

## Validation de la République du Congo

### Commentaires sur le rapport du Secrétariat International de l'ITIE sur la collecte initiale des données et la consultation des parties prenantes (daté du 27/09/2017)

---

→ Le contexte et le diagnostic présentés sont-ils conformes à notre vision ?

Dans l'ensemble, le rapport semble fidèle aux points de vue exprimés par Publiez ce que vous payez - Congo. On note de nombreuses références aux publications de Publiez ce que vous payez - Congo depuis 2014, et aux opinions et inquiétudes des représentants de la société civile en général. On remarque aussi que d'autres organisations de la société civile ont été consultées au cours de la collecte de données, et ont donné des informations complémentaires intéressantes (notamment Public Eye).

On peut aussi saluer les nombreuses références au code de transparence, notamment des interprétations d'articles, qui lient directement l'application de cette loi avec une meilleure mise en œuvre de l'ITIE. A ce sujet, on peut cependant noter, à première vue, une divergence de point de vue sur la portée du code de transparence entre les auteurs du rapport et Publiez ce que vous payez – Congo, dont l'analyse était jusqu'à présent que la loi n'était pas à la hauteur des ambitions de l'ITIE (voir point 14).

Bien que le rapport reprenne correctement les enjeux liés à l'ITIE, certains points demandent des précisions ou soulèvent des questions.

#### Le contexte

1. On remarque que les auteurs n'ont pas fait de remarques sur l'innovation du Code des hydrocarbures relative à la part octroyée aux compagnies privées nationales. Cette mesure comprend pourtant des risques concernant la gouvernance du secteur. Ces procédures devront être décrites dans les rapports ITIE couvrant les exercices à partir desquels le code est rentré en vigueur. Mais dans le présent exercice de validation, ce changement dans le cadre législatif aurait dû attirer l'attention et faire preuve d'une recommandation. De même, le manque de participation qui a caractérisé la révision du code aurait pu être mentionné.
2. Dans la revue de l'exigence 1.3, la loi sur le fonctionnement des associations est explicitement présentée comme une menace au libre travail des OSC, cependant les auteurs citent la mesure empêchant les financements étrangers alors qu'elle ne figure plus dans le texte (p.28)
3. « L'ITIE Congo a convenu d'une feuille de route de trois ans sur la propriété réelle, et la Loi sur la transparence de mars 2017 codifie la politique du gouvernement relative à la propriété réelle » (p.53) = la politique est codifiée au sens qu'elle est inscrite au code, mais pas au sens où elle fixe les modalités de divulgation. Or c'est bien une difficulté dans la mise en œuvre de cette mesure, en plus de la volonté politique.
4. La convention entre la SNPC et l'Etat sur la gestion des actifs de l'Etat et de ses participations dans le secteur des hydrocarbures est citée (notamment p.57), mais il n'est pas mentionné que **cette convention est difficilement accessible**. Elle est en tout cas introuvable sur internet. En revanche l'Administrateur indépendant semble y avoir eu accès.
5. « Le rapport présente la valeur du produit de la vente des revenus en nature de l'Etat qui ont été transférés au Trésor public, la valeur du produit transféré hors budget sur les comptes séquestres de China Exim Bank, [...] » (p.80) : Il faut noter que dans le rapport ITIE 2014, la valeur du produit transféré à l'Exim Bank est seulement estimée, mais ne résulte pas d'une déclaration soit du Trésor, soit de la SNPC, ce qui correspond à une vraie faiblesse des déclarations ITIE.

6. « Bien qu'environ 21 millions de barils de pétrole brut aient été vendus pour 634 milliards de XAF et ensuite transférés au Trésor public, les quelque 17,3 millions de barils commercialisés au profit de China Exim Bank ont été vendus à 811 milliards de XAF. Selon ces représentants, ceci indiquait que la part des revenus en nature de l'État qui était commercialisée au profit du Trésor public a été vendue à un prix inférieur au cours moyen du pétrole de 95 dollars US indiqué dans le Rapport ITIE 2014. » (p.82) : La méthode de calcul n'est à mon sens pas valable, car il faut prendre en compte la rémunération de la SNPC qui ampute les revenus versés au Trésor. **On ne peut donc pas diviser la contrepartie numéraire versée au Trésor par la SNPC (flux 30) par le nombre de barils pour obtenir le prix de vente de la SNPC.** Le réel problème est que le rapport de la SNPC ne donne en réalité aucune information sur les performances de la SNPC dans la vente de la part de l'Etat. Les rapports KPMG nous apprennent par exemple que la SNPC prélève beaucoup plus sur le produit des ventes qui est reversé au Trésor, que sur le produit des ventes versé à l'Exim Bank de Chine. « Cependant, plusieurs représentants d'OSC ont contesté cette explication, estimant qu'elle ne justifiait pas la marge moyenne d'environ 30 dollars US par baril indiquée dans le Rapport ITIE 2014. » : Si la conclusion reste la même, il ne s'agit pas d'un écart de 30 USD, mais plutôt de quelques dollars en dessous du prix fiscal (le prix fiscal représentant le prix de vente opérés par les autres exportateurs du Congo). **La conclusion reste cependant la même: la SNPC vend probablement moins cher qu'elle ne devrait.**
7. « Plusieurs représentants d'OSC ont catégoriquement déclaré que l'accord entre la République du Congo et la République populaire de Chine n'impliquait pas la livraison de pétrole brut à des acheteurs étatiques chinois. » (p.85) : Quels sont les informations qui nous permettent de l'affirmer ?

