

**Appui du Groupe de la Banque mondiale  
au Programme de développement pétrolier et d'oléoduc Tchad-Cameroun**

**Rapport d'évaluation rétrospective du programme**

**Tchad**

(Prêt de la Banque mondiale n° 4558-CD ; Crédits IDA n° 3373-CD et 3316-CD ;  
Prêt IFC n° 4338)

**Cameroun**

(Prêt de la Banque mondiale n° 7020-CM ; Crédit IDA n° 3372-CM ; Prêt IFC n° 4338)

**Tchad**

Services de conseils de la Société financière internationale (537745, 534603, 533974)

**20 novembre 2009**

**Mission de l'IEG : Promouvoir l'efficacité du développement grâce à l'excellence  
et à l'indépendance en matière d'évaluation**

**La présente évaluation est une initiative conjointe du Groupe indépendant d'évaluation (IEG) de la Banque mondiale et de l'IEG-IFC. La structure et les notations suivent d'une manière générale la pratique de l'IEG-BM, qui est expliquée ci-après. Néanmoins, les résultats, conclusions et notations ont été obtenus de manière conjointe et consensuelle par les deux institutions.** Le Groupe indépendant d'évaluation évalue les programmes et activités de la Banque mondiale dans un double but : d'une part, pour assurer l'intégrité du processus d'auto-évaluation de la Banque et vérifier que, dans le cadre de ses activités, la Banque atteint les résultats escomptés, et, d'autre part, pour aider à l'élaboration de meilleures directives, politiques et procédures par la diffusion des leçons tirées de l'expérience. Dans le choix des opérations à évaluer, la préférence est accordée à celles qui sont de nature innovante, de grande envergure ou complexes, qui se justifient dans l'optique des études ou évaluations de pays à venir, pour lesquelles les Administrateurs ou la direction du Groupe de la Banque mondiale ont demandé une évaluation, et qui sont susceptibles de générer d'importantes leçons.

Pour établir un rapport d'évaluation rétrospective de programme, les services de l'IEG examinent les dossiers de projet et autres documents, s'entretiennent avec les membres des services opérationnels, se rendent dans les pays emprunteurs pour discuter de l'opération avec les autorités et d'autres parties prenantes au niveau national, et interrogent le personnel de la Banque ainsi que des employés d'autres organismes donateurs, tant au siège que dans les bureaux locaux, dans les cas appropriés.

Chaque rapport fait l'objet d'un examen par des pairs au sein de l'IEG ainsi que d'un examen par un panel, et est soumis à l'approbation de la direction. Une fois approuvé au niveau interne, il est transmis pour commentaires aux services du Groupe de la Banque mondiale concernés, et leurs commentaires y sont incorporés comme il convient. Le rapport achevé est alors transmis pour examen à l'emprunteur, dont les observations sont finalement jointes au document qui est soumis au Conseil des Administrateurs, après quoi le rapport est rendu public.

### **Système de notation**

Le système de notation de l'IFC pour les projets de services-conseil est sensiblement comparable à celui de l'IEG-BM, qui a principalement été utilisé pour cette évaluation. Le recours à de multiples méthodes d'évaluation offre à la fois la rigueur et la flexibilité voulue pour cadrer avec l'instrument de prêt, le concept de projet ou l'approche sectorielle en question. Les évaluateurs de l'IEG appliquent tous la même méthode de base pour établir leur propre notation. La définition et l'échelle de notation utilisées pour chaque critère d'évaluation sont présentées ci-après (de plus amples informations à ce sujet sont disponibles sur le site web de l'IEG-BM : <http://worldbank.org/ieg>).

**Résultats :** Le degré auquel les principaux objectifs pertinents du projet ont été atteints, ou devraient l'être, de manière efficace. Cette notation comporte trois dimensions : pertinence, efficacité et rentabilité. Par *pertinence*, on entend la pertinence des objectifs et celle de la conception. La pertinence des objectifs est le degré auquel les objectifs du projet correspondent aux priorités de développement du pays ainsi qu'aux stratégies d'aide-pays et sectorielles et aux objectifs institutionnels de la Banque (tels que définis dans les documents de stratégie de réduction de la pauvreté, les stratégies d'aide-pays, les documents de stratégie sectorielle et les politiques opérationnelles). La pertinence de la conception est le degré auquel la conception du projet correspond aux objectifs énoncés. L'*efficacité* est le degré auquel les objectifs du projet ont été atteints, ou devraient l'être, en fonction de leur importance relative. L'*efficience* est le degré auquel le projet a, ou devrait avoir, un rendement supérieur au coût d'opportunité du capital et

des avantages au moindre coût, par rapport aux autres formules possibles. Les opérations d'ajustement ne sont généralement pas soumises à cette notation. *Échelle de notation des résultats* : Très satisfaisant, Satisfaisant, Modérément satisfaisant, Modérément insatisfaisant, Insatisfaisant, Très insatisfaisant.

***Risque pour les résultats au plan du développement*** : Le risque, au moment de l'évaluation, que les résultats (ou les résultats attendus) au plan du développement ne soient pas atteints. *Échelle de notation du risque pour les résultats au plan du développement* : Élevé, Important, Modéré, Négligeable à Faible, Non évaluable.

***Performance de la Banque*** : Le degré auquel les services fournis par la Banque ont assuré la qualité à l'entrée du projet dans le portefeuille et ont contribué efficacement à l'exécution des activités par une supervision appropriée (notamment en prenant les dispositions transitoires voulues pour que les activités financées se poursuivent normalement après la clôture du prêt/crédit, en vue de la réalisation des résultats au plan du développement). Cette notation comporte deux dimensions : la qualité à l'entrée et la qualité de la supervision. *Échelle de notation de la performance de la Banque* : Très satisfaisant, Satisfaisant, Modérément satisfaisant, Modérément insatisfaisant, Insatisfaisant, Très insatisfaisant.

***Performance de l'emprunteur*** : Le degré auquel l'emprunteur (notamment le gouvernement et le ou les organismes d'exécution) a veillé à la qualité de la préparation et de l'exécution des activités, et a respecté les clauses et les accords, en vue de la réalisation des objectifs au plan du développement. Cette notation comporte deux dimensions : la performance du gouvernement et celle de l'organisme ou des organismes d'exécution. *Échelle de notation de la performance de l'Emprunteur* : Très satisfaisant, Satisfaisant, Modérément satisfaisant, Modérément insatisfaisant, Insatisfaisant, Très insatisfaisant.

## Taux de change (moyennes annuelles)

Unité monétaire = Franc CFA

2000	USD 1,00	FCFA 713	2005	USD 1,00	FCFA 533
2001	USD 1,00	FCFA 742	2006	USD 1,00	FCFA 540
2002	USD 1,00	FCFA 725	2007	USD 1,00	FCFA 492
2003	USD 1,00	FCFA 591	2008	USD 1,00	FCFA 457
2004	USD 1,00	FCFA 549			

Tous les montants en dollars figurant dans le présent document sont en dollars des États-Unis.

## Abréviations

BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CAS	Stratégie d'aide-pays
IDA	Association internationale de développement
IEG	Groupe indépendant d'évaluation
IFC	Société financière internationale
ITIE	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
ONG	Organisation non gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut
PPAR	Rapport d'évaluation rétrospective de projet/programme
VIH/SIDA	Virus de l'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise

**Exercice budgétaire : 1<sup>er</sup> janvier – 31 décembre**

Le présent rapport a été préparé par une équipe conjointe IFC-Banque mondiale du Groupe indépendant d'évaluation (IEG) dirigée par Salvatore Schiavo-Campo (consultant, IEG-Banque mondiale) et composée de Fernando Manibog (consultant, IEG-Banque mondiale), Gary Costello (consultant, IEG-IFC) et Cherian Samuel (IEG-IFC). Le chef de projet était Peter Freeman. William Hurlbut a édité le rapport, et Romayne Pereira a fourni un appui administratif. Les chefs de service respectifs étaient Monika Huppi (IEG-Banque mondiale) et Stoyan Tenev (IEG-IFC).

## **Avant-propos**

Ce rapport évalue l'appui fourni par le Groupe de la Banque mondiale au programme de développement pétrolier et d'oléoduc Tchad-Cameroun. L'évaluation porte sur les résultats d'un ensemble de cinq projets financés par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et l'Association internationale de développement, de deux prêts de la Société financière internationale (IFC) et de trois projets de services-conseil de l'IFC. Elle associe ainsi une analyse de la portée du programme pris globalement sur le plan du développement, qui est présentée dans le corps du rapport, et une analyse de chaque projet pris individuellement, qui est présentée en annexe. Il s'agit de la première évaluation rétrospective des résultats en matière de projets à avoir été menée conjointement par les services du Groupe indépendant d'évaluation (IEG) de la Banque mondiale et ceux de l'IEG-IFC.

