



# TCHAD

## QUESTIONS GENERALES

Août 2016

Le présent rapport relatif aux Questions générales sur le Tchad a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international comme documentation de base pour des consultations périodiques avec le pays membre. Il repose sur les informations disponibles au moment de sa préparation achevée le 8 juillet 2016.

Ce document peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

International Monetary Fund - Publication Services  
PO Box 92780 - Washington, D.C. 20090  
Téléphone : (202) 623-7430 - Télécopieur : (202) 623-7201  
Courriel : [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org) Internet : <http://www.imf.org>  
Prix : 18,00 dollars l'exemplaire imprimé

**Fonds monétaire international  
Washington, D.C.**



## TCHAD

### QUESTIONS GÉNÉRALES

8 juillet 2016

Approuvé par le  
**Département Afrique**

Préparé par Anton Op de Beke, Gabriel Léost, Samson Kwalingana, Jephthe Nsumbu, Alex Ho et Marwa Ibrahim. Coordonné par Mauricio Villafuerte. Travaux d'assistance de recherche réalisés par Marwa Ibrahim et services de soutien administratif fournis par Sandrine Ourigou et Maureen Serieux.

### TABLE DES MATIÈRES

<b>LIENS MACROFINANCIERS AU TCHAD</b>	<b>4</b>
A. Survol du secteur financier	4
B. Principaux liens macrofinanciers au Tchad	5
C. Inclusion financière et microfinance	15
Bibliographie	24
<b>ENCADRÉ</b>	
1. Tests de résistance appliqués aux banques commerciales	15
<b>GRAPHIQUES</b>	
1. Principaux liens macrofinanciers	8
2. Prix du pétrole et santé du portefeuille de prêts des banques	9
3. Exposition des banques au secteur public	10
4. Réserves excédentaires des banques et dépôts	12
5. Crédit au secteur privé	14
6. Dépôts des clients/total des prêts	14
7. Accès des ménages au système financier	18
8. Comparaison entre pays en termes d'inclusion financière	19
9. Inégalités entre les sexes pour l'inclusion financière	20

**TABLEAUX**

1. Indicateurs de solidité financière _____	5
2. Secteur des IMF au Tchad _____	22

**LES PREMIERS PAS DU TCHAD SUR LE MARCHÉ RÉGIONAL DES TITRES PUBLICS \_\_\_\_\_ 25**

A. Généralités _____	25
B. Développement graduel du marché, qui demeure limité en dépit d'un niveau record des émissions en 2015 _____	26
C. Participation du Tchad au marché régional des titres publics _____	28
D. Poursuite du développement du marché des titres publics de la CEMAC : les défis pour la région et pour le Tchad _____	33
Bibliographie _____	36

**GRAPHIQUES**

1. Marché de la CEMAC des titres publics par adjudication _____	27
2. Premières émissions du Tchad _____	29
3. Moyenne pondérée des taux d'intérêt des émissions de bons du Trésor à 3 et 6 mois, 2011–15 _____	30
4. Taux d'intérêt moyen des émissions de bons du Trésor à 6 mois _____	32

**ANNEXES**

I: Emissions de Bons du Trésor _____	377
II: Taux d'intérêt pour les émissions de Bons du Trésor dans la CEMAC _____	38

**L'EFFICIENCE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC AU TCHAD \_\_\_\_\_ 39**

A. Introduction _____	39
B. Tendances de l'investissement public au Tchad et son impact sur le déficit d'infrastructure _____	40
C. Renforcement de l'efficacité de gestion de l'investissement public _____	45
Bibliographique _____	49

**GRAPHIQUES**

1. Tendances à long terme de l'investissement au Tchad _____	40
2. Stock d'investissement dans les PEDFR d'Afrique, en 2000 et 2013 _____	42
3. Investissement public et qualité des infrastructures _____	43
4. Perception de la qualité des infrastructures _____	44
5. Index de gestion de l'investissement public (PIMI) _____	46

<b>LE SECTEUR PÉTROLIER DU TCHAD - UNE COMPLEXITÉ CROISSANTE PESANT DEVANTAGE SUR LES DISPOSITIFS DE TRANSPARENCE ET D'INTÉGRITÉ</b>	<b>50</b>
A. Introduction	50
B. Complexité croissante du secteur pétrolier	52
C. Deux régimes fiscaux pétroliers	55
D. Quatre compagnies pétrolières	58
E. Dispositifs de transparence du secteur pétrolier	62
F. Dispositifs d'intégrité du secteur pétrolier	71
Bibliographie	77
<b>ENCADRÉS</b>	
1. Secteur pétrolier : régime fiscal de concession ou contractuel	56
2. L'acquisition du projet Badoit	61
3. L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE)	63
<b>GRAPHIQUES</b>	
1. Recettes pétrolières et non-pétrolières 2013–15	51
2. Profil pétrolier, 2003–15	52
<b>TABLEAU</b>	
1. Rapport ITIE 2013–Secteur pétrolier	65

## LIENS MACROFINANCIERS AU TCHAD<sup>1</sup>

*Le Tchad traverse une période critique, où la baisse marquée et persistante des cours internationaux du pétrole et les menaces pesant sur la sécurité régionale continuent à toucher durement l'économie. Les autorités y ont fait face par un ajustement budgétaire considérable et la mobilisation d'un surcroît de financement, mais l'État n'en a pas moins accumulé un montant élevé d'arriérés de paiements intérieurs. Après avoir passé en revue la structure du secteur financier tchadien, le présent chapitre décrit, dans ce contexte, les principaux liens macrofinanciers en mettant l'accent sur i) les vulnérabilités des banques dues à la baisse des recettes pétrolières et l'important ajustement budgétaire réalisé et ii) les conséquences de la recherche de financements additionnels par l'État. Enfin, face à l'éviction éventuelle du crédit au secteur privé, nous analysons les récentes tendances de l'inclusion financière en centrant notre examen sur la microfinance.*

### A. Survol du secteur financier

**1. Le secteur financier tchadien est insuffisamment développé et dominé par quelques banques commerciales.** On dénombre huit banques commerciales<sup>2</sup>, dont les actifs se chiffraient à 1.034 milliards de francs CFA à décembre 2015 (1,8 milliard de dollars EU, 16 % du PIB), soit 7 % des actifs des banques des pays de la CEMAC, alors que Tchad contribue pour près de 15 % au PIB total des pays de la CEMAC. Le secteur bancaire est concentré, près des deux tiers du total des actifs étant aux mains de trois banques. Les deux plus grandes banques sont des filiales de banques étrangères, et l'État détient dans quatre autres banques une participation allant de 20 à 62 % du total de leur capital. L'intermédiation bancaire est faible, le crédit au secteur privé étant limité à 8,4 % du PIB en 2015, les transactions interbancaires sont réduites au minimum et il n'y a pas de marché secondaire établi pour la dette de l'État.

**2. Les institutions de microfinance (IMF) sont nombreuses mais leurs activités sont limitées.** Bien qu'il y ait plus de cent IMF actives dans le réseau, la plupart sous forme de coopératives, l'accès aux services financiers est limité et quasiment inexistant dans certaines régions rurales. À fin 2015, le secteur de la microfinance comptait, selon les estimations, plus de 200.000 bénéficiaires, avec un stock de crédit d'environ 18 milliards de francs CFA et un niveau d'épargne de 12 milliards de francs CFA (2,8 et 1,9 % du PIB, respectivement).

<sup>1</sup> Les auteurs en sont Gabriel Léost, Jephthe Nsumbu Kibidikila et Alex Ho.

<sup>2</sup> Orabank Tchad, Société Générale du Tchad, Ecobank Tchad, Commercial Bank Tchad, Banque Agricole et Commerciale, Banque Commerciale du Chari, BSIC-Tchad, and United Bank for Africa Tchad (<https://www.beac.int/index.php/supervision-bancaire/lexique-des-banques-de-la-cemac>).

**3. Le reste du système financier se compose de deux petits fonds de pension et de trois compagnies d'assurance.** Les fonds de pension n'existent que pour le secteur privé (les pensions des agents de la fonction publique sont directement versées sur le budget de l'État) et leurs activités sont extrêmement limitées. Selon les estimations, moins de 5 % du total des salariés cotisent à la Caisse nationale de prévoyance sociale (CNPS). Dans le même ordre d'idées, l'activité des compagnies d'assurance est faible.

**4. Le secteur financier demeure relativement stable, mais les derniers indicateurs de solidité financière disponibles font apparaître une certaine détérioration de sa situation dans un environnement macroéconomique de plus en plus difficile au Tchad** (voir tableau 1). Le ratio prêts improductifs/prêts bancaires bruts atteignait 16,5 % à fin 2015, soit une augmentation de 5 points de pourcentage par rapport à 2014. En outre, le rendement des actifs et celui des fonds propres ont baissé pendant deux années consécutives. Le ratio de fonds propres est resté modéré (14,6 % à fin 2015) (contre un objectif réglementaire de 8 %), mais bien-dessous du sommet de 22 % atteint en 2013. Les ratios de liquidité sont demeurés favorables, les actifs liquides représentant 142 % des passifs à court terme (contre un objectif réglementaire de 75 %). Pour ce qui est de l'avenir, les perspectives de l'économie nationale s'étant assombries, d'importants risques pèsent sur la stabilité financière (voir partie B).

**Tableau 1. Tchad: Indicateurs de solidité financière**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Solvabilité</b>						
Ratio de solvabilité	12.5	20.0	18.1	22.0	13.4	14.6
<b>Qualité des actifs</b>						
Prêts non performants/Prêts bruts	9.9	7.6	7.4	9.8	11.7	16.5
Provisions/Prêts non performants	81.1	89.0	64.5	65.3	68.3	56.1
Prêts non performants nets/Prêts bruts	1.9	0.8	2.6	3.4	3.7	7.3
<b>Rentabilité</b>						
ROA	3.2	2.1	2.0	2.3	1.8	1.6
ROE	32.0	19.2	15.5	21.1	19.4	13.1
<b>Liquidité</b>						
Actifs liquides sur actifs totaux	29.4	24.3	28.1	24.0	25.7	26.0
Actifs liquides sur passifs à court terme	148.3	149.3	146.6	139.3	152.9	142.1
Source : COBAC.						

## B. Principaux liens macrofinanciers au Tchad

### Contexte macroéconomique

**5. Depuis le milieu de 2014, le Tchad fait face à deux chocs extérieurs massifs.** La baisse persistante des cours du pétrole s'est traduite par une forte réduction des recettes budgétaires pétrolières, qui devraient diminuer de près de 70 % en valeur nominale entre 2014 et 2017. En outre, le choc sécuritaire lié aux conflits régionaux (en particulier aux activités de Boko Haram) entraîne

d'importants coûts économiques et budgétaires; les problèmes de sécurité influent directement sur certaines activités, perturbent les systèmes de transport et les flux d'échanges transfrontaliers avec le Cameroun et le Nigéria et touchent l'investissement privé. Les coûts budgétaires directs sont difficiles à évaluer, mais la lutte contre Boko Haram entraîne, à elle seule, des coûts estimés à au moins 10 milliards de francs (16,5 millions de dollars EU) par mois, soit plus de 2 % du PIB hors pétrole en 2015.

**6. Face à ces chocs, les autorités ont procédé à un ajustement budgétaire considérable et mobilisé des financements (concessionnels) intérieurs et extérieurs.** Cependant, en dépit d'une aide importante de la BEAC (sous forme d'avances statutaires et exceptionnelles) et de la communauté internationale, la baisse persistante des cours du pétrole et le niveau inférieur aux prévisions du financement bancaire intérieur se sont traduits par une accumulation d'arriérés de paiements intérieurs qui n'étaient pas apurés à fin 2015. Ces arriérés ont compliqué encore plus les perspectives pour 2016 et risquent de soumettre le système financier à des tensions.

**7. Les chocs extérieurs et l'ajustement budgétaire influent sur les résultats macroéconomiques.** D'après les estimations, le PIB réel hors pétrole s'est contracté de 2,9 % en 2015 (alors qu'il s'était accru de 7,1 % en 2014), les secteurs économiques particulièrement touchés étant ceux tributaires des dépenses publiques (par exemple, ralentissement estimé à 12,5 % de l'activité dans le secteur du bâtiment et des travaux publics) et l'économie est demeurée atone dans les premiers mois de 2016.

### Liens macrofinanciers au Tchad

**8. Les liens macrofinanciers au Tchad s'articulent autour du rôle prédominant conféré par les recettes pétrolières aux administrations publiques dans les activités économiques des secteurs les plus modernes de l'économie.** Les dépenses publiques ont été une source essentielle de croissance économique ces dernières années, en particulier dans les centres urbains qui constituent le pivot du développement du système financier tchadien. Les principaux acteurs économiques (à savoir les salariés, les entreprises et même les banques commerciales) sont directement tributaires des recettes publiques, que ce soit sous la forme de salaires, transferts et injections de capitaux dans les entreprises (publiques), ou de contrats avec des entreprises privées pour la fourniture de biens et services et la construction d'infrastructures physiques. Dans un tel contexte, les secteurs budgétaire, financier et réel sont étroitement reliés entre eux et l'évolution de l'un quelconque d'entre eux peut s'expliquer, en amont ou en aval, par celle des autres. Ce cadre est davantage compliqué par le fait que le Tchad est membre de l'Union monétaire de l'Afrique centrale et que, en conséquence, sa politique monétaire ainsi que la réglementation et le contrôle du système financier sont déterminés au niveau régional.

**9. Dans une telle situation, la forte baisse des cours du pétrole et son impact sur les finances publiques sont des événements qui ont d'importantes conséquences macrofinancières pour le Tchad.** Le recul des cours du pétrole devrait avoir un effet négatif sur la rentabilité des entreprises, ce qui pourrait soumettre à des tensions financières les entreprises et particuliers qui leur fournissent des services. En outre, il oblige l'État à réduire les dépenses et accroît

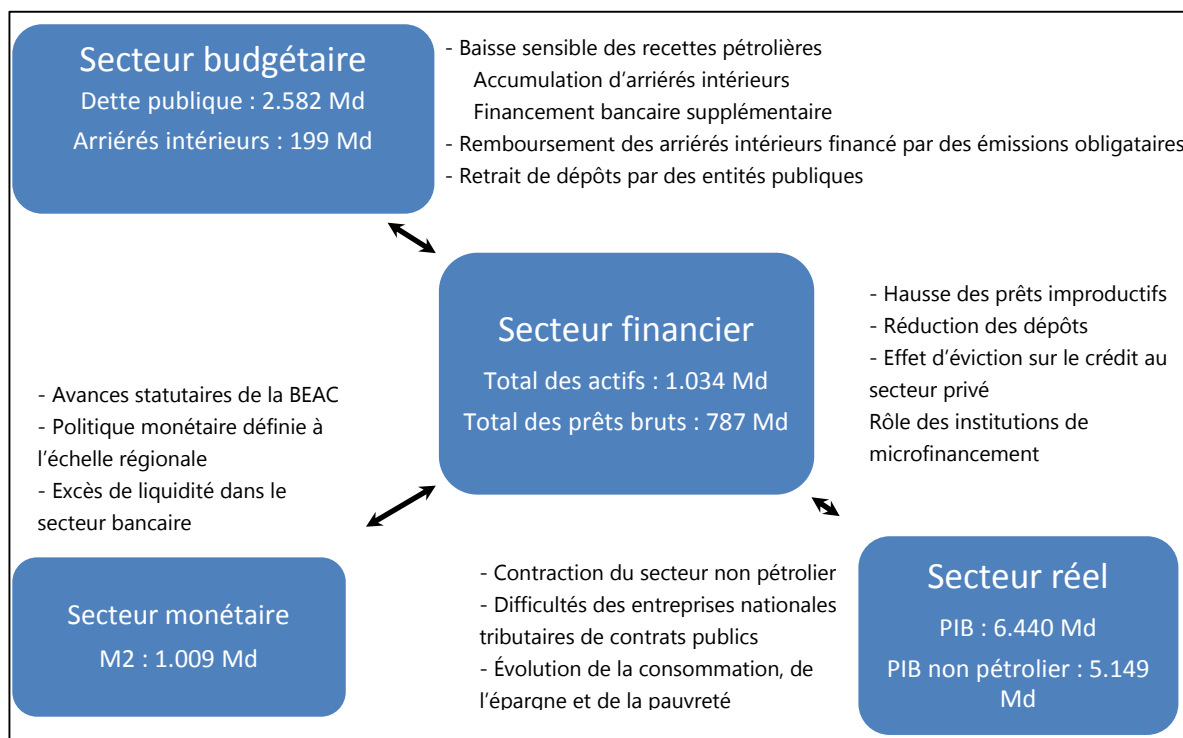
ses besoins de financement, tant intérieur qu'extérieur, car le revenu procuré par le pétrole est la principale source de recettes publiques. Dans l'ensemble, l'activité économique est touchée à la fois par l'évolution du secteur pétrolier et par l'impact de la réponse du gouvernement. L'analyse qui suit essaie de déterminer les divers canaux de transmission du choc sur les cours du pétrole (aggravé par la détérioration de la situation sécuritaire régionale) au système financier et ses retombées sur les autres secteurs. En particulier, elle porte sur la manière dont l'évolution budgétaire récente peut influencer sur la stabilité du secteur financier, la marge de manœuvre dont les banques disposent pour répondre à la demande de financement intérieur additionnel émanant du gouvernement (notamment sous la forme d'une titrisation éventuelle des arriérés intérieurs) et l'effet d'éviction du secteur privé que peut avoir ce financement additionnel.

**10. Les principaux liens macrofinanciers sont indirectement créés par l'important ajustement budgétaire réalisé et la recherche par l'État de financements additionnels**

(graphique 1). Bien que l'impact direct du choc subi par les cours du pétrole sur les banques du fait de leur exposition aux compagnies pétrolières et à leurs fournisseurs paraisse limité, l'effet indirect de la baisse persistante des cours du pétrole, par le biais d'une contraction de l'activité économique, semble marqué (paragraphe 11 et 12). Ce dernier lien joue principalement par l'intermédiaire de l'exposition du secteur bancaire au secteur public (par. 13). Tout d'abord, les banques sont fortement exposées aux risques de crédit et de liquidité posés par le secteur public. Ensuite, l'économie toute entière est très tributaire des dépenses publiques et, de ce fait, une forte réduction de l'investissement et de la consommation publics ainsi que l'accumulation d'arriérés intérieurs entraînent une détérioration du portefeuille de prêts des banques (par. 14 et 15). Enfin, le besoin de financement intérieur additionnel de l'État peut faire peser un fardeau sur les banques (para. 17) et donner lieu à l'éviction du crédit au secteur privé.



Graphique 1. Tchad: Principaux liens macrofinanciers



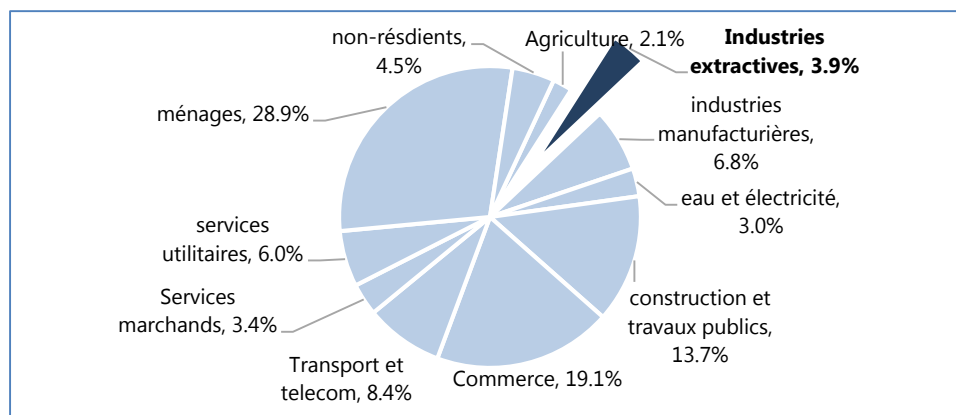
Sources : autorités tchadiennes ; BEAC ; COBAC ; calculs des services du FMI. Tous les chiffres à fin 2015, en FCFA.

**11. Les risques de crédit directement liés au secteur pétrolier semblent limités.** Les compagnies pétrolières exerçant leurs activités au Tchad sont sous contrôle étranger et empruntent rarement aux banques opérant au Tchad. À fin 2015, les prêts au secteur des industries extractives représentaient moins de 4 % de l'encours des prêts des banques tchadiennes au secteur privé, et une seule compagnie pétrolière faisait partie des plus grosses expositions de l'une des banques commerciales tchadiennes.

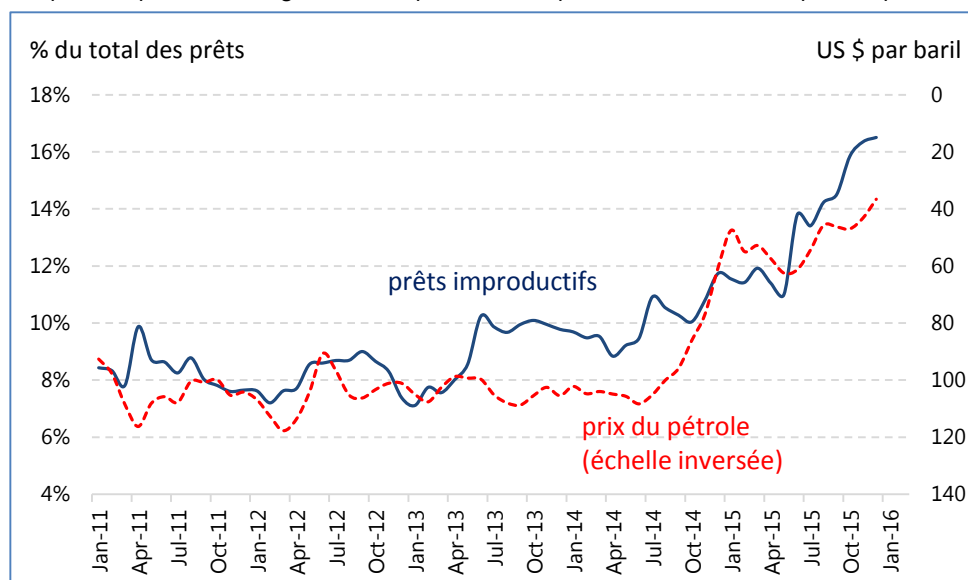
**12. Cependant, il semble qu'il y ait un lien entre la baisse des cours du pétrole et la détérioration des indicateurs de solidité bancaire.** Lorsque les cours du pétrole restent longtemps à un faible niveau, les risques pesant sur la stabilité financière augmentent normalement car les banques se trouvent confrontées à une faible croissance de leurs actifs, à une détérioration de la qualité de ces derniers, à un recul de leur rentabilité et à une érosion de leurs fonds propres. En fait, une augmentation rapide des prêts improductifs des banques s'observe au Tchad depuis 2014, ces prêts étant passés de 9,5 % du total des prêts des banques en juin 2014 à 16,5 % en décembre 2015.

## Graphique 2. Tchad: Prix du pétrole et santé du portefeuille de prêts des banques

Alors que l'exposition directe des banques au secteur pétrolier est faible...



...les prêts improductifs augmentent rapidement de pair avec la chute des prix du pétrole.

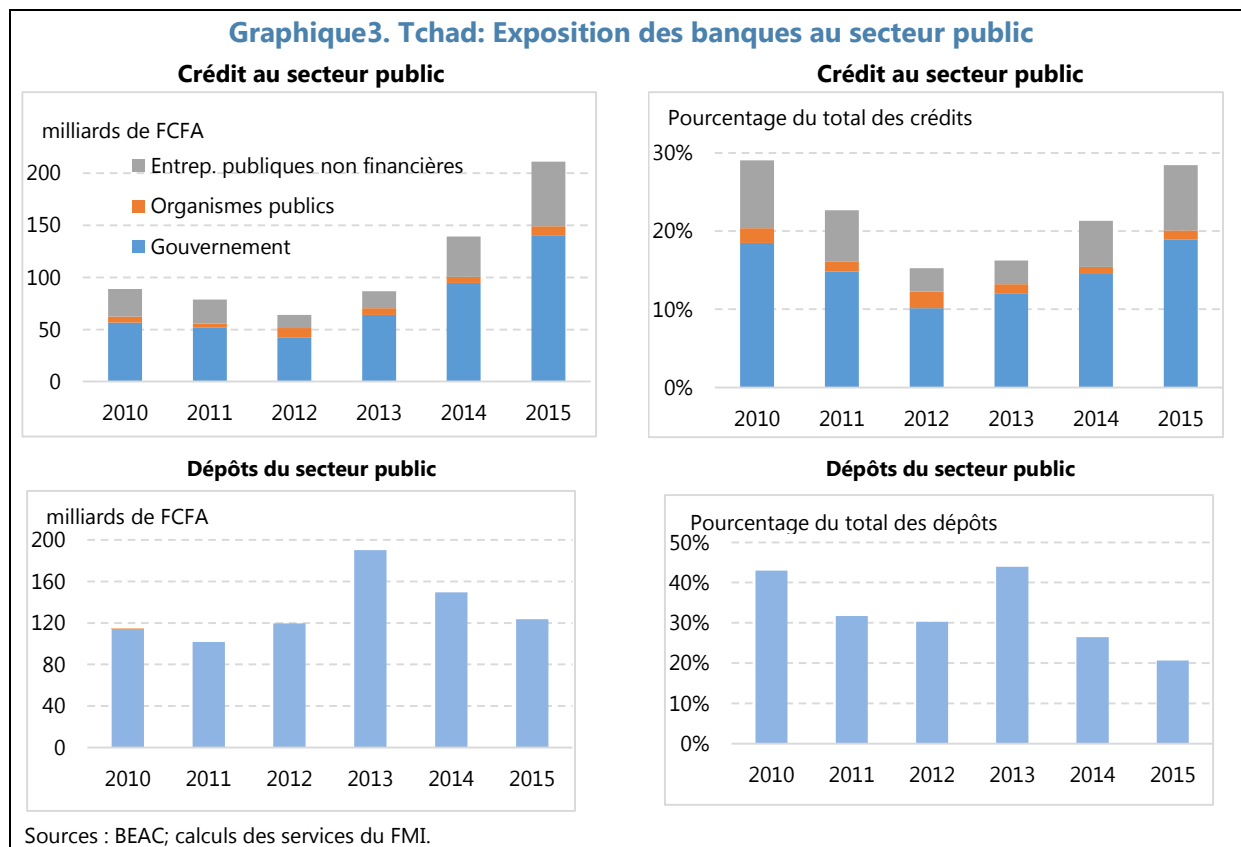


Sources : COBAC et calculs des services du FMI.

### 13. Les banques commerciales sont grandement exposées au risque de crédit et de liquidité posé par le secteur public (graphique 3).

Le crédit à l'administration centrale, aux organismes publics et aux entreprises publiques non financières représentait environ 28 % du crédit total des banques à décembre 2015 (211,2 milliards de francs CFA, soit 353 millions de dollars EU ou 4 % du PIB hors pétrole). Cette augmentation du crédit des banques commerciales au secteur public aurait pu être encore plus forte étant donné les efforts que l'État a déployés pour mobiliser des financements intérieurs en 2015. Cependant, bien que les autorités aient émis un volume élevé de titres sur le marché obligataire régional, une grande partie du produit de ces émissions a fini par faire l'objet d'échanges contre des prêts bancaires existants (par. 16). Cela laisserait à penser que les banques étaient peu désireuses ou à même d'accroître leur exposition sous forme de crédit à l'État dans les conditions régnant en 2015. Pour ce qui est des dépôts dans les banques commerciales,

ceux du secteur public représentaient en moyenne plus de 30 % du total entre 2008 et 2015, culminant à 44 % en 2013. Depuis lors, les dépôts du secteur public ont sensiblement diminué. À fin 2015, ils atteignaient 124 milliards de francs CFA (contre 149 milliards de francs CFA à fin 2014), soit 20,6 % du total des dépôts dans les banques commerciales.



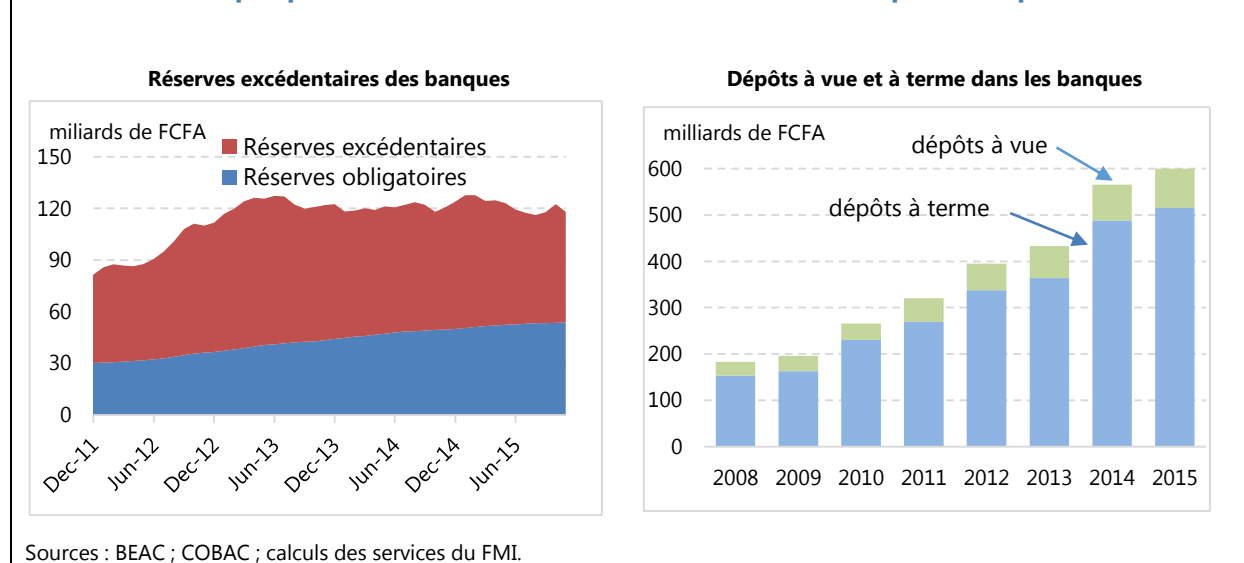
**14. Les conditions économiques actuelles ont des effets négatifs sur les entreprises privées tributaires des contrats publics (et, à un moindre degré, sur l'activité du secteur pétrolier), nuisant éventuellement à la santé du portefeuille de prêts des banques.** Une fraction importante des entreprises privées ayant accès au secteur bancaire dépend des contrats publics. Leurs opérations devraient clairement se ressentir de la baisse de 50 % de l'investissement public et des dépenses publiques en biens et services en 2015 et 2016 par rapport à leurs niveaux de 2014. En outre, les compagnies pétrolières ont différé certains investissements et sensiblement réduits leurs coûts opérationnels, ce qui se traduit par une diminution des contrats attribués aux entreprises locales. Cependant, l'impact de ces mesures est assurément plus faible que celui de la réduction des contrats publics car les compagnies pétrolières attribuent leurs contrats principalement à des entreprises étrangères. Par ailleurs, la diminution envisagée des transferts et subventions de l'État sur la période 2016-17 pourrait avoir un effet négatif sur le portefeuille de crédit des banques aux entreprises ou entités décentralisées du secteur public.

