements provisoires et non finals.

Ces longs conflits en coulisse ont éclaté au grand jour au début d'octobre 2004, quelques jours avant le début de la toute première conférence internationale sur le pétrole et le gaz au Tchad. Une déclaration publiée par le « Service présidentiel de presse » le 7 octobre, intitulée « Pétrole tchadien : arnaque, opacité, fraude du consortium dans l'exploitation du brut de Doba », a été largement couverte par la radio et la télévision d'État tchadienne et a présenté un chapelet de plaintes, dont :

- Une « divergence fondamentale » sur l'application de l'entente conclue en 1988 entre ExxonMobil et le gouvernement. Le communiqué indiquait que « le rappel à l'ordre réitéré à plusieurs reprises par le gouvernement tchadien... n'a reçu que silence et un refus manifeste de respecter les efforts amorcés auparavant. »¹⁴⁹
- La colère résultant du faible prix de vente du brut de Doba alors que le prix du Brent atteignait une pointe au-dessus de la marque de 50 \$/baril. « Le prix de vente du pétrole tchadien est inférieur à 20 \$, pourtant le prix du baril est de 50 \$ sur le marché international aujourd'hui. Cette pratique place un poids considérable sur les maigres ressources que le Tchad prévoit tirer de son pétrole. » (Selon le communiqué, le brut tchadien était liquidé à une décote de qualité de 10,12 \$/baril sur le prix du Brent, avec une déduction de 10,52 \$ pour les frais de transport.)
- Aucune redevance n'a été reçue pour le premier trimestre de production. Le communiqué a indiqué que le gouvernement n'avait reçu aucun paiement de redevances pour la production de pétrole de juillet à septembre 2003 parce que le Consortium l'a considérée comme « stock mort » (ou quantité de pétrole employé pour remplir le pipeline au départ, qui serait seulement payée à la fin de la durée de vie du projet).
- L'insistance d'ExxonMobil à mesurer le brut de Doba au terminal de chargement de Kribi à l'extrémité de l'oléoduc, plutôt qu'au début de l'oléoduc à Komé, qui enregistre un volume légèrement plus élevé. Selon le rapport, l'article 13 de la convention de 1988 stipule que les mesures doivent être prises à Komé.

ExxonMobil a semblé pris de court par le communiqué et les journalistes lui ont demandé de le commenter sans l'avoir lu ni reçu quelque avis officiel du gouvernement. Dans une déclaration faite plusieurs jours plus tard, ExxonMobil a affirmé que « le consortium s'est toujours conformé aux accords en vigueur avec le gouvernement. . . et avec toutes les lois tchadiennes qui régissent nos activités au Tchad. Contrairement aux commentaires attribués au gouvernement, nous avons continuellement transmis toute information commerciale appropriée concernant le pétrole brut au gouvernement selon nos accords avec le gouvernement. »

ExxonMobil observé que « de temps à autre, des divergences de vues peuvent survenir en ce qui concerne l'interprétation de contrats. Dans ce cas notre objectif est de rechercher les solutions équitables par la discussion. Toutefois il y a des mécanismes de résolution de conflit dans les accords, y compris l'arbitrage, qui peuvent être employés pour résoudre certaines impasses. »¹⁵⁰

Pendant la Conférence internationale sur l'industrie pétrolière et gazière au Tchad (13-14 octobre 2003) tenue au ministère des Affaires étrangères à N'Djamena, les représentants d'ExxonMobil brillaient par leur absence dans la section réservée aux VIP. Le président Déby, dans ses remarques préliminaires, a utilisé un ton conciliant et n'a pas mentionné le communiqué directement, disant que le Tchad et ses associés dans le projet pétrolier devaient « coopérer dans la dignité et le respect mutuel... Nous demandons à nos partenaires de faire preuve de bonne foi et d'honnêteté afin de nous aider à éviter le syndrome qui frappe certains pays producteurs et exportateurs de pétrole. Ne travaillons pas seuls, mais dans une totale transparence au profit de tous. »¹⁵¹

Selon un article paru dans *Africa Confidential*, « les fonctionnaires de gouvernement étaient impatients de se dissocier du [communiqué]... Un représentant du ministère du Pétrole, mal à l'aise, a déclaré qu'il émanait de la présidence, alors que le porte-parole présidentiel Hassan Guedallah a dit qu'il ne s'agissait « pas d'un communiqué officiel, seulement d'un article écrit par un journaliste du service présidentiel de presse. »¹⁵²

À la veille de la première conférence du Tchad conçue pour attirer de nouveaux investisseurs, le communiqué accusant le Consortium d'infractions au contrat survenait à un moment pour le moins embarrassant. La motivation de la publication de ce différend n'a pas été élucidée, cependant. Il s'agissait peut-être d'un stratagème de négociation de la part du gouvernement pour conclure une meilleure affaire avec ExxonMobil sur l'exploration, ou encore d'une initiative de la part de certains éléments de l'administration pour embarrasser une autre faction au sein du gouvernement. Il peut également s'agir d'une plainte d'un gouvernement qui réalise maintenant, avec l'afflux des revenus pétroliers, le mauvais marché qui a été conclu au nom du pays.

Sans accès à la convention de 1988 et à ses avenants, il est difficile d'évaluer le mérite de certains aspects des plaintes du gouvernement. Il est clair, toutefois, que la décote pour la qualité du brut de Doba provient du marché international du pétrole et non d'un aspect de la convention. Quant au tarif de transport, à un moment donné, les évaluations du gouvernement tchadien avaient fixé ce coût à 5 \$/baril, alors qu'une étude interne de la Banque mondiale avait calculé ce coût à environ 9 \$/baril, tout près des calculs d'ExxonMobil.

Il est également clair que le gouvernement affiche un manque flagrant au niveau de la capacité de surveiller la production, de vérifier sans aide l'exactitude des paiements de redevances ou de comprendre de nombreux aspects techniques de l'industrie pétrolière, y compris le calcul des frais de transport. Le Consortium lui-même assure une bonne part de la formation dispensée au ministère du Pétrole. Avec les fréquents remaniements ministériels et au sein du cabinet, les capacités établies dans le gouvernement tchadien sont souvent perdues peu de temps après leur acquisition.

En outre, ExxonMobil a pu avoir contribué au conflit en n'étant peut-être pas aussi généreuse avec l'information qu'elle aurait pu l'être. Peu après la sortie du communiqué, ExxonMobil a organisé un atelier de trois jours sur la détermination des revenus pétroliers et l'établissement du prix du mélange de Doba pour les fonctionnaires du gouvernement tchadien membres du Collège.

Il est clair que le gouvernement affiche un manque flagrant au niveau de la capacité de surveiller la production, de vérifier sans aide l'exactitude des paiements de redevance ou de comprendre de nombreux aspects techniques de l'industrie pétrolière, y compris le calcul des frais de transport.

Selon des membres du Collège qui ont rencontré le président Déby le lendemain de la sortie du communiqué, le gouvernement retiendra les services de deux cabinets d'audit internationaux pour étudier les aspects techniques et financiers du projet, y compris un « audit des coûts » conçu pour déterminer si toutes les déductions de coût prélevées par ExxonMobil sont légitimes.

Gestion des revenus pétroliers sans capacité

Plus d'un an après l'entrée du Tchad parmi les pays producteurs de pétrole, il est clair que de nombreux aspects du système de gestion des revenus pétroliers en sont toujours à l'étape de la mise en place et manquent de précision. De plus, une grande faiblesse persiste au plan des capacités techniques du ministère du Pétrole et d'autres ministères concernés quant à la maîtrise des dimensions techniques de la production pétrolière et la surveillance efficace des activités qui s'y rattachent. Nombre d'aspects de base du calcul des revenus pétroliers font toujours l'objet de conflits entre le gouvernement et le consortium pétrolier. Et plusieurs éléments du projet – renommé pour sa transparence – comme la convention de 1988, demeurent à toutes fins pratiques confidentiels ou dissimulés au public. Il est difficile, ou il semble difficile, pour les observateurs extérieurs et même pour le gouvernement tchadien, de déterminer si les paiements de revenus d'ExxonMobil reflètent exactement les sommes dues.

4. « Il suffit d'ajouter du pétrole » : la responsabilisation à partir de zéro

« Tout dépend si la loi sera respectée. »

– Christopher Goldthwaite, ancien ambassadeur des États-Unis au Tchad¹⁵³

« Si la Banque mondiale ne le surveille pas, qui sait où ira l'argent? »

– Pierre Djasro, chef de Canton, Miandoum, Tchad

L'aspect peut-être le plus avant-gardiste du projet d'oléoduc Tchad-Cameroun, et certainement celui qui a fait couler le plus d'encre, est le comité conjoint formé de représentants du gouvernement et de la société civile établi pour surveiller l'utilisation des revenus pétroliers du Tchad.

L'expérience du Collège depuis sa création en 2001 représente un microcosme des difficultés de créer un système de responsabilisation politique efficace dans un pays peu familiarisé avec de tels mécanismes. En dépit de ces difficultés, le Collège a fait des progrès prometteurs pour s'établir et pour exercer son autorité.

L'aspect peut-être le plus avant-gardiste du projet d'oléoduc Tchad-Cameroun, et certainement celui qui a fait couler le plus d'encre, est le comité conjoint formé de représentants du gouvernement et de la société civile établi pour surveiller l'utilisation des revenus pétroliers du Tchad. En réponse à la pression d'organisations de la société civile préoccupées par le fait que, dans un pays caractérisé par la corruption endémique et la répression politique, les avantages du projet n'atteindraient pas les pauvres, la Banque mondiale a exigé, comme préalable à son financement pour le projet d'oléoduc, l'adoption d'un plan de gestion des revenus. Le plan inclut notamment un comité de surveillance des ressources pétrolières établi par la Loi 001 et appelé le Collège de contrôle et de surveillance des ressources pétrolières (le Collège). **(Voir la partie trois, Revenus pétroliers : les premiers barils d'or noir du Tchad)** Le Collège est chargé d'approuver et de vérifier les dépenses de l'argent pétrolier en conformité avec les règlements en matière de fiscalité et des marchés publics et le budget national autorisé, un mandat plutôt ambitieux pour un comité composé de neuf membres à temps partiel et de seulement quatre conseillers techniques.

L'expérience du Collège depuis sa création en 2001 représente un microcosme des difficultés de créer un système de responsabilisation politique efficace dans un pays peu familiarisé avec de tels mécanismes. En dépit de ces difficultés, le Collège a fait des progrès prometteurs pour s'établir et pour exercer son autorité. Bien que des progrès aient été accomplis dans les 18 derniers mois pour équiper le Collège et familiariser ses membres avec leurs responsabilités, des défis de taille les attendent. Le Collège est autorisé à rejeter les dépenses proposées et à jeter de la lumière sur l'utilisation (légitime ou abusive) par le gouvernement des revenus pétroliers, mais le fait que des mesures soient prises ou non sur la base de leurs résultats dépendra finalement de l'appareil judiciaire du Tchad et de la volonté politique du gouvernement. Une loi, si bonne soit-elle, n'a de valeur que si on la fait respecter, et s'il est vrai que le Collège peut aider à *appliquer* la loi, il ne peut pas *la faire respecter*. Il reste à voir si l'exposition d'agissements illégaux entraînera des sanctions ou des rectificatifs, et si le Collège lui-même jouera le rôle de « crieur du village » du pays si les lois sont ignorées.

4.1 Composition du Collège

Le comité de surveillance de neuf membres a été d'abord prévu pour inclure sept représentants du gouvernement et deux délégués de la société civile.¹⁵⁴ Cependant, la pression des organisations tchadiennes et de leurs alliés internationaux a mené à l'amendement de la loi, augmentant le nombre de représentants de la société civile à quatre, trois personnes de diverses allégeances et un représentant religieux (dont le siège alternerait entre les confessions musulmanes et chrétiennes).¹⁵⁵ Vu le contrôle étroit qu'exerce le MPS sur le gouvernement, nombreux sont ceux qui considèrent que seuls les quatre représentants de la société civile sont véritablement indépendants.

Aujourd'hui, le Collège se compose de neuf membres comprenant :

- un magistrat, membre de la Cour suprême
- un député (représentant de l'Assemblée nationale)
- un sénateur (Nota : le Sénat n'a été jamais constitué; ce siège est occupé par un député.)
- le directeur national de la banque des États de l'Afrique centrale (BEAC)
- le directeur général du Trésor et de la comptabilité nationale (le trésorier central)
- un représentant des syndicats

- un représentant des associations qui luttent pour la défense des droits humains
- un représentant des organisations non gouvernementales du domaine du développement
- un représentant des confessions religieuses (alternant entre les musulmans et les chrétiens).¹⁵⁶

Sauf le directeur de la BEAC (l'équivalent de la banque centrale du Tchad) et le représentant du Trésor, qui sont membres d'office du Collège en vertu de leurs postes au sein du gouvernement, tous les autres membres sont nommés par leurs pairs.

La loi sur la gestion des revenus pétroliers n'a de valeur que si on la fait respecter, et s'il est vrai que le Collège peut aider à appliquer la loi, il ne peut pas la faire respecter.

Le président du Collège, qui est élu par les neuf membres, assume d'importantes responsabilités. Il (ou elle) est responsable de l'administration du Collège; représente le Collège à toutes les cérémonies officielles; convoque et préside les réunions; surveille les dépenses du Collège lui-même et le respect de son budget; recrute le personnel nécessaire au fonctionnement du Collège selon la législation appropriée; transmet les documents du Collège au gouvernement et à d'autres parties; et signe les documents nécessaires à l'approbation par le Collège des dépenses et décaissements budgétaires. Si le président assume ces responsabilités, divers responsables au sein du Collège sont délégués pour exercer divers rôles et le Collège fait appel à une approche consensuelle à la prise de décision.

Les deux premiers présidents du Collège étaient tous deux directeurs de la branche nationale de la BEAC. Cette tendance a donné lieu au mythe malheureusement répandu que le directeur de la banque centrale était automatiquement le président du Collège. Cependant, si le directeur de la BEAC est membre d'office du Collège, il n'a pas droit à un poste particulier au sein de ce dernier. Rompant avec la tradition, le Collège a élu le 4 novembre 2004 un des députés de l'Assemblée nationale, Lamana Abdoulaye, comme troisième président. En même temps, les membres ont affirmé que Thérèse Mékombé, représentante des ONG, devrait continuer d'exercer la fonction de vice-présidente et que Michel Barka, représentant des syndicats, devrait continuer en tant que secrétaire général.¹⁵⁷ Les critiques notent, cependant, que si Lamana n'est pas le beau-frère du président Déby, en tant qu'ancien conseiller présidentiel et membre du parti au pouvoir, il est néanmoins près du régime.

Sauf le directeur de la BEAC (l'équivalent de la banque centrale du Tchad) et le représentant du Trésor, qui sont membres d'office du Collège en vertu de leurs postes au sein du gouvernement, tous les autres membres sont nommés par leurs pairs.

Ensemble, le président, le vice-président et le secrétaire général constituent « le comité de direction » du Collège. En 2005 – la première *année complète* de revenu maximal tiré de la production pétrolière – ils auront du pain sur la planche.

4.2 Objectifs et responsabilités

Le principal objectif du Collège, selon son propre manuel de procédures – adopté tardivement en 2003 – est de s'assurer que les revenus du pétrole du Tchad sont employés pour lutter contre la pauvreté. Le Collège est chargé de s'assurer que les revenus du pétrole sont affectés conformément aux règlements nationaux, de bonne foi et de manière transparente, afin d'empêcher toute perte de revenu pour le Tchad. Selon ses statuts constitutifs, la mission du Collège est de vérifier la conformité aux lois financières appropriées, et d'autoriser et de contrôler les retraits des comptes spéciaux.¹⁵⁸

Le Collège a l'autorité nécessaire pour exercer ce contrôle par quatre principaux moyens. *D'abord*, en vérifiant la correspondance entre les volumes de production et les dépôts aux comptes du Tchad; *deuxièmement*, en s'assurant que l'affectation des revenus est conforme à la loi; *troisièmement*, en participant à l'élaboration des budgets pour la dépense des revenus pétroliers dans le secteur prioritaire; et enfin, en surveillant l'exécution du budget, en assurant la conformité aux règles concernant les marchés publics et l'exécution appropriée des projets par l'examen des dossiers et des vérifications sur le terrain.¹⁵⁹

En théorie, le Collège doit collaborer avec d'autres autorités au sein du gouvernement tchadien pour exercer un contrôle en amont – vérifier les revenus reçus des trois champs de Doba et la formulation du budget national – aussi bien qu'en aval sur l'exécution du budget et de différents projets. Le Collège doit participer aux discussions concernant la formulation des programmes de dépense du secteur prioritaire et du budget national cumulé, et à l'occasion de participer à la discussion des dépenses proposées au Comité budgétaire interministériel. Le budget projeté (y

compris les programmes de dépense et les programmes à moyen terme) est censé être envoyé au Collège *au moins 10 jours avant discussion par le Conseil des ministres*.¹⁶⁰ Le Collège doit vérifier que le budget est conforme aux lois appropriées, et signaler tous les aspects du budget approuvé qui dévient de la loi ou des priorités de gestion du revenu établies dans le PRSP. Les commentaires du Collège sur le budget préliminaire doivent être transmis au Conseil des ministres et à l'Assemblée nationale quand le budget préliminaire est soumis pour adoption.¹⁶¹

Une fois que le budget est adopté, le Collège doit approuver tous les fonds engagés pour des projets spécifiques financés par les revenus pétroliers, et tous les paiements sur la base des travaux menés à bien. En ce qui concerne les marchés publics, pour tous les projets de 10 millions de FCFA [environ 20 000 \$] ou plus, le Collège doit vérifier la conformité des offres avec les lois appropriées et les pratiques réglementaires. Le Collège n'a que cinq jours ouvrables pour passer en revue les demandes de décaissements pour les projets proposés. S'il n'émet pas une approbation ou un rejet (avec justification) dans les cinq jours, on présume qu'il a donné son consentement. Les décisions concernant l'approbation des dépenses proposées sont prises sur la base des recommandations du personnel technique, et exigent une majorité de deux-tiers dans les cas où il n'y a pas consensus.¹⁶² Après le décaissement des fonds, le Collège est autorisé à conduire des vérifications sur le terrain de l'exécution des projets.

En résumé, le Collège a au moins quatre occasions d'intervenir dans la dépense des revenus pétroliers :

1. Pendant l'élaboration du budget;
2. Au moment de la demande d'allocation des fonds;
3. Au moment de la demande de paiement des fonds;
4. Pendant l'exécution du projet (**voir diagramme : « Étapes dans le processus d'exécution du budget », page 54**).

Surveillance régulière des comptes

Le Collège vérifie périodiquement le solde et les opérations de tous les comptes établis pour recevoir les revenus pétroliers. Un membre du personnel technique a comme principale responsabilité de suivre les soldes des comptes étrangers, aussi bien que de ceux maintenus au Tchad. Bien que, en théorie, le Trésor doive soumettre au Collège les soldes des comptes étrangers (à la Citibank) et des comptes nationaux (à la BEAC, la CBT et la SGBT), le personnel du Collège doit régulièrement demander l'information au ministère des Finances et de l'Économie.

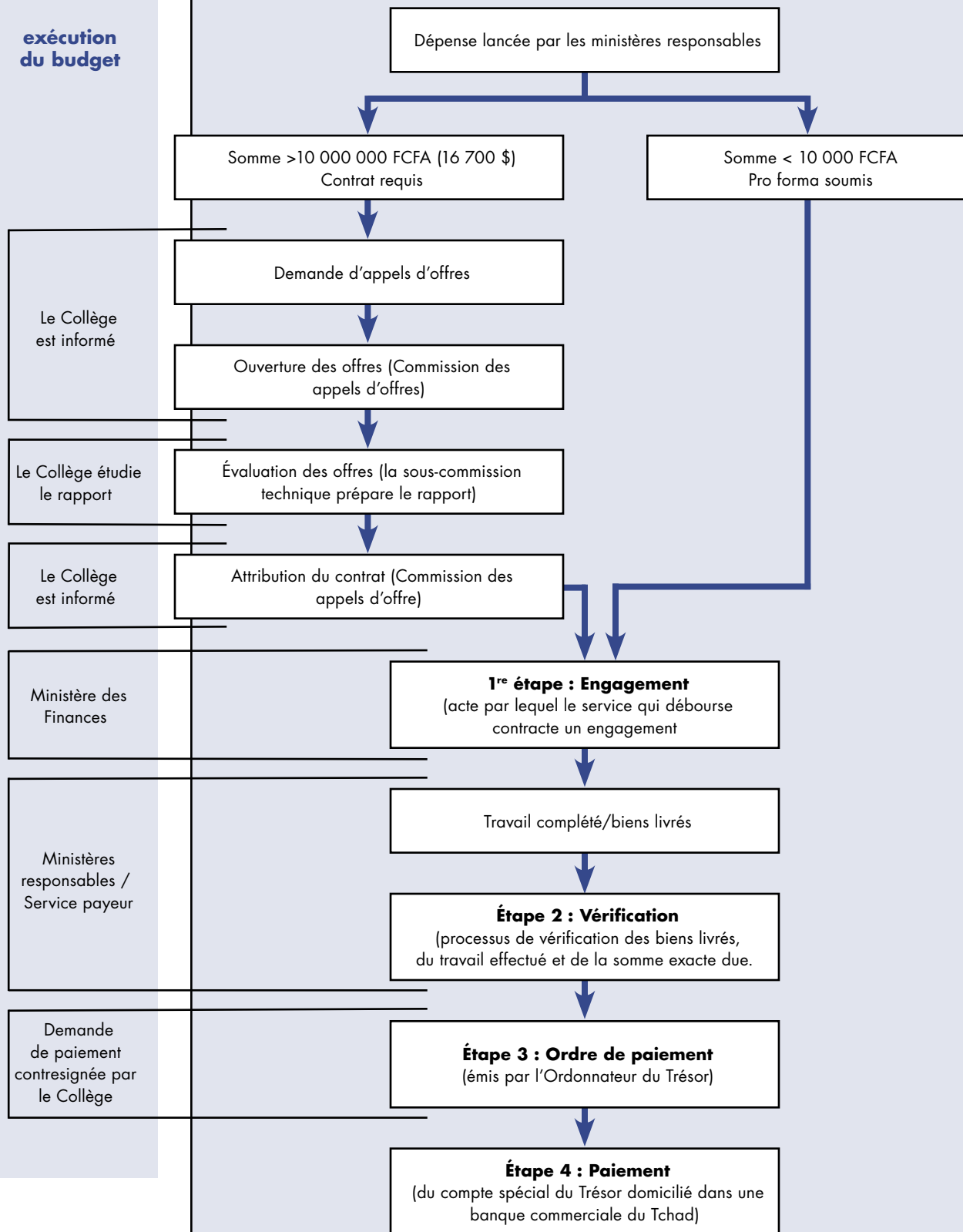
Le Collège surveille et analyse l'évolution des revenus pétroliers payés au Tchad, en portant une attention particulière au prix du pétrole et aux volumes de vente rapportés par le Consortium. Le manuel de procédures du Collège prévoit qu'il vérifie que le nombre réel de barils produits correspond aux chiffres indiqués sur les rapports officiels. Bien qu'il ne reçoive pas de chiffres de production directement du Consortium, le Collège obtient des données au sujet des ventes de pétrole par l'intermédiaire du ministère du Pétrole, qui a un accès quotidien aux chiffres de vente et de production, s'il le désire.¹⁶³ Ce qui est peut-être plus important, c'est que le Collège a le droit d'inviter des experts indépendants à vérifier le calcul et les rapports des revenus.¹⁶⁴ Si le Collège a accès aux données relatives aux paiements de *redevances*, il n'a actuellement pas accès à l'information relative aux *dividendes* payés au Tchad en tant qu'actionnaire de TOTCO et de COTCO.¹⁶⁵

En juillet 2004, la Banque mondiale a commencé à publier le solde des comptes à la Citibank sur son site Web. Le gouvernement du Tchad n'a pas encore fait de telles divulgations (**voir la partie trois, Revenus pétroliers : les premiers barils d'or noir du Tchad**). Au début, les membres du Collège se sont plaints du service peu empressé du personnel de Citibank. Ce n'est qu'après que Citibank ait été informée de l'importance politique et économique de ce client en particulier que des mesures ont été prises afin de faciliter l'accès du Collège aux soldes des comptes. Comme les bureaux du Collège ont été achevés en 2003 et équipés d'ordinateurs et d'un générateur assurant une alimentation régulière en électricité, les membres ont accès par

Le Collège n'a que cinq jours ouvrables pour passer en revue les demandes de décaissements pour les projets proposés. S'il n'émet pas une approbation ou un rejet (avec justification) dans les cinq jours, on présume qu'il a donné son consentement.

Étapes dans le processus d'exécution du budget

**exécution
du budget**



Le CCSRP se réserve le droit d'assister en tant qu'observateur aux séances de la Commission des appels d'offres, surtout si le contrat implique une somme importante ou que pèsent de forts soupçons de collusion.

Source : Tawfik Ramtoolah, Département américain du Trésor, conseiller au Collège, octobre 2003

Internet aux soldes des comptes de Citibank. Cependant, les soldes des comptes domiciliés au Tchad, à la BEAC et dans deux banques de commerce locales ne sont pas disponibles en ligne. Le Collège doit demander des rapports au ministère des Finances et de l'Économie.

Analyse budgétaire en amont

Le Collège doit participer à l'analyse du budget préliminaire pour s'assurer que le contenu est généralement conforme à la loi concernant la gestion des ressources pétrolières et que les dépenses proposées sont conformes à la stratégie nationale de réduction de la pauvreté (PRSP).¹⁶⁶ En théorie, cette participation en amont à la préparation du budget devrait permettre aux membres du Collège d'être au courant des projets qui lui seront soumis pour approbation, avant qu'ils soient invités à évaluer et approuver les demandes de décaissement dans un délai de cinq jours seulement. Néanmoins, les membres du Collège continuent à réclamer une prolongation du délai d'examen des dépenses proposées, invoquant le fait qu'un délai de cinq jours ouvrables ne permet pas une étude approfondie des projets.

Ces procédures concernant la participation de Collège au processus budgétaire n'ont pas été respectées, cependant, dans l'élaboration du programme de dépenses de l'exercice 2004. Le Collège a reçu du ministère des Finances le budget 2004 projeté le 3 décembre 2003, avec un délai d'une journée seulement pour rendre ses observations.¹⁶⁷ En 2005, le respect des procédures ci-dessus n'était pas encore pratique courante. Bien que le budget 2005 projeté ait été soumis dans les délais, le Collège a dû insister, faisant parvenir une lettre officielle au gouvernement, pour bénéficier de l'occasion de le commenter – et ce, seulement après que le budget avait été préparé à soumettre au Conseil des ministres. Les difficultés survenues en 2004 et 2005 révèlent des obstacles persistants à l'exercice par le Collège d'un contrôle en amont, et peut-être même une certaine réticence de la part du gouvernement à lui permettre de l'exercer.

Surveillance des marchés publics

Le Collège est également responsable de s'assurer que les projets financés par les revenus pétroliers suivent des procédures appropriées en matière d'appels d'offres et de contrat. Avec l'examen minutieux intensifié de la gestion des comptes pétroliers et de l'affectation nationale des revenus, les risques de corruption et d'utilisation abusive des fonds peuvent être déplacés « en aval » dans le processus des dépenses, refaisant surface dans des pratiques irrégulières en matière des marchés publics et dans l'exécution bâclée des projets. Les systèmes clientélistes font également leur apparition dans les économies pétrolières où les acteurs s'engagent dans des activités de recherche de rente pour capter des pétrodollars par des moyens futilles ou corrompus et les dirigeants distribuent les revenus pétroliers pour exercer un contrôle sur le système politique.¹⁶⁸ La Banque mondiale a écrit que, au Tchad, « l'environnement de gouvernance a favorisé un secteur privé local dépendant du clientélisme, dans lequel les relations politiques sont un facteur de succès plus important que les compétences de gestionnaire. »¹⁶⁹ Un câble d'une ambassade occidentale au Tchad à la capitale du pays d'origine de l'ambassadeur notait en mars 2003 :

Nous avons reçu plusieurs rapports selon lesquels l'entourage du président et les centres du pouvoir établissent actuellement leurs propres entreprises de construction, organisations non gouvernementales et autres sociétés qui peuvent soumettre des offres dans les marchés du secteur prioritaire. Ils se placent de ce fait dans la position de retirer personnellement des avantages des revenus pétroliers tout en respectant la lettre de la loi sur le pétrole (bien que démontrant une compréhension limitée de la notion de conflit d'intérêts.)¹⁷⁰

En raison notamment de ces tendances, de difficultés survenues dans les procédures de réponse aux appels d'offres et de cas de copinage au Tchad, la surveillance par le Collège de l'attribution et de l'exécution des contrats relatifs au projet revêt la plus haute importance.

Bien que le budget 2005 projeté ait été soumis dans les délais, le Collège a dû insister, faisant parvenir une lettre officielle au gouvernement, pour bénéficier de l'occasion de le commenter – et ce, seulement après que le budget avait été préparé à soumettre au Conseil des ministres. Les difficultés survenues en 2004 et 2005 révèlent des obstacles persistants à l'exercice par le Collège d'un contrôle en amont, et peut-être même une certaine réticence de la part du gouvernement à lui permettre de l'exercer.

Un des quatre membres du personnel technique du Collège est responsable de la surveillance des marchés publics. Ce spécialiste en marchés publics a la responsabilité de s'assurer que toutes les procédures et règles relatives aux appels d'offres sont observées pour les projets financés à partir des revenus pétroliers. Selon le code actuel des marchés publics du Tchad, tout projet ayant un coût total de 10 millions de FCFA (20 000 \$ environ) ou davantage doit être soumis à un processus d'adjudication concurrentielle. L'Assemblée nationale a approuvé un code des marchés publics révisé mais son exécution a été reportée en raison d'un retard dans l'émission des décrets. En date d'octobre 2004, 13 des 20 décrets d'exécution nécessaires pour mettre en œuvre la loi sur les marchés publics avaient été adoptés, et les sept restants devaient être publiés sous peu. Cependant, le budget 2005 ne prévoit aucune ressource pour former le personnel des ministères gouvernementaux et des représentants régionaux aux nouvelles procédures en matière des marchés publics.¹⁷¹

Avec l'examen minutieux intensifié de la gestion des comptes pétroliers et de l'affectation nationale des revenus, les risques de corruption et d'utilisation abusive des fonds peuvent être déplacés « en aval » dans le processus des dépenses, refaisant surface dans des pratiques irrégulières en matière des marchés publics et dans l'exécution bâclée des projets.

Les audits récents des marchés publics menés par le directeur national des marchés publics du Tchad ont constaté une faible conformité aux règlements, accentuant des risques de coulage à l'étape de l'approvisionnement du processus de dépense.¹⁷² Selon un rapport interne de Banque mondiale :

En 2002-2003, les rapports du ministère de l'Inspection générale des finances et de la Chambre des Comptes ont révélé des problèmes persistants dans la gestion des fonds publics. Des règles des marchés publics sont souvent ignorées, ce qui se traduit par une surfacturation. La qualité des dépenses est médiocre, reflétant davantage les besoins de l'administration centrale que l'amélioration de la prestation des services de base. D'ailleurs, plusieurs cas de corruption et de détournement de fournitures destinées aux infrastructures locales se sont produits.¹⁷³

Une « Enquête sur le suivi des dépenses publiques » du ministère de l'Éducation nationale a prouvé que seulement 38 pour cent des dépenses budgétées pour les fournitures atteignent réellement les écoles auxquelles elles ont été allouées. Selon la Banque mondiale, ceci est dû à l'appropriation des ressources aux niveaux intermédiaires, à du « coulage » et à la tenue incorrecte de dossiers et de registres, surtout en ce qui concerne la surveillance des livraisons. Ces résultats attirent l'attention sur la nécessité de réformes beaucoup plus vastes dans l'exécution et la surveillance du budget, et soulignent l'importance de surveiller la dépense des revenus pétroliers sur le terrain.¹⁷⁴

Une « Enquête sur le suivi des dépenses publiques » du ministère de l'Éducation nationale a prouvé que seulement 38 pour cent des dépenses budgétées pour les fournitures atteignent réellement les écoles auxquelles elles ont été allouées. Ces résultats attirent l'attention sur la nécessité de réformes beaucoup plus vastes dans l'exécution et la surveillance du budget, et soulignent l'importance de surveiller la dépense des revenus pétroliers sur le terrain.

De tels problèmes peuvent affecter le travail du Collège. Tandis que tous les projets soumis au Collège en 2004 semblent avoir suivi les procédures en vigueur en matière des marchés publics, l'attribution du contrat relatif au plus grand projet financé à partir des revenus pétroliers en 2004 (la construction de la route de Ngoura-Bokoro au coût de 35 milliards de FCFA ou 68 millions de dollars sur trois ans), était déjà en train lors de sa soumission au Collège. Par conséquent, le Collège n'a eu qu'une occasion limitée de passer en revue ou de commenter le projet prévu ou le processus d'appel d'offres. Maintenant il doit relever le défi de suivre des dépenses en pleine évolution, tout au long de l'exécution du projet sur trois ans, pour s'assurer que les rajustements de prix ne masquent pas de « coulage ».¹⁷⁵

Décaissements

Le Collège doit surveiller et contrôler tous les ordres de paiement reçus des secteurs prioritaires, et maintenir un tableau synoptique des opérations effectuées par des ministères prioritaires et correspondant aux transactions dans les comptes commerciaux et à la BEAC. Un membre du personnel technique est responsable de tous les paiements effectués dans le système progressif de décaissement, selon lequel les fonds sont versés par tranches à mesure de l'avancement de l'exécution du projet. Ainsi à chaque étape d'exécution du budget exigeant l'approbation du Collège, le responsable des marchés publics et le responsable des paiements soumettent leurs commentaires et recommandations aux membres du Collège, qui basent leur

décision sur les conseils de leur personnel technique.

La responsabilité de la surveillance des dépenses dans chacun des secteurs prioritaires a été déléguée à un des membres du Collège. Par exemple, Michel Barka, le représentant des syndicats et secrétaire général du Collège, est responsable du secteur de la santé, tandis que Dobian Assingar, le représentant des associations de défense des droits humains, est responsable des dépenses de travaux publics.¹⁷⁶ Bien que ce partage des tâches aide à faciliter le suivi systématique des dépenses, quelques membres du Collège se plaignent du fait que, que sans expertise particulière dans le secteur duquel ils sont responsables, et compte tenu du peu de temps dont ils disposent pour passer en revue les dossiers des projets, ils ne puissent pas nécessairement attester de la qualité des projets ou de la sauvegarde contre des faiblesses dans la conception du projet ou le détournement de fonds pendant l'exécution.