Il ressort de cet examen que l'objectif de développement fondamental du programme visant à lutter contre la pauvreté et à améliorer la gouvernance au Tchad en tirant le meilleur parti possible des recettes pétrolières, et ce d'une manière écologiquement et socialement viable, n'a pas été atteint. L'évaluation considère donc comme insatisfaisant le résultat global du programme, malgré la réussite du projet principal d'oléoduc sur le plan technique et financier. Bien que le programme ait souffert de certains défauts de conception et carences en termes de supervision, la raison principale de ce résultat d'ensemble décevant a été le manque d'adhésion des pouvoirs publics.

Mais en dépit de ce résultat décevant sur le plan du développement, l'évaluation a également constaté que le rôle joué par le Groupe de la Banque mondiale s'est traduit par des mesures plus fortes de sauvegarde sociale et environnementale et des engagements de dépenses plus élevés pour les secteurs prioritaires que ce qui aurait autrement été le cas. Elle en conclut que le Groupe de la Banque mondiale ne doit pas être amené par cette expérience Tchad-Cameroun à éviter de s'engager comme il le faut dans le domaine des industries extractives, mais qu'il doit, lorsqu'il s'agit de concevoir un tel engagement futur, garder à l'esprit les importants enseignements qui se dégagent de cette difficile et complexe expérience.

Vinod Thomas  
Directeur général, Évaluation

## Préface

Ce rapport évalue l'appui fourni par le Groupe de la Banque mondiale au programme de développement pétrolier et d'oléoduc Tchad-Cameroun, qui comprend les projets de développement pétrolier et de construction d'un oléoduc au Tchad et au Cameroun (qui sont, sur le fond, un seul et même projet financé par des prêts distincts de la Société financière internationale, ou IFC, et de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement) et trois projets de renforcement des capacités soutenus par l'Association internationale de développement. L'un d'entre eux, destiné au Cameroun, visait à renforcer les capacités de suivi du secteur pétrolier ; un autre, destiné au Tchad, avait pour but de rendre ce pays mieux à même de gérer son développement pétrolier d'une manière écologiquement et socialement viable ; et le troisième, également destiné au Tchad, soutenait les mesures prises pour assurer la gestion des revenus pétroliers et améliorer les dépenses publiques. Tous ont été approuvés en 2000 et sont entrés en vigueur en 2001. L'IFC menait en outre un certain nombre d'activités de services-conseil en complément de ces efforts. Cette multitude de projets et d'activités était considérée comme un ensemble intégré (dénommé « le programme » dans le présent document).

Cette évaluation comprend à la fois une analyse du programme, présentée dans le corps du rapport, et une analyse de chaque projet pris individuellement, présentée en annexe. Les leçons présentées dans le corps du rapport s'appliquent de manière générale au programme, les enseignements propres à chaque projet figurant dans les annexes correspondantes.

L'évaluation est basée sur la documentation des projets, les rapports de fin d'exécution, les rapports du panel d'inspection, d'autres documents de la Banque mondiale et de l'IFC, ainsi que divers mémorandums internes, rapports des opérateurs de l'oléoduc et d'Esso Exploration and Production Chad, Inc., et des ouvrages pertinents publiés par ailleurs. Elle a en outre tiré parti d'entretiens approfondis avec une centaine d'interlocuteurs au sein de la Banque, de l'IFC, du Fonds monétaire international, de l'ensemble des principaux partenaires de développement, des deux gouvernements et des organisations de la société civile, ainsi que d'une mission effectuée au Cameroun et au Tchad et comprenant des visites sur le terrain, en février 2009.

La coopération de tous ces interlocuteurs, pour ce qui est notamment des deux gouvernements et de l'accueil qu'ils ont réservé à la mission du Groupe indépendant d'évaluation (IEG), des points de vues dont ils lui ont fait part et du temps qu'ils lui ont consacré, a été des plus précieuses. L'IEG tient également à saluer avec gratitude la collaboration des équipes-pays et sectorielles de la Banque, de même que l'aide fournie par le personnel de ses représentations au Cameroun et au Tchad. Enfin, l'équipe de l'IEG a tiré parti d'informations et d'échanges de vues avec les deux groupes consultatifs indépendants mis en place pour le programme, à savoir le Groupe externe de suivi de la conformité environnementale et le Groupe international consultatif.

Suivant les procédures habituelles de l'IEG, ce rapport a été transmis aux deux gouvernements, et les commentaires dont ils ont fait part figurent en annexe H au rapport dans sa version intégrale.

## Résumé analytique

L'objectif de développement fondamental de l'appui fourni par le Groupe de la Banque mondiale au programme de développement pétrolier et de construction de l'oléoduc Tchad-Cameroun, qui a débuté en 2000, était de réduire la pauvreté au Tchad et d'améliorer la gouvernance en tirant le meilleur parti possible des revenus pétroliers, et ce d'une manière écologiquement et socialement viable. En dépit de la réussite du projet d'oléoduc sur le plan technique et financier, qui est en grande partie liée au niveau élevé des prix pétroliers, cet objectif fondamental n'a pas été atteint. En fait, la manne pétrolière a eu pour corollaire une reprise du conflit civil et une détérioration de la gouvernance. L'évaluation conclut que la principale raison de ce résultat décevant a été le manque d'adhésion des pouvoirs publics, accompagné de violations répétées des accords fondamentaux. Les résultats effectifs auraient peut-être été meilleurs avec un concept de programme plus souple, adapté à la fluidité du contexte et de l'économie politique du Tchad. Mais ni un concept de rechange ni un processus de supervision plus étroit n'auraient permis d'atteindre les objectifs de développement du programme en l'absence d'engagement des autorités.

Le résultat d'ensemble sur le plan du développement a été décevant, mais l'évaluation estime aussi que le rôle joué par le Groupe de la Banque mondiale s'est traduit par des mesures plus fortes de sauvegarde sociale et environnementale et des engagements de dépenses plus élevés pour les secteurs prioritaires que ce qui aurait autrement été le cas. Le rapport en conclut que le Groupe de la Banque mondiale a eu raison de soutenir le programme en 2000, et l'a fait en sachant pleinement les risques encourus. Les avis des diverses parties prenantes sont partagés quant à la décision de la Banque mondiale de se retirer en 2008 et à la manière dont elle a été prise. L'expérience du programme Tchad-Cameroun ne doit pas amener le Groupe de la Banque mondiale à éviter de s'impliquer comme il faut dans le domaine des industries extractives, aussi risqué soit-il, en vue de contribuer à y générer des résultats plus viables, mais en concevant un tel engagement, celui-ci doit être parfaitement conscient des importants enseignements qui se dégagent de cette expérience à la fois complexe et controversée.

### Genèse et structure du programme

En 2000, après un intense débat interne entamé en 1994, le Groupe de la Banque mondiale, soumis à des pressions extérieures et pleinement conscient des risques, s'est engagé dans un ambitieux programme d'appui au développement des ressources pétrolières dans le sud du Tchad et à l'exportation de ce pétrole via un oléoduc passant par le Cameroun et un terminal d'exportation pétrolière offshore. Le Tchad devait tirer des redevances et des dividendes du revenu de l'exportation du pétrole (et, à terme, des impôts), et le Cameroun des droits de transit liés à l'oléoduc (ainsi que des impôts sur le revenu et des dividendes versés par son exploitant). L'appui du Groupe de la Banque mondiale concernait le principal projet de développement pétrolier et de construction de l'oléoduc, financé en partie par des prêts de la Société financière internationale (IFC) et de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et géré par un



consortium de sociétés pétrolières ayant à sa tête Exxon Mobil. Il comprenait aussi des projets entrepris par l'IDA dans chacun des pays pour les rendre mieux à même de gérer leur secteur pétrolier, ainsi qu'un autre projet de l'IDA visant à aider à gérer les revenus pétroliers et à améliorer les systèmes budgétaires et de dépenses publiques au Tchad, où l'IFC menait par ailleurs des activités de services-conseil (tableau 1). Plus de 90 % du financement était fourni par le consortium et un groupe de banques commerciales.

**Tableau 1: Appui du Groupe de la Banque mondiale au programme de développement pétrolier et de construction de l'oléoduc Tchad-Cameroun**

Pays	Projet	Financement (USD millions)	Objectifs de développement, en résumé <sup>a</sup>
Tchad	Développement pétrolier et oléoduc (BIRD/IFC)	37,2 BIRD (à l'État) 27,8 IFC (au consortium)	Accroître les dépenses en faveur des activités de lutte contre la pauvreté au Tchad.
Cameroun	Développement pétrolier et oléoduc (BIRD/IFC)	53,4 BIRD (à l'État) 172,2 IFC (au consortium)	Accroître les recettes budgétaires disponibles pour les dépenses prioritaires au Cameroun.
Cameroun	Renforcement des capacités dans le secteur pétrolier (IDA)	5,8 IDA	Aider le Cameroun à se doter de capacités de gestion environnementale et sociale et d'un cadre de régulation du secteur pétrolier.
Tchad	Renforcement des capacités de gestion du secteur pétrolier (IDA)	23,7 IDA	Renforcer les capacités de gestion du développement pétrolier d'une manière écologiquement et socialement viable.
Tchad	Gestion de l'économie pétrolière (IDA)	17,5 IDA	Renforcer les capacités pour la mise en œuvre d'une stratégie de gestion des revenus pétroliers et pour l'amélioration de la gestion des dépenses.
Tchad	Activités de services-conseil	4,8 IFC	Appuyer l'établissement de liens entre le secteur privé local et le projet, notamment sous forme de microfinancement et de conseils aux PME.
<b>Financement Groupe de la Banque mondiale</b>		IFC : 204,8 BIRD : 90,6 IDA : 47,0 <b>Total : 342,4</b>	
<b>Coût du projet<sup>b</sup></b>		<b>3 724</b> (estimation initiale) <b>6 500</b> (2000-08)	

Note : BIRD = Banque internationale pour la reconstruction et le développement ; IDA = Association internationale de développement ; IFC = Société financière internationale ; PME = Petites et moyennes entreprises.

a. Les annexes A à E contiennent l'énoncé intégral des objectifs de développement des projets sur lesquels l'évaluation de chacun est fondée.

b. Estimation du consortium. Le coût total devrait passer à 8 milliards de dollars à l'horizon 2011, en grande partie du fait de l'extension de l'exploitation pétrolière au-delà des gisements initiaux.