**15. La récente accumulation d'arriérés de paiements intérieurs présente plusieurs risques pour les banques.** En 2015, l'État a accumulé un volume élevé d'arriérés de paiements intérieurs (environ 148 milliards de francs CFA, soit 3 % du PIB hors pétrole, ce qui porte leur stock à 200 milliards de francs CFA, soit 4 % du PIB hors pétrole). Initialement, en attendant le règlement par l'État de ses factures envers elles, les entreprises avaient recours au financement bancaire à court terme, ce qui expliquerait que le crédit au secteur privé était encore en forte croissance dans la première moitié de 2015. En revanche, c'est l'accumulation d'arriérés intérieurs qui est le facteur à l'origine de l'accroissement des prêts improductifs des banques, lesquels atteignaient 16,5 % du total de leurs prêts à fin 2015. Conscient de ces problèmes, le gouvernement met actuellement en place un plan visant à apurer graduellement les arriérés de l'État de manière à apporter un souffle d'air frais au secteur privé et à limiter ainsi les dégâts causés au portefeuille de crédit des banques. Cependant, l'accumulation d'arriérés intérieurs a influé également sur un grand nombre d'entités publiques décentralisées (par exemple, universités, hôpitaux) qui ont été obligées de retirer leurs dépôts (et ont, dans certains cas, eu recours à des découverts bancaires) pour poursuivre leurs activités face à une réduction et aux retards des transferts de l'État, aggravant ainsi les contraintes de ressources des banques.

**16. La structure à court terme de leurs passifs a obligé les banques à maintenir de hauts niveaux de liquidité pour atténuer les risques** (graphique 4). La proportion des dépôts à vue est particulièrement élevée au Tchad (85 % du total des dépôts, ratio le plus élevé des pays membres de la CEMAC), ce qui rend les banques particulièrement vulnérables à un retrait des dépôts. À cet égard, le secteur bancaire est resté relativement liquide, les actifs liquides représentant 26 % du total de ses actifs. Les banques au Tchad, comme, en général, dans la région de la CEMAC, sont depuis longtemps caractérisées par l'existence d'un excès de liquidité. À fin 2015, les réserves excédentaires des banques dépassaient 64 milliards de francs CFA, soit 6,2 % du total de leurs actifs<sup>3</sup>. Par ailleurs, la réduction du risque de liquidité se traduit par celle de la « transformation des échéances » (contribution essentielle des banques au développement économique) et l'octroi de crédit à court terme uniquement. Les prêts à court terme représentaient 75 % du total des prêts des banques commerciales à fin 2015.

<sup>3</sup> Avant la décision prise le 6 avril 2016 par le Comité de politique monétaire de la BEAC de réduire de 50 % les réserves obligatoires pour les banques commerciales des pays de la CEMAC.

Graphique 4. Tchad : Réserves excédentaires des banques et dépôts



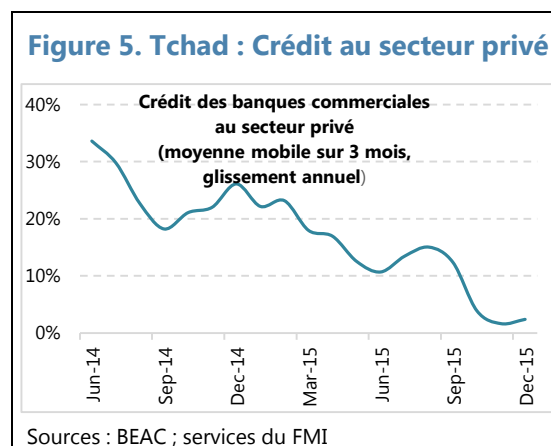
**17. Les besoins de financement intérieur additionnel de l'État, destiné notamment au remboursement d'une partie de l'encours des arriérés intérieurs, peuvent peser sur les banques en dépit des récentes mesures que la BEAC a prises pour renforcer leur liquidité.**

- Le financement monétaire direct de la BEAC, largement utilisé en 2015, ne devrait plus être une option valable en 2016.** En 2015, Le Tchad a reçu des avances statutaires et exceptionnelles (sur la base des défis auxquels il était confronté sur le plan de la sécurité), d'un montant total de 232 milliards de francs CFA. Il est peu probable qu'il bénéficie d'un financement monétaire direct additionnel en 2016, car il faudrait pour cela modifier de nouveau le plafond fixé à ces avances, déjà atteint par le Tchad. En outre, cette action n'est pas à recommander, car un apport direct de financement monétaire supplémentaire pourrait compromettre la stabilité de la monnaie commune.
- Les autorités entendent continuer à recourir aux émissions de titres publics sur le marché régional.** Le Tchad a accru avec succès ses émissions de titres sur le marché régional de la CEMAC en 2015, les émissions nettes de bons et obligations du Trésor atteignant 190 milliards de francs CFA. Cependant, le produit de plusieurs de ces émissions a été utilisé dans des échanges contre d'autres prêts existants des banques, ce qui a abouti à un remboursement de principal au titre de la dette intérieure d'un montant de 234 milliards de francs CFA en 2015 (contre 80 milliards de francs CFA seulement en 2014). Le principal avantage d'une utilisation accrue des bons et obligations du Trésor pour les banques commerciales est une augmentation de la liquidité de leurs créances, car elles peuvent être réescomptées à la banque centrale. Pour 2016, les autorités entendent émettre des bons et obligations du Trésor pour un montant net d'au moins 150 milliards de francs CFA (2,5 % du PIB hors pétrole). Cet objectif paraît ambitieux étant donné les faits intervenus en 2015.
- Ce programme d'émission inclut une opération de remboursement d'arriérés intérieurs qui peut restreindre la marge de manœuvre dont les banques disposent pour d'autres**

**financements.** Dans le cadre de cette stratégie d'apurement des arriérés intérieurs, les autorités ont procédé à deux émissions d'obligations du Trésor à la fin de mars 2016 pour un montant total de 65 milliards de francs CFA, dont le produit servira à rembourser une partie des arriérés intérieurs accumulés. Cette opération bénéficie aux agents bancaires de deux manières : directement car l'opération inclut une décote de 7 % sur les créances au titre des arriérés à conserver par la banque participant à l'opération, et indirectement car l'apurement d'arriérés intérieurs améliorerait la situation financière des entreprises remboursées et, partant, le portefeuille de crédit des banques. Cela dit, le financement de cette opération fait concurrence au financement ordinaire du budget 2016, raison pour laquelle la réalisation d'autres opérations de nature analogue devrait être envisagée avec une extrême prudence.

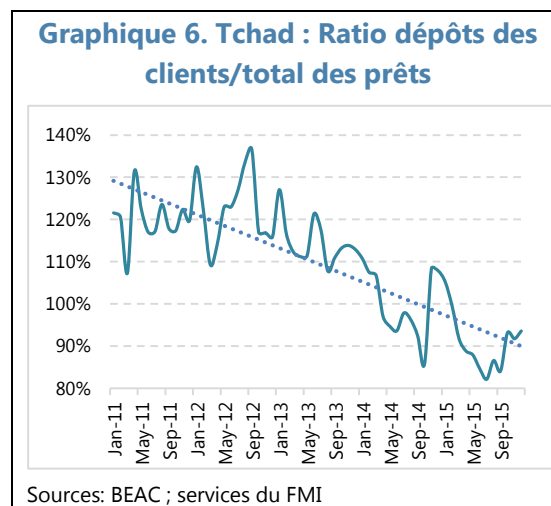
- **De récentes décisions prises au niveau régional pourraient aider les autorités à atteindre leurs objectifs de financement.** Le Comité de politique monétaire de la BEAC a pris deux décisions, l'une à la fin de mars et l'autre au début d'avril 2016. La première a été de relever le plafond fixé au refinancement des banques commerciales tchadiennes à la BEAC pour le porter de 200 milliards à 300 milliards de francs CFA, ce qui devrait accroître leurs opérations de réescompte et leur fournir de plus gros volants de liquidité. La seconde a été de réduire de moitié les réserves obligatoires à la banque centrale, ce qui s'est immédiatement traduit par des liquidités additionnelles d'un montant de 25 milliards de francs CFA pour les banques commerciales tchadiennes.
- **En outre, la capacité des banques à réagir de façon positive à l'offre de titres publics du Tchad sera estimée au niveau régional.** Seule la moitié du stock de titres publics tchadiens émis sur le marché régional est détenue par des banques intérieures, l'autre moitié étant aux mains de banques établies dans d'autres pays de la CEMAC (principalement au Cameroun). En conséquence, les décisions de la BEAC en matière d'assouplissement monétaire influent également sur les banques camerounaises ou gabonaises qui ont tendance à acheter des titres publics tchadiens. Cela dit, les banques non tchadiennes qui détiennent de ces titres sont des succursales de banques régionales, et les décisions prises au siège des banques peuvent ajouter aux pressions exercées sur les banques locales pour qu'elles répondent aux besoins de financement de l'État tchadien.

**18. L'octroi de financement additionnel au secteur public pourrait en outre avoir un effet d'éviction du crédit bancaire au secteur privé.** La recherche par les autorités de financement additionnel peut créer une concurrence avec le secteur privé, renforçant les difficultés des entreprises privées à avoir accès aux prêts des banques commerciales, avec les répercussions à en attendre sur la croissance du secteur non pétrolier et même sur le ratio des prêts improductifs des banques. Les lignes de crédit à court terme ont pour l'instant empêché le crédit au secteur privé de tomber à un niveau négatif, mais il y a des signes bien clairs d'un ralentissement du crédit depuis le milieu de 2014 (graphique 5).



### Résumé des risques pour le secteur bancaire

**19. La composition des actifs et passifs des banques commerciales fait apparaître d'importants changements qui peuvent les rendre vulnérables.** L'évolution récente associée aux liens macrofinanciers décrits ci-dessus pourrait, si elle empire, compromettre les atouts traditionnels des banques commerciales tchadiennes, qui sont un modèle de financement fondé sur les dépôts et de hauts volants de liquidité. Par exemple, le niveau d'intermédiation des dépôts reste prudent, avec un ratio dépôts/prêts de 94 % en décembre 2015, mais est en baisse (graphique 6). Il pourrait y avoir un risque croissant d'asymétrie des échéances entre les dépôts à court terme et les actifs des banques, renforcé par le rôle de plus en plus important des obligations du Trésor, car ces titres ont une échéance moyenne de près de 3 ans.



**20. Il ressort de récents tests de résistance qu'une nouvelle augmentation des prêts improductifs ou une nouvelle baisse des dépôts pourrait avoir un effet important sur la capacité de certaines banques à respecter les ratios réglementaires de solvabilité et de liquidité** (encadré 1). Dans le cadre des consultations régionales avec la CEMAC, des tests de résistance ont été effectués au début de 2016 sur la base d'informations fournies par la COBAC. Leurs résultats montrent que, si les prêts improductifs venaient à atteindre 20 % du total des prêts, certaines banques commerciales ne respecteraient plus le ratio minimum de fonds propres pondéré en fonction des risques, en particulier les banques dont le capital provient des pays de la CEMAC. Dans le même ordre d'idée, une nouvelle baisse de 25 % du total des dépôts dans les banques commerciales (par exemple, une diminution de 50 % des dépôts de l'État conjuguée à un recul de

20 % des dépôts des entreprises non financières) abaisserait le ratio de liquidité de la plupart des banques tchadiennes à un niveau inférieur au seuil réglementaire.

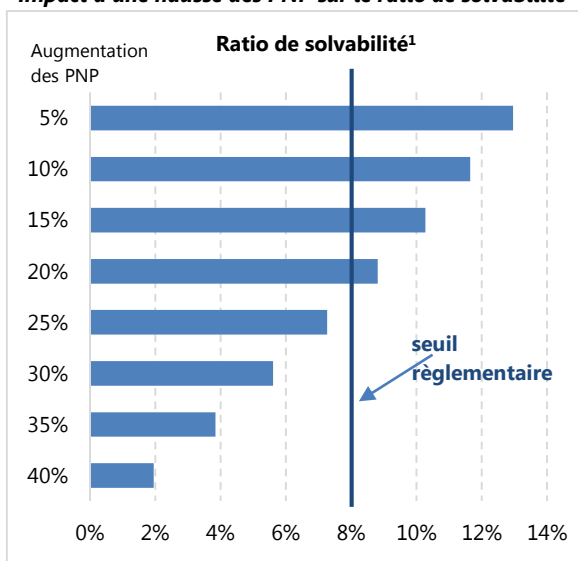
**21. Dans un tel contexte, un suivi étroit du système bancaire s'impose.** Les autorités doivent, en coordination avec l'autorité de réglementation régionale, suivre de près la santé du système bancaire pour réduire au minimum les coûts budgétaires potentiels, notamment par une recapitalisation éventuelle des banques sous contrôle de l'État.

### Encadré 1. Tchad : tests de résistance appliqués aux banques commerciales

Le FMI a procédé à des tests de résistance dans le cadre des consultations régionales avec la CEMAC. Pour l'ensemble du secteur bancaire tchadien, les principales vulnérabilités tiennent à l'impact indirect sur l'économie réelle du choc sur les cours du pétrole par le biais du risque que les retards et arriérés de paiement de l'État posent pour les secteurs économiques (comme le bâtiment et les travaux publics) qui sont en grande partie tributaire des contrats publics :

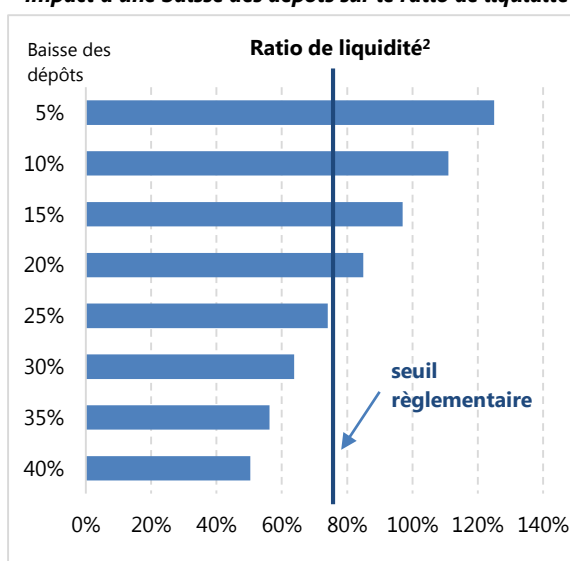
- Une nouvelle augmentation des prêts non-performants (PNP) entraînerait une détérioration du ratio de solvabilité, qui se situait à 14,6 % à fin 2015. Si les prêts improductifs s'accroissent de 25 % et représentent alors plus de 20 % du total des prêts, le ratio de solvabilité sera inférieur au seuil réglementaire de 8 %.
- Une baisse des dépôts dans les banques commerciales se traduirait par une détérioration du ratio de liquidité, qui demeurait à un niveau confortable à fin 2015 (142 %, contre un seuil réglementaire de 75 %). Un recul important des dépôts (de 25 %) devra se produire pour que le ratio de liquidité soit ramené au-dessous du seuil réglementaire. Cela supposerait, par exemple, une diminution de 50 % des dépôts de l'État, conjuguée à une baisse de 20 % des dépôts des entreprises non financières.

**Impact d'une hausse des PNP sur le ratio de solvabilité**



<sup>1</sup>Ratio de capital réglementaire sur actifs pondérés des risques

**Impact d'une baisse des dépôts sur le ratio de liquidité**



<sup>2</sup>Ratio des actifs liquides sur passifs à court-terme

Source : COBAC ; services du FMI

## C. Inclusion financière et microfinance



**22. Un secteur financier plus profond et plus inclusif pourrait contribuer à réduire la pauvreté et à améliorer la croissance au Tchad.** L'inclusion financière, qui signifie une expansion de l'accès des ménages et des entreprises aux services financiers, peut réduire la pauvreté en atténuant les contraintes de crédit subies par les pauvres et aider les petites entreprises à exercer leurs activités. Comme il ressort de Sahay et al (2015), l'accès des ménages au financement a une corrélation positive avec la croissance économique en général. En particulier, cette étude révèle qu'une plus forte densité de distributeurs de billets et de succursales bancaires a une corrélation positive monotone avec la croissance économique.

**23. La présente section offre un aperçu général de l'inclusion financière au Tchad et traite des politiques visant à promouvoir cette dernière.** Comme d'autres études sur le même sujet, l'analyse est fondée principalement sur les données de 2014 tirées de l'enquête sur l'accès au marché financier (FAS) du FMI et de la base de données Global Findex (Findex) de la Banque mondiale sur l'inclusion financière.

**24. Comme dans d'autres pays d'AfSS, le développement insuffisant des services financiers et le retard accusé par l'inclusion financière sont des problèmes chroniques au Tchad.** Comme l'a montré l'étude d'Alter et Yontcheva (2015), le « déficit de développement financier », qui est le ratio entre le niveau de référence et effectif du crédit au secteur privé et le PIB, était de près de 3 % au Tchad en 2012, contre 1,7 % pour l'AfSS, ce qui déjà considéré comme un déficit considérable. Même sur la base d'autres paramètres, qui seront traités ci-dessous, le Tchad reste en retard par rapport aux pays pairs.

#### **Aperçu global de l'inclusion financière au Tchad dans une perspective internationale**

**25. L'utilisation des services financiers par les ménages a quelque peu progressé au fil des ans avec l'accroissement de la présence physique des banques commerciales.** L'expansion géographique du secteur bancaire, ces dernières années, a été marquée. Le nombre des succursales des huit banques commerciales du Tchad a doublé entre 2004 et 2014 et atteint 58. Dans le même ordre d'idées, le nombre des distributeurs automatiques de billets a sensiblement augmenté ces dernières années. Avec l'accroissement de la présence physique des établissements bancaires, l'utilisation des services financiers a elle aussi sensiblement progressé — le nombre des comptes de dépôt et de prêt des ménages est passé, ces dix dernières années, à 23,82 et 10,93 pour 1000 adultes en 2014, respectivement. En conséquence, l'accès des ménages aux services financiers de base s'est améliorée, le niveau des dépôts des ménages atteignant 4,1 % du PIB, et l'encours des prêts des banques commerciales aux ménages, 2,3 % du PIB.

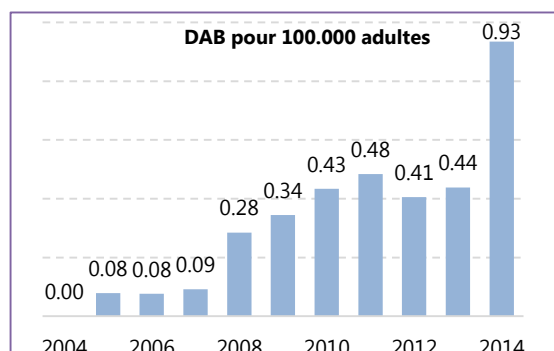
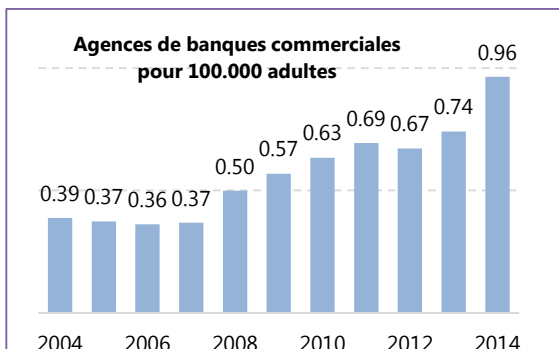
**26. En dépit de ce progrès, l'inclusion financière demeure limitée au Tchad, qui reste en retard dans ce domaine par rapport à ses pairs.** D'après Findex, pour ce qui est de l'accès des ménages aux services de base dans le secteur financier formel, le Tchad est à la traîne, même par rapport aux pays pairs membres de la CEMAC<sup>4</sup>. En 2014, seulement 12 % des adultes ont déclaré avoir un compte au Tchad, et seulement 7 % ont indiqué qu'ils avaient un compte auprès d'une institution financière. Par comparaison, près de 35 % de la population adulte en Afrique subsaharienne (AfSS) ont déclaré avoir un compte en 2014, et près de 30 % détiennent un compte auprès d'une institution financière.

---

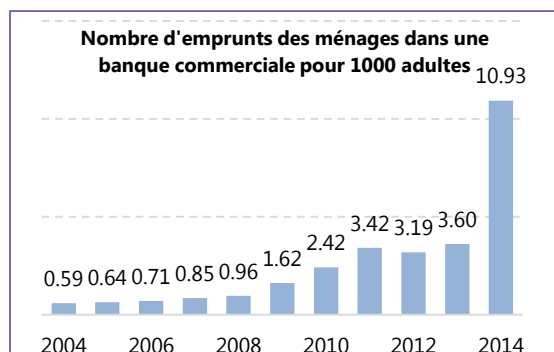
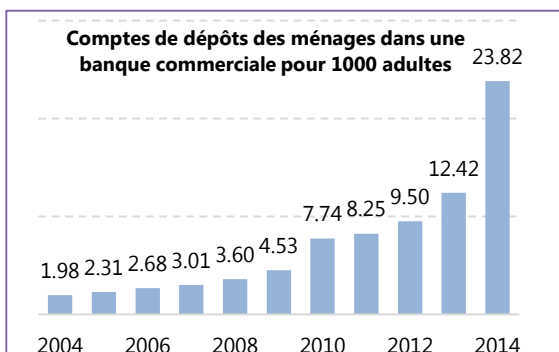
<sup>4</sup> Les pays membres de la CEMAC sont le Cameroun (CMR), la République Centrafricaine (CAF), le Tchad (TCD), le Gabon (GAB), la République du Congo (COG) et la Guinée équatoriale, sur laquelle il n'y a toutefois pas de données dans Findex.

### Graphique 7: Tchad – Accès des ménages au système financier

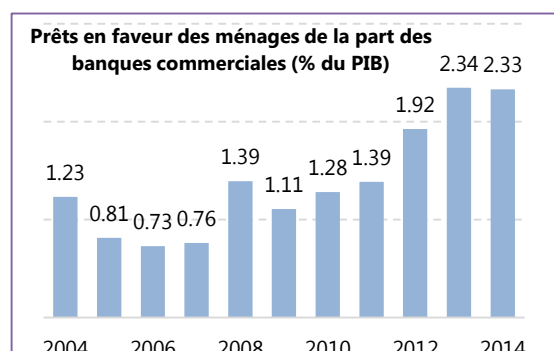
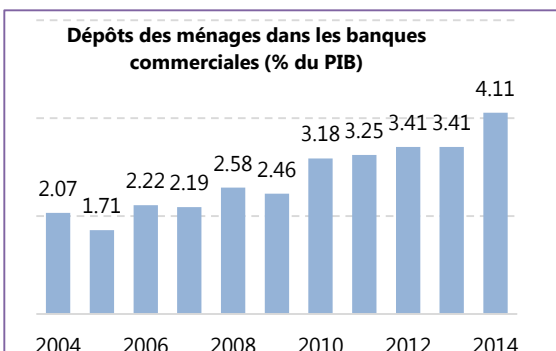
Les banques deviennent plus accessibles au fil des années.



L'amélioration de l'accès aux agences bancaires se traduit par une augmentation significative de l'utilisation des services bancaires.



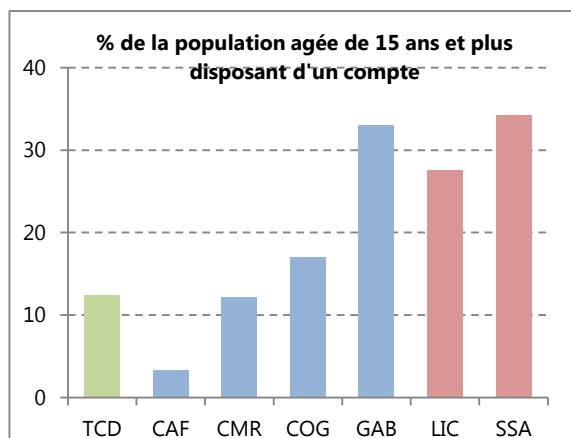
This improvement is shown by the increase in households' deposits and loans.



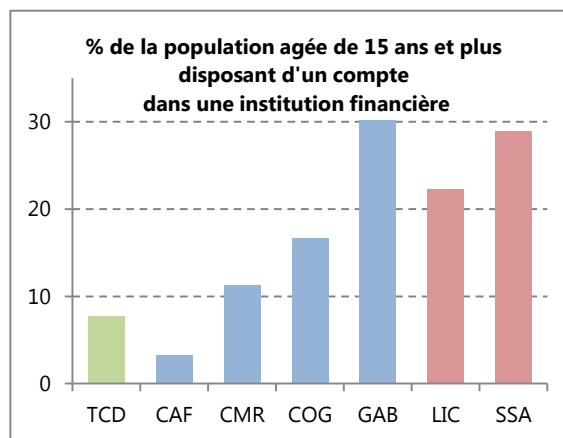
Source : Financial Survey Access, FMI

### Graphique 8. Tchad : Comparaison entre pays en termes d'inclusion financière

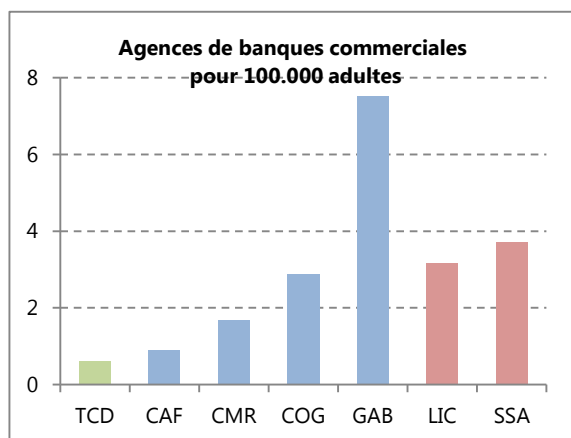
L'inclusion financières au Tchad reste à la traîne par rapport à ses pairs ...



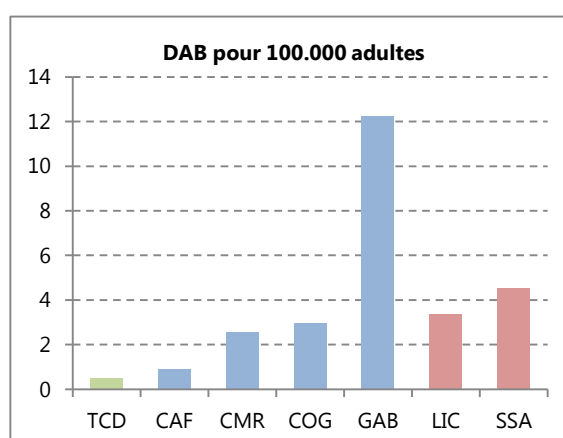
...notamment en termes de recours au secteur financier formel.



Malgré l'expansion du réseau bancaire ...



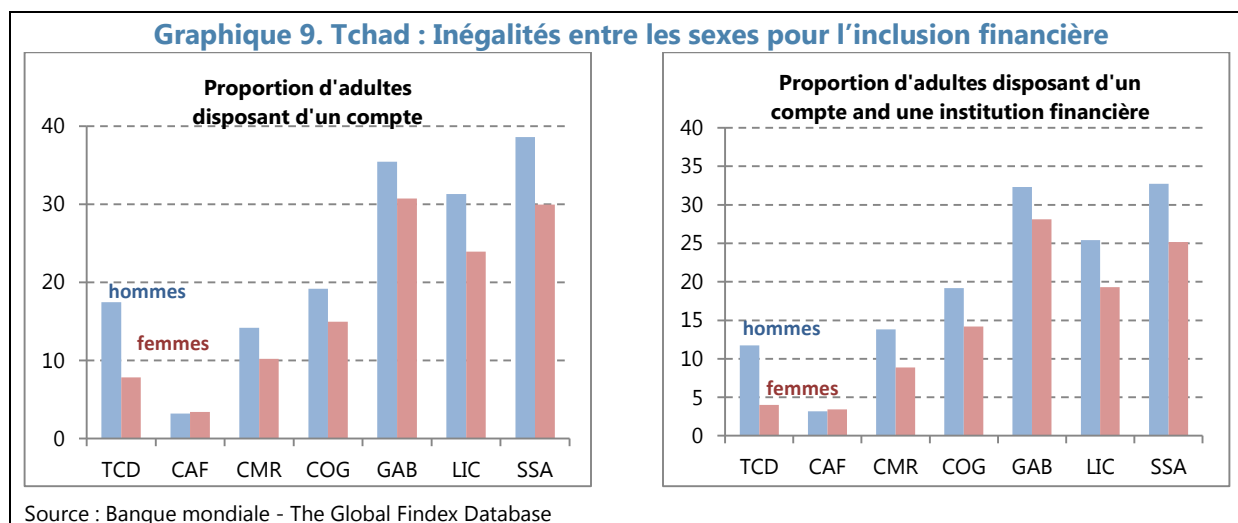
...l'accès au secteur financier au Tchad reste moins importants que dans des pays comparables.



Source : Banque mondiale- Global Findex Database

**27. L'inégalité entre les sexes dans l'accès aux services financiers au Tchad est forte et pire que dans la plupart des pays pairs.** Les femmes au Tchad ont considérablement moins accès aux services financiers de base. Seulement 8 % des femmes adultes ont un compte (seulement 4 % détiennent un compte dans une institution financière), contre 18 % des hommes adultes (et environ 12 % détiennent un compte dans une institution financière). Le degré d'inégalité entre sexes dans l'inclusion financière au Tchad est analogue à celle qui est observée dans la plupart des pays pairs membres de la CEMAC, mais dépasse la moyenne pour les pays à faible revenu (PFR) et les pays d'AfSS. Comme le fait valoir l'étude de Sahay et al. (2015), l'élimination de l'inégalité des genres dans l'utilisation des comptes et la promotion de la diversité dans la base de déposants aideraient à améliorer la croissance sans compromettre la stabilité financière.

