

Seconde Validation de la République du Congo : rapport préliminaire d'évaluation du Secrétariat international de l'ITIE

Validation de la République du Congo : évaluation préliminaire par le Secrétariat international de l'ITIE

Sommaire

1.	Résumé exécutif	3
2.	Fiche d'évaluation.....	6
3.	Contexte	7
4.	Efficacité et impact de la mise en œuvre de l'ITIE	9
5.	Analyse des mesures correctives	12
5.1	Mesure corrective 1 : Engagement de la société civile (1.3).....	13
5.2	Mesure corrective 2 : Supervision par le Groupe multipartite (1.4)	28
5.3	Mesure corrective 3 : Octroi des licences (2.2)	34
5.4	Mesure corrective 4 : Registre(s) des licences (2.3)	38
5.5	Mesure corrective 5 : Participation de l'État (2.6)	40
5.6	Mesure corrective 6 : Données de production (3.2)	48
5.7	Mesure corrective 7 : Revenus en nature (4.2)	49
5.8	Mesure corrective 8 : Fourniture d'infrastructures et accords d'échange de marchandises (4.3).....	52
5.9	Mesure corrective 9 : Transactions liées aux entreprises d'État (4.5).....	57
5.10	Mesure corrective 10 : Fiabilité des données (4.9)	59
5.11	Mesure corrective 11 : Répartition des revenus provenant des industries extractives (5.1).....	62
5.12	Mesure corrective 12 : Dépenses sociales (6.1)	65
5.13	Mesure corrective 13 : Dépenses quasi budgétaires (6.2).....	68
5.14	Mesure corrective 14 : Contribution à l'économie (6.3).....	71
5.15	Mesure corrective 15 : Débat public (7.1)	72
6.	Exigences jugées satisfaites lors de la première Validation.....	74
6.1	Évaluation des revenus provenant du transport (4.4)	75
7.	Conclusion	77

1. Résumé exécutif

En République du Congo, la mise en œuvre de l'ITIE s'est faite dans un contexte politique et économique en constante évolution, en particulier depuis la première Validation du pays qui a couvert la période allant de 2013 à avril 2017, effectuée en vertu de la Norme ITIE alors applicable. La période suivante, 2017-2019, a été marquée par une relative stabilité politique que les parties prenantes consultées ont qualifiée d'accalmie à mi-parcours, avant les élections présidentielles de 2021. Après deux années de négociations – au cours desquelles le pays est aussi parvenu à restructurer sa dette souveraine envers la Chine –, le Fonds monétaire international (FMI) lui a enfin accordé une facilité élargie de crédit (FEC) de 449 millions de dollars US en juillet 2019, contribuant ainsi à la stabilisation de l'économie. La nouvelle hausse des prix du pétrole par rapport à la période 2014-2017, conjuguée au démarrage de la production des entreprises ENI et Total, respectivement pour les projets de Néné Marine et Moho Nord, ont permis un rebond économique après la contraction de 2016-2017, pour atteindre une croissance projetée de 4 % en 2019 selon le FMI¹.

Les références faites à l'ITIE dans l'accord financier avec le FMI, sa mise en œuvre étant également une des conditions de l'Initiative pour les forêts d'Afrique centrale (CAFI) financée par plusieurs donateurs, ont contribué à la consolidation de l'engagement politique pris par le gouvernement congolais au plus haut niveau envers l'ITIE. Les Rapports ITIE 2016 et 2017, publiés respectivement en février et décembre 2019, ont permis d'observer une amélioration dans les divulgations relatives à la gestion des concessions pétrolières, gazières, minières et forestières, à la participation de l'État, aux ventes de pétrole de l'État et à la répartition des revenus provenant des industries extractives. Ces améliorations ont été rendues possibles grâce à l'engagement du gouvernement en matière de divulgations dans le cadre des négociations avec le FMI, qui portent également sur les états financiers vérifiés (au niveau du groupe, mais non consolidés) de la société pétrolière nationale SNPC (Société Nationale des Pétroles du Congo) pour les années 2012-2018. Même s'il subsiste des divergences de vues entre les parties prenantes sur le classement de certaines recettes pétrolières et gazières dans la catégorie quasi budgétaire, les Rapports ITIE de la République du Congo ont progressivement permis de renforcer la transparence dans la gestion de quelque 60 % de ses recettes pétrolières et gazières qui ne sont pas transférées au Trésor public (en 2017). Fait majeur, un Code de la transparence a été promulgué en mars 2017 : il contient des dispositions en matière de transparence qui, dans certains cas, vont au-delà des exigences de la Norme ITIE. Toutefois, à la date de préparation de ce rapport, début 2020, il n'avait pas encore été pleinement mis en œuvre.