## Objectifs

Les objectifs de chaque projet étaient subsidiaires par rapport à l'objectif de développement principal de l'ensemble du programme, qui avait trait au Tchad. En dehors des importants aspects environnementaux et sociaux, la participation du Cameroun était accessoire, nécessaire uniquement pour remédier à la situation de pays enclavé dans laquelle est le Tchad et permettre à son pétrole d'accéder aux marchés.

Comme cela était spécifié dans les stratégies d'aide-pays (CAS) pour le Tchad, et a été confirmé par la documentation interne et les entretiens avec les parties prenantes, le principal objectif du programme était d'assurer des progrès en termes de gouvernance et de réduction de la pauvreté au moyen des revenus pétroliers. Dans ces conditions, les dispositions prises pour la gestion de ces revenus étaient l'élément central de l'ensemble du programme. Pour reprendre les termes utilisés à l'époque par un haut responsable, la réussite du programme se mesurerait non pas en termes de dollars, mais au vu du nombre de Tchadiens qui pourraient grâce à lui échapper à la pauvreté. Dans la formulation de la CAS de 2001, cet objectif consistait à aider le Tchad à utiliser les ressources pétrolières pour tenter d'atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire. Dans celle de la CAS de 2003, l'objectif primordial était d'utiliser « le mieux possible » les nouveaux revenus pétroliers aux fins du développement<sup>1</sup>. Cette stratégie allait plus loin, définissant deux piliers qui consistaient à renforcer la gouvernance, notamment au niveau des dispositifs institutionnels pour la gestion des ressources publiques et les prestations de services et la primauté du droit, et à améliorer les possibilités économiques dans les domaines autres que le pétrole tout en réduisant les facteurs de vulnérabilité.

Dans ce rapport, par conséquent, les résultats de chaque projet sont évalués au regard des objectifs de développement qui leur étaient fixés, tandis que ceux du programme le sont au regard de l'objectif majeur consistant à améliorer la gouvernance et à réduire la pauvreté au Tchad en tirant parti des revenus pétroliers de manière écologiquement et socialement viable. Le programme a mis en jeu la participation de la Banque mondiale (IDA et BIRD) et de l'IFC en tant que membres à part entière du Groupe de la Banque mondiale, les éléments pris en considération pour évaluer l'impact en termes de développement faisant référence à l'IFC tout autant qu'à la Banque.

## Risques

Pour le Groupe de la Banque mondiale, il était clair que le projet devait respecter les plus stricts critères de protection sociale et environnementale, et, après toute une série de réexamens et de commentaires de sa part sur des versions antérieures, un Plan d'action

---

<sup>1</sup> La CAS de 1996 pour le Tchad, avant que soit sérieusement envisagé l'engagement du Groupe de la Banque mondiale dans le développement pétrolier et la construction de l'oléoduc, définissait trois objectifs stratégiques : rétablir les capacités du secteur public, axer les dépenses publiques sur la réduction de la pauvreté, et mettre en place un environnement porteur pour le secteur privé.

environnementale exhaustif a été approuvé, de même que des mesures destinées à traiter les implications sociales du projet, et un Groupe externe de suivi de la conformité environnementale a été mis en place. Tout cela répondait à certaines préoccupations exprimées par des organisations non gouvernementales (ONG) étrangères et locales.

Mais dans le cas du Tchad, les ONG et d'autres (y compris au sein du Groupe de la Banque mondiale) craignaient particulièrement que les revenus pétroliers ne soient pas affectés à des dépenses en faveur des pauvres et du développement, du fait des faiblesses caractérisant la gouvernance dans ce pays — et qu'en fait, les revenus pétroliers eux-mêmes puissent aggraver ces faiblesses et entraîner éventuellement un regain de conflit après plusieurs années de relative stabilité.

La Banque a reconnu ces risques et tenté d'y remédier par un ensemble de dispositifs particulièrement détaillés et complexes. L'élément central du programme était la loi de 1999 portant gestion des revenus pétroliers, qui allouait 10 % des redevances et dividendes pétroliers à venir à un Fonds pour les générations futures, 5 % des redevances à des dépenses dans la région de production de pétrole, et environ les 85 % restants à des dépenses dans des secteurs prioritaires convenus. Ce dispositif s'appuyait sur un compte séquestre ouvert à Londres et dans lequel le consortium déposerait les recettes d'exportation de pétrole — à la fois pour assurer les remboursements du prêt de la BIRD (une nécessité compte tenu du manque de solvabilité du Tchad) et pour sous-tendre les affectations de revenus pétroliers à des activités de développement ainsi que d'autres aspects essentiels de l'accord. Une institution d'un nouveau type associant la société civile, le Collège de contrôle et de surveillance des ressources pétrolières, a été créée pour passer en revue et donner un avis au gouvernement sur les programmes devant être financés au moyen des revenus pétroliers. Enfin, à l'échelon des deux pays a été établi un Groupe international consultatif composé d'éminentes personnalités en vue de conseiller les deux gouvernements et le Groupe de la Banque mondiale sur l'exécution du programme.

D'autres risques majeurs avaient également été pris en compte à un stade initial : d'éventuelles répercussions de la crise du Darfour ; un relâchement de l'engagement des autorités une fois que le pétrole commencerait à couler ; et des troubles sociaux si les revenus pétroliers n'étaient pas affectés à des activités en faveur des pauvres et du développement. Jusqu'à un certain point, des répercussions de la crise du Darfour ainsi qu'un malaise social peuvent en fait être associés aux violences internes que connaît le Tchad depuis 2003, et la CAS s'est montrée prémonitrice en évoquant spécifiquement le risque de désaffection des autorités.

### **Faits majeurs intervenus après l'aval du Conseil**

Une fois que les revenus pétroliers ont commencé à affluer à la fin de 2003, bien plus tôt que prévu et pour des montants bien supérieurs à la faveur de la flambée des prix au niveau mondial, le Gouvernement tchadien a cherché en vain à faire pression sur la Banque, dans le courant de 2005, pour qu'elle accepte une modification de la loi de 1999. Puis, le 29 décembre de cette même année, il y a unilatéralement apporté des

modifications majeures, notamment en éliminant le Fonds pour les générations futures. La Banque a répondu une semaine plus tard en suspendant les décaissements pour l'ensemble de ses projets et en gelant les retraits sur le compte séquestre. Une fois le dialogue rétabli, un nouvel accord a été conclu en juillet 2006, par lequel le gouvernement s'engageait à affecter aux secteurs prioritaires 70 % de *l'ensemble* de ses ressources budgétaires (soit un montant bien supérieur à l'enveloppe antérieure basée sur 85 % des seuls revenus pétroliers directs), et la Banque a alors mis fin au blocage du compte séquestre et repris les décaissements.

Mais le nouvel objectif d'affectation convenu a été manqué dans des proportions significatives. En août 2008 (après une série initiale de démarches informelles infructueuses), la Banque a persuadé le Tchad de rembourser volontairement non seulement l'encours du prêt de la BIRD mais aussi les soldes restant sur les deux crédits de l'IDA (ce qui constituait une première fois dans l'histoire de la Banque). Le Tchad a remboursé un montant total de 65,7 millions de dollars au mois de septembre, et la Banque mondiale a mis fin à son engagement dans le secteur pétrolier tchadien. Cependant, l'IFC a continué d'assurer un suivi des aspects environnementaux et sociaux du projet de développement pétrolier et d'oléoduc, et d'aider les entreprises tchadiennes à obtenir des contrats auprès d'Esso Exploration and Production Chad, Inc.

## **Résultats**

Le projet principal de développement pétrolier et d'oléoduc a été une réussite sur le plan physique, technique et financier, l'achèvement de l'oléoduc et le lancement de la production de pétrole étant intervenus en avance sur les délais prévus. La répartition des bénéfices a nettement varié d'un pays à l'autre, en raison des différences caractérisant leur situation respective et le rôle qui était le leur dans le cadre du programme.