**28. La faible utilisation des services financiers au Tchad prévaut dans tous les groupes démographiques.** Findex montre que les adultes faisant partie des 40 % les plus pauvres, les jeunes adultes (entre 15 et 24 ans) et les adultes vivant dans les zones rurales ont moins accès aux services financiers que la population adulte en général (pour ce qui est de la détention d'un compte). Pour ce qui est de l'accès de tous ces groupes démographiques aux services financiers, le Tchad est ici encore à la traîne derrière les autres pays de la CEMAC ou, plus généralement, des autres pays d'AfSS.



### Utilisation des services financiers

**29. Les faibles niveaux d'accès aux services financiers et l'absence de développement du système financier se reflètent dans les principales méthodes de paiement utilisées au Tchad.**

La plupart des paiements s'effectuent en espèces. Le recours à des méthodes de paiement plus avancées (chèques, paiements électroniques, cartes de débit/crédit) reste inhabituel. Par exemple, en 2014, seulement 2,8 % de la population âgée de 15 ans et plus avaient une carte de débit (contre 17,9 en moyenne dans les pays d'AfSS), et seulement 0,5 % de la population les utilisaient pour effectuer des paiements (8,7 % en moyenne dans les pays d'AfSS).

**30. Le développement insuffisant des marchés financiers limite l'accès au secteur formel en dépit de l'appétit pour les services financiers.** Près de 41 % des adultes au Tchad ont déclaré avoir emprunté de l'argent en 2013, d'après Findex, mais moins de 3 % l'ont fait auprès d'une institution financière. Comme prévu, les pauvres sont ceux qui ont le plus de mal à accéder au crédit. Près de 27 % des pauvres ont fait part de l'impossibilité pour eux d'obtenir des fonds d'urgence. Par contre, près de la moitié des adultes ont réalisé des économies l'année dernière, ce qui est relativement proche de la moyenne pour les pays d'AfSS (59,6 %). Cependant, seulement 4,6 % ont déclaré avoir placé leur épargne auprès d'une institution financière, contre 15,9 en moyenne dans les pays d'AfSS.

## La banque mobile au Tchad

**31. Une pénétration de plus en plus grande de la téléphonie mobile en Afrique ces dernières années a abouti au développement rapide de la banque mobile sur le continent.** La banque mobile vient compléter la forme traditionnelle de services financiers et permet aux ménages et aux entreprises d'effectuer certaines transactions, par exemple de faire des virements ou de payer des factures, sans accès aux établissements bancaires physiques, lequel est généralement rare dans les pays de la CEMAC. Comme la couverture des services de téléphonie mobile en termes de population s'accroît, la banque mobile est maintenant considérée comme un moyen d'améliorer l'inclusion financière.

**32. En 2014, le pourcentage des adultes déclarant avoir un compte de téléphonie mobile est supérieur à celui enregistré dans les pays pairs de la CEMAC.** D'après Findex, environ 5,7 % des adultes au Tchad ont déclaré avoir un compte de téléphonie mobile en 2014, ce qui place le pays au second rang des pays de la CEMAC (juste derrière le Gabon, où ce pourcentage est de 6,6 %). Néanmoins, ce ratio reste sensiblement inférieur aux 10 % et 11,5 % enregistrés en moyenne, respectivement, dans les pays à faible revenu (PFR) et les pays d'AfSS.

## Les institutions de microfinance au Tchad

**33. Les institutions de microfinance ont commencé à se développer au Tchad dans les années 80 et 90,** période dans laquelle un intérêt croissant a été manifesté pour la microfinance en tant qu'outil permettant de mobiliser l'épargne locale et de financer les activités des entreprises, en particulier dans les zones rurales. Selon la Commission bancaire de l'Afrique centrale (COBAC), le Tchad avait plus de 200 IMF à fin 2014. Ces institutions ont tout d'abord fonctionné sans être régies par des règles formelles, mais en 2012 le cadre réglementaire de la CEMAC applicable aux institutions de microfinance a été adopté. Ce cadre réglementaire exige des IMF qu'elles possèdent une licence valide pour exercer leurs activités; elles doivent adhérer à l'association professionnelle des IMF du pays; et la COBAC est l'instance chargée de réglementer et de sanctionner les IMF. L'application de ces réglementations a entraîné une baisse du nombre des IMF, devenue plus marquée en 2014 lorsque l'unité chargée de la microfinance à la COBAC a été renforcée et a pris des mesures administratives plus décisives.

**34. Le développement du secteur de la microfinance a eu un effet positif, quoique limité, sur l'inclusion financière.** En dépit de la récente baisse du nombre des IMF au Tchad, celui des bénéficiaires a continué à augmenter et ceux-ci comptent à présent plus de 200.000 personnes. L'expansion de la clientèle s'est accompagnée d'une augmentation sensible de l'encours de l'épargne, des prêts et des transferts gérés par les IMF. Cela dit, la part des IMF sur le marché financier est encore limitée. À fin 2015, les dépôts dans les IMF ne représentaient que 1,6 % du total des dépôts dans le système financier, et les prêts accordés par les IMF constituaient seulement 2,3 % du total des prêts du système financier.

**35. Les IMF ont fait preuve d'innovation en adaptant le crédit à la situation particulière de l'emprunteur.** Les prêts offerts par les IMF au Tchad se composent de prêts commerciaux à l'intention des personnes établissant de nouvelles activités, de prêts à la construction/au logement, de crédits agricoles et de prêts à but éducatif ou social. Les IMF acceptent toutes sortes de garanties, parmi lesquelles du bétail, des biens fonciers ou de l'équipement. Les taux des prêts sont en général fixés à un minimum de 2 % par mois, niveau sensiblement supérieur aux 8-15 % par an offerts par les banques commerciales.

**36. La contribution des IMF à l'accroissement de l'accès aux services financiers et de l'inclusion financière peut être limitée par leur concentration géographique.** Dans l'idéal, les IMF devraient se trouver dans les régions où la présence des banques est limitée, dans lesquelles leurs activités peuvent se substituer à celles des banques et l'accès aux services financiers peut ainsi être amélioré. En dépit des efforts des partenaires internationaux au développement, l'expansion du secteur de la microfinance s'est inégalement répartie dans l'ensemble du pays, la majorité des IMF demeurant dans les régions du centre et du sud, où les banques sont le plus présentes.

**Tableau 2. Secteur des IMF au Tchad**

Année	IMF (nombre)	Clients (nombre)	Employés (nombre)	Encours d'épargne (milliards de FCFA)	Encours de prêts (milliards de FCAF)
2000	76	31.300		0,61	1,38
2004	214	97.318		4,42	3,67
2013	170	190.109	880	8,51	10,64
2014	113	197.262	900	10,29	16,04
2015e	--	>200.000--	--	12,00	18,00

Sources: COBAC; professional microfinance association; and Ministry of Finance and Budget

**37. Les résultats médiocres des IMF sont un autre facteur qui limite leur capacité d'étendre leurs services et leur couverture au Tchad.** La gestion et les résultats financiers des IMF restent faibles. La plupart des IMF ont des méthodes de gestion peu efficaces, des coûts administratifs élevés et des mécanismes de contrôle interne déficients. Certaines IMF sont tributaires des subventions de leurs partenaires étrangers et fondent souvent leurs opérations sur un modèle de gestion peu efficace. Le manque de procédures de gestion des risques peut lui aussi mettre en difficulté certaines IMF.

#### **Mesures visant à améliorer l'inclusion financière**

**38. Les autorités tchadiennes reconnaissent l'importance des IMF mais le gouvernement a mobilisé seulement un volume limité de ressources à l'appui de ce secteur.** Les plans nationaux de développement successifs ont fait du secteur de la microfinance une priorité en tant qu'instrument de développement économique et de réduction de la pauvreté. Un Ministère

spécialement chargé de la microfinance a été créé en 2006, mais a été remplacé en 2014 par une cellule technique relevant du Ministère des finances et du budget. Les ressources affectées à cette cellule sont faibles, et la plus grande partie du soutien à ce secteur résulte d'accords passés avec des partenaires au développement, comme, par exemple, le Programme d'appui à la finance inclusive au Tchad, financé par le gouvernement canadien et le PNUD, ou le Projet de microfinance au Tchad, cofinancé par le gouvernement tchadien et la Banque islamique de développement.

**39. Fondée sur l'expérience des pays de la région, la première mesure essentielle à prendre pour accroître l'inclusion financière est d'établir un cadre juridique, réglementaire et institutionnel approprié et un environnement propice à l'information.** Même si son soutien direct au secteur de la microfinance est limité, le gouvernement a un rôle central à jouer dans l'élimination des obstacles à l'inclusion financière en instituant des lois qui protègent les droits de propriété ou du créancier et en veillant à l'application de ces lois. Il peut en outre fixer des normes de divulgation et de transparence et promouvoir l'établissement de systèmes de partage des informations et des registres de sûretés. Plus fondamentalement, il joue un rôle dans l'éducation et la protection des consommateurs. Il pourrait par ailleurs envisager des politiques telles que celles consistant à accorder des exemptions des lourdes obligations de documentation, à autoriser les services de correspondant bancaire et à adopter le système de versements électroniques sur comptes bancaires pour les paiements de l'État. En allant de l'avant dans la mise en place de ces mesures, les autorités peuvent assurer une progression sensible dans l'accroissement de l'inclusion financière, la réduction de l'inégalité et l'accélération de la croissance.



## Bibliographie

- Ratna Sahay, Martin Cihak, Papa N'Diaye, Adolfo Barajas, Srobana Mitra, Annette Kyobe, Yen Nian Mooi, and Seyed Reza Yousefi, (sept. 2015). « *Financial Inclusion: Can It Meet Multiple Macroeconomic Goals?* », IMF Staff Discussion Note, SDN/15/17
- Alter, A., and Yontcheva, B. (Nov. 2015). *Financial Inclusion and Development in the CEMAC*, IMF Working Paper WP/15/235
- Brown, A., Papaioannou, M., and Petrova, I. (Jan. 2010). *Macro-financial Linkages of the Strategic Asset Allocation of Commodity-based Sovereign Wealth Funds*, IMF Working Paper (WP/10/9)
- Fonds monétaire international. (Juillet 2015). *Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale-Évaluation de la stabilité du système financier*, SM/15/175 (avril 2014)
- Sarma, M. (2008). *Index of Financial Inclusion: Indian Council for Research on International Economic Relations*. Working Paper No 2015
- Sun, T. (May 2011). *Identifying Vulnerabilities in Systemically-Important Financial Institutions in Macro-financial Linkages Framework*, IMF Working Paper (WP/11/111)
- Vitek, F. (Oct. 2015). *Macro-financial Analysis in the World Economy: A Panel Dynamic Stochastic General Equilibrium Approach*, IMF Working Paper 9WP/15/227
- Groupe de la Banque mondiale. (2014). *Financial Inclusion: Global Financial Development Report*, n° 82556

## LES PREMIERS PAS DU TCHAD SUR LE MARCHÉ RÉGIONAL DES TITRES PUBLICS<sup>1</sup>

*À l'exception de deux émissions par syndication bancaire en 2011 et 2013, le Tchad n'a jamais eu recours au marché régional des titres publics avant le dernier trimestre de 2014, où le pays a émis ses tout premiers bons du Trésor. Depuis lors, le Tchad a accru ses émissions et a été le plus gros émetteur parmi les pays membres de la CEMAC en 2015. Les premiers pas du Tchad sur le marché régional des titres ont été encourageants, le pays obtenant du financement régulièrement, à de faibles taux d'intérêt et sans risque de change. Le présent chapitre, s'appuyant sur une analyse plus globale du marché des titres de la CEMAC, met en lumière certains défis et présente des recommandations visant à renforcer la participation du Tchad au marché régional des titres publics.*

### A. Généralités

**1. Le développement des marchés des titres publics en monnaie nationale des pays d'Afrique subsaharienne (AfSS) a fait l'objet de plusieurs études et analyses.** Sy (2007) a centré son attention sur le marché primaire de la région UEMOA et les déterminants des prix des titres publics libellés en monnaie nationale. Dans leur étude consacrée elle aussi au marché de l'UEMOA, Diouf et Boutin-Dufresne (2012) ont analysé les déterminants des taux d'intérêt, identifié les défis posés et les réformes à opérer pour rendre le marché plus dynamique et évalué les risques systémiques que ce dernier pourrait éventuellement présenter pour le système bancaire de la région. Il n'y a guère (ou pas) d'études analogues sur la CEMAC, fait qui peut s'expliquer par la création relativement récente de ce marché (les premières émissions de titres par le Cameroun ont eu lieu à la fin de 2011) et le caractère limité des données.

**2. Une analyse centrée sur le marché de la CEMAC est particulièrement utile aujourd'hui compte tenu de la forte baisse des prix du pétrole observée depuis le milieu de 2014.** Ce choc a eu un impact massif sur les finances publiques des pays de la CEMAC, obligeant ces derniers à chercher des sources de financement additionnel. En effet, après s'être progressivement accrues depuis la fin de 2011, les émissions annuelles de titres publics des pays de la CEMAC ont doublé en 2015 par rapport à 2014. Un marché des titres plus profond et plus liquide serait utile à la conduite de la politique monétaire en permettant d'éventuelles opérations d'open market, viendrait à l'appui de la politique budgétaire en assurant l'accès à davantage de ressources et favoriserait la stabilité du secteur financier en offrant un plus gros volume d'actifs à faible risque assortis de diverses échéances.

<sup>1</sup> L'auteur en est Gabriel Léost (AFR), qui a bénéficié du concours de Chaker Soltani, Conseiller en gestion de la dette publique à AFRITAC Centre. Ce chapitre a en outre été enrichi par la contribution et les observations de Vincent Fleuriot (MCM), Patrick Imam (AFR), Nicolas Million (ICD), Monique Newiak (AFR) et Samuel Delepierre (OED).

**3. Pour le Tchad, une analyse détaillée est motivée par son accès récent au marché des adjudications,** sur lequel les premières émissions de bons du Trésor de fin 2014 ont été suivies d'émissions beaucoup plus importantes en 2015 dans le cadre du programme appuyé par la FEC.

**4. La présente étude est appuyée par la création d'une base de données sur cette question** fondée sur les résultats de chaque émission publiés sur le site de la BEAC. Cette base de données contient les détails suivants : le pays de l'émetteur, la date d'émission, l'échéance, le nombre de spécialistes en valeurs du Trésor (SVT) agissant en tant que soumissionnaires, le montant annoncé par le Trésor, le montant des soumissions, le montant mis en adjudication et les taux d'intérêt ou prix (minimum et maximum proposés par les SVT, le taux plafond ou prix maximum accepté par le Trésor et le taux d'intérêt moyen pondéré).

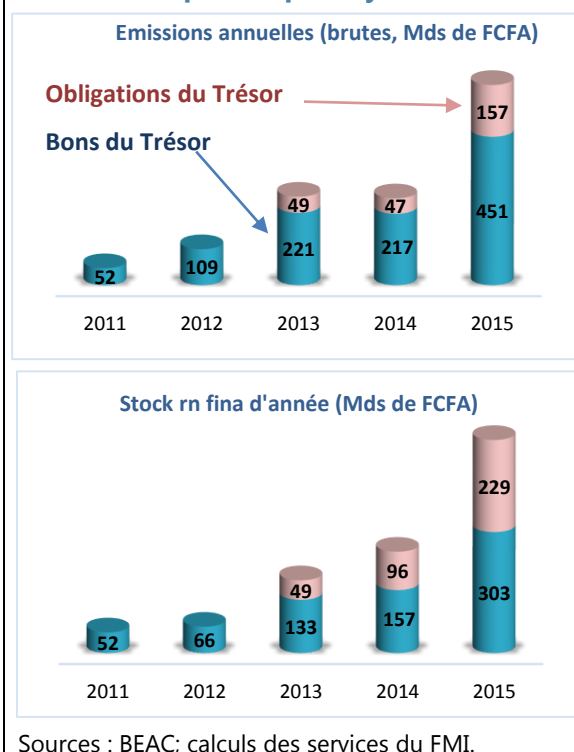
## **B. Développement graduel du marché, qui demeure limité en dépit du niveau record des émissions en 2015**

**5. À la fin des années 90, la décision de cesser peu à peu de recourir au financement direct de la banque centrale en faveur des États de la région a ouvert la voie au développement du marché régional des titres publics.** Le Conseil d'administration de la BEAC a décidé en 1999 de geler ses avances statutaires aux Trésors nationaux et approuvé l'établissement d'un marché pour les émissions de bons et obligations du Trésor en monnaie nationale. Faute de soutien politique, ce projet a été longtemps différé jusqu'à l'approbation par le Comité de politique monétaire, en mars 2008, d'un système de transition prévoyant la coexistence des avances statutaires (appelées à diminuer) et de l'émission de titres publics.

**6. Les émissions de titres publics des pays de la CEMAC par voie d'adjudications se sont accrues depuis 2011 et ont atteint un niveau record en 2015** (graphique 1). Après le succès de

leurs premières émissions, qui ont eu lieu fin 2011 (50 milliards de francs CFA), les autorités camerounaises ont doublé leurs émissions de bons du Trésor en 2012. À cette époque-là, le seul autre participant au marché régional des adjudications était la République Centrafricaine, dont les émissions ont atteint 1,56 milliard de francs CFA en 2011 et 9,4 milliards de francs CFA en 2012. Le Gabon est intervenu sur le marché en 2013, où il a émis des bons du Trésor pour un montant de 99 milliards de francs CFA. Les premières adjudications d'obligations du Trésor ont été effectuées en 2013 à la fois par le Cameroun (23,5 milliards de francs CFA en titres à échéance de deux ans) et le Gabon (25 milliards de francs CFA en titres à échéance de trois ans). Les adjudications de titres publics ont marqué le pas en 2014 (environ 245 milliards de francs CFA) en dépit de l'entrée du Tchad sur le marché. Enfin, les émissions brutes ont plus que doublé en 2015 par rapport à 2014, atteignant 608 milliards de francs CFA dans une conjoncture économique difficile caractérisée par une forte baisse des recettes pétrolières.

**Graphique 1. Marché de la CEMAC des titres publics par adjudication**



**7. Le stock des titres publics mis en adjudication a plus que doublé en 2015 et atteint 532 milliards de francs CFA.** Ce résultat tient au fait que les bons du Trésor émis en 2015 ont une échéance plus longue et que les placements des obligations du Trésor se sont accrues. Le volume des bons du Trésor à un an émis en 2015 est élevé (196,5 milliards de francs CFA). En outre, le Tchad a été très actif sur le marché des obligations du Trésor. À fin 2015, ces dernières représentaient 43 % du stock des titres publics mis en adjudication.

**8. Cependant, le remplacement du financement direct de la BEAC par des émissions de titres publics reste uniquement un objectif à long terme.** Jusqu'à récemment, la BEAC prenait des mesures pour réduire son financement aux États membres de la CEMAC et pour promouvoir des mécanismes fondés sur le marché aux fins du financement du budget des États. Cependant, début août 2015, et face aux chocs extérieurs subis par la région, le mécanisme des « avances statutaires » (à savoir la facilité de découvert de la BEAC pour le financement du budget) a été réactivé et une augmentation de 52,4 % de leur plafond a été approuvée. De plus, la BEAC a approuvé à la fin de septembre 2015 un mécanisme additionnel d'« avances exceptionnelles » permettant le décaissement de 140 milliards de francs CFA au Tchad en octobre 2015 et de 9,2 milliards de francs CFA à la République Centrafricaine en mai 2016.

**9. Le stock des avances statutaires (et exceptionnelles) est encore près de 6 fois supérieur à celui des titres publics.** À fin 2015, le stock des avances statutaires de la BEAC à ses pays membres se chiffrait à 1.984 milliards de francs CFA, alors que celui des titres publics s'élevait à 330 milliards de francs CFA. En fait, le Cameroun est le seul pays de la CEMAC pour lequel le solde des avances statutaires est inférieur au stock de ses titres. Inversement, le Congo et la Guinée équatoriale, quasiment absents du marché des titres (deux émissions de la Guinée équatoriale) sont les plus gros utilisateurs des avances statutaires de la BEAC.

### C. Participation du Tchad au marché régional des titres publics

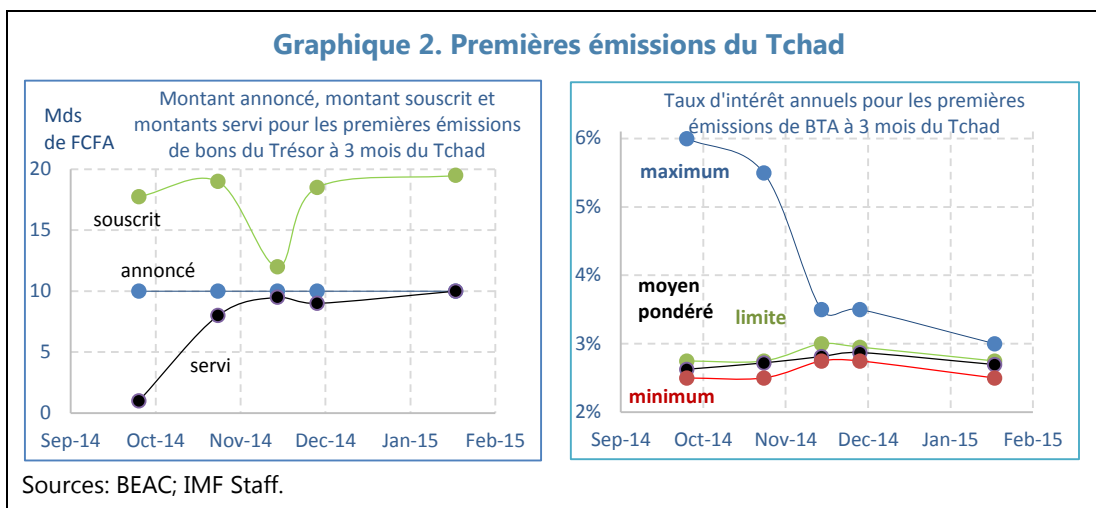
**10. Bien que le marché des titres publics de la CEMAC soit devenu opérationnel à la fin de 2011 avec les premières émissions du Cameroun, le Tchad n'y a jamais eu recours avant 2014.** Jusqu'alors, les autorités négociaient avec le secteur bancaire des apports directs de financement. À deux reprises, elles ont procédé à d'importantes émissions obligataires régionales (107 milliards de francs CFA<sup>2</sup> en 2011 et 85 milliards de francs CFA en 2013) par syndications<sup>3</sup> organisées par deux banques agréées comme spécialistes en valeurs du Trésor. Le Tchad a émis ses tout premiers bons du Trésor au dernier trimestre de 2014 et a accru ses émissions (tant des bons que des obligations du Trésor) en 2015.

**11. Pour les premières adjudications, les autorités tchadiennes ont mis en place une stratégie visant à forcer les spécialistes en valeurs du Trésor à abaisser les taux d'intérêt qu'ils offrent** (graphique 2). Après avoir annoncé qu'il cherchait à mobiliser jusqu'à 10 milliards de francs CFA par émission de titres à échéance de 3 mois et bien que les soumissions aient atteint au total près de 18 milliards de francs CFA, le Trésor n'a accepté que 1 milliard de francs CFA pour émettre un signal fort sur le taux d'intérêt maximum qu'il était prêt à accepter<sup>4</sup>. Cette stratégie a été couronnée de succès, le taux d'intérêt maximum proposé par les spécialistes en valeurs du Trésor diminuant fortement à la troisième émission en décembre 2014. Par le biais de quatre émissions de bons du Trésor à trois mois, le Trésor tchadien a pu mobiliser au total 27,5 milliards de francs CFA en 2014 à un taux d'intérêt annuel moyen pondéré de 2,8 %.

<sup>2</sup> Le franc CFA est rattaché à l'euro au taux de 655,957 franc CFA pour 1 euro.

<sup>3</sup> Il existe deux procédures d'émission de titres publics sur le marché de la CEMAC : par adjudication pour les bons du Trésor et par adjudication ou syndication pour les obligations du Trésor.

<sup>4</sup> Les soumissionnaires sont tenus de soumettre des offres à la fois pour le montant et le taux d'intérêt. Le Trésor décide ensuite des obligations à attribuer aux soumissionnaires et des taux d'intérêt à accepter.



**12. Fortes du succès de leurs premières émissions et face aux gros besoins de financement suscités par la baisse des recettes pétrolières, les autorités ont renforcé leur programme d'émission pour 2015.** Des bons du Trésor ont été régulièrement émis pendant toute l'année 2015, mais avec des échéances de plus en plus longues. En fait, le Tchad a procédé à six émissions de bons du Trésor à six mois entre mars et juillet 2015 pour un montant total de 71 milliards de francs CFA. Pour toutes les émissions, il y a eu sursouscription et le taux d'intérêt annualisé qui en a résulté a été relativement faible (3,05 % en moyenne). Entre septembre et fin 2015, le Tchad a procédé à 5 émissions de bons du Trésor à un an pour un montant total de 64 milliards de francs CFA à un taux d'intérêt annuel moyen de 3,4 %. Les émissions d'obligations du Trésor étaient en retard sur le calendrier d'origine, mais elles ont quand même fini par dépasser les prévisions initiales : émissions de titres à échéance de deux, trois et cinq ans pour un montant de 139,3 milliards de francs CFA et taux d'intérêt moyen effectif de 4,3 %.

**13. Le Tchad a été le pays le plus actif de la CEMAC à en juger par le montant de ses émissions de 2015.** Le Trésor tchadien a placé des bons du Trésor pour un montant (brut) de 156 milliards de francs CFA et des obligations du Trésor pour un montant (brut) de 139,3 milliards de francs CFA, soit au total environ 190 milliards de francs CFA en placements nets de titres publics. Cependant, le financement intérieur net (hors BEAC) a été en fait négatif car le produit de plusieurs de ces émissions a été utilisé à des fins de swaps ou de reconduction de prêts bancaires existants. Le principal avantage de ces opérations a été d'allonger l'échéance de l'encours des passifs du gouvernement tchadien et de réduire éventuellement le service de la dette future tout en fournissant aux banques des titres plus liquides qui pourraient être refinancés par la banque centrale.

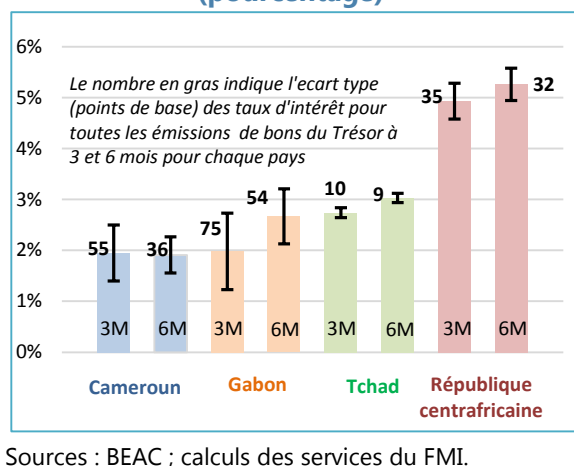
## Prime de risque intérieur du Tchad et possibilité de distorsion du prix du marché

**14. Les paiements du Tchad en intérêts sur les bons du Trésor à 3 et 6 mois ont dépassé d'un peu plus de 100 points de base (pdb) ceux du Cameroun.** Si l'on compare les émissions du Tchad à celles du Cameroun (le pays le plus actif sur le marché régional et celui qui a bénéficié des taux d'intérêt les plus bas) à des dates identiques ou voisines<sup>5</sup>, l'écart de taux d'intérêt se situe à 105 pdb pour les bons du Trésor à 3 mois et à 110 pdb pour les bons du Trésor à 6 mois.

**15. D'une manière plus générale, une hiérarchie des pays de la CEMAC en matière de primes de risque peut s'observer pour les bons du Trésor à 3 et 6 mois.** Il y a eu au total 142 émissions de bons du Trésor sur le marché régional entre novembre 2011 et fin 2015, et plus de la moitié de ces émissions (76) ont été effectuées par le Cameroun. Si les taux d'intérêt obtenus par le Cameroun sont pris comme référence, les observations ci-après peuvent être formulées (graphique 3) :

- Le Gabon vient au second rang des pays de la CEMAC pour ce qui du « meilleur » niveau de risque, avec des taux d'intérêt de 30-40 pdb supérieurs à ceux du Cameroun, mais un grand écart type.
- Les taux d'intérêt sont plus élevés pour le Tchad que pour le Gabon, mais avec une faible variance entre les émissions, ce qui pourrait s'expliquer par le regroupement des émissions à échéances analogues.

**Graphique 3. CEMAC : Moyenne pondérée des taux d'intérêt des émissions de bons du Trésor à 3 et 6 mois, 2011–15 (pourcentage)**



- Pour la République Centrafricaine, les taux d'intérêt sont élevés, soit environ 5 % par an pour les bons du Trésor à 3 mois et un peu plus de 5 % pour les bons du Trésor à 6 mois.

**16. Il semble qu'il y ait une corrélation positive entre les taux d'intérêt au sein de la région et l'évaluation de la gouvernance et de la gestion publique, ainsi que les indicateurs de la dette publique** (graphique 4). Les titres émis par les pays de la CEMAC ne sont pas notés par les principales agences internationales de notation, mais certains assureurs de crédits commerciaux fournissent une classification des risques-pays qui inclut ces pays, parmi lesquels le Cameroun et le

<sup>5</sup> C. Soltani et B. Debergh ont constaté une évolution saisonnière des taux d'intérêt, qui augmentent sensiblement en septembre-octobre, période où les banques seraient prêtes à acheter des titres mais seulement s'ils sont assortis de taux d'intérêt plus élevés afin d'améliorer leur profit annuel. Dans la présente étude, les émissions de bons du Trésor à échéance identique sont comparées lorsque les dates d'adjudication ne diffèrent pas de plus d'un mois.