Enquêtes de dépenses

Selon la loi concernant la gestion des revenus et ses avenants, le Collège peut mener des enquêtes sur le ministère de l'Économie et des Finances et les ministères techniques responsables des secteurs prioritaires pour vérifier que les dépenses entreprises sont exécutées conformément au budget approuvé et respectent les règles de procédures contractuelles. Cependant, le Collège n'a pas nécessairement les capacités financières et techniques pour exercer cette autorité investigatrice. Dans son rapport trimestriel de juillet-septembre 2004, le Collège note qu'il n'a pas effectué de visites à plusieurs sites de projets financés par les revenus ou bonus pétroliers, jusqu'ici en raison d'insuffisances budgétaires.¹⁷⁷ Par exemple, en 2004, en dépit d'avoir demandé 80 millions de FCFA (156 000 \$) pour des missions d'observation, le Collège a reçu seulement 4,1 millions de FCFA (8 000 \$).¹⁷⁸ En outre, avec seulement deux véhicules disponibles et un nombre limité d'heures-personnes, les déplacements vers des projet parfois éloignés, dans un pays qui fait plus de deux fois la taille de la France, ne sont pas toujours commodes.

4.3 Réalisations du Collège jusqu'ici

Cas d'essai : l'argent du bonus pétrolier

Le Collège a fait ses premières armes en surveillant l'utilisation de plus de sept milliards de FCFA (13,7 millions de dollars au taux de change actuel) en bonus de signature en l'an 2000 – et le reste après que quelque 4,5 millions de dollars aient été dépensés en matériel militaire et 7 milliards de FCFA (plus de 10 millions de dollars) en articles divers, de la rénovation de bâtiments à l'entretien des routes, en passant par l'achat de plus de 30 véhicules pour le gouvernement. La plupart de ces dépenses n'ont pas été soumises au contrôleur financier, n'ont pas respecté les procédures en matière des marchés publics ou n'ont pas été incluses au budget officiel de l'État. Après un début assez lent (un programme de dépense de l'argent des bonus pétroliers n'a pas été soumis au Collège au départ), le Collège a contrôlé le décaissement du reste des bonus et a entrepris des visites de sites pour vérifier l'exécution de certains des projets approuvés.

Bien que le Collège, à la fin, ait contrôlé les dépenses dans la plupart des secteurs prioritaires, une grande partie du reste des bonus pétroliers dépensé par le ministère des Travaux publics a échappé à la surveillance du Collège. Par exemple, le secteur des travaux publics a retiré plus de 1 milliard de FCFA de l'argent des bonus, alors que le Collège avait approuvé le décaissement de 235 millions de FCFA seulement.¹⁷⁹ Le ministère des Travaux publics a proposé d'employer 998 millions de FCFA pour financer l'amélioration d'un segment de la route Abéché-Adré, près de la frontière soudanaise, et environ 50 millions de FCFA de plus pour l'achat de 20 motos et de trois véhicules.¹⁸⁰ Cependant, le Collège s'est engagé à n'approuver aucun autre achat de véhicule jusqu'à ce que ceux récemment achetés déprécient.

Les membres du Collège se plaignent du fait que, sans expertise particulière dans le secteur duquel ils sont responsables, et compte tenu du peu de temps dont ils disposent pour passer en revue les dossiers des projets, ils ne puissent pas nécessairement attester de la qualité des projets ou de la sauvegarde contre des faiblesses dans la conception du projet ou le détournement de fonds pendant l'exécution.

Avec seulement deux véhicules disponibles et un nombre limité d'heures-personnes, les déplacements vers des projet parfois éloignés, dans un pays qui fait plus de deux fois la taille de la France, ne sont pas toujours commodes.

La plupart de ces dépenses du bonus pétrolier n'ont pas été soumises au contrôleur financier, n'ont pas respecté les procédures en matière des marchés publics ou n'ont pas été incluses au budget officiel de l'État.

Dans le premier exercice de son autorité de surveillance, le Collège a refusé d'approuver le décaissement d'une partie des fonds provenant de bonus destinés à un programme de sécurité alimentaire, pour un projet incluant l'achat de plusieurs véhicules.

Lors de visites de 30 sites de projets du secteur prioritaire financés par le bonus pétrolier, le Collège a constaté de nombreuses irrégularités incluant des projets inachevés, des puits à sec et des changements dans les plans d'exécution des projets après leur approbation.

L'expérience de l'utilisation de l'argent de bonus pétrolier en 2003 souligne l'importance de s'assurer que les informations sur les projets du secteur prioritaire planifiés et approuvés par le Collège sont transmises aux autorités locales existantes et diffusées publiquement.

Le droit de refus

Dans le premier exercice de son autorité de surveillance, le Collège a refusé d'approuver le décaissement d'une partie des fonds provenant de bonus destinés à un programme de sécurité alimentaire, pour un projet incluant l'achat de plusieurs véhicules. Le Collège était en désaccord également avec la conception du projet, qui prévoyait l'achat de céréales de Salamaat au Tchad, parce que l'achat de nourriture locale n'aiderait pas à soulager la crise alimentaire.¹⁸¹ Les observateurs de la société civile ont noté que lorsque le Collège a clairement indiqué son intention de contrôler le décaissement de l'argent du bonus pétrolier lors d'une réunion des administrateurs des ministères de secteur prioritaire, les administrateurs ont été tellement contrariés qu'ils n'ont plus voulu entendre parler de l'argent restant des bonus, et encore moins soumettre leurs programmes de dépense à l'examen minutieux du Collège.

Au cours du premier trimestre de 2004, les membres du Collège ont entrepris des investigations sur la dépense de l'argent des bonus. Lors de visites de 30 sites de projets du secteur prioritaire financés par les bonus pétroliers, le Collège a constaté de nombreuses irrégularités incluant des projets inachevés, des puits à sec et des changements dans les plans d'exécution des projets après leur approbation. À Moundou, où des fonds avaient été approuvés pour la construction d'un lycée technique, les autorités locales n'ont pas eu vent du projet (la dernière information qu'elles avaient reçue au sujet d'un projet de lycée date de l'an 2000, alors qu'un projet financé par des fonds taiwanais a été élaboré). Devant cette confusion, le ministère de l'Éducation nationale a expliqué que le projet n'était pas, en fait, pour un lycée (ce qu'avait approuvé le Collège), mais bien pour la construction de salles de classes pour l'enseignement primaire. Le Collège a noté que des recherches plus poussées étaient nécessaires pour départager les renseignements contradictoires. Des 12 puits visités dans la région d'Ouddai, deux seulement étaient fonctionnels.¹⁸²

Parmi les raisons des irrégularités dans l'exécution des projets, l'enquête du Collège a révélé ce qui suit : le non-paiement de l'avance de démarrage aux entrepreneurs; l'absence d'études géophysiques préliminaires pour déterminer la profondeur nécessaire des puits; le manque de surveillance par les secteurs prioritaires; et le manque d'information aux autorités locales sur les projets réalisés dans leur région.¹⁸³ Le Collège a soumis au gouvernement un rapport présentant ses conclusions, mais ce dernier n'a pas donné de résultats visibles.

Exigences en matière de publication

L'expérience de l'utilisation de l'argent des bonus pétroliers en 2003 souligne l'importance de s'assurer que les informations sur les projets du secteur prioritaire planifiés et approuvés par le Collège sont transmises aux autorités locales existantes et diffusées publiquement. Pendant 2004, le Collège a pris un certain nombre de mesures pour améliorer ses pratiques en matière de publication, y compris la création d'un nouveau site Web et la tenue de conférences de presse afin de faire rapport des activités du Collège et des progrès réalisés dans l'exécution du budget. En date de novembre 2004, le Collège a produit des rapports trimestriels couvrant jusqu'au troisième trimestre de 2004 et publié de l'information sur les dépenses des revenus pétroliers jusqu'ici. Ces documents sont disponibles sur le site Web du Collège à www.ccsrp-tchad.org.

Cependant, la majeure partie des données publiées par le Collège est de nature rétrospective. Le personnel du Collège affirme n'avoir pas encore envisagé d'informer le public à l'avance des projets à réaliser afin de lui permettre de suivre l'utilisation de l'argent pétrolier et de soutenir les efforts du Collège pour diriger l'exécution des projets sur le terrain.

4.4 Principales faiblesses dans la structure, le mandat et le fonctionnement du Collège

Des membres à temps partiel, un travail à plein temps

Le Collège est structuré tout comme un conseil d'administration, dont chaque membre occupe un emploi à plein temps en plus de siéger au conseil. Les neuf personnes qui siègent au Collège occupent respectivement des postes au sein du gouvernement, ou de directeurs ou représentants

au sein des ministères et de l'Assemblée nationale, et dans la société civile, de leaders et de militants au sein de divers organisations. Pour bien s'acquitter de son important mandat, le Collège doit presque fonctionner comme un *conseil d'administration engagé*. Cependant, la surveillance de l'utilisation des revenus pétroliers du pays (qui pourraient bientôt doubler le budget national du Tchad) n'est pas une mince tâche, et pourrait exiger plus de ressources que les membres (à temps partiel) du Collège ne peuvent contribuer. Les contraintes de temps posent un véritable obstacle au travail du Collège. Bien que quatre membres à plein temps du personnel technique aient été embauchés pour appuyer le personnel du Collège au troisième trimestre de 2003, selon le taux de production pétrolière et la rapidité des dépenses, la tâche pourrait bientôt dépasser la capacité de ce personnel technique restreint. S'il est vrai qu'il n'existe aucune restriction statutaire quant au personnel de soutien auquel le Collège peut avoir recours, le budget peut constituer une contrainte sur la future capacité du Collège à s'adapter aux besoins qui surgissent.

Thérèse Mékombé, présidente intérimaire du Collège jusqu'en octobre 2004, a consacré un temps énorme à des formations et à des réunions en 2003 et en 2004. Si son engagement est louable, et a permis au Collège d'être représenté et de participer à divers processus décisionnels (comme ceux précédant l'établissement du compte de stabilisation et les arrangements avec les banques de commerce locales), ses efforts dépassaient le rôle prévu pour les membres de Collège. Il n'est pas certain que les futurs membres auront autant de temps à consacrer au travail du Collège.

En outre, il n'est pas clair que le Collège ait jusqu'ici fait le meilleur usage possible du temps limité de ses membres. Le type de formation dispensée, y compris une visite en Norvège pour se renseigner sur la gestion des revenus pétroliers, n'a peut-être pas été la manière la plus productive de former les membres du Collège à l'exercice de leur rôle. Étant donné que les membres du Collège peuvent seulement siéger au comité pour un maximum de six ans (et la plupart y sont pour bien moins longtemps, en raison de remaniements fréquents au sein de l'administration), des investissements longs et coûteux dans le renforcement des capacités (surtout celles qui ne sont pas pertinentes dans le contexte tchadien) pourraient n'avoir que peu d'utilité.

Bien que trois économistes et un spécialiste des marchés publics aient été embauchés aux mois d'août et de septembre 2003, au moins un membre du Collège a indiqué qu'ils manquent toujours de certaines compétences. Par exemple, il n'est pas prévu d'embaucher un spécialiste en fiscalité (en impôt sur le revenu), malgré le fait que les flux des ressources gagneront en complexité à mesure de l'augmentation des revenus indirects dans les années qui viennent, et le personnel technique n'inclut pas d'experts dans chacun des secteurs prioritaires que le Collège doit surveiller.¹⁸⁴ (Le Collège a l'autorité nécessaire pour faire réaliser des audits ou engager des spécialistes, mais il n'est pas clair qu'il dispose des fonds ou du temps nécessaires.) En date d'octobre 2004, aucun membre du personnel technique n'avait reçu quelque formation professionnelle liée à ses fonctions au sein du Collège.¹⁸⁵

Se contenter de miettes

Une des limitations les plus saisissantes du rôle de surveillance du Collège provient des lois qu'il est chargé d'exécuter. Depuis longtemps, les membres du Collège signalent des faiblesses dans la conception du système de gestion des revenus qui limitent leur mandat et peuvent finalement diminuer l'impact qu'ils peuvent avoir sur la responsabilisation du gouvernement. **(Voir section 3.2 « Diviser les revenus – une loi bancaire de gestion des revenus »)** D'abord, la surveillance du Collège est limitée à l'utilisation des revenus *directs* des *trois champs* de Doba. Deuxièmement, parce que la Loi 001 n'indique pas comment les « revenus indirects » doivent être alloués, le Collège n'a aucun rôle à jouer dans la vérification de l'utilisation de ce qui formera bientôt une grande partie des revenus du pays, surtout après l'abolition d'un certain nombre d'exonérations fiscales en 2008. En outre, la loi n'indique pas si les revenus non fiscaux tels que les bonus de signature sont soumis à la surveillance du Collège. Bien que le scandale entourant l'utilisation initiale du bonus de 2000 ait incité le gouvernement à soumettre le reste des fonds à la surveillance du Collège, la loi ne l'exige pas. En 2003-2004, par exemple, le

gouvernement a reçu deux paiements de 15 millions de dollars pour des négociations menant à une nouvelle entente avec ExxonMobil, mais ces paiements ne sont pas passés par le Collège.

Courts mandats pour les membres du Collège

Une autre faiblesse structurale du Collège concerne l'instabilité de sa composition. En date de novembre 2004, les seuls membres du Collège présents depuis sa création étaient les trois membres de la société civile représentant les ONG dans le domaine du développement, les syndicats et les associations qui luttent pour la défense des droits humains. Tous les membres du gouvernement ont été remplacés au moins une fois depuis la création du Collège, et dans certains cas, jusqu'à trois fois. Le taux de rotation élevé des représentants du gouvernement reflète la fréquence des remaniements au sein de l'administration. Les variations continuelles dans la composition du Collège ont affecté négativement sa capacité de fonctionner efficacement et ont compromis la mémoire institutionnelle et le renforcement des capacités. Les nouveaux membres n'ont pas reçu la formation, si rudimentaire soit-elle, dont ont bénéficié les membres du Collège et le fait de devoir compter presque exclusivement sur deux personnes fait douter du succès du renforcement durable des capacités de l'institution dans son ensemble.¹⁸⁶

Dans son rapport de novembre 2004, le Groupe international consultatif a émis l'avertissement qu'avec un renouvellement complet de ses effectifs en deux ans, le Collège risque de perdre les compétences et la mémoire institutionnelle acquises jusqu'ici. Le GIC a recommandé l'embauche de personnel technique additionnel afin d'aider à compenser les pertes inévitables de connaissances qui se produiront à mesure que les membres qualifiés terminent leur mandat au sein du Collège, ainsi que la formation permanente du Collège et de son personnel. En outre, le GIC a suggéré qu'un renouvellement échelonné des membres du Collège (par exemple, en faisant une rotation d'un tiers des membres à la fois) puisse également réduire en partie le manque de continuité et l'inefficacité qui caractérisent le système actuel à taux de rotation élevé.¹⁸⁷ Les observateurs de la société civile ont également invité l'administration Déby à s'engager à stabiliser les services gouvernementaux dont proviennent les membres du Collège.

Accès limité à l'information

Une des plus grandes contraintes qui s'exerce sur le fonctionnement du Collège pourrait bien être la difficulté d'obtenir à temps tous les renseignements nécessaires. En mai 2004, Thérèse Mékombé, alors présidente intérimaire du Collège, siégeait au panel de l'Institut royal des Affaires internationales à Londres avec André Madec d'ExxonMobil, et a expliqué la difficulté qu'elle-même et ses collègues ont eues à obtenir des données sur la production et le niveau des ventes afin de contre-vérifier les revenus rapportés. Mme Mékombé a affirmé que le Collège « était sous-financé, engorgé et privé d'informations par ExxonMobil et par le gouvernement tchadien. » Lors de cette réunion, M. Madec a promis qu'ExxonMobil fournirait au Collège toute la documentation demandée.¹⁸⁸ Cependant, en octobre 2004, le personnel du Collège maintenait toujours qu'ExxonMobil n'a pas régulièrement fourni de documents au Collège.¹⁸⁹

Selon son manuel de procédures, le Collège a un droit d'accès à l'information concernant la détermination des revenus pétroliers, incluant, mais sans s'y limiter :

- le volume de brut produit et vendu;
- la décote sur le prix du baril de pétrole;
- les frais de transfert et la commission pour transactions bancaires;
- les paiements du service de la dette;
- le solde des comptes bancaires;
- les frais de transaction;
- le taux de change des transactions;
- le paiement des dividendes et des redevances par les compagnies pétrolières;
- les impôts et droits de douane liés à l'exploitation pétrolière;
- les coûts de production et de transport du brut;
- tous les autres facteurs qui influencent directement ou indirectement les revenus pétroliers.

En 2003-2004, par exemple, le gouvernement a reçu deux paiements de 15 millions de dollars pour des négociations menant à une nouvelle entente avec ExxonMobil, mais ces paiements ne sont pas passés par le Collège.

Toute irrégularité remarquée dans les renseignements ci-dessus doit être rapportée à la Chambre des Comptes.

ExxonMobil maintient que son obligation consiste à fournir des informations au ministère du Pétrole, et qu'il incombe au gouvernement tchadien d'assurer que l'information est transmise au Collège, si nécessaire. Cependant, les membres du Collège notent qu'il reste difficile d'avoir accès à l'information du Trésor et des ministères du Pétrole et des Finances qui sont responsables de rendre compte des volumes de pétrole exportés et des flux financiers.¹⁹⁰ Il n'y a aucune réunion régulière entre le Collège et le gouvernement et le ministère du Pétrole n'envoie pas systématiquement les chiffres de production trimestriels au Collège; ce dernier doit les leur demander.¹⁹¹ Le personnel des projets de la Banque mondiale a recommandé la création d'un comité interministériel pour assurer la communication entre le Collège, le ministre du Pétrole et celui de la Coordination nationale responsable de la surveillance de l'exploitation pétrolière et du projet d'oléoduc. Cependant, en date de novembre 2004, de telles réunions régulières mensuelles entre le Collège et les acteurs appropriés de gouvernement et des compagnies ne se tenaient pas encore de façon systématique.

La réticence du consortium pétrolier et du gouvernement à diffuser l'information de manière proactive, et l'hésitation du Collège à la demander, a pour effet d'entraver les communications et la circulation de l'information, au mieux.

Une brebis pour surveiller des loups?

Pendant plus de deux ans, les membres du Collège demandaient un budget indépendant, affecté directement à partir des revenus pétroliers ou autrement fixé en dehors des processus fiscaux du pays. Actuellement, le budget du Collège est déterminé annuellement et autorisé par le ministère des Finances – l'organisme même dont le Collège surveille les transactions fiscales. Jusqu'ici, le financement du Collège provient directement du gouvernement et de prêts de la Banque mondiale.

En 2003, le budget prévu pour le Collège était de l'ordre de 381 millions de FCFA (745 000 \$), dont 131 millions de FCFA (255 000 \$) devait être fourni par le budget national, alors que les 250 millions de FCFA restants (490 000 \$) devaient venir d'un projet de renforcement des capacités de la Banque mondiale. À la fin de décembre 2003, seuls 186 millions de FCFA avaient été dépensés, et de cette somme, seuls 83 millions de FCFA avaient été fournis par les crédits de la Banque pour le renforcement des capacités.¹⁹² **(Voir la partie six, Transformer le Tchad : le rôle des acteurs externes)**

Bien que le gouvernement du Tchad n'ait pas accordé le total des fonds demandés en 2003 par le Collège, l'argent qu'il a affecté a été déboursé plus rapidement que les fonds alloués par la Banque mondiale.

Le budget 2004 du gouvernement tchadien incluait un poste budgétaire de 75,9 millions de FCFA (149 000 \$), bien que le Collège ait proposé un budget de près de 10 fois plus, soit 677 millions de FCFA (1,3 million de dollars).¹⁹³ Selon des documents du Collège, en 2004 les crédits de la Banque mondiale pour le renforcement des capacités ont fourni 28 millions de FCFA (54 000 \$) pour couvrir les salaires du personnel technique, mais n'ont aucunement contribué au budget de fonctionnement général du Collège.¹⁹⁴

Pour 2005, le Collège a proposé un budget de près de 600 millions de FCFA (1,1 million de dollars), mais on ne sait pas encore ce que le gouvernement acceptera de financer, puisque le budget 2005 était toujours à l'étude à l'Assemblée nationale au moment de la rédaction du présent rapport.¹⁹⁵

Le crédit supplémentaire pour le renforcement des capacités proposé par la Banque mondiale, programmé pour approbation en avril 2005, inclut 1,3 million de dollars affectés à l'appui au Collège et au bureau de l'Inspecteur des Finances. La partie du prêt affectée au Collège couvrirait des « salaires du personnel technique du Collège jusqu'à ce que ceux-ci soient assumés par le budget d'État, la formation et les voyages d'étude, l'assistance technique et les services d'informatique et de communications. »¹⁹⁶

La réticence du consortium pétrolier et du gouvernement à diffuser l'information de manière proactive, et l'hésitation du Collège à la demander, a pour effet d'entraver les communications et la circulation de l'information, au mieux.

Pendant plus de deux ans, les membres du Collège demandaient un budget indépendant, affecté directement à partir des revenus pétroliers ou autrement fixé en dehors des processus fiscaux du pays.

Le Collège attribue son incapacité d'accomplir toutes ses fonctions en grande partie aux contraintes budgétaires. Cependant, le problème peut non seulement être que les fonds du Collège sont insuffisants, mais que leur proposition de budget priorise mal les dépenses et inclut des coûts trop élevés pour certains articles. Certains ont argué du fait que le budget devrait donner la priorité à des missions d'évaluation et d'enquête sur les projets, à l'entretien du générateur pour le bureau (nécessaire pour fournir l'accès régulier aux ordinateurs, au courrier électronique et à Internet) plutôt qu'à d'autres activités moins essentielles, comme les visites dans des pays voisins. Cependant, les discussions au sujet de l'allocation du budget du Collège lui-même peuvent être de moindre importance à court terme que de simplement sécuriser un apport financier régulier qui leur permette de poursuivre leurs activités. Le risque que le Collège manque des fonds nécessaires à la réalisation de ses activités essentielles s'il dépend entièrement du gouvernement pour son financement surpasse les préoccupations au sujet des priorités budgétaires.

Les contraintes additionnelles au plan des ressources limitent également la capacité du Collège à mener des enquêtes. En date de novembre 2004, le Collège avait seulement deux véhicules à sa disposition, dont l'un doit rester en tout temps à N'Djamena. Étant donné la taille du Tchad et la quasi-absence de routes pavées, la tâche d'enquêter sur les projets financés à partir des revenus pétroliers est un défi de taille, nécessitant non seulement des véhicules robustes et une bonne quantité d'essence, mais le temps nécessaire pour se rendre dans certaines zones éloignées où sont réalisés les projets. Compte tenu des fonds disponibles pour l'équipement et pour le coût additionnel de missions à l'extérieur de N'Djamena, et de la disponibilité limitée des membres du Collège, il est peu probable que le Collège pourra suivre l'argent du pétrole jusqu'à son utilisation finale sans l'aide des organisations de la société civile et des citoyens.

Controverse au sujet des nominations : le gouvernement tente de choisir ses chiens de garde?

Jusqu'ici, des questions ont été soulevées au sujet de l'indépendance des représentants du gouvernement nommés au Collège et des tentatives récentes du gouvernement de contrôler les nominations par la société civile. C'est comme si la société civile avait prévu l'apparition de telles polémiques. Peu de temps après l'adoption de la loi, les représentants de la société civile ont présenté à l'Assemblée nationale un certain nombre de modifications à la Loi 001, y compris une suggestion visant à clarifier la procédure servant à désigner les membres du Collège. Ils ont affirmé qu'en ce qui concerne les représentants de la société civile, la loi doit stipuler clairement que *seule la société civile* peut désigner des représentants qu'elle juge dignes de ce rôle.¹⁹⁷ Les récents événements laissent songeurs quant à l'exclusivité de ce droit.

Idriss Ahmed Idriss, le beau-frère du président Déby, a été nommé à la tête de la Banque centrale au début de 2004 et, en vertu de cette position, est devenu membre du Collège. Cette nomination a été accueillie avec inquiétude et scepticisme, au pays et à l'étranger, parce que, bien que nombreux sont ceux qui caractérisent M. Idriss comme extrêmement capable, il est étroitement lié à la famille Déby. Bien qu'il ait été appelé à la direction de la BEAC en février 2004, Ahmed Idriss n'a pas commencé à siéger au Collège avant des mois. Il a été envoyé au Cameroun voisin pour se former sur les opérations bancaires et le système financier de l'Union monétaire africaine centrale – un voyage qui, bien que seulement à quelques heures de distance de N'Djamena, l'a semble-t-il empêché de se joindre au Collège et d'assister à des réunions jusqu'à fin août 2004, retardant de ce fait l'élection du Collège.

En plus de nommer des membres de la famille Déby à des postes influents au sein du gouvernement, le gouvernement semble également intéressé à influencer le choix des représentants de la société civile au Collège. Quand le siège religieux est devenu vacant à la fin de 2003, le gouvernement n'a pas autorisé le représentant de l'Église catholique à l'occuper – une mesure qui est habituellement une simple formalité. Pendant des mois, le gouvernement a tergiversé, refusant de publier un décret confirmant la nomination de Marc Beremadji, un ancien ministre des Finances tchadien qui a travaillé en tant que membre de groupes religieux. Bien que le gouvernement ait par la suite expliqué sa réticence arguant du fait que le siège réservé à un représentant religieux devait être occupé par un membre du clergé et non un

Compte tenu des fonds disponibles pour l'équipement et pour le coût additionnel de missions à l'extérieur de N'Djamena, il est peu probable que le Collège pourra suivre l'argent du pétrole jusqu'à son utilisation finale sans l'aide des organisations de la société civile et des citoyens.

Beremadji : l'homme qui en savait trop

En novembre 2003, le siège du Collège réservé à un représentant des confessions religieuses est devenu vacant. Un représentant chrétien devait être nommé pour remplacer l'ecclésiastique musulman sortant qui siégeait au Collège depuis sa formation. Les Églises protestantes et catholiques avaient accepté d'alterner l'occupation du siège chrétien, de sorte que tandis que le siège alterne entre un chrétien et un musulman tous les trois ans, les confessions catholiques et protestantes se relaient aussi à leur tour (en fait, chaque confession chrétienne occupe un siège au Collège tous les six ans).

Selon le décret exécutif no 314/PR/PM/2002 concernant le remplacement des membres du Collège, chaque poste représentant un collège électoral donné (non rempli d'office par le titulaire d'un poste gouvernemental en particulier) sera choisi par ses pairs pour un mandat de trois ans renouvelable une fois. Suivant sa nomination par ses pairs, le représentant doit être confirmé par décret gouvernemental. La loi concernant la composition du Collège ne stipule nulle part que le gouvernement a droit de regard ou de refus sur les nominations; elle laisse entendre que le gouvernement se contentera d'officialiser la nomination en émettant un décret qui confirme le nom du représentant et sa position au sein du Collège.

Néanmoins, vers la fin de 2003, quand l'Église catholique du Tchad a désigné un successeur à l'ecclésiastique musulman sortant qui siégeait au Collège, le gouvernement n'a pas publié un tel décret. Le représentant désigné par les autorités catholiques était Marc Beremadji, un homme ayant acquis une vaste expérience pertinente en tant qu'ancien ministre tchadien des Finances et, de surcroît, un brillant analyste budgétaire. M. Beremadji avait récemment agi comme conseiller auprès du ministère des Finances pour le projet de gestion de l'économie du secteur pétrolier de la Banque mondiale. Vers la fin de 2003, le gouvernement n'avait toujours pas publié de décret confirmant sa nomination. Le siège au Collège est resté vacant. En décembre 2003, au cours d'une réunion avec l'archevêque Ngarteri de N'Djamena, le premier ministre du Tchad a expliqué comme suit le manquement du gouvernement à confirmer le représentant choisi : le gouvernement pensait que la loi exigeait que le siège soit occupé par un ecclésiastique et non par un laïque. Le premier ministre a indiqué que le gouvernement recherchait « l'autorité morale » que conférerait un membre du clergé au Collège. Cependant, l'archevêque Ngarteri et le reste de l'Église catholique ont rejeté la notion que leur représentant se contenterait d'approuver dans discussion les activités du Collège ou de lui accorder la caution de l'Église. Ils recherchaient une personne compétente dans le domaine de la surveillance fiscale. Certains spéculent que l'inaction du gouvernement venait moins de sa résistance à voir un laïque occuper ce siège que d'un mécontentement devant la nomination de quelqu'un d'aussi qualifié et capable de surveiller les activités fiscales que M. Beremadji. Bien que le premier ministre ait invité l'archevêque à reconsidérer sa nomination, l'Église a refusé de retirer le nom de M. Beremadji tant et aussi longtemps que le gouvernement n'avait pas fourni une explication écrite officielle de sa réaction.

Des discussions ont eu lieu au sein du Collège sur la nécessité que le siège du représentant religieux soit occupé par un ecclésiastique, mais le véritable enjeu était la question de l'autorité du gouvernement d'accepter ou de refuser les nominations au Collège.

En juillet 2004, l'Église n'avait toujours pas reçu d'explication officielle du refus d'autoriser la nomination de Beremadji. Peu disposée « à jouer la politique du fauteuil vide » en laissant le siège vacant, l'Église a décidé de modifier sa nomination et de désigner un prêtre, le père Antoine Bérilengar, pour siéger au Collège. Le père Antoine, déjà au courant des questions liées au secteur pétrolier, ne ferait pas face à la même résistance manifeste de la part du gouvernement, parce qu'il est membre du clergé. La nomination du père Antoine Bérilengar a finalement été confirmée par décret gouvernemental en octobre 2004.

membre d'un groupe religieux, les spéculations allaient bon train quand au fait que le refus de confirmer Beremadji était une tentative de garder le spécialiste fiscal qualifié à l'extérieur du Collège. L'Église a par la suite capitulé et a nommé à ce poste un prêtre familiarisé avec le secteur pétrolier. Il a été confirmé en octobre. Bien que l'orage soit passé, l'incident signale l'importance de se prémunir contre de futures tentatives par le gouvernement d'influencer la composition du Collège.

« Société civile-bis » : une société civile parallèle?

Quelques observateurs craignent que le cas du représentant religieux ne révèle l'intention du gouvernement d'exercer un contrôle plus étroit sur le choix des membres de Collège, et en fin de compte sur le Collège lui-même. Plusieurs organisations locales ont noté une tendance vers la création d'une seconde société civile pro-gouvernement, sous le parrainage de l'administration Déby ou du parti présidentiel, le MPS. À un moment où des efforts ciblés continuent à renforcer les ONG pro-gouvernement, on s'inquiète du fait que les tentatives par le gouvernement d'exercer un contrôle sur le processus de sélection des membres du Collège pourraient éventuellement permettre au régime de désigner des représentants de la société civile « amis » du gouvernement.

Dobian Assingar, un membre du Collège appartenant à la Ligue tchadienne des droits de l'homme, s'est dit préoccupé par les visées de ces pseudo-ONG sur les sièges du Collège réservés à la société civile : « Déjà une certaine société civile composée de 43 organisations fantômes, fabriquées de toutes pièces par le régime, attend dans les coulisses et manœuvre depuis un moment pour occuper les sièges réservés à la société civile au sein du Collège. »¹⁹⁸

4.5 Soutien technique au Collège

Pendant deux ans, un représentant du bureau du soutien technique du Trésor américain a travaillé comme conseiller auprès du ministère tchadien des Finances et au Collège. Après le départ du conseiller, le Collège est resté sans aide technique à un moment critique de sa courte histoire – les revenus venaient de commencer à affluer vers le Tchad, le budget 2004 était presque terminé et le manuel des procédures du Collège n'avait pas encore été complété et adopté. En dépit des tensions apparentes plus tôt entre l'état-major de la Banque mondiale et celui du Trésor des États-Unis, en avril 2004, la Banque mondiale a exprimé son désir de voir le Trésor américain désigner de nouveau un conseiller permanent au Tchad. En juillet-août 2004, le Département du Trésor a envoyé une mission technique au Tchad afin d'évaluer le fonctionnement du Collège et les besoins au niveau du soutien toujours nécessaire. En date de novembre 2004, le Trésor des États-Unis a tenté de recruter un ou deux spécialistes francophones du domaine budgétaire pour fournir une assistance technique au ministère tchadien des Finances, aussi bien qu'au Collège. Cependant, il est important que le Collège reçoive une aide qui lui est réservée car les membres du Collège ont soulevé des inquiétudes dans le passé au sujet de devoir « partager » un conseiller avec le ministère des Finances qu'ils sont chargés de surveiller.

Bien avant que le projet ait été approuvé, les IFI et la société civile étaient unanimes à reconnaître la faiblesse du système légal du Tchad et son peu d'autonomie par rapport à l'appareil judiciaire.

4.6 Une loi n'a de valeur que si elle est mise en application

Si le Collège peut influencer le processus budgétaire, rejeter des dépenses injustifiées et enquêter sur l'exécution des projets qu'il approuve, en dernière analyse la capacité du Collège d'assurer que les revenus pétroliers sont employés pour la réduction de la pauvreté dépend de la volonté de l'appareil judiciaire à poursuivre les cas d'utilisation abusive de fonds, de fraude ou de corruption que le Collège peut débusquer. Comme le soulignait Thérèse Mékombé, membre du Collège, dans une présentation à l'Institut royal des Affaires internationales à Londres, « beaucoup craignent que les malfaiteurs ne soient pas punis [en vertu de la]... Loi 04 sur la sanction des détournements. [Il existe] un manque de confiance en raison des expériences d'autres organismes de surveillance comme le bureau du Vérificateur général, celui de l'Inspecteur général des Finances et l'Assemblée générale. »¹⁹⁹ S'il survenait des conflits entre le gouvernement (le ministère des Finances) et le Collège concernant l'utilisation des revenus pétroliers, ils doivent être portés devant la Cour suprême. Cette confiance dans le système juridique du Tchad forme probablement le maillon le plus faible du système de gestion des revenus.

Bien avant que le projet soit approuvé, les IFI et la société civile étaient unanimes à reconnaître la faiblesse du système légal du Tchad et son peu d'autonomie par rapport à l'appareil judiciaire. En effet, la corruption au sein du système de justice tchadien a favorisé l'impunité pour les

fonctionnaires de gouvernement qui ont régulièrement bafoué les droits de la population et extorqué des fonds. La Cour suprême du Tchad, y compris la Chambre des Comptes, a été établie en 1999 seulement – ce qui témoigne de la brève histoire du Tchad en matière de mécanismes de responsabilisation juridique et financière. En janvier 2000, la Banque mondiale a répondu à des critiques au sujet de son manque d'attention à la capacité de surveillance de la Cour suprême, expliquant que « le peu d'attention accordé à la capacité de surveillance de la Chambre des Comptes de la Cour suprême reflète le fait qu'il s'agit d'une institution très récente, mise en place au printemps dernier.

Elle n'a actuellement aucune capacité. » (italiques ajoutés).²⁰⁰ La situation s'est à peine améliorée ces dernières années. En mars 2004, par exemple, posant un geste extraconstitutionnel, Déby a remplacé le chef de la Cour suprême. Ce geste remet en question la capacité de la Cour suprême à jouer un rôle impartial comme arbitre dans les différends concernant la dépense des revenus pétroliers.