***Cameroun*** : La participation du Cameroun était principalement un moyen utilisé pour permettre d'atteindre l'objectif clé du programme, à savoir aider le Tchad à réduire la pauvreté et à améliorer la gouvernance en tirant le meilleur parti possible de ses revenus pétroliers. Mais les enjeux pour le Cameroun n'en étaient pas moins importants, et des avantages significatifs en ont résulté pour lui. Les principaux enjeux concernaient la façon de gérer les risques élevés que la construction d'un oléoduc présentait pour l'environnement et, dans une moindre mesure compte tenu du nombre comparativement réduit de populations concernées, de traiter la question de son impact sur le plan social. À ces deux égards, les dispositifs mis en place pour assurer le respect des critères environnementaux à l'échelon du projet (pour ce qui est en particulier du Plan de gestion environnementale) et le traitement du dossier social, ainsi que leur suivi de la part d'une entité indépendante, peuvent être considérés comme étant parmi les meilleurs qu'il ait été donné de voir dans le cadre de projets concernant les industries extractives en Afrique.

Le programme visait également à renforcer les propres capacités du Cameroun pour la gestion et le suivi du secteur pétrolier, du point de vue notamment des risques environnementaux, au moyen d'un projet financé par l'IDA. Son résultat à cet égard a été jugé insatisfaisant, en raison d'un niveau modéré de pertinence et d'efficacité.

Pour le Cameroun, l'objectif du projet d'oléoduc était d'accroître les ressources financières disponibles pour les dépenses en faveur des pauvres et du développement. Cet objectif a été atteint, quoique dans un moindre degré que prévu en raison du niveau moins élevé de la production de pétrole. Les avantages envisagés pour le pays comprenaient les recettes tirées par l'État des droits de transit ainsi que des impôts sur le revenu et dividendes perçus de l'opérateur de l'oléoduc. Bien que les recettes en question aient fini par représenter environ 1,5 % des recettes totales de l'État, elles ont été inférieures aux estimations initiales en raison du faible volume de pétrole transitant par l'oléoduc. Comme le travail de maintenance et de réparation de l'ouvrage était assuré par le consortium, et compte tenu aussi du pourcentage limité des recettes totales correspondant aux ressources tirées de l'oléoduc, aucun montant n'a été ou ne pouvait être inscrit spécifiquement au budget pour assurer l'emploi de ces ressources, qui ont de ce fait servi à approvisionner le budget général de l'État.

Mais le projet a procuré d'autres avantages également, sous forme de contributions à l'économie locale et de stimulation de l'activité du secteur privé par la création d'emplois, la formation professionnelle, le développement des fournisseurs et l'amélioration des infrastructures occasionnés par la construction de l'oléoduc, en plus des donations directes faites par le Consortium au niveau des communautés.

Néanmoins, aussi bien les résultats attendus du programme global que ceux effectivement obtenus ont été comparativement limités dans le cas du Cameroun, et l'on ne pouvait en attendre, et encore moins suivre ou mesurer, un quelconque impact au niveau macroéconomique en ce qui concerne le développement, la gouvernance ou la pauvreté.

**Tchad :** À l'inverse, le programme a entraîné une remarquable augmentation des ressources financières à la disposition de l'État tchadien, portant ses recettes annuelles d'un niveau de l'ordre de 112 millions de dollars en 2000 à plus de 2 milliards en 2008, près de 90 % de ce montant provenant du pétrole. Dans ces conditions, on ne peut en évaluer les résultats macroéconomiques d'ensemble qu'en référence au Tchad.

Les recettes que le Tchad en a tirées ont été de beaucoup supérieures à ce qui avait été envisagé, étant donné le niveau bien plus élevé des prix pétroliers. Comme au Cameroun, le projet a aussi engendré des avantages directs sous forme d'emplois, d'activités de formation et d'autres contributions à l'économie locale, et les programmes d'intégration de l'IFC ont procuré un appui aux petites et moyennes entreprises grâce aux achats de fournitures et de services d'Esso Exploration and Production Chad, Inc., et à l'établissement de relations de fournisseurs sur le long terme.

Le traitement des incidences environnementales et sociales à l'échelon du projet, avant et pendant la construction de l'oléoduc, a également été satisfaisant dans le cas du Tchad. Mais des problèmes sont apparus sur le plan social une fois l'oléoduc achevé et à la suite de l'extension du champ du projet au-delà des trois champs de pétrole initiaux. Quant au résultat des mesures de renforcement des capacités, il a été jugé aussi insatisfaisant que dans le cas du Cameroun, la encore en raison d'un niveau modéré de pertinence et d'efficacité.

Les résultats d'ordre macroéconomique en termes de développement, de réduction de la pauvreté, de gouvernance et de renforcement institutionnel ont été décevants, et il n'y a à ce jour pas de signe des améliorations positives espérées. S'il est peu probable que des améliorations majeures se fassent jour dans les quelques années à venir sur le plan de la réduction de la pauvreté, du développement humain ou de la gouvernance, il ne serait pas irréaliste de s'attendre à un léger mouvement dans un sens positif. Mais divers indicateurs de gouvernance font apparaître au contraire une détérioration.

Les résultats d'ensemble recensés au Tchad durant la période du programme peuvent se résumer ainsi :

- La situation budgétaire du pays s'est affaiblie au cours de cette période, son déficit primaire hors pétrole s'étant aggravé pour passer d'un niveau modéré de 4 % du produit intérieur brut (PIB) en 2004 à 28 % en 2008 — niveau que le FMI a qualifié d'insoutenable. (L'aspect préoccupant n'est pas un creusement de ce déficit en tant que tel, mais le rythme croissant de cette détérioration, associé à une forte hausse des dépenses courantes et conjugué à des problèmes de composition et d'efficacité des dépenses.)
- La composition économique des dépenses s'est dégradée, les dépenses courantes passant de quelque 10 % du PIB non pétrolier en 2001-2004 à 21 % en 2005-08, avec une masse salariale qui est passée dans le même temps à 9 % du PIB non pétrolier.
- La composition fonctionnelle des dépenses, élément central du programme, s'est de fait améliorée dans le sens des secteurs d'importance pour le développement et la réduction de la pauvreté — bien que dans un degré moindre que ce qui avait été convenu. La plus forte augmentation a été à mettre au compte des investissements en infrastructures, lesquels ont néanmoins présenté de substantiels facteurs d'inefficacité.
- L'efficacité des dépenses a été très réduite, cela incluant des violations des règles fondamentales de passation des marchés et de gestion financière, des coûts unitaires de construction bien supérieurs aux normes internationales ou régionales, et, aspect le plus préjudiciable, un non-respect de l'équilibre entre coûts d'investissement et de fonctionnement qui a abouti à ce que de nouvelles installations ne puissent pas fonctionner, faute des apports nécessaires pour cela. (Cela dit, bien que ce volet soit proportionnellement limité, les dépenses financées dans la région de production au moyen des 5 % de redevances ont été comparativement bien affectées.)
- Les données sur le développement humain sont en quantité réduite et brossent un tableau mitigé de la situation : un accès accru à l'eau potable et une réduction de l'incidence du VIH/SIDA, mais une hausse de la mortalité infantile et juvénile ; une augmentation de la scolarisation primaire, mais une détérioration de la qualité de l'enseignement. L'évolution des données de la pauvreté n'a pas fait l'objet d'un suivi adéquat, ce qui constitue une sérieuse lacune pour un programme qui avait pour objectif principal la réduction de la pauvreté par l'utilisation des revenus pétroliers.

- Pour ce qui est de l'évolution de la gouvernance, le tableau n'est pas mitigé. Entre 2000 et 2007, dans le même temps où l'ensemble de l'Afrique présentait une légère amélioration, le Tchad a connu une nette détérioration au regard de tous les principaux indicateurs de gouvernance — le déclin étant particulièrement prononcé pour la primauté du droit, la lutte contre la corruption et l'efficacité de l'administration publique.
- Pour ce qui est précisément de l'efficacité de l'administration publique, les principaux problèmes concernent la gestion des finances publiques et la passation des marchés. Bien que la préparation du budget se soit quelque peu améliorée, son exécution s'est détériorée, et l'efficacité de l'administration en termes de gestion des dépenses publiques est aujourd'hui pire qu'en 2000 — avec des contrôles financiers fréquemment contournés pendant l'exécution du budget ; une méconnaissance des règles de passation des marchés et un recours croissant aux marchés de gré à gré ; des institutions de contrôle financier virtuellement inopérantes ; et l'émergence d'une culture de violation des règles dans la gestion du secteur public.