Gabon sont mieux notés que le Tchad ou la République Centrafricaine<sup>6</sup>. Dans le même ordre d'idées, un classement comme celui du rapport « Doing Business » de la Banque mondiale fait apparaître une meilleure notation pour le Cameroun et le Gabon. Les indicateurs de la dette publique vont dans le même sens, le ratio dette publique/PIB étant sensiblement plus faibles pour le Cameroun et le Gabon que pour le Tchad et la République Centrafricaine.

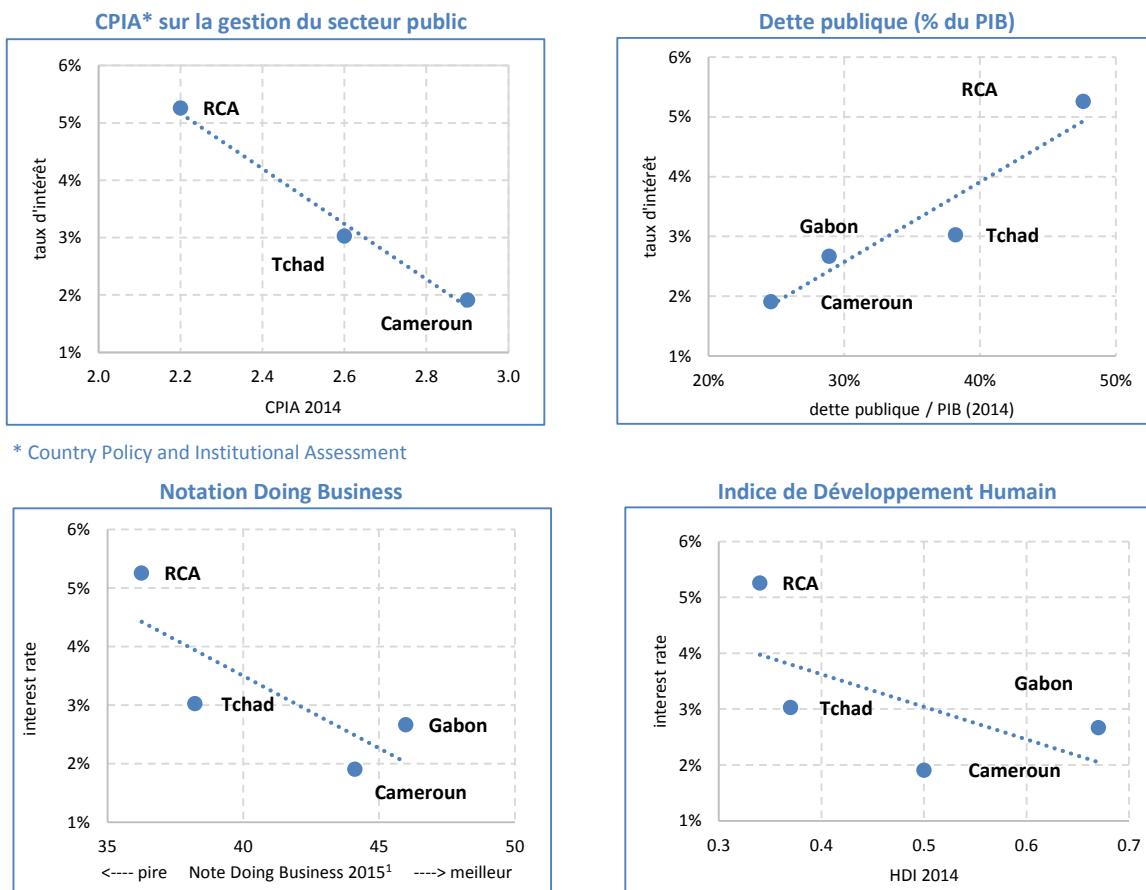
**17. La hiérarchie des pays en matière de primes de risque a été moins évidente pour les bons du Trésor à 1 an.** Le Cameroun a longtemps été le seul pays de la CEMAC à émettre régulièrement des bons du Trésor à un an (annexe 2). La première émission de titres à 1 an du Gabon a eu lieu en avril 2015 et le Tchad a procédé à cinq émissions de titres de ce type entre septembre et décembre 2015. Le Cameroun a bénéficié de taux d'intérêt plus faibles en moyenne, mais la hiérarchie des pays de la CEMAC en matière de primes de risque est moins nette pour cette catégorie d'échéance. Par exemple, les bons du Trésor émis par le Gabon au dernier trimestre de 2015 étaient assortis d'un taux d'intérêt de 4 % en moyenne, niveau sensiblement supérieur au taux d'intérêt des titres analogues émis par le Tchad (cinq émissions avec un taux d'intérêt moyen de 3,4 %). Fait encore plus surprenant, les dernières adjudications de l'année pour le Cameroun et le Tchad ont eu lieu le même jour (le 23 décembre 2015) et le montant mis en adjudication a été le même (8,5 milliards de francs CFA), mais, pour la première fois, le taux d'intérêt a été plus élevé pour le Cameroun (3,9 %) que pour le Tchad (3,5 %). Dans le même ordre d'idées, la toute première émission effectuée par la Guinée équatoriale en septembre 2015 a donné lieu à un taux d'intérêt de 1,36 % seulement (inférieur à celui de toutes les émissions du Cameroun, toutes échéances confondues).

---

<sup>6</sup> Par exemple, le Cameroun et le Gabon sont considérés par Hermes-Euler comme présentant un niveau « de risque significatif », tandis que la République Centrafricaine et le Tchad se voient attribuer une notation de « risque élevé ». La notation du risque pour le Cameroun et le Gabon est également meilleure que celle attribuée à la République Centrafricaine et au Tchad dans la classification d'EKF (agence de crédit à l'exportation du Danemark).



**Graphique 4. CEMAC : Taux d'intérêt moyen des émissions de bons du Trésor à 6 mois, 2014-15**



Sources: BEAC; Countries authorities; World Bank; United Nations; IMF Staff calculation.

<sup>1</sup>distance du score frontière (<http://www.doingbusiness.org/data/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Chapters/DB16-DTF-and-DBRanking.pdf>)

**18. Les opérations limitées sur les obligations du Trésor rendent les comparaisons difficiles, mais la dynamique particulière des taux d'intérêt laisse croire en la présence d'une distorsion du prix du marché.** Seuls le Tchad et le Gabon ont eu recours à des émissions d'obligations du Trésor en 2015, et le taux d'intérêt sur les obligations du Trésor à 2 ans du Gabon (4,6 %) a été supérieur au taux d'intérêt sur les obligations du Trésor à 5 ans du Tchad (4,1 %). Une inversion de la courbe de rendement a été observée pour le Tchad, avec obtention de taux d'intérêt plus faibles pour les obligations du Trésor à cinq ans que pour les obligations du Trésor à 2 ans. Une explication possible serait que, en dépit du mécanisme d'adjudication, le nombre limité des SVT participants (offres faites par un ou deux SVT seulement) favorise l'établissement d'un accord au préalable entre le Trésor et la ou les banques en question, comme lorsqu'il y a syndication, ce qui pourrait fausser quelque peu le prix du marché.

**19. Plus généralement, les faibles taux d'intérêt obtenus par le Tchad et d'autres pays de la CEMAC dans leurs adjudications confirment la distorsion des prix des titres, qui est un gros obstacle à la poursuite du développement du marché.** Le financement monétaire étant relativement peu coûteux (actuellement au TIAO — Taux d'intérêt des appels d'offres — de 2,45 % par an), les gouvernements ne semblent pas prêts à payer beaucoup plus sur le marché intérieur, optant par conséquent pour des seuils de bas niveau dans leurs adjudications. Une comparaison avec les quelques émissions obligataires internationales du Cameroun ou du Gabon renforce l'impression que les taux d'intérêt sur les titres publics des pays de la CEMAC sont anormalement faibles<sup>7</sup>. La distorsion des prix des titres des pays de la CEMAC est un gros obstacle à la poursuite du développement du marché, en particulier parce qu'elle décourage la création d'un marché secondaire (voir section D).

#### **D. Poursuite du développement du marché des titres de la CEMAC : les défis pour la région et pour le Tchad<sup>8</sup>**

*Il est nécessaire de promouvoir un marché qui reflète mieux la réalité des risques pour assurer la poursuite de son développement. L'un des principaux facteurs de dysfonctionnement du marché des titres publics de la CEMAC est la distorsion des prix des titres mis en adjudication. Elle décourage les investisseurs autres que les SVT à participer au marché (¶120) et compromet l'établissement d'un marché secondaire (¶121). Des améliorations sur le plan de la communication, de la planification et de l'exécution des adjudications et de la gestion de la dette contribueraient elles aussi au renforcement du marché.*

**20. Il faut faire en sorte que les investisseurs individuels, y compris non-résidents, soient attirés par le marché des titres.** Aucune restriction ne s'applique à l'achat par les investisseurs individuels, y compris les investisseurs non résidents, de titres publics de la CEMAC. Les SVT ont le droit exclusif de participer directement aux adjudications de bons ou obligations du Trésor, mais ils sont tenus, à la demande de tout investisseur, d'acheter et de vendre des titres publics. De même, les banques non résidentes peuvent transmettre leurs ordres aux SVT. En fait, les SVT participent au marché régional des titres presque uniquement pour leur propre compte. À la fin de 2015, 95 % des bons du Trésor émis dans la région CEMAC (92 % pour le Tchad) étaient détenus par les SVT, et 5 % étaient détenus par les mêmes SVT mais au nom d'autres banques non agréées comme SVT. La situation est la même pour les obligations du Trésor, dont 88 % sont aux mains des SVT, 9 % sont détenus au nom de banques régionales non agréées comme SVT et seuls 3 % sont détenus pour le compte de clients privés (essentiellement des compagnies d'assurance).

**21. Il est nécessaire de développer le marché secondaire des titres publics.** Les bons et obligations du Trésor sont dématérialisés et fondés sur la convention passée entre la BEAC et les SVT. Ces derniers sont tenus de favoriser le développement du marché secondaire en affichant à

<sup>7</sup> Le taux d'intérêt sur l'euro-obligation à 10 ans émise par le Gabon en juin 2015 est de 6,95 %, tandis que le Cameroun a obtenu 9,75 % sur l'euro-obligation qu'il a émise en novembre 2015.

<sup>8</sup> La plupart des recommandations présentées dans cette section sont fondées sur les rapports d'assistance technique d'Afritac Centre.

leurs comptoirs les prix d'achat et de vente des titres publics. Cependant, les SVT voient dans les titres publics une option d'investissement pour eux-mêmes ou un instrument de refinancement (les titres publics sont acceptés au réescompte de la BEAC). De toute façon, la distorsion des prix nuit au développement du marché secondaire, car les SVT seraient forcés d'encourir des pertes s'ils vendaient les bons/obligations au prix du marché, avec les rendements plus élevés que cela implique. À ce stade, le marché secondaire est extrêmement limité; en effet, seulement une vingtaine de transactions sur les BTA et les OTA ont été enregistrées entre 2011 et 2014. Le marché secondaire des obligations du Trésor émises par syndication est légèrement plus actif. Par exemple, selon Afritac Centre, 77 transactions sur les obligations camerounaises ont été enregistrées entre 2011 et 2014, ce qui représente un volume annuel moyen de 11 % des titres en circulation. Le marché secondaire devrait tirer profit de l'application prévue pour 2016 du cadre juridique des opérations de pension.

**22. Il importe de renforcer le réseau des SVT et d'améliorer le dialogue avec eux.** Chaque pays a son propre réseau de SVT. Cependant, la plupart des SVT appartiennent à plusieurs réseaux ou sont des succursales d'une banque régionale agréée comme SVT dans d'autres pays de la CEMAC. Au Tchad, le réseau des SVT est limité à neuf banques, dont trois sont établies dans le pays. Il est nécessaire d'améliorer et d'entretenir le dialogue avec les SVT pour éviter une concurrence inutile et nuisible entre les émetteurs. En outre, ce dialogue pourrait aider à réduire la distorsion du prix, et une analyse en profondeur du marché avec les SVT aiderait les gouvernements à cibler les acheteurs finals potentiels (grosses entreprises, compagnies d'assurance...)

**23. L'unification des obligations du Trésor émises par adjudication et par syndication pourrait contribuer à stimuler le marché.** À l'heure actuelle, les obligations du Trésor émises par adjudication font l'objet de transactions de gré à gré, tandis que les obligations émises par syndication sont échangées à la Bourse de Douala et de Libreville. Afritac Centre recommande de limiter cette fragmentation, notamment d'encourager la syndication nationale; un SVT est désigné chef de file par les autorités et cherche à obtenir la participation d'autres banques à l'opération par le biais du marché des adjudications. Il faudrait pour cela modifier l'article 9 de la réglementation de la BEAC applicable aux titres publics, car la détermination du prix d'émission avec le SVT sera nécessaire pour une syndication nationale.

**24. Il y a lieu de mieux respecter les calendriers prévisionnels des émissions.** Comme spécifié dans le cadre juridique et réglementaire du marché des titres publics de la CEMAC, les Trésors nationaux doivent publier les calendriers indicatifs annuels et trimestriels des émissions. Cette exigence est généralement respectée, mais il est crucial de mieux observer ces calendriers pour renforcer la crédibilité des titres publics auprès des participants au marché. Dans le cas du Tchad, plusieurs adjudications de 2015 ont été différées, tandis que d'autres ont été effectuées sans annonce préalable.

**25. Il importe de renforcer la communication avant et après une adjudication.** Les déclarations publiées deux ou trois jours avant une adjudication sont minimalistes, ne mentionnant que la nature des titres (bons ou obligations), leur échéance et le montant désiré. Les pays de l'UEMOA en sont à un stade plus avancé, la déclaration préalable à l'adjudication s'accompagnant

d'une note préalable incluant des informations plus complètes (résultats des adjudications précédentes, adjudications prévues, montants devenant exigibles dans les semaines à venir, etc.), et souvent précédées (une ou deux semaines avant l'adjudication) d'une note d'information sur l'émission, l'émetteur et le contexte économique et financier. Toutes ces informations sont publiées sur le site de l'Agence UMOA-Titres, alors que son équivalent pour la CEMAC, la CRCT (Cellule de Règlement et de Conservation des Titres) n'a pas son propre site. En ce qui concerne le Tchad, les résultats en termes de communication ont été inégaux, trois des 12 émissions de bons du Trésor de 2015 n'étaient pas précédés par la publication de déclarations annonçant les émissions, et deux d'entre elles n'ont pas été suivies par la publication de leurs résultats.

**26. De bonnes pratiques de gestion de la dette devraient elles aussi contribuer au développement du marché des titres publics.** Il importe que les gouvernements respectent autant que possible leurs calendriers prévisionnels des émissions et communiquent à temps des renseignements complets aux investisseurs. En outre, une coordination plus étroite peut aider à éviter une concurrence inutile entre les pays de la CEMAC, par exemple en prévenant l'émission de titres à échéances identiques le même jour. Plus généralement, de bonnes stratégies de gestion de la dette devraient en outre contribuer à rassurer les investisseurs sur la capacité de l'État à rembourser ses titres et faciliter la reconduction de la dette arrivant à échéance.

**27. Une meilleure gestion de la dette devrait comporter un processus décisionnel plus clair.** Les décisions sur les prix limites, sous la forme du « taux plafond » dans le cas des bons du Trésor ou de « limites de prix » dans le cas des obligations du Trésor, influent directement sur les montants mobilisés. En théorie, pour éviter les distorsions du marché, et tant que les soumissions sont suffisantes, l'émetteur devrait accepter toutes les meilleures offres des SVT jusqu'à hauteur du montant annoncé de l'émission, quels que soient les taux d'intérêt ou les prix proposés. Dans la réalité, le Trésor national peut décider de mettre en adjudication plus de titres que prévu lorsque certaines conditions sont remplies. En particulier, lorsque les soumissions dépassent de beaucoup le montant prévu, la mobilisation de financements additionnels à des conditions favorables se justifie. Le cas échéant, cette décision devrait être expliquée dans l'état des résultats pour éviter qu'elle influe sur les attentes des SVT dans les émissions suivantes.

**28. L'un des objectifs fondamentaux du Tchad est de recourir plus régulièrement à ce mode de financement.** Les premières émissions de titres du Tchad ont eu lieu sur fond d'urgence étant donné l'énorme perte de recettes budgétaires due à deux chocs exogènes. Elles montrent qu'il est possible pour le Tchad d'avoir accès, d'une manière plus transparente, au financement du marché régional à des taux relativement faibles et avec un gros avantage, à savoir l'absence de risque de change. Pour la période à venir, le recours à ce mode de financement est encouragé et devrait faire partie d'une stratégie d'emprunt plus vaste. Le défi n'est pas nécessairement d'accroître les montants empruntés, mais de remédier à certains problèmes de gestion de trésorerie. Le Tchad devrait en conséquence améliorer la planification des émissions en tenant compte de l'éventail entier des échéances disponible et intégrer ces émissions et les remboursements prévus dans un plan de gestion de trésorerie.

## Bibliographie

Jakob Christensen, « Domestic Debt Markets in Sub-Saharan Africa », *IMF working paper, WP/04/46*

Amadou N. R. Sy, « Local Currency Debt Markets in the West African Economic and Monetary Union », *IMF working paper, WP/07/256*

Jean-Claude Brou, « Étude de cas : le marché des bons du trésor dans l'UEMOA » - Séminaire Avancer la finance africaine au XXI<sup>e</sup> siècle- Tunis, mars 2008

Bruno Cabrillac et Emmanuel Rocher, « Les marchés de titres de la dette publique dans les pays africains en développement : évolution récente et principaux défis », Bulletin de la Banque de France n° 176 Second quarter of 2009

COSUMAF (Commission de surveillance du marché financier de l'Afrique Centrale), « Feuille de route en vue de dynamiser le marché financier en zone CEMAC », septembre 2009

O. Janet Adelegan and Bozena Radzewicz-Bak, « What Determines Bond Market Development in sub-Saharan Africa? », *IMF working paper, WP/09/213*

Banque africaine de développement, Guide des marchés obligataires africains, mai 2010

Banque de France, Rapport annuel 2011 de la zone franc, encadré 6 sur le mécanisme d'émission des titres publics dans la CEMAC

Obert Nyawata, « Treasury Bills and/or Central Bank Bills for Absorbing Surplus Liquidity: The Main Considerations », *IMF working paper, WP/12/40*

Mame Astou Diouf and François Boutin-Dufresne, « Financing Growth in the WAEMU Through the Regional Securities Market: Past Successes and Current Challenges », *IMF working paper, WP/12/249*

Omar Dissou et Richard Baudouin, Rapport de la mission d'assistance technique n° 13-228, octobre 2013

Simon Gray and Runchana Pongsaparn, « Issuance of Central Bank Securities: International Experiences and Guidelines », *IMF working paper, WP/15/106*

Chaker Soltani et Bruno Debergh, « Compte rendu de la mission d'appui au développement d'une courbe des taux pour le marché régional des titres d'État de la zone CEMAC », mai 2015

BEAC (Banque des Etats de l'Afrique Centrale) – Marché des titres publics  
<https://www.beac.int/index.php/marche-des-titres-publics/presentation-generale>

BCEAO (Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest) Rapports annuels et Bulletins mensuels de statistiques monétaires et financières

Agence UMOA Titres <http://www.umoatitres.org/en>

## Annexe I. CEMAC Emissions de Bons du Trésor

(CFAF Billion)

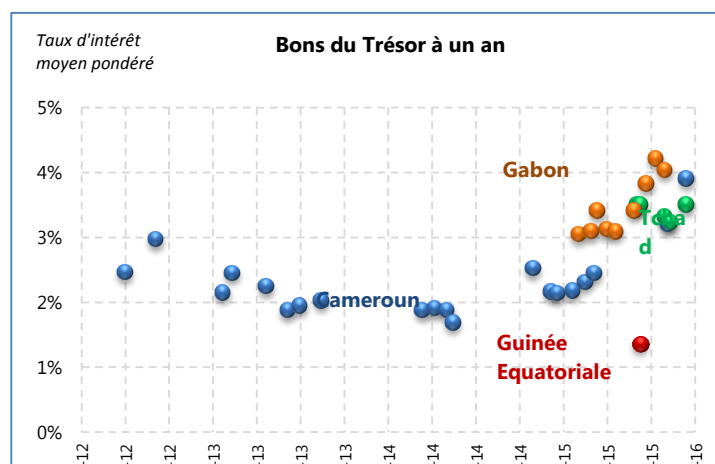
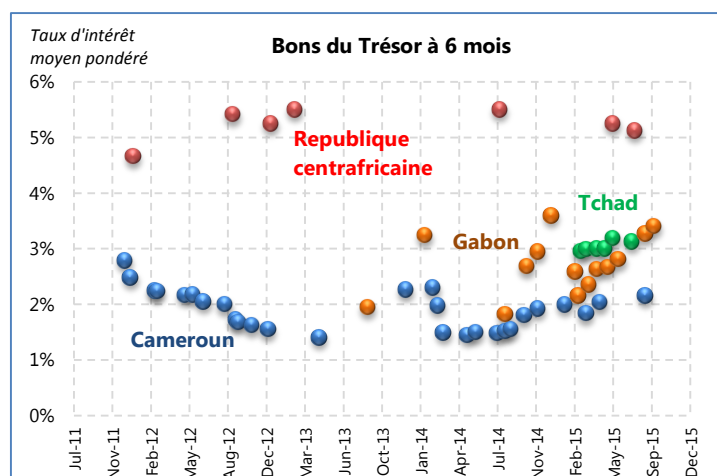
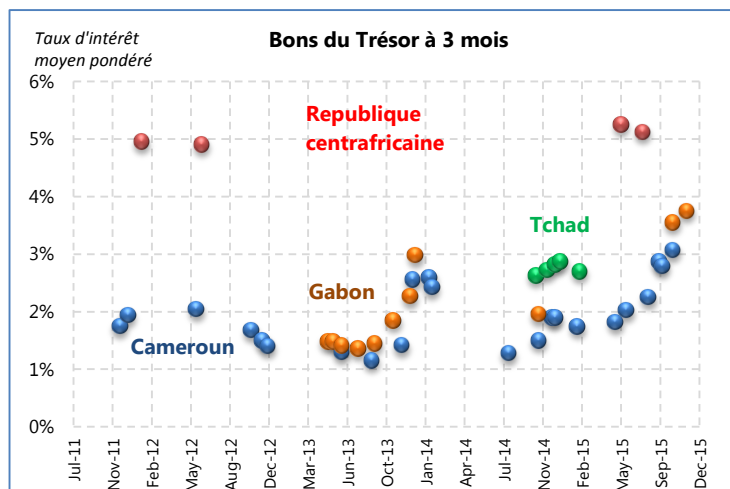
Montants bruts	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Cameroun</b>	50	100	119	145	133,7
<b>Gabon</b>	0	0	99	42,4	132
<b>Rep. Centrafricaine</b>	1,56	9,4	2,5	2,5	14,8
<b>Tchad</b>	0	0	0	27,5	156
<b>Guinée Equatoriale</b>	0	0	0	0	15
<b>TOTAL</b>	51,56	109,4	220,5	217,4	451,4

Montants à maturité	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Cameroun</b>	0	90	80	149	140,5
<b>Gabon</b>	0	0	65	44	76,4
<b>Rep. Centrafricaine</b>	0	5,21	8,25	0	9,3
<b>Tchad</b>	0	0	0	0	104,5
<b>Guinée Equatoriale</b>	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	0	95,21	153,25	193	330,7

Montants nets	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Cameroun</b>	50	10	39	-4	-6,8
<b>Gabon</b>	0	0	34	-1,6	55,6
<b>Rep. Centrafricaine</b>	1,56	4,19	-5,75	2,5	5,5
<b>Tchad</b>	0	0	0	27,5	51,5
<b>Guinée Equatoriale</b>	0	0	0	0	15
<b>Cameroun</b>	51,56	14,19	67,25	24,4	120,7

Sources : BEAC ; services du FMI,

## Annexe II. Taux d'intérêt pour les émissions de Bons du Trésor dans la CEMAC



Source : FMI, basé sur les communiqués de résultat de chaque émission publiés par la BEAC.

# L'EFFICIENCE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC AU TCHAD<sup>9</sup>

*Le présent chapitre traite de l'efficacité de l'investissement public, qui peut être définie par la relation entre la valeur du capital public (intrant) et les mesures de la couverture et de la qualité de l'infrastructure (extrant). C'est une question pertinente dans le cas du Tchad, où l'investissement public est monté en flèche au début des années 2000 sous l'effet du démarrage des exportations de pétrole et de la hausse sensible qui en a résulté des recettes budgétaires tirées de ce produit, ainsi que de l'accès accru à l'emprunt sur les marchés étrangers. Certains indicateurs sont révélateurs d'effets favorables sur l'infrastructure au Tchad, même si le déficit d'infrastructure reste important dans ce pays par rapport à d'autres pays en développement à faible revenu d'Afrique (PEDFR). Face à la baisse des recettes pétrolières après le choc récent sur les cours du pétrole et au niveau élevé du risque de surendettement, il est encore plus essentiel de renforcer la gestion de l'investissement public pour favoriser l'efficacité de l'investissement public au Tchad.*

## A. Introduction

**1. L'investissement public est d'une importance critique pour faciliter la prestation des services publics essentiels et favoriser, par effet de catalyse, la croissance économique et la réduction de la pauvreté.** Par exemple, l'investissement public dans l'infrastructure sociale est essentiel à l'amélioration de l'accès aux services d'éducation et de santé dans tout le pays, et les investissements dans l'infrastructure économique (par exemple, routes et électricité) devraient, quant à eux, contribuer à l'intégration et à l'expansion des secteurs économiques et favoriser la création d'emplois dans le secteur privé.

**2. Cependant, c'est non seulement le niveau de l'investissement public, mais aussi son efficacité qui revêt une importance cruciale.** D'un point de vue théorique, parmi les arguments en faveur d'une augmentation de l'investissement public dans un pays comme le Tchad figurent l'existence de taux de rendement relativement élevés attribuables au manque de capital productif, d'une croissance potentielle plus forte liée à l'élimination des obstacles au développement et de complémentarités entre le capital public et le capital privé. Cependant, l'impact économique et social de l'investissement public dépend essentiellement de son efficacité relative, qui peut être tirée de comparaisons entre pays de la valeur du capital public (intrant) et des mesures de la couverture et de la qualité de l'infrastructure (extrant).

**3. Il est essentiel d'améliorer la gestion de l'investissement public (GIP) pour accroître l'efficacité et la productivité de ce dernier.** Au Tchad, le principal facteur à l'origine de cette

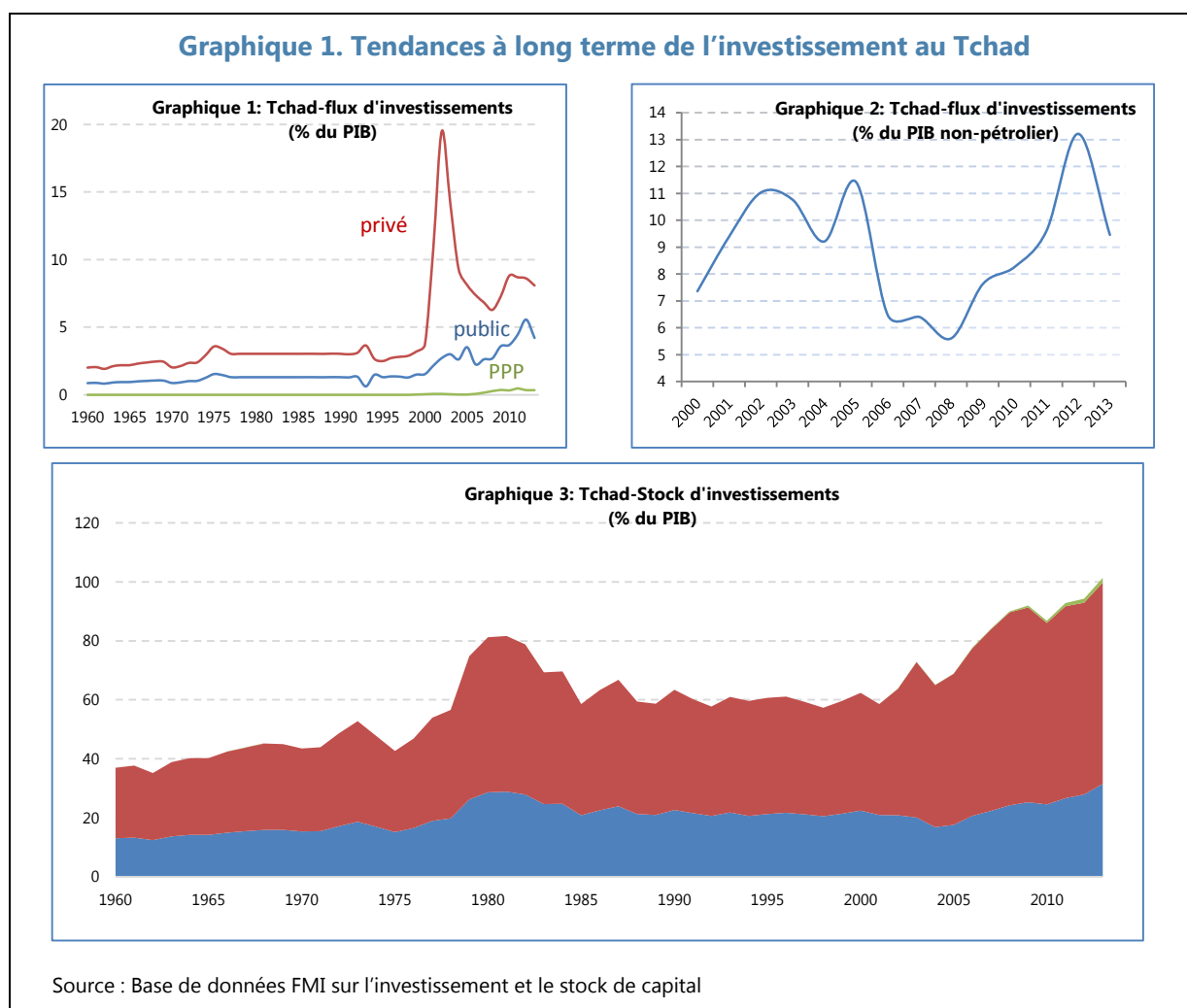
<sup>9</sup> Les auteurs en sont Gabriel Léost et Marwa Ibrahim (AFR). Ce chapitre s'inspire du rapport intitulé « Making Public Investment More Efficient » établi par une équipe des services du Département des finances publiques et présenté au Conseil d'administration le 5 juin 2015. Il a bénéficié de la contribution de JL Helis et JP Nguenang (tous deux du Département des finances publiques).



amélioration devrait être le renforcement des institutions liées au financement, à la gestion et au suivi de l'exécution des projets.