La Banque mondiale et le FMI ont tous les deux fait grand cas de plusieurs audits menés sur l'utilisation par le gouvernement des

fonds destinés à la réduction de la dette (de l'initiative des pays pauvres fortement endettés – PPTE) et les procédures suivies pour les cinq plus grands projets publics réalisés en 2002. Les institutions maintiennent que les rapports critiques publiés suivant ces audits attestent de l'engagement du gouvernement à améliorer la transparence et la responsabilisation dans l'utilisation des ressources publiques. La Banque mondiale a qualifié la publication des rapports d'audit d'« étape importante et louable vers la transparence. »²⁰¹ Cependant, on doit se demander, au-delà de leur publication, quel impact ces rapports auront-ils? En avril 2004, la Banque mondiale faisait remarquer que « l'application efficace des mécanismes de responsabilisation et de sanction exige toujours un renforcement et une rationalisation significatifs. »²⁰²

Pendant les consultations avec le FMI au début de 2004, le gouvernement du Tchad s'est engagé à « mettre en application des mesures visant à améliorer la responsabilisation dans l'utilisation des ressources publiques... [y compris] d'ici le début de 2004, toutes les recommandations des audits récents des contrats financés par l'initiative PPTE et des cinq grands contrats attribués en 2003. » Le rapport du FMI sur la consultation explique plus loin :

Le gouvernement prendra les mesures nécessaires contre les fonctionnaires et les compagnies impliqués dans les irrégularités identifiées par les récents audits. Une Cour de discipline budgétaire sera établie, et son travail sera lié à un renforcement des contrôles des bureaux d'inspection dans divers ministères. Le gouvernement prévoit achever bientôt la préparation d'un plan d'action pour réformer le système judiciaire et pour



Étant donné les ressources humaines et financières limitées du Collège, la participation active des organismes de la société civile et des citoyens au suivi des revenus publics et à un système d'alerte est essentielle au succès du mécanisme de responsabilisation dans son ensemble. Lorsque les collectivités sont au courant des dépenses que le gouvernement envisage pour leur région, elles peuvent aider le Collège à surveiller l'exécution des projets. (Photo : Martin Zint)

*lancer sa mise en œuvre. Il prévoit également passer en revue la législation anticorruption existante et en évaluer l'efficacité; étudier la possibilité de créer un corps anticorruption; et promulguer le nouveau code des marchés publics et le rendre exécutoire par décret.*²⁰³

En date de novembre 2004, il n'y a aucun signe à l'horizon de cette Cour de discipline budgétaire et peu de mesures prises contre les fonctionnaires et les compagnies impliqués. En outre, le nouveau code des marchés publics n'a pas été entièrement promulgué. De même, l'inaction apparente du gouvernement à la suite des conclusions du Collège sur l'exécution des projets financés par l'argent des bonus pétroliers révèle un manque de puissance ou un manque préoccupant de volonté.

Bien doser : le mandat du Collège et son rôle futur

Le Collège a un rôle essentiel à jouer dans la surveillance de la formulation et l'exécution du budget et l'exercice de vérification indépendante des rapports sur les paiements et dépenses relatifs aux revenus pétroliers. S'il est vrai que le besoin de surveillance est grand, le Collège doit faire un usage judicieux de ses maigres ressources, et concentrer temps et argent sur les points d'intervention les plus critiques. L'avantage unique du Collège et sa force résident dans :

1. son accès privilégié à une information à jour et complète sur les apports de revenus pétroliers et les dépenses budgétaires du gouvernement; et
2. sa capacité à rendre publique cette information et à lui donner une large diffusion afin que les gens sur le terrain puissent vérifier que les projets et dépenses indiqués correspondent bien à la situation locale réelle.

L'attention disproportionnée sur les apports de revenu peut nuire à la capacité du Collège à informer le public de l'utilisation projetée des revenus pétroliers, ou de jeter la lumière en temps et lieu sur les projets qui ne sont pas exécutés correctement sur le terrain. Étant donné le personnel et les ressources limités du Collège, la participation active des organisations de la

L'inaction apparente du gouvernement à la suite des conclusions du Collège sur l'exécution des projets financés par l'argent des bonus pétroliers révèle un manque de puissance ou un manque préoccupant de volonté.



Un écriteau sensibilise les voyageurs au fait que les nouvelles routes, qui faciliteront les transactions commerciales, favorisent aussi la propagation du sida. Les revenus pétroliers du Tchad devront être investis prudemment non seulement dans le réseau routier, mais aussi dans la santé, l'éducation et d'autres services sociaux à la population. (Photo : Ian Gary/CRS)

société civile et des citoyens à un système de suivi et de surveillance est essentielle au succès du mécanisme de responsabilisation en général. Cependant, l'impact final du travail du Collège dépend en grande partie de la capacité de réponse du gouvernement à ses conclusions et de l'application de la loi. (Le rôle du Collège peut, en ce sens, être comparé à celui du Service du

budget du Congrès des États-Unis qui peut signaler des problèmes dans des contrats publics mais ne peut entreprendre d'action judiciaire.) La négligence apparente du gouvernement à entreprendre quelque action réparatrice que ce soit suivant la publication du rapport du Collège sur la dépense de l'argent des bonus soulève de graves questions au sujet de l'efficacité et la puissance futures de la fonction de surveillance du Collège, l'indépendance de l'appareil judiciaire et la volonté politique du gouvernement tchadien.

La négligence du gouvernement à entreprendre quelque action réparatrice que ce soit suivant la publication du rapport du Collège sur la dépense de l'argent des bonus soulève de graves questions au sujet de l'efficacité et la puissance futures de la fonction de surveillance du Collège, l'indépendance de l'appareil judiciaire et la volonté politique du gouvernement tchadien.

5. Budgétiser le boom : dépenser les revenus pétroliers du Tchad

Comme nous l'avons décrit dans les chapitres précédents, le contexte du Tchad comporte des défis de taille pour le test du potentiel de réduction de la pauvreté des revenus pétroliers. Mais même si le climat politique était stable; même si l'exploitation pétrolière n'avait aucun effet néfaste sur l'environnement, sur les structures sociales ou sur l'économie locale; même s'il n'y avait aucune incertitude dans le calcul des revenus pétroliers; même si on maximisait les recettes du gouvernement... le défi du budget, de sa formulation et de son exécution demeurerait. En bref, le potentiel de réduction de la pauvreté du projet pétrolier est fonction de l'utilisation efficace des revenus pétroliers par le budget de l'État. Les pays producteurs de pétrole font fréquemment face à des difficultés à « faire fructifier leur pétrole, c'est-à-dire à transformer leurs revenus pétroliers en bénéfices à long terme pour leur population », un exploit qui dépend de la qualité des politiques gouvernementales.²⁰⁴ Et le dossier du Tchad en matière de préparation systématique et transparente de budgets est bref et inégal; le processus de la coordination budgétaire en est encore au stade naissant et le Tchad fait son apprentissage avec des chiffres qui changent constamment. De plus, s'il faut s'attendre à des irrégularités dans tous les pays du monde, l'histoire montre que le Tchad se situe au-dessus de la moyenne des irrégularités au niveau de l'exécution budgétaire. Ainsi, au Tchad, le pronostic du projet d'oléoduc ne peut être séparé de celui du processus budgétaire lui-même.

En bref, le potentiel d'« allègement de la pauvreté » du projet pétrolier est fonction de l'utilisation efficace des revenus pétroliers par le budget de l'État. Le pronostic du projet d'oléoduc ne peut être séparé de celui du processus budgétaire lui-même.

5.1 Le budget en bref

Le budget du Tchad suit l'année civile. Avec les taux de change actuels (surtout la dépréciation du dollar américain), le budget national approche des 1 milliard de dollars américains. À l'exclusion des subventions, des prêts et de tout autre financement externe, les revenus pétroliers forment maintenant la principale source de revenus du gouvernement. Le budget a augmenté de plus de 50 pour cent depuis 2003, au moment du démarrage de la production pétrolière. Pour comprendre le rôle qu'ont joué les pétrodollars dans cette croissance et leur incidence sur les dépenses, examinons plus en détail le processus et les résultats budgétaires de 2004 et 2005.

Apprendre sur le tas : la brève histoire budgétaire du Tchad

La tâche d'assurer la gestion efficace et transparente des revenus pétroliers du Tchad est rendue d'autant plus difficile que le système budgétaire du Tchad est fort complexe. Non seulement le gouvernement du Tchad a-t-il des antécédents relativement brefs et inégaux en procédures budgétaires formelles, mais le ministère des Finances et les autres ministères responsables commencent à peine à prendre l'habitude de produire des budgets sur plusieurs années (« cadres de dépenses à moyen terme », conformément aux exigences des programmes de prêt du FMI) et ils éprouvent de la difficulté à contrôler les divers flux de revenu aux contraintes de dépenses diverses. Outre les revenus pétroliers, le gouvernement du Tchad a réalisé des économies grâce à la réduction de la dette dans le cadre de l'initiative des pays pauvres fortement endettés (PPTE), et reçu un financement additionnel des prêteurs et des IFI. En 2003, certains ministères n'ont pas comptabilisé séparément l'argent des bonus pétroliers et celui des revenus de PPTE, ce qui rend très problématique le suivi de l'utilisation des fonds.

Processus budgétaire : la théorie et la pratique

Chaque ministère du gouvernement soumet son budget individuel au ministre de l'Économie et des Finances, qui les synthétisent ensuite pour discussion par le Comité budgétaire interministériel (auquel siègent les membres du Collège). Après que la commission budgétaire a procédé à des ajustements, le budget préliminaire est soumis à l'approbation du Conseil des ministres. Une fois le budget approuvé, le Conseil des ministres transmet le budget à l'Assemblée nationale (avec les commentaires du Collège), où il est adopté et prend force de loi. La dépense du budget se fait en plusieurs étapes : engagement des fonds, vérification des travaux à rembourser, autorisation de paiement et déboursement des fonds.²⁰⁵

À l'exclusion des subventions, des prêts et de tout autre financement externe, les revenus pétroliers forment maintenant la principale source de revenus du gouvernement.

En 2003, certains ministères n'ont pas comptabilisé séparément l'argent des bonus pétroliers et celui des revenus de PPTE, ce qui rend très problématique le suivi de l'utilisation des fonds.

Participation publique à la formulation du budget

Le budget du Tchad est formulé par les ministères techniques, dont chacun défend sa programmation devant le Conseil des ministres. Jusqu'à ce qu'il soit soumis à l'Assemblée nationale pour examen, les élus n'ont aucune occasion de contribuer à la préparation du budget national, et même là, les députés à l'Assemblée nationale n'ont que peu d'occasions de discuter du programme de dépenses proposé avec leurs électeurs; les simples citoyens n'ont pas davantage voix au chapitre en ce qui concerne le processus budgétaire. Au mieux, les députés de l'Assemblée nationale reçoivent des copies du projet de budget national deux semaines avant la date prévue pour discussion et adoption par la législature. Ce court délai n'accorde que peu de temps à la participation du public à l'affectation des crédits et à l'établissement des priorités, ni à celle des membres de l'Assemblée nationale pour comprendre et digérer le budget national proposé. Le manque d'autorités locales décentralisées signifie également qu'aucune évaluation des besoins ou discussion de planification n'a lieu aux niveaux régional ou local en préparation ou en réponse au budget national projeté. Si l'objectif ultime est d'assurer que les revenus pétroliers (avec d'autres ressources d'État) sont dépensés d'une manière qui contribue à réduire la pauvreté, alors il est impératif que le budget corresponde aux besoins des pauvres.

Les étapes du processus de formulation du budget

- 1. Lettre cadre macro-économique** (décrit le contexte macro-économique, explique la politique budgétaire, fournit des conseils aux ministères responsables sur leurs prochaines demandes de budget). Copie soumise au Collège.
Rôle du Collège : s'assure que les directives et le contenu sont conformes dans l'ensemble à la loi concernant les revenus pétroliers.
- 2. Soumission des demandes des ministères responsables à la Direction du budget.** Copie soumise au Collège.
Rôle du Collège : examine soigneusement l'uniformité des demandes en ce qui concerne la stratégie de réduction de la pauvreté (en portant une attention particulière à l'emplacement des projets et à la répartition des postes budgétaires).
- 3. Comité budgétaire** (les ministères responsables présentent et expliquent leurs demandes).
Rôle du Collège : participe aux sessions avec les ministères du secteur prioritaire et assure la conformité des demandes à la stratégie de réduction de la pauvreté.
- 4. Achèvement de la première ébauche de budget par le directeur général du budget.** Copie envoyée au Collège 10 jours avant soumission au Cabinet.
Rôle du Collège : examine soigneusement l'affectation sectorielle, les sites du projet et les articles au budget. Rédige des commentaires qui seront intégrés au budget projeté soumis à l'Assemblée nationale.
- 5. Examen du budget projeté par le Cabinet.**
- 6. Soumission au Collège du projet de budget approuvé par le Cabinet**
Rôle du Collège : ne peut faire aucun changement à cette deuxième ébauche. Ses préoccupations, le cas échéant, seront transmises à l'Assemblée nationale par les deux membres représentant l'institution au Collège.
- 7. Soumission du budget projeté à l'Assemblée nationale**

Source : Tawfik Ramtoolah, ex-conseiller technique du Département du Trésor des États-Unis au Collège, octobre 2003.

Les députés à l'Assemblée nationale n'ont que peu d'occasions de discuter du programme de dépenses proposé avec leurs électeurs.

5.2 Affectation de l'argent du pétrole aux secteurs prioritaires

Le système de gestion des revenus pétroliers tente d'assurer que les dépenses sont effectuées en faveur des pauvres, en affectant l'argent à des « secteurs prioritaires » et en imposant des exigences minimales pour l'affectation globale de crédits à ces secteurs. En vertu de la Loi 001 et ses avenants, le Tchad exige qu'au moins 42,6 pour cent du budget *des revenus non pétroliers* soient dépensés dans des « secteurs prioritaires » et que *tous les revenus pétroliers*

Un budget national invisible

Pour analyser le budget, encore faut-il le voir. Cependant, cette étape apparemment simple pose un défi de taille au Tchad. Que ce soit à cause des coûts élevés de reproduction ou d'un manque perçu d'intérêt public pour le document, le gouvernement ne met pas à la disposition du public de copies du budget national approuvé, et divulgue encore moins les détails du budget projeté pour qu'il puisse être commenté avant son adoption. Pendant une mission de recherche BIC/CRS au Tchad en mai 2004, une copie du budget national a été aperçue une fois seulement, sur le bureau de la représentante permanente du FMI. La représentante du FMI était peu disposée à prêter son exemplaire, de crainte qu'elle ne puisse en obtenir un autre. Dans la région productrice de pétrole, le personnel du fonds de développement social établi dans le cadre du projet d'oléoduc, FACIL, n'avait pas vu le budget 2004 non plus. Sans comprendre les dépenses projetées par le gouvernement pour la région, on conçoit difficilement comment FACIL pourrait s'assurer que son financement est bien ciblé et n'entraîne pas de dédoublement avec les dépenses publiques. Avant tout, sans accès aux informations sur le budget, la population du Tchad ne peut savoir à quoi s'attendre du gouvernement et ne peut se prémunir contre l'utilisation abusive des finances publiques.

En fin de compte, les enquêteurs du CRS et du BIC ont obtenu une copie du budget national après un mois de recherches.

affectés aux secteurs prioritaires soient *en sus* de ce niveau de dépenses de référence.²⁰⁶ (Ce niveau de référence a été calculé à partir des niveaux de dépenses budgétaires nationales de l'an 2002, avant le début de la production pétrolière.)

Cette prétendue condition de « complémentarité » s'applique aux dépenses globales du secteur prioritaire, mais ne pose aucune condition quant à la manière dont les revenus pétroliers doivent être répartis entre les secteurs prioritaires. En conséquence, il n'y a rien pour empêcher l'extrême déséquilibre dans les affectations entre les secteurs prioritaires observé dans le budget 2004, où le secteur des travaux publics a reçu plus de la moitié des revenus pétroliers affectés aux secteurs prioritaires, et plus du sextuple de la somme affectée à l'éducation.

Ce qui devrait être considéré un secteur prioritaire au Tchad, où presque tout est un besoin urgent, a fait l'objet de discussions depuis la conception du système de gestion des revenus. La Loi concernant la gestion des revenus (Loi 001) définit les secteurs prioritaires comme suit :

- la santé publique;
- les affaires sociales;
- l'infrastructure;
- l'éducation;
- le développement rural (agriculture et élevage); et
- l'environnement et les ressources en eau.

Nombreux sont ceux qui ont qualifié d'illogique l'omission de dépenses pour l'appareil judiciaire et les besoins énergétiques, étant donné l'importance de la bonne marche de l'appareil judiciaire pour la saine gestion des revenus et l'amélioration de l'administration publique, et l'importance de l'énergie pour le développement économique. En outre, des observateurs ont exprimé des inquiétudes concernant le manque de corrélation entre les secteurs prioritaires tels que définis dans la Loi concernant la gestion des revenus et ceux déterminés par la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté, qui soulignent l'importance de la bonne gouvernance et de la réforme juridique. Pendant la mission d'août 2004 du FMI et de la Banque mondiale au Tchad, un accord a été conclu afin de permettre au coton et aux dépenses énergétiques d'être inclus dans la définition existante des secteurs prioritaires, précisant que le gouvernement doit établir et respecter un calendrier précis pour la réforme du secteur du coton. (Le FMI veut s'assurer que le gouvernement n'emploie pas indéfiniment l'argent du pétrole pour couvrir les coûts de mauvaise gestion du secteur du coton.²⁰⁷)

Pour compliquer davantage un processus budgétaire déjà confus, les secteurs prioritaires désignés ne correspondent pas exactement aux ministères existants au sein du gouvernement. Par exemple, l'éducation est en fait du ressort de deux ministères, le ministère de l'Éducation, concentré sur l'enseignement primaire, et le ministère de l'Enseignement supérieur, concentré sur l'enseignement secondaire et tertiaire. Si, en soi, cette structure du cabinet n'a rien de problématique, sa complexité rend la tâche de suivre l'argent pétrolier plus ardue.

Le 15 septembre de chaque année, le gouvernement doit élaborer un plan détaillé pour l'affectation des revenus pétroliers (pour tous les secteurs prioritaires) à la satisfaction de la

Il n'y a rien pour empêcher l'extrême déséquilibre dans les affectations entre les secteurs prioritaires observé dans le budget 2004, où le secteur des travaux publics a reçu plus de la moitié des revenus pétroliers affectés aux secteurs prioritaires, et plus du sextuple de la somme affectée à l'éducation.

Pour compliquer davantage un processus budgétaire déjà confus, les secteurs prioritaires désignés ne correspondent pas exactement aux ministères existants au sein du gouvernement.

Banque mondiale. Le plan doit être reflété dans le programme des dépenses publiques présenté dans le cadre de Loi concernant les finances (budget national) de l'année suivante.²⁰⁸

Il n'est pas clair, cependant, que le gouvernement adhère aux conditions concernant les affectations des secteurs prioritaires. Le rapport de consultation de l'article IV du FMI pour le Tchad, publié à la fin avril 2004, a noté des problèmes suivant l'omission par le gouvernement tchadien d'augmenter les dépenses des secteurs prioritaires au budget 2004 au-dessus des niveaux de référence.²⁰⁹ Comme les dépenses des secteurs non prioritaires étaient plus élevées que prévu, le budget 2004 n'a pas satisfait à l'exigence de « complémentarité ». ²¹⁰ Le rapport du FMI a indiqué que « contrairement aux attentes, la répartition des dépenses fiscales ne s'est pas améliorée en faveur des dépenses des secteurs prioritaires. Alors que les dépenses non prioritaires continuaient de dépasser leurs objectifs, *surtout dans le domaine de la défense*, les dépenses prioritaires étaient inférieures au niveau programmé en 2002 et à celui des neuf premiers mois de 2003. » Le FMI a attribué l'insuffisance des dépenses du secteur prioritaire entre autres à « un manque d'efforts concertés de la part des autorités afin de mettre en place les mesures envisagées dans le cadre du programme soutenu par la FRPC (Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance) pour améliorer l'exécution des dépenses du secteur prioritaire. »²¹¹



Une salle d'opération dans une clinique rurale au Tchad méridional. La santé publique est un des « secteurs prioritaires » désignés par le gouvernement pour l'affectation des revenus pétroliers. Selon la loi concernant la gestion des revenus pétroliers, ces fonds doivent être dépensés en investissements en capitaux – comme des fournitures et de l'équipement médicaux – et non en dépenses renouvelables telles que des salaires pour les professionnels de la santé. Peu de Tchadiens ont accès aux soins de santé et l'espérance de vie moyenne au pays est de 48 ans. (Photo : Martin Zint)

5.3 Combien de pétrole y a-t-il dans le budget 2004?

L'entrée tardive des premiers revenus du pétrole du Tchad dans les comptes nationaux en juillet 2004, conjuguée à la suspension de l'aide budgétaire du FMI et d'autres donateurs plus tôt dans l'année, a retardé considérablement l'exécution du budget national 2004. (Voir la partie six, **Transformer le Tchad : le rôle des acteurs externes**) L'Assemblée nationale n'a pas approuvé le budget avant février 2004, et un budget révisé (modifiant la Loi sur les finances de 2004) a été adopté en août.²¹² Le budget national 2004 se chiffrait en tout à 484,2 milliards de FCFA (environ 950 millions de dollars). Les revenus pétroliers formaient un peu plus de 15 pour cent des recettes prévues du gouvernement, soit quelque 40 pour cent des revenus non pétroliers (à l'exclusion de l'aide, des concessions et des prêts).²¹³ Si l'on se base sur des bilans estimatifs de production et des projections de prix du pétrole pour 2004, le Tchad a budgétisé 73,5 milliards de FCFA en revenus pétroliers pendant l'année, dont quelque 36 milliards de FCFA, ou 72 millions de dollars, ont été affectés aux dépenses des secteurs prioritaires.

Il est probable que les revenus pétroliers doubleront les revenus totaux du gouvernement pour les prochaines années. Les revenus non pétroliers du Tchad sont de l'ordre de 150 milliards de FCFA (294 millions de dollars) par an. À 225 000 barils par jour (la capacité de l'oléoduc), le Tchad n'aurait à prélever que 1 800 FCFA par baril (ou environ 3,50 \$) en redevances, dividendes et impôt sur le revenu du Consortium *combinés* pour que les revenus pétroliers égalent les revenus non pétroliers. En fonction du prix du pétrole et de la résolution de conflits persistants sur le calcul des revenus par baril du Tchad, les experts estiment que les revenus pétroliers pourraient surpasser les revenus non pétroliers en 2005. Autrement, on s'attend à ce que les revenus du pays doublent en 2007, une fois que les exonérations d'impôt du Consortium auront expiré. Si les revenus 2004 peuvent sembler relativement modestes, la contribution pétrolière au budget national croît rapidement depuis que le niveau maximal de production a été atteint vers la fin de 2004. L'année 2007 approchant à grands pas, les revenus indirects seront bientôt ajoutés aux redevances et dividendes déjà versés à l'État, plaçant beaucoup plus de fonds discrétionnaires entre les mains du gouvernement.

L'année 2007 approchant à grands pas, les revenus indirects seront bientôt ajoutés aux redevances et dividendes déjà versés à l'État, plaçant beaucoup plus de fonds discrétionnaires entre les mains du gouvernement.



Comme le montre cette photo prise dans l'extrême sud du Tchad, le pays a grand besoin de routes et d'un réseau de transport public. Plus de 50 pour cent des revenus pétroliers des « secteurs prioritaires » sont allés à des projets de construction routière en 2004, alors que d'autres secteurs, tels que la santé et l'éducation, ont reçu beaucoup moins. (Photo : Martin Zint)

Seuls les revenus pétroliers budgétés pendant une année donnée peuvent être dépensés. Tous les revenus pétroliers reçus au-delà des crédits budgétés (en raison de prix du pétrole ou de volume de production plus élevés que prévus) sont considérés comme une « manne » et doivent être déposés dans un compte de stabilisation.

Dans la formulation de son budget national annuel, le gouvernement du Tchad emploie le prix établi dans les Perspectives économiques mondiales (*World Economic Outlook*) du FMI pour le pétrole comme repère pour estimer les revenus pétroliers projetés au cours de l'année. Selon le décret de stabilisation du gouvernement (décret n° 238), seuls les revenus pétroliers budgétés pendant une année donnée peuvent être dépensés. *Tous les revenus pétroliers reçus au-delà des crédits budgétés* (en raison de prix du pétrole ou de volumes de production plus élevés que prévu) sont considérés comme une « manne » et doivent être déposés dans un compte de stabilisation, avec tout autre revenu que le gouvernement décide à l'avance d'« économiser ». Cette disposition vise à prévenir la pratique, courante dans d'autres pays producteurs de pétrole tels que le Congo-Brazzaville et l'Angola, consistant à utiliser des prix du pétrole conservateurs dans l'estimation du budget et à dépenser l'excédent des revenus pour des dépenses non budgétées, et donc non retraçables. Tous les *revenus pétroliers budgétés* qui *ne sont pas déboursés* au cours d'une année sont reportés au budget de l'année suivante. Jusqu'ici, le Tchad semble respecter le décret de stabilisation.

En supposant une production moyenne de 140 000 barils par jour tout au long de la première année de production, le Tchad pourrait raisonnablement compter recevoir au moins 140 à 150 millions de dollars en revenus avant la fin de 2004, lui assurant une manne (au-delà des revenus pétroliers budgétés) de l'ordre de 20 à 30 millions de dollars. Le budget préliminaire 2005 contenait des chiffres pour l'année précédente qui semblaient confirmer ces recettes plus élevées que prévu; les revenus pétroliers pour 2004 indiqués se chiffrent à 81,3 milliards de FCFA, ou quelque 158 millions de dollars.²¹⁴

La somme exacte d'argent du pétrole budgétisé mais non dépensé en 2004 qui sera reportée à 2005 n'est toujours pas connue. Selon les dossiers officiels du Collège, lors d'une réunion avec les membres du Collège le 29 septembre 2004, le président Déby a indiqué que tout l'argent du pétrole non dépensé au 30 octobre 2004 serait transféré aux ministères censés être capables d'absorber ces fonds. La date officielle

de fermeture du budget national est habituellement le 30 novembre, mais certains spéculent que la date a été reportée d'un mois afin d'acheminer plus d'argent dans certains secteurs, comme les travaux publics.²¹⁵ Cependant, le budget 2005 projeté faisait état de quelque 22 millions de dollars en fonds *budgétés* non dépensés qui resteraient dans les ministères auxquels ils ont été affectés et qui seraient reportés en 2005.²¹⁶

5.4 Dépenser l'argent : les secteurs prioritaires

Les dépenses ont démarré lentement en 2004, surtout à cause de retards dans le décaissement des revenus pétroliers. Bien que le pétrole ait commencé à couler au mois de juillet 2003 et que la première vente ait été enregistrée en novembre 2003, les revenus ne sont pas arrivés au Tchad avant juillet 2004.

Un peu moins de la moitié de l'argent du pétrole au budget 2004, soit 36,7 milliards de FCFA (72 millions de dollars) a été affectée au ministère de l'Économie et des Finances pour couvrir le service de la dette (9,567 milliards de FCFA), les 10 pour cent de revenus pétroliers directs pour le Fonds pour les générations futures (équivalant à 5,794 milliards de FCFA), les 4,5 pour cent pour la région productrice de pétrole (équivalant à 2,611 milliards de FCFA) et le fonds de stabilisation – dans lequel le gouvernement a déposé 6,785 milliards de FCFA en 2004.²¹⁷ Après que les paiements de service de la dette et les affectations aux comptes spéciaux ont été déduits de l'ensemble de la contribution des revenus pétroliers au budget 2004, il ne reste qu'un peu plus de la moitié, ou environ 36,8 milliards de FCFA (72 millions de dollars), pour investissement dans les secteurs prioritaires et les dépenses de fonctionnement.²¹⁸

Sommaire 2004
Projets réalisés à partir des revenus pétroliers approuvés par le Collège en 2004

(les chiffres ont été arrondis)

Budget 2004 total	491,329,951,000 FCFA	(environ 963 millions USD, au taux de change actuel, soit 510 FCFA = 1 USD)	
Contribution totale des revenus pétroliers au budget 2004	73,5 milliards de FCFA / 144 millions USD (évaluation révisée, juin 2004)		
Affectation des revenus pétroliers par secteur	Budget 2004	Engagements approuvés par le Collège, oct. 2004	Paiements approuvés par le Collège, oct. 2004
Travaux publics	19,3 milliards de FCFA (\$37,8 millions)	16,6 milliards de FCFA (\$32,6 millions)	16,5 milliards de FCFA (\$32,5 millions)
Éducation nationale	2,8 milliards de FCFA (\$5,5 millions)	892 millions de FCFA (\$1,7 million)	0
Enseignement supérieur et recherche	2,2 milliards de FCFA (\$4,3 millions)	1,6 milliard de FCFA (\$3,2 millions)	1,3 milliard de FCFA (\$2,6 millions)
Santé	2 milliards de FCFA (\$3,9 millions)	0	0
Environnement et ressources en eau	2,2 milliards de FCFA (\$4,3 millions)	0	0
Assainissement	3,6 milliards de FCFA (\$7,1 millions)	2 milliards de FCFA (\$4 millions)	2 milliards de FCFA (\$3,9 millions)
Action sociale	640 millions de FCFA (\$1,2 million)	78,1 millions de FCFA (153 278 \$)	78,1 millions de FCFA (153 278 \$)
Agriculture et élevage	4 milliards de FCFA (\$7,8 millions)	1 milliard de FCFA (\$1,9 millions)	321 millions de FCFA (630,588 \$)
Total des secteurs prioritaires	36,8 milliards de FCFA (\$72,2 millions)	22,2 milliards de FCFA (\$44 millions)	20,2 milliards de FCFA (\$39,8 millions)

Au 8 novembre 2004, le Collège avait approuvé des décaissements engagés se montant à quelque 24,4 milliards de FCFA (47,8 millions de dollars) et des paiements de l'ordre de 21,7 milliards de FCFA (42,5 millions de dollars).²¹⁹

La route à Abéché

Comme le montre le tableau ci-dessus, le ministère des Travaux publics a reçu plus de 19 milliards de FCFA au budget 2004, ou *plus de la moitié de tous les revenus pétroliers disponibles pour les secteurs prioritaires*. La somme entière a été affectée à deux projets routiers. (Le ministère du Territoire, de l'Urbanisme et des Habitats a (assainissement) reçu la prochaine affectation la plus élevée des revenus pétroliers en 2004 ou environ 3,6 milliards de FCFA (7,06 millions de dollars) – seulement une fraction de la somme affectée aux Travaux publics.²²⁰)

Personne ne nierait que le Tchad a grand besoin de routes. Un voyage en dehors de la capitale, même dans les banlieues les plus proches de N'Djamena, souligne l'envergure restreinte de l'infrastructure de transport du Tchad. Cependant, le Tchad a besoin de beaucoup de choses pour aider à sortir sa population de l'extrême pauvreté dans laquelle vit la majorité des Tchadiens, et il n'est pas clair que dépenser la plupart de l'argent du pétrole en routes sera la panacée pour réduire la pauvreté.

Des fonds ont été engagés pour financer le pavage de 140 km de route entre Bisney-Ngoura et Ngoura-Bokoro, à l'est de N'Djamena sur la route d'Abéché. Selon les appels d'offres approuvés pour ces travaux, ces deux tronçons de route coûteront quelque 56 milliards de FCFA (109,8 millions de dollars) au gouvernement tchadien sur trois ans.²²¹

L'Economist Intelligence Unit a observé :

Le fait que 40 pour cent des revenus pétroliers soient affectés à la construction de routes alors que l'éducation reçoit seulement 5,1 pour cent et la santé 3,3 pour cent laisse supposer que l'esprit de la loi n'a pas été respecté. Les dépenses en infrastructure imposent toutefois des contraintes, car la capacité limitée du gouvernement et le délai exigé pour réaliser les projets d'infrastructure restreindront l'aptitude du gouvernement à dépenser les nouveaux revenus.²²²

Le gouvernement et d'autres observateurs expliquent l'affectation disproportionnée des fonds aux travaux publics non seulement en termes du besoin pressant de meilleures routes au Tchad, mais également en termes de la capacité absorptive (ou capacité de dépenser) relativement plus élevée des Travaux publics par rapport à d'autres ministères prioritaires.

Dans le rapport de sa huitième mission au Tchad, le Groupe international consultatif (GIC) note que « L'allocation 2004 des revenus pétroliers n'a pas suivi autant qu'attendu les orientations de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté (SNRP) : dans un souci d'accélérer les dépenses, elle est allée en majorité au Ministère des Travaux Publics et Transports. 65 pour cent des fonds pétroliers étaient engagés au 15 octobre, mais cette moyenne cachait de fortes inégalités, d'importants ministères n'ayant pas encore enregistré d'engagements à cette date. »²²³

5.5 Exécution du budget : des problèmes des marchés publics à la dépense au compte-gouttes

Au-delà des questions concernant la répartition des revenus pétroliers parmi les secteurs prioritaires, ces fonds doivent être dépensés efficacement pour aider à réduire la pauvreté. Les évaluations et les audits récents des dépenses publiques menés par l'Inspecteur général des Finances du gouvernement du Tchad ont découvert « des problèmes répandus et continuels dans le domaine des marchés publics » et « des faiblesses et abus persistants dans la gestion des dépenses publiques. »²²⁴

La stratégie d'assistance du pays de la Banque mondiale pour le Tchad décrit l'ampleur des difficultés et le risque accru de corruption à l'ère pétrolière :

L'absence de contrôles officiels aux niveaux central et régional, surtout avec la fragmentation géographique du pays, a souvent mené à l'abus de pouvoir et à la mauvaise gestion des fonds publics. Avec les nouvelles ressources pétrolières, il devient d'autant plus important de remédier à des faiblesses institutionnelles qui pourraient autrement mener à toujours plus de corruption... La corruption et les pratiques non transparentes contraignent également le développement du secteur privé. Le contexte de gouvernance a tendu à stimuler un secteur privé local qui repose sur le clientélisme, où les relations politiques sont un facteur de succès plus déterminant que les compétences en gestion.²²⁵

Les audits récents des dépenses publiques menés par l'Inspecteur général des Finances du gouvernement du Tchad ont découvert « des problèmes répandus et continuels dans le domaine des marchés publics » et « des faiblesses et abus persistants dans la gestion des dépenses publiques. »

Manque de capacité absorptive

Beaucoup d'observateurs bien informés croient que le Tchad a peu de capacité de dépenser les ressources publiques à temps et efficacement. Le FMI a prédit que « très peu des revenus pétroliers budgétés en 2004 seront dépensés en 2004. »²²⁶ Un rapport de l'*Economist Intelligence Unit* affirme que « l'arrivée des revenus pétroliers en juillet et août aidera à soulager les problèmes fiscaux, mais la dépense de ces revenus continuera à être ralentie par des contraintes de capacité. »²²⁷

Fort de son expérience antérieure avec les prêts consentis au Tchad, la Banque mondiale aurait dû s'attendre à ce que le Tchad soit confronté à des difficultés dans la dépense de l'argent du pétrole à mesure qu'il affluait vers le gouvernement. En février 2003, par exemple, des 273,8 millions de dollars engagés pour le Tchad sous forme de prêts et de concessions approuvés par l'AID de la Banque mondiale, seuls 51,8 millions de dollars (ou moins de 20 pour cent des fonds) avaient été déboursés. Cette médiocre performance au niveau des décaissements reflète la difficulté qu'a eue le gouvernement à dépenser les fonds conformément au calendrier et aux modalités du programme du projet. En 2003, la durée moyenne réelle exigée par le gouvernement du Tchad pour démarrer les projets approuvés par la Banque mondiale était de 10 mois.²²⁸ Les recherches menées par la Banque mondiale elle-même démontrent la faible capacité absorptive du Tchad, puisque entre 1999 et 2002, le décaissement annuel moyen des fonds de la Banque vers le Tchad était inférieur à 40 millions de dollars (projets d'investissement et prêts d'ajustement structurel inclus).²²⁹ La Banque a attribué cette piètre performance, en partie, aux longues et complexes procédures en matière des marchés publics du Tchad.