#### Le diagnostic

8. Les progrès concernant les exigences concernant le débat public, le suivi des recommandations, et les résultats et impacts de la mise en œuvre ont été jugés significatifs voire satisfaisants dans le rapport. On peut cependant questionner l'analyse qui est faite des efforts du MSG pour faire connaître l'ITIE et vulgariser les résultats. Il semble pourtant clair que le MSG attend que la société civile s'en charge. Cela peut se justifier en partie car c'est le cœur de métier des OSC, mais la partie gouvernementale doit jouer son rôle et pourrait par exemple développer des activités auprès des acteurs étatiques : formations/sensibilisations des parlementaires etc.
9. Intéressant de constater que les auteurs considèrent que « Le Code sur la transparence de mars 2017 promulgue les principales Exigences ITIE dans la législation nationale, y compris celles portant sur la transparence des contrats, les déclarations des entreprises d'État, la divulgation de la propriété réelle, la publication des données de production, les procédures d'audit et de rapprochement des recettes gouvernementales, la transparence de l'affectation des ressources et des dépenses hors budget, la déclaration par projet et les données ouvertes. Sur certains aspects, la loi dépasse les Exigences ITIE minimales en imposant la déclaration des données sur la production désagrégées par projet et par champ pétrolier. » (page 132). **Pourquoi notre analyse est-elle si différente ? Doit-on faire une relecture du texte pour comprendre la portée réelle des articles ? Y a-t-il toutefois un risque que ces articles ne soient pas totalement appliqués si les références à l'ITIE ne sont pas assez explicites ?**

→ Sur quelles problématiques le rapport aurait-il pu aller plus loin ? Peut-on formuler des recommandations additionnelles ?

10. « La Section 3.1.2 décrit le mécanisme d'établissement des prix de la SNPC pour les ventes de pétrole, désagrégées par cargaison. » (p. 57) : le rapport ITIE (et les précédents) décrit bien la commission de trading de 1,6% par cargaison prélevée par la SNPC, puis évoque le prélèvement de « frais divers » liés à la commercialisation ou au transport du brut. Cependant, il ne donne pas plus de précision et ne précise pas si la convention elle-même en donne davantage ou non. **Pourtant, les rapports KPMG font ressortir les multiples questions que soulève la rémunération de la SNPC** : la nature des frais divers n'est pas mieux détaillée dans ces rapports alors qu'ils s'élèvent à 36% du total des rémunérations de la SNPC sur les ventes de la part de l'Etat pour l'année 2013.
11. Dans le même esprit, l'administrateur indépendant rappelle dans le rapport ITIE qu'il est prévu que la SNPC rende des comptes au ministre des finances sur la valorisation des cargaisons vendues, mais aucune vérification n'est faite alors que cela impacte directement les revenus de l'Etat issus de l'exploitation pétrolière. **Les évaluateurs auraient pu relever les manquements – ou au moins les pistes d'amélioration du travail de l'administrateur indépendant.**
12. Le rapport mentionne bien que Publiez ce que vous payez - Congo est défavorable à la recommandation (rapport 2014) de l'Administrateur Indépendant qui propose une déclaration unilatérale des paiements du secteur minier par l'Etat (p.100). En revanche, les auteurs ne donnent pas leur propre analyse de cette recommandation.
13. L'évaluation donne-t-elle un avis assez détaillé sur le secteur minier et forestier ? La volonté politique de faire avancer la transparence dans ces deux secteurs est-elle assez évaluée ? Bien sûr, les revenus pétroliers représentent un volume de revenus bien plus grands, mais les secteurs miniers et forestiers souffrent d'un manque de transparence, et leur participation aux revenus de l'Etat pourrait se révéler être bien plus importante que ce qui est affirmé aujourd'hui si la transparence était réellement faite.
14. Concernant la **taxe maritime** : « Selon l'évaluation initiale du Secrétariat international, cette Exigence n'était pas applicable à la République du Congo au cours de l'exercice sous revue. Bien que certains éléments indiquent que le Groupe multipartite a évalué la matérialité de la taxe maritime comme une forme de revenu provenant du transport, la taxe maritime est un paiement versé par les entreprises pétrolières et gazières à une entreprise privée, qui n'est pas transféré au Trésor public. » : Cette conclusion est assez décevante de la part des auteurs, qui ne semblent pas prendre en compte la particularité de la situation. Cela n'encourage pas le gouvernement à régler ce problème alors qu'il s'agit d'un détournement de revenus issus de l'industrie extractive.