## B. Tendances de l'investissement public au Tchad et son impact sur le déficit d'infrastructure

**4. Pendant des décennies, l'investissement au Tchad est resté à de très faibles niveaux** (graphique 1). Entre 1960 et 2000, les flux d'investissement public n'ont jamais dépassé 1,5 % du PIB, atteignant seulement 1,2 % par an en moyenne. Dans la même période, les flux d'investissement privé ont été faibles eux aussi, se situant à 2,8 % du PIB par an en moyenne. Une longue période d'instabilité et de conflits entre 1965 et le début des années 90 a empêché l'envolée des investissements et, de ce fait, le stock de capital représentait plus de 60 % du PIB en 2000 (seulement 22 % du PIB pour l'investissement public), niveau de loin le plus faible des pays d'Afrique subsaharienne (AfSS).



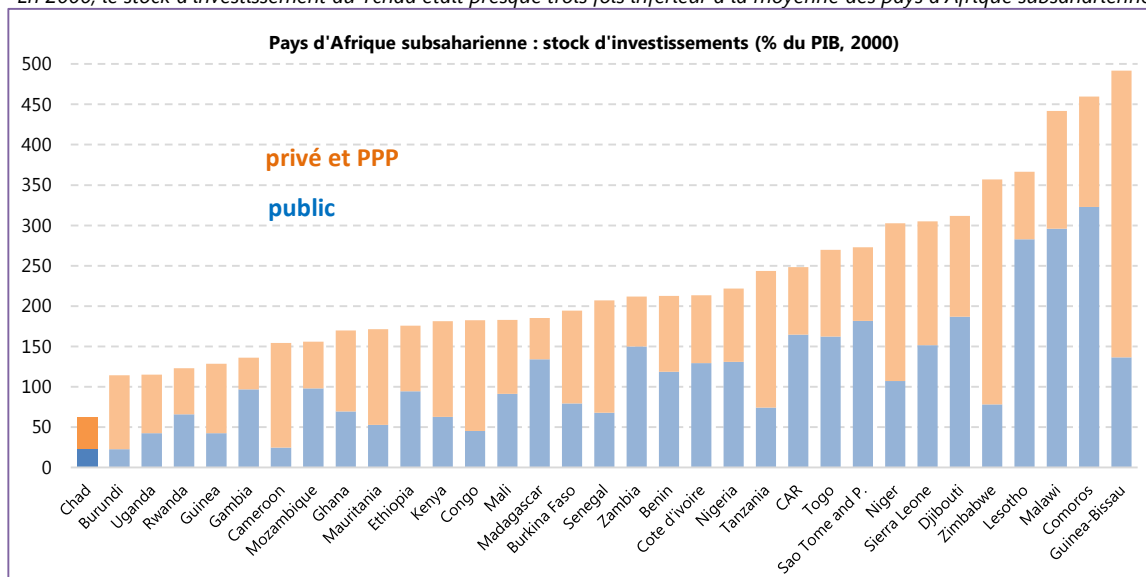
**5. Les investissements au Tchad sont montés en flèche au début des années 2000 sous l'effet du développement du secteur pétrolier.** La construction d'un oléoduc pour l'exportation

du pétrole via le Cameroun et les travaux nécessaires à la mise en exploitation des premiers gisements de pétrole ont déclenché des flux d'investissement privé atteignant 10,9 % du PIB en 2001, 19,5 % en 2002 et 14,2 % en 2003. Après le démarrage de la production de pétrole à mi-2003, les flux d'investissement privé, liés principalement au secteur pétrolier, sont restés à 8 % du PIB par an en moyenne, niveau trois fois supérieur à la moyenne annuelle avant l'ère du pétrole au Tchad. Le secteur pétrolier a procuré au Tchad plus de 10 milliards de dollars en recettes publiques entre 2000 et 2013. En conséquence, les flux d'investissement public ont sensiblement augmenté et atteint, en moyenne, 9 % du PIB hors pétrole entre 2000 et 2013.

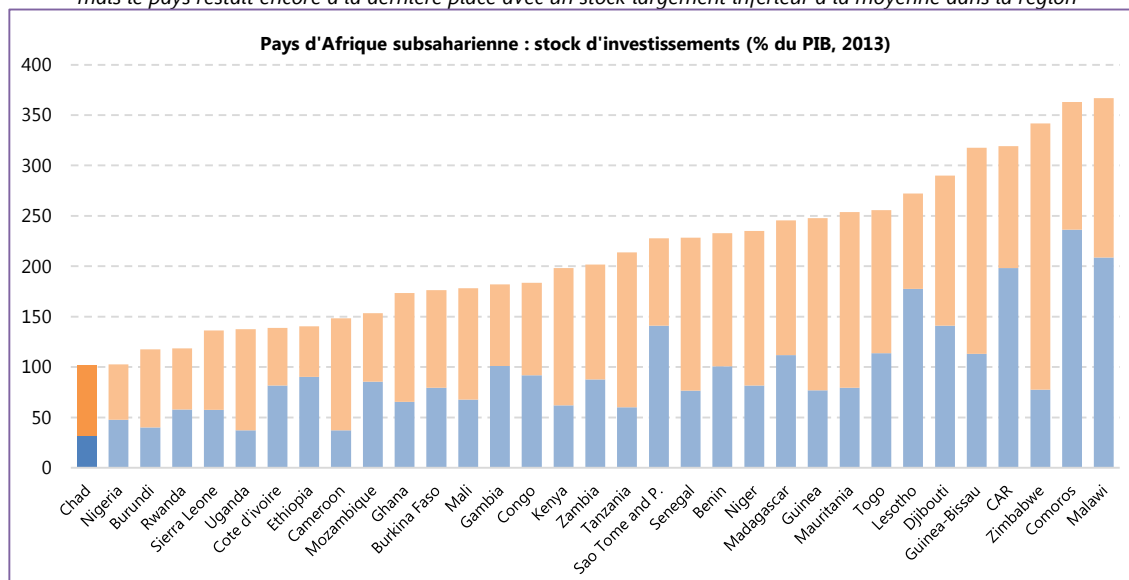
**6. En dépit d'une augmentation sensible des flux depuis 2001, le stock d'investissements reste faible au Tchad par rapport aux autres PEDFR d'Afrique** (graphique 2). Le Tchad fait partie d'une poignée de pays africains qui ont vu leur stock d'investissement public augmenter sensiblement entre 2005 et 2013. Le pays a ainsi comblé en partie le déficit en termes de niveau d'investissement, avec un stock atteignant 100 % du PIB (dont 30 % du PIB pour l'investissement public) en 2013. En dépit de cette hausse marquée en moins de 10 ans, le Tchad reste le pays africain dont le stock de capital, exprimé en pourcentage du pays, est le plus faible. Cela dit, cette hausse semblerait plus significative si le ratio était calculé en pourcentage du PIB hors pétrole.

**Figure 2. Tchad: Stock d'investissement dans les PEDFR d'Afrique, en 2000 et 2013**

En 2000, le stock d'investissement au Tchad était presque trois fois inférieur à la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne



Fin 2013, le Tchad avait comblé le plus gros de l'écart avec les pays d'Afrique subsaharienne, mais le pays restait encore à la dernière place avec un stock largement inférieur à la moyenne dans la région

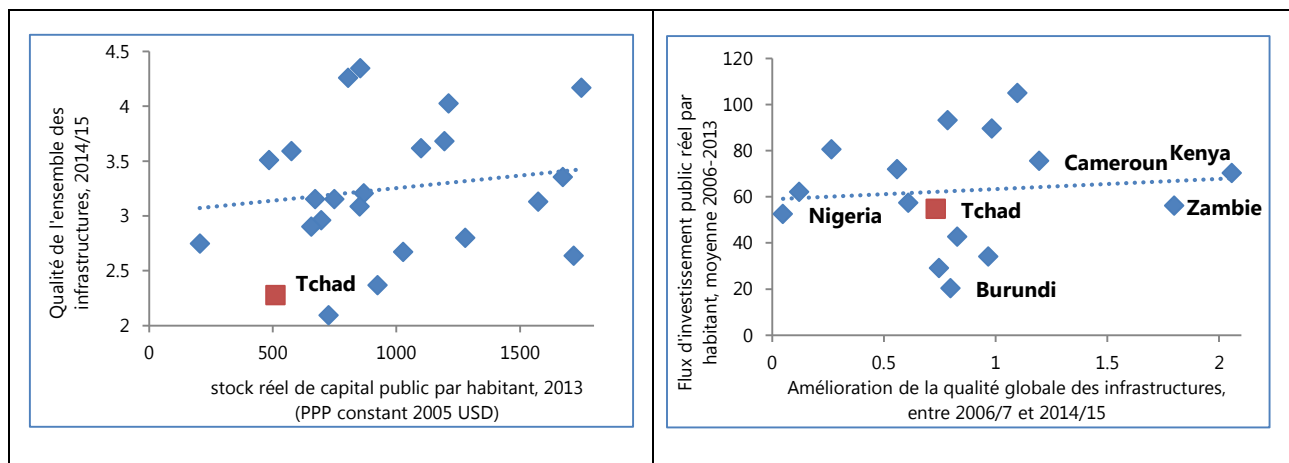


Source : Base de données FMI sur l'investissement et le stock de capital

**7. Le déficit d'infrastructure a diminué ces dernières années, mais le Tchad souffre toujours de nombreuses déficiences dans ce domaine** (graphiques 3 et 4). À la veille de l'ère pétrolière, l'infrastructure du Tchad était exceptionnellement faible, même comparée à celle des autres PEDFR d'Afrique. Moins de 10 % des 6.200 kilomètres de routes étaient goudronnées en 2000, et l'accès à l'énergie, à l'électricité, aux télécommunications, à l'eau et aux services de santé était très insuffisant. Des progrès sensibles ont été réalisés depuis lors, comme il ressort de plusieurs indicateurs existants :

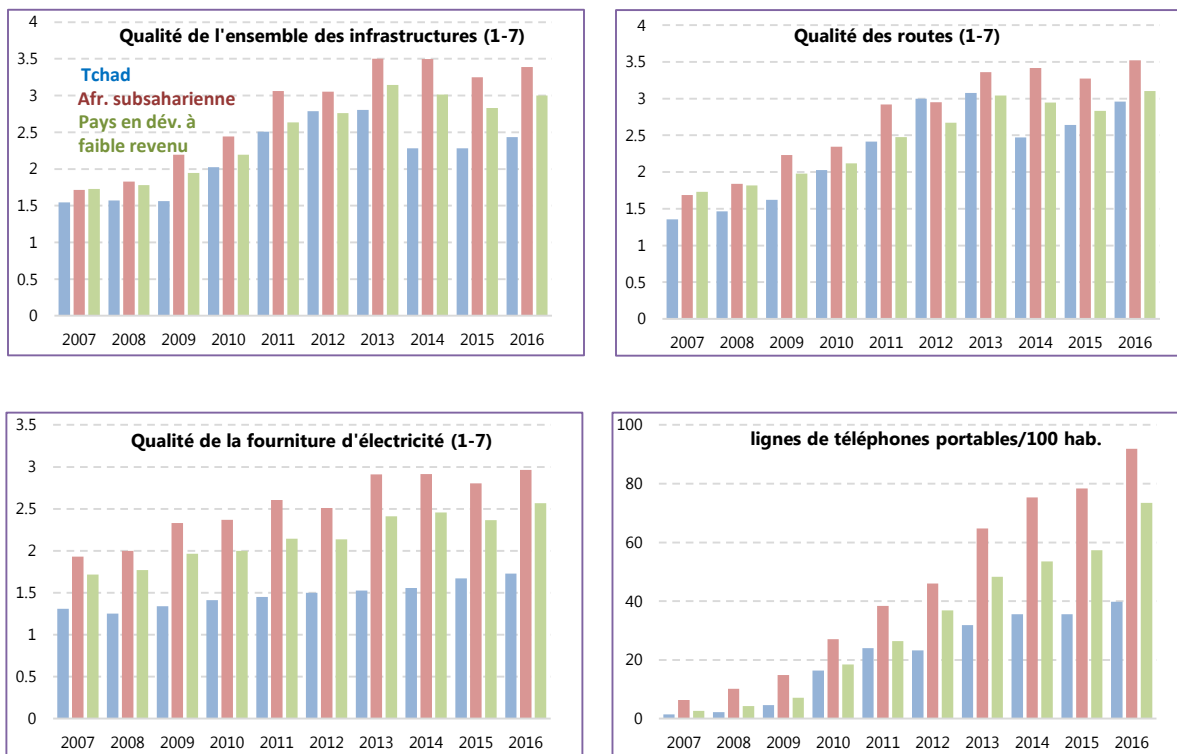
- L'Indice de compétitivité mondiale (ICM) du Forum économique mondial fait apparaître une amélioration de la perception de la qualité de l'infrastructure globale au Tchad, qui est passée (sur une échelle de 1 à 5 (meilleur)) de 1,55 en 2007 à 2,43 en 2016. Cependant, des progrès ont été réalisés par un bon nombre de PEDFR et la perception de la qualité de l'infrastructure tchadienne reste à un niveau relativement inférieur à celui atteint en moyenne dans les pays d'Afrique subsaharienne. La plus nette amélioration observée au Tchad est celle de la qualité des routes, dont le sous-indice a plus que doublé entre 2007 et 2013. Par contre, les progrès dans le domaine de la qualité de l'alimentation en électricité ont été lents. Enfin, pour ce qui est de l'accès aux télécommunications, des progrès sensibles ont été accomplis (par exemple, l'abonnement de téléphonie mobile est de près de 40 pour 100 habitants en 2016, contre seulement 1,4 en 2007), mais ce niveau reste plus de deux fois inférieur à la moyenne pour les pays d'Afrique subsaharienne.
- Dans le même ordre d'idées, le pilier Infrastructures de l'Indice de performance logistique de la Banque mondiale montre que le classement général du Tchad s'est amélioré, ce dernier montant de la 141<sup>ème</sup> place en 2007 à la 112<sup>ème</sup> place en 2014. Cet indice est plus favorable au Tchad que l'ICM, puisqu'il montre que ce pays se situe maintenant au-dessus de la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne dans le domaine de l'infrastructure, résultat qui peut s'expliquer par l'accent mis sur l'infrastructure de la logistique des échanges commerciaux (comme les routes).

**Graphique 3. Tchad : Investissement public et qualité des infrastructures**

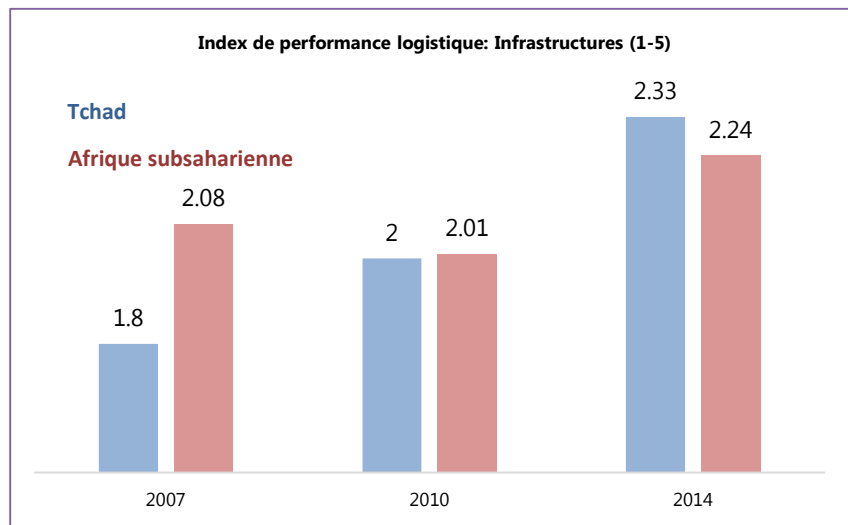


Sources : Indice de compétitivité mondiale du Forum économique mondial; Banque Mondiale et calculs du FMI.

**Graphique 4. Tchad : Perception de la qualité des infrastructures**



Source : Indice de compétitivité mondiale du Forum économique mondial



Source : Index de performance logistique de la Banque mondiale

## C. Renforcement de l'efficience de gestion de l'investissement public

**8. L'impact économique et social de l'investissement dépend essentiellement de son efficience.** Le rapport du FMI intitulé « Making Public Investment More Efficient » présente une nouvelle méthodologie d'évaluation de la gestion de l'investissement public (PIMA) qui explore diverses manières de mesurer l'efficience de l'investissement public. Il ressort de cette étude que, pour les PEDFR comme le Tchad, environ 40 % des avantages pouvant être tirés de l'investissement public sont perdus en moyenne à cause des inefficiences du processus d'investissement public.

**9. L'efficience de l'investissement public dépend fondamentalement de la manière dont il est géré.** Plus les institutions de gestion de l'investissement public d'un pays sont solides, plus ses investissements sont prévisibles, crédibles, efficaces et productifs. D'après le même rapport du FMI, le renforcement de ces dispositifs institutionnels pourrait remédier aux deux tiers des inefficiences évoqués ci-dessus.

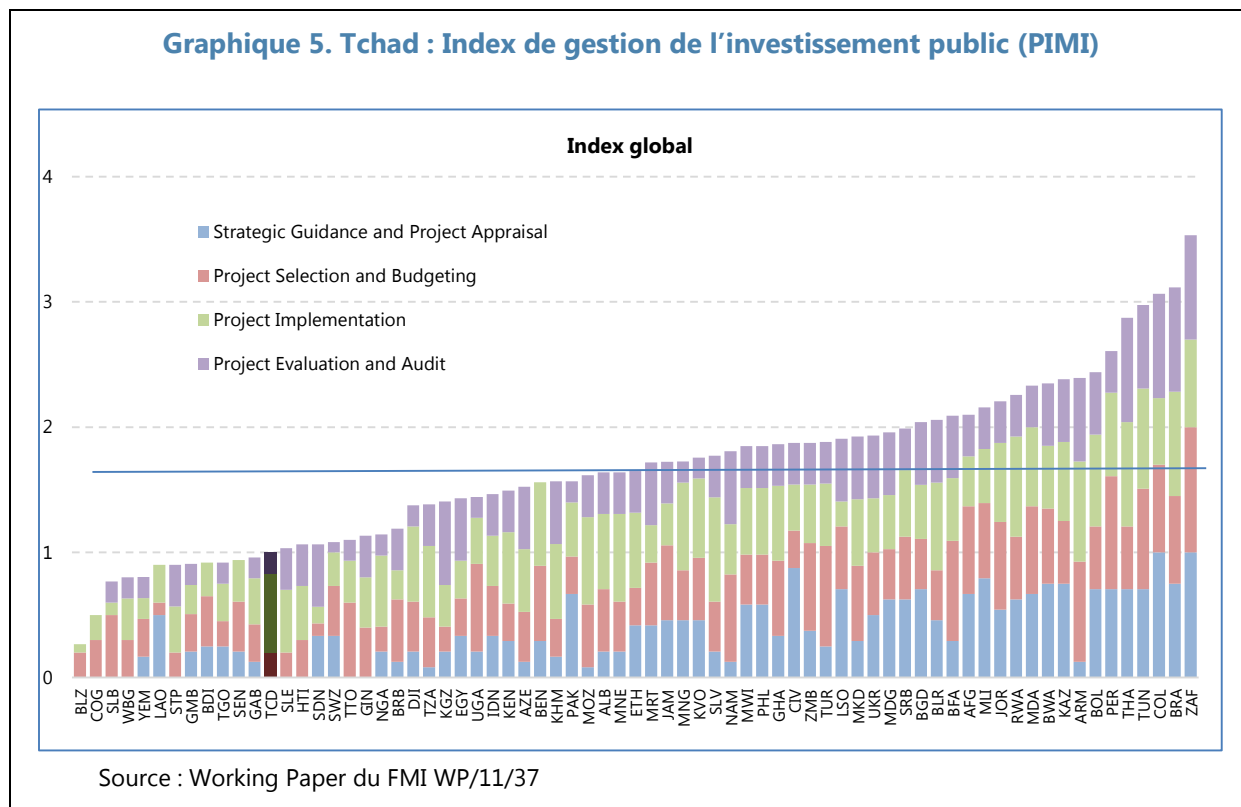
**10. Il est essentiel que les institutions en charge des principales phases du cycle d'investissement soient plus transparentes et mieux gérées pour renforcer l'efficience de l'investissement :**

- **Planification** : la planification des investissements ne saurait être efficace sans institutions assurant que les investissements publics sont financièrement viables et bien coordonnés entre secteurs et niveaux d'administration ainsi qu'entre secteur public et secteur privé.
- **Allocation** : l'allocation des dépenses en capital aux secteurs et projets les plus productifs doit s'effectuer dans le cadre de l'établissement du budget d'équipement dans une perspective globale, unifiée et à moyen terme, et selon des critères objectifs et des procédures concurrentielles d'évaluation et de sélection de projets d'investissement particuliers.
- **Exécution** : pour que les projets d'investissement public soient exécutés à temps et à moindre coût, il faut des institutions assurant qu'ils sont entièrement financés, font l'objet d'un suivi transparent et sont gérés avec efficacité.

**11. La méthodologie PIMA n'a pas encore été pleinement appliquée au Tchad, mais les résultats généraux de son application aux PEDFR donnent à penser qu'il existe des faiblesses en matière d'efficience de l'investissement public au Tchad.** Par exemple, l'indice de gestion de l'investissement public de 2011 (PIMI)<sup>10</sup> révèle que, sur 71 pays (40 pays à faible revenu et 31 pays à revenu intermédiaire), le Tchad figure parmi les moins performants, en particulier au regard de l'orientation stratégique et de l'évaluation des projets, de la sélection et de la budgétisation des projets et de l'évaluation et audit des projets (graphique 5).

<sup>10</sup> « Investing in public Investment: An index of Public Investment Efficiency », IMF WP/11/37, par Dabla-Norris, Brumby, Kyobe, Mills et Papageorgiou (février 2011).

Graphique 5. Tchad : Index de gestion de l'investissement public (PIMI)



**12. Comme les autres PEDFR, le Tchad aurait à gagner au renforcement des institutions liées à la réalisation des investissements.** La transparence de l'exécution du budget, celle du processus de passation des marchés publics et l'efficacité de la gestion de trésorerie sont essentielles à la stabilité et à la prévisibilité de l'investissement ainsi qu'à la réduction des possibilités de recherche de rentes. En outre, le Ministère des finances devrait s'attacher essentiellement à protéger les dépenses d'investissement en affectant les crédits budgétaires nécessaires au financement du coût total du projet au début de son exécution, ce qui empêcherait ces crédits d'être « raflés » lorsque des tensions se font sentir et permettrait le report d'une partie des crédits non dépensés aux années futures. Enfin, une meilleure transparence de la gestion, du suivi et de l'évaluation des projets et une plus grande responsabilisation à cet égard s'imposent pour renforcer les incitations à exécuter les projets à temps et dans les limites du budget et pour assurer l'optimisation et l'intégrité de l'emploi des ressources publiques.

### Questions particulières et recommandations pour le Tchad<sup>1</sup>

**13. Les priorités d'investissement à moyen terme ont été identifiées et définies dans les plans nationaux de développement (PND) successifs, mais leur conformité avec les dotations budgétaires reste insuffisante.** Les PND constituent le seul et unique cadre de référence de toutes les initiatives de développement au Tchad, et leurs priorités en matière de dépenses

<sup>1</sup> Certaines des recommandations présentées dans cette section sont fondées sur le rapport d'assistance technique de Jean-Luc Helis et al. (décembre 2015) sur les moyens d'améliorer la gestion des finances publiques pour établir la budgétisation des programmes.

d'investissement sont incluses dans les plans d'investissement public (PIP) des divers ministères sectoriels. À ce jour, toutefois, les priorités définies dans ces PIP triennaux ne sont pas nécessairement respectées dans la sélection des projets d'investissement par les ministères sectoriels, ce qui fait naître des incohérences entre leur programmation et leur exécution.

**14. Il importe d'améliorer l'examen et la présentation des budgets d'investissement.** Les ministères doivent soumettre les projets proposés aux débats budgétaires préliminaires dont l'objet est de déterminer la part de l'enveloppe budgétaire à leur affecter. Cependant, à l'heure actuelle, ce processus aboutit à l'allocation de lignes de crédit globales par ministère dans la loi de finances sans une liste détaillée des projets d'investissement qui sont financés et sans précisions sur les crédits budgétaires qui leur sont affectés. Cela signifie que, lorsque le budget est exécuté, il se peut qu'il inclue des engagements de dépenses au titre de projets qui n'étaient pas initialement prévus au stade de l'élaboration du budget, ce qui pose des risques de « surengagements » de dépenses.

**15. L'exécution des projets est relativement satisfaisante, mais c'est dans les phases de planification et allocation et d'évaluation et audit que semblent résider les déficiences.** Dans la plupart des cas, les projets d'investissement sont approuvés sans une étude préliminaire détaillée permettant de garantir leur qualité technique. Des décisions d'investir dans des projets coûteux peuvent donc être prises sans une idée bien claire de leur conformité avec les objectifs macroéconomiques et sectoriels fixés dans les PND. Les évaluations a posteriori et audits des projets d'investissement sont en outre assez élémentaires et superficielles.

**16. En outre, les dépenses en transferts et en biens et services, qui sont essentielles pour assurer l'efficacité des investissements, n'ont pas évolué au même rythme que les dépenses d'investissement globales.** Il ressort d'une étude des dépenses publiques faite par la Banque mondiale et portant sur la période 2004-2009<sup>2</sup> que les dépenses en transferts et en biens et services ont augmenté d'environ 156 %, alors que les dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures ont progressé de 270 % sur la même période. Ce manque de concordance suscite des préoccupations quant à la capacité du gouvernement à répondre aux besoins de financement récurrents des structures nouvellement créées (en particulier écoles et établissements de santé). En fait, les visites sur le terrain effectuées par l'équipe de la Banque mondiale en octobre 2009 ont révélé qu'un grand nombre des établissements de santé et d'enseignement nouvellement construits étaient vides, faute de budget adéquat permettant leur mise en opération. Ces préoccupations sont revenues au premier plan dans le cadre de l'ajustement budgétaire récent, les dépenses en biens et services ayant été fortement réduites (de 37 %) entre 2014 et 2015.

**17. Le Tchad devrait se diriger vers la budgétisation pluriannuelle des investissements.** L'application de la Loi organique sur les lois de finances (LOLF) sera graduelle et la transition au système de budget-programme n'aura pas lieu, selon les prévisions, avant 2022, mais les autorités devraient améliorer la préparation et la présentation du budget, en particulier renforcer le cadre

<sup>2</sup> Rapport de la Banque mondiale n° 57654-TD. Revue des dépenses publiques de la République du Tchad : mise à jour (décembre 2011).



macroéconomique actuel en mettant en place un cadre macroéconomique à moyen terme et en publiant un programme d'investissement public pluriannuel.

**18. Il est nécessaire de simplifier la chaîne des dépenses d'investissement.** Conformément aux directives de la CEMAC, le Tchad a adopté un décret sur la réglementation générale de la comptabilité publique, qui décrit quatre phases de la chaîne des dépenses (engagement, validation, autorisation, paiement). Cependant, les étapes précises de cette chaîne ne sont pas décrites et sont laissées à l'interprétation des cadres administratifs. En outre, le processus de dépenses est lourd et complexe. Pour la passation de marchés publics par le Ministère de l'infrastructure, une mission d'assistance du FMI a identifié pas moins de 15 étapes. Il importe d'établir un manuel à l'intention de toutes les parties à la chaîne des dépenses pour formaliser l'ensemble des procédures tout en réduisant les contrôles superflus et en ne conservant que ceux qui ont une valeur ajoutée réelle.

**19. Il faut améliorer le contrôle des engagements de dépenses pour éviter l'accumulation de créances potentielles sur l'État.** Les problèmes d'allocation du budget d'investissement (notamment le manque de détails sur l'enveloppe de dépenses des ministères) et de contrôle des dépenses peuvent se traduire par une accumulation de créances potentielles sur l'État. En fait, il pourrait y avoir des engagements de dépenses, comme en attestent le secteur privé et les responsables officiels<sup>3</sup>, qui n'entrent pas dans la chaîne officielle des dépenses ou n'y sont pas approuvés. La reconnaissance de certaines de ces créances pourrait les mettre en concurrence avec des projets d'investissement inscrits au budget et/ou donner lieu à une accumulation d'arriérés intérieurs.

**20. Il est nécessaire que le gouvernement tchadien détermine s'il doit jouer un rôle dans tous les gros projets d'infrastructure ou seulement dans ceux de nature stratégique.** Il y a lieu de faire une place à l'investissement privé, mais la participation du secteur privé dépendra du cadre réglementaire et, plus généralement, du climat des affaires. Le Tchad est confronté à des défis de taille, car c'est le pays où le climat est le moins propice aux affaires de la région d'AfSS. La participation du secteur privé peut contribuer à l'augmentation des taux d'exécution des projets, à l'amélioration de la capacité d'innovation et au transfert des compétences techniques et de gestion.

**21. Il importe en outre que les autorités tchadiennes assurent une plus grande efficacité des dépenses publiques par une coordination plus étroite des projets d'infrastructure au niveau régional.** Une stratégie régionale plus concertée, en particulier entre les pays membres de la CEMAC, s'impose pour assurer une meilleure hiérarchisation, une coordination efficace et une plus grande synergie des programmes d'investissement nationaux. Une telle coordination réduirait les coûts d'infrastructure et les besoins de financement globaux, préviendrait le double emploi de gros projets d'infrastructure et favoriserait une plus grande intégration économique.

---

<sup>3</sup> Ces engagements sont généralement désignés par l'expression « dette intérieure », à ne pas confondre avec la dette intérieure officiellement reconnue.

## Bibliographie

Era Dabla-Norris, Jim Brumby, Annette Kyobe, Zac Mills, and Chris Papageorgiou (février 2011).