Le manque de capacité absorptive du gouvernement aura des implications profondes pour l'objectif de la transformation des revenus pétroliers en avantages tangibles pour les pauvres. La lenteur d'exécution du projet risque de donner lieu à un mécontentement croissant parmi la population. Pour les deux prochaines années, l'*Economist Intelligence Unit* prévoit que :

*Les revenus pétroliers continueront à augmenter à un rythme plus rapide que la capacité du gouvernement à les dépenser. . . on prévoit que l'excédent atteigne 1,8 pour cent du PIB en 2005. En 2006, la réduction prévue des prix du pétrole, qui réduira les revenus pétroliers, conjuguée à une augmentation des dépenses du gouvernement à la veille des élections, fera passer le surplus fiscal à un déficit fiscal de 1 pour cent du PIB.*²³⁰

5.6 Le budget 2005 : grandes dépenses

Contrairement à 2004, le processus de préparation du budget 2005 a été lancé beaucoup plus tôt et un projet de loi financière a été approuvé par le Conseil des ministres le 30 septembre 2004. Le programme de dépenses projetées pour 2005 reflète une croissance de 15 pour cent par rapport au budget 2004, en grande partie attribuée à d'importants investissements et à l'afflux des revenus pétroliers.²³¹ Les chiffres concernant les revenus pétroliers anticipés pour 2005 étaient basés sur des exportations de pétrole annuelles estimées à 79,8 millions de barils. Le revenu par baril projeté du Tchad a été calculé en utilisant un prix de vente de 38,50 \$ par baril (tiré du *World Economic Outlook* du FMI), sur lequel des déductions de 7,80 \$ pour des frais de transport et de 9,80 \$ pour la décote de qualité sont prévues, donnant un prix net par baril de 20,90 \$.²³²

Selon le programme de dépenses projetées, les revenus pétroliers directs estimés pour 2005 – la première année complète de production pétrolière au niveau maximal – seront de 125,3 milliards de FCFA (245,6 millions de dollars). Ceci représente une augmentation d'environ 55 pour cent par rapport à l'année précédente, où le total des revenus pétroliers était estimé à 81,3 milliards de FCFA (159,4 millions de dollars).²³³ Les tableaux ci-dessous montrent la répartition de l'affectation de ces revenus.

« Le contexte de gouvernance a tendu à stimuler un secteur privé local qui repose sur le clientélisme, où les relations politiques sont un facteur de succès plus déterminant que les compétences en gestion. »

– Banque mondiale

Le manque de capacité absorptive du gouvernement aura des implications profondes pour l'objectif de la transformation des revenus pétroliers en avantages tangibles pour les pauvres.

Le projet de budget 2005 propose de fortes hausses dans l'affectation des revenus pétroliers à certains secteurs sans égard apparent à la capacité démontrée de dépenser l'argent. (Voir tableau « L'affectation des revenus pétroliers en 2004 et 2005 ») Les membres du Collège ont exprimé des inquiétudes concernant le budget 2005, remettant en cause la décision

Le projet de 2005 propose de fortes hausses dans l'affectation des revenus pétroliers à certains secteurs sans égard apparent à la capacité démontrée de dépenser l'argent. Par exemple, le ministère de la Santé publique a dépensé seulement le quart de son affectation de revenu pétrolier en 2004 mais reçoit une augmentation du quintuple en 2005.

Budget 2005 proposé	
(affectation des revenus pétroliers directs) en FCFA	
(équivalents en USD arrondis)	
Redevances totales	125 300 000 000 (\$245,6 millions)
Fonds pour les générations futures (10 pour cent)	12 530 000 000 (\$24,5 millions)
Service de la dette	200 000 000 (\$392 156)
Secteurs prioritaires	90 056 000 000 (\$176,5 millions)
Dépenses affectées	87 000 000 000 (\$170,5 millions)
Fonds de stabilisation	3 056 000 000 (\$6 millions)
Région productrice de pétrole (5 pour cent)	5 628 500 000 (\$11 millions)
Secteurs non prioritaires (15 pour cent)	16 885 500 000 (\$33 millions)

Source : Ministère de l'Économie et des Finances, Bureau général du budget, projet de budget 2005, Affectation des redevances sur le pétrole, novembre 2004.

Jusqu'ici, aucun des revenus affectés à la région productrice de pétrole n'a été déboursé, en grande partie parce qu'il n'y a personne pour les administrer.

d'augmenter radicalement l'affectation annuelle à certains secteurs qui n'ont pas dépensé l'argent affecté en 2004. Même les ministères qui sont parvenus à dépenser une bonne partie de leur enveloppe de revenus pétroliers l'an dernier auront fort à faire pour réussir à dépenser les affectations sensiblement plus élevées prévues pour 2005. Par exemple, on s'attend à ce que le ministère de l'Agriculture, qui a utilisé près de 80 pour cent de son affectation de revenus pétroliers en 2004, dépense trois fois plus en 2005. On s'attend également à ce que d'autres ministères qui ont beaucoup moins bien performé en 2004 augmentent radicalement leurs capacités absorbatives. Par exemple, le ministère de la Santé publique a dépensé seulement le quart de son affectation de revenus pétroliers en 2004. Le budget 2005 augmente l'affectation de ce secteur à presque 10 milliards de FCFA – une augmentation du quintuple. On voit difficilement, par contre, ce qui est fait pour améliorer la capacité de ce secteur à dépenser de façon responsable une aussi forte hausse des fonds disponibles. Bien que le ministère des Travaux publics ne reçoive pas une part aussi disproportionnée des affectations des secteurs prioritaires qu'en 2004, quelque 40 pour cent des revenus pour les secteurs prioritaires ont été affectés aux Travaux publics et au Transport en 2005. Notamment, le ministère des Mines et de l'Énergie, qui n'était pas auparavant considéré comme un « secteur prioritaire » aux termes de la loi concernant la gestion des revenus, a été inclus dans cette catégorie pour le budget 2005, et recevra 8,2 milliards de FCFA (16,08 millions de dollars) en revenus pétroliers.

Sans autorités locales efficaces ni programme de développement régional complet tenant compte de l'opinion des collectivités locales, on voit difficilement comment le gouvernement s'assurera que l'affectation régionale servira à satisfaire les besoins de la population locale.

5.7 Revenus pour la région productrice de pétrole

« Le développement du pétrole brut profitera à la nation tchadienne entière. Cependant, les résidents du secteur pétrolier en bénéficieront de façon plus ciblée, notamment par le biais du programme de développement régional. »

– Le président tchadien Idriss Déby à la cérémonie d'inauguration du projet pétrolier, le 10 octobre 2003

Jusqu'ici, aucun des revenus affectés à la région productrice de pétrole n'a été déboursé, en grande partie parce qu'il n'y a personne pour les administrer. Selon un « document d'évaluation de projet » de la Banque mondiale pour un prêt concernant un projet d'oléoduc en 2000, le gouvernement du Tchad a dû élaborer des « mécanismes acceptables à la Banque concernant la répartition et l'utilisation des fonds [désignés pour la région productrice de pétrole] » au plus tard le 31 janvier 2003.²³⁴ Ce n'est que plus de 18 mois après cette date limite que le

Affectation des revenus pétroliers en 2004 et 2005 (en FCFA)

Note : Le report représente l'affectation 2005 plus l'affectation 2004 non dépensée)

	2004	2005
Ministère de l'Économie et des Finances	36 698 600 000 (\$71,9 millions)	20 814 500 000 (\$40,8 millions) (23 426 100 000 avec report)
Ministère de l'Éducation nationale	2 800 000 000 (\$5,5 millions)	12 280 000 000 (\$24 millions) (12 870 000 000 avec report)
Ministère de la Santé publique	2 000 000 000 (\$3,9 millions)	9 760 000 000 (\$19,1 millions) (11 260 000 000 avec report)
Ministère de l'Action sociale	640 000 000 (\$1,2 million)	2 400 000 000 (\$4,7 millions)
Ministère de l'Agriculture	3 065 544 000 (\$6 millions)	8 810 000 000 (\$17,2 millions) (9 490 600 000 avec report)
Ministère d'Élevage	1 000 000 000 (\$1,9 million)	1 050 000 000 (\$2 millions) (2 050 000 000 avec report)
Ministère des Mines et de l'Énergie	0	8 200 000 000 (\$16 millions)
Ministère des Travaux publics	19 301 001 000 (\$37 millions)	33 150 000 000 (\$65 millions) (34 726 000 000 avec report)
Ministère de l'Environnement	2 190 000 000 (\$4,3 millions)	2 690 000 000 (\$5,2 millions)
Ministère de l'Enseignement supérieur	2 210 000 000 (\$4,3 millions)	4 000 000 000 (\$7,8 millions)
Ministère de l'Assainissement	3 622 140 000 (\$7,1 millions)	2 260 000 000 (\$4,4 millions) (5 533 965 000 avec report)
Autres ministères	9 283 456 000 (\$18,2 millions)	19 885 500 000 (\$38,9 millions)
Total	82 810 741 000 (\$162,3 millions)	125 300 000 000 \$245,6 millions (136 532 165 000 avec report)

Source : Ministère de l'Économie et des Finances, Bureau général du budget, projet de budget 2005, Appendice 1 : Affectation des revenus pétroliers, novembre 2004.

gouvernement du Tchad a publié un décret concernant les modalités d'administration des 4,5 pour cent des revenus directs devant être affectés à la région productrice de pétrole.²³⁵
(Voir section 3.3, « De l'argent pour la région productrice de pétrole »)

Pour 2005, plus de 5,6 milliards de FCFA (plus de 10 millions de dollars) ont été affectés à la région productrice de pétrole.²³⁶ Même avec l'établissement d'un comité provisoire pour surveiller l'utilisation des fonds régionaux, sans autorités locales efficaces ni programme de développement régional complet tenant compte de l'opinion des collectivités locales, on

Sans autorités locales efficaces ni programme de développement régional complet tenant compte de l'opinion des collectivités locales, on voit difficilement comment le gouvernement s'assurera que l'affectation régionale servira à satisfaire les besoins de la population locale.

Les populations locales qui ont subi l'essentiel de l'impact des coûts sociaux, écologiques et économiques du projet jusqu'ici pourraient bien être les dernières à bénéficier des avantages des revenus pétroliers promis.

voit difficilement comment le gouvernement s'assurera que l'affectation régionale servira à satisfaire les besoins de la population locale. Le rapport de juillet 2004 du GIC a noté que les organismes gouvernementaux décentralisés dans la zone du projet, chargés de contrôler les revenus pétroliers à affecter à la région, « ne seront pas en place avant deux ans » et « souffrent toujours d'un manque d'information et de participation au projet de Doba. »²³⁷ Même avec la création du mécanisme provisoire, en l'absence d'un gouvernement local qui puisse absorber et administrer efficacement les revenus pétroliers, et d'un programme de développement régional viable pour le Doba, l'argent versé au compte régional pendant les premières années risque de n'être pas dépensé ou encore pas dépensé efficacement. Par conséquent, les populations locales qui ont subi l'essentiel de l'impact des coûts sociaux, écologiques et économiques du projet jusqu'ici pourraient bien être les dernières à bénéficier des avantages des revenus pétroliers promis.

Le Projet de renforcement des capacités de gestion du secteur pétrolier de la Banque mondiale a financé la création d'un fonds pilote de développement social visant à soutenir des projets d'infrastructure et des activités économiques dans la région productrice de pétrole, avec une attention particulière au « micro-crédit » et aux « investissements socio-économiques locaux. » Cette initiative, appelée le Fonds d'action concerté pour les initiatives locales ou FACIL, a reçu un budget de 3,5 millions de dollars. La mise en train de l'initiative a subi d'importants retards; ce n'est pas avant 2003 que les fonds ont commencé à être alloués et en un an, presque tout le budget avait été dépensé. Depuis lors, le FACIL a fait face à des difficultés de financement persistantes, et on conçoit mal comment il pourra poursuivre son travail. Dans son rapport le plus récent, l'organisme de surveillance indépendant GIC fait remarquer que « les résultats décevants du FACIL et l'incertitude concernant son financement futur remettent en cause la durabilité de ce projet pilote. »²³⁸

Conclusion – Établir un budget en faveur des pauvres du Tchad

Comme le démontrent l'expérience du budget 2004 et la planification du budget 2005, beaucoup d'obstacles se dressent encore entre l'affectation transparente des revenus pétroliers par le budget national et la dépense de cet argent de façon à réduire la pauvreté dans laquelle vivent des millions de Tchadiens. Le processus d'élaboration du budget devra faire place plus largement à la participation des membres du Collège, des députés de l'Assemblée nationale et des citoyens du Tchad eux-mêmes pour s'assurer que les affectations répondent aux besoins les plus pressants. Le gouvernement devra veiller à répartir les fonds de manière appropriée entre les secteurs prioritaires plutôt que se contenter de donner plus d'argent aux ministères – comme les Travaux publics – qui semblent capables de l'absorber plus rapidement que d'autres. Tous les ministères gouvernementaux auront besoin de renforcer leurs capacités de planifier et d'exécuter efficacement des projets de sorte que les « succès hâtifs » dans l'utilisation de l'argent pétrolier augmentent la confiance du public dans la gestion de la nouvelle richesse pétrolière du Tchad. (Ce sera une tâche difficile étant donné la piètre performance du Tchad dans le domaine de l'exécution de projets et les longs retards à dépenser l'argent des donateurs.) Il faudra améliorer les processus des marchés publics et d'appels d'offres afin d'éliminer la corruption et les pratiques non transparentes. Et, en conclusion, des efforts spéciaux devront être faits pour assurer l'utilisation responsable des fonds spéciaux affectés à la région productrice de pétrole du Tchad. Les acteurs externes doivent répondre très rapidement à ces besoins, mais, comme nous le verrons à **la partie six**, les programmes de renforcement des capacités et de la gouvernance soutenus de l'extérieur ont eu un effet limité.

6. Transformer le Tchad : le rôle des acteurs externes

S'assurer que le boom pétrolier du Tchad bénéficie aux pauvres exige le renforcement des capacités du gouvernement, des modifications aux politiques et, en fin de compte, un changement politique. Pour réussir, le moteur de tels changements doit venir de l'intérieur du pays lui-même, mais le rôle des forces externes ne peut être ignoré. L'expérience démontre jusqu'ici la capacité restreinte des acteurs externes à influencer sur les changements nécessaires au sein du gouvernement, tout comme la nécessité pour ces acteurs d'utiliser leur influence pour promouvoir le respect des lois et des sauvegardes, dont le système de gestion des revenus.

En tant que principal bailleur de fonds du projet pétrolier et de l'oléoduc, la Banque mondiale continue à assumer une importante responsabilité quant au sort de l'expérience de la transformation du pétrole en allègement de la pauvreté. S'il est vrai qu'au moment de l'approbation du projet, la Banque maintenait que le gouvernement tchadien serait bien préparé à contrôler le secteur pétrolier et la manne qui en résulterait avant que le pétrole commence à couler dans l'oléoduc, ce tableau optimiste est bien loin de la réalité. Plus d'une année après que le pétrole ait commencé à couler dans l'oléoduc, le contrôle et la réglementation efficace du secteur pétrolier et l'utilisation de ses nouvelles richesses constituent toujours un défi de taille pour le gouvernement. L'afflux des revenus pétroliers au pays changera inévitablement les relations entre le gouvernement et les bailleurs de fonds dont le pays a tellement dépendu dans le passé. Quelles seront les conséquences de ces nouveaux rapports, et comment les donateurs respecteront-ils leurs propres obligations de veiller à ce que l'expérience pétrolière au Tchad n'ait pas de résultats désastreux pour la population du pays? Bien que le fait de s'affranchir de l'aide étrangère soit généralement considéré comme un signe positif d'indépendance économique, au Tchad, où les citoyens ont une influence limitée sur leur gouvernement, cela pourrait signifier la perte d'importantes sources de pression externes en faveur de la transparence et de la responsabilisation. L'accumulation rapide des pétrodollars au Tchad confronte la Banque, le FMI et d'autres donateurs à une alternative : utiliser aujourd'hui l'influence dont ils savent disposer, ou compter sur leur influence future, impossible à prévoir.

L'expérience démontre jusqu'ici la capacité restreinte des acteurs externes à influencer sur les changements nécessaires au sein du gouvernement, tout comme la nécessité pour ces acteurs d'utiliser leur influence pour promouvoir le respect des lois et des sauvegardes, dont le système de gestion des revenus.

6.1 La dépendance à l'égard du financement externe : les revenus pétroliers éloigneront-ils les capitaux des donateurs?

Même s'il peut s'attendre à des revenus pétroliers échelonnés sur des décennies, à court terme le Tchad reste extrêmement dépendant du financement externe des donateurs bilatéraux et multilatéraux, y compris la Banque mondiale et le FMI. Pendant la première année de production et de vente de pétrole, le budget du Tchad reposait en grande partie sur l'aide, les subventions, les concessions et les prêts. En 2004, les concessions et les prêts comptaient pour quelque 56 pour cent du total des revenus du Tchad, une part plus importante du budget que les revenus pétroliers.²³⁹ Même en 2005, où il est prévu que les revenus pétroliers augmentent de 55 pour cent par rapport à l'année précédente, le gouvernement comptera sur le financement externe pour au moins 40 pour cent de son budget.

Le FMI et la Banque mondiale forment l'épine dorsale du financement externe du pays et jouent un rôle important en permettant au Tchad d'obtenir des fonds additionnels parce que d'autres engagements sont généralement rattachés à l'avancement des programmes du pays auprès des institutions. Au début de 2004, quand le FMI a omis de procéder à un examen de l'exécution du Tchad avant l'expiration du programme de FRPC (Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance) le 6 janvier 2004, le versement des fonds du FMI a été retardé et par conséquent d'autres donateurs ont retenu l'aide financière promise. Ceci a précipité une crise financière au Tchad qui a entraîné des retards dans le paiement des salaires des fonctionnaires et d'autres retards dans l'exécution du budget. Tandis que la situation s'est légèrement améliorée une fois que les négociations d'une nouvelle FRPC ont commencé, les relations avec le FMI sont devenues encore plus tendues lorsque le Tchad a accusé un retard temporaire dans le remboursement de sa dette en juillet 2004 (les arriérés ont atteint 8,8 millions de dollars).²⁴⁰ Les décaissements de la Banque mondiale ont été suspendus en novembre 2004 en raison d'arriérés additionnels dans le service de la dette.²⁴¹ Le 12 novembre 2004, le FMI a annoncé qu'il avait conclu un accord avec le gouvernement du Tchad pour l'octroi d'un nouveau prêt de trois ans dans le cadre de la FRPC, s'élevant approximativement à 37,9 millions de dollars américains pour la période 2005-2007.²⁴²

En plus de la Banque et du FMI, la plus importante source d'aide au Tchad est l'Union européenne. Les donateurs bilatéraux importants incluent la France (l'ancienne puissance coloniale), Taïwan, la Suisse, l'Allemagne et les États-Unis.²⁴³

Il est difficile de dire si les donateurs abandonneront le Tchad à mesure que le gouvernement retirera davantage de revenus pétroliers au cours des prochaines années. Cependant, il y a de bonnes raisons de croire qu'à mesure que les revenus pétroliers augmenteront, l'aide officielle au développement diminuera. Ceci pourrait placer le gouvernement tchadien en mauvaise posture. Puisque la Loi 001 restreint l'utilisation d'une grande partie des revenus pétroliers directs aux dépenses d'investissement dans les secteurs prioritaires (de même que le service de la dette, l'épargne et les comptes de stabilisation), le gouvernement tchadien compte beaucoup sur les prêts et les concessions des donateurs externes pour régler des dépenses (hors-capital) non prioritaires et récurrentes, y compris par exemple les salaires des fonctionnaires, l'administration douanière, l'appareil judiciaire et les militaires, pour ne citer que quelques-unes des dépenses extérieures aux secteurs d'affectation des revenus pétroliers directs. Le FMI explique que « l'aide financière étrangère continuerait à être nécessaire à moyen terme, même avec les recettes pétrolières, car la plupart des revenus pétroliers des premières années de production pétrolière doivent, en vertu de la loi, être affectés au financement de dépenses dans les secteurs prioritaires en sus du « niveau de référence » de ces dépenses, et que les sources de financement domestiques non affectées ne suffisent pas à couvrir les dépenses des secteurs non prioritaires et celles du secteur prioritaire au niveau de référence en 2004-07. »²⁴⁴ Cependant, ces projections ne tiennent pas compte des revenus additionnels de nouveaux gisements de pétrole, dont l'utilisation ne sera pas soumise aux restrictions de la Loi 001.

En soutenant l'oléoduc, la Banque mondiale a catalysé l'avènement d'une économie pétrolière au Tchad. Reste à voir si cette nouvelle économie pétrolière sert la population du pays : il faudra pour cela des changements en profondeur dans la capacité, les pratiques et la politique du gouvernement.

La prééminence de la Banque mondiale parmi les institutions donatrices relève non seulement de l'importance de ses prêts au pays, mais de la grande visibilité qu'elle s'est donnée en remodelant le paysage social et économique du Tchad par son appui au secteur pétrolier. Le financement par la Banque du développement de l'oléoduc Tchad-Cameroun et des aspects liés au renforcement des capacités est la dimension la plus significative de l'ensemble de son programme de prêt, qui inclut 12 projets en activité pour une valeur totale d'engagements de près de 389 millions de dollars.²⁴⁵ Bien que les prêts pour le projet d'oléoduc ne soient pas aussi importants que ceux consentis par la Banque à d'autres initiatives au Tchad, leur impact sur le pays, bon ou mauvais, dépasse de loin celui de certains des projets d'infrastructure et de développement social plus onéreux de son portefeuille. En soutenant l'oléoduc, la Banque mondiale a catalysé l'avènement d'une économie pétrolière au Tchad. Reste à voir si cette nouvelle économie pétrolière sert la population du pays : il faudra pour cela des changements en profondeur dans la capacité, les pratiques et la politique du gouvernement.

6.2 Renforcement des capacités : la Banque mondiale et le projet à deux vitesses

La transformation des pétrodollars en allègement de la pauvreté dépend de la capacité du gouvernement à utiliser les revenus pétroliers à bon escient. Quand la Banque mondiale a décidé de soutenir le projet d'oléoduc Tchad-Cameroun en 2000, elle l'a fait en estimant pouvoir renforcer la capacité du Tchad à gérer sa richesse pétrolière avant le démarrage de l'oléoduc. À cet effet, elle a accordé des prêts pour l'infrastructure de l'oléoduc et deux projets de renforcement des capacités du Tchad – le Projet de renforcement de la capacité de gestion du secteur pétrolier (23,7 millions de dollars) et le Projet de gestion de l'économie à l'ère pétrolière (17,5 millions de dollars).²⁴⁶ La Banque mondiale a prolongé ces trois prêts au Tchad simultanément, arguant du fait qu'elle pourrait renforcer la capacité du gouvernement tchadien à contrôler les revenus pétroliers et à réglementer les impacts de l'industrie avant et pendant la construction de l'oléoduc. Juste avant l'approbation du projet, la Banque a déclaré que :

Des clauses de mise en vigueur liées seront adoptées afin d'assurer que le projet d'oléoduc ne puisse procéder tant que les projets de renforcement des capacités n'ont pas été établis [et que ces projets seraient] échelonnés de façon à produire les résultats critiques (amélioration du cadre réglementaire et des capacités humaines et techniques) avant la fin du délai de 18 mois suivant l'approbation du Conseil... [permettant] que la

*capacité requise soit en place avant le commencement des travaux sur l'infrastructure principale du projet d'oléoduc et bien avant le premier pétrole projeté.*²⁴⁷

La réalité sur le terrain est tout autre.

Les organisations de la société civile avaient souligné le fait que la capacité et les structures démocratiques devaient être renforcées *avant* que le projet commence.²⁴⁸ Mais la Banque avait confiance, trop confiance, peut-être, comme l'ont montré les événements de ces dernières années. La lenteur des projets de renforcement des capacités par rapport à la construction des installations d'exploitation pétrolière et de l'oléoduc a été bien documentée par les organismes de surveillance officiels tout comme par ceux de la société civile.²⁴⁹

Des retards persistants dans le renforcement des capacités du gouvernement ont miné le projet depuis le début, amenant le GIC désigné par la Banque à en dénoncer la « nature à deux vitesses », c'est-à-dire le fait que la construction de l'oléoduc a de loin devancé les changements nécessaires dans la capacité de gouvernance et de gouvernement. Dès 2001, le GIC a réclamé un ralentissement des activités de construction pour permettre aux aspects sociaux et environnementaux du projet de rattraper leur retard.²⁵⁰ Cette recommandation n'a pas été écoutée. Selon la Banque mondiale « la gestion des impacts indirects et la surveillance et l'évaluation des plans de gestion environnementale incombent d'abord et avant tout aux gouvernements [du Tchad et du Cameroun]. »²⁵¹ Cependant, les efforts de renforcement des capacités ont été tellement retardés et la participation du gouvernement à la surveillance si limitée que le gouvernement n'a pu exercer son rôle pendant la période critique de construction et est donc encore confronté à des défis de taille aujourd'hui. La construction de l'oléoduc et des installations connexes a été achevée un an plus tôt que prévu, tandis que les programmes de formation et de renforcement des capacités du gouvernement ont traîné.

Par conséquent, bien que la production pétrolière ait démarré il y a plus d'un an, les autorités tchadiennes n'ont pas la capacité nécessaire pour participer pleinement au contrôle des impacts de l'économie pétrolière. Aussi récemment qu'en juin 2004, le Groupe externe de suivi de la conformité (ECMG) écrivait que « la capacité du gouvernement à surveiller les activités du projet pétrolier n'est pas encore entièrement efficace, bien que la phase de construction du projet de Doba soit presque terminée et qu'on explore de nouveaux champs satellites. »²⁵² Seulement un mois plus tard, le GIC déclarait simplement que « les objectifs des deux projets de renforcement des capacités de gestion de l'économie pétrolière du Tchad, financés par la Banque mondiale, y compris un programme pour former des administrateurs tchadiens à la gestion de l'économie et du secteur pétrolier, n'ont pas été atteints. »²⁵³

En 2000, la Banque mondiale affirmait que « l'effort principal de renforcement des capacités (recrutement et formation) aurait lieu pendant la première année d'exécution du projet, et le reste pendant la deuxième année, c.-à-d. avant le début des principaux travaux de construction de l'oléoduc, et un à deux ans avant que le pétrole ne commence à couler. »²⁵⁵ Ironiquement, presque quatre ans après l'approbation du projet, la Banque mondiale parle encore de la nécessité de *commencer* le renforcement des capacités. En septembre 2004, le directeur du pays pour le Tchad, M. Ali Khadr, a déclaré que « le Tchad est maintenant prêt à amorcer la phase du renforcement des capacités et à déterminer les compétences, connaissances et incitatifs dont le personnel des institutions a besoin pour mener à bien sa tâche. »²⁵⁶

Le retard qu'accuse le renforcement des capacités du gouvernement par rapport à la construction de l'oléoduc a fait ressortir le danger de soutenir un niveau d'investissement accru dans les industries extractives *parallèlement* aux réformes gouvernementales et institutionnelles. En 2003, après évaluation d'un éventail de projets comprenant l'oléoduc Tchad-Cameroun pour la Revue des industries extractives, le Département de l'évaluation des opérations de la Banque elle-même a conclu que « là où le gouvernement manque de capacités à bien gérer les revenus, accroître les investissements afin d'augmenter les revenus du gouvernement aura peu d'avantages, et la Banque devrait concentrer son appui sur le renforcement de la gouvernance et la gestion des risques environnementaux et sociaux. »²⁵⁷ Une étude complémentaire a conclu que « la Banque ne devrait pas soutenir un investissement accru dans les pays dont les gouvernements manquent de capacités à mettre à profit ou à gérer un tel investissement. »²⁵⁸

Bien que la production de pétrole ait commencé, le gouvernement manque toujours de la capacité de maîtriser efficacement le processus budgétaire, de régler les impacts sociaux et environnementaux des activités pétrolières, ou d'absorber l'afflux prévu de revenu à ses ministères prioritaires.

« Les objectifs des deux projets de renforcement des capacités de gestion de l'économie pétrolière du Tchad, financés sur aide de la Banque mondiale, dont celui de formation des cadres tchadiens à la gestion de l'économie et du secteur pétrolier, n'ont pas été atteints. »

– Groupe international consultatif, juillet 2004²⁵⁴

Aujourd'hui, quelques représentants de la Banque arguent du fait que même s'ils avaient retardé de deux ans le démarrage du projet comme les groupes de la société civile l'avaient exigé en 2000, la situation actuelle ne serait guère plus reluisante parce que le « renforcement des capacités exige plus de deux ans. » Cette prise de conscience du délai nécessaire pour le renforcement des capacités du gouvernement semble être venue trop tard.

Le « jeu des chaises musicales » au sein du gouvernement et les tensions politiques entre les membres du parti de Déby ont délogé les deux personnes qui étaient probablement le plus au courant des dispositions des contrats avec le consortium dirigé par ExxonMobil.

Faiblesses internes au sein du gouvernement

Le lent déboursement des prêts pour le renforcement des capacités et le début tardif des activités de formation ont retardé le renforcement institutionnel au Tchad. En outre, les remaniements fréquents du cabinet tchadien et la perte de conseillers clés ont coûté au gouvernement certains de ses membres les plus qualifiés et de ses spécialistes les mieux informés du domaine pétrolier. Le communiqué gouvernemental d'octobre 2004 et les différends au sujet du calcul des paiements au Tchad (voir section 3.4) pourraient refléter l'incompréhension par le gouvernement des détails techniques de la production et des ventes d'hydrocarbures et l'absence de mémoire institutionnelle au sein du gouvernement concernant les conditions négociées avec le Consortium avant le début du projet. Le « jeu des chaises musicales » au sein du gouvernement et les tensions politiques entre les membres du parti de Déby ont délogé les deux personnes qui étaient probablement le plus au courant des dispositions des contrats avec le consortium dirigé par ExxonMobil. Selon certains, la Direction du pétrole s'est désagrégée suivant le départ de son ancien directeur, Hassane Mahmat Nasser, quand il a été nommé ministre des Mines et de l'Énergie en juillet 2004, sans juridiction sur les questions liées au pétrole. De même, le représentant du gouvernement tchadien le plus directement engagé dans les négociations du contrat d'ExxonMobil à Houston en 1998, Tom Erdimi, a été

démis de ses fonctions suivant la tentative de coup d'État du 16 mai 2004.²⁵⁹

Il semble y avoir peu de personnel compétent au ministère du Pétrole. En avril 2004, la Banque mondiale a déclaré avoir appuyé la formation de 10 inspecteurs habilités pour la lecture des compteurs de Komé et Kribi, et de cinq personnes sur la modernisation de la gestion des revenus pétroliers.²⁶⁰

Le manque de personnel qualifié est aggravé par le fait que les fonctionnaires les plus compétents quittent fréquemment le gouvernement pour le secteur privé qui leur promet un salaire plus alléchant. En effet, plusieurs des spécialistes les plus compétents dans le domaine des hydrocarbures au Tchad ont quitté le gouvernement pour entrer à l'emploi d'ExxonMobil.

En ce qui concerne le système fiscal du Tchad, un représentant de la Banque mondiale a déclaré en avril

Encadré 13

Surveillance environnementale et sociale faible par le gouvernement

Une des faiblesses les plus remarquables dans la capacité du gouvernement concerne la réglementation et la surveillance environnementale et sociale du secteur pétrolier. L'organisme gouvernemental responsable de la conformité environnementale et technique du secteur pétrolier, le Comité technique national de suivi et de contrôle (CTNSC) est actuellement financé entièrement par la Banque mondiale, dans le cadre du Projet de renforcement des capacités de gestion du secteur pétrolier. Mais cet appui ne se poursuivra que jusqu'en décembre 2005, et les fonds restants sont insuffisants pour couvrir les frais du CTNSC pour toute l'année prochaine. Il est difficile de savoir quelle priorité le gouvernement tchadien a accordé au financement de la poursuite des activités de cet organisme de surveillance pour les prochaines années. Ni les budgets nationaux 2004 ou 2005 n'ont prévu de financement pour le CTNSC, et en date de novembre 2004, la Banque mondiale et le gouvernement du Tchad ne s'étaient pas encore entendus sur les conditions d'un crédit supplémentaire au projet de renforcement des capacités, qui pourrait aider à financer la poursuite des activités du CTNSC.²⁶¹ Son fonctionnement aura une importance croissante à mesure que les explorations pétrolières mènent à l'exploitation de champs additionnels.

Ironiquement, au moment même où la production s'accélérait ces derniers mois, la qualité de la surveillance du CTNSC s'est affaiblie. Dans son rapport de novembre 2004, le GIC note que le CTNSC « a subi une diminution significative de son influence et de sa main-d'œuvre depuis mai 2004, remettant en question la qualité de la surveillance environnementale et sociale du projet de Doba et des autres activités pétrolières au pays par les équipes du gouvernement. Le bureau du Secrétaire général du CTNSC est resté vacant pendant plusieurs mois et l'équipe de supervision sur place est passée de 14 à 4 personnes, en raison de démissions et du non-renouvellement de contrats échus. »²⁶²

2004 « je n'ai jamais vu une capacité si faible dans aucun pays du monde. Nous [la Banque mondiale] sommes ici pour 10 à 20 ans. » Bien entendu, si le gouvernement accepte de les accueillir pendant aussi longtemps.

Compenser le temps, et l'argent, perdus

Reconnaissant le fait que ses prêts précédents pour le renforcement des capacités n'ont pas atteint leurs objectifs, la Banque prépare actuellement des crédits supplémentaires pour soutenir d'autres activités de formation et de « renforcement des capacités » pour le gouvernement tchadien. Cependant, on doit se demander ce qui rendra ces prêts plus efficaces que ceux mis en application dans le passé? Qu'est-ce qui empêchera l'accroissement de la dette du peuple tchadien, sans résultats tangibles?