La catégorisation des revenus provenant du pétrole et du gaz comme inscrits, ou non, au budget national, a continué d'être une source de désaccord entre les parties prenantes lors de la préparation des Rapports ITIE 2016 et 2017. En effet, selon le Rapport ITIE 2017, environ 60 % des recettes pétrolières et gazières n'auraient pas été transférées au Trésor public, ni enregistrées aux comptes de l'État (Tableau des opérations financières de l'État - TOFE) pour l'exercice 2017 ; néanmoins, les avis sont restés très partagés sur la question de savoir si, dès lors, elles devaient être considérées comme hors budget et destinées au financement de dépenses quasi budgétaires. Malgré ce désaccord, les réformes mises en œuvre – car condition liée aux négociations de la FEC avec le FMI en 2018 –, ont conduit à l'enregistrement de ces déductions des recettes publiques dans les comptes de l'État (TOFE) à partir de 2018.

L'accent mis par l'ITIE Congo sur l'amélioration des divulgations ne s'est pas accompagné d'une attention, au même niveau, concernant une meilleure surveillance multipartite de la mise en œuvre de

¹ Site en ligne du FMI, page pays - République du Congo, consulté [ici](#) en février 2020.

l'ITIE, ni du suivi de ses résultats et de son impact. Ce n'est que tardivement que le gouvernement a promulgué trois nouveaux décrets institutionnalisant l'ITIE, et ce la veille du début de la deuxième Validation, soit le 28 décembre 2019. Pendant la majeure partie de la période 2017-2019, le Groupe multipartite de l'ITIE Congo, dénommé « Comité national », n'avait fonctionné que de manière ponctuelle. Le mandat des membres du Groupe multipartite avait en effet expiré en décembre 2015 et la nomination de nouveaux représentants n'est intervenue que fin 2019, de fait encore en attente d'officialisation par voie d'arrêté : ledit arrêté n'avait toujours pas été publié au commencement de la deuxième Validation. Comme le Groupe multipartite ne s'est pas fréquemment réuni au cours de cette période, la plupart du travail a été réalisé par les groupes de travail ad hoc mis en place. Par ailleurs, en dépit des preuves de l'utilisation des données ITIE par certains représentants des trois collèges, il n'y a que peu de traces des efforts de l'ITIE Congo dans son ensemble pour développer des activités de dissémination et de sensibilisation, ce qui s'explique en partie par le manque de moyens financiers. Le suivi des recommandations de l'ITIE et de l'évaluation des résultats et de l'impact a été entravé par le faible travail de supervision de la mise en œuvre de l'ITIE par le Groupe multipartite.