« *Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency* », IMF Working Paper, WP/11/37

Maria Albino-War, Svetlana Cerovic, Francesco Grigoli, Juan Carlos Flores, Javier Kapsoli, Haonan Qu, Yahia Said, Bahrom Shukurov, Martin Sommer, and SeokHyun Yoon (Nov. 2014), « *Making the Most of Public Investment in MENA and CCA Oil-Exporting Countries* », IMF staff discussion note No. 14/10

Équipe des services du Département des finances publiques du FMI (juin 2015), Making Public Investment More Efficient, SR n° 15/64

# LE SECTEUR PÉTROLIER DU TCHAD — UNE COMPLEXITÉ CROISSANTE PESANT DAVANTAGE SUR LES DISPOSITIFS DE TRANSPARENCE ET D'INTÉGRITÉ<sup>1</sup>

## A. Introduction

**1. Le Tchad a développé son secteur pétrolier dans des circonstances particulièrement difficiles : niveau extrêmement faible du capital humain et physique, guerre civile, quasi-absence d'infrastructures de base dans la région productrice de pétrole et situation de pays enclavé.** Le pétrole a été découvert pour la première fois au Tchad dans les années 70 mais la guerre civile en a empêché la prospection et l'exploitation. En 1988, le gouvernement tchadien a finalement accordé une concession de 30 ans à un consortium de plusieurs compagnies dont Esso a fini par prendre la tête et est devenu l'opérateur (University of Texas, 2003).

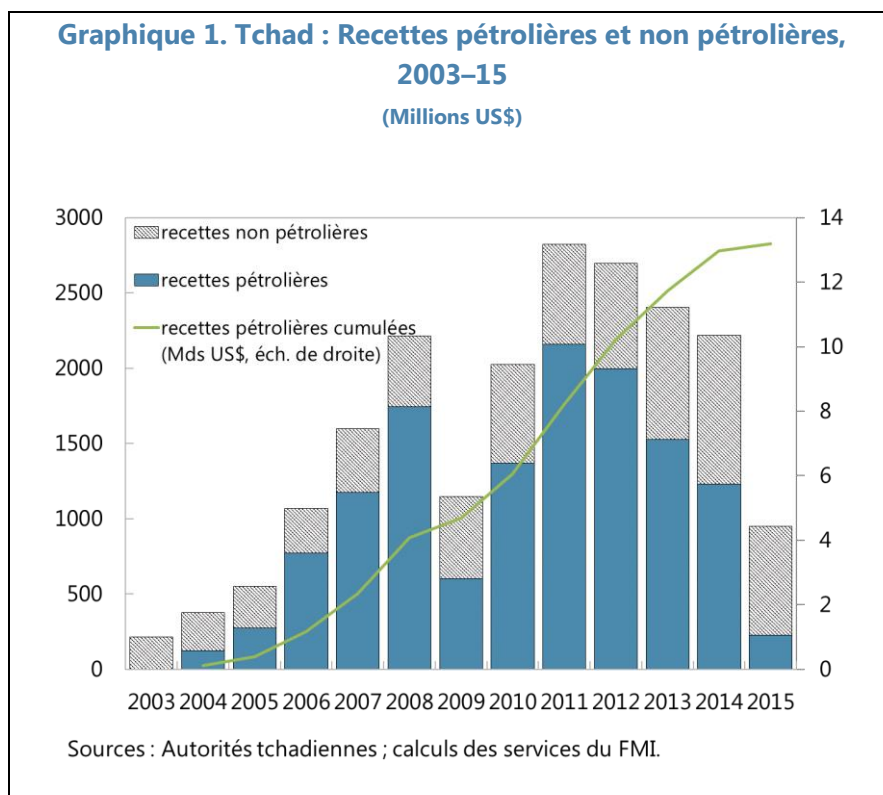
**2. La construction de l'infrastructure pétrolière a commencé en 2000. Le principal projet est celui de la construction d'un oléoduc souterrain de 1.070 km traversant, sur les deux tiers de sa longueur, le Cameroun pour aboutir à la côte Atlantique près de la ville de Kribi.** Pour cet oléoduc, le Consortium de Doba s'était adressé à la Banque mondiale, qui a fini par financer la participation tchadienne et camerounaise au projet d'oléoduc avec la Banque européenne d'investissement (BEI). La réserve de Doba devrait produire, selon les estimations, un milliard de barils sur une période de 25 ans. La production de pétrole a débuté en 2004 ; du fait des caractéristiques de la réserve, la production a atteint l'année suivante son sommet de 172.000 barils par jour, et a commencé ensuite à baisser peu à peu. Cependant, grâce à l'entrée en production de nouveaux gisements, la production pétrolière globale du Tchad s'est stabilisée à 120.000 barils par jour en 2008 avant de monter à 145.000 barils par jour en 2015.

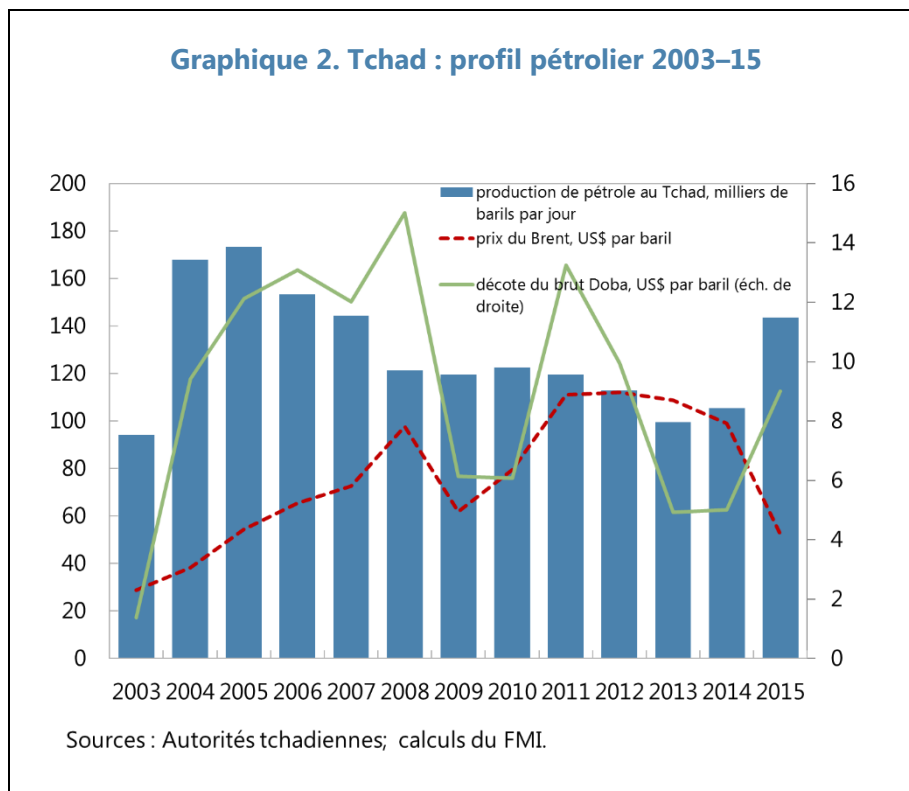
**3. Juste au début de l'ère pétrolière tchadienne, les cours du pétrole ont suivi une tendance à la hausse.** Dans la période 2000-03, le cours du pétrole était de près de 30 dollars EU le baril, et l'on s'attendait à ce que le pétrole procure au budget tchadien des ressources de l'ordre de 45 à 50 millions de dollars EU par an (environ un quart de l'aide des donateurs). Mais, sous l'effet de la hausse des cours du pétrole, les recettes pétrolières ont largement dépassé ces attentes. Après une brève interruption à la suite de la crise financière mondiale de 2008, les prix ont continué à augmenter tout au long de 2011 et les cours du pétrole de Doba ont atteint environ 100 dollars EU le baril durant la période 2011-2014. De ce fait, les recettes pétrolières du Tchad ont culminé en 2011 à 2 milliards de dollars EU, soit 76 % des recettes publiques. La phase de contraction s'est ensuite établie et, sous l'effet du recul des prix à 43 dollars EU en 2015, les recettes sont tombées à environ 200 millions de dollars EU en 2015, soit 24 % des recettes publiques. Au cours de la période 2004-15, le Tchad — avec une population de 10 millions d'habitants en 2004 — a quand même

<sup>1</sup> Les auteurs en sont Anton Op de Beke et Samson Kwalingana.

perçu au total le montant impressionnant de 13 milliards de dollars EU en recettes pétrolières (graphiques 1 et 2).

**4. Le reste de ce document décrira comment le secteur pétrolier du Tchad est devenu de plus en plus complexe — par l'accroissement du nombre des compagnies productrices et l'institution d'un nouveau régime fiscal —, et traitera ensuite des dispositifs de transparence et d'intégrité en place et présentera, pour finir, des recommandations sur les bonnes pratiques à suivre pour les renforcer.**





## B. Une complexité croissante du secteur pétrolier

**5. Dans le cadre de sa participation, la Banque mondiale a aidé le Tchad à établir un Système de gestion des ressources pétrolières (*Petroleum Revenue Management System-PRMS*), conçu pour assurer que les recettes pétrolières du Tchad bénéficient au développement et réduisent la pauvreté<sup>2</sup>.** Le PRMS inclut des sauvegardes, notamment un mécanisme de versement des redevances sur un compte offshore et un autre mécanisme de paiement de l'impôt sur les bénéfices à la banque centrale, ainsi que l'affectation de recettes aux dépenses d'investissement. En outre, la structure du secteur pétrolier à ses débuts était assez simple : un consortium titulaire de deux licences, un seul ensemble de gisements pétroliers et un seul régime fiscal pétrolier. Grâce à ces sauvegardes et à la simplicité de la structure du secteur, le recouvrement des recettes pétrolières était relativement transparent, et les problèmes d'intégrité étaient limités. Dix ans plus tard, on observe un changement radical : le secteur pétrolier tchadien est devenu complexe, et des dispositifs de transparence et d'intégrité plus solides s'imposent.

**6. Ces dix dernières années, le secteur pétrolier s'est rapidement développé, les producteurs sont plus nombreux, un nouveau régime fiscal a été institué et un certain nombre d'innovations institutionnelles ont eu lieu :**

<sup>2</sup> Pour une analyse du PRMS, voir Dabán and Lacoche, 2007, ainsi que Banque mondiale, 2007. Consulter également Nachege and Wiczorek, 2007 et, pour une perspective de la société civile, Gary and Reisch, 2004.

- D'autres producteurs sont apparus sur la scène : outre le Consortium de Doba, il y a maintenant la China National Petroleum Company International (CNPCI), dont la production a commencé en 2011, et Glencore (précédemment Griffith), qui produit depuis 2013. Une douzaine d'autres compagnies détiennent des permis de prospection.
- Le Tchad a mis en place un second régime fiscal : tandis que le Consortium et la CNPCI continuent à bénéficier du régime de la concession — aussi appelé régime des « impôts et redevances », tous les permis délivrés après la nouvelle Loi relative aux hydrocarbures de 2007 sont de type contrat de partage de production (CPP).
- La création en 2006 d'une société pétrolière nationale, la Société d'Hydrocarbures du Tchad (SHT) a introduit un nouvel acteur principal dont les fonctions et responsabilités doivent être coordonnées avec celles des autres organismes publics.
- En 2012, l'État est passé à la perception de recettes en nature (*Revenue in Kind*-RIK). La commercialisation du pétrole revenant à l'État avait été déclarée l'une des principales tâches de la SHT. Pour alimenter cette dernière en produit, le gouvernement a demandé aux compagnies d'acquitter les paiements de redevance et des impôts (sous les CPP) en barils physiques de pétrole. En 2015, les recettes en nature représentaient deux tiers des recettes pétrolières et la commercialisation du pétrole ainsi reçu a constitué un important facteur de défi et de risque.
- En 2008, à la demande du gouvernement, le Consortium de Doba a commencé à verser des avances trimestrielles au titre de l'impôt sur les bénéfices sur la base d'une estimation concomitante du montant qui sera dû. Elles étaient auparavant fondées sur la déclaration de l'année passée. Grâce à ce changement, les avances sont plus exactes – plus élevées lorsque les cours augmentent, et plus faibles lorsqu'ils baissent. Mais il y a maintenant une incertitude quant au montant à recevoir d'un trimestre à l'autre.
- L'institution des recettes en nature a ouvert la voie aux emprunts garantis par le pétrole sous la forme d'accords de prépaiement. En 2013, l'État a emprunté 600 millions de dollars EU pour le financement du budget et, en 2014, la SHT a emprunté — avec une garantie de l'État — 1,45 milliard de dollars pour l'achat d'une part de 25 % dans le Consortium de Doba.
- Une raffinerie — la Société de raffinage de N'Djamena ou *N'Djamena Refinery Company* (NRC)— a été mise en service en 2011. Elle est détenue à 60 % par la CNPCI et à 40 % par la SHT et est alimentée en pétrole brut produit par la CNPCI. La raffinerie donne lieu à de nouvelles responsabilités de réglementation et de gestion pour l'État.
- L'État a peu à peu accru sa participation au secteur pétrolier, ce qui peut lui valoir des gains plus importants mais risque d'accroître en même temps la volatilité des recettes et les risques pesant sur le budget. La gestion de sa participation est confiée à la SHT. La principale acquisition a eu lieu en 2014 avec l'achat à Chevron d'une part de 25 % dans le Consortium de Doba. Également en 2014, l'État a acquis une part de 10 % dans deux gisements en

production de la CNPCI, obtenue en partie en règlement de dommages causés à l'environnement (en plus de 600 millions de dollars EU d'indemnisation en espèces). En outre, la SHT détient 25 % dans trois gisements de la CNPCI non encore exploités, et 15 % dans Glencore (après avoir vendu 10 % en 2013).

**7. Tous ces développements ont ajouté à la complexité du secteur et posé à l'État de plus gros défis en matière de gestion et de réglementation du secteur pétrolier.** En particulier, la comptabilisation des recettes pétrolières passées est maintenant plus compliquée, de même que les projections de recettes futures. Le service des emprunts garantis par le pétrole n'est pas seulement onéreux, mais aussi difficile à prédire, car il est fonction des cours et de la production de pétrole. En général, l'organisation d'une bonne circulation des informations entre les divers organismes publics est devenue une question plus pressante, et les responsabilités de surveillance et d'audit de l'État se sont multipliées.

**8. En 2014, un nouveau PRMS a été adopté<sup>3</sup> qui a retenu deux institutions de transparence importantes du PRMS initial de 1999, et deux autres sont venues s'y ajouter :**

- Le Collège de contrôle et de surveillance des recettes pétrolières (CCSRP) continue à établir des rapports annuels. Ces derniers traitent de l'utilisation des recettes pétrolières « directes » (redevances plus dividendes) à des fins de financement des dépenses prioritaires et contiennent des informations détaillées sur la production, les exportations, les cargaisons et les cours qui ne sont pas publiées ailleurs. Le dernier rapport porte sur 2013<sup>4</sup>.
- Une autre caractéristique reprise dans le nouveau PRMS est le compte offshore auprès de la Citibank de Londres sur lequel toutes les recettes directes sont versées. C'était à l'origine un compte séquestre destiné à assurer le service des prêts de la Banque mondiale et de la BEI au titre de l'oléoduc. Ces prêts ont été remboursés mais le compte offshore est maintenu. Il favorise la transparence parce que c'est le seul compte bancaire sur lequel les compagnies peuvent effectuer des paiements de redevances, règle qui a été étendue au produit des recettes en nature (RIK). L'alternative pourrait être une multiplicité de comptes qui nuirait grandement à l'administration des recettes. Par ailleurs, seul le Trésor a accès à ce compte offshore, autre sauvegarde importante. En même temps, les recettes pétrolières « indirectes » (impôts et droits de douanes) doivent être déposées directement sur les comptes du Trésor Public.

<sup>3</sup> Voir *Loi No. 002/PR/2014 Portant Gestion des Revenues Pétrolières*, 27 Janvier 2014, à <http://itie-tchad.org/?p=347>

<sup>4</sup> Le rapport est publié sur le site Internet du CCSRP, <http://www.ccsr-p-tchad.org/w1/index.php>, mais peut être consulté également sur le site du Secrétariat de l'ITIE-Tchad, [www.itie-tchad.org](http://www.itie-tchad.org).

- Une innovation en 2010 était l'introduction du contrat *type* de partage de production.<sup>5</sup> Il sert à normaliser les principaux paramètres fiscaux de tous les contrats et réduit le champ des négociations à un ensemble limité de paramètres. C'est là un engagement en faveur de la transparence qui facilite la responsabilisation.
- En 2010 également, le Tchad a adhéré à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE). Le Tchad a établi des rapports ITIE annuels pour les années 2007 à 2013 et a été déclaré conforme à la Norme ITIE en 2014. Pour conserver ce statut, il devra produire le rapport 2014 avant la fin de 2016 et ce rapport devra respecter les normes de l'ITIE<sup>6</sup>.

## C. Deux régimes fiscaux pétroliers

**9. La loi relative aux hydrocarbures du Tchad, dont la version révisée a été adoptée en 2007, a ajouté au régime de concession (ou des impôts et redevances) un second régime fiscal, celui des Contrats de partage de production (CPP).** Dans la pratique, tous les permis délivrés depuis 2007 sont de type CPP. Cependant, les détenteurs de permis antérieurs peuvent se prévaloir de leurs clauses de stabilité fiscale et choisir de rester sous le régime de concession<sup>7</sup>. C'est ainsi que le Consortium de Doba et la première phase de production du CNPCI continuent de relever du régime de concession. En 2010, le Tchad a établi un CPP type venant compléter la Loi relative aux hydrocarbures.

**10. En principe, les régimes de concession et les régimes de CPP ou contractuels peuvent être conçus de manière à être équivalents au regard de la part revenant à l'État et du contrôle qu'il détient (Daniel, 2010).** Le régime de concession prévaut dans les pays industrialisés et se prête mieux à l'intégration des compagnies pétrolières dans le système fiscal général. Mais les gouvernements des pays en développement ont tendance à préférer le régime contractuel qui, selon eux, leur confère un plus grand contrôle sur la ressource naturelle et les compagnies. Au Tchad, les deux régimes procurent dans l'ensemble les mêmes flux de recettes, la principale différence étant que, dans le régime de CPP, l'État a droit à une partie de la production au lieu de percevoir un impôt sur les bénéfices (encadré 1).

<sup>5</sup> Voir Ordonnance No. 001/PR/2010 Portant approbation du contrat type de partage de production, à <http://itie-tchad.org/?p=351>, and Annexes au contrat de partage de production, at <http://itie-tchad.org/?p=257>.

<sup>6</sup> Le rapport est affiché sur le site d'ITIE-Tchad, <http://www.itie-tchad.org/>, et sur le site international de l'ITIE, [www.eiti.org](http://www.eiti.org). Outre le rapprochement type des données sur les paiements et les recettes — voir plus bas —, le rapport 2013 contient une foule de renseignements sur le secteur pétrolier tchadien, qui ont été amplement mis à profit pour l'établissement du présent document.

<sup>7</sup> Pour un exposé sur les contrats pétroliers, voir Open Oil, 2012.



### Encadré 1. Tchad – Secteur pétrolier : régime fiscal de concession ou contractuel

Les deux types de régime fiscal pétrolier sont : le régime de concession (ou des impôts et redevances) et le contrat de partage de production (CPP). Dans le régime de concession, l'État cède le contrôle du pétrole en échange du paiement d'une redevance en plus de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Dans le régime CPP, il passe un contrat avec une compagnie, qui se chargera de la production de pétrole et lui fournira en échange une part de la production physique. Les deux régimes peuvent être structurés de manière à être équivalents au regard de la part revenant à l'État et du contrôle qu'il détient. Le régime de concession est populaire parmi les pays industrialisés, et le CPP parmi les pays en développement. Dans la pratique, les régimes appliqués sont souvent hybrides.

Au Tchad, les deux régimes procurent les flux de recettes suivants :

#### Régimes de concession et CPP

- Bonus de signature (40 millions de dollars EU, dont 10 millions déductibles).
- Bonus de production (2 millions de dollars EU à la délivrance du permis d'exploitation).
- Redevance sur la production (12,5-16,5 % de la production au puits).
- Redevance statistique (1 % des exportations).
- Participation de l'État (max. 25%, intérêt passif) donnant lieu à des paiements à la SHT.
- Redevances superficielles.
- Contribution à la formation du personnel (250.000 dollars EU par an pendant la prospection, 500.000 dollars EU par an pendant l'exploitation).
- Contribution aux coûts d'audit (200.000 par an pendant la prospection, 400.000 dollars EU pendant l'exploitation).

#### CPP

- *Tax oil* (part de l'État : 40-60% du total du *profit oil*, selon le facteur R)<sup>8</sup>.
- Le *profit oil* est égal à la production totale moins les redevances moins le *cost oil* (avec limite de 70 %).

#### Régimes de concession

- Impôt sur le revenu des sociétés (42,5-65% des bénéfices nets, selon le gisement et le facteur R).

**11. Dans un régime de concession, l'État cède à une compagnie les droits de propriété d'une ressource naturelle pour une période de temps donnée.** Contre ce droit, la compagnie paie une redevance, qui est essentiellement un droit d'utilisation, et qui est fixé en fonction de la production. Les redevances sont populaires parce qu'elles garantissent à l'État un flux de recettes qui est disponible d'emblée et continu quelle que soit la rentabilité du projet, et dont la valeur ne fluctue qu'en fonction du prix et du volume de production. L'inconvénient des redevances, c'est qu'elles sont régressives et risquent de pousser les compagnies à mettre fin prématurément à la production des gisements marginaux. En outre, la compagnie paie un impôt sur ses bénéfices nets,

<sup>8</sup> Le facteur R est le ratio recettes brutes/coûts bruts d'une compagnie pour un projet donné. Lorsque le ratio est de 1, les recettes cumulées de la compagnie sont égales à ses coûts cumulés. Pour rendre le taux d'imposition progressif, on le relie à l'augmentation du facteur R. Le taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés dans un régime de concession ainsi que la part de l'État dans le *profil oil* ou le *tax oil* dans un système contractuel ont tendance à augmenter avec le facteur R.

généralement à un taux supérieur à celui qui est normalement prélevé sur les bénéfices des sociétés et qui est plus ou moins progressif. Au Tchad, l'impôt sur les bénéfices est quelque peu progressif car les taux varient de 45,5 % à 65 % en fonction de la rentabilité du projet, mesurée par le facteur R.

**12. En revanche, dans un CPP, l'État conserve à 100 % les droits de propriété de la ressource naturelle.** La compagnie est le contractant désigné par lui pour la production de la ressource. À cet effet, la compagnie reçoit une part du pétrole après avoir été remboursée de ses coûts de production. Dans le cas d'un CPP, la comptabilité est en barils, ultérieurement convertie en numéraire à un prix par baril convenu. Tout d'abord, ce que l'on appelle le « *cost oil* » est déduit de la production totale (après redevances), c'est-à-dire le nombre de barils équivalant aux coûts encourus sur la période. Ce qui reste après le *cost oil* est le « *profit oil* ». Ce dernier est partagé entre l'État et la compagnie suivant les modalités convenues (le *profit oil split*). La part de l'État est appelé « *tax oil* » car elle équivaut à un impôt sur les bénéfices. Au Tchad, la part revenant à l'État varie de 40 à 60 % selon le facteur R. Cependant, la déduction de *cost oil* est soumise à une limite (le *cost oil limit*, 70 % au Tchad). La limite a les mêmes effets qu'une redevance, en ce qu'elle réserve toujours à moins 30 % du chiffre d'affaires comme *profit oil*, dont l'État reçoit 40 pourcent quelle que soit la rentabilité (mais les coûts qui ne peuvent pas être déduits sont reportés).

**13. Les autres paiements des compagnies sont les mêmes dans les deux régimes. En particulier, les compagnies doivent verser des bonus--montants forfaitaires--à la signature et en début de production, qui peuvent être élevés<sup>9</sup>.** Elles doivent en outre acquitter une redevance statistique de 1 % des exportations, plus une redevance dépendant de la surface de leurs zones de prospection et d'exploitation. Un autre avantage important pour l'État est la part maximale de 25 % à laquelle il a droit. Il s'agit là d'un avantage parce que cette participation n'implique pas de risque : l'État peut attendre pour exercer cette option de participation que du pétrole soit découvert et produit. S'il décide de participer à l'opération, l'État a le droit à une partie du *profit oil* réservé pour les actionnaires (*equity profit oil*). Il doit aussi assumer sa part des coûts, mais suivant des modalités favorables. Plus particulièrement, dans le cas du Tchad<sup>10</sup>, il doit rembourser sa part des coûts de prospection mais sans intérêts. Il doit également acquitter sa part des coûts de développement, d'exploitation et d'abandon, mais seulement à partir du commencement de la production. En outre, les autres partenaires avanceront ces coûts, avec intérêts, et se rembourseront sur le *cost oil* et l'*equity profit oil* revenant à l'État (participation partiellement supportée ou *carried equity participation*). Au Tchad, ces parts ont été acheminées vers la SHT qui reçoit par conséquent tout *equity profit oil* comme revenu.

<sup>9</sup> En 2011, Griffiths a versé au gouvernement tchadien des bonus de signature d'une valeur de 93 millions de dollars EU, et en 2012 United Hydrocarbon Chad a versé un bonus de 86 millions de dollars EU (voir rapports ITIE sur le Tchad pour les années 2011 et 2012 à <http://itie-tchad.org/>).

<sup>10</sup> Ce sont là les modalités de participation de l'État décrites dans les CPP publiés (voir par. 36).

**14. Lorsque l'État est le propriétaire de toutes les ressources du sous-sol — comme c'est le cas dans la plupart des pays, y compris le Tchad — l'objectif premier de tout régime fiscal pétrolier (et minier) est de maximiser que ledit « prélèvement fiscal de l'État »<sup>11</sup> tout en laissant une marge ajustée en fonction des risques qui soit suffisante pour permettre aux compagnies de poursuivre leurs opérations (FMI, 2010). Cela est plus facile à réaliser si le régime fiscal pétrolier est progressif, c'est-à-dire si le prélèvement fiscal de l'État augmente avec la rentabilité du projet. Le Code pétrolier 2007 du Tchad et le passage ultérieur aux CPP ont été motivés par la volonté de relever le prélèvement fiscal de l'État et de rendre le régime plus progressif. La seule manière d'évaluer le prélèvement fiscal de l'État associé à un contrat est de modéliser le contrat (voir plus bas). C'est ce qu'ont fait Gab-Leyba et Laporte (2015), qui ont conclu que le régime de concession du Tchad est régressif et que son régime de CPP est progressif. Cependant, c'est seulement lorsque le cours du Brent passe au-dessus de 57 dollars EU le baril que le prélèvement fiscal relevant du régime de CPP commence à dépasser celui du régime de concession<sup>12</sup>.**

#### **D. Quatre compagnies pétrolières**

**15. À 2016, le Tchad compte trois compagnies de production pétrolière. L'une est un consortium d'entreprises et les deux autres opèrent pour leur propre compte.** À 2013, huit autres compagnies étaient engagées dans des activités de prospection (ITIE, 2016).

##### **Le Consortium Doba dirigé par Esso<sup>13</sup>**

**16. Le producteur le plus ancien (depuis 2004) et le plus important (environ 70.000 barils par jour en 2015) est le Consortium de Doba dirigé par Esso.** Il exploite en vertu de la Convention de 1988 les blocs de Komé, Miandoum et Bolobo et, en vertu de la Convention de 2004, ceux de Nya, Moudouli, Maikeri et Timbré. Esso détient une part de 40 %, la compagnie malaisienne Petronas Carigali, 35 % et, depuis 2014, la compagnie pétrolière nationale du Tchad, la SHT, 25 % (antérieurement Chevron Petroleum Chad). Le principal changement apporté par la Convention de 2014 par rapport à celle de 1988 est le relèvement du taux des redevances, qui passe de 12,5 à 14,25 %, et la réduction du taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, qui était fixe auparavant (60 %) <sup>14</sup> et varie maintenant entre 42,5 et 65 % en fonction du gisement et du facteur R. Esso est l'« opérateur » et, en cette qualité, est chargé de la production. Il recouvre ses coûts par lesdits « appels de fonds » à ses partenaires du consortium, leur demandant de contribuer, en proportion de leur part, aux coûts d'exploitation et de développement.

<sup>11</sup> L'appellation technique est le « taux effectif moyen d'imposition (TEMIS) », qui est la proportion de la valeur actualisée du revenu tiré d'un projet qui est prélevée comme taxe.

<sup>12</sup> Les deux régimes ont une composante régressive, les redevances, et une composante progressive, le taux de l'impôt sur les bénéfices ou le partage du *profit oil* qui varient en fonction du facteur R.

<sup>13</sup> Voir <http://corporate.exxonmobil.com/en/company/worldwide-operations/locations/chad>.

<sup>14</sup> Lorsque le cours du Brent tombe au-dessous d'un seuil ajusté en fonction de l'inflation, le taux est ramené à 55 %.

## China National Petroleum Corporation International<sup>15</sup>

**17. Au second rang des producteurs par ordre d'importance (48.000 barils par jour en 2015) se trouve China National Petroleum Corporation International (CNPCI), qui exploite le bloc H, en particulier les champs de Ronier et Mimosa.** Cette société a acheté les permis à Cliveden et Encana. En 2011, la CNPCI a amorcé la phase 1, alimentant la raffinerie NRC, dans laquelle elle détient une participation de 60 %, en pétrole brut et portant ainsi graduellement la production au maximum de la capacité de production de la raffinerie (14.000 barils par jour) en 2015. Les livraisons de la CNPCI ne sont pas soumises à une redevance et la NRC livre gratuitement l'équivalent en produit raffiné à l'armée et à la compagnie d'électricité. Le prix est fixé dans un accord à long terme. En 2014, la CNPCI a amorcé la phase 2.1, qui relève d'un régime de concession prévoyant l'application d'un taux de redevance de 13,5 % et d'un taux d'imposition du revenu de 40-50 %. La SHT détient dans la phase 2.1 une part de 10 % actuellement mise en vente par l'État. La production des champs qui relèvent de la phase 2.2 n'a pas encore commencé. Elle est couverte par un CPP, avec une limite de *cost oil* de 70 %, un partage du *profit oil* de 40 à 60 % selon le facteur R et une redevance de 14,25 %. La SHT a une part de 25 % dans cette phase.