Au mois de décembre 2004, il y avait deux projets additionnels dans le « pipeline » pour le Tchad à la Banque mondiale (Association internationale de développement, AID) : une subvention pour compléter le prêt pour la Gestion de l'économie à l'ère pétrolière et un prêt supplémentaire pour le Projet de renforcement de la capacité de gestion du secteur pétrolier. Bien que la Banque ait établi des objectifs et des calendriers provisoires pour les projets, les fonctionnaires du gouvernement tchadien, ayant jugé insuffisants les projets de renforcement des capacités précédents, insistent pour que soient tenues d'autres discussions sur la nature de ces projets supplémentaires avant de contracter d'autres dettes.²⁶³

La Banque considère la subvention supplémentaire de 8,5 millions de dollars proposée pour le Projet de gestion du secteur pétrolier, prévue pour être approuvée en mars 2005, comme un « véhicule pour un certain nombre de réformes essentielles » y compris celle du secteur du coton et la consolidation des réformes du système budgétaire qui n'ont pas été réalisées ou restent inachevées en dépit des crédits précédents visant les mêmes objectifs.²⁶⁴

Le crédit supplémentaire au renforcement des capacités du secteur pétrolier de 11,5 millions de dollars a été à l'origine programmé pour approbation en septembre 2004, mais a été retardé jusqu'en avril 2005.

Le prêt supplémentaire proposé servira à financer une étude de durabilité et une assistance technique supplémentaire au CTNSC; à aider la Direction du pétrole à formuler un nouveau cadre réglementaire pétrolier; à prolonger le financement du FACIL; et à financer l'achèvement du plan de développement régional.²⁶⁵

Le plan de développement régional (PDR) de la région productrice de pétrole, qui était censément en cours au moment de l'approbation du projet en juin 2000 grâce au financement du Projet de renforcement de la capacité de gestion du secteur pétrolier, n'était toujours pas complété en novembre 2004. Selon des sources à la Banque mondiale, plus de 600 000 \$ avaient été dépensés pour le programme en date d'avril 2004, sans grands résultats. La plupart de cet argent a été versée à une firme-conseil canadienne, dont le travail a été jugé inadéquat par la Banque et par le gouvernement tchadien. Après réception d'une deuxième version insatisfaisante du programme des conseillers au milieu de l'année 2004 (alors que quelque 85 pour cent du contrat de 500 000 \$ avait été versé), la Banque et le gouvernement du Tchad ont convenu de retenir les services de Géraud Magrin, l'auteur d'un livre intitulé *Le Sud du Tchad en mutation : Des champs de coton aux sirènes de l'or noir*, pour réviser et compléter, en collaboration avec cinq spécialistes tchadiens, le PDR qui accusait un grand retard. L'objectif est d'amplifier le travail effectué par les conseillers, mais en accordant plus d'attention à la véritable « planification » du développement et à la priorisation des besoins de la région. Après un retard de plus de quatre ans, au cours duquel la construction a eu un impact sur les collectivités locales et où les petites initiatives de développement social ont procédé sans véritable coordination régionale, un plan mené à bonne fin pour le développement de la zone



La gestion de l'économie à l'ère pétrolière au Tchad doit accorder une attention particulière au développement des secteurs non pétroliers à forte concentration de main-d'œuvre, comme l'agriculture. Pour que la stratégie de réduction de la pauvreté réussisse, l'agriculture doit former l'épine dorsale du Plan de développement régional de la région productrice de pétrole du Tchad méridional, qui a subi de nombreux retards. (Photo : Martin Zint)

productrice de pétrole serait un outil bienvenu, même tardivement, pour aider à remédier aux problèmes naissants et à satisfaire les besoins de longue date.

L'argent dépensé jusqu'ici pour le PDR n'est pas la seule partie du prêt au renforcement des capacités de la Banque à avoir été « perdue ». Le personnel de la Banque argue du fait que quelque 5 millions de dollars ont été perdus en raison de fluctuations au taux de change (la dépréciation du dollar américain) et 1,6 million de dollars utilisés pour couvrir les frais d'assistance technique et juridique au gouvernement tchadien pendant la négociation de la nouvelle convention avec ExxonMobil en avril 2004 – des frais non prévus au moment de l'approbation du prêt.²⁶⁶

Le coût administratif de la participation de la Banque au projet pétrolier et d'oléoduc a été particulièrement élevé, à la fois en termes de temps et d'argent. Le taux de rotation élevé du personnel de la Banque mondiale au sein de l'équipe de projet a interrompu la continuité de l'exécution et a eu comme conséquence la perte de mémoire institutionnelle, sans parler des pertes de temps, et a retardé l'atteinte des objectifs fixés pour le projet. Depuis son approbation, pas moins de trois directeurs des travaux se sont succédés à la tête du projet, sans parler d'une foule de personnel technique. En dépit de cette attention extraordinaire, l'ampleur des difficultés à résoudre soulève des questions au sujet de l'utilisation efficace des fonds de la Banque.

Une bonne partie de ces frais est transmise au gouvernement du Tchad, sous forme de dépenses remboursées par des prêts existants ou, ultimement, sous forme de dette. Qui supporte le coût de l'argent mal utilisé ou gaspillé? Le peuple tchadien lui-même, au bout du compte, parce que non seulement ne retire-t-il pas aujourd'hui les avantages de fonds dépensés utilement, mais aussi les générations futures qui devront porter le fardeau du remboursement des prêts contractés par le gouvernement.

Le plan de développement régional (PDR) de la région productrice de pétrole, qui était censément en cours au moment de l'approbation du projet en juin 2000 grâce au financement du projet de renforcement des capacités de gestion du secteur pétrolier, n'était toujours pas complété en novembre 2004.

Le taux de rotation élevé du personnel de la Banque mondiale au sein de l'équipe de projet a interrompu la continuité de l'exécution et a eu comme conséquence la perte de mémoire institutionnelle, sans parler des pertes de temps, et a retardé l'atteinte des objectifs fixés pour le projet.

6.3 Changer les politiques et pratiques

« [L']équipe de la Banque continuera à surveiller étroitement la situation et à se tenir prête à intervenir en réponse à toute infraction aux engagements du Tchad dans le cadre du programme de gestion des revenus pétroliers. »

– Banque mondiale, Rapport semi-annuel, avril 2004.²⁶⁷

L'exigence que le gouvernement du Tchad établisse un système de gestion des revenus pétroliers est peut-être l'exemple le plus visible, mais certainement pas le seul, des efforts de la Banque mondiale pour promouvoir le changement de politiques au Tchad. Depuis 1994, la Banque soutient des crédits à l'ajustement qui visent la réforme des politiques économiques et des institutions gouvernementales du Tchad, complétés par des crédits à la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance du FMI, comme le crédit à l'ajustement structurel accordé par d'autres donateurs (notamment l'UE, la France et la Banque africaine de développement). Un sixième crédit à l'ajustement structurel de 25 millions de dollars, les « crédits d'appui à la réforme institutionnelle » ou IRSC, a été approuvé pour le Tchad le 30 novembre 2004 suivant la conclusion réussie des négociations entre le Tchad et le FMI sur le renouvellement d'un programme macro-économique pour le pays. « Comme ses prédécesseurs, les quatrième et cinquième crédits à l'ajustement structurel (le SAC IV et le SAC V), l'IRSC proposé se concentre sur le renforcement et l'amélioration de la gouvernance et la gestion des ressources publiques. »²⁶⁸ Le fait même que les objectifs de ce dernier prêt soient identiques à ceux des crédits à l'ajustement structurel IV et V précédents laisse supposer qu'il n'y a pas eu de progrès substantiels dans plusieurs des réformes aux politiques appuyées par la Banque.

Lors de l'approbation du sixième et dernier SAC, la Banque a déclaré que la « performance du Tchad dans l'exécution des réformes de la gouvernance et de la transparence reste inégale... [et] les problèmes de gouvernance persistent, notamment dans le domaine des marchés publics. » Malgré toute l'attention accordée à la *création* de lois et d'institutions, une attention insuffisante a été accordée à leur application et à leur exécution. La Banque a exigé, comme

condition à son appui continu aux prêts d'ajustement sur l'adoption des méthodologies, l'exécution d'audits ou l'adoption de lois. Cependant, les indicateurs de progrès qu'elle adopte ne précisent pas si les lois ont été respectées ou les audits suivis. En effet, l'évaluation de la Banque elle-même a montré que « l'application efficace des mécanismes de responsabilisation et de sanction nécessite toujours d'importantes améliorations et rationalisations. »²⁶⁹ Historiquement, les efforts de la Banque témoignent cependant de la difficulté de réaliser une réforme significative et durable des politiques. Le succès de l'ambitieux programme de la Banque (améliorer la transparence, la responsabilisation, le respect des lois et l'utilisation efficace des ressources publiques) repose finalement sur l'engagement et la volonté politique du gouvernement.

Exercer une influence sur le gouvernement tchadien : jusqu'où aller?

Il arrive que le personnel de la Banque mondiale et du FMI ait des divergences de vues au sujet de la façon d'user de leur influence respective sur le gouvernement tchadien, en tant que prêteurs et conseillers. Un de ces différends porte sur la question du niveau de pression à exercer sur le gouvernement tchadien en faveur de l'application du système de gestion des revenus pétroliers à l'ensemble du pétrole découvert dans le pays. Comme condition de son aide au titre de la FRPC en 2003, le FMI a exigé que le Conseil des ministres du Tchad adopte des lignes directrices concernant l'utilisation des revenus pétroliers des nouveaux champs. Cependant, le gouvernement n'a pas observé cette condition, et des vues contradictoires ont émergé au sujet de l'opportunité par le FMI d'exiger que cette mesure soit « préalable » à l'obtention de crédits subséquents par le Tchad en 2004.²⁷⁰ Certains membres du personnel de la Banque ont maintenu que les conditions sévères exigeant l'application étendue des dispositions sur la gestion des revenus pétroliers aux nouveaux gisements ne seraient pas acceptées par le gouvernement tchadien et risqueraient d'éloigner davantage le président Déby de la sphère d'influence des institutions. Un important donateur bilatéral a également exprimé des réserves quant au danger d'exercer de trop fortes pressions sur le gouvernement du Tchad pour généraliser l'application des engagements de transparence et de gestion des revenus au secteur pétrolier entier, citant le risque de répercussions sur la stabilité régionale.

Une lettre du premier ministre du Tchad à la Banque mondiale et au FMI à la fin de 2003 faisait état de l'engagement du gouvernement au principe de la généralisation des pratiques de transparence et de gestion des revenus aux nouveaux gisements de pétrole. Cette assurance morale et les promesses verbales subséquentes de l'ex-premier ministre ont semblé rassurer la Banque mondiale quant à l'engagement du gouvernement à cet égard, mais le FMI était moins satisfait. Ce n'est que huit mois plus tard, au cours d'une mission commune de Banque mondiale et du FMI en août 2004, que le FMI a semblé atténuer sa position et accepter l'engagement non contraignant du gouvernement comme mesure satisfaisante. Le Conseil des ministres a fait une déclaration publique en septembre 2004 concernant l'intention du gouvernement de suivre les mêmes principes de transparence et de dépense en faveur des pauvres dans la gestion des revenus pétroliers de nouveaux champs. Cet incident montre que les désaccords entre les donateurs pourraient mener à la convergence autour d'une politique du « nivellement par le bas » et en fin de compte amoindrir la capacité des donateurs à contribuer à l'institutionnalisation d'une transparence et d'une responsabilisation plus grandes au sein du gouvernement tchadien.

6.4 Changer la politique

Bien que la Banque rappelle souvent que ses Articles de convention « exigent qu'elle privilégie des considérations économiques et non des influences politiques ou autres comme base de ses décisions », l'intervention de la Banque, tout comme celle du FMI, dans les réformes de politiques et d'institutions économiques est inévitablement de nature politique.²⁷¹ La direction de la Banque a argué du fait que les droits humains et les enjeux liés à la répression politique ne deviennent préoccupants pour la Banque que s'ils ont des « effets économiques directs significatifs » sur un projet financé par la Banque.²⁷² Dans un pays comme le Tchad, marqué par l'instabilité politique et les violations persistantes aux droits humains, la possibilité même de réaliser une réforme économique significative est limitée par le contexte politique.

Malgré toute l'attention accordée à la création de lois et d'institutions, une attention insuffisante a été accordée à leur application et à leur exécution. Le succès de l'ambitieux programme de la Banque au Tchad repose finalement sur l'engagement et la volonté politique du gouvernement.

Les désaccords entre les donateurs pourraient mener à la convergence autour d'une politique du « nivellement par le bas » et en fin de compte amoindrir la capacité des donateurs à contribuer à l'institutionnalisation d'une transparence et d'une responsabilisation plus grandes au sein du gouvernement tchadien.

En raison de la gravité des problèmes politiques au Tchad, le panel d'inspection de la Banque mondiale a expliqué qu'il « se sentait obligé de voir si les questions de bonne gouvernance ou de violations aux droits humains au Tchad devaient empêcher l'exécution du Projet d'une manière compatible avec les politiques de la Banque. »²⁷³ La direction de la Banque a elle aussi dû confronter la réalité de la répression politique au Tchad à plus d'une occasion, bien qu'elle n'ait pas nécessairement adopté une approche durable en ce qui concerne les questions de gouvernance et de droits humains. Par exemple, en 2000, James Wolfensohn, le président de la Banque mondiale, est intervenu personnellement pour aider à faire libérer les chefs d'opposition locaux, et on a laissé entendre qu'il était disposé à intervenir de nouveau si le beau-frère du président était nommé directeur du Collège.²⁷⁴ Bien que fort louables, de telles mesures exceptionnelles ne constituent pas une approche ou un remède durable pour les enjeux de gouvernance et des droits humains au Tchad, qui risquent d'augmenter à l'ère pétrolière. Selon le texte accompagnant le dernier crédit à l'ajustement structurel de la Banque mondiale en novembre 2004, « [E]n relevant la barre des enjeux potentiels associés au pouvoir politique, les revenus pétroliers risquent de rendre encore plus difficile le maintien de la stabilité sociopolitique. »²⁷⁵ Le sort de l'expérience pétrole-contre-pauvreté du Tchad ne peut pas être divorcé de la politique du pays, et les appels téléphoniques en haut lieu, à eux seuls, ne constituent pas des sauvegardes suffisantes.

Selon sa haute direction, la Banque est « l'institution la plus puissante qui aide les pays à respecter leurs engagements à l'égard des droits humains, qu'il s'agisse de droits civils, politiques, sociaux ou économiques. »²⁷⁶ La Banque affirme qu'elle a « toujours pris les mesures nécessaires afin d'assurer que les droits humains sont entièrement respectés en lien avec les projets qu'elle soutient » et s'affaire à « identifier les secteurs où nous pouvons faire encore davantage pour refléter les principes enchâssés dans [la Déclaration universelle des droits de l'homme] dans l'ensemble de notre travail. » À mesure qu'elle fait des progrès dans l'intensification de ses efforts pour la défense et la promotion des droits humains, la Banque devrait considérer le Tchad comme l'un des endroits où il est le plus crucial et le plus urgent de mettre ces mesures en pratique.²⁷⁷

Au Tchad, où la démocratie n'est pas encore enracinée, les citoyens et les organisations de la société civile dont l'influence sur leur propre gouvernement est limitée comptent souvent sur la pression que peuvent exercer les acteurs externes dans la lutte pour rendre le gouvernement plus transparent et plus responsable envers les citoyens.

6.5 Affaiblissement de l'influence des donateurs sur un gouvernement riche en pétrole?

Pendant que l'argent pétrolier afflue au Tchad qui s'affranchit des capitaux des donateurs, les donateurs multilatéraux et bilatéraux pourraient perdre de leur influence sur le gouvernement. Dans quelques pays, ceci pourrait être perçu comme un développement positif, annonçant une plus grande indépendance dans la définition des politiques et les décisions relatives aux dépenses libres des contraintes imposées par les donateurs. Cependant, au Tchad, où la démocratie n'est pas encore enracinée, les citoyens et les organisations de la société civile dont l'influence sur leur propre gouvernement est limitée comptent souvent sur la pression que peuvent exercer les acteurs externes dans la lutte pour rendre le gouvernement plus transparent et plus responsable envers les citoyens.

Le délai pour influencer le gouvernement tire peut-être à sa fin, puisque les revenus pétroliers pourraient bientôt permettre au gouvernement du Tchad de rembourser certains prêts et de se distancer des institutions donatrices. En fait, les modalités du service de la dette mises en place pour le remboursement des prêts de la Banque mondiale (BIRD) et de la Banque européenne d'investissement (BEI) au Tchad pour l'oléoduc semblent conçus pour favoriser cette éventualité.

Les prêts de la BIRD et de la BEI au gouvernement du Tchad sont remboursés directement à partir des comptes étrangers à Londres.²⁷⁸ En outre, un compte de réserve pour le service de la dette a été établi « [pour] détenir en tout temps une somme égale à 18 mois de paiements du service de la dette à la BIRD pour le prêt au Tchad. Cette réserve serait financée à partir des redevances, des impôts et des dividendes du Tchad produits pendant les 12 premiers mois d'activité du projet. »²⁷⁹ Le compte de réserve pour le service de la dette a été établi et contient quelque 7,41 millions de dollars.²⁸⁰ Ces modalités de remboursement favorisent la BIRD par rapport aux autres créanciers, y compris l'AID et le FMI, et réduit l'enveloppe des revenus pétroliers de laquelle provient la dépense additionnelle des secteurs prioritaires, plutôt que de répartir la dette de l'oléoduc parmi tous les secteurs du budget national. Cependant, ce qui est peut-être plus important, c'est que le programme strict de service de la dette peut réellement accélérer la rapidité avec laquelle le gouvernement du Tchad rompt ses liens financiers avec les donateurs.

Le Tchad entame une période de huit ans de remboursement de son prêt de la BIRD le 15 juin 2005 et est requis d'effectuer des paiements semestriels fixes de 2,47 millions de dollars.²⁸¹ De 2004 à 2013, on estime que le service de la dette du Tchad à la BIRD et à la BEI sera de 60 millions de dollars.²⁸² La Banque mondiale s'attend à ce que le prêt de la BIRD au gouvernement du Tchad pour sa participation au projet d'oléoduc soit remboursé d'ici 2014. On s'attend à ce que tout le financement par emprunt pour le projet (engagé par les commanditaires du projet et les gouvernements du Tchad et du Cameroun) soit remboursé d'ici 2017.²⁸³ Ainsi tandis que le gouvernement peut continuer à dépendre de la Banque mondiale et d'autres donateurs pour l'appui budgétaire, une fois remboursés les crédits accordés pour l'oléoduc, la Banque mondiale ne sera plus en mesure d'imposer des clauses relatives à l'accord de prêt. Si, par exemple, de nouveaux gisements sont découverts après que le prêt de la BIRD est remboursé, les conditions de l'accord de prêt concernant la conformité de ces exploitations pétrolières aux normes environnementales et sociales ne s'appliqueront plus, privant la Banque mondiale d'une influence légale considérable pour assurer que le gouvernement prévienne et atténue les dommages.

Étant donné l'incertitude au sujet du niveau exact de dépendance du Tchad envers les financiers externes à l'avenir, les donateurs doivent agir rapidement et de manière décisive afin de contribuer à institutionnaliser les sauvegardes et à établir la capacité nécessaire pour prévenir toute utilisation abusive éventuelle des ressources pétrolières du pays. Plutôt que d'atténuer leurs conditions concernant la transparence et la responsabilisation dans l'utilisation des ressources publiques afin d'apaiser les relations actuelles, la Banque mondiale, le FMI et les autres bailleurs de fonds ne devraient pas accepter « les dérives politiques progressives » qui pourraient finir par constituer un abandon du système responsable de gestion des ressources publiques qu'ils disent préconiser.

La Banque mondiale, le FMI et les autres bailleurs de fonds ne devraient pas accepter « les dérives politiques progressives » qui pourraient finir par constituer un abandon du système responsable de gestion des ressources publiques qu'ils disent préconiser.

Conclusion – Un « projet modèle » qui ne tient qu'à un fil

« Le succès du projet de Doba se mesurera à la réduction de la pauvreté plutôt qu'en barils de pétrole produits ou à coups de millions de dollars perçus par le Tchad à partir de l'exportation pétrolière. »

– Project Appraisal Document de la Banque mondiale²⁸⁴

« Nous l'espérons. Ses dirigeants disent qu'elle le sera. Ils ont signé des accords et publié les décrets qui les y engagent. Nous croyons que la loi devrait être mise en application intégralement. Nous surveillerons son exécution de très près. Tant qu'elle sera mise en application correctement, nous croyons qu'elle apportera des avantages considérables au peuple tchadien et pourrait servir de modèle pour la gestion responsable et transparente des revenus provenant des ressources naturelles. »

– Marc Wall, ambassadeur des États-Unis au Tchad, au sujet du respect de la loi concernant la gestion des revenus pétroliers²⁸⁵



Il est encore beaucoup trop tôt pour déclarer l'expérience du Tchad un échec ou un succès. Il faudra des années pour déterminer si le Tchad a réussi à transformer son nouvel or noir en véritables gains pour les pauvres. Cependant, l'expérience du Tchad jusqu'ici nous permet déjà d'en retirer de nombreuses leçons fort utiles. (Photo : Marc Thomas)

En dépit de toute l'attention et de l'appui reçus par le Tchad de la part de la Banque mondiale et d'autres donateurs, le pays reste essentiellement mal préparé à gérer les complexités d'une économie de plus en plus dominée par le pétrole. L'expérience pétrolière ne tient qu'à un fil.

Beaucoup d'obstacles se dressent entre la transformation de la richesse pétrolière du Tchad en améliorations concrètes des conditions de vie des pauvres du pays. Si le projet du Tchad a été prématurément vanté comme un « nouveau modèle » pour la gestion des revenus pétroliers bénéficiant au développement, la performance de la première année du Tchad à titre de pétro-État laisse place à bien des inquiétudes.

On met actuellement en place d'importants jalons pour la gestion efficace et transparente des revenus pétroliers dont l'application devra être soigneusement surveillée, mais les progrès limités à cet égard sont atténués par des tendances préoccupantes dans la situation politique, les lacunes et les failles du système de gestion des revenus, les problèmes de corruption, le manque de transparence et de graves faiblesses dans les capacités des institutions gouvernementales. En dépit de toute l'attention et de l'appui reçus par le Tchad de la part de la Banque mondiale et d'autres donateurs, le pays reste essentiellement mal préparé à gérer les complexités d'une économie de plus en plus dominée par le pétrole. L'expérience du pétrole ne tient qu'à un fil.

Il est encore trop tôt pour déterminer si l'expérience du Tchad a réussi ou échoué. Il pourrait s'écouler des années avant que nous sachions si le Tchad a réussi à échapper au « paradoxe d'abondance ». Toutefois, nous pouvons tirer des leçons de l'expérience du Tchad jusqu'ici qui nous servent de guide pour remédier à certains problèmes pressants au Tchad et orienter nos efforts pour aider d'autres pays en développement à gérer les richesses provenant de leurs ressources naturelles.

Puissance, politique et conflit

Le Tchad n'est pas une abstraction ni une table rase mais un système politique et une puissance qui existait bien avant le projet pétrolier et « l'expérience » de créer un système de gestion responsable des revenus. Une élite peu nombreuse contrôle le gouvernement, ses ressources et ses institutions. Comme le montrent la tentative de coup d'État de 2004 et d'autres événements survenus par la suite, la possibilité de conflit violent est toujours présente et la présence de la richesse pétrolière ne fera qu'aggraver ces tensions. Des tensions existent dans le cercle au pouvoir, entre divers groupes ethniques, entre les pasteurs nomades et les agriculteurs sédentaires et entre les réfugiés et les populations locales. Un éventail de scénarios « d'urgence nationale » – tels que le débordement actuel du conflit au Darfour – peut fournir un prétexte au détournement des revenus pétroliers. Avec un cataclysme violent ou une décision de gouvernement d'ignorer les sauvegardes mises en place, la « solution rapide » technocratique minutieusement élaborée pour résoudre les problèmes de gouvernance du Tchad pourrait s'envoler en fumée.

Le Tchad se caractérise par une culture d'impunité plutôt que par le respect de la loi. L'appareil judiciaire du Tchad est faible, sous-financé et soumis à l'ingérence du pouvoir exécutif. La Cour suprême du pays a seulement été établie en 1999. Si la loi concernant la gestion des revenus du Tchad et d'autres innovations légales et institutionnelles – telles que le Collège – ont leur importance, ces nouvelles lois sont des sauvegardes insuffisantes au Tchad. Dans un pays où règne une culture d'impunité, tout dans le « modèle » tchadien repose sur l'application de la loi et des sanctions pour ceux qui l'enfreignent. Nos espoirs ne se fondent donc pas sur une base très solide. La loi suprême du pays est la constitution et celle-ci peut être facilement amendée dans un système monopartite où les observateurs ne considèrent les élections ni libres ni justes. Pourquoi en serait-il autrement dans le cas de la gestion des revenus?

Avec le temps, les acteurs politiques tchadiens pourraient développer des moyens d'éluder les sauvegardes légales ou d'absorber de nouvelles institutions de responsabilisation dans le système de pouvoir et de clientélisme politiques. Les nouveaux crédits non affectés dans le système de gestion des revenus pétroliers renforceront la mainmise du gouvernement.

Dans un pays où règne une culture d'impunité, tout dans le « modèle » tchadien repose sur l'application de la loi et des sanctions pour ceux qui l'enfreignent. Nos espoirs ne se fondent donc pas sur une base très solide.

Une fenêtre pour les réformes en train de se refermer

Les deux années à venir seront extrêmement critiques pour le Tchad et les acteurs qui tentent d'encourager des améliorations à la gouvernance, aux droits humains et à la démocratie. Les tensions pourraient augmenter à la veille des élections de 2006 et le gouvernement tirera des revenus pétroliers plus élevés que prévu des prix du pétrole élevés et de nouveaux champs entrant en production dans le Tchad méridional. D'ici 2006, s'il n'y a aucune évidence significative de meilleure dépense des revenus pétroliers dans la région productrice, les tensions pourraient monter au Tchad méridional. Et en 2007, le gouvernement aura accès aux nouveaux crédits des revenus indirects pétroliers non couverts par la loi concernant la gestion des revenus. Ces facteurs conjugués risquent d'intensifier les tensions et d'augmenter la capacité du gouvernement à ignorer la pression interne et externe en faveur de réformes.

Des failles dans la conception du « modèle »

De graves lacunes dans la conception du système de gestion des revenus devraient avoir été abordées à l'étape de la formulation du projet. Puisque les revenus indirects – taxes sur le Consortium et autres frais – échappent à la loi concernant la gestion des revenus, l'excédent de 1 à 3 milliards de dollars pendant la durée de vie du projet ira directement dans les coffres de l'État. Tandis que la loi concernant la gestion des revenus pétroliers aurait dû couvrir *tout* le pétrole découvert et exploité au Tchad, elle couvre en fait seulement trois champs spécifiques. Les déclarations du gouvernement rassurent peut-être les donateurs mais ils ne garantissent nullement la saine gestion des revenus à l'avenir. En fait, la déclaration ambiguë du Conseil des ministres du Tchad laisse la porte ouverte à la création d'un système entièrement distinct de gestion des nouveaux revenus pétroliers – un mouvement qui pourrait exclure le Collège et créer deux systèmes parallèles de gestion des revenus pétroliers.

De graves lacunes dans la conception du système de gestion des revenus devraient avoir été abordées à l'étape de la formulation du projet. Puisque les revenus indirects – taxes sur le Consortium et autres frais – échappent à la loi concernant la gestion des revenus, l'excédent de 1 à 3 milliards de dollars pendant la durée de vie du projet ira directement dans les coffres de l'État.

Une brebis pour surveiller des loups?

Le travail d'organismes de surveillance avant-gardistes – au Tchad et à l'extérieur – a été entravé par des mandats limités et des capacités insuffisantes. Au Tchad, le Collège, pour exercer son important mandat, doit pouvoir compter sur l'accès à une information rapide, la capacité d'étudier les dépenses et la coopération du gouvernement pour poursuivre les malfaiteurs qu'il débusque lors de ses enquêtes. Le Collège manque d'un apport financier stable et indépendant et de la capacité d'exercer efficacement une surveillance dans un pays aussi vaste que le Tchad. Hors du Tchad, les nouveaux organismes de surveillance, comme le Groupe international consultatif désigné par la Banque mondiale, ont la capacité d'exposer des problèmes mais n'ont aucune autorité pour imposer le respect de leurs recommandations. Ces mécanismes de surveillance se fondent sur la bonne volonté du gouvernement du Tchad, de la Banque mondiale et des compagnies pétrolières d'observer leurs conseils.

Transparence et opacité

Un voile de mystère subsiste autour du Tchad et des revenus qu'entraîne son exploitation. Les contrats clés entre les compagnies pétrolières et le gouvernement sont protégés par des clauses de confidentialité et négociés secrètement par une poignée de représentants.

Un voile de mystère subsiste autour du Tchad et des revenus qu'entraîne son exploitation. Les contrats clés entre les compagnies pétrolières et le gouvernement sont protégés par des clauses de confidentialité et négociés secrètement par une poignée de représentants. Ces contrats, qui forment une partie importante de la structure fiscale du pays, sont cachés au public, empêchant de ce fait la surveillance efficace des revenus produits par le projet. Les principaux facteurs déterminant le revenu, comme la production, les données concernant les cargaisons et le chiffre d'affaires, ne sont pas rendus publics. Il y a un besoin pressant de clarifier les facteurs déterminants et le calcul des paiements de revenu à la satisfaction du gouvernement et du public. Malgré le fait qu'on s'attende à ce que les dividendes des actions du Tchad dans les deux sociétés de transport d'hydrocarbures (TOTCO et COTCO) produisent des revenus considérables qui seraient soumis à la surveillance du Collège, ils n'ont pas été retracés jusqu'ici. On ne dispose que d'informations restreintes sur le montant des dividendes perçus par le gouvernement et où l'argent a disparu.

Le Tchad a été proposé comme un modèle de transparence dans la gestion des revenus pétroliers, mais quelques pays voisins ont fait davantage dans certains aspects ayant trait à la transparence dans le secteur pétrolier. Le Congo-Brazzaville, par exemple, a récemment publié sur son site Web tous ses accords de partage de production, ses chiffres de production récents et des audits de la société pétrolière nationale, révélant de graves problèmes dans la gestion de l'argent du pétrole.²⁸⁶

S'il est vrai que quelques éléments du projet sont transparents – la publication des rapports du Collège et de l'activité du compte séquestre de Citibank sur le site Web de la Banque mondiale – ces mesures ne vont pas assez loin. Quelques documents, accessibles au public en principe, sont à toutes fins pratiques indisponibles. Si le représentant permanent du FMI ou les chercheurs externes ont de la difficulté à se procurer un exemplaire du budget national du Tchad, imaginez les difficultés qu'aura un simple citoyen! L'information de base sur les finances et les dépenses du gouvernement est presque introuvable. Les citoyens doivent avoir accès aux programmes de dépense des ministères prioritaires; ils peuvent ainsi retracer l'affectation de l'argent jusqu'au niveau local. Et dans un pays où l'accès à Internet est peu répandu et le taux d'alphabétisation, bas, la publication de données sur Internet seulement, sans autres explications, ne veut pas dire grand-chose.

La transparence est une composante essentielle d'un système de surveillance, de responsabilisation et de sanction, mais la transparence à elle seule ne mène pas à la responsabilisation.

Transparence n'est pas synonyme de responsabilisation. La transparence est une composante essentielle d'un système de surveillance, de responsabilisation et de sanction, mais la transparence à elle seule ne mène pas à la responsabilisation. L'information transparente peut être employée à la fois pour l'application officielle et non officielle de la loi et pour la sanction des infractions. L'appareil qui se charge des enquêtes doit être distinct de l'appareil judiciaire, mais les deux appareils doivent pouvoir poursuivre les malfaiteurs. Les élections doivent être libres et justes et la population du Tchad doit avoir la possibilité de changer de gouvernement par voie de scrutin si elle estime que le gouvernement n'a pas bien administré la richesse pétrolière. La mise en place de systèmes non officiels pour assurer le respect de la loi – par le suivi de la société civile et la diffusion d'informations à la radio et dans les autres médias – doit s'inscrire dans un système qui favorise la responsabilisation. La transparence n'a de sens que si le gouvernement et le public comprennent l'information et que si les conclusions des conseils de surveillance mènent à des actions concrètes.

« Faire fructifier le pétrole » – Dépenser l'argent du pétrole pour réduire la pauvreté

Dépenser l'argent du pétrole pour réduire la pauvreté – « faire fructifier le pétrole » – n'est pas chose facile. Comme la production pétrolière est un secteur enclavé qui crée peu d'emplois – quelques centaines de Tchadiens seulement travaillent dans l'industrie pétrolière – et qui n'a que peu de liens avec le reste de l'économie, son plus grand impact sur le pays est la génération de revenus. Le seul vrai lien avec l'économie du pays étant les revenus versés au budget national, l'efficacité des politiques fiscales et des dépenses revêt donc la plus haute importance. Le Tchad n'a aucun antécédent en budgétisation ou en dépense efficaces de ses ressources, au contraire, son histoire est marquée par la corruption et la mauvaise gestion des procédures d'appels d'offres et des marchés publics. S'il existe des éléments notables de transparence des revenus au niveau macro-économique, il est probable que les problèmes de corruption et

de mauvaise gestion migrent en aval où ils sont davantage cachés au public. Comme dans les autres pays riches en pétrole, des systèmes clientélistes sont susceptibles de se développer à la suite de l'attribution non transparente de contrats gouvernementaux financés par les revenus pétroliers aux compagnies liées de près au cercle du pouvoir.

Pour réduire la pauvreté, les conditions de vie des pauvres doivent s'améliorer – par un meilleur accès à la santé, à l'éducation, à l'assainissement, etc. – et des emplois doivent être créés dans l'économie non pétrolière. Ceci dépend de la capacité des ministères du gouvernement tchadien à absorber un financement accru et à préparer des programmes de dépenses efficaces, des capacités qui manquent grandement à l'heure actuelle. En dehors de la capitale, la présence du gouvernement est minimale; la prestation de services sociaux à la population est largement absente au Tchad



Des femmes allant vendre des mangues au marché dans la ville méridionale de Moundou. Ces Tchadiennes marchent jusqu'à 25 kilomètres pour gagner un peu d'argent comptant afin de payer les frais de scolarité ou les soins médicaux. Comme le secteur pétrolier crée peu d'emplois, le gouvernement doit « faire fructifier le pétrole » efficacement pour générer des emplois et pour améliorer le niveau de vie dans les secteurs non pétroliers comme l'agriculture. (Photo : Martin Zint)

méridional. L'absence d'infrastructure gouvernementale dans les régions et les villes du Tchad rendra difficile l'absorption et la dépense efficaces des fonds. Ceci a de graves implications pour les objectifs de réduction de la pauvreté d'un projet qui dépend de l'utilisation efficace d'une injection massive de nouveaux revenus gouvernementaux. La dépense accrue dans les secteurs prioritaires n'est pas synonyme de réduction de la pauvreté – encore faut-il que ces dépenses soient faites efficacement. (D'autres pays riches en pétrole, tels que le Gabon voisin, ont des niveaux élevés de dépense dans les secteurs sociaux mais des indicateurs de pauvreté inférieurs à la moyenne de l'Afrique subsaharienne.) Le gouvernement doit également créer un environnement propice afin d'attirer des investisseurs du secteur non pétrolier au pays.