Il est néanmoins démontré que la société civile a joué un rôle actif dans la mise en œuvre de l'ITIE au cours de la période 2017-2019, au moins sur plusieurs volets, et ce malgré les difficultés de fonctionnement du Groupe multipartite. La société civile a en effet profité de la structure de l'ITIE Congo, et s'en est servie à la fois comme canal d'expression publique, critique à l'égard de la gestion du secteur pétrolier et gazier, et comme levier pour agir ponctuellement concernant l'espace civique : elle a défendu notamment le retrait d'un projet de loi prévoyant la possibilité pour le gouvernement d'imposer des contraintes aux organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que la libération en 2018 de plusieurs activistes politiques et défenseurs des droits civils, membres du mouvement « Ras-le-bol ». Un consensus se dégage entre les parties prenantes de la société civile consultées au sujet des contraintes plus générales imposées à sa liberté d'expression et de fonctionnement en République du Congo ; toutefois, au-delà de ce consensus, les opinions ont été notablement divergentes entre les OSC nationales et internationales sur la question de savoir si ces contraintes ont eu un véritable impact sur l'engagement de la société civile dans tous les aspects de la mise en œuvre de l'ITIE. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure des restrictions plus larges ont affecté la mise en œuvre de l'ITIE, étant donné que le collège de la société civile joue un rôle moteur dans cette mise en œuvre, notamment par ses plaidoyers et campagnes, son engagement actif au sein du Groupe multipartite, sa recherche d'une meilleure utilisation des données de l'ITIE. L'évaluation de l'adhésion au Protocole relatif à la participation de la société civile appelle à une appréciation de l'impact des restrictions plus larges à l'espace civique et à la capacité de la société civile à œuvrer dans le cadre de l'ITIE. À cet égard, l'observation préliminaire du Secrétariat international est que des améliorations ont été constatées dans l'environnement devant favoriser la participation de la société civile, eu égard en particulier à la mise en œuvre de l'ITIE, même si des obstacles administratifs et pratiques semblent limiter certains aspects de son engagement dans les activités de sensibilisation et de dissémination se rapportant à l'ITIE. Il est donc difficile de nier qu'une autocensure ait été la conséquence de telles entraves imposées, dans les faits, au fonctionnement de la société civile ; cependant, des éléments d'information, accessibles au public, montrent que les membres de la société civile, tant au sein du Groupe multipartite qu'à l'extérieur, se sont exprimés publiquement sur nombre de questions couvertes par la Norme ITIE, y compris sur des thèmes considérés comme « à ne pas aborder » au cours de la période considérée pour la première Validation.

Au terme de son évaluation préliminaire, le Secrétariat international conclut que la République du Congo a effectivement mis en œuvre 6 des 15 mesures correctives préconisées et a réalisé des « progrès satisfaisants » relativement aux Exigences correspondantes de la Norme ITIE. Les lacunes qui subsistent concernent l'engagement de la société civile (Exigence 1.3), la supervision que doit exercer

le Groupe multipartite (Exigence 1.4), l'octroi des licences (Exigence 2.2), la participation de l'État (Exigence 2.6), les accords d'échange de marchandises (Exigence 4.3), la répartition des revenus (Exigence 5.1), les dépenses sociales (Exigence 6.1), les dépenses quasi budgétaires (Exigence 6.2) et le débat public (Exigence 7.1).

L'évaluation préliminaire a été transmise au Groupe multipartite le 14 avril 2020. Une fois reçues les observations du Groupe multipartite, le délai prenant fin le 5 mai 2020, le rapport d'évaluation sera parachevé avant d'être soumis à la considération du Conseil d'administration de l'ITIE.