## Glencore (ex Caracal, ex Griffith, ex Petrochad Ltd)<sup>16</sup>

**18. Le producteur le plus récent (depuis 2013) et le plus petit est Glencore (21.000 barils par jour en 2015), qui exploite les blocs DOI, DOB, DOH, Borogop et Chari East Doséo.** En avril 2014, Glencore a acheté les permis détenus par Caracal, anciennement Griffiths Energy et Petrochad, pour un montant de 1,35 milliard de dollars EU. La SHT détient une part de 15 % (ayant vendu 10 % de Caracal en 2013). La société de production Glencore est la propriété de Glencore Xtrata Plc mais est distincte, sur le plan opérationnel, de la branche commerciale de Glencore. Les principaux paramètres du CPP sont les mêmes que pour la phase 2.2 de la CNPCI : limite de *cost oil* de 70 %, taux de partage de *profit oil* de 40-60 % et redevance de 14,25 %. La baisse des cours du pétrole a fortement influé sur les plans d'expansion de Glencore, qui en 2015 a passé en charge 790 millions de dollars EU sur son investissement initial.

## La Société des hydrocarbures du Tchad<sup>17</sup>

**19. Créée en 2006, la Société des hydrocarbures du Tchad (SHT) joue un rôle de plus en plus important dans le secteur pétrolier tchadien.** C'est une entreprise publique qui appartient à 100 % à l'État et relève du Ministère du pétrole. Sa gouvernance est définie dans la loi de 2006 portant sa création, un décret de 2007 fixant ses statuts et le contrat de gestion de 2011 avec l'État portant sur la commercialisation des quantités de pétrole revenant à l'État<sup>18</sup>. La SHT est dotée d'un

<sup>15</sup> Voir [http://www.cnpc.com.cn/en/Chad/country\\_index.shtml](http://www.cnpc.com.cn/en/Chad/country_index.shtml).

<sup>16</sup> Pour les rapports de Glencore concernant les paiements aux gouvernements, voir <http://www.glencore.com/investors/reports-and-results/reports/>.

<sup>17</sup> Voir <http://www.shtchad.net/>

<sup>18</sup> La Loi n° 27/PR/2006 portant création de la S.H.T., 23 août 2006; le Décret no 527/PR/PM/PM/2007 fixant les statuts de la SHT, 12 juillet 2007; le Contrat entre la République du Tchad et la SHT portant sur la gestion par la SHT des actifs et participations de l'Etat dans le domaine de hydrocarbures et la commercialisation des quantités d'hydrocarbures revenant à l'Etat dans les contrats pétroliers, 15 février 2011.

vaste mandat lui permettant d'intervenir à tous les stades de la chaîne de valeur pétrolière : prospection, exploration, développement, production et transport. Ses activités peuvent inclure en outre le raffinage, le stockage et la distribution des produits raffinés. Cependant, le contrat de 2011 stipule que la SHT n'a pas de fonctions de réglementation et que seul l'État a le droit d'émettre des permis. Par ailleurs, l'État reçoit tous les paiements des compagnies autres que ceux en nature, explicitement acheminés vers la SHT. Les ressources de la SHT consistent en une commission de 2 % sur les ventes de pétrole, plus le revenu net provenant de ses actifs pétroliers et plus les revenus d'intérêts, les prêts et les subventions de l'État. La SHT est soumise au régime fiscal pétrolier pour ses activités de production et au régime général de l'impôt sur les bénéfices pour ses activités de commercialisation. Elle n'est régie par aucune règle applicable aux dividendes, et les Statuts confèrent à son Assemblée générale une grande latitude pour réinvestir tous bénéfices nets.

**20. Dans la pratique, jusqu'à présent la SHT s'est concentrée sur la gestion des actifs pétroliers de l'État et la commercialisation du pétrole de l'État et du sien.** Son actif le plus important est sa part de 25 % dans le Consortium de Doba, connue sous le nom de projet Badoit et achetée en 2014 à Chevron pour un montant de 1,3 milliard de dollars EU. Elle donne droit à la SHT à 25 % de la production (après redevances). Le produit qui en découle doit permettre de couvrir les coûts y afférents (voir encadré 2)<sup>19</sup>. Outre le pétrole relevant du projet Badoit, la SHT vend le pétrole obtenu par l'État de paiements en nature, soit un total de 36.000 barils par jour en 2015, ou un quart de la production totale du Tchad. C'est à Glencore que la SHT vend actuellement tout son pétrole, aux termes d'un contrat de commercialisation en situation de monopsonne qui fait partie intégrante d'un accord de prépaiement. La SHT a en outre une participation dans un certain nombre d'autres entreprises, dont la raffinerie NRC, dans laquelle elle détient 40 %, et la CNPCI, 60 %<sup>20</sup>. La SHT ne publie pas de rapport d'activité ni d'états financiers ; son site Internet est en cours de construction.

<sup>19</sup> Fait important, Badoit n'est pas une « participation supportée », telle que décrite au par. 13. Les partenaires membres du consortium ne sont pas tenus d'accorder des avances à l'État pour l'aider à répondre aux appels de fonds.

<sup>20</sup> Les autres entreprises dans laquelle elle détient une participation sont Tchad-Oil (45 %), Tchad Handling Services, (55 %), et la Société tchadienne de traitement des déchets et d'assainissement, SOTRADA, ou la SHT détient 45 % et l'entreprise Bocom 55 % (EITI, 2016 A).

## Encadré 2. L'acquisition du projet Badoit

En juin 2014, le gouvernement tchadien est devenu un partenaire du Consortium de Doba après avoir acheté la part de Chevron (25 %), connue sous le nom de projet Badoit. Le prix était de 1,3 milliard de dollars EU, dont 1,23 milliard pour Badoit et le reste pour les parts de Chevron dans les deux sociétés d'exploitation de l'oléoduc, TOTCO et COTCO. Le prix avait été fixé d'un commun accord en 2013. La transaction a été financée par un prépaiement pétrolier de 1,45 milliard de dollars de la branche commerciale de Glencore. L'accord de prépaiement entre Glencore et la SHT a été garanti par l'État et fixe un délai de remboursement de quatre ans. Le service de cet emprunt sera effectué sur le produit des cargaisons de pétrole vendues par la SHT à Glencore. Un accord de vente fixe le nombre de cargaisons que la SHT vendra à Glencore, avec une décote par rapport au Brent à déterminer.

Par cet achat, l'État était appelé à recevoir 100 % de tous les bénéfices tirés de Badoit au lieu de se limiter au prélèvement fiscal de 60 %. Mais en tant que propriétaire, il a également accepté de partager toute perte éventuelle. En 2014, le prix du pétrole de Doba étant à 90 dollars EU le baril, les projections ont montré que le prix d'achat pourrait être recouvré sur le seul *equity oil* de Badoit, ce qui laisse 500 millions de dollars EU de flux de trésorerie positifs à l'État. La forte baisse ultérieure des cours du pétrole a considérablement modifié ces perspectives.

Lorsque les cours du pétrole ont baissé en 2014 et en 2015, la rentabilité du projet a été compromise, le produit net de ce dernier ne couvrant plus le service de la dette. Le gouvernement a cherché à obtenir de Glencore un rééchelonnement du prépaiement. Les négociations ont porté en outre sur le solde au titre de l'avance, remboursable en 3 ans, de 600 millions de dollars EU accordé en 2013 par Glencore pour le financement du budget. Le rééchelonnement a abouti à un nouvel accord de prépaiement de 1,45 milliard de dollars EU. Il a entraîné une baisse du taux d'intérêt, assurant à l'État une économie de 150 millions de dollars EU, et a prolongé jusqu'à 2022 au plus tard, en fonction des cours du pétrole, la période de remboursement effective.

Mais le rééchelonnement a en outre accru les recettes en nature disponibles pour le service de la dette. Le prépaiement effectué par Glencore en 2013 devait être remboursé uniquement sur les redevances, et celui de 2014 seulement sur l'*equity oil* de Badoit. Pour le remboursement du nouveau prépaiement de 2015, les redevances aussi bien que l'*equity oil* pourront être utilisés. Sur le prix d'achat des cargaisons, Glencore retient tout d'abord la part destinée à financer les appels de fonds et les frais de l'oléoduc. Le reste est utilisé pour le service de la dette, à raison de 100 % pour les livraisons-participation (« equity deliveries ») et de 70 % pour les livraisons-redevances (« royalty deliveries ») (50 % jusqu'à juillet 2016). Le service de cette dette est soumis à des plafonds trimestriels. Ce qui reste après le service de la dette est versé par Glencore sur le compte offshore de l'État à Londres.

En 2015, Glencore a acheté à la SHT 14 cargaisons contenant au total 13,2 millions de barils, livraisons-participation et livraisons-redevances confondues. Les recettes brutes se sont chiffrées à 528 millions de dollars EU (312 milliards de francs CFA), dont un montant estimé à 233 millions de dollars EU sous forme d'*equity oil* de Badoit. Le prix moyen du pétrole de Doha fondé sur les ventes était de 39,9 dollars EU le baril, impliquant une décote par rapport au prix du Brent (52,4 dollars EU) de 12,5 dollars le baril. Glencore a retenu 183 millions de dollars (108 milliards de francs CFA) pour les coûts — dont 113 millions de dollars EU pour les appels de fonds de Badoit et 65,0 millions de dollars EU pour le transport (4,9 dollars EU le baril) — avec des recettes nettes restantes de 345 millions de dollars EU. Sur ce montant, il a affecté 158 millions (46 %) au service de la dette — 99 millions de dollars EU au titre des intérêts et 59 millions de dollars EU au titre du principal. Le reste, soit 187 millions de dollars EU (110 milliards de francs CFA) a été transféré à l'État.

## E. Dispositifs de transparence du secteur pétrolier

**21. Un grand nombre de pays riches en ressources naturelles obtiennent, en matière de développement et de lutte contre la pauvreté, des résultats décevants étant donné leur richesse.** Ce phénomène est souvent appelé la « malédiction des ressources », contre laquelle la transparence est généralement jugée d'une importance cruciale (FMI, 2007 A). L'argument général en faveur de la transparence de la politique budgétaire est qu'elle assure un débat plus éclairé, aboutissant ainsi à la prise de décisions plus judicieuses, à une meilleure évaluation des risques et à une politique plus crédible<sup>21</sup>. Au niveau international, plusieurs initiatives favorisent la transparence dans les industries extractives, telles que le Guide du FMI sur la transparence des recettes des ressources naturelles, l'ITIE et la Charte des ressources naturelles<sup>22</sup>.

### Rapport ITIE du Tchad pour 2013

**22. L'ITIE est une norme de transparence mondiale pour les industries extractives (IE) à laquelle participe le Tchad (encadré 3).** Les rapports annuels des pays présentent le rapprochement des paiements effectués par les entreprises du secteur des IE avec les recettes de l'État. Le rapport ITIE du Tchad pour 2013, publié en janvier 2016, est affiché sur l'Internet<sup>23</sup>. Il porte sur le secteur des hydrocarbures<sup>24</sup> ainsi que sur le secteur minier, même si ce dernier est très petit (1,9 million de francs CFA en recettes publiques). La principale conclusion du rapport est l'absence d'écarts significatifs. En d'autres termes, il atteste que tous les paiements des entreprises ont été officiellement reçus par l'État. Cependant, ils n'ont pas tous été portés au budget. En outre, il y a une question qui ne fait pas partie du mandat de l'ITIE et n'est donc pas couverte par le rapport : c'est celle de savoir si les entreprises paient ce qu'elles devraient en vertu des contrats, lois et réglementations. Pour y répondre, l'État doit organiser des audits, question traitée ultérieurement dans le cadre des dispositifs d'intégrité. L'ITIE ne détermine pas non plus si le régime fiscal des IE d'un pays est concurrentiel. Comme indiqué plus bas, dans le cadre des dispositifs de transparence, cela peut être fait par modélisation du régime fiscal et par comparaison entre pays de ce dernier.

<sup>21</sup> Se reporter au site du FMI à <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>.

<sup>22</sup> Au sujet du Guide du FMI, se reporter à <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/guide.htm>. Pour la Charte des ressources naturelles, produit de l'Institut de gouvernance des ressources naturelles, voir <http://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter>.

<sup>23</sup> Se reporter à [www.eiti.org](http://www.eiti.org) et au site de l'ITIE-Tchad à <http://itie-tchad.org/>

<sup>24</sup> Les hydrocarbures comprennent le pétrole, le gaz et le charbon. Le Tchad produit seulement du pétrole ; le gaz associé n'est pas encore commercialisé.

### Encadré 3. L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE)

L'ITIE est une coalition parties-prenantes composée de gouvernements, d'entreprises et d'organisations de la société civile et défend une norme mondiale de transparence dans les industries extractives. Plus de 50 pays en sont membres, dont 19 d'Afrique subsaharienne. La structure de gouvernance comporte des conférences mondiales tenues tous les deux ans, un Conseil d'administration multipartite sous la direction d'un président de renom, un Secrétariat international permanent et, au niveau des pays, un Groupe multipartite national, un Coordinateur national et un Secrétariat national.

L'élément central des rapports annuels ITIE nationaux est le rapprochement des informations des entreprises du secteur des IE sur leurs paiements avec celles fournies par l'État sur ses recettes. Les travaux sont effectués par un Administrateur indépendant, engagé par le Groupe multipartite national ITIE, lequel est tenu d'appliquer les normes internationales d'audit. Ces procédures de rapprochement produisent des données concrètes et fiables sur les recettes des IE et dévoileront en général toute recette laissée hors budget, notamment les bonus et autres paiements ponctuels.

L'ITIE a défini un ensemble de normes. Un processus de validation détermine si un pays les respecte et peut être jugé « conforme ». Dans les rapports ITIE, certaines informations sont « obligatoires », d'autres sont « attendues » ou « facultatives ». Les rapports ITIE sont une source précieuse d'informations sur le secteur des IE d'un pays. Le rapport ITIE du Tchad pour 2013 contient une description du régime fiscal pétrolier, y compris une définition de chaque flux de recettes; une description des acteurs du secteur pétrolier, y compris des informations sur tous les permis délivrés<sup>25</sup>; des renseignements détaillés sur les paiements par entreprise et sur les recettes par organisme collecteur et un résumé de la contribution du secteur pétrolier au budget.

**23. Le rapport ITIE du Tchad recouvre 28 flux de paiements (voir tableau 2), soit 6 flux de paiements en nature et 21 flux de paiements en numéraire, plus un flux résiduel en numéraire (à savoir tout paiement ou toute recette pertinents dépassant 100.000 dollars)<sup>26</sup>.** Au total, 20 entreprises ont été identifiées comme opérant activement dans le secteur pétrolier : 17 en amont et 3 en aval (TOTCO, COTCO et NRC). Sur les 17 entreprises en amont, 13 ont communiqué des données ; les entreprises omises ont été jugées négligeables. La SHT joue deux rôles : elle recouvre des recettes, à savoir les recettes en nature, et effectue des paiements, à savoir les paiements en faveur d'autres organismes publics. Ceux-ci sont le Trésor (95 % du total des recettes), l'administration des douanes et le Ministère du pétrole. Pour assurer la véracité de leurs données, l'ITIE encourage les entreprises à obtenir de leur auditeur externe son attestation : 12 des 13 entreprises déclarantes l'ont fait<sup>27</sup>.

**24. D'après le tableau récapitulatif du rapport ITIE, les recettes pétrolières du Tchad pour 2013 se sont élevées à 803 milliards de francs CFA (voir la colonne des flux déclarés par l'État), soit 68 % du total des recettes et 17 % du PIB hors pétrole.** Les recettes tirées de l'impôt direct

<sup>25</sup> Voir l'annexe 1 du rapport ITIE 2013. Une mise à jour pour 2015 est présentée dans l'étude de Gab-Leyba (2015).

<sup>26</sup> L'annexe 2 du rapport ITIE 2013 contient une description détaillée de tous les flux de paiements.

<sup>27</sup> L'entreprise manquante est Chevron, qui avait déjà quitté le Tchad au moment de l'établissement du projet de rapport ITIE 2013.



sur les bénéfiques (flux 13) ont représenté 70 % des recettes pétrolières et les redevances, le reste<sup>28</sup>. Il s'agit surtout dans ce dernier cas des redevances en nature recouvrées par la SHT (flux 1, 4 et 6) et dont le produit a été transféré à l'État (flux 2). La différence entre le nombre de barils que la SHT a reçus et celui des barils qu'elle a donnés en paiement — respectivement 3.886 et 3.757 mille — s'explique par une accumulation de fin d'année trop faible pour être commercialisée en 2013<sup>29</sup>. Le produit de la commercialisation est présenté au bas du tableau : un tiers a été utilisé pour des remboursements de prêt à Glencore (flux 9) et le reste a été transféré au compte offshore du Trésor (flux 8). Les déclarations simultanées des volumes et des recettes permettent de calculer le prix obtenu par la SHT pour les recettes en nature. Comme les recettes ont atteint au total 186 milliards de francs CFA en 2013, le prix moyen du baril a été de 100,4 dollars EU. Le prix moyen du Brent étant alors de 108,9 dollars EU le baril, la décote s'est chiffrée à 8,5 dollars EU par baril.

**25. Le rapport ITIE 2013 révèle la perception de recettes exceptionnelles par la SHT. La ligne des « Autres paiements significatifs » (flux 28) fait apparaître un montant de recettes de 41,5 milliards de francs CFA (84 millions de dollars EU).** Comme l'explique le rapport, il s'agit des recettes nettes provenant de la cession par la SHT des 10 % qu'elle détenait dans la concession de Caracal à Glencore (qui a communiqué à l'ITIE le paiement correspondant). Il semble que la SHT ait reçu 150 millions de dollars EU de Glencore pour sa part de 10 % dans les gisements de Badila et Mangara. Sur ce montant, elle a versé 60 millions de dollars EU en remboursement de la dette au titre de la participation supportée et 6 millions de dollars EU au Trésor en droits d'enregistrement. Elle a utilisé les 84 millions de dollars EU restants pour financer des activités approuvées par son Conseil d'administration. Comme la définition de l'État adoptée par l'ITIE inclut la SHT, cette transaction ne donne pas lieu à un écart entre paiements et recettes de type ITIE, même si les fonds n'ont pas été portés au budget<sup>30</sup>.

**26. Enfin, le rapport ITIE 2013 se termine par la formulation de cinq recommandations au Haut Comité national de l'ITIE-Tchad, dans l'intérêt d'une plus grande transparence.** L'une des principales recommandations faites au Tchad est de créer un cadastre officiel accessible au public qui renseigne sur tous les permis pétroliers (et miniers) existants. L'ITIE exige que ce cadastre contienne un minimum d'informations sur les permis et leurs détenteurs. Une autre recommandation est d'encourager le Ministère du pétrole et la SHT à renforcer le suivi des parts de pétrole revenant à l'État et à consolider la supervision et le contrôle de l'affectation de ces ressources<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Le rapport ITIE 2013 présente une description concise de la contribution globale du secteur des IE au budget.

<sup>29</sup> Les données ITIE, y compris celles ayant trait aux paiements en nature, sont établies sur la « base caisse », qu'elles soient communiquées par les entreprises ou les administrations publiques, et non sur la base des droits constatés.

<sup>30</sup> Cependant, elle soulève des questions quant à la nature des dépenses quasi fiscales de la SHT, qui devraient elles aussi être incluses dans le rapport ITIE. Voir Exigence ITIE 6.2 (ITIE, 2016 B).

<sup>31</sup> Cela appellerait une explication des emprunts garantis par le pétrole. Voir Exigences ITIE 2.6 et 4.3 (ITIE, 2016 B).

Table 1. Tchad: Rapport ITIE 2013 – Secteur pétrolier <sup>1/ 2/</sup>

	Entreprises (a)	SHT collecteur (b)	SHT payeur (c)	État (d)	Différence (a-b)+(c-d)
<b>(milles de barils)</b>					
1 Redevance sur la production (Allocation)	3,809	3,809			-
2 Redevance sur la production (Commercialisation Trésor Public)			3,757	3,757	-
3 Redevance sur la production (Commercialisation Prêt Glencore)			-	-	-
4 Profit Oil État (Allocation)	63	63			-
5 Profit Oil État (Commercialisation Trésor Public)			-	-	-
6 Profit Oil SHT (Allocation)	14	14			-
<b>Total général</b>	<b>3,886</b>	<b>3,886</b>	<b>3,757</b>	<b>3,757</b>	
<b>(milles de FCFA)</b>					
7 Redevance sur la production (Versée en numéraire)	2,224,170			2,199,619	24,551
8 Redevance sur la production (Contrepartie numéraire Trésor Public)			119,209,691	119,223,786	(14,095)
9 Redevance sur la production (Contrepartie numéraire Prêt Glencore)			67,047,894	67,080,784	(32,890)
10 Profit Oil État (Contrepartie numéraire Trésor Public)	-		-	-	-
11 Bonus de signature	-		-	-	-
12 Redevance superficière	451,538		-	493,431	(41,893)
13 Impôt direct sur les bénéfices	564,667,037		-	563,141,912	1,525,125
14 Redevance statistique sur exportations de brut	13,704,267		-	14,254,066	(535,799)
15 Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques (IRPP)	16,529,091		64,609	17,955,615	(1,361,915)
16 Taxe forfaitaire due par les employeurs	-		-	-	-
17 Taxe d'apprentissage et de formation professionnelle	-		-	25,518	(25,518)
18 Contribution à la formation du personnel et au fonctionnement du Ministre	1,463,971		-	1,008,439	455,532
19 Redressements fiscaux et pénalités fiscales	14,060	-	-	-	14,060
20 Pénalités de non-exécution des programmes d'exploration et de développement	-		-	-	-
21 Dividendes versés à l'État	-		-	-	-
22 Dividendes versés à la SHT	-	-			-
23 Redevance statistique sur importations	1,359,371			4,199,975	(2,840,604)
24 Prélèvement sur les plus-values de cessions d'actifs	-		-	-	-
25 Primes d'émission	-		-	-	-
26 Droits de douane à l'importation	1,291,838		-	2,177,728	(885,890)
27 Taxe retenue à la source des sous-traitants	4,206,427		-	2,543,732	1,662,695
28 Autres paiements significatifs	49,925,758	41,486,760	642,217	8,999,647	81,568
<b>Total général</b>	<b>655,837,528</b>	<b>41,486,760</b>	<b>186,964,411</b>	<b>803,290,252</b>	
<b>Memorandum</b>					
Recettes pétrolières totales en pourcentage de:					
PIB nominale				12.6	
PIB non-pétrole nominale				17.2	
Recettes totales				67.7	

Source: République du Tchad-Rapport ITIE 2013, pages 5 et 7

1/ Flux déclarés par les 13 entreprises en amont. Base caisse. Rapportage en devises utilisées. Taux d'échange en moyen pour l'année 493.9 FCFA per \$ EU.

2/ Les cellules foncées ne sont pas pertinentes pour ces collecteurs ou payeurs. Pour les autres cellules, si elles sont vides, zero a été rapporté.

## Modélisation du contrat — Un outil de transparence puissant

**27. Un outil de transparence potentiellement très puissant à la disposition de l'État est la modélisation des contrats pétroliers<sup>32</sup>.** Les entreprises du secteur des IE y ont largement recours pour évaluer leurs projets. L'État peut lui aussi en faire bon usage, notamment pour évaluer les résultats budgétaires des projets. Cet outil aiderait en outre la société civile à comprendre les contrats une fois qu'ils sont publiés. Un modèle combine sous une forme mathématique les paramètres qui, ensemble, composent le régime fiscal pétrolier (par exemple, taux d'imposition, partage de *profit oil* et calendriers d'amortissement) avec certaines informations sur le projet (coûts et production), ainsi qu'avec des hypothèses économiques (par exemple, prix, inflation, taux d'intérêt et d'actualisation) et des hypothèses de financement. Les entreprises s'intéresseraient en général aux indicateurs de rentabilité, et l'État aux mesures de la « part lui revenant »<sup>33</sup>. La composante la plus stable d'un modèle est le régime fiscal ; toutes les autres variables sont entourées d'une grande incertitude et, de ce fait, les résultats d'un modèle doivent être considérés comme indicatifs.

**28. Sous différentes formes, les modèles des régimes fiscaux pétroliers peuvent répondre à divers besoins de l'État.** Ils peuvent être utilisés pour des prévisions à long, moyen ou court terme, et pour des projets individuels ou pour l'ensemble du secteur. S'ils servent à établir des projections à long terme, ils permettraient d'obtenir des prévisions des recettes à tirer d'un projet unique sur sa durée de vie escomptée, ou des prévisions de l'ensemble des recettes provenant de tous les projets existants sur une certaine période. Les prévisions relatives à un projet unique peuvent servir à évaluer le prélèvement fiscal sur un projet proposé par une entreprise. Ou encore, l'État peut les utiliser pour évaluer – sur la base d'un projet hypothétique – les changements à apporter au régime fiscal qu'il envisage, par exemple en le comparant avec les régimes d'autres pays. Un modèle de cycle de vie montrera quelle catégorie de recettes (par exemple, redevances et impôt sur les bénéfiques) sera engendrée à quel stade du projet, information utile à la gestion des attentes du public. Des prévisions à long terme sont généralement utiles à la planification économique stratégique du gouvernement. Les prévisions de recettes à moyen terme sont d'une grande utilité pour la préparation du budget ; elles doivent être détaillées et régulièrement mises à jour. Enfin, les prévisions à court terme, pour le mois ou le trimestre, sont essentielles à une bonne gestion de trésorerie et une programmation des dépenses éclairées de la part du gouvernement.

**29. Les modèles peuvent également être utilisés rétrospectivement. Par exemple, un gouvernement voudra peut-être comparer les résultats d'un projet particulier à ceux auxquels l'entreprise s'attendait au moment où elle a soumis l'étude de faisabilité<sup>34</sup>.** Cette comparaison

<sup>32</sup> Cela est vrai également pour la modélisation des contrats miniers, qui est un exercice très analogue.

<sup>33</sup> Une application intéressante au Tchad est celle à laquelle a procédé une organisation non gouvernementale qui se consacre à la diffusion d'informations sur l'exploitation des ressources naturelles dans les pays en développement, Open Oil. À l'aide d'un modèle, elle a estimé la valeur des 10 % dans le gisement pétrolier de Mangara que Glencore a achetés en 2013 à la SHT à 172 millions de dollars EU, montant proche des 150 millions de dollars EU que la SHT a obtenu. Voir par. 25 et West, 2015.

<sup>34</sup> Les études de faisabilité soumises dans le cadre d'une demande de permis renferment de précieuses informations. Comme elles sont utiles aux investisseurs, les pays réputés pour leur secteur IE comme l'Australie et le Canada exigent des entreprises qu'elles les publient.

révélerait à quel point les entreprises se sont écartées, positivement ou négativement, de leurs propres projections du fait de circonstances imprévues. Enfin, une application qui peut être très lucrative est celle permettant à l'administration des recettes provenant des ressources naturelles de calculer précisément le montant des recettes qu'elle aurait dû recevoir de chaque projet en cours durant la période écoulée — compte tenu de la production, des coûts et des prix effectifs, etc. Une comparaison des résultats avec les recouvrements effectifs aiderait au centrage des efforts d'audit.

**30. Le FMI a établi et publié un modèle de cycle de vie simple pour l'analyse des projets pétroliers et miniers. Sa méthodologie est appelée *Fiscal Analysis of Resource Industries* (Analyse financière des industries de mise en valeur des ressources naturelles) et le modèle est dénommé modèle FARI.** Y sont actualisés tous les flux de trésorerie des quatre cycles de vie distincts d'un projet : prospection, développement, production et fermeture. En 2016, le Fonds a rendu public ce modèle FARI, accompagné d'une description de sa méthodologie et d'un modèle de tableur Excel, pour promouvoir un plus large recours à la modélisation<sup>35</sup>. Outre les gouvernements, l'audience visée inclut les membres du public qui s'intéressent à l'évaluation des projets ayant trait aux ressources naturelles. Les services du FMI utilisent le modèle FARI pour formuler leurs recommandations sur les régimes fiscaux applicables aux ressources naturelles et pour fournir une assistance technique en modélisation aux pays<sup>36</sup>.

**31. Il existe un grand potentiel de développement de la modélisation fiscale au Tchad. À l'heure actuelle, la Direction des études et de la prévision du Ministère des finances du Tchad utilise un modèle rudimentaire pour établir des prévisions de recettes à court et moyen terme.** Cette capacité pourrait être sensiblement rehaussée<sup>37</sup>. Le modèle de prévision devrait pouvoir offrir des rapports plus détaillés, tenir dûment compte des régimes fiscaux de concession et de CPP et permettre d'établir des évaluations, ou au moins des scénarios de risque. Il est encore plus important d'effectuer des prévisions correctes des recettes pétrolières lorsque celles-ci sont soumises à des tensions. La gestion de trésorerie au Tchad est extrêmement difficile à opérer dans les circonstances actuelles, et le Trésor doit être informé dans une mesure optimale du montant des recettes à percevoir et de la date de leur perception. Pour qu'un modèle reste pertinent et exact, les services chargés de le tenir à jour doivent être immédiatement informés de tout changement apporté au régime fiscal. En outre, tout engagement de l'État qui risque d'influer sur les recettes pétrolières, comme les dettes garanties par le pétrole, doit être intégré au modèle. Enfin, les données rétrospectives et hypothèses du modèle doivent être constamment mises à jour, ce qui exige une libre circulation de l'information au sein de l'administration.

<sup>35</sup> La description de la méthodologie et les modèles de tableurs sont présentés à <http://www.imf.org/external/np/fad/fari/>

<sup>36</sup> On peut trouver un exemple d'utilisation du modèle FARI par les services du FMI dans un rapport d'assistance technique au Mali publié par l'institution, dans lequel est évaluée l'évolution du régime fiscal minier de ce pays. Voir FMI, 2016 (également en français).

<sup>37</sup> Dans le cadre de vastes travaux d'assistance technique, le FMI a mis au point en 2010 un modèle de prévision des recettes à l'aide de tableurs pour le Tchad, avec des sections annuelles et mensuelles, lequel n'a toutefois jamais été appliqué.