Faiblesse institutionnelle généralisée

La faiblesse généralisée du gouvernement tchadien, pour emprunter l'expression de la Banque mondiale, a d'énormes implications à plusieurs égards pour les résultats de l'histoire du pétrole tchadien. Le gouvernement a un manque de compréhension technique de l'industrie pétrolière et des contrats pertinents, et a peu de personnel qualifié qui maîtrise le calcul et la gestion des revenus et s'assure que les Tchadiens bénéficient le plus possible des ventes pétrolières. Le personnel technique clé est souvent muté ou attiré par le secteur privé, et la capacité du gouvernement à surveiller l'impact environnemental et social de la production pétrolière est extrêmement limitée. Le ministère des Finances est incapable de gérer la complexité économique d'un boom pétrolier.

Tandis que les champs de pétrole et les oléoducs du Tchad ont été construits plus rapidement que prévu, la capacité du gouvernement a traîné loin derrière. Ce problème des deux vitesses a été identifié par de nombreux experts dès l'amorce du projet et il affecte maintenant la capacité du gouvernement à employer les revenus pétroliers pour réduire la pauvreté. À bien des égards, la capacité du gouvernement tchadien est bien inférieure à ce qu'elle devrait être même après une année de production pétrolière.

La Banque mondiale – Refaire le Tchad?

L'appui financier de la Banque mondiale a joué un rôle critique en réunissant le financement du projet et en relevant le « niveau de confiance » des investisseurs du secteur privé. La Banque mondiale a identifié plusieurs des défis que poseraient les nouveaux revenus pétroliers

Le projet Tchad-Cameroun fournit un argument de poids en faveur de l'ordonnement approprié des réformes gouvernementales et du renforcement des capacités avant que la Banque mondiale appuie un investissement pétrolier. L'expérience jusqu'ici confirme les conclusions de la Revue des industries extractives selon lesquelles les réformes gouvernementales doivent avoir lieu avant que l'investissement de la Banque mondiale dans les industries extractives puisse être justifié.

Si les pétrodollars affluent comme prévu, l'enclenchement diplomatique pourrait devenir plus important comme outil de promotion des réformes de la gouvernance que toute aide financière offerte.

pour le Tchad, mais a argué du fait que sa participation au projet assurerait que la capacité du gouvernement serait suffisamment développée avant l'arrivée des premiers revenus pétroliers. Manifestement, cela n'a pas été le cas et le personnel de la Banque a depuis « appris » que la réforme et le renforcement des capacités du gouvernement se ferait à long terme. Le projet Tchad-Cameroun fournit un argument de poids en faveur de l'ordonnement approprié des réformes gouvernementales et du renforcement des capacités *avant* que la Banque mondiale appuie un investissement pétrolier. Il vient appuyer la nécessité de s'assurer que des conditions minimales de transparence, de respect de la loi et des droits humains et de capacité démontrée à mettre en application des programmes en faveur des pauvres existent avant de promouvoir l'investissement dans les industries extractives. D'ailleurs, la situation de la gouvernance et des droits humains ne s'est pas sensiblement améliorée depuis l'approbation du projet en 2000. En fait, comme le montre ce rapport, les conditions se sont détériorées, soulevant de nouvelles inquiétudes concernant le succès final du projet. En conclusion, alors que la Banque mondiale a justifié sa participation à des projets pétroliers, gaziers et miniers dans les pays en développement par les besoins énergétiques indéniables des pauvres, il importe de rappeler que ce projet a, jusqu'ici, seulement *exporté* du pétrole et qu'aucun produit de raffinage dérivé du pétrole du Tchad n'est disponible dans le pays lui-même. En outre, les besoins du Tchad en production et en distribution d'électricité, même dans la capitale, demeurent pressants et constituent un obstacle de taille au développement économique.

Les relations spéciales du Tchad – le rôle des donateurs bilatéraux

Avec le destin du projet pétrolier qui ne tient qu'à un fil, les relations entre le Tchad et les gouvernements étrangers clés, et notamment la France et les États-Unis, deviendront essentielles. La Banque mondiale, le FMI, la France, les États-Unis et l'Union européenne, entre autres, doivent partager une politique commune sur le besoin de transparence et de responsabilisation dans la gestion de la nouvelle richesse pétrolière du Tchad. Ces acteurs devront souligner la nécessité de progrès dans l'augmentation de l'espace politique, la gouvernance démocratique et le respect des lois, et calibrer soigneusement l'enclenchement diplomatique sur les progrès. Si les pétrodollars affluent comme prévu, l'enclenchement diplomatique pourrait devenir plus important comme outil de promotion des réformes de la gouvernance que toute aide financière offerte. Avec les importants investissements américains privés au Tchad, et l'appui ferme des Américains au financement de projets par la Banque mondiale, le gouvernement des États-Unis a un intérêt à la fois à voir le pétrole continuer à couler, et dans la croissance économique et la réduction de la pauvreté à grande échelle.

Le besoin d'alliances transnationales au sein de la société civile

La nature transnationale complexe du projet d'oléoduc Tchad-Cameroun du côté commercial est assortie d'importantes alliances entre des groupes au Tchad – ONG, associations qui luttent pour la défense des droits humains, Églises, syndicats et autres – avec les alliés internationaux de la société civile. Les réformes et les innovations clés – telles que les sauvegardes dans la gestion des revenus, le Groupe international consultatif et d'autres – ne seraient probablement pas en place aujourd'hui sans les pressions exercées par une coalition de la société civile transnationale œuvrant à assurer que les décideurs mondiaux entendent ces voix locales. Alors que le projet amorce le test critique de la gestion des revenus pétroliers, il faudra une action et une attention continues de la part des organisations de la société civile locale et internationale pour suivre les revenus du Tchad. La nouvelle coalition « Publiez ce que vous payez / Publiez ce que vous gagnez » aura besoin d'aide pour promouvoir efficacement une plus grande transparence de l'information sur les revenus et suivre la dépense de l'argent du pétrole.

Qui court le risque, qui retire les bénéfices?

Le Tchad, le dernier-né des pétro-États africains, en est à un moment critique de son développement. Est-ce que les nouveaux revenus pétroliers alimenteront les conflits, la corruption et l'appauvrissement – comme cela a été le cas dans la plupart des autres pays

producteurs de pétrole –, ou le Tchad réussira-t-il à rompre la « malédiction des ressources » et à amorcer une nouvelle ère de réduction de la pauvreté grâce au pétrole? La Banque mondiale a indiqué que son pari au Tchad est une entreprise à « haut risque, haut profit ». Tandis que les compagnies pétrolières concernées en profiteront à coup sûr, ce sont les pauvres du Tchad qui assument tous les risques d'un échec. Un échec ne signifiera pas seulement temps et argent perdus, ou que les choses ne s'amélioreront pas. Le pétrole pourrait empirer notablement la situation des pauvres, ce qui serait catastrophique pour les millions de Tchadiens qui fondent leurs espoirs sur chacune des cargaisons de brut de Doba. Tous les acteurs – le gouvernement tchadien, les institutions financières internationales, les compagnies pétrolières, les gouvernements des pays du Nord et la société civile – doivent agir rapidement et de concert pour s'assurer que le boom pétrolier du Tchad ne devienne pas qu'un mirage pour les pauvres.

Est-ce que les nouveaux revenus pétroliers alimenteront les conflits, la corruption et l'appauvrissement – comme cela a été le cas dans la plupart des autres pays producteurs de pétrole – ou le Tchad réussira-t-il à rompre la « malédiction des ressources » et à amorcer une nouvelle ère de réduction de la pauvreté grâce au pétrole?

Recommandations

Les recommandations suivantes sont basées sur des recherches conduites sur plus de deux ans, y compris des visites au Tchad, des entrevues avec les acteurs des projets et des échanges continus avec des organisations de la société civile tchadienne. Plusieurs des recommandations reflètent les suggestions d'ONG, d'associations de défense des droits humains et d'organisations communautaires au Tchad.

Compagnies pétrolières

Le consortium dirigé par ExxonMobil devrait :

- Publier toutes les ententes et contrats concernant l'exploration et la production d'hydrocarbures au Tchad. Le Consortium devrait renoncer aux clauses de confidentialité dans les contrats.
- Fournir les informations clés concernant les facteurs déterminants des revenus pétroliers directement au Collège (le Collège de contrôle et de surveillance des ressources pétrolières), y compris :
 - le volume de brut produit et vendu;
 - l'information sur la décote des prix du brut de Doba;
 - les coûts de production et de transport du brut;
 - le paiement des dividendes et des redevances;
 - les paiements du service de la dette;
 - le taux de change des transactions; et
 - les impôts et droits de douane liés à l'exploitation pétrolière.
- Publier les audits annuels réalisés par des vérificateurs internationaux réputés (par exemple Ernst et Young, KMPG) concernant les activités du Consortium au Tchad.
- Publier des cartes indiquant les emplacements des puits de pétrole et des oléoducs d'aménée prévus dans les nouvelles zones d'exploitation et les rendre disponibles aux collectivités locales et aux organisations de la société civile au Tchad.
- Publier immédiatement les études d'impact environnemental et social spécifiques et cumulatives relatives aux champs de pétrole. Avec le développement des champs satellites d'ExxonMobil et l'exploration continue d'EnCana, la zone d'impact du projet d'oléoduc ne peut plus être considérée comme confinée aux trois champs originaux de Doba.

EnCana devrait :

- Soutenir publiquement l'application des lois existantes concernant la transparence et la gestion des revenus pétroliers à toute exploitation pétrolière future d'EnCana au Tchad.

- Publier toutes les ententes et contrats concernant l'exploration et la production d'hydrocarbures au Tchad et renoncer aux clauses de confidentialité dans les contrats.
- Publier systématiquement et à temps les données concernant les activités d'exploration et de production potentielle.
- Financer la vérification indépendante de leur conformité aux sauvegardes sociales et environnementales pendant les activités d'exploration afin de respecter l'accord de prêt de la Banque mondiale concernant l'utilisation des installations d'exportation de l'oléoduc.

Institutions financières internationales

La Banque mondiale et le FMI devraient :

- Exiger des progrès démontrés dans l'application des lois concernant la gestion fiscale, y compris des sanctions par le gouvernement pour l'infraction aux règles sur les marchés publics et la poursuite d'irrégularités découvertes par des audits d'État, avant de fournir un prêt ou un appui macro-économique au projet ou au programme. En l'absence de l'application et de la correction démontrées des problèmes identifiés, l'adoption de lois ou la publication d'audits ne devrait pas être considéré comme constituant un progrès satisfaisant dans l'amélioration de l'appareil judiciaire ou, par exemple, des procédures en matière des marchés publics.
- S'assurer que l'engagement du gouvernement à étendre les principes de gestion des revenus pétroliers à l'ensemble du secteur pétrolier est rendu légalement obligatoire. La Banque mondiale et le FMI devraient décourager la création d'un second système distinct de surveillance des revenus des nouveaux gisements de pétrole. Un cadre parallèle de surveillance risque de fournir des échappatoires additionnelles et de miner les efforts pour améliorer la transparence de ce secteur.
- Exiger la divulgation de tous les audits liés à la détermination, à la gestion et à l'affectation des revenus pétroliers, aussi bien que des audits des dépenses des ministères du gouvernement. Ceci inclurait les audits du consortium pétrolier (audits de coût), les audits de toute société nationale pétrolière éventuelle; et les audits de la gestion des Fonds pour les générations futures. La Banque mondiale et le FMI devraient également exiger la publication de tout audit financé par la Banque mondiale ou exigé dans le cadre des accords et des contrats de prêt pour le projet Tchad-Cameroun.
- Tenir des séances d'information publiques à N'Djamena et dans les capitales régionales pour expliquer et discuter les conclusions des revues et des évaluations périodiques, comme les rapports de consultation de l'article IV du FMI, les stratégies d'aide de pays de la Banque mondiale ou les rapports sur l'état d'avancement de la stratégie de réduction de la pauvreté.
- Favoriser la diffusion publique d'informations sur le budget national du Tchad, en aidant à défrayer les coûts de reproduction, de distribution et de communication d'informations au public et en maximisant la quantité d'informations significatives que les IFI rendent disponibles par l'entremise de leurs sites Web et de leurs antennes locales.
- Fournir des explications sur le solde des comptes, les remboursements de la dette et les revenus affichés sur le site Web de la Banque mondiale. Tout en encourageant le gouvernement du Tchad à divulguer lui-même cette information, la Banque mondiale devrait publier l'information additionnelle qu'elle est autorisée à divulguer, comme les chiffres relatifs à la production pétrolière.
- Soutenir et publier une évaluation indépendante des contraintes de dépense et des défis relatifs à la capacité d'absorption auxquels est confronté le gouvernement tchadien afin de faciliter une répartition plus égale et plus efficace des fonds parmi les secteurs prioritaires. (Pour les postes de conseillers de la Banque mondiale, à compétences égales, la préférence devrait être accordée à des Tchadiens plutôt qu'à des étrangers.)
- Augmenter l'appui budgétaire au Collège à court terme pour renforcer sa capacité d'étudier les dépenses financées par le pétrole et de commander des évaluations indépendantes des rapports de production et de revenus.

- Établir et divulguer des niveaux de référence clairs pour les progrès dans le développement de la capacité du Tchad à contrôler et dépenser les revenus pétroliers. La Banque mondiale et le FMI devraient lier ces indicateurs à des sanctions et mesures correctrices claires destinées à prévenir les conséquences de la mauvaise utilisation des revenus. Ils ne devraient pas ignorer les « dérives graduelles des politiques » qui pourraient devenir des violations fondamentales du système de gestion des revenus.
- Consacrer plus d'attention au développement de l'économie non pétrolière du Tchad, y compris les avantages de réduction de la pauvreté des secteurs à plus forte concentration de main-d'œuvre.
- Redoubler d'efforts afin de favoriser une transparence et une responsabilisation fiscales plus grandes dans l'utilisation de toutes les ressources publiques (des revenus pétroliers et autres) –un besoin particulièrement pressant à la lumière des revenus pétroliers « indirects » substantiels (taxes et droits) entrant en 2007. L'attention actuelle sur la gestion transparente des revenus pétroliers directs ne devrait pas détourner l'attention de la nécessité d'une saine gestion de toutes les ressources du gouvernement.
- En se fondant sur l'expérience du Tchad, s'assurer que les normes minimales de gouvernance, telles que le respect démontré des droits humains, des médias indépendants, un appareil judiciaire indépendant et des capacités établies en gestion fiscale et en réglementation existent *avant* d'accorder un soutien à l'exploitation pétrolière, gazière et minière dans n'importe quel pays.

Le Groupe international consultatif devrait :

- Intensifier les efforts pour diffuser largement les rapports et recommandations. Le GIC devrait publier des communiqués et tenir des conférences de presse ou des réunions publiques chaque fois qu'il publie un rapport.
- Mener des activités de plaidoyer sur les recommandations entre l'émission des rapports semestriels, en vertu de son mandat de conseiller auprès du Groupe de la Banque mondiale, des gouvernements du Tchad et du Cameroun et du consortium pétrolier, sur l'exécution du projet d'oléoduc et des développements qui y sont reliés. Le GIC devrait demander des séances d'information périodiques avec les directeurs généraux du Groupe de la Banque mondiale.
- Inclure une matrice dans chaque rapport pour suivre les progrès dans l'exécution des recommandations précédentes du GIC.

Les donateurs clés comme les États-Unis, la France et l'Union européenne devraient :

- Calibrer l'enclenchement diplomatique et l'appui bilatéral aux progrès mesurables vers l'augmentation de l'espace politique, de la gouvernance démocratique et du respect des droits humains et des lois. (Les visites de chefs d'État ou de ministres, sans progrès démontré dans ces secteurs, donnent une fausse impression concernant la réforme.)
- Surveiller soigneusement la liberté de presse et fournir une aide financière et morale aux médias indépendants, surtout la radio. Les États-Unis devraient continuer et intensifier leur appui aux stations de radio indépendantes et aux émissions spéciales qui diffusent de l'information concernant le budget national et la transparence fiscale.
- Soutenir les efforts de la société civile tchadienne de mettre en application un système de surveillance pour suivre les dépenses des revenus pétroliers, de la capitale aux niveaux locaux, alertant le Collège aux problèmes dans l'exécution des projets et renforçant sa fonction de surveillance.
- Offrir une assistance technique au gouvernement tchadien pour renforcer la gestion fiscale, et fournir une aide spécifique au Collège dans le but de former des Tchadiens locaux à offrir le soutien technique nécessaire de façon durable à l'avenir.

Le gouvernement tchadien devrait :

- Étendre la loi concernant la gestion des revenus à l'ensemble du pétrole produit au Tchad. Le gouvernement devrait clarifier ce qui sera fait pour assurer la responsabilisation des revenus pétroliers des champs futurs et pour les protéger contre le dédoublement des mécanismes de surveillance.
- Divulguer tous les contrats et conventions pour l'exploration et la production pétrolières au Tchad et renoncer aux clauses de confidentialité dans tous les contrats futurs.
- Permettre une discussion publique à l'Assemblée nationale sur les éléments d'un nouveau Code pétrolier.
- S'abstenir de conclure de nouveaux contrats pétroliers jusqu'à ce que le nouveau Code pétrolier soit adopté.
- Publier tous les audits appropriés concernant la génération, la gestion et l'affectation des revenus pétroliers. Ceci inclurait des audits de coût des compagnies pétrolières; des audits d'exécution de budget par les ministères des secteurs prioritaires; des audits de la gestion du Fonds pour les générations futures; et d'autres audits appropriés.
- Concevoir et mettre en application un programme de formation continue du gouvernement sur la gestion des revenus pétroliers comprenant l'expertise technique nécessaire pour vérifier les chiffres de production et le versement des revenus des compagnies pétrolières.
- S'engager à une plus grande stabilité du personnel dans les ministères du gouvernement, dans un effort de maintenir la mémoire institutionnelle et les compétences acquises par les programmes de formation.
- S'abstenir de s'ingérer dans le choix des membres de la société civile qui siègent au Collège.
- Affecter un pourcentage minimum des revenus pétroliers annuels au fonctionnement du Collège pour assurer l'indépendance et la durabilité de ses activités.
- Se conformer aux décrets concernant le droit du Collège à participer au processus budgétaire. Le gouvernement devrait s'assurer que le projet de budget est envoyé au Collège au moins 10 jours avant son adoption par le Conseil des ministres.
- Agir sur la base des conclusions des audits et des rapports du Collège (par exemple concernant l'utilisation abusive de l'argent des bonus pétroliers) et mettre en application les engagements pris au FMI concernant la création d'une « Cour budgétaire » et de sanctions pour la violation des lois en matière des marchés publics.
- Officialiser la tenue d'une réunion mensuelle interministérielle des fonctionnaires du ministère du Pétrole, du ministère des Finances et du Collège, entre autres, pour échanger des informations sur la production pétrolière et la génération des revenus. Ces réunions devraient servir à faciliter la communication entre les acteurs déjà engagés dans le secteur pétrolier, sans nécessiter la création de nouvelles structures ou de nouveaux services.
- Assurer le financement adéquat de l'appareil judiciaire et respecter l'indépendance de ce dernier.

Le Collège (« Collège de contrôle et de surveillance des ressources pétrolières ») devrait :

- Consacrer une plus grande partie de ses ressources limitées aux enquêtes sur des projets approuvés, pour s'assurer qu'ils sont exécutés conformément aux modalités prévues et bénéficient réellement aux pauvres sur le terrain. Le Collège devrait transmettre les résultats de ses investigations au gouvernement et au public en temps et lieu.
- Publier et diffuser l'information sur les projets à financer à l'aide des revenus pétroliers, alertant le public à ce qu'il peut escompter pour les mois et les années à venir.
- Tenir des séances d'information publiques dans les villes régionales pour informer la population sur le mandat du Collège, sensibiliser le public à la façon dont les revenus

pétroliers doivent être employés et expliquer que des mécanismes sont en place pour prévenir les détournements.

- Agir avec un préjudice favorable à la divulgation de toute information que le Collège considère d'intérêt public.
- Si nécessaire, utiliser son droit de recours à des spécialistes indépendants pour évaluer des projets proposés, réaliser des audits ou rapporter les revenus.
- Tenir des réunions « portes ouvertes » trimestrielles pour la société civile tchadienne et établir des relations professionnelles étroites avec les groupes de la société civile dans la réalisation de sa mission.
- Développer une « matrice » mise à jour périodiquement des problèmes cernés et des mesures prises, le cas échéant, pour corriger les problèmes ou infractions à la loi par le gouvernement.

Société civile

La société civile locale devrait :

- Proactivement chercher à obtenir de l'information du Collège et la transmettre aux réseaux clés dans les régions. Le Collège ne pourra pas accomplir son rôle de surveillance sans la collaboration active de la société civile, de la capitale au niveau des villages.
- Les organisations de la capitale devraient fournir un tableau récapitulatif du budget national, montrant les dépenses prévues pour les revenus pétroliers par région et par secteur, pour permettre aux résidents locaux d'alerter les organismes de surveillance de tout écart entre l'exécution prévue et réelle du projet.
- Développer une surveillance coordonnée et un système d'alerte pour suivre l'utilisation des revenus pétroliers. Les groupes de la société civile devraient identifier les structures ou les réseaux existants aux niveaux régionaux et locaux qui peuvent aider à diffuser et rassembler l'information au sujet de l'exécution du projet à la population dans son ensemble.
- Donner régulièrement les résultats aux alliés et médias internationaux et à la population tchadienne en général par le biais de programmes d'éducation populaire.

La société civile internationale devrait :

- Soutenir les efforts de surveillance des revenus par la société civile tchadienne et les campagnes émergentes « Publiez ce que vous payez /Publiez ce que vous gagnez ».
- Consacrer des ressources à la surveillance du statut des droits humains au Tchad, en collaboration avec les associations locales de défense des droits humains qui exercent une surveillance quotidienne.
- Continuer à responsabiliser les institutions financières internationales et les gouvernements du Nord en ce qui concerne le projet et la population du Tchad.

Annexe 1 :

LOI N°001/PR/99 PORTANT GESTION DES REVENUS PETROLIERS

Vu la Constitution, L'Assemblée Nationale a délibéré et adopté en sa séance du 30 Décembre 1998 ; Le Président de la République promulgue la Loi dont la teneur suit:

CHAPITRE I: DES DISPOSITIONS GENERALES.

- Article 1 :** La présente Loi a pour objet de déterminer les modalités de gestion des revenus pétroliers provenant de l'exploitation des trois (3) champs de KOME, MIANDOUM et BOLOBO.
- Article 2:** Les revenus pétroliers sont constitués par ides ressources directes et des ressources indirectes ; Les ressources directes comprennent les dividendes et les redevances; Les ressources indirectes comprennent les impôts, taxes et droits de Douanes liés à l'exploitation pétrolière.
- Article 3 :** Les ressources directes citées à l'alinéa 2 de l'article 2 sont déposées sur le compte d'une institution financière internationale spécialement ouvert pour l'Etat Tchadien et appelé compte séquestre offshore.
- Elles sont réparties selon les modalités ci-après :
- 90% sont versées sur des comptes spéciaux du trésor logés dans une ou deux banques primaires de la place ;
 - Le reliquat de 10% est déposé dans un compte d'Epargne ouvert dans les conditions prévues a l'articles 9 de la présente Loi.
- Article 4 :** Les ressources indirectes ; impôts, taxes et droit de Douanes sont déposées directement sur les comptes du Trésor Public.
- Article 5 :** Les différentes ressources citées à l'article 2 de la présente Loi sont intégralement inscrites au Budget Général de l'Etat.
- Article 6 :** L'affectation des revenus est effectuée selon les critères définis au Chapitre II de la présente Loi.

CHAPITRE II: DE L'AFFECTATION DES REVENUS

SECTION 1: DES SECTEURS PRIORITAIRES ET DE LA REPARTITION REGIONALE.

- Article 7 :** Les ressources directes sont principalement affectées aux secteurs prioritaires.

Sont considérés comme prioritaires, les secteurs de la Santé Publique et des Affaires Sociales; de l'Enseignement des Infrastructures; du Développement Rural (Agriculture et Elevage) de l'Environnement et des ressources en eau.

Article 8 : Les ressources directes, constituées des dividendes et des redevances déposées sur les comptes spéciaux prévus à l'alinéa 2 de l'article 3 ci-dessus sont affectées de la manière suivante :

- a) Quatre vingt pour cent (80%) sont destinés aux dépenses relatives aux secteurs prioritaires énumérés à l'alinéa 2 de l'article 7 ;
- b) Quinze pour cent (15%) sont destinées à couvrir les dépenses de fonctionnement et d'investissement courants de l'Etat, pour une période de cinq ans à compter de la date de production.;
- c) Cinq pour cent (5%) des redevances sont destinés aux collectivités décentralisées de la région productrice conformément aux dispositions de l'article 212 de la Constitution;

Ce montant peut être révisé par décret tous les cinq ans en fonction des ressources disponibles, des besoins et de la capacité d'absorption de la région;

La gestion de ce fonds ainsi que les modalités de contrôle se feront conformément aux textes en vigueur en matière de comptabilité publique.

SECTION 2: DE L'EPARGNE.

Article 9 : Le reliquat de dix pour cent (10%) des ressources directes : redevances et dividendes mentionnées à l'article 3 de la présente Loi est déposé sur un Compte d'Epargne ouvert dans une institution financière internationale au profit des générations futures, conformément à la réglementation de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC).

CHAPITRE III: DES MECANISMES DE GESTION DES COMPTES SPECIAUX.

SECTION 1: DU FONCTIONNEMENT.

Article 10 : Le mécanisme de gestion des comptes spéciaux, obéit à l'orthodoxie budgétaire de l'Etat à savoir le respect des procédures d'approbation, de décaissement de suivi et de contrôle du budget général de l'Etat.

Article 11 : Les comptes spéciaux sont logés dans une ou deux Banques Commerciales primaires de la place certifiées par la COBAC. Ils sont directement alimentés par le compte séquestre prévu à l'article 3 alinéa 1 de la présente Loi.

SECTION 2: DES CRITERES DE DECAISEMENT.

Article 12 : Les fonds déposés sur les comptes spéciaux en vue du financement des dépenses dans les secteurs prioritaires sont engagés conformément au programme de dépenses publiques élaboré chaque année par le Gouvernement.

Le programme s'inscrit dans un cadre triennal de développement et sert de référence à la Loi de finances. Il fait l'objet d'une revue annuelle par le Gouvernement.

Les dépenses sur les recettes pétrolières dans les secteurs prioritaires viendront en sus du budget général de l'année fiscale précédent les premières recettes pétrolières selon le principe d'additionnalité.

Article 13 : Les demandes de décaissement de l'Ordonnateur du Budget Général de l'Etat doivent être effectuées conformément aux procédures prévues par la Loi des Finances et être soumises à l'autorisation expresse du Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières.

CHAPITRE IV: DES INSTITUTIONS DE CONTROLE.

Article 14 : Le contrôle de la mobilisation et de l'utilisation des revenus pétroliers est effectué séparément ou conjointement par le Contrôleur Financier du Ministère des Finances et de l'Economie, le CCSRP, la Chambre des Comptes de la Cour Suprême et le Parlement.

SECTION 1: DU COLLEGE DE CONTROLE ET DE SURVEILLANCE DES RESSOURCES PETROLIERES (CCSRP).

Article 15 : Il est institué un Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières (CCSRP).

Article 16: Le CCSRP est composé de la manière suivante:

- un Magistrat membre de la Cour Suprême
- un Député ;
- un Sénateur,
- le Directeur Nationale de la B.E.A. C
- le Directeur du Trésor
- le Directeur du Pétrole
- le Directeur de la Planification et du Développement
- un Représentant des ONG locales
- un Représentant des Syndicats.

Article 17 : Les membres du CSRP représentant le Parlement la Cour Suprême, les ONG nationales et les Syndicats sont désignés et nommés pour un mandat de trois (3) ans renouvelable une seule fois.

Article 18 : Le CCSRP a pour mission de :

- a) vérifier la conformité des engagements sur les comptes spéciaux avec la Loi des Finances.
- b) d'autoriser et de contrôler les décaissements des comptes spéciaux et l'affectation des fonds.

Article 19: Un Décret déterminera les modalités de fonctionnement, d'organisation et les conditions de contrôle et de surveillance exercées par le CCSRP.

SECTION 2: DES AUTRES INSTITUTIONS DE CONTROLE.

Article 20 : Il est effectuée par le Parlement un contrôle des affectations des revenus pétroliers à travers l'adoption et le suivi de l'exécution du Budget Général de l'Etat.

Article 21 : La Chambre des Comptes de la Cour Suprême exerce un contrôle de légalité des dépenses de l'Etat par l'arrêt officiel des comptes des recettes et par le contrôle des dispositions légales sur la répartition des ressources entre le Budget général de l'Etat et les collectivités décentralisées ainsi que des dispositions régissant la Constitution des réserves ou le placement à l'étranger des ressources excédentaires.

SECTION 3: DES MODALITES DE SUIVI.

Article 22 : Le suivi de la mobilisation, de l'affectation et de l'utilisation des revenus pétroliers est assuré grâce à des audits et rapports produits périodiquement à l'attention du Gouvernement et notamment :

- les audits annuels des comptes spéciaux et du Compte d'Epargne au profit des générations futures;
- Les rapports périodiques de gestion du Compte d'Epargne pour les générations futures et des comptes d'épargne des éventuels surplus de financement ;
- Les rapports périodiques du CCSRP ;
- Les rapports et audits de la COBAC sur les Banques primaires assurant la gestion des comptes spéciaux spécifiques ;
- Les audits annuels des comptes d'exécution du Budget Général de l'Etat établis par la Chambre des Comptes
- Ces différents rapports et audits feront l'objet d'une publication annuelle par le Gouvernement.

CHAPITRE V: DES DISPOSITIONS FINALES:

Article 23 : La présente Loi sera enregistrée, publiée au Journal Officiel de la République et exécutée comme Loi de l'Etat.

Fait à N'Djaména, le 11 janvier 1999

**IDRISS DEBY
REPUBLIQUE DU TCHAD
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE**

Unité - Travail - Progrès

LOI N°016/PR/2000 Portant modification de la Loi n° 001/PR/99 du 11 Janvier 1999 portant Gestion des Revenus Pétroliers

Vu la Constitution ; L'assemblée Nationale a délibéré et adopté en sa séance du 26 Juillet 2000 ; Le Président de la République promulgue la Loi dont la teneur suit:

Article 1 : La Loi n° 001PR/99 du 11 Janvier 1999 portant gestion des revenus pétroliers est modifiée comme suit :

Au, lieu de

Article 16 : Le CCSTP est composé de la manière suivante:
(ancien)

- Un magistrat membre de la Cour Suprême
- Un Député
- Un Sénateur
- Le Directeur National de la BEAC
- Le directeur du Trésor
- Le Directeur du Pétrole
- Le Directeur de la Planification et du Développement
- Un représentant des ONG locales
- Un représentant des Syndicats.

Lire :

Article 16 : Le Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières
(nouveau) (CCRSP) est un organe indépendant composé de la manière suivante:

- un magistrat membre de la Cour Suprême ;
- un Député ;
- un Sénateur;
- le Directeur National de la BEAC ;
- le Directeur du Trésor
- quatre (4) représentants de la société civile.

Le reste du texte sans changement.

Article 2 : La présente Loi sera enregistrée, publiée au journal Officiel de la République et exécutée comme Loi de l'Etat.