2. Fiche d'évaluation

Exigences ITIE		Niveau de progrès					Direction de progrès
Catégories	Exigences	Aucun progrès	Inadéquat	Significatif	Satisfaisant	Dépassé	
Fiche d'évaluation préliminaire de la seconde Validation de la République du Congo							
Supervision exercée par le Groupe multipartite	Engagement du gouvernement (1.1)						=
	Engagement de l'industrie (1.2)						=
	Engagement de la société civile (1.3)						→
	Gouvernance du Groupe multipartite (1.4)						→
	Plan de travail (1.5)						=
Licences et contrats	Cadre légal (2.1)						=
	Octrois de licences (2.2)						→
	Registre des licences (2.3)						→
	Politique sur la divulgation des contrats (2.4)						=
	Propriété réelle (2.5)						
	Participation de l'État (2.6)						→
Suivi de la production	Données sur les activités d'exploration (3.1)						=
	Données sur les activités de production (3.2)						→
	Données sur les exportations (3.3)						=
Collecte de revenus	Exhaustivité (4.1)						=
	Revenus en nature (4.2)						→
	Accords de troc (4.3)						→
	Revenus issus du transport (4.4)						
	Transactions des entreprises d'État (4.5)						→
	Paiements directs infranationaux (4.6)						
	Désagrégation (4.7)						=
	Ponctualité des données (4.8)						=
Qualité des données (4.9)						→	
Affectation des revenus	Répartition des revenus (5.1)						→
	Transferts infranationaux (5.2)						
	Gestion des revenus et dépenses (5.3)						
Contribution socio-économique	Dépenses sociales obligatoires (6.1)						→
	Dépenses quasi budgétaires (6.2)						→
	Contribution économique (6.3)						→
Résultats et impact	Débat public (7.1)						=
	Accessibilité des données (7.2)						
	Suivi des recommandations (7.3)						=
	Résultats et impact de la mise en œuvre (7.4)						=

Légende de la fiche d'évaluation

 **No progress.** All or nearly all aspects of the requirement remain outstanding and the broader objective of the requirement is not fulfilled.

	Inadequate progress. Significant aspects of the requirement have not been implemented and the broader objective of the requirement is far from fulfilled.
	Meaningful progress. Significant aspects of the requirement have been implemented and the broader objective of the requirement is being fulfilled.
	Satisfactory progress. All aspects of the requirement have been implemented and the broader objective of the requirement has been fulfilled.
	Beyond. The country has gone beyond the requirement.
	This requirement is only encouraged or recommended and should not be taken into account in assessing compliance.
	The MSG has demonstrated that this requirement is not applicable in the country.

3. Contexte

La République du Congo a adhéré à l'ITIE en 2004 et démontré sa conformité aux Règles de l'ITIE en 2012. La première Validation de la République du Congo en vertu de la Norme ITIE s'est achevée en juin 2018, le Conseil d'administration de l'ITIE ayant estimé que la République du Congo avait fait des « progrès significatifs » dans la mise en œuvre de la Norme ITIE². Quinze mesures correctives ont été définies par le Conseil d'administration, destinées à être évaluées dans le cadre d'une deuxième Validation qui a démarré le 29 décembre 2019.

La deuxième Validation de la République du Congo a donc commencé le 29 décembre 2019. Le Secrétariat international de l'ITIE a évalué les progrès réalisés comme suite aux 15 mesures correctives établies par le Conseil d'administration dès après la première Validation de la République du Congo en 2017³. Ces 15 mesures correctives portaient sur :

1. L'engagement de la société civile (Exigence 1.3)
2. La supervision du Groupe multipartite (Exigence 1.4)
3. L'octroi des licences (Exigence 2.2)
4. Le registre des licences (Exigence 2.3)
5. La participation de l'État (Exigence 2.6)
6. Les données relatives à la production (Exigence 3.2)
7. Les revenus en nature (Exigence 4.2)
8. Les fournitures d'infrastructures et accords d'échange de marchandise (Exigence 4.3)
9. Les transactions liées aux entreprises d'État (Exigence 4.5)
10. La qualité des données (Exigence 4.9)
11. La répartition des revenus provenant des industries extractives (Exigence 5.1)
12. Les dépenses sociales (Exigence 6.1)
13. Les dépenses quasi budgétaires (Exigence 6.2)
14. La contribution à l'économie (Exigence 6.3)
15. Le débat public (Exigence 7.1)

² ITIE (2016), Norme ITIE 2016, disponible ici : <https://eiti.org/fr/document/exigences-norme-itie-2016>

³ ITIE (juin 2018), Décision du Conseil d'administration 2018-34/BM-40/BP-40-6-C : Le Conseil d'administration a convenu que la République du Congo a réalisé des progrès significatifs dans la mise en œuvre de la Norme ITIE 2016, disponible [ici](#).