## Flux d'informations sur le secteur pétrolier

### **32. Lorsque les cours du pétrole se trouvaient à leur plus haut niveau (2011-12), les recettes pétrolières ont représenté les trois quarts du total des recettes publiques au Tchad.**

Même si les cours s'établissent bien au-dessous de ce niveau, l'importance des recettes pétrolières pour le budget demeure énorme. Une bonne gestion de ces ressources exige la coopération de nombreux départements et organismes publics, tous dotés de différentes responsabilités. Une libre circulation des informations au sein de l'administration publique est indispensable pour faciliter cette coopération. Les trois principaux acteurs sont le Ministère du pétrole (MdP), la SHT et le Ministère des finances (MdF). Le MdP a les rapports les plus étroits avec les compagnies pétrolières. Il est chargé de la négociation des contrats, du suivi de toutes les activités en amont et en aval et de la promotion du secteur. La SHT détient au nom de l'État une participation dans toutes les compagnies pétrolières, reçoit les prépaiements pétroliers garantis par l'État, engage des dépenses quasi fiscales sur son revenu net et recouvre et vend le pétrole de l'État. Le MdF est responsable des flux de recettes fiscales (mais pas nécessairement de l'exécution du CPP), des dettes contractées ou garanties par l'État et de la prévision ainsi que de la communication de toutes les recettes pétrolières de l'État dans le cadre de la préparation et de l'exécution du budget.

**33. Le gouvernement reconnaît la nature problématique des flux d'informations sur le secteur pétrolier, non seulement vis-à-vis du public mais aussi au sein de l'administration.** Au fil des ans, il a fallu plusieurs initiatives pour remédier à la situation, dont une initiative récente dans le cadre de son programme appuyé par la Facilité élargie de crédit (FEC) du FMI. Le 1999 PRMS initial reconnaît qu'il importe de fournir au MdF les informations dont il a besoin pour jouer son rôle dans la surveillance de tous les aspects fiscaux du secteur financier. C'est ainsi qu'a été créé au sein du MdF le Bureau de suivi des recettes pétrolières. Malheureusement, ce bureau n'est jamais vraiment devenu opérationnel et a été remplacé en 2014 par la Cellule de collecte et de centralisation des recettes du secteur extractif au sein de la Direction du Trésor du MdF. Cette cellule a été créée sur la recommandation du rapport ITIE 2012 et s'est avérée très utile pour la collecte d'informations pour le rapport ITIE 2013.

### **34. Un signe du degré de gravité conféré par le gouvernement à la situation est la décision qu'il a prise en 2015 de créer un Comité interministériel chargé du suivi des recettes pétrolières.**

En tant que principal élément de réforme, ce comité est devenu un repère structurel pour juin 2015 dans le cadre du programme FEC. Composé des représentants du MdP, du MdF, du Collège et de l'ITIE, le Comité a été chargé de consolider et de communiquer toutes les informations sur les recettes pétrolières. À sa première réunion, tenue en juillet 2015, il a confié à son Comité technique un mandat ambitieux : un recensement de tous les flux de recettes pétrolières, assurer le suivi des différents contentieux pétroliers, comprendre les contours du second prépaiement de Glencore et maîtriser sa comptabilité, exploiter les rapports d'audit disponibles sur les compagnies pétrolières, et formuler des propositions pour un nouveau système de gestion des revenus pétroliers. En même temps, le gouvernement a décidé de publier des informations plus détaillées sur le secteur pétrolier. Pour commencer, ces informations seraient incluses dans les rapports d'exécution budgétaire trimestriels à afficher sur le site du MdF (repère structurel pour septembre

2015). Ensuite, le Comité interministériel commencerait à publier régulièrement des informations sur le secteur pétrolier, telles que celles portant sur les volumes de production, les cargaisons, la décote du Doba, les flux de recettes individuels et les flux financiers de la SHT, par exemple en faveur de Glencore et Esso (repère structurel pour juin 2016). Cependant, les progrès dans ce domaine ont été inégaux. Le Comité interministériel se réunit rarement, et le dernier rapport d'exécution budgétaire contenant des informations sur le secteur pétrolier couvre le premier semestre de 2015<sup>38</sup>. Le dernier plan en date consiste en la création par le MdP d'une « data room » dans laquelle toutes les informations sur le secteur pétrolier seront centralisées et qui pourra être consultée par tout agent de l'État qui en aurait besoin.

**35. Comme indiqué dans la section consacrée à la modélisation, pour rester à jour, un modèle, surtout s'il sert à l'établissement de prévisions à court ou moyen terme, doit être constamment alimenté en nouvelles informations, dont la principale source est constituée par les plans de travail des entreprises et leurs budgets annuels, tant provisoires que définitifs.**

Tout aussi essentiels sont les rapports mensuels des entreprises. Pour les prévisions à long terme, il importe d'obtenir les rapports des entreprises sur les réserves restantes et sur les investissements ainsi que les coûts d'exploitation qui y sont liés. À l'heure actuelle, les compagnies établies au Tchad ne produisent pas de tels rapports. Les prévisionnistes de recettes devraient en outre recevoir les déclarations d'impôt trimestrielles des entreprises qui comportent des informations détaillées sur le calcul des flux fiscaux et les déductions pour amortissement et dette. À ce jour, les déclarations d'impôt au Tchad ne contiennent pas de tels détails. Les prévisionnistes doivent obtenir, auprès des sociétés d'exploitation de l'oléoduc, les informations dont ils ont besoin pour établir les prévisions des coûts de transport. Les recettes pétrolières fluctuent en fonction des cours du pétrole mais aussi — parfois même plus fortement — des coûts. Heureusement, contrairement aux cours, ces coûts peuvent faire l'objet de prévisions sur la base de bonnes informations sur les entreprises, en particulier sur leur programme d'investissement et leurs paiements d'amortissement. Une grande partie de ces informations est envoyée régulièrement au MdP; certaines informations parviennent seulement à la SHT. En conséquence, la transmission de flux d'informations constants et opportuns de ces deux institutions au MdF est de la plus haute importance.

<sup>38</sup> Voir [http://finances.gouv.td/images/DGB/REBGE\\_S1\\_2015.pdf](http://finances.gouv.td/images/DGB/REBGE_S1_2015.pdf)

## Publication des contrats

**36. Les informations publiques sur le secteur pétrolier sont rares au Tchad. La source d'informations la plus détaillée est actuellement constituée par les rapports ITIE.** Le MdP pourrait mener une action utile en publiant un rapport annuel non seulement sur les activités de prospection, de production et d'investissement, mais aussi sur les opérations de raffinage et de commercialisation ainsi que sur l'évolution du cadre juridique. La SHT pourrait publier des informations sur ses activités de production, d'investissement et de commercialisation. Un manque de transparence important est lié au fait que le Tchad ne publie pas systématiquement ses contrats pétroliers<sup>39</sup>. Cependant, les contrats d'Esso sont disponibles sur le site web de l'ITIE. Par ailleurs, grâce aux actions réglementaires menées à l'étranger, cinq CPP signées entre 2011 et 2013 relèvent maintenant du domaine public<sup>40</sup>. Les modalités fiscales de ces cinq contrats sont presque identiques, quoiqu'il y ait des différences dans d'autres dispositions, notamment le montant des bonus de signature et de production (West, 2015, page 6).

**37. La publication des contrats est considérée comme une bonne pratique de transparence pour les pays producteurs de pétrole<sup>41</sup>.** Selon le principe de transparence des finances publiques qui joue ici, les contrats entre l'État et les entreprises, qu'elles soient publiques ou privées, doivent être accessibles au public pour qu'il y ait responsabilisation. Ce principe est reconnu dans le projet de Code de transparence du Tchad, qui est sur le point d'être soumis à l'Assemblée nationale pour adoption. Ce Code est une transposition de la *Directive relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques 2011* de la CEMAC<sup>42</sup>. Suivant de près la directive de la CEMAC, le projet de code du Tchad indique qu'il est particulièrement important que le public ait accès aux contrats de ressources naturelles et que cet accès se rapporte aussi bien au processus d'attribution des contrats qu'à leur contenu. La publication des contrats individuels viendra compléter le CPP type de 2010, elle aussi une bonne pratique de transparence.<sup>43</sup> Ce contrat type renseigne en détail les investisseurs potentiels sur le régime fiscal pétrolier du Tchad, décourageant les négociations de traitements spéciaux. Le Tchad gagnerait à suivre l'exemple d'autres pays et à publier sur son site toutes les concessions et tous les contrats existants, ainsi que le CPP type et les études de faisabilité soumises avec les demandes de licences. Le site pourrait être également le lieu de publication du cadastre de tous les permis pétroliers recommandé par l'ITIE.

<sup>39</sup> Pour les Conventions avec Esso de 1988 et 2004, voir <http://itie-tchad.org/?p=341> et <http://itie-tchad.org/?p=343>.

<sup>40</sup> Voir <http://repository.openoil.net/wiki/Chad>.

<sup>41</sup> Voir par exemple, le *Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles 2007*, FMI, à <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907g.pdf>, la *Charte des ressources naturelles* à <http://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter> et la *Norme ITIE 2016* à <https://eiti.org/>.

<sup>42</sup> Voir la section I.5 de

<http://droit-afrique.com/upload/doc/cemac/CEMAC-Directive-2011-06-transparence-finances-publiques.pdf>.

<sup>43</sup> Voir note 5

**38. Enfin, les entreprises tireront elles aussi profit d'une plus grande transparence des contrats.** Si les contrats étaient publiés, le public verrait clairement quels sont leurs droits et obligations. Cela améliorerait leur image publique et leur donnerait une chance de se défendre publiquement contre les allégations de violation de contrat<sup>44</sup>. L'ironie est que les entreprises n'ont généralement pas de mal à se procurer des copies des contrats car il existe un marché informel actif, en dépit des clauses de confidentialité : c'est seulement le public qui est maintenu dans l'ignorance (Rosenblum and Maples, 2009).

## F. Dispositifs d'intégrité du secteur pétrolier

### Le besoin d'audits

**39. Il est nécessaire d'assurer l'application des règles et réglementations au moyen de contrôles pour en assurer l'intégrité.** En l'absence de contrôles, le comportement des entreprises et des particuliers sera inévitablement motivé par la recherche de la maximisation des gains aux dépens de l'intérêt public. Le régime fiscal pétrolier n'en est pas une exception. Face à une complexité plus grande du secteur pétrolier du Tchad, la difficulté d'assurer l'intégrité des flux de recettes pétrolières a elle aussi augmenté. Dans les pays en développement, les recettes pétrolières, comparées aux autres recettes, posent un haut risque de malversation (FMI, 2007A). D'une part, les transactions portent sur de gros montants et sont techniquement complexes, et les tentations d'abus sont ainsi grandes. D'autre part, l'expertise nécessaire pour contrer ces tentations est généralement rare, et même la volonté politique de faire face à ces risques n'est pas toujours évidente. Lorsqu'ils renforcent leurs capacités dans ce domaine, les gouvernements voudront mettre l'accent sur la qualité des données, les contrôles internes et les audits externes indépendants.

**40. Le principal outil d'intégrité est le processus d'audit.** Il s'agit d'un processus formel qui consiste à vérifier les données financières et autres en se fondant sur des preuves documentaires et en se conformant à des normes d'exactitude et d'indépendance et qui aboutit à l'établissement d'un rapport. Dans le cas des compagnies pétrolières, le gouvernement a le droit juridique et contractuel de recourir régulièrement à des audits ; il peut en outre demander des audits spéciaux. Ces droits d'audit sont précieux. L'emploi que le gouvernement décide d'en faire influe directement sur le succès de ses activités de mobilisation des recettes dans un régime fiscal donné.

**41. La clé de la protection de l'intégrité des recettes pétrolières est l'audit des déclarations d'impôt des compagnies pétrolières.** Il s'agit là d'une des fonctions les plus difficiles d'une administration fiscale. Même dans les meilleures des circonstances, il y aura manipulation fiscale à la marge et, dans le cas du pétrole, des erreurs même marginales peuvent entraîner de grosses pertes pour le Trésor (Calder, 2014). Les ressources étant limitées, une évaluation des risques devrait permettre de déterminer l'objet de l'audit. Dans le cas des compagnies pétrolières, les recettes en

<sup>44</sup> Par exemple, dans leur Protocole du 16 septembre 2008 avec le gouvernement, les membres du Consortium de Doba ont insisté pour que les amendements des Conventions de 1998 et 2004 issus de ce Protocole soient publiés dans la Gazette officielle. Finalement, les amendements n'ont pas été issus.



jeu sont si élevées que leurs déclarations au fisc doivent être soumises tous les ans à un audit, même si ce dernier est sélectif.

### Types multiples d'audits

**42. Un système d'intégrité exhaustif exige de multiples types d'audit.** Les audits physiques portent sur le volume et la qualité de la production. Les compagnies pétrolières devraient être soumises à des obligations clairement définies de mesurer et d'enregistrer le volume de production physique, et les organismes publics devraient surveiller leurs performances au regard de ces obligations. Si l'évaluation de la production est fondée sur des prix de référence — comme prévu dans le contrat 2011 de la SHT — ce processus doit faire l'objet d'un audit. Les audits de coûts sont d'une importance critique pour la détermination de l'exactitude des informations communiquées sur les coûts par les compagnies : des coûts excessifs aboutissent à une sous-évaluation des profits. Pour mener cette tâche à bien, il faut posséder une expertise technique, mais aussi avoir accès à un ensemble de données de comparaison permettant de remettre en question le montant des coûts d'équipements et de services spécifiques déclaré par le contribuable. Si les coûts sont anormalement élevés, et si la transaction a eu lieu entre parties liées — ce qui se produit très souvent dans l'industrie pétrolière —, cela peut être le signe d'une pratique de prix de transfert abusif, moyen par lequel les compagnies internationales transfèrent les profits vers des juridictions où ils sont moins taxés (Calder, 2014, page 70 et suivante). Une fois que la production, les prix et les coûts ont été vérifiés, on peut procéder à l'audit fiscal, qui consiste à vérifier que les déclarations d'impôt ont été faites conformément à toutes les lois et réglementations fiscales pertinentes et à des stipulations spécifiques du contrat.

### Responsabilité de l'audit

**43. L'introduction au Tchad du régime fiscal CPP amène à se demander à quelle institution confier la responsabilité de l'audit des compagnies pétrolières.** Le MdF, par l'intermédiaire de la Direction générale des impôts (DGI), s'occupe des permis relevant du régime de concession (détenus par ESSO et la CNPCI) car ce régime prévoit le paiement de l'impôt sur le revenu. Cependant, les permis relevant du régime CPP (tels que ceux détenus par Glencore et aussi la CNPCI) ne font pas intervenir l'impôt sur les bénéfices des sociétés. En conséquence, il semblerait que l'audit soit une tâche qui incombe au MdP. La SHT peut elle aussi avoir un rôle à jouer : son contrat de 2011 laisse ouverte la possibilité que cette tâche lui soit confiée. Étant donné les similarités entre le *tax oil* et l'impôt sur les bénéfices des sociétés, on pourrait faire valoir qu'il vaut mieux confier l'audit du *tax oil* au MdF également. En général, l'administration intégrée des recettes pétrolières par la Direction des impôts présente beaucoup d'avantages par rapport à une approche fragmentée (Calder, 2014, page 26). D'un autre côté, l'expertise technique du MdP sera essentielle à la réalisation des audits physiques, et des audits de prix et de coûts.

**44. Même les compagnies pétrolières qui en sont encore dans la phase de prospection ou de développement devraient être soumises à un audit.** Elles encourent des coûts élevés qui seront déduits du calcul du *tax oil* ou de l'impôt sur les bénéfices dès que la production de pétrole commencera. Il sera peut-être alors trop tard de procéder dans les règles à un audit de leur situation

car les droits d'audit expirent, de même que l'obligation de tenue des dossiers des compagnies. Aux termes du CPP du Tchad, l'État dispose d'un délai de cinq ans après la fin de l'exercice budgétaire d'une compagnie pour lancer un audit des comptes de cet exercice. S'il ne le fait pas dans ce délai, les comptes seront jugés « exacts et définitifs ». Toute constatation pertinente doit être portée à l'attention de la compagnie et un échange de correspondances aura ensuite lieu pendant une période déterminée. Ce processus aboutit normalement à la conclusion claire et nette que la compagnie doit des impôts après redressement fiscal. Sinon, les comptes sont à nouveau jugés « exacts et définitifs ». S'il y a un différend qui ne peut être réglé à l'amiable, les parties peuvent se tourner vers l'arbitrage obligatoire devant la Chambre de commerce internationale de Paris.

**45. Dans le secteur pétrolier, les audits sont très courants et ne doivent pas du tout être considérées comme le signe d'un manque de confiance.** En général, une compagnie pétrolière est soumise à un audit commercial interne, suivi d'un audit externe indépendant. Dans le cas du Tchad, Esso, en sa qualité d'opérateur du Consortium de Doba, fait l'objet d'un audit de la part des autres membres du consortium également, lesquels veulent s'assurer que les coûts ne sont pas excessifs car leurs profits en seraient diminués. Enfin, les opérations physiques et les déclarations d'impôt de la compagnie sont soumises à un audit par les autorités réglementaires et fiscales du pays. Le fait que les comptes d'ESSO sont vérifiés par ses partenaires devrait rassurer quelque peu les autorités fiscales tchadiennes au regard de leur stratégie d'audit<sup>45</sup>.

**46. La sous-traitance des audits fiscaux peut être utile lorsque des contraintes de capacité empêchent de mettre pleinement à profit tous les droits d'audit<sup>46</sup>.** Les administrations fiscales des pays en développement ont du mal à former et retenir le personnel nécessaire. Les cabinets d'audit de réputation internationale font le poids face aux effectifs spécialisés des compagnies pétrolières<sup>47</sup>. Ils ont même parfois traité avec la même compagnie dans d'autres pays. En outre, ils ont accès aux données de comparaison nécessaires à l'audit des coûts. Si le mandat est approprié, la sous-traitance peut contribuer au développement des capacités. Les autorités tchadiennes utilisent actuellement les services d'un cabinet international pour l'audit des compagnies pétrolières et de la raffinerie.

---

<sup>45</sup> Pour cette raison, certains pays autorisent seulement les consortiums, et avec un nombre minimal de partenaires (par exemple, le Liban).

<sup>46</sup> Voir Calder (2014) and Lundgren, Thomas and York (2013), en particulier l'encadré 6.3, à la page 58.

<sup>47</sup> L'Angola a entièrement donné en sous-traitance l'audit de ses compagnies pétrolières. À une certaine époque, la Tanzanie a mis en sous-traitance l'audit de ses mines mais elle est retournée ensuite à l'audit en interne.

## Audit de la SHT

**47. Il est absolument essentiel de vérifier dans les règles les comptes de la SHT.** Cette dernière est maintenant un acteur de premier plan, avec environ 2.750 millions de dollars EU (1.462 milliards de francs CFA) d'actifs à fin 2014<sup>48</sup>. En tant qu'entreprise pétrolière, la SHT est soumise aux dispositions de la Loi relative aux hydrocarbures concernant l'établissement d'états financiers<sup>49</sup>. En outre, ses Statuts l'obligent à établir des états financiers annuels dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice et conformément aux principes comptables internationalement admis (Art. 33). Comme la SHT diversifie ses opérations pour se lancer dans diverses activités principales et non-principales, ses états financiers doivent être établis sur une base consolidée. Selon ses Statuts (Art. 28), la SHT doit soumettre ses états financiers à un Commissaire aux comptes agréé par la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), et le gouvernement peut nommer un auditeur externe. Enfin, la Cour des comptes nouvellement créée est chargée d'assurer un audit dans les règles des entreprises publiques. La meilleure pratique est celle qui consisterait à soumettre les états financiers de la SHT à un audit externe indépendant, réalisé conformément aux Normes internationales d'audit, et à publier les états ainsi que l'opinion de l'auditeur sur leur véracité<sup>50</sup>.

**48. Comme indiqué, la SHT est chargée de la commercialisation du pétrole revenant à l'État.** Étant donné les enjeux et risques élevés, cette opération doit être régulièrement auditée. À l'heure actuelle, l'État reçoit en nature les deux tiers de ses recettes pétrolières, soit environ 13 millions de barils pour 2015. D'après son contrat, la SHT doit envoyer au MdP une Note de calcul immédiatement après chaque expédition. En outre, tous les mois, elle doit soumettre au MdP et au MdF un rapport détaillé justifiant les prix et autres modalités de la vente. D'après le contrat de la SHT, le gouvernement a le droit de nommer un expert qui serait chargé d'évaluer les résultats des opérations de commercialisation de la SHT et de retirer cette fonction à la SHT s'il juge que les prix de la SHT ne sont pas favorables.

**49. Cependant, la fixation du prix du Doba brut n'est pas une tâche facile.** Avec une production totale de moins de 200 mille barils par jour, le marché du Doba est peu profond et aucune des parties ne publie les prix<sup>51</sup>. En général, le cours du Doba est coté avec une décote par rapport au Brent, qui est une qualité de référence populaire. Le cours du Brent aide à déterminer la

<sup>48</sup> Selon les Déclarations fiscales et statistiques de la SHT, ses actifs à fin 2014 comprenaient 1.042 millions de dollars EU en biens fonciers et 1.179 millions de dollars EU en participations financières, et ses passifs incluaient 937 millions de dollars EU en subventions d'investissement et 1.427 millions de dollars en dettes financières.

<sup>49</sup> Aux termes de l'article 82 de la Loi relative aux hydrocarbures de 2007, les compagnies pétrolières doivent déposer un ensemble complet d'états financiers auprès du Ministère des finances dans les trois mois qui suivent la clôture de l'exercice, conformément au Système comptable de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA).

<sup>50</sup> Voir Institut de gouvernance des ressources naturelles, en particulier à

<http://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter/precept-6-nationally-owned-resource-companies#>

<sup>51</sup> Platts, agence de presse spécialisée dans l'industrie pétrolière, a commencé à évaluer le prix du Doba seulement en août 2015. Depuis lors, elle a observé une augmentation régulière de la décote par rapport au Brent, qui était montée à 10 dollars EU au début de décembre et est ensuite tombée à 6,50 dollars EU en mai 2016.

tendance des cours du Doba, mais une grande volatilité peut encore être observée au niveau de la décote. Dans l'évaluation de la décote obtenue par la SHT, le gouvernement pourrait être guidé par les autres compagnies pétrolières. Celles qui sont soumises à l'impôt sur les bénéfices doivent révéler le prix auquel elles calculent leur chiffre d'affaires, et celles qui relèvent d'un régime de CPP, le prix auquel elles convertissent leurs coûts (en dollars EU) en barils de *cost oil*. Le gouvernement pourrait compléter ces données par les informations obtenues des entreprises spécialisées qui estiment le prix du brut sur la base des caractéristiques qualitatives et des besoins des raffineries (Tordo and Bacon, 2005).

## **Audit de l'administration fiscale**

**50. Le système d'assurances d'intégrité doit être complété par un audit de l'administration fiscale elle-même.** À l'évidence, cet audit ne doit pas consister à vérifier de nouveau les déclarations d'impôt des compagnies pétrolières, mais à examiner les systèmes d'audit de l'administration fiscale et à soumettre à une analyse sélective ses documents d'audit. Dans le cas du Tchad, l'audit des auditeurs de l'État pourrait être confié à la Cour des comptes, qui serait éventuellement aidée dans cette tâche par des experts externes. Les points à examiner incluent le partage des responsabilités entre les divers organismes et leur responsabilisation, ainsi que la stratégie d'audit en cours.

## **Rendre compte de l'exercice des droits d'audit**

**51. Les audits d'expert sont coûteux mais, dans le cas des compagnies pétrolières, peuvent procurer d'importantes recettes additionnelles.** Du moins, cela est généralement le cas au début. Avec le temps, comme ils deviennent une pratique courante, les audits sont moins susceptibles de conduire à de grosses corrections de l'assiette fiscale. Mais il faudrait y voir la preuve qu'ils ont l'effet de discipline recherché. Le CPP du Tchad oblige les compagnies à payer les audits fiscaux organisés par l'État, et les montants sont élevés. Dès la phase de prospection, les compagnies doivent verser un montant de 200.000 dollars EU par an (indexé sur l'inflation, plus frais de voyage et indemnités journalières de quatre membres du personnel), lequel est porté à 400.000 dollars par an dans la phase d'exploitation.

**52. Les droits d'audit sont d'une très grande valeur, et il y a donc lieu de rendre compte de leur utilisation au public.** Que les frais d'audit soient payés par les compagnies ou l'État, il s'agit de fonds publics et ces fonds doivent servir à la mobilisation de recettes pétrolières. En outre, comme les droits d'audit offrent une possibilité légale d'enquêter sur les compagnies pétrolières, le gouvernement doit en faire usage très consciencieusement. Le gouvernement pourrait rendre compte de son utilisation des droits d'audit par des rapports réguliers indiquant quels permis ou projets ont donné lieu à des droits d'audit, quelle est la nature de ces droits, quelle est leur date d'expiration, à quel organisme public ces droits ont été conférés, comment les droits ont-ils été exercés et quelles sont les principales conclusions des audits. Outre les permis pétroliers, le rapport pourrait couvrir les organismes (par exemple, la SHT ou la NRC), ou les activités (production ou commercialisation du pétrole, etc.) que le gouvernement veut soumettre à des audits réguliers.

## Bibliographie

Akitoby, Bernardin, and Sharmini Coorey (eds.), 2012, *Oil Wealth in Central Africa: Policies for Inclusive Growth*, FMI (Washington)

Calder, Jack, 2010, *Resource Tax Administration: Functions, Procedures and Institutions*, Chapitre 12 dans FMI 2010

Calder, Jack, 2014, *Administering Fiscal Regimes for Extractive Industries-A Handbook*, Fonds monétaire international (Washington), à

<http://www.elibrary.imf.org/view/IMF071/20884-9781475575170/20884-9781475575170/20884-9781475575170.xml?rskey=ve7yuP&result=1&highlight=true&redirect=true>

Campos, J. Edgardo, and Sanjay Pradhan, 2007, *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level* (Washington), à

<http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-0-8213-6725-4>

Dabán, Teresa, and Sarah Lacoche, 2007, *Fiscal Policy and Oil Revenue Management: The Case of Chad*, chapitre dans FMI, 2007 B

Daniel, Philip, and Michael Keen and Charles McPherson (eds.), 2010, *The Taxation of petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*, FMI et Routledge, (New York)

Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), 2016 A, *République du Tchad—Rapport ITIE 2013*, Fair Links, (Paris, London), à <http://itie-tchad.org/>

Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), 2016 B, *La Norme ITIE 2016*, 15 février 2016 (Norvège) à [https://eiti.org/files/english-eiti-standard\\_0.pdf](https://eiti.org/files/english-eiti-standard_0.pdf) or [https://eiti.org/files/french\\_eiti\\_standard\\_3.pdf](https://eiti.org/files/french_eiti_standard_3.pdf)

Gab-Leyba, G. D., and B. Laporte, 2015, *Oil Contracts, Progressive Taxation and Government Take in the Context of Uncertainty in Crude Oil Prices: The Case of Chad*, dans *Études et Documents*, n°25, CERDI, à [http://cerdi.org/production/show/id/1741/type\\_production\\_id/1](http://cerdi.org/production/show/id/1741/type_production_id/1)

Gary, Ian, and Nikki Reisch, 2004, *Chad's Oil: Miracle or Mirage? Following the Money in Africa's Newest Petro State*, Catholic Relief Services and Bank Information Center, (Washington), à <http://allafrica.com/download/resource/main/main/idatcs/00010386:1eb9d53b9c221def0b20cd1835f99251.pdf>

FMI, 2007 A, Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles à <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/guide.htm>

FMI, 2007 B, *Tchad : Questions générales et appendice statistique*, Rapport du FMI n° 07/28, janvier 2007 (Washington), à <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=20320.0> (en français à <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/fra/cr0721f.pdf>)

- FMI, 2016, *Mali : Rapport d'assistance technique-Fiscalité minière : Modélisation de cinq exploitations minières* (Washington), à <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43797.0> (également en français)
- Lundgren, Charlotte J., Alun H. Thomas and Robert C. York, 2013, *Expansion, récession ou prospérité ? L'exploitation des richesses naturelles en Afrique subsaharienne* (Washington), à <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/dp/2013/dp1302f.pdf>
- McPherson, Charles, and Stephen MacSearraigh, 2007, *Corruption in the Petroleum Sector*, Chapitre 6 dans Campos and Pradhan (2007)
- Nachega, Jean-Claude and Jaroslaw Wiczorek, 2012, *Chad: Lessons from the Oil Years*, Chapitre 10 dans Akitoby (2012)
- Natural Resource Governance Institute, 2016, *Charte des ressources naturelles*, deuxième édition, (New York), à <http://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter>  
[http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/Natural Resource Charter French20141002.pdf](http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/Natural%20Resource%20Charter%20French20141002.pdf)
- Open Oil, 2012, *Oil Contracts-How to read and understand them*, à <http://openoil.net/understanding-oil-contracts/>
- Organization de coopération et de développement économiques, 2011, *Transparence et responsabilité : Guide pour l'État actionnaire* (Paris)
- Rosenblum, Peter, and Susan Maples, 2009, *Contracts Confidential: Ending Secret Deals in the Extractive Industries*, Revenue Watch Institute, (New York), à <http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/RWI-Contracts-Confidential.pdf>
- Tordo, Silvana, and Robert Bacon, 2005, *Crude Oil Price Differentials and Differences in Oil Qualities: A Statistical Analysis*, World Bank ESMAP Technical Paper, octobre 2005, à <https://www.esmap.org/sites/esmap.org/files/08105.Technical%20Paper%20Crude%20Oil%20Price%20Differentials%20and%20Differences%20in%20Oil%20Qualities%20A%20Statistical%20Analysis.pdf>
- University of Texas, 2003, Center for Energy Economics, *Chad-Cameroon Oil Pipeline—a Case Study*, à [http://www.beg.utexas.edu/energyecon/new-era/case\\_studies/Chad\\_Cameroon\\_Pipeline.pdf](http://www.beg.utexas.edu/energyecon/new-era/case_studies/Chad_Cameroon_Pipeline.pdf).
- West, Johnny, 2015, *Chad-Modeling the Mangara-Badila Fields-Analysis of a Financial Model*, Open Oil, mars 2015 (Berlin), à <http://openoil.net/wp/wp-content/uploads/2014/09/Chad-Mangara-Glencore-Package-OpenOil.zip>
- Banque mondiale, 2007, *Implementation Completion and Results Report (IDA-33730)-Chad-Petroleum Sector Management Capacity-Building Project*, 30 juin 2007, à <http://documents.worldbank.org/curated/en/817211468230076679/text/ICR0000553.txt>