### **Dimensions de l'évaluation et questions transversales**

Le projet principal de développement pétrolier et de construction de l'oléoduc a été une réussite sur le plan physique, technique et financier. Le fait que les revenus pétroliers se sont matérialisés bien plus tôt et pour des montants bien plus élevés que prévu a été un facteur sous-jacent majeur expliquant pourquoi le programme n'est pas parvenu à atteindre ses objectifs de développement au Tchad. Les dispositifs de gestion conçus pour un niveau comparativement limité de revenus pétroliers ont littéralement lâché sous le poids des revenus bien plus considérables qui se sont matérialisés. Ces revenus supérieurs ont eux-mêmes été source de tentations et de revendications concurrentes qui ont en partie eu pour corollaire la résurgence de l'instabilité politique et d'une violente rébellion. Les lents efforts de renforcement des capacités ont été contrecarrés par l'afflux plus rapide de l'argent du pétrole. Et le fait que les revenus pétroliers ont largement dépassé l'intégralité de l'aide étrangère a fortement modifié l'analyse initiale concernant l'effet de levier du programme. Malgré certaines réalisations notables mais isolées, principalement pour la construction de routes et l'accès à l'eau, l'objectif global du Groupe de la Banque mondiale consistant à aider le Tchad à réduire la pauvreté et à améliorer la gouvernance n'a pas été atteint. Mesuré à l'aune de cet objectif, le résultat d'ensemble du programme s'est avéré insatisfaisant.

Mais étant donné la complexité de ce programme et la diversité de ses résultats, il y a lieu de nuancer l'approche standard de l'évaluation consistant à mesurer les résultats à l'aune des objectifs définis, en considérant les éventuelles situations contrefactuelles. Compte tenu de la hausse rapide des prix pétroliers intervenue après 2000, il est pour ainsi dire certain que le pétrole aurait été exploité et l'oléoduc construit même en l'absence d'intervention du Groupe de la Banque mondiale, bien que peut-être avec une ou deux années de retard. Dans ce cas, les dispositions environnementales et sociales et les dispositifs de suivi externes n'auraient pas été aussi exhaustifs que ceux mis en place dans le cadre du programme. Par ailleurs, il est probable que les affectations de revenus pour les secteurs prioritaires auraient été inférieures à ce qu'elles ont été en réalité, et il est certain que les organismes d'appui

tels que le Collège et les groupes consultatifs n'auraient pas été mis en place. En ce sens, l'engagement du Groupe de la Banque mondiale a représenté une contribution positive.

**Pertinence :** Les insuffisances qui ont caractérisé la conception des activités de renforcement des capacités ainsi que les principaux dispositifs de gestion des revenus pétroliers ont eu des effets préjudiciables pour la pertinence du programme. En ce qui concerne le premier de ces deux aspects, une critique majeure formulée par les observateurs extérieurs a été que le programme était prématuré, en ce sens qu'il aurait d'abord fallu renforcer la capacité du pays à gérer le secteur pétrolier et les revenus tirés du pétrole, et améliorer la gouvernance. Mais un délai limité n'aurait pas permis d'atteindre ces objectifs nécessitant intrinsèquement une longue période de gestation, et des signes évidents tendaient à indiquer que le pétrole allait être exploité et l'oléoduc construit à très brève échéance, que le Groupe de la Banque mondiale choisisse de s'engager ou non. En termes de calendrier, la question plus pertinente se pose plutôt à rebours. Après sa première incursion dans le secteur pétrolier au Tchad, en 1994, la Banque n'est pas parvenue dans les années suivantes à aider ce pays à améliorer de façon durable ses capacités en matière budgétaire, de contrôle financier et de gestion du secteur pétrolier, et la tentative qu'elle a faite pour soutenir des activités de renforcement des capacités en parallèle au projet principal s'est révélée infructueuse.

En ce qui concerne le dispositif de gestion des revenus pétroliers sous-tendant le projet de gestion de l'économie pétrolière, qui était l'élément central du programme, il a été conçu de manière prescriptive, excessivement détaillée et rigide. L'affectation spéciale des revenus du pétrole, conjuguée à des dispositifs de gestion complexes, a entraîné une fragmentation du budget ainsi qu'un manque de considération pour la qualité des dépenses et d'attention pour l'exécution proprement dite. Cette conception était naturellement motivée par le but visé, à savoir assurer le meilleur emploi possible des revenus pétroliers pour des dépenses en faveur des pauvres et du développement. Mais en réalité, aucune disposition juridique normative ne pouvait compenser le faible niveau d'adhésion des autorités, et cette approche a donc fini par faire ressortir les inconvénients d'un système rigide sans procurer ses avantages allant dans le sens de la clarté et du respect des accords. Les résultats décevants du programme ont été la conséquence d'un contexte économique et politique complexe, caractérisé notamment, entre autres facteurs, par un manque de prise en charge par le pays et de sérieuses menaces pesant en termes de sécurité sur ses dirigeants du fait de la crise du Darfour. Même dans ces conditions, d'autres concepts axés sur des accords concernant les dépenses et leur qualité plutôt que sur les revenus pétroliers spécifiquement (et reposant, par exemple, sur des objectifs chiffrés souples, situés dans une fourchette et déclenchant peu à peu des dispositions plus rigoureuses en termes de réexamen et de réajustement) auraient peut-être offert une solution intermédiaire entre imposer un carcan comme cadre de négociation et s'en remettre au critère par trop discrétionnaire exprimé par l'expression « à la satisfaction de la Banque ». Au bout du compte, une approche plus flexible aurait peut-être également permis de canaliser les ressources vers des activités prioritaires et d'en assurer un emploi plus efficace, sans pour cela court-circuiter le renforcement des capacités en matière de gestion des finances publiques. Dans l'ensemble, le niveau de pertinence du programme a été modéré.



Au regard des considérations *d'efficience et d'efficacité*, le projet d'oléoduc a été très efficace d'un point de vue technique et financier, mais le degré d'efficience du programme global s'est ressenti du niveau modéré d'efficience des projets de renforcement des capacités et du fait que l'utilisation des revenus pétroliers a elle-même été globalement moins qu'efficace. Pour ce qui est du niveau d'efficacité globale du programme, il a été au mieux modéré, comme cela ressort des résultats décrits plus haut.

Le *risque pour les résultats au plan du développement* est élevé. Le contexte extérieur reste très problématique, caractérisé par des perspectives incertaines pour le règlement de la crise du Darfour et les répercussions que ces problèmes ont au Tchad même. Les tensions politiques internes sont élevées et probablement destinées à le rester. Le niveau de capacité institutionnelle reste très faible à tous les niveaux. La viabilité des finances publiques est déjà menacée et, comme les prix pétroliers sont inférieurs à ce qui avait été prévu pour 2009 et 2010, le risque fiduciaire est probablement destiné à s'accroître et les dépenses de développement subiront des pressions du fait que les dirigeants mettent la priorité sur la survie du régime et les dépenses de sécurité. Les systèmes et compétences de gestion publique restent insuffisants pour assurer un niveau minimum d'efficacité de l'administration. Quant aux valeurs que sont la motivation et l'intégrité, elles ont pâti du fait que le mépris des règles gagne du terrain sans que cela entraîne de conséquences.

La *performance du Groupe de la Banque mondiale* a été modérément insatisfaisante pour le programme dans son ensemble. Le Groupe de la Banque mondiale s'est engagé dans ce programme pour les raisons appropriées et en étant pleinement conscient des autres approches et risques éventuels, y compris les risques de réputation. Mais les défauts entachant la conception des dispositifs de gestion des revenus pétroliers et des dépenses ont eu un effet négatif sur l'impact du programme dans son ensemble, et le volet de renforcement des capacités a été infructueux en raison du faible niveau de conception et de supervision des trois projets financés par l'IDA. Pour le projet d'oléoduc proprement dit, la performance du Groupe de la Banque mondiale a été modérément satisfaisante. Au niveau du programme, le processus de supervision a souffert d'un taux de rotation excessif des chefs de projet affectés au projet de gestion des revenus et, dans le cas du projet de renforcement des capacités au Tchad, du fait que la Banque s'en est remise pendant des années à des consultants extérieurs spécialisés dans le secteur pétrolier sans spécialistes issus de ses propres effectifs pour les superviser. Les efforts inlassables ainsi que la compétence et l'engagement personnel des cadres et agents opérationnels affectés à la supervision du programme n'ont pas permis de surmonter ces lacunes, ni celles associées aux défauts de conception du programme.

La décision de la Banque mondiale de se retirer en 2008 et la manière dont elle a été prise ont *suscité des questions* au niveau interne de même qu'à l'extérieur — au sein du personnel et parmi les responsables gouvernementaux, les ONG et les partenaires de développement. Comme on l'a déjà fait observer, le Groupe de la Banque mondiale s'est engagé dans ce programme en 2000 pour les raisons appropriées et avec le ferme appui de la communauté internationale des bailleurs de fonds. Lorsqu'il s'en est retiré en 2008, le consensus dont il avait bénéficié au départ n'était plus aussi fort. Certaines parties prenantes ont jugé sa décision inutile et inopportune, ou estimé qu'elle n'avait pas été prise en tenant totalement compte de ses implications et sur la base d'un processus adéquat de

consultations avec les partenaires extérieurs. Mais cette décision a été motivée par les violations répétées de ses engagements par le gouvernement, et elle a été prise au terme d'un processus de réflexion approfondi aux plus hauts échelons de direction.