La République du Congo a engagé un certain nombre d'actions en vue d'exécuter les mesures correctives requises :

- Le Groupe multipartite s'est réuni trois fois en 2017, une fois en 2018 et quatre fois en 2019, selon les comptes rendus de ses réunions publiés sur le site Internet de l'ITIE Congo⁴.
- Le 12 juin 2018, le Groupe multipartite a discuté du développement par le ministère des Finances et du Budget d'un nouveau système de réconciliation des revenus des industries extractives (SYSCORE), qui fonctionnerait comme un système de déclaration électronique à la fois des paiements et des revenus de ces secteurs⁵.
- Le 22 juin 2018, le Ministre de l'Intérieur, de la Décentralisation et de l'Administration territoriale, M. Charles Nganfouomo, a présidé une réunion du Groupe multipartite convoquée pour discuter des recommandations découlant de la première Validation du pays en vertu de la Norme ITIE⁶.
- Le 25 octobre 2018, le collège de la société civile a adopté des Termes de Référence relatifs aux procédures de désignation et de remplacement des membres dudit collège⁷.
- Le 19 décembre 2018, le Groupe multipartite a approuvé et publié son rapport annuel d'avancement 2017⁸.
- Le 7 janvier 2019, le Groupe multipartite a approuvé le rapport de cadrage pour ses Rapports ITIE 2016 et 2017⁹.
- Le 19 février 2019, la République du Congo a publié son Rapport ITIE 2016¹⁰.
- À la mi-2019, le ministère des Hydrocarbures a lancé le premier portail cadastral pétrolier et gazier en ligne du pays, développé par la Revenue Development Foundation (RDF)¹¹.
- Du 5 au 11 octobre 2019, le Secrétariat international de l'ITIE a effectué une mission préalable de soutien à la Validation et à la mise en œuvre, dans les villes de Brazzaville et Pointe Noire.
- Le 15 novembre 2019, le Groupe multipartite a approuvé les Termes de référence pour les ateliers de dissémination des Rapports ITIE 2016 et 2017¹².
- Le 18 décembre 2019, le Groupe multipartite a mis à jour et adopté son plan de travail 2020 ; il est publié sur le site Internet de l'ITIE Congo¹³.
- Le 18 décembre 2019, le Groupe multipartite a approuvé et publié son rapport annuel d'avancement 2018¹⁴.
- Le 23 décembre 2019, la République du Congo a publié son Rapport ITIE 2017¹⁵.
- Le 23 décembre 2019, le Groupe multipartite a approuvé le rapport de cadrage de son Rapport ITIE 2018¹⁶.

⁴ Le site en ligne de l'ITIE Congo, section « Comptes rendus des réunions du groupe multipartite », a été consulté à travers ce [lien](#) en janvier 2020.

⁵ ITIE Congo (juin 2018), « L'ITIE-Congo présente le logiciel Syscore aux partenaires », consulté [ici](#) en janvier 2020.

⁶ ITIE Congo (juin 2018), « Atelier national d'appropriation des recommandations du rapport de Validation de l'ITIE Congo », consulté [ici](#) en janvier 2020.

⁷ ITIE Congo (octobre 2018), « Termes de référence : procédures de désignation et de remplacement des membres de la société civile au Comité national de l'ITIE », consulté [ici](#) en janvier 2020.

⁸ ITIE Congo (décembre 2018), « Rapport annuel d'avancement 2017 », consulté [ici](#) en janvier 2020.

⁹ ITIE Congo (janvier 2019), « Rapport de cadrage 2016-2017 », consulté [ici](#) en janvier 2020.

¹⁰ ITIE Congo (février 2019), « Rapport ITIE 2016 », consulté [ici](#) en décembre 2019.