Annexe 2: Ressources bibliographiques choisies sur l'oléoduc Tchad-Cameroun

Autres rapports de CRS et BIC

Ian Gary et Terri Lynn Karl, *Le fond du baril : Boom pétrolier et pauvreté en Afrique*, Catholic Relief Services, juin 2003 http://www.catholicrelief.org/get_involved/advocacy/policy_and_strategic_issues/oil_report.cfm

Bank Information Center, Catholic Relief Services and Environmental Defense, *The Chad-Cameroon Petroleum Development & Pipeline Project: Environmental and Social Problems Identified by the External Compliance Monitoring Group, the International Advisory Group, and the Inspection Panel*, juin 2004. http://www.bicusa.org/bicusa/issues/Chad-Cam_ES_July2004.pdf

Bank Information Center, Catholic Relief Services and Environmental Defense, *The Chad-Cameroon Pipeline: The Case for the Implementation of the EIR Recommendations*, avril 2004. <http://www.bicusa.org/bicusa/issues/Chad-Cam>

Associations tchadiennes pour la défense de l'environnement, la défense et la promotion des droits humains et le Centre d'environnement et de développement

Djiraibe, Delphine; Association Tchadienne pour la Promotion et la Défense des Droits de l'Homme (Chad); Horta, Korinna, Environmental Defense (U.S.); and Nguiffo, Samuel, Centre pour l'Environnement et le Développement (Cameroun), *Access to Justice from Local Village to Global Boardroom: An Experience in International Accountability*, le 30 septembre 2004 http://www.environmentaldefense.org/documents/4065_AccessToJustice.pdf

- *The Chad-Cameroon Oil and Pipeline Project: A Call for Accountability*, juin 2002 http://www.environmentaldefense.org/documents/2134_Chad-Cameroon.pdf
- *The Chad-Cameroon Oil and Pipeline Project: Putting People and the Environment at Risk*, septembre 1999 http://www.environmentaldefense.org/documents/728_ChadCameroon_pipeline.pdf

Djiraibe, Delphine and Korinna Horta, "Sebastian Mallaby's Portrayal of the Chad-Cameroon Oil & Pipeline Project in his book *The World's Banker: An Example of Poor Research and Misrepresentation*" http://www.environmentaldefense.org/documents/4187_mallaby_rebuttal.pdf

Amis de la Terre - International

Amis de la Terre-International, *Traversing People's Lives: How the World Bank Finances Community Disruption in Cameroon*, septembre 2002 <http://www.foei.org/publications/worldbank/traversing.pdf>

Amis de la Terre-International, Center for International Environmental Law, Urgewald; *Broken Promises: The Chad-Cameroon Oil and Pipeline Project: Profit At Any Cost?* juin 2001 <http://www.foe.org/camps/intl/worldbank/brokenpromises.pdf>

Autres ONG au Tchad et au Cameroun

[*Appel des ONG/ADH (1) du Tchad pour une exploitation juste du pétrole tchadien*], 17 mai 2000 http://www.amisdelaterre.org/imprimer.php3?id_article=171

Réseaux commissions permanentes pétrole et GRAMP/TC, *Document-Bilan de l'Appel de juin 2000*, le 8 juillet 2003. <http://www.grampctc.org/Publications/Bilan%20appel%20juin%202000.pdf>

Amnesty International

Documents sur le Tchad : <http://web.amnesty.org/library/eng-tcd/index>

Ressources universitaires

Chad-Cameroon Oil Pipeline Project: A Study Tool and Case Study, Developed by Dr. J. Paul Martin, SIPA and the Center for New Media Teaching and Learning, Columbia University <http://www.columbia.edu/itc/sipa/martin/chad-cam/>

Revue des industries extractives, Report on the Visit to the Chad-Cameroon Pipeline, février 2003, <http://www2.ifc.org/ogmc/files/eirreport/volume4cameroonvisit2.pdf>

Leubuscher, Susan "The Law in Whose Hands? an Analysis of the COTCO Convention of Establishment" FERN, 6 juillet 1998 <http://www.fern.org/pubs/archive/cotco.htm>

Sites Web utiles

Collège de contrôle et de surveillance des ressources pétrolières
www.ccsrp.td (français)

Groupe de recherches alternatives et de monitoring du projet pétrole Tchad-Cameroun
www.gramptc.org (français)

Site Web d'ExxonMobil (Esso Tchad)
Page du projet pétrolier Tchad-Cameroun
http://www.esso Chad.com/Chad/Chad_HomePage.asp

Site Web de la Banque mondiale
Page du projet pétrolier et d'oléoduc Tchad-Cameroun
<http://www.worldbank.org/afr/ccproj>

Site Web du Groupe international consultatif
<http://www.gic-iag.org>

Endnotes

- ¹ Entrevue de CRS avec Mohamadou Diop, représentant permanent de la République centrafricaine, Société financière internationale, Douala, Cameroun, le 25 septembre 2002.
- ² Déclaration du président Idriss Déby à la cérémonie d'inauguration de l'oléoduc Tchad-Cameroun, le 10 octobre 2003.
- ³ Banque mondiale, « Chad: World Bank Approves Grant of \$23 Million for Local Development Program Support Project. » 16 septembre 2004, à <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/CHADEXTN/0,,contentMDK:20255280~menuPK:349881~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:349862,00.html>
- ⁴ Hector Igbikiowubo, « Twenty Per Cent of World Oil Consumption to Come From Africa in 2010, » Vanguard (Lagos), le 28 octobre 2003.
- ⁵ Conférence de l'ONU sur le commerce et le développement (UNCTAD), « African Oil Trade & Finance Conference Opens in Marrakech » le 28 avril 2004 à <http://www.unctad.org/Templates/Webflyer.asp?docID=4758&intItemID=1634&lang=1>
- ⁶ Société financière internationale, « Building the Private Sector in Africa to Reduce Poverty and Improve People's Lives » à <http://www.ifc.org/ifcext/publications.nsf/Content/BuildingthePrivateSectorinAfrica>
- ⁷ Ian Gary et Terry Lynn Karl, *Le fond du baril : le boom pétrolier africain et les pauvres*, Baltimore: Catholic Relief Services, juin 2003.
- ⁸ Banque mondiale, « Making Petroleum Revenue Management Work for the Poor: Transparency and Good Governance Dominate Discussion on Petroleum Revenue Management, » le 4 novembre 2002.
- ⁹ Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Berkeley: University of California Press, 1997; voir aussi Terry Lynn Karl, « The Impact of Oil Booms on Oil-Exporting Countries: Reflections on *The Paradox of Plenty*, » dans *Fueling the 21st Century: The New Political Economy of Energy*, numéro spécial, *The Journal of International Affairs*, vol. 53, no 1 (automne 1999). Consulter ces ouvrages pour une explication plus complète du phénomène pétrolier décrit ici. Les statistiques et études de cas sont très claires sur ce point. Voir, par ex., Paul Collier et Anke Hoefler, *Greed and Grievance in Civil War*, Policy Research Working Paper 2355, Development Research Group, Washington, DC: Banque mondiale, mai 2000 (qui montre que les États dépendant des exportations de pétrole et de minerai font face à un risque de guerre civile de 23 pour cent pour une période donnée de cinq ans, par rapport à un risque de 0,5 pour cent pour un pays sans ressources naturelles exportables).
- ¹⁰ De nombreux économistes utilisent cette expression. Voir par ex., Gobind Nankani, « Development Problems of Nonfuel Mineral Exporting Countries, » *Finance and Development* 17, janvier 1980; Alan Gelb, *Oil Windfalls: Blessing or Curse*, New York: Oxford University Press, 1988; et Richard M. Auty, *Sustaining Development in the Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, London: Routledge, 1993. Pour des études quantitatives plus récentes, voir Richard M. Auty, *Resource Abundance and Economic Development*, Helsinki: UNU World Institute for Development Economics Research, 1998; Jeffrey Sachs et Andrew Warner, « Natural Resources and Economic Growth » (édition révisée), Harvard Institute for International Development Discussion Paper, 1997.
- ¹¹ Voir Richard M. Auty, « Natural Resources, the State and Development Strategy, » *Journal of International Development* 9, 1997, pp. 651-663.
- ¹² Une étude exhaustive réalisée par deux économistes de Harvard, Jeffrey Sachs et Andres Warner, démontre que les pays dont les exportations de ressources naturelles comptent pour un pourcentage élevé du produit intérieur brut ont enregistré un taux de croissance anormalement bas entre 1971 et 1989, par rapport aux pays ayant adopté des modèles de développement non basés sur les ressources naturelles. Réalisée à partir de données recueillies dans 97 pays en développement, cette recherche confirme que la dépendance d'un pays envers l'exportation de ses ressources naturelles est inversement proportionnelle à sa croissance subséquente. Ainsi, les pays qui basent leur développement sur des ressources naturelles comme le pétrole connaissent une croissance plus lente que ceux qui adoptent d'autres modèles de développement. Voir *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, Development Discussion Paper no 517, Cambridge: Harvard Institute for International Development, 1995.
- ¹³ Voir par ex., Carlos Leite et Jens Weidmann, « Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth, » IMF Working Paper WP/99/85.
- ¹⁴ Voir le site Web de BP à <http://www.bp.com/sectiongenericarticle.do?categoryId=2011557&contentId=2016957>.
- ¹⁵ « Investors Call for Greater Transparency by Extractive Companies », communiqué de presse de *ISIS Asset Management*, Londres, le 19 mai 2003. L'absence de transparence représente un risque commercial important, rendant les compagnies vulnérables à des accusations de complicité dans des activités entachées de corruption, risquant de nuire à leur « permis de fonctionnement » local ou international, les rendant vulnérables aussi aux conflits et problèmes de sécurité à l'échelle locale, et risquant de compromettre leurs perspectives commerciales à long terme sur ces marchés.

- ¹⁶ Bien que l'existence de ressources pétrolières exploitables au Tchad soit connue depuis les années 1970, les guerres civiles et les négociations qui ont traîné en longueur entre les compagnies pétrolières, les gouvernements du Tchad et du Cameroun et la Banque mondiale en ont retardé l'exploitation, qui progresse maintenant à vitesse grand V.
- ¹⁷ Paul F. Hueper, « Tapping Into a New Frontier Oil Province » *Petroleum Economist*, le 22 octobre 1998, p. 5.
- ¹⁸ Paul F. Hueper, « Tapping Into a New Frontier Oil Province » *Petroleum Economist*, le 22 octobre 1998, p. 5.
- ¹⁹ Banque mondiale, *Chad-Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project: Project Appraisal Document*, le 13 avril 2000, p. 22 (« Chad-Cameroon PAD »).
- ²⁰ Chad-Cameroon PAD, Annexe 4, p. 63, para. 8.
- ²¹ Chad-Cameroon PAD, Annexe 11, p. 121.
- ²² Pour plus d'information sur l'influence de la société civile sur l'établissement du Groupe international consultatif, voir « Chadian NGO Appeal for a Just Exploitation of Chadian Oil, » le 17 mai 2000 à http://www.amisdelaterre/imprimer.php?id_article=171; « Appeal from 73 NGOs and NGO Umbrella Organizations in 23 Countries Regarding the Establishment of the International Advisory Group for the Chad-Cameroon Oil & Pipeline Export Project », le 10 juillet 2000.
- ²³ Voir aussi Delphine Dijiraibe, Samuel Nguiffo et Korinna Horta, « Access to Justice from Local Village to Global Boardroom: An experience in International Accountability; The World Bank Inspection Panel and the Chad-Cameroon Oil and Pipeline Project », ATPDH, CED, Environmental Defense, septembre 2004 et « The Chad Cameroon Oil and Pipeline Project: A Call for Accountability, juin 2002; Réseau des Commissions Permanentes Pétroles du Tchad (CPPL-CPPN-RESAP) et GRAMP/TC, « Document-Bilan de l'appel de juin 2000 »; GRAMP/TC, « Observations et recommandations sur la méthode d'approche du GIC », 2003 à http://www.bicusa.org/bicusa/issues/14_pts_juillet_3_bis.pdf
- ²⁴ Réseau des Commissions Permanentes Pétrole du Tchad (CPPL-CPPN-RESAP) et GRAMP/TC, « Document-Bilan de l'appel de juin 2000, » 2003, p. 2 à http://www.bicusa.org/bicusa/issues/14_pts_juillet_3_bis.pdf
- ²⁵ Association internationale de développement (AID) et Société financière internationale (SFI), *Chad: Country Assistance Strategy*, le 18 novembre 2003, pp. 31-32, à http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/11/19/000160016_20031119173351/Rendered/PDF/269380CD.pdf
- ²⁶ UNDP Human Development Report 2004, à http://hdr.undp.org/reports/global/2004/pdf/hdr04_HDI.pdf
- ²⁷ Banque mondiale, Chad Country Brief à <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/CHADEXTN/0,,menuPK:349885~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:349862,00.html>.
- ²⁸ La proportion de projets EIU tombera à 14 pour cent en 2005 et 10 pour cent en 2006. Economist Intelligence Unit, *Chad Country Report*, novembre 2004.
- ²⁹ Banque mondiale, *Project Appraisal Document on a Proposed Credit... to the Republic of Chad for Management of the Petroleum Economy Project*, le 29 décembre 1999 p. 3, à <http://www.worldbank.org/afr/ccproj/project/tdpadmpe.pdf> .
- ³⁰ *Transparency International*, Corruption Perceptions Index 2004, à <http://www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.en.html#cpi2004>
- ³¹ Forum économique mondial, Public Institutions Index 2003, à www.weforum.org/pdf/Africa_2003/pr_pub_inst_index.pdf Les contrats et le respect de la loi se mesurent à l'indépendance de l'appareil judiciaire; les droits légaux à la propriété; le risque que pose le crime organisé, comme l'extorsion; et le favoritisme dans les décisions prises par les fonctionnaires. L'indice de corruption examine la fréquence de paiements irréguliers par les entreprises afin d'obtenir des permis d'importation et d'exportation; le raccordement aux services publics, dont l'électricité; et le traitement favorable par les percepteurs d'impôt.
- ³² « Déclaration des évêques du Tchad sur la situation sociopolitique dans le pays », Moundou, le 29 avril 2004, à http://www.tchadforum.com/pages/news_item.php?mid=571 ou <http://www.lotiko.org/> .
- ³³ Département d'État américain, *Country Report on Human Rights Practices for Chad, 2002*, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, le 31 mars 2003. Le *Human Rights Report 2001* du Département d'État américain note aussi que « en mai 2000, le président et l'Assemblée nationale ont nommé 15 membres de la Haute Cour de Justice, malgré une loi stipulant qu'ils doivent être élus. La Cour suprême a commencé à exercer pleinement son activité en octobre 2000. La Constitution prévoit de mandater un appareil judiciaire indépendant. Toutefois, l'appareil judiciaire était inefficace, sous-financé, engorgé et soumis à l'ingérence du pouvoir exécutif. »
- ³⁴ Département d'État américain, Bureau des affaires africaines, Background note on Tchad, janvier 2002 (AI-Index d'Amnesty International : AFR 20/004/1997 01/03/1997). (Nota : le projet pétrolier est situé dans les préfectures de Logone.) « AI a régulièrement attiré l'attention des autorités tchadiennes et de l'opinion

internationale sur le recours systématique aux exécutions sommaires et extrajudiciaires de civils non armés. Pendant les quatre dernières années, les forces de sécurité ont effectué de telles exécutions à plusieurs occasions parmi la population civile des régions de l'Ouaddaï et du Logone occidental et oriental. Pendant le dernier trimestre de 1996 et au début 1997, *Amnesty International* a appris que les forces de sécurité continuent à perpétrer des exécutions sommaires et extrajudiciaires. Amnesty International croit que la réapparition périodique des massacres de civils au Tchad est due en grande partie à l'impunité dont jouissent ceux qui se livrent à de telles atrocités. Ni le massacre des civils de Ouaddaï en 1994 et dans les deux préfectures de Logone en 1994 et 1995 ni l'exécution extrajudiciaire de Bichara Diguï en août 1996 n'ont entraîné quelque condamnation officielle ou une enquête indépendante et impartiale. Des centaines de civils ont été tués et pas un des coupables n'a été traduit en justice. »

- ³⁵ Département d'État américain, *Country Report on Human Rights Practices for Chad 2003*, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, le 25 février 2004, à <http://www.state.gov/drl/rls/hrrpt/2003/27719.htm>
- ³⁶ En avril 2004, les évêques catholiques du Tchad ont fait remarquer que « nous observons une dégradation croissante de la situation sociopolitique au Tchad, aggravée par des tensions dans les pays de la sous-région. »
- ³⁷ Le Tchad partage une devise commune, le franc de la Communauté financière africaine, avec d'autres pays francophones d'Afrique centrale. Entre autres, la BEAC veille à l'application des politiques monétaires communes et à la stabilité de la devise.
- ³⁸ Chris Melville, « Veterans Cleared Out in Chadian Cabinet Reshuffle », *World Markets Analysis*, le 4 février 2004.
- ³⁹ Akbar Saleh, « Chad president goes back to Paris hospital three days after returning home from the French capital », *Associated Press*, le 12 août 2003.
- ⁴⁰ Panafrican News Agency (PANA) Daily Newswire, « Chadian Leader Idriss Deby Confirms Coup Attempt », le 21 mai 2004.
- ⁴¹ Bureau de l'ONU pour la coordination des affaires humanitaires, UN IRIN News, « CHAD: Army mutineers surrender – government », le 19 mai 2004.
- ⁴² Chris Melville, « Rumours and Ruminations Point to Clan Feud at Heart of Chadian 'Mutiny,' » *World Markets Analysis*, le 20 mai 2004. Également, entrevues par les auteurs à N'Djamena, 17-20 mai 2004.
- ⁴³ Banque mondiale, *Program Document for a Proposed Institutional Reform Support Credit*, le 27 octobre 2004, p. 6, à http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/11/08/000160016_20041108092047/Rendered/PDF/282430TD.pdf
- ⁴⁴ Economist Intelligence Unit, *Chad Country Report*, novembre 2004.
- ⁴⁵ Cité dans « Déby's Dilemma », *Africa Confidential*, 10 septembre 2004, Vol. 45, no 18.
- ⁴⁶ Courriel électronique de l'ambassadeur Marc Wall aux auteurs, le 7 décembre 2004.
- ⁴⁷ « L'initiative pansahélienne est un effort continu destiné à venir en aide à quatre pays – le Mali, le Niger, le Tchad et la Mauritanie – en discernant et en répondant à la migration de menaces asymétriques le long de leurs frontières mal contrôlées et à l'intérieur de ces dernières. Dans le cadre de ce programme, des unités de niveau compagnie sont formées et équipées comme unités de réponse rapide qui disposent de la mobilité, des moyens de communication et de navigation et des compétences militaires individuelles essentielles à la sécurité frontalière, à la défense intérieure et à la lutte contre le terrorisme. » *Federal Document Clearing House Congressional Testimony by General James L. Jones, U.S. European Command, Supreme Allied Commander, Europe, Before the Committee on Senate Appropriations*, U.S. Senate, le 23 septembre 2004.
- ⁴⁸ Courriel électronique de l'ambassadeur Marc Wall aux auteurs, le 7 décembre 2004.
- ⁴⁹ UN Integrated Regional Information Networks (IRIN), « CHAD: Darfur forces President Deby onto political tightrope », le 5 octobre 2004.
- ⁵⁰ UN IRIN, « CHAD: Darfur forces President Deby onto political tightrope », le 5 octobre 2004.
- ⁵¹ UN IRIN, « CHAD: Ethnic clash in south kills 12, wounds 16 », le 1er novembre 2004.
- ⁵² UN IRIN, « Independent Radio Station Closed, Director Beaten », le 18 février 2004.
- ⁵³ UN IRIN, « Chad: First executions by firing squad in more than a decade, » le 6 novembre 2003.
- ⁵⁴ Abakar Saleh, « Firing squad executes four men convicted of murdering Sudanese businessman, » *Associated Press*, le 6 novembre 2003.
- ⁵⁵ Agence France Presse, « Ninth execution in Chad in crackdown on insecurity, » le 9 novembre 2003. Le neuvième homme a été exécuté pour le meurtre d'un travailleur guatémaltèque appartenant à un ordre religieux. D'après un haut fonctionnaire du ministère de la Justice, l'avocat de l'inculpé n'a pris aucune position sur l'accusation ni fait aucun appel ou demande de pardon et « dans ces conditions, la sentence a dû être exécutée. »

- ⁵⁶ Agence France Presse, « Ninth execution in Chad in crackdown on insecurity », le 9 novembre 2003; Abakar Saleh, « Firing squad executes four men convicted of murdering Sudanese businessman », Associated Press, le 6 novembre 2003; UN IRIN, « Chad: First executions by firing squad in more than a decade, » le 6 novembre 2003, disponible à l'adresse suivante : www.irinnews.org/report.asp?ReportID=37687&SelectRegion=West_Africa&SelectCountry=CHAD .
- ⁵⁷ Agence France Presse, « Ninth execution in Chad in crackdown on insecurity », le 9 novembre 2003.
- ⁵⁸ Ken Silverstein, « Chad Sees First Trickle of Cash From Pipeline », *Los Angeles Times*, le 26 décembre 2003, p. A48.
- ⁵⁹ Banque mondiale, *Chad-Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project: Seventh Semi-Annual Report to the Executive Directors (July – December 2003)*, le 28 avril 2004. Document versé aux dossiers des auteurs.
- ⁶⁰ UN IRIN, « CHAD: Darfur forces President Deby onto political tightrope », le 5 octobre 2004.
- ⁶¹ Le consortium était composé à l'origine de ExxonMobil, Total (aujourd'hui TotalFinaElf) et Shell. Total et Shell se sont retirées en 1999 et ont été remplacées par ChevronTexaco et Petronas. ExxonMobil est l'actionnaire le plus important de la concession (45 pour cent) et le principal exploitant, suivi de ChevronTexaco à 35 pour cent et de Petronas à 25 pour cent. À l'extérieur des États-Unis, ExxonMobil est connue sous le nom d'Esso. Au Tchad, elle exerce son activité sous le nom d'*Esso Exploration and Production Inc.* (EEPI).
- ⁶² Rob Kase, représentant de ExxonMobil à la Conférence internationale sur l'industrie du pétrole et du gaz, 14-15 octobre 2004.
- ⁶³ Entrevue des auteurs avec le chef du village de Ngalaba, Tchad, le 16 mai 2004.
- ⁶⁴ MBendi, « Chad: Electrical Power-Overview, » disponible à <http://www.mbendi.co.za/indy/powr/af/ch/p0005.htm> , le 19 décembre 2004; « Chad Has No Electricity to Meet Its Own Power Needs, » *Alexander' Gas and Oil Connections : News and Trends: Africa*, le 28 octobre 2003.
- ⁶⁵ Esso Chad, Chad-Cameroon Development Project Report No. 15, Second Quarter, 2004, à http://www.essochad.com/Chad/Library/Reports/Chad_QuarterlyReports.asp; entrevue avec Miles Shaw, Esso Tchad, Komé, le 18 mai 2004.
- ⁶⁶ Rencontre avec le personnel d'Esso Tchad, N'Djamena, le 8 octobre 2004.
- ⁶⁷ Miles Shaw, Esso Tchad, courrier électronique adressé aux auteurs, le 2 décembre 2004. « Un compteur de transfert de garde est installé au FSO; il s'agit d'un compteur informatisé coûteux utilisé dans l'industrie pour mesurer les transactions de ventes. Dans le cadre du système de mesure, cet instrument est également équipé d'un dispositif appelé « Prover » qui sert à le recalibrer périodiquement. Le compteur a une précision de +/- 0,2 pour cent, ce qui surpasse les normes internationales. De plus, lors de chaque opération de stockage deux autres mesures sont prises pour fin de vérification. La première est une lecture manuelle prise sur les réservoirs du FSO et la seconde est une mesure manuelle des réservoirs du terminal de déchargement. Des fonctionnaires du Tchad et du Cameroun sont sur place et observent les trois procédés. À Komé, il n'y a pas de compteur de transfert de garde (puisque'il n'y a pas de transactions de vente là-bas); par contre, il y a trois compteurs à la station de pompage no 1. Ils n'offrent pas un niveau de précision suffisant pour les ventes et ne sont pas dotés du même système de calibrage Prover. Depuis le début de 2004, la variation moyenne cumulative entre les deux compteurs (station de pompage no 1 à Komé et FSO) est de moins de 1,4 pour cent. Comme nous avons maintenant acquis plus d'expérience avec des compteurs moins perfectionnés, nous avons récemment ajusté ces compteurs afin d'éliminer manuellement l'écart persistant et nous verrons au cours des prochains mois si cet écart diminue. »
- ⁶⁸ Reuters, « Chad Promises 'new spirit' over oil », le 14 octobre 2004.
- ⁶⁹ Paul F. Hueper, « Tapping Into a New Frontier Oil Province, » *Petroleum Economist*, le 22 octobre 1998, à www.esso.com/eaff/essochad/news/press_oct98/main.html
- ⁷⁰ La SNPC a été représentée par un contingent à la conférence, dirigé par Bruno Itoua, président de la SNPC. La SNPC et le gouvernement du Congo-Brazzaville subissent des pressions de la part du FMI, des organisations de la société civile locale et de l'Église catholique pour qu'ils adoptent une plus grande transparence des revenus pétroliers. La SNPC a récemment publié certaines données concernant la production, les revenus, les audits et les contrats.
- ⁷¹ D'Appolonia, *Report of the Tenth Visit of the External Compliance Monitoring Group April-May 2004*, juin 2004, p. 53; et Groupe international consultatif, *Report of Visit to Chad and Cameroon May 17-June 5 2004*, le 9 juillet 2004, pp. 18-19.
- ⁷² « Convention de recherches, d'exploitation et de transport des hydrocarbures entre la République du Tchad et le Consortium Esso-Petronas-Chevron, Permis Chari-Ouest, Chari-Est, Lac Tchad », le 10 mai 2004.
- ⁷³ Site Web d'ExxonMobil, http://www2.exxonmobil.com/Corporate/About/OurActivities/NEW_Corp_OA_Up_Africa.asp, visité le 28 octobre 2004.

- ⁷⁴ Esso Tchad, *Chad-Cameroon Development Project, Report No. 15, Second Quarter, 2004*; entrevue avec Miles Shaw, Esso Tchad, Komé, le 18 mai 2004.
- ⁷⁵ « Convention de recherches, d'exploitation et de transport des hydrocarbures entre la République du Tchad et le Consortium Esso-Petronas-Chevron, Permis Chari-Ouest, Chari-Est, Lac Tchad », signée le 10 mai 2004.
- ⁷⁶ Chaque société détient une participation de 50 pour cent dans le permis H. Cliveden, enregistrée dans les îles Vierges britanniques, est contrôlée par le commerçant et négociant en pétrole Friedhelm Eronat, qui vit à Genève. James Norman, « Filings point to EnCana success in Chad », *Platts Oilgram News*, Vol. 82 No 148 le 4 août 2004, p. 1.
- ⁷⁷ Entrevue avec Ben Viseur, EnCana, N'Djamena, le 8 octobre 2004. Si les activités d'exploration d'EnCana portent fruit, un accord de concession supplémentaire devrait être signé, mais cela n'affecterait pas le taux de redevances.
- ⁷⁸ Entrevue avec Ben Viseur, EnCana, N'Djamena, le 13 mai 2004.
- ⁷⁹ Présentation d'EnCana, « Plans and Prospects for Operators: New Field Development, Opportunities for Exploration and Development », à la 1^{re} Conférence internationale de l'industrie du pétrole et du gaz, N'Djamena, le 13 octobre 2004.
- ⁸⁰ James Norman, « Filings point to EnCana success in Chad », *Platts Oilgram News*, Vol. 82 No 148, le 4 août 2004, p. 1. « D'autres divulgations dans l'affaire du dépôt de bilan de Trinity indiquent une production prévue sous le permis H de 30 000 b/j en 2007 et de 40 000 b/j en 2008, dont 10 pour cent allant à Trinity, à 25 \$ le baril. On ne parle nulle part de la densité ou d'autres caractéristiques du brut.»
- ⁸¹ « Chad up-stream oil concession awarded to Energem », communiqué Energem, le 9 décembre 2004.
- ⁸² Angus Rodger, « Controversial Resources Firm Takes Upstream Acreage in Chad » *International Oil Daily*, le 13 décembre 2004.
- ⁸³ Thalia Griffiths, « Energem's Colourful Past », *African Energy*, janvier 2005, no 82.
- ⁸⁴ « China Finalizes Major Oilfield Deal in Chad », *China Energy Report Weekly*, le 20 février 2004, et Central News Agency – Taiwan, « CPC, Chad Sign Preliminary Cooperation Pact », CPC, le 9 octobre 2004.
- ⁸⁵ Christina Katsouris, « Resource Wars », *Energy Compass*, le 22 octobre 2004.
- ⁸⁶ « Explorers Hard at Work », *Africa Energy Intelligence*, No 376, le 8 septembre 2004.
- ⁸⁷ Société nationale des hydrocarbures, « Partenaire des sociétés pétrolières au Cameroun », Douala : 2004.
- ⁸⁸ Barry Morgan, « Bangui set to get E&P on track, » *Upstream*, 16 mai 2003. Voir aussi, « Central African Republic: Outlook Brightens for Grynberg, » *African Energy Intelligence*, No. 343, 2 avril 2003.
- ⁸⁹ Voir le site Web de *United Reef* à <http://www.unitedreef.com> Les redevances du permis R.A.C. sont de 12,5 pour cent pour le pétrole et de 5,0 pour cent pour le gaz naturel.
- ⁹⁰ Michael Peel, « Cameroon activists accuse World Bank of double standards over pipeline project: Critics say government remains unaccountable despite the country's reputation for corruption », *Financial Times*, le 3 novembre 2004.
- ⁹¹ Rencontre avec le personnel de la Banque mondiale à Washington, D.C., le 2 octobre 2004.
- ⁹² Banque mondiale, « Questions and Answers on the Chad Cameroon Pipeline. » à www.worldbank.org/afr/ccproj/questions/index.htm
- ⁹³ Communiqué de presse de la Banque mondiale, « Chad-Cameroon Pipeline Represents New Approach, An Interview with Country Director Ali Khadr on the start of oil production in Chad », le 10 octobre 2003.
- ⁹⁴ Commissions Permanentes Pétrole (CCPN-CPPL-RESAP) et le Groupe de recherches alternatives et de monitoring du projet Pétrole Tchad-Cameroun (GRAMP/TC), « Appel à la responsabilité et à l'équité avant la délivrance du certificat d'achèvement au consortium », le 30 août 2004.
- ⁹⁵ Groupe international consultatif, *Report of Mission 8 to Chad, October 10-26 2004*, le 3 décembre 2004, p. iv.
- ⁹⁶ D'Appolonia, *Report of the Tenth Visit of the External Compliance Monitoring Group April-May 2004*, juin 2004, p. 53.
- ⁹⁷ Groupe international consultatif, *Report of Visit to Chad and Cameroon May 17-June 5 2004*, le 9 juillet 2004, pp. 18-19.
- ⁹⁸ Groupe international consultatif, *Report of Mission 8 to Chad, October 10-26, 2004*, le 3 décembre 2004, p. v.

- ⁹⁹ Groupe international consultatif, *Report of visit to Chad and Cameroon, October 15-November 4, 2002*, 11 décembre 2002, p. 16. Laoro Gondjé, « Bébédja hier et aujourd'hui », Tchad et Culture, à http://www.cefod.org/Tchad%20et%20Culture/Tc209-210/tchad_petrole_bebedja.htm; Dokalyo Alphonse, « Moundou: L'inflation en constante hausse » Tchad et Culture 2004 à http://www.cefod.org/Tchad%20et%20Culture/Tc219/ville_rurale%20moundou%20inflation.htm; CPPL-CPPN-RESAP, « Le pétrole de Doba ARTICLES » (série), TchadForum, le 17 août 2003 à http://www.tchadforum.com/?page=article_item&aid=119
- ¹⁰⁰ D'Appolonia, *Report of the Tenth Visit of the External Compliance Monitoring Group April-May 2004*, juin 2004, p. 26.
- ¹⁰¹ FOCUS International Map on Dust Control, ESSO, EEPC/EMP, d'une réunion avec la Banque mondiale, le 5 octobre 2004.
- ¹⁰² D'Appolonia, *Report of the Tenth Visit of the External Compliance Monitoring Group April-May 2004*, juin 2004, p. 7
- ¹⁰³ D'Appolonia, *Report of the Tenth Visit of the External Compliance Monitoring Group April-May 2004*, juin 2004, p. 47.
- ¹⁰⁴ GRAMPTC/CPPN/CPPL/RESAP, « Appel à la responsabilité sociale et à l'équité avant la délivrance du certificat d'achèvement au consortium (Exxon, Petronas, Chevron) », le 30 août 2004.
- ¹⁰⁵ Groupe international consultatif, *Report of Visit to Chad and Cameroon May 17-June 5 2004*, le 9 juillet 2004, p. ii.
- ¹⁰⁶ D'Appolonia, *Report of the External Compliance Monitoring Group (ECMG) Ninth Site Visit October-November 2003*, décembre 2003.
- ¹⁰⁷ Banque mondiale, *Chad/Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project – Sixth Semi-Annual Report to the Executive Directors, July-December, 2003*, le 28 avril 2004, p. 40. Document versé aux dossiers des auteurs. Selon le rapport, on estime les revenus en 2005-2006 à 140 millions de dollars, en utilisant les prévisions du *World Economic Outlook* de 23 à 25 \$ le baril de pétrole, et en appliquant une décote de qualité.
- ¹⁰⁸ Banque mondiale, *Chad/Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project – Sixth Semi-Annual Report to the Executive Directors, January-June 2003*, p. 39. Les hypothèses se basent sur un prix du pétrole de 25 \$ américains le baril et des réserves équivalant à 917 millions de barils.
- ¹⁰⁹ PFC Energy, « Africa Policy Advisory Panel: West Africa Petroleum Sector: Oil Value Forecast and Distribution », mars 2004.
- ¹¹⁰ Déclaration du représentant de la direction du FMI, le 19 mars 2004 à <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=17359.0>
- ¹¹¹ Les déclarations de divulgation sont disponibles à http://www.worldbank.org/afr/ccproj/project/fin_dis.htm .
- ¹¹² Banque mondiale, *Chad/Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project – Sixth Semi-Annual Report to the Executive Directors, January-June 2003*, p. 39.
- ¹¹³ Dobian Assingar, *Le Prix du baril flambe, le pétrole s'en va en fumée*, novembre 2004.
- ¹¹⁴ Michael Peel, « Cameroon Activists Accuse World Bank of Double Standards over Pipeline Project », *Financial Times*, 3 novembre 2004.
- ¹¹⁵ « Chad eyes change to revenue laws », *Upstream*, 1er juillet 2004.
- ¹¹⁶ Convention originale datée du 19 décembre 1988 et amendée le 19 mai 1993; le 12 mars 1997; et le 16 octobre 1999. Banque mondiale, Chad Cameroon PAD, Annexe 13, p. 135, 13 avril 2000; et Paul F. Hueper, « Tapping Into a New Frontier Oil Province », *Petroleum Economist*, 22 octobre 1998.
- ¹¹⁷ La convention a un terme de 35 ans. « Convention de recherches, d'exploitation et de transport des hydrocarbures entre la République du Tchad et le Consortium Esso-Petronas-Chevron, Permis Chari-Ouest, Chari-Est, Lac Tchad », le 10 mai 2004.
- ¹¹⁸ Entrevue avec Michel Pommier, Banque mondiale, Washington, DC, avril 2004.
- ¹¹⁹ Christina Katsouris, « Chad: Growing Oil Revenues, Growing Instability », *Energy Compass*, le 10 juin 2004.
- ¹²⁰ Fonds monétaire international, *Chad: 2003 Article IV Consultation and Ex Post Assessment of Performance Under ESAF/PRGF Programs*, avril 2004, IMF Country Report 04/111, p. 13 (« Chad: 2003 Article IV Consultation »).
- ¹²¹ Rencontre avec Ron Royal, directeur de l'exploitation, Esso Tchad, et son équipe, le 8 octobre 2004, N'Djamena.

