

## La modification de la loi sur la gestion des revenus pétroliers au Tchad : rupture ou opportunité pour un nouveau dialogue ?

Géraud Magrin<sup>1</sup>  
Février 2006

*Le triomphe apparent des Cassandres...*

Pressentie depuis fin 2005, la récente modification de la loi n°001 de 1999 sur la gestion des revenus pétroliers au Tchad n'est pas passée inaperçue. Pilier de ce que certains promoteurs du projet pétrolier de Doba avaient qualifié de « modèle tchadien », elle visait une utilisation exemplaire des revenus de l'or noir, afin que ceux-ci servent les objectifs du développement durable et de la lutte contre la pauvreté. Le texte prévoyait que 10% des revenus pétroliers soient placés sur un compte d'épargne *off shore* dans une institution financière internationale au bénéfice des générations futures, les 90% restant se partageant entre les recettes ordinaires de l'Etat (15%), la région productrice du Logone oriental (5%) et des investissements (80%) dans cinq secteurs prioritaires (éducation, santé, infrastructures, développement rural, environnement)<sup>2</sup>.

En décidant en juin 2000 d'appuyer le projet d'exploitation du pétrole de Doba au terme d'un long débat<sup>3</sup>, la Banque faisait un pari risqué : celui d'inverser la malédiction qui pèse d'ordinaire sur l'exploitation des hydrocarbures. En Afrique notamment, elle ne contribue généralement pas au développement, mais dégrade l'environnement, aggrave la corruption, renforce des régimes non démocratiques et spolie les populations riveraines. L'adoption de cette loi, qui a conditionné l'intervention de la Banque, était sa principale garantie dans ce pari audacieux. L'engagement de la Banque se manifestait par des prêts aux gouvernements tchadiens et camerounais pour qu'ils puissent devenir actionnaires des sociétés gestionnaires de l'oléoduc de 1.070km reliant les champs de Doba au port pétrolier de Kribi. Mais il consistait aussi en un ensemble de mesures et de projets d'accompagnement visant à renforcer les capacités de gestion économique et environnementale de l'Etat tchadien à l'ère pétrolière, parallèlement à l'ensemble des projets déjà financés par la Banque dans le pays (éducation, santé, agriculture, etc.).

La modification de la loi par le parlement tchadien, à la fin du mois de décembre 2005, a été suivie, comme on pouvait s'y attendre, par une réaction ferme de la Banque mondiale. Son président, Paul Wolfowitz, a déploré cette décision unilatérale et annoncé la suspension des crédits de son institution en faveur de ce pays. Cela concerne environ 124 millions de dollars d'investissements gelés, à rapporter aux 36 millions accumulés sur le fonds pour les générations futures qui est supprimé. La réaction de certains médias internationaux ou des grandes O.N.G. présentait plus ou moins implicitement un point de vue critique : le régime du président Déby montrait son vrai visage en se débarrassant d'un dispositif trop contraignant qui lui avait été imposé. Le rêve d'une exploitation pétrolière favorisant des

---

<sup>1</sup> Géographe au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD). Les opinions exprimées ici n'engagent que leur auteur. Celui-ci remercie Goltob Ngaressesem, de l'Université de N'Djaména, et Geert van Vliet, pour leur appui à la rédaction de ce texte.

<sup>2</sup> Voir Gary I., Reisch N., 2004. *Le pétrole tchadien : miracle ou mirage ? Suivre l'argent au dernier-né des pétro-Etats d'Afrique*, Catholic Relief Service, Bank Information Center, décembre 2004, 118p.

<sup>3</sup> Voir Magrin G., 2003. *Les enjeux d'un enrichissement pétrolier en Afrique centrale : le cas du Tchad*, Paris, Graphigéo n°22, coll. mémoires et documents de l'UMR PRODIG, 93p. ; Pétry M., Bambé N., 2004. *Le pétrole du Tchad. Rêve ou cauchemar pour les populations ?*, Paris, Karthala (Brot für die Welt, Cordaid, Oxfam, Mesereor, Swissaid), 415p.

progrès de gouvernance se dissipait. La montée des périls à l'Est du pays, où une rébellion alimentée par des membres de l'ethnie du président conforte les craintes de contagion de la crise du Darfour, les difficultés économiques - le paiement des fonctionnaires accuse des retards réguliers depuis... le début de l'exploitation pétrolière en octobre 2003, alors que le Tchad faisait mieux jusqu'alors dans ce domaine que la plupart des Etats voisins -, ainsi que la proximité des échéances électorales - les prochaines élections présidentielles étant prévues en 2007 - militaient pour un desserrement de cet étai. Comme ailleurs, cette décision augurait donc d'une utilisation de la rente pétrolière à des fins de patrimonialisation, de clientélisme politique et de gabegie, ou encore de dépenses militaires au service de conflits civils, très éloignées des rêveries développementalistes initiales. Sans sous-estimer les fondements de telles craintes, il nous semble pertinent de mettre en perspective autrement la décision du gouvernement tchadien.