¹¹ Référentiel en ligne du ministère des Hydrocarbures de la République du Congo, consulté à travers ce [lien](#) en janvier 2020.

¹² ITIE Congo (novembre 2019), « Termes de référence : ateliers de dissémination des Rapports ITIE 2016 et 2017 », consultés [ici](#) en janvier 2020.

¹³ ITIE Congo (décembre 2019), plan de travail 2020 de l'ITIE Congo, consulté [ici](#) en janvier 2020.

¹⁴ ITIE Congo (décembre 2019), « Rapport annuel d'avancement 2018 », consulté [ici](#) en janvier 2020.

¹⁵ ITIE Congo (décembre 2019), « Rapport ITIE 2017 », consulté [ici](#) en janvier 2020.

¹⁶ ITIE Congo (décembre 2019), « Rapport de cadrage 2018 », consulté [ici](#) en janvier 2020.

- Les 27 et 28 décembre 2019, le gouvernement a adopté trois nouveaux décrets institutionnalisant l'ITIE et le Groupe multipartite, nommant son président et ses vice-présidents et désignant en outre le Secrétaire permanent de l'ITIE Congo¹⁷.

Un état d'avancement des mesures correctives susvisées est examiné dans la section 5 de la présente évaluation. Celle-ci couvre chacune des non-conformités établies par le Conseil d'administration, relativement aux exigences prescrites par la Norme ITIE. L'évaluation suit les directives énoncées dans le Guide de Validation¹⁸. Dans le cadre du présent rapport, le Secrétariat international s'est également demandé s'il était nécessaire d'examiner d'autres exigences, et plus précisément celles dont l'évaluation avait révélé des « progrès satisfaisants » ou « au-delà » des attentes, lors de la Validation 2016. En l'occurrence, le Secrétariat a examiné la possibilité d'un recul dans le Rapport ITIE 2017 s'agissant de la divulgation des revenus provenant du transport (Exigence 4.4). Bien que l'évaluation de l'Exigence 4.4 requière une dose de jugement, le Secrétariat estime que, tout bien considéré, il semblerait qu'elle continue d'être inapplicable au cours de la période considérée, soit aux fins de la présente Validation. En outre, le Secrétariat international a examiné les progrès réalisés en ce qui concerne les exigences 1.5, 7.3 et 7.4. Il a conclu que les progrès continuaient d'être "satisfaisants" pour ces exigences, en dépit de l'absence de traces de dans les compte rendus des réunions du Groupe multipartite de son approbation (une lacune couverte par l'exigence 1.4). Tandis que les exigences restantes n'ont pas été évaluées de manière systématique, le Secrétariat estime que rien n'indique que les progrès réalisés soient en deçà des normes applicables et qu'un examen supplétif soit requis de la part du Conseil d'administration de l'ITIE sur un aspect quelconque de ces exigences.

4. Efficacité et impact de la mise en œuvre de l'ITIE

Impact et efficacité

Objectifs nationaux de l'ITIE : Les objectifs énoncés dans les plans de travail annuels successifs de l'ITIE Congo laissent entrevoir une focalisation plus étroite sur la mise en œuvre de l'ITIE en conformité avec la Norme ITIE plutôt que de répondre à des priorités nationales plus spécifiques. L'ITIE Congo, dans ses différents plans de travail pour les années 2017, 2018 et 2019 et, après le début de la Validation, pour 2020, n'a pas saisi la chance qui s'offrait d'aligner les objectifs stratégiques liés à la mise en œuvre de l'ITIE, au soutien des priorités nationales visant à réformer la gestion des industries extractives. Néanmoins, les objectifs des plans de travail successifs sont en phase avec le Code de la transparence de 2017, qui a effectivement inscrit dans la législation nationale des normes de transparence conformes à la Norme ITIE. Mais l'effort déployé pour la divulgation des données et l'élaboration des rapports ne s'est pas accompagné d'une attention, aussi soutenue, en vue d'élargir la portée, les consultations et la dissémination des résultats de l'ITIE qui permettent d'alimenter directement le débat public.