- ¹²² Rencontre avec Ron Royal, directeur de l'exploitation, Esso Tchad, et son équipe, le 8 octobre 2004, N'Djamena.
- ¹²³ Ce niveau de référence est actuellement un index composite des prix sur le marché de trois catégories similaires de brut de la Mer du Nord – Brent, Foreties et Oseberg. La catégorie la plus basse du marché quotidien constitue le niveau de référence (repère) de la journée.
- ¹²⁴ Il s'agit du prix du pétrole chargé en décembre 2004; cela pourrait représenter un faible taux de décote sur le brut de Doba.
- ¹²⁵ Deborah Kelly, « Doba Finds a Home », *International Oil Daily*, le 25 juin 2004. « Chevron a cité la raffinerie de Pembroke au sud-ouest du Pays de Galles comme une des rares raffineries au monde capables d'adapter son équipement et ses procédés pour le raffinage du brut de Doba. Chevron décrit cette catégorie comme « un lourd mélange acide, similaire au brut de la Mer du Nord actuellement raffiné à Pembroke », ajoutant qu'il est « particulièrement difficile » en raison de son taux de calcium élevé. La nature acide du brut signifie que s'il n'est pas traité, il entraîne la corrosion des tuyaux de la raffinerie. Cette acidité rend la vente du Doba difficile, forçant les producteurs à placer une bonne partie du brut dans leurs propres installations aux États-Unis et en Asie, ce qui absorbe environ 40 pour cent des cargaisons actuelles de Doba. »
- ¹²⁶ Esso Tchad, *Chad Export Project Report # 16, 3rd Quarter 2004*, Section 12.
- ¹²⁷ Voir par exemple, Cesar Chelala, « Poverty persists in oil-rich Africa; Corruption: While officials grow rich off sub-Saharan oil, the general population's standard of living still suffers », *International Herald Tribune*, le 15 août 2004. « La plupart de l'argent est détenu par la Banque mondiale dans un compte bancaire à Londres, et un comité de citoyens en surveille les décaissements. »
- ¹²⁸ La Loi No 001/PR/99 a été promulguée le 11 janvier 1999; voir aussi Genoveva Hernandez Uriz, « To Lend or Not to Lend: Oil, Human Rights, and the World Bank's Internal Contradictions », *The Harvard Environmental Law Review*, printemps 2001.
- ¹²⁹ Loi No 001/PR/99. Le texte de la loi peut être consulté à www.ccsrp-tchad.org
- ¹³⁰ *African Energy*, septembre 2002.
- ¹³¹ Banque mondiale, « Note on the Use of the Petroleum Bonus », juin 2001 à <http://www.worldbank.org/afr/ccproj/project/bonus.pdf>
- ¹³² Le FMI a insisté sur un audit du bonus, et le comité de surveillance des revenus, avec l'appui public du président Déby, a joué un rôle par la suite dans l'approbation de l'affectation du reste. « Fresh Look at Oil Bonus », *Africa Energy Intelligence*, No 333, le 6 novembre 2002. « À la demande du Fonds monétaire international, le Tchad travaille depuis plus d'un an à la réalisation d'un audit des dépenses qui découlent d'une prime au démarrage versée par ExxonMobil et Petronas pour le projet d'oléoduc Doba-Kribi, financé en partie par la Banque mondiale. Le FMI a consenti un prêt de 7 millions de dollars au Tchad à la fin octobre. Une des conditions était que le Tchad complète l'audit et en publie les conclusions avant la fin de l'année. Modeste comparé aux autres bonus versés par les compagnies pétrolières, il a déclenché un tollé à la fin de l'an 2000 parce que le gouvernement a aussitôt utilisé une partie de cet argent (5 millions de dollars) pour l'achat de matériel militaire. La transaction a été conclue malgré tous les mécanismes établis par la Banque mondiale pour le contrôle et la surveillance de l'utilisation des revenus pétroliers par les gouvernements, tout simplement parce que ces mécanismes ne couvrent pas les bonus. »
- ¹³³ Voir Banque mondiale, Chad Cameroon PAD, le 13 avril 2000.
- ¹³⁴ Association internationale de développement / Banque mondiale, « Program Document for a Proposed Fifth Structural Adjustment Credit (SAC V) to the Republic of Chad », le 13 février 2003, Report No. P7555-CD, p. 12.
- ¹³⁵ Agence française de développement, « Analyses et perspectives macroéconomiques du Tchad », Paris, septembre 2002. Also reported in *African Energy Intelligence* No 332, 23 octobre 2002.
- ¹³⁶ Banque mondiale, *Chad/Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project: Sixth Semi-Annual Report to the Executive Directors*, le 4 août 2003, p. 40.
- ¹³⁷ Entrevue avec l'ex-ambassadeur des États-Unis au Tchad, Christopher Goldthwaite, N'Djamena, le 30 septembre 2002.
- ¹³⁸ Au Nigeria, 13 pour cent des revenus pétroliers sont affectés aux États producteurs dans le delta du Niger. En pratique, toutefois, seule une infime partie de ces revenus va à la population.
- ¹³⁹ Panel d'inspection de la Banque mondiale, *Investigation Report: Chad-Cameroon Petroleum and Pipeline Project*, septembre 2002, p. 84.
- ¹⁴⁰ « L'Emprunteur émettra au plus tard le 31 décembre 2001 tous les décrets d'exécution nécessaires, à la satisfaction de la Banque, relativement à la Loi concernant la gestion des revenus, y compris le décret relatif au CCSRP cité à l'article 19 de la Loi concernant la gestion des revenus ». Accord de prêt (projet pétrolier et d'oléoduc) entre la République du Tchad et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, prêt no 4558 CD, le 29 mars 2001, p. 43.

- ¹⁴¹ Panel d'inspection de la Banque mondiale, *Investigation Report: Chad Cameroon Petroleum and Pipeline Project*, septembre 2002, p. 90.
- ¹⁴² Charles P. McPherson, « Petroleum Revenue Management in Developing Countries, » Washington, D.C.: Banque mondiale, 2002, à www.ifc.org/ogc/publications
- ¹⁴³ FMI, Chad 2003 Article IV Consultation, p. 4 à <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04111.pdf>
- ¹⁴⁴ Les gouvernements qui privilégient les emprunts en série pourraient utiliser le FGF comme une autre source de caution. Le Fonds national du pétrole de la République d'Azerbaïdjan (SOFAR), établi en 2000, prévoit que les éléments d'actif du Fonds ne peuvent servir à des prêts à des organismes gouvernementaux, des sociétés nationales ou privées, ou en garantie sur le paiement de dettes, d'engagements, d'obligations ou d'autres éléments du passif de toute organisation au pays.
- ¹⁴⁵ Les défenseurs du FGF citent souvent en exemple la Norvège et l'État de l'Alaska, et, hors contexte pour ce qui est des ressources minières, le Fonds Tuvalu. L'expérience récente du FGF au Tchad brille par son absence de la plupart des discussions.
- ¹⁴⁶ Loan Agreement on the Chad-Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project between the Republic of Chad and the International Bank for Reconstruction and Development, le 29 mars 2001, p. 41.
- ¹⁴⁷ Le 28 octobre 2004, le gouvernement a nommé les personnes suivantes au Comité provisoire de gestion de la région productrice : les députés à l'Assemblée nationale Ngarndo Milengar; Ngandala Marie; Yorissim Kozoutou Simone; les représentants de la société civile, Abbe Maurice Ndimadjingar; Mbaitsem Betel Esac; autorités traditionnelles : Nadjidoumgar Édouard Ngarnguinam, chef de canton, Doba; Djasro Pierre, chef de canton, Miandoum; représentants de l'État : le secrétaire général de la région du Logone oriental; le délégué du ministre de l'Économie et des Finances au Logone oriental.
- ¹⁴⁸ Lettre du député Ngarlegu Yorongar au président de l'Assemblée nationale, le 15 octobre 2004, à http://www.yorongar.com/article.php3?id_article=56
- ¹⁴⁹ « Pétrole tchadien: arnaque, opacité et fraude du consortium dans l'exploitation du brut de Doba », Service de presse présidentielle, le 7 octobre 2004.
- ¹⁵⁰ Agence France Presse, « ExxonMobil denies charges by Chad it failed to respect deals », le 11 octobre 2004.
- ¹⁵¹ Mot d'ouverture du président Déby à la Conférence internationale de l'industrie du pétrole et du gaz », Salle de conférence du ministère des Affaires étrangères, N'Djamena, October 13, 2004.
- ¹⁵² *Africa Confidential*, Vol. 45 No 21, 22 oct. 2004.
- ¹⁵³ Entrevue avec l'ancien ambassadeur des États-Unis au Tchad, Christopher Goldthwaite, N'Djamena, le 30 septembre 2002.
- ¹⁵⁴ République du Tchad, Loi 001/PR/99, article 16, à http://www.ccsrp-tchad.org/site/page.cfm?owner=774F8207-EAF7-D00C-26506076968CCF22&template=department_default.cfm
- ¹⁵⁵ République du Tchad, Loi 016/PR/2000, le 1er août 2000 à: http://www.ccsrp-tchad.org/site/page.cfm?owner=77510545-EF1D-3D71-5CDBE2CF6B4E2103&template=department_default.cfm
- ¹⁵⁶ En novembre 2004, l'effectif du Collège se composait de :
- 1) LAMANA ABDOULAYE, représentant de l'Assemblée nationale, Président du Collège
 - 2) MÉKOMBÉ THÉRÈSE, représentante des organisations non gouvernementales de développement, Vice-présidente du Collège
 - 3) BARKA MICHEL, représentant de l'Union des Syndicats du Tchad (UST), Rapporteur Général
 - 4) DOBIAN ASSINGAR, représentant du Collectif des associations de défense des droits de l'homme, membre du Collège
 - 5) MAKI ADAM ISSAKA, représentant de la Cour suprême, membre du Collège
 - 6) NADJIO TANOUDI, représentant de l'Assemblée nationale, membre du Collège
 - 7) le révérend père Antoine BERILENGAR, représentant des congrégations religieuses, membre du Collège
 - 8) IDRIS AHMED IDRIS, Directeur national de la BEAC, membre du Collège
 - 9) ABOUBAKAR BAHAR, Directeur général du Trésor, membre du Collège.
- ¹⁵⁷ Collège de contrôle et de surveillance des ressources pétrolières (CCSRP), Communiqué de presse, le 4 novembre 2004, à <http://www.ccsrp-tchad.org/site/?CFID=160821&CFTOKEN=95384769>
- ¹⁵⁸ CCSR, *Manuel de Procédures*, janvier 2004.

- 159 CCSRP, *Rapport annuel 2003*, à http://www.ccsrp-tchad.org/site/page.cfm?owner=CF74CA1E-9D45-AFBA-EF779A5E9E8AB360&template=department_default.cfm.
- 160 République du Tchad, Bureau du président, Ministère des Finances et de l'Économie, Décret no 240/PR/MEF/03, Article 26, le 1er juillet 2003.
- 161 République du Tchad, Bureau du président, Ministère des Finances et de l'Économie, Décret no 240/PR/MEF/03, Article 26, le 1er juillet 2003.
- 162 Dobian Assingar, *Le Prix du baril flambe, le pétrole s'en va en fumée*, novembre 2004, p. 15.
- 163 Miles Shaw, ExxonMobil, courrier électronique adressé aux auteurs, novembre 2004.
- 164 CCSRP, *Manuel de Procédures*, janvier 2004, p. 49.
- 165 Dobian Assingar, *Le Prix du baril flambe, le pétrole s'en va en fumée*, novembre 2004 et Naïmbayel Djékondé, économiste au CCSRP, courrier électronique adressé aux auteurs, 29 novembre 2004.
- 166 Le Tchad a élaboré une stratégie nationale de réduction de la pauvreté (SNRP) en juin 2003, afin d'obtenir du financement et un allègement de sa dette de la Banque mondiale et du FMI, entre autres bailleurs de fonds. Bien que censé être un document participatoire émanant du pays lui-même, la SNRP est soumise à l'approbation de la Banque mondiale et du FMI. Le document stratégique 2003-2005 du Tchad a été approuvé par les institutions au mois d'octobre. Pour le consulter, cliquer sur <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03209.pdf> ou http://poverty.worldbank.org/files/Chad_PRSP.pdf L'évaluation conjointe BM-FMI du SNRP peut être consultée à l'adresse suivante : http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000090341_20031021100239
- 167 CCSRP, *Rapport Annuel 2003*, http://www.ccsrp-tchad.org/site/page.cfm?owner=CF74CA1E-9D45-AFBA-EF779A5E9E8AB360&template=department_default.cfm
- 168 Voir Benn Eifert, Alan Gelb, and Nils Borje Tallroth, « Managing Oil Wealth: The political economy of oil-exporting countries -- why some of them have done so poorly », *Finance and Development*, Volume 40, No 1, mars 2003; Carlos Leite et Jens Weidemann, « Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth, » document de travail du FMI, WP/99/85; Alan Gelb, *Oil Windfalls: Blessing or Curse?*, New York: Oxford University Press, 1988.
- 169 AID et SFI, *Chad: Country Assistance Strategy*, 18 novembre 2003, p. 11.
- 170 Câble versé aux dossiers des auteurs.
- 171 Groupe international consultatif, *Report of Mission 8 to Chad, October 10-26 2004*, 3 décembre 2004, para. 90-92, pp. 11-12.
- 172 FMI, Chad 2003 Article IV Consultation, avril 2004, p. 17.
- 173 Banque mondiale, *Chad/Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project: Seventh Semi-Annual Report to the Executive Directors*, 28 avril 2004, p. 11.
- 174 Banque mondiale, *Program Document for a Proposed Institutional Reform Support Credit to the Republic of Chad*, 27 octobre 2004, pp. 30-31.
- 175 CCSRP, *Rapport sur l'état de l'avancement de la passation des marchés en date du 30 juin 2004*; entrevue avec Mahmat Dagache, N'Djamena, octobre 2004.
- 176 Le ministère de l'Éducation relève du membre de l'Assemblée nationale siégeant au Collège, actuellement M. Lamana Abdoulaye. Le ministère des Affaires sociales relève de Nadjou Taonidji, un autre député membre du Collège. Thérèse Mékombé, représentante des ONG dans le domaine du développement et présidente intérimaire du Collège, est responsable des projets agricoles. Le magistrat de la Cour suprême Maké Adoum est responsable de la surveillance des activités du ministère de l'Eau et de l'Environnement. Entrevue avec Michel Barka, N'Djamena, le 14 octobre 2004.
- 177 CCSRP, *Rapport Trimestriel 3e Trimestre 2004: Juillet-Septembre*, p. 10 at : <http://www.ccsrp-tchad.org/site/pics/RAPPORT%203T04.pdf>
- 178 CCSRP, *Budget du Collège de contrôle et de surveillance des ressources pétrolières 2004 Exécutés jusqu'au 14/09/2004*, versé aux dossiers des auteurs.
- 179 CCSRP, *Rapport Annuel 2003*.
- 180 CCSRP, *Rapport Annuel 2003*.
- 181 GRAMP/TC, Rapport du Monitoring 003/20043 à <http://www.grampc.org/Publications/Rapport%20monitoring3.pdf>
- 182 CCSRP, *Rapport Annuel 2003*.
- 183 CCSRP, « Dossier de Presse » octobre 2004, versé aux dossiers des auteurs.

- ¹⁸⁴ Groupe international consultatif, *Report of Mission 8 to Chad, October 10-26 2004*, 3 décembre 2004, p. 12-13; Assingar, pp. 17-18.
- ¹⁸⁵ Entrevues avec le personnel du Collège, N'Djamena, octobre 2004.
- ¹⁸⁶ Dobian Assingar, *Le Prix du baril flambe, le pétrole s'en va en fumée*, novembre 2004, p. 20.
- ¹⁸⁷ Groupe international consultatif, *Report of Mission 8 to Chad, October 10-26 2004*, 3 décembre 2004, p. 12.
- ¹⁸⁸ Notes des auteurs, Conférence sur le pétrole et le gaz en Afrique, 23-25 mai 2004. Mark Doyle, « Chad's Oil Watchdog Powerless, » BBC, 25 mai 2004 à <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3748061.stm>
- ¹⁸⁹ Entrevue avec Mahmat Dagache, spécialiste de l'approvisionnement, CCSRP, N'Djamena, 12 octobre 2004.
- ¹⁹⁰ Dobian Assingar, *Le Prix du baril flambe, le pétrole s'en va en fumée*, novembre 2004, p. 20; entrevues avec des membres du Collège, octobre 2004.
- ¹⁹⁰ Entrevue avec Naïmbayel Djékondé, CCSRP, octobre 2004, N'Djamena.
- ¹⁹² CCSRP, Rapport Annuel 2003. Le crédit de la Banque mondiale a payé les salaires du personnel technique, l'achat de matériel et certains frais de déplacements internationaux et de formation des membres.
- ¹⁹³ République du Tchad, Budget Général de l'État 2004, p. 121; CCSRP, « Budget du CCSRP 2004 Exécuté jusqu'au 24/09/2004 » (documents versés aux dossiers des auteurs).
- ¹⁹⁴ CCSRP Rapport Annuel 2003; CCSRP, « Budget du CCSRP 2004 Exécuté Jusqu'au 24/09/2004 » (document versé aux dossiers des auteurs).
- ¹⁹⁵ Entrevue avec Mahamat Ramadane Dagache, octobre 2004.
- ¹⁹⁶ Banque mondiale, *Project Information Document: Management of the Petroleum Economy II Project*, 20 septembre 2004 à http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/10/14/000104615_20041015104427/Rendered/PDF/GEEP0PID0After1view0Stage1Oct014104.pdf
- ¹⁹⁷ Dobian Assingar, *Le Prix du baril flambe, le pétrole s'en va en fumée*, novembre 2004, p. 15.
- ¹⁹⁸ Assingar, *Le Prix du baril flambe, le pétrole s'en va en fumée*, novembre 2004, p. 10.
- ¹⁹⁹ Notes des auteurs de l'Institut royal des Affaires internationales, Conférence sur le pétrole et le gaz en Afrique, 23-25 mai 2004.
- ²⁰⁰ Cheikh Ibrahima Fall, Banque mondiale, *Memorandum to Executive Directors and Alternates, Subject: Chad/Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project: Questions and Answers*, 19 janvier 2000, p. 30.
- ²⁰¹ Banque mondiale, *Chad/Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project: Seventh Semi-Annual Report to the Executive Directors*, 28 avril 2004, p. 11.
- ²⁰² Banque mondiale, *Program Document for a Proposed Institutional Reform Support Credit for the Republic of Chad*, 27 octobre 2004, p. 25; Banque mondiale, *Chad/Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project: Seventh Semi-Annual Report to the Executive Directors*, 28 avril 2004, page 11.
- ²⁰³ FMI, Chad 2003 Article IV Consultation, para. 38.
- ²⁰⁴ Terry Karl, *The Paradox of Plenty: Oil-Booms and Petro-States*, Berkeley: University of California Press, 1997; voir aussi Karl and Ian Gary, *Bottom of the Barrel: Africa's Oil-Boom and the Poor*, juin 2003, pp. 18-20.
- ²⁰⁵ Guilé Clabé, « Cycle Budgétaire, » République du Tchad, Ministère des Travaux Publics et des Transports, Direction des Affaires Administratives, Financières et du Matériel (document versé aux dossiers des auteurs).
- ²⁰⁶ République du Tchad, Bureau du président, Ministère de l'Économie et des Finances, décret no 238/PR/MEF/03, Article 11.
- ²⁰⁷ Rencontre avec le personnel du FMI, Washington, DC, 27 septembre 2004.
- ²⁰⁸ CCSRP, Manuel de Procédures, 2004, p. 45; "Petroleum Development and Pipeline Project, Loan Agreement between the Republic of Chad and International Bank for Reconstruction and Development," 29 mars 2001, 5(a) (i), p. 42.
- ²⁰⁹ FMI, Chad 2003 Article IV Consultation, p. 4. « L'exigence de complémentarité des dépenses du secteur prioritaire, selon les dispositions quant à l'utilisation des revenus pétroliers, ne serait pas non plus satisfaite.
- ²¹⁰ FMI, Chad 2003 Article IV Consultation, p. 17.

- ²¹¹ FMI, Chad 2003 Article IV Consultation, avril 2004, para. 7, pp. 7-8.
- ²¹² BEAC, « Conjoncture économique et financière du Tchad à fin juin 2004 et Perspectives à court terme » à <http://www.beac.int/conjoncture/conjtch.htm>; Groupe international consultatif, *Report of Mission 8 to Chad, October 10-26 2004*, 3 décembre 2004, p. 2.
- ²¹³ République du Tchad, Loi no 07/PR/2004, 11 février 2004 concernant le budget d'État 2004.
- ²¹⁴ Ministère de l'Économie et des Finances, Direction Générale du Budget (DGB), « Tableau récapitulatif des recettes Loi de Finances 2005 » (document versé aux dossiers des auteurs).
- ²¹⁵ CCSRP, « Compte rendu tenant lieu du procès verbal de la réunion Président de la République, Premier Ministre, Ministres des Secteurs Prioritaires, Direction Générale des Marchés Publics, et Membres du CCSRP - Août 2004, » 21 août 2004.
- ²¹⁶ Ministère de l'Économie et des Finances, Direction Générale du Budget (DGB), « Annexe 1, Projet de Budget 2005, Répartition des revenus pétroliers » (document versé aux dossiers des auteurs).
- ²¹⁷ République du Tchad, « Budget Général de l'État : Gestion 2004, » février 2004.
- ²¹⁸ Banque mondiale, "Questions and Answers on Chad-Cameroon Oil Pipeline" 4 octobre 2004 à <http://www.worldbank.org/afr/ccproj/questions/index.htm>
- ²¹⁹ CCSRP, Suivi budgétaire, « Compte Spécial Revenus Pétroliers (5617/1) 2004; Situation générale des engagements et paiements au 08/11/2004 Secteurs Prioritaires ».
- ²²⁰ CCSRP, « Dossier de Presse », octobre 2004, p. 5 (document versé aux dossiers des auteurs).
- ²²¹ CCSRP, « Tableau 1 : Passation des Marchés Pour le Ministère des Travaux Publics et des Transport », et « Revenus Pétroliers : Budget 2004, Rapport sur l'état d'avancement de la passation des marchés en date du 30 juin 2004 » (document versé aux dossiers des auteurs).
- ²²² Economist Intelligence Unit, *Chad Country Report*, novembre 2004, p. 9.
- ²²³ Groupe international consultatif, *Rapport de Mission 8 au Tchad du 10 au 26 octobre 2004*, 18 novembre 2004, p. ii-iii.
- ²²⁴ « Le rapport annuel du Généralat du Ministère des Finances et l'audit des dépenses financées dans le cadre de l'initiative PPTTE pendant la deuxième moitié de 2002, ainsi que celles des cinq gros contrats en 2002, démontre des problèmes généralisés en ce qui concerne les marchés publics. » FMI, Chad 2003 Article IV Consultation; voir aussi: Banque mondiale, *Chad/Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project: Seventh Semi-Annual Report to the Executive Directors*, 28 avril 2004, p. vi.
- ²²⁵ IDA-IFC Chad: *Country Assistance Strategy*, décembre 2003, p. 11.
- ²²⁶ Rencontre avec le personnel du FMI à Washington, DC, septembre 2004.
- ²²⁷ Economist Intelligence Unit, Chad: *Country Report*, novembre 2004, p. 14.
- ²²⁸ « Portefeuille de l'IDA au Tchad: Vue d'ensemble du portefeuille Banque mondiale au Tchad, » présentation de la Banque mondiale lors d'un séminaire à N'Djamena, août 2003.
- ²²⁹ « Portefeuille de l'IDA au Tchad: Vue d'ensemble du portefeuille Banque mondiale au Tchad, » présentation de la Banque mondiale lors d'un séminaire à N'Djamena, août 2003.
- ²³⁰ Economist Intelligence Unit *Chad Country Report*, novembre 2004.
- ²³¹ « Compte du Conseil des Ministres, » Agence Tchadienne de Presse, 30 septembre 2004.
- ²³² Entrevue, Naïmbaye Djékondé, économiste, CCSRP, 14 octobre 2004.
- ²³³ République du Tchad, Ministère des Finances et de l'Économie, Direction Générale du Budget (DGB), « Tableau Récapitulatif des Recettes, Loi de Finances 2005 » (versé aux dossiers des auteurs).
- ²³⁴ Banque mondiale, *Project Appraisal Document: Chad/Cam Petroleum Development and Pipeline Project*, 13 avril 2000, Annexe 11, section C, p. 105-107.
- ²³⁵ République du Tchad, *Décret no 457/PR/MEF/2004*, (Portant création d'un Comité provisoire de gestion des revenus pétroliers destinés à la région productrice), 2 septembre 2004.
- ²³⁶ République du Tchad, Ministère des Finances et de l'Économie, Direction Générale du Budget (DGB), « Annexe 3, Projet de Budget 2005, Répartition de la redevance des revenus pétroliers en 2005 » (versé aux dossiers des auteurs).

- ²³⁷ Groupe international consultatif, *Report on Visit to Chad December 5 to 21*, 23 février 2004, pp. ii and p. 14 para 128.
- ²³⁸ Groupe international consultatif, *Report of Mission 8 to Chad, October 10-26 2004*, 3 décembre 2004; voir aussi, Groupe international consultatif, *Report of Mission to Cameroon and Chad November 14-25, 2001*, 21 décembre 2001 à <http://www.gic-iag.org/doc/IAGReportofMission14-25Nov.pdf>
- ²³⁹ Entrevue avec Gregor Binkert, ancien directeur de pays pour le Tchad, N'Djamena, Banque mondiale, mai 2004.
- ²⁴⁰ Economist Intelligence Unit, Chad: *Country Report November 2004*, p. 14.
- ²⁴¹ Banque mondiale, Association internationale de développement, « Suspension of Disbursements: Chad, » 4 novembre 2004. « À la lumière du non-paiement de dettes actives, l'AID et la BIRD ont suspendu, en date du 1er novembre 2004, le droit du Tchad à effectuer des retraits des crédits et prêts actifs non entièrement remboursés. Le 29 octobre, à la fermeture des bureaux, les paiements en souffrance s'élevaient à quelque 603 804 \$ US. »
- ²⁴² FMI, Communiqué de presse, 04/237, « Statement by the IMF Resident Representative in Chad, » 12 novembre 2004 à <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2004/pr04237.htm>
- ²⁴³ République du Tchad, Budget de l'État 2004, « Tableau de développement des recettes » (document versé aux dossiers des auteurs).
- ²⁴⁴ FMI, Chad 2003 Article IV Consultation Report, p. 15.
- ²⁴⁵ Banque mondiale, Chad Country page, liste des projets actifs, à <http://web.worldbank.org/external/default/main?menuPK=349907&pagePK=141155&piPK=141124&theSitePK=349862>
- ²⁴⁶ Contrairement au prêt à la participation du Tchad dans le système de transport du pétrole lui-même, les prêts au renforcement des capacités ont été financés sous des conditions de faveur, par l'entremise de l'Association internationale de développement. Bien que le Tchad, un des pays les plus pauvres du monde, soit admissible au financement de l'AID par l'entremise de la Banque mondiale, le prêt à la participation du pays dans l'oléoduc a été accordé à des taux proches de ceux du marché par l'entremise de la BIRD, en vertu d'une clause dans les articles d'accord de la Banque mondiale qui permet d'offrir exceptionnellement des prêts BIRD même aux pays les plus pauvres, pour des « projets enclavés ». La Banque mondiale a eu recours à une clause particulière de ses articles d'accord (au sujet des « dispositions relatives aux prêts pour des projets enclavés ») qui lui permet d'accorder un prêt au Tchad, non aux conditions de faveur dont ce pays bénéficierait normalement (de l'Association internationale de développement, ou AID), mais à des conditions proches de celles du marché (de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, ou BIRD). « Le prêt de la BIRD au Tchad, un pays admissible à l'AID seulement, serait fourni en vertu des éléments traditionnels de la structure de prêts pour un projet enclavé. Selon cette structure, les prêts de la BIRD sont garantis, outre par le risque souverain, par diverses modalités de garantie visant à permettre à la BIRD de compter sur les revenus du projet pour son remboursement, en plus d'autres garanties dans certains cas. On s'attend à ce que le projet génère des revenus annuels pour le Tchad bien supérieurs (du quadruple au moins) aux paiements du service de la dette à la Banque aux termes du prêt. », Banque mondiale, *Chad-Cameroon: Petroleum Development and Pipeline Project: Project Appraisal Document*, 20 avril 2000, p. 16. Voir aussi : *Use of IBRD Guarantees to Support Private Enclave Projects in IDA Only Countries* (R97-85, IDA/R97-36), approuvé le 27 mai 1997; « Les directeurs généraux de la Banque ont approuvé des garanties pour les projets enclavés dans les pays admissibles à l'assistance de l'AID seulement, qui génèrent des revenus en devises étrangères de clients solvables. La garantie de l'enclave est destinée à couvrir les risques d'actions gouvernementales qui pourraient nuire au fonctionnement du projet. » Tiré de *Facilitating Private Investment in Infrastructure: An Action Program* à <http://www.worldbank.org/html/fpd/infraact/en.pdf>
- ²⁴⁷ « Memorandum to Executive Directors and Alternates from Cheikh Ibrahim Fall, Subject: Chad/Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project: Questions and Answers, » 19 janvier 2000, p. 9; p. 19.; BIRD et SFI, «Chad/Cameroon- Petroleum Development and Pipeline Project: Questions and Answers,» 5 juin 2000, p. 9.
- ²⁴⁸ « Open Letter to Mr. James D. Wolfensohn, President of the World Bank, from 86 NGOs in 28 Countries Concerning the Chad/Cameroon Oil & Pipeline Project, » 9 juillet 1998.
- ²⁴⁹ Pour le récit par la société civile de l'échec des mesures de renforcement des capacités, voir ATPDH, CED, Environmental Defense, « The Chad Cameroon Oil and Pipeline Project: Putting People and the Environment at Risk, » septembre 1999; « The Chad-Cameroon Oil and Pipeline Project: A Call for Accountability, » juin 2002.
- ²⁵⁰ Groupe international consultatif, *Report on Visit to Chad and Cameroon 19 July to 3 August 2001*, 28 septembre 2001, p. 3 à <http://www.worldbank.org/afrcproj/project/IAG%20Summary%20Report%20of%20Mission.pdf>
- ²⁵¹ Banque mondiale, Chad-Cameroon PAD 2000, p. 30.
- ²⁵² D'Appolonia, *Report of the Tenth Visit of the External Compliance Monitoring Group April-May 2004*, juin 2004, p. 45.

- 253 Groupe international consultatif, *Report of Visit to Chad and Cameroon, May 17-June 5, 2004*, 9 juillet 2004, p. ii.
- 254 Groupe international consultatif, *Report of Visit to Chad and Cameroon, May 17-June 5, 2004*, 9 juillet 2004, pg. ii.
- 255 Memorandum to Executive Directors and Alternates from Cheikh Ibrahima Fall, Subject: Chad/Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project: Questions and Answers,” 19 janvier 2000, p. 9. p. 19.
- 256 Banque mondiale, communiqué de presse, 23 septembre 2004 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20261758%7EmenuPK:34460%7EpagePK:64003015%7EpiPK:64003012%7EtheSitePK:4607,00.html>
- 257 Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale, *Extractive Industries and Sustainable Development: An Evaluation of World Bank Group Experience*, juillet 2003, p. 63 à http://www.worldbank.org/oed/extractive_industries/.
- 258 Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale, *Extractive Industries and Sustainable Development: An Evaluation of World Bank Group Experience (draft)*, janvier 2003, p. 21 (document versé aux dossiers des auteurs).
- 259 UN IRIN News, “Chad: Army Mutineers Surrender – Government”, 19 mai 2004.
- 260 Rencontre avec Michel Pommier, Banque mondiale, Washington, DC, 9 avril 2004.
- 261 Groupe international consultatif, *Report of Mission 8 to Chad October 14-26, 2004*, 3 décembre 2004, p. 4.
- 262 Groupe international consultatif, *Report of Mission 8 to Chad October 14-26, 2004*, 3 décembre 2004, p. 4.
- 263 Groupe international consultatif, *Report of Mission 8 to Chad October 14-26, 2004*, 3 décembre 2004, p. 7.
- 264 Rencontre avec le personnel de la Banque mondiale, le 12 octobre 2004, N'Djamena.
- 265 Rencontre avec le personnel de la Banque mondiale (Lucienne M'Baipour, Isabelle Paris, Marie-Françoise Marie-Nelly), N'Djamena, Tchad, le 12 octobre 2004. Voir aussi Banque mondiale, Project Information Document: Petroleum Management Capacity Building, http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/08/10/000104615_20040811091806/Rendered/PDF/Project0Inform1Concept0Stage0072004.pdf
- 266 Rencontre avec Michel Pommier et Jerome Chevallier, Banque mondiale, Washington, D.C., 9 avril 2004.
- 267 Banque mondiale, *Chad-Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project: Seventh Semi-Annual Report to the Executive Directors (July – December 2003)*, 28 avril 2004. (document versé aux dossiers des auteurs.)
- 268 Banque mondiale, *Program Document for an Institutional Reform Support Credit to the Republic of Chad*, 27 octobre 2004, p. 4.
- 269 Banque mondiale, *Program Document for an Institutional Reform Support Credit to the Republic of Chad*, 27 octobre 2004, p. 25.
- 270 FMI, Chad 2003 Article IV Consultation Report, p. 40, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04111.pdf>.
- 271 Panel d'inspection, *Investigation Report on Chad-Cameroon Petroleum and Pipeline Project (Loan No. 4558-CD); Petroleum Sector Management Capacity Building Project (Credit No. 3373-CD); and Management of the Petroleum Economy (Credit No. 3316-CD)*, septembre 2002, para. 212, p. 61 (“Investigation Report, Chadian claim”).
- 272 Panel d'inspection, Investigation Report, Chadian claim, p. 61.
- 273 Panel d'inspection, Investigation Report, Chadian claim, para. 35.
- 274 Panel d'inspection, Investigation Report, Chadian claim, para. 37.
- 275 Banque mondiale, *Program Document for an Institutional Reform Support Credit to the Republic of Chad*, 27 octobre 2004, p. 6.
- 276 Banque mondiale, Human Rights Day--“An interview with Alfredo Sfeir-Younis, Senior Advisor to World Bank Managing Director Mamphela Ramphele” (communiqué de presse), 10 décembre 2003, à <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20143686~menuPK:34457~pagePK:64003015~piPK:64003012~theSitePK:4607,00.htm>

- ²⁷⁷ Banque mondiale, "Development and Human Rights: the Role of the World Bank," 1998, <http://www.worldbank.org/html/extdr/rights/hrtext.pdf>
- ²⁷⁸ Cet arrangement n'a pas fait le bonheur des nombreux créiteurs du Cameroun. En lieu et place, la Banque a exigé que le Cameroun verse une prime de 10 pour cent sur ses prêts. Voir Djiraibe, Horta, Nguiffo, *Access to Justice from Local Village to Global Boardroom: An Experience in International Accountability*, septembre 2004, p. 7.
- ²⁷⁹ Banque mondiale, *Project Appraisal Document: Chad/Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project*, Section C. 6, pp. 16-17, le 13 avril 2000.
- ²⁸⁰ Banque mondiale, "Escrow Accounts—Monthly Balances," http://www.worldbank.org/afr/ccproj/project/fin_dis.htm, 28 novembre 2004.
- ²⁸¹ *Loan Agreement (Petroleum Development and Pipeline Project) Republic of Chad and International Bank for Reconstruction and Development*, le 29 mars 2001, Schedule 3, p. 35. http://www.worldbank.org/afr/ccproj/project/td_la_en.pdf. Voir aussi, Banque mondiale, *Project Appraisal Document: Chad/Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project*, Annex 3, Table 5 and Annex 6, Tableau C, p. 82.
- ²⁸² Banque mondiale, *Project Appraisal Document: Chad/Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project*, Annexe 11, tableau 2 (« Chad Revenues: Royalties, Taxes and Dividends »).
- ²⁸³ Banque mondiale, *Project Appraisal Document: Chad/Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project*, Annexe 5, p. 79.
- ²⁸⁴ Banque mondiale, *Project Appraisal Document: Management of the Petroleum Economy*, Crédit No 3316-CD.
- ²⁸⁵ Ambassadeur Marc Wall, courrier électronique envoyé aux auteurs, le 7 décembre 2004.
- ²⁸⁶ L'information sur les contrats, audits et revenus de l'industrie pétrolière congolaise est disponible à l'adresse suivante : www.congo-site.net.



B*i*C
Bank
Information
Center

733 15th Street NW, Suite 1126
Washington, DC 20005
www.bicusa.org/chadreport/index.php

CRS
CATHOLIC RELIEF SERVICES

209 West Fayette Street
Baltimore, Maryland 21201-3443
<http://advocacy.crs.org/oil/>