### *Les imperfections de la loi de 1999 et les nouvelles ouvertures*

Comme certains cadres de la Banque le reconnaissent volontiers, la loi de 1999 n'était pas exempte d'imperfections. La disposition la plus commentée du vote du parlement tchadien a été la suspension du fonds pour les générations futures. Or, un tel dispositif est très rare par ailleurs : parmi les Etats producteurs de pétrole, seule la Norvège y a recours. Une part considérable des revenus pétroliers y sont placés sur un fonds provisionnel. Dans le pays le plus développé du monde d'après le classement du PNUD, cette épargne drastique répond à deux exigences : limiter les effets inflationnistes du syndrome hollandais (*dutch disease*)<sup>4</sup>, et alimenter un fonds pour les retraites. L'espérance de vie très élevée des Norvégiens s'accompagne en effet d'une démographie particulièrement vieillie : financer les retraites des décennies suivantes y constitue un impératif social et politique de première importance. A l'autre extrémité de l'échelle du développement (le Tchad est en 2005 au 173<sup>ème</sup> rang mondial sur 177 selon l'indice de développement humain du PNUD), le Tchad n'est pas confronté aux mêmes enjeux. L'extrême jeunesse de la population constitue le défi crucial de l'avenir : à court et moyen terme, éducation et formation semblent des impératifs pour développer l'économie et construire la citoyenneté. L'argumentation du gouvernement tchadien selon laquelle les dépenses actuelles sont la meilleure façon de préparer le futur n'est pas dénuée de sens.

L'intérêt de se passer maintenant des fonds disponibles apparaît d'autant plus discutable si de nouvelles découvertes allongent le cycle pétrolier au-delà des trente ans estimés à l'origine. Or, des recherches actives sont menées à travers le Tchad, qui laissent espérer de nouvelles découvertes. Par ailleurs, si l'on admet l'intérêt de ce fonds pour les générations futures, on peut s'interroger sur la légitimité de son fonctionnement. Dans nombre de contextes miniers, ce sont les entreprises exploitantes et non le gouvernement qui sont tenues d'épargner chaque année sur un compte bloqué, afin de financer la remise en état des terrains après exploitation. Le report sur le seul Etat tchadien de cet effort illustre bien l'asymétrie des relations qui l'opposent au consortium pétrolier conduit par Exxon.

L'élargissement des domaines prioritaires bénéficiaires des 80% des recettes pétrolières a été moins commenté que la suppression du fonds pour les générations futures. Il contribue pourtant bien davantage à vider la loi de son contenu. De nouveaux domaines prioritaires

---

<sup>4</sup> Expression utilisée pour désigner la déstructuration d'une économie sous l'effet de l'exploitation d'hydrocarbures ou de ressources minières, qui provoque inflation, déficit de la balance des paiements et déclin des secteurs productifs existants (agriculture, industrie). Ce type de processus a été pour la première fois identifié lorsque les Pays Bas ont exploité le gaz de Groningue, dans les années 1950.

pourront être ainsi définis par simple décret. Dans l'immédiat, le choix de la sécurité et de l'administration du territoire a été tout de même commenté. Le premier permet d'entretenir une armée qu'il n'a jamais été possible de réduire malgré la succession des programmes de D.D.R. (désarmement démobilisation réinsertion), et qui demeure le principal soutien du régime face aux mouvements politico-militaires qui se manifestent de manière cyclique sur les périphéries du territoire. Le second autorise le financement d'une administration territoriale aux effectifs multipliés de façon peu raisonnée ces dernières années, comme pour contrôler la mise en place de la décentralisation. En revanche, l'élargissement des domaines prioritaires à des secteurs aussi vitaux pour l'économie nationale et la construction d'un Etat de droit que l'énergie et la justice pourrait présenter un réel intérêt.