Impact de l'ITIE : Dans sa mise en œuvre de l'ITIE, la République du Congo a, dans une certaine mesure, réussi à atteindre les objectifs fixés dans les plans de travail annuels, dans le sens où ceux-ci ont davantage porté sur les mécanismes de divulgation ITIE que sur l'accompagnement de priorités nationales plus globales pour l'industrie pétrolière et gazière, fondamentale pour l'économie, ainsi que pour les secteurs minier et forestier, d'importance stratégique. La propre évaluation de l'impact par l'ITIE Congo dans son dernier rapport annuel d'avancement (2018) souligne à ce titre, comme une avancée, le développement d'une base de données solide sur la contribution des industries extractives à l'économie, ce qui permet d'alimenter le débat public, en notant toutefois que l'appréciation de

¹⁷ ITIE Congo (décembre 2019), « L'ITIE Congo se dote de nouveaux textes organiques », consulté [ici](#) en janvier 2020.

¹⁸ ITIE (2019), « Guide de Validation ITIE », disponible à travers ce lien : <https://eiti.org/fr/document/guide-validation-itie>

l'impact général de l'ITIE sur le niveau de vie des citoyens reste difficile. Néanmoins, la mise en œuvre de l'ITIE a entraîné des effets tangibles dans plusieurs domaines spécifiques, au-delà des objectifs fixés.

Quoique le Groupe multipartite n'ait pas été à la hauteur dans sa tâche de supervision de la mise en œuvre, il a néanmoins servi, peu à peu, de vecteur essentiel à l'établissement d'un certain niveau de dialogue entre la société civile, l'industrie et le gouvernement. Étant donné que les exigences de divulgation inscrites dans la Norme ITIE sont particulièrement pertinentes pour la République du Congo, un débat approfondi a eu lieu au sein du Groupe multipartite, principalement sous l'impulsion de la société civile, sur des sujets tels que les ventes de pétrole brut, la gestion financière de l'entreprise pétrolière nationale, et les accords de prêts souverains avec la Chine et les négociants en matières premières. Cela dit, le Groupe multipartite ayant sous-traité la plupart des divulgations de données et rapports à l'Administrateur Indépendant, il s'agit là d'une occasion manquée car le processus de préparation des rapports ITIE n'a pu être exploité plus efficacement pour établir un consensus sur certains aspects techniques et pour soutenir un débat fondé sur des éléments probants.

Le processus de mise en œuvre de l'ITIE a conduit à plusieurs réformes notables dans le fonctionnement de la bureaucratie gouvernementale. La tenue des registres a été en général améliorée grâce à l'ITIE, les rapports trimestriels de KPMG sur les ventes de pétrole de l'État étant par exemple publiés plus régulièrement sur le site Internet de l'ITIE Congo. Un cadastre pétrolier en ligne a été lancé en 2019, contenant tous les contrats et licences en vigueur dans le secteur du pétrole et du gaz. Le Journal officiel en ligne est un outil fiable pour la mise en place de divulgations systématiques des textes ayant force légale ou réglementaire, notamment en matière fiscale. Cependant, ces réformes ont davantage été impulsées par le gouvernement que par le Groupe multipartite, avec pour effet des divulgations moins importantes de la part des entreprises pétrolières et gazières, minières et forestières (notamment à l'étranger, en Europe et au Canada).

En ce qui concerne la réforme de la gestion des finances publiques, l'impact de l'ITIE ne peut être dissocié du thème plus large des négociations sur les facilités élargies de crédit du FMI. Toutefois, les rapports de l'ITIE ont grandement contribué à mettre en lumière les points les plus pertinents. Ils ont, en effet, permis de déceler des écarts dans les calculs du prix du pétrole brut en raison de l'application de taux de change différents par les entreprises pétrolières internationales et par le gouvernement. Les rapports ITIE ont conduit la CORAF (Congolaise de Raffinage) et le Trésor public à reconnaître que les allocations de pétrole brut à la raffinerie principale devaient être considérées comme une dette envers le Trésor public. Cependant, le suivi de ces conclusions a davantage pris la forme d'une démarche ponctuelle que d'une stratégie concertée de la part de l'ITIE Congo.