La *coopération entre l'IFC et la Banque mondiale* était un aspect majeur du programme. Elle reposait sur une répartition des tâches adaptée aux mandats et avantages comparatifs respectifs de la Banque et de l'IFC. La Banque s'est ainsi concentrée principalement sur la mise en œuvre des dispositifs de gestion des revenus pétroliers et des accords relatifs aux dépenses, ainsi que sur les trois projets financés par l'IDA pour contribuer au renforcement des capacités en matière de suivi sectoriel et de gestion des revenus en question, tandis que l'IFC s'est chargée des aspects techniques et contractuels et des dimensions sociales et environnementales du projet de développement pétrolier et d'oléoduc, la Banque apportant sa contribution en fonction des besoins. Par ailleurs, la Banque s'est occupée des relations avec les pouvoirs publics, et l'IFC de celles établies avec le consortium et les autres bailleurs de fonds. Une fois que la Banque s'est désengagée du secteur pétrolier tchadien, l'IFC a continué d'assurer le suivi des aspects environnementaux et sociaux du projet principal.

Tout cela étant dit, c'est la *performance de l'emprunteur* qui a été le facteur clé à l'origine de l'issue infructueuse du programme<sup>2</sup>. Bien que certains des organes d'exécution se soient acquittés honorablement de leur tâche, les fermes déclarations d'adhésion et d'engagement faites par le Gouvernement tchadien au début du programme se sont révélées inopérantes lorsque les revenus pétroliers ont commencé à affluer. En l'absence d'un ferme engagement des autorités du pays au plus haut niveau, il est peu probable que le programme aurait eu des résultats sensiblement différents dans un quelconque autre cas de figure touchant aussi bien à sa conception qu'à la performance de la Banque en cours d'exécution. Inversement, un engagement constant du gouvernement pour ce qui est d'exécuter le programme convenu aurait probablement assuré la réussite de ce programme en dépit de ses défauts de conception. Le gouvernement considère cependant les problèmes de sécurité comme étant principalement responsables des résultats obtenus.

Dans ces conditions, sachant que le Tchad devrait continuer de disposer de substantiels revenus pétroliers dans un avenir prévisible, et ce même à des prix inférieurs à ceux de 2005-08, il est encore possible pour lui d'échapper à la malédiction des ressources. La Banque peut, en collaboration avec le Fonds monétaire international, suivre les résultats en matière budgétaire et de dépenses et apporter une utile contribution sous forme de conseils pour la gestion du secteur public — en se concentrant sur les aspects fondamentaux, en prenant en compte les réalités en termes de capacités, et en s'appuyant sur une coopération déterminée et constructive de la part de certains grands partenaires bilatéraux. Mais le facteur le plus important serait une nouvelle et sincère détermination du Gouvernement tchadien à utiliser les revenus pétroliers pour le développement et la réduction de la pauvreté, et à procéder pour cela d'une manière réceptive et efficiente.

---

<sup>2</sup> Dans le présent contexte ainsi que dans l'ensemble de ce rapport, le terme « emprunteur » sert à désigner les gouvernements emprunteurs, sauf indication contraire.

## Notations

Sur la base de tous les éléments d'information réunis, ainsi que des résultats d'ensemble récapitulés ci-dessus et d'autres données, le niveau de pertinence, d'efficacité et d'efficacités du programme pris globalement, au regard des objectifs définis, est dans tous les cas jugé modéré, et le résultat du programme est quant à lui jugé insatisfaisant. Les notations de ce programme ne constituent pas une moyenne de celles attribuées aux projets qu'il englobe, et elles ne sont pas non plus pondérées sur la base du montants des prêts, mais elles découlent d'une évaluation combinée de l'importance de chaque projet en termes de développement, les dispositifs de gestion des revenus étant considérés comme l'élément central du programme (voir tableau 2).

**Tableau 2 : Notations pour les projets et le programme**

<b>Tchad et Cameroun : Projet de développement pétrolier et d'oléoduc</b>	
Résultat	Modérément satisfaisant
Risques pour les résultats au plan du développement	Importants
Performance du Groupe de la Banque	Modérément satisfaisante
Performance de l'emprunteur	Modérément satisfaisante
<b>Cameroun : Projet de renforcement des capacités, secteur pétrolier</b>	
Résultat	Insatisfaisant
Risques pour les résultats au plan du développement	Importants
Performance de la Banque	Modérément satisfaisante
Performance de l'emprunteur	Modérément insatisfaisante
<b>Tchad : Projet de renforcement des capacités de gestion du secteur pétrolier</b>	
Résultat	Insatisfaisant
Risques pour les résultats au plan du développement	Élevés
Performance de la Banque	Modérément insatisfaisante
Performance de l'emprunteur	Insatisfaisante
<b>Tchad : Projet de gestion de l'économie pétrolière</b>	
Résultat	Insatisfaisant
Risques pour les résultats au plan du développement	Élevés
Performance de la Banque	Insatisfaisante
Performance de l'emprunteur	Très insatisfaisante
<b>Tchad : Services-conseil de l'IFC<sup>a</sup></b>	
Efficacité en termes de développement	Essentiellement infructueux
Rôle et contributions de l'IFC	Satisfaisant
<b>Programme<sup>b</sup></b>	
Résultat	Insatisfaisant
Risques pour les résultats au plan du développement	Élevés
Performance de la Banque	Modérément insatisfaisante
Performance de l'emprunteur	Insatisfaisante

*Note* : IFC = Société financière internationale.

a. Le système de notation de l'IFC pour les services-conseil, qui est en grande partie similaire à celui de la Banque mondiale, est décrit à l'annexe E.

b. Ces notations portent principalement sur le Tchad. Bien que des conclusions similaires puissent être tirées pour le Cameroun, elles sont principalement liées à l'évaluation du projet de renforcement des capacités, dans la mesure où les résultats attendus du programme global ainsi que ceux effectivement obtenus ont été comparativement limités dans le cas du Cameroun, et l'on ne pouvait en attendre, et encore moins mesurer, un quelconque impact global au niveau macroéconomique en ce qui concerne le développement, la gouvernance ou la pauvreté.

L'évaluation a été effectuée conjointement par l'IEG-IFC et l'IEG-Banque mondiale. Elle fait ressortir une notation modérément satisfaisante pour le principal projet d'infrastructure, conjuguée à une notation insatisfaisante pour le programme dont fait partie ce projet. Sachant que le Groupe de la Banque mondiale a pour mandat de promouvoir le développement, on pourrait faire valoir que si le programme considéré dans son ensemble est insatisfaisant du fait d'un résultat infructueux au plan du développement, un projet englobé dans ce programme ne devrait pas être considéré comme satisfaisant du fait d'avoir été une réussite au plan technique et financier. La conclusion à laquelle est arrivée cette évaluation est qu'il n'y a pas d'incohérence à considérer de manière favorable une série de résultats alors même que l'accumulation de résultats défavorables à d'autres égards a abouti à une conclusion globalement négative. Par ailleurs, cette évaluation illustre l'idée de base selon laquelle une partie d'un programme, aussi satisfaisante qu'elle ait été, ne peut être dissociée du programme pris dans son ensemble et du cadre plus large dans lequel se situe l'évaluation de son impact : un projet ou sous-projet ne peut être considéré de manière totalement isolée dans le cadre de l'évaluation.

## **Enseignements**

Un enseignement bien connu selon lequel l'engagement du pays concerné est l'élément qui a le plus d'incidence sur l'efficacité d'un projet ou d'un programme ressort particulièrement bien de l'expérience à laquelle a donné lieu le programme Tchad-Cameroun. Un certain nombre d'autres enseignements importants se dégagent de cette expérience à la fois riche et complexe :

Si le Groupe de la Banque mondiale décide de prendre le risque de s'engager dans des situations incertaines et fluides, il a tout intérêt à éviter de procéder alors d'une manière par trop détaillée et rigide. La clarté s'impose au niveau des objectifs et des principes, mais la conception et les modalités d'exécution doivent être aussi fluides que la situation en question, au lieu de reposer sur des choix exclusifs et des règles d'ordre numérique.

Il est compréhensible qu'on puisse être tenté de mettre en place des mécanismes spéciaux pour protéger certaines ressources particulières et obtenir des résultats donnés dans un contexte caractérisé par un faible niveau de capacité et de gouvernance, mais les enclaves institutionnelles que cela crée ne donnent généralement pas de bons résultats au-delà du court terme et, même à court terme, elles ont tendance à compromettre les systèmes déjà faibles qui sont en place et, de ce fait, le développement à long terme.

La conception des projets doit impérativement se faire en tenant compte des réalités locales en termes de capacité institutionnelle et administrative. Dans un pays doté de faibles capacités, il importe de s'attacher à remédier aux problèmes de base qui se posent, au lieu d'essayer d'instaurer des pratiques élaborées. Paradoxalement, des volets majeurs de ce programme présupposaient en fait l'existence de la capacité même qu'ils se donnaient de mettre en place ou renforcer.

Un concept novateur, même s'il ne débouche pas sur une réussite dans la pratique, peut comporter des éléments originaux méritant d'être pris en considération et reproduits ailleurs (dans le cas présent, on pense aux dispositifs de sauvegarde

environnementale et sociale, au Collège et aux deux organes consultatifs indépendants).