Une des principales limites de la loi de 1999 résidait dans son interprétation : 15% des recettes devaient alimenter les dépenses de fonctionnement courant de l'Etat (article 8, alinéa b). Or, le gouvernement tchadien et la Banque mondiale semblent en avoir déduit, sans que la loi ne l'explique, que les 80% dévolus aux secteurs prioritaires devaient être consacrés aux seuls investissements. Comment comprendre, sinon, les difficultés de l'Etat à dépenser l'intégralité des revenus pétroliers – faute de capacités suffisantes pour mettre en œuvre des projets – alors même qu'il ne parvenait pas à payer ses fonctionnaires ? Cette compréhension étroite était lourde de conséquences. Pour répondre aux besoins immenses, la manne pétrolière doit permettre de multiplier les écoles, collèges et lycées, ou encore le nombre des dispensaires et des hôpitaux. Mais comment financer la formation, puis surtout le paiement des milliers de fonctionnaires supplémentaires à recruter, alors que l'Etat n'arrive pas à payer correctement et à temps les agents déjà sous contrat ? Dans des secteurs comme l'éducation, la santé et la justice, le maintien d'une différence entre investissement et fonctionnement n'a guère de sens, car le fonctionnement, l'éducation et les soins assurés sont...de l'investissement.

#### *Pour un nouveau dialogue entre Etat, bailleurs de fonds et sociétés pétrolières*

Enfin, si on peut regretter le caractère unilatéral de ce changement de loi, il n'en demeure pas moins intéressant d'inscrire la décision du gouvernement tchadien dans le cadre de ses relations avec les acteurs de l'aide internationale et les compagnies pétrolières. La situation délicate que la Banque doit aujourd'hui affronter était prévisible. Depuis le début de l'exploitation pétrolière, le gouvernement tchadien a dû affronter un contexte difficile. Avec l'inauguration de l'oléoduc ont culminé les attentes populaires envers les retombées de l'or noir. Mais la fin du chantier de construction de l'infrastructure (juillet 2000-octobre 2003) a mis fin aux opportunités d'emploi et d'affaires dont ont pu bénéficier travailleurs et opérateurs économiques nationaux. L'entrée en production des puits a été progressive, et donc l'augmentation des recettes étatiques aussi. En outre, le contrat passé avec le consortium pétrolier exonérait d'impôts les entreprises pour une durée de cinq ans à partir du début de l'exportation. Enfin, après quelques années d'exploitation, un bon nombre de hauts fonctionnaires, d'observateurs étrangers, mais aussi de membres de la société civile et des partis politiques ont la sensation que le contrat conclu avec les compagnies pétrolières n'est guère favorable au pays. Si ce contrat, dont on ne connaît toujours pas tous les tenants et aboutissants, est aujourd'hui difficile à remettre en cause, il est compréhensible que les regards se soient tournés vers la loi de 1999. Les éléments conjoncturels évoqués ci-dessus rendent ainsi compte, pour une large part, des motivations immédiates de ce changement de loi.

Sur le long terme, cette initiative exprime aussi l'ambiguïté des relations entre les institutions de Bretton Woods et le gouvernement d'un P.M.A. comme le Tchad. Depuis plus de deux

décennies, à la faveur des cycles de conflit civil qu'a connu le pays et de l'ajustement structurel, les autorités politiques ont été de fait dessaisies des fonctions de médiation avec les populations pour se concentrer sur leurs seules fonctions régaliennes, en particulier sécuritaires. O.N.G. et bailleurs de fonds ont suppléé l'Etat, et ses principaux acteurs se sont trouvé enfermés dans des logiques bien connues de pérennisation au pouvoir basée sur la patrimonialisation des ressources publiques. Au-delà des recettes escomptées, le principal intérêt du projet de Doba réside peut-être dans l'occasion qu'il offre de renouer les fils du dialogue entre l'Etat et les représentants des populations (société civile), à travers le changement de perspective qu'il autorise : l'Etat dispose désormais de ressources propres. Si le changement de la loi de 1999 exprimait aussi le désir légitime du gouvernement tchadien de reprendre la main après une longue période d'impuissance et de dépendance, les partenaires du Tchad gagneraient probablement davantage à réfléchir aux voies à explorer pour aider le gouvernement à renouer le dialogue avec la société civile et l'opposition, afin notamment d'améliorer ses capacités de négociations face au consortium, plutôt que de s'engager dans un bras de fer à l'issue incertaine, dont l'image de la Banque pâtirait autant que les populations tchadiennes. La transparence quant au contenu du contrat passé entre les compagnies pétrolières et l'Etat tchadien, ainsi qu'une aide accrue en faveur des capacités nationales de négociation, pourraient contribuer à atténuer la profonde mésentente qui n'en finit pas d'épuiser le Tchad.