#### Qu'apprend-on ? Que peut-on retenir pour notre plaidoyer ?

- Les rapports KPMG ont été retirés des sites (notamment celui portant sur 2012) : quelle est la justification des autorités ? Il faut continuer à demander qu'ils soient remis en ligne.
  - o On apprend aussi que :« Plusieurs représentants du gouvernement ont confirmé que KPMG avait préparé des rapports trimestriels sur les ventes de pétrole pour 2014, mais que leur publication n'avait pas encore été approuvée. » (p.81)
- « Bien que les règles régissant les bénéfices non distribués, les réinvestissements et les financements par des tiers de la SNPC ne soient pas expliquées de façon explicite, le statut juridique commercial de la SNPC et la confirmation dans le Rapport ITIE de son autonomie financière et de gestion impliquent que son **Conseil d'administration dispose d'une autonomie complète pour convenir de ses propres règles.** » : comment peut-on avoir accès à ces règles ?

- « Le fonctionnaire a également indiqué que la SNPC soumettait chaque année des exemplaires de ses états financiers audités au Greffe du Tribunal de Commerce et que ces documents étaient considérés comme publics [...]» (p.60) : **nous pourrions faire la demande de ces documents ?**
- Contrat Coraf – SNPC : « Un représentant du gouvernement a noté qu'il pourrait être important de divulguer le contrat de performance au Groupe multipartite afin d'assurer une amélioration de la couverture des futurs Rapports ITIE. » p.60.
- « Toutefois, certains éléments démontrent également l'existence de trois entreprises de négoce que la SNPC a établies à Hong Kong, et dont elle possède 15 % des parts, les 85 % restants étant détenus par Queensway Group : SNPCAsia Holding Ltd. et deux de ses filiales, SNPCAsiaDevelopment Ltd. et SNPCAsiaTrading Ltd., qui ont nommé le fils du président congolais, Denis Christel Sassou Nguesso, en tant qu'administrateur (Mailey, 2015). » « Plus récemment, la SNPC aurait établi en janvier 2015 un bureau de commercialisation de pétrole à Singapour pour cibler les acheteurs de pétrole brut d'Asie du Sud-Est (Reuters, 2015), bien que l'on ne sache pas clairement si ce bureau a été constitué sous forme de filiale distincte. » (p.61)
- **Nombreuses références au code de transparence : cela est positif. Les auteurs expriment par ces références l'interprétation qu'ils font du point de vue de l'ITIE de la portée de ces mesures, ce qui peut constituer une sorte de référence en cas de difficulté d'interprétation à l'avenir.** Par exemple :
  - o « Néanmoins, l'Article 16 de la Loi sur la transparence de mars 2017 introduit des pénalités (par le biais d'une invalidation des transactions) en cas de non-divulgence publique de toutes les ventes de biens du gouvernement (République du Congo, 2017), ce qui s'appliquerait également aux revenus pétroliers en nature revenant à l'État. » (p.80)
  - o « L'Article 15 de la Loi sur la transparence de mars 2017 prévoit que les relations entre le gouvernement et les entreprises d'État sont régies par des dispositions accessibles au public visant à éviter toute confusion entre les actifs de l'État et ceux des entreprises d'État (République du Congo, 2017). » (p.58) : à utiliser pour demander des éclaircissements sur les relations entre la SNPC et l'Etat.
- « Il est également inquiétant que moins d'attention ait été accordée en 2014 aux garanties requises de la part des agences gouvernementales par rapport aux Rapports ITIE 2012 et 2013. Ceci pourrait réduire les possibilités de mise à profit de l'ITIE pour promouvoir l'amélioration des pratiques d'audit dans le secteur public. » (p.100) : **Il est donc important d'être vigilant par rapport à cet aspect dans notre analyse du prochain rapport.**