Que l'opération mette en jeu la Banque mondiale ou l'IFC, le souci d'efficacité du point de vue du développement dépasse les limites d'un projet donné, aussi réussi qu'il puisse être sur le plan technique, et il s'étend aux résultats de l'ensemble du programme.

Dans les projets complexes et de grande envergure du Groupe de la Banque mondiale mettant en jeu de multiples parties prenantes, une bonne coopération entre la Banque mondiale et l'IFC est importante en vue d'améliorer les chances de résultats positifs pour l'opération, et les activités de services-conseil de l'IFC peuvent compléter ces projets de par l'impact qu'elles ont sur le développement du secteur privé.

Le programme de développement pétrolier et d'oléoduc Tchad-Cameroun est l'exemple même de la tension qui existe intrinsèquement entre les limites auxquelles s'expose la Banque mondiale en tant qu'organisation internationale et le mandat dont elle est chargée, consistant à œuvrer pour le développement et la réduction de la pauvreté. Le Groupe de la Banque mondiale n'est pas parvenu à préserver la population tchadienne de la malédiction du pétrole, mais il a de fait essayé. L'enseignement qu'il convient de tirer de cette expérience n'est pas que le Groupe de la Banque mondiale doit éviter de fournir un appui dans le domaine des industries extractives en vue de contribuer à y générer des résultats plus viables, au motif que cela présente pour elle des risques de réputation et qu'une réussite est peu probable. En fait, malgré les résultats d'ensemble décevants sur le plan du développement et de la gouvernance, l'engagement du Groupe de la Banque mondiale a contribué à une notable augmentation des dépenses dans les secteurs sociaux et à ce que les principes de sauvegarde environnementale et sociale soient assurés dans les limites du projet d'une meilleure façon qu'elles ne l'auraient été autrement.

## Réponse de la direction

La direction accueille avec satisfaction ce rapport du Groupe indépendant d'évaluation sur le programme de développement pétrolier et d'oléoduc Tchad-Cameroun. Elle est, de manière générale, en accord avec un certain nombre des conclusions formulées par l'IEG, ainsi que sur les enseignements qui se dégagent de ce rapport.

En s'engageant dans le programme d'oléoduc Tchad-Cameroun, le Groupe de la Banque mondiale avait conscience qu'il s'agissait d'un projet à haut risque et d'une grande complexité, dans un environnement difficile. Sa décision à cet égard reflétait le point de vue selon lequel notre participation avait le potentiel de contribuer à atténuer l'impact environnemental et social de l'oléoduc. En outre, le fait de participer à la conception du système de gestion des revenus pétroliers devait, pour nous, assurer que ces revenus soient effectivement utilisés au profit du pays et de ses habitants, et cherchait par conséquent à préserver ceux-ci de la malédiction des ressources qui avait frappé tant d'autres pays.

Nous sommes d'accord avec la conclusion du rapport selon laquelle le projet pétrolier et d'oléoduc a été une réussite sur le plan physique, technique et financier, et les efforts destinés à atténuer l'impact social et environnemental ont été largement efficaces, tant au Tchad qu'au Cameroun.

Le programme a également entraîné des résultats tangibles. Au Cameroun, il s'est agi d'avantages sous forme de droits de transit, d'impôts et d'emplois. Au Tchad, l'augmentation des recettes s'est traduite par un surcroît de dépenses dans les secteurs prioritaires : par exemple, pour la construction d'écoles secondaires, la densification du réseau routier, des investissements en infrastructures urbaines, ou un accès renforcé aux services obstétricaux et de dépistage du VIH.

L'impact sur la pauvreté a été rendu plus difficile à évaluer du fait que des mesures n'avaient pas été prises dès le départ pour surveiller de manière adéquate l'incidence du programme à cet égard, comme l'a fait remarquer l'IEG. Cela dit, il est évident que les résultats obtenus au Tchad ont été inférieurs à ce qu'on pouvait attendre, compte tenu de l'accroissement rapide des ressources pétrolières.

Nous sommes d'accord avec l'observation de l'IEG selon laquelle une plus grande attention aurait dû être accordée au renforcement des capacités. Nous approuvons sa conclusion selon laquelle la supervision de ce projet ne s'est pas suffisamment attachée à préparer le Tchad à absorber l'afflux des revenus pétroliers. Un surcroît d'effort aurait été nécessaire pour aider le Tchad à élaborer des stratégies appropriées, bien chiffrées et pilotées par les pouvoirs publics dans les secteurs prioritaires. Des cadres de dépenses à moyen terme liés à ces stratégies auraient été plus efficaces qu'une concentration a posteriori sur les revues des dépenses publiques, comme cela a été le cas. Lorsque les revenus pétroliers ont commencé à affluer, en avance sur le calendrier et pour des montants supérieurs aux prévisions, les secteurs n'étaient pas préparés pour les absorber et la qualité des dépenses laissait à désirer.

L'IEG fait observer que la conception du programme était particulièrement détaillée et complexe. Sur ce point, il y a lieu de souligner que les accords avaient été conçus de manière prescriptive pour faire en sorte que les revenus pétroliers profitent aux pauvres, compte tenu des expériences négatives observées dans d'autres pays riches en ressources et également du fait que les capacités et l'engagement des autorités étaient sujets à caution. Durant la préparation et l'exécution du projet, bon nombre de parties prenantes, y compris au niveau de la société civile, ont fait valoir que le programme aurait dû être conçu de manière plus stricte encore, pour veiller à ce que la région pétrolifère en profite et à ce que les secteurs prioritaires en tirent l'essentiel des bénéfices. Mais en définitive, il n'existe aucun concept qui puisse jamais compenser le manque d'engagement des autorités.

À cet égard, nous sommes d'accord avec la conclusion de l'IEG selon laquelle le manque d'engagement des pouvoirs publics a constitué l'obstacle essentiel à la réussite du programme. Un projet de cette nature *ne peut pas* réussir en l'absence d'engagement et de prise de responsabilité du gouvernement. Aucun autre concept ou dispositif de supervision ne serait parvenu à produire des effets sensiblement plus positifs sur le plan du développement en l'absence d'une prise en charge réelle et durable de la part des autorités. L'on ne pouvait renforcer les capacités si le gouvernement n'était pas véritablement engagé à mettre en place des institutions telles que le Collège. Confronté à des problèmes de sécurité croissants et à la hausse des prix pétroliers qui a eu pour effet de réduire considérablement l'importance des apports d'aide, le Gouvernement tchadien a renié les termes des accords qui avaient servi de cadre au projet. Les efforts menés pour renforcer les capacités d'exécution ont été interrompus et les avancées faites au niveau des systèmes nationaux dans des domaines tels que la passation des marchés ont été réduites à néant ou ignorées par les autorités.

Nous apprécions le fait que l'IEG comprend la décision de la Banque de se retirer du programme. Avant que cette décision ne soit prise, des efforts répétés ont été faits à un haut niveau pour sauvegarder le programme de gestion des revenus. La Banque a pris la décision définitive de se retirer après avoir déterminé que l'équilibre entre les risques et les avantages s'était considérablement modifié. Les omissions répétées du Gouvernement tchadien à respecter les dispositions des accords successifs — accords sur lesquels se fondait notre participation — ont compromis la réussite du projet *ainsi que* la crédibilité de la Banque mondiale.

Nous souhaitons contester la critique implicite formulée par l'IEG, selon laquelle les partenaires n'ont pas été suffisamment informés. En réalité, durant toute la période 2007 et 2008, la direction a eu des contacts étroits avec nos partenaires — que ce soit ceux associés au projet d'oléoduc ou les partenaires de développement actifs au Tchad — pour leur faire part des préoccupations de la Banque, les informer de notre stratégie globale, solliciter leur appui en vue d'amener le Gouvernement tchadien à respecter ses obligations, et ultérieurement pour discuter des options que nous envisageons. Ces partenaires n'ont pas été informés du moment exact de notre retrait pour deux raisons. D'une part, trop divulguer d'informations dans le public sur les étapes détaillées du processus aurait pu compromettre la stratégie même que nous tentions d'exécuter. D'autre part, à mesure que la stratégie se déroulait, la décision de remboursement

anticipé a fini par être prise par les autorités tchadiennes à un moment dont elles ont décidé. Un processus de communication approfondi avec le Gouvernement tchadien a eu lieu durant cette période en ce qui concerne la motivation de la décision de la Banque de se désengager du secteur pétrolier tchadien, tout en laissant la porte ouverte à un appui à pour des projets de lutte contre la pauvreté une fois que les autorités se tourneraient de nouveau vers un processus de développement plus solidaire.

Il importe de faire remarquer que l'IFC continue de participer au projet pétrolier dans la mesure où ses prêts destinés aux entreprises de l'oléoduc restent en place et continuent à être remboursés suivant l'échéancier contractuellement fixé. Cette participation maintient de manière inchangée la surveillance qu'elle exerce vis-à-vis des engagements initialement pris dans le cadre du projet pour respecter les principes de sauvegarde environnementale et sociale convenus avec le Groupe de la Banque mondiale. À cet égard, l'IFC continue d'assurer une supervision active du projet, en particulier au regard des impacts environnementaux et sociaux, et maintient un dialogue continu avec ExxonMobil, l'opérateur du projet, pour ce qui est de l'atténuation des risques environnementaux et sociaux pouvant découler du projet. L'IFC continue également à fournir un appui au secteur privé local dans la région de production de pétrole par le biais d'un programme consacré aux petites et moyennes entreprises.

D'une manière générale, nous partageons la recommandation de l'IEG tendant à ce que le Groupe de la Banque continue d'aider ses clients à assurer une meilleure gestion des industries extractives et des grandes infrastructures. Dans cette perspective, il y a d'importants enseignements à tirer du projet d'oléoduc Tchad-Cameroun, tout particulièrement en ce qui concerne la nécessité de mettre largement l'accent sur le renforcement des capacités et de veiller à obtenir l'adhésion des pays ainsi que leur engagement en faveur d'une bonne gouvernance, de la transparence et des réformes — autant de facteurs déterminants à l'appui de ce type de projets et de leur pouvoir de transformation.



## **Synthèse du Président : Comité pour l'efficacité du développement (CODE)**

Le 21 octobre 2009, le Comité pour l'efficacité du développement (CODE) s'est réuni pour examiner le rapport d'évaluation rétrospective établi par le Groupe indépendant d'évaluation (IEG) au sujet de l'appui du Groupe de la Banque mondiale au Programme de développement pétrolier et d'oléoduc Tchad-Cameroun.

### **Synthèse**

Le Comité s'est félicité de pouvoir examiner le rapport d'évaluation rétrospective du programme conjoint de développement pétrolier et de construction de l'oléoduc Tchad-Cameroun. Les principales raisons pour la convocation d'une réunion consacrée à l'examen de ce rapport étaient de trois ordres : tirer les leçons de cette expérience complexe et soulever la question de la communication et diffusion de ces leçons auprès du public ; solliciter les vues de la direction sur ce qu'elle aurait pu entreprendre différemment dans le contexte de la réforme des prêts d'investissement devant être examinée le jour suivant par le Conseil ; et réfléchir sur la manière dont le Groupe de la Banque mondiale prend la décision de s'engager dans des programmes à haut risque. Les principaux enseignements recensés ont été les suivants : i) il importe pour le Groupe de la Banque de maintenir son engagement dans des projets à haut risque, mais moyennant un cadre d'évaluation des risques renforcé ; ii) il y a lieu de continuer à soutenir l'objectif de développement fondamental que constitue la réduction de la pauvreté ; et iii) il convient d'examiner l'utilité qu'il y a à améliorer la gouvernance et l'importance de l'appropriation de projets de ce type par les pays en vue d'en assurer la réussite, tout en reconnaissant l'aspect dynamique et la complexité de cette question, et les difficultés qu'il y a à assurer une adhésion qui résiste à l'épreuve du temps, surtout lorsque des questions sensibles d'un point de vue politique sont en jeu. Des questions ont en outre été soulevées sur les points suivants : comment mieux évaluer les aspects liés à l'économie politique lors de la préparation des projets ; comment concilier l'impact à court terme avec le problème à long terme de l'efficacité du développement ; et en quoi le programme aurait pu être géré différemment dans le contexte de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE).

### **Prochaines étapes**

Le Comité aimerait formuler les suggestions suivantes :

- Il y a lieu pour le Groupe de la Banque mondiale d'intégrer les enseignements tirés dans les initiatives en cours, notamment la réforme des prêts d'investissement, la gouvernance, l'appui à la lutte contre la corruption, et la politique d'informations.
- Il y a lieu pour l'IEG et la direction d'examiner la stratégie de communication appropriée et la question de la diffusion des conclusions du rapport
- Il y a lieu pour le Conseil de charger le Comité des questions administratives

concernant la gouvernance et les Administrateurs de déterminer s'il serait possible au Conseil, et selon quelles modalités, de documenter ses échanges de vues et décisions au sujet des opérations complexes, par exemple en établissant un récapitulatif de ses discussions.

## **Principales questions examinées**

**Rapport d'évaluation rétrospective.** De nombreux membres ont fait des observations sur les enseignements accumulés dans le cadre de ce projet. Ils ont fait remarquer que la Banque ne doit pas se détourner des projets concernant les industries extractives. Ils ont parlé de la nécessité de concevoir dans ce domaine des plans de rechange, de faire preuve de flexibilité et d'envisager les implications probables pour la gouvernance. La direction a indiqué qu'actuellement, les partenaires externes, y compris la société civile et le secteur privé, s'attendent à ce que la Banque joue un rôle clé sur les questions de transparence et de développement communautaire dans de tels projets. Elle a ajouté que même si la Banque ne peut pas maîtriser tous les risques liés à un projet donné, elle doit faire preuve de transparence à l'égard du Conseil et de toutes les parties prenantes. L'IEG a relevé que ce PPAR faisait l'évaluation d'opérations groupées de la Banque et de l'IFC, un aspect d'une importance capitale pour ce qui est d'en tirer des conclusions. Quelques membres ont demandé à savoir quelles étaient les prochaines étapes vis-à-vis des autorités tchadiennes. La direction a fait savoir que des discussions étaient en cours avec le Gouvernement tchadien et qu'elle rendrait compte à ce sujet lors d'une séance plénière du Conseil.

**Résultats de développement.** Un membre a fait observer que, même si certains résultats de développement n'avaient pas été obtenus, un certain degré de réussite avait été atteint sur le plan technique et économique, et l'afflux important de revenus que le Gouvernement tchadien avait fini par recevoir avait eu un impact. L'IEG et la direction ont admis cela, mais il a aussi été souligné que l'évaluation montre qu'une réussite technique ne garantit pas un impact satisfaisant du point de vue du développement, bien que le rôle joué par le Groupe de la Banque mondiale ait abouti à des mesures plus fortes de sauvegarde environnementale et sociale, un développement positif de l'entrepreneuriat, un renforcement des capacités, et l'établissement de relations commerciales avec l'appui de l'IFC. La direction a fait observer que les résultats ont été inférieurs à ce qui avait été prévu compte tenu de l'accroissement des revenus pétroliers.

**Appropriation par le pays.** Les membres ont fait des observations sur le manque d'appropriation du programme par le pays. Certains ont souligné l'aspect dynamique et pluridimensionnel de l'appropriation, qui est susceptible d'évoluer au fil du temps. La direction a reconnu que l'appropriation est une question compliquée, et fait observer que le contexte du pays avait beaucoup évolué (instabilité à l'échelon sous-régional, niveau élevé des prix pétroliers, etc.), ce qui a eu une incidence sur l'engagement du gouvernement à l'égard des accords du projet. De ce fait, après concertation avec les partenaires, la Banque a pris la décision de se retirer du projet. Un membre a fait allusion au dilemme qui se posera lorsque l'évolution des réalités et des incitations amènera les homologues de la Banque au sein du gouvernement à changer de cap.

**Réduction de la pauvreté.** Certains membres ont estimé qu'orienter les revenus pétroliers sur la réduction de la pauvreté était une bonne décision, et souligné la nécessité d'indicateurs de référence pour mesurer l'impact à court terme et les perspectives de développement à moyen et long terme. L'IEG et la direction ont fait observer qu'il y avait lieu d'améliorer le suivi et évaluation des efforts de réduction de la pauvreté, et notamment de développer plus encore les indicateurs d'impact sur la réduction de la pauvreté.

**Projets et réformes complexes.** Quelques membres ont fait des observations sur la tolérance aux risques et la façon d'améliorer la gestion dans le cadre de projets complexes. Les aspects à considérer selon eux portaient sur une conception simplifiée de projet, une meilleure communication, une maîtrise des notions d'économie politique et un équilibre à atteindre entre engagement et risque. Certains membres ont également demandé en quoi les choses seraient destinées à évoluer, compte tenu de la réforme des prêts d'investissement et de l'ITIE. La direction a fait remarquer que la réforme des prêts d'investissement permettrait une gestion plus transparente des risques et, ce faisant, une identification plus rapide et un suivi régulier. Elle a par ailleurs indiqué que l'impact de l'ITIE aurait été négligeable, dans la mesure où cette initiative est uniquement centrée sur la communication des informations en matière de recettes.

**Renforcement des capacités et institutions.** Certains membres ont parlé de la nécessité d'un renforcement des capacités et d'un développement institutionnel permanents. La direction a fait remarquer que les efforts de renforcement des capacités auraient pu être renforcés, et que la supervision aurait pu s'attacher davantage à préparer le Tchad à absorber l'afflux des revenus pétroliers.

**Stratégie de communication.** Les membres ont évoqué la manière dont les conclusions du rapport seraient communiquées aux parties prenantes externes au Groupe de la Banque. Ils ont également souligné l'importance de la communication et de la responsabilisation dans le contexte de ce projet en particulier, et noté comment la publication du rapport d'évaluation rétrospective de l'IEG allait dans ce sens. La direction a indiqué qu'elle accordait la plus haute importance à la communication avec toutes les parties prenantes.

Giovanni Majnoni, Président