Les progrès en matière de divulgation systématique devraient permettre au Groupe multipartite, en le libérant ainsi d'une partie de ses activités, de se consacrer davantage à l'analyse et au débat. L'ITIE Congo a contribué au développement de la plateforme de déclaration électronique SYSCORE : mise en place par le ministère des Finances, elle doit permettre aux entreprises et au gouvernement de présenter leurs déclarations de paiements en ligne (aux fins de réconciliation). Cet outil devrait leur permettre de présenter leurs rapports ITIE de manière plus opportune, tout comme de procéder à des divulgations plus rapides si elles sont publiées, comme prévu, sur cette espèce de portail de la transparence.

Au niveau local, les données ITIE ont été utilisées, quoique de façon limitée, par un petit nombre d'OSC pour informer les communautés accueillant des activités pétrolières et gazières. Par exemple, les informations sur le coût de développement et d'exploitation du projet énergétique intégré de la Centrale Électrique du Congo S.A. (CEC), et la valeur des remboursements, ont été utiles aux communautés locales pour remettre en question le coût élevé de l'électricité à Pointe Noire. Cependant, ces informations semblent n'avoir servi qu'à quelques OSC pour appuyer leurs efforts de sensibilisation, et en moindre mesure à l'ITIE Congo qui aurait pu les exploiter plus systématiquement en collaboration avec les trois collègues.

Il est clair cependant que le Protocole de l'ITIE relatif à la participation de la société civile a permis, de manière inédite jusqu'à présent, d'élargir progressivement certains aspects de l'espace civique en République du Congo. La société civile s'est appuyée sur le processus de Validation, entraînant l'adhésion automatique au Protocole relatif à la participation de la société civile, pour s'opposer avec succès en 2017 à une législation qui aurait réformé la loi de 1901 sur les associations et qui aurait introduit de nouveaux freins à l'enregistrement des organisations de la société civile, à l'accès au financement et au plaidoyer. En 2018, le Protocole a été expressément invoqué dans le cadre du dialogue des OSC avec le gouvernement pour garantir la libération de 23 prisonniers politiques, militants et défenseurs des droits civils, quoique non-engagés dans la mise en œuvre de l'ITIE.

Ces diverses retombées n'ont pas été anticipées dans les plans de travail annuels successifs de l'ITIE Congo, ni reflétées dans les différents rapports d'avancement annuels. Il semble qu'elles aient été fortuites, en quelque sorte le résultat d'initiatives particulières des parties prenantes — qui ont su saisir les occasions qui se présentaient —, plutôt que le résultat d'une stratégie concertée de l'ITIE Congo. Il serait opportun pour la République du Congo de tirer des conclusions plus systématiques quant aux résultats et impacts de l'ITIE, après plus d'une décennie de mise en œuvre maintenant.

Perspectives pour un impact accru de l'ITIE : Il existe des possibilités évidentes de renforcer l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE, sur la base des leçons apprises jusqu'à ce jour. L'alignement des objectifs de l'ITIE sur les priorités nationales, notamment l'augmentation de l'impact économique des industries extractives, le renforcement de la mobilisation des recettes publiques intérieures et la diversification de l'économie, contribuera à la montée en puissance de l'ITIE, en tant qu'outil d'appui aux réformes nationales.

En s'appuyant sur dix années de données budgétaires se rapportant au secteur pétrolier et gazier, l'ITIE Congo pourrait développer une série d'outils analytiques accessibles au public, qui favoriseraient un débat public fondé sur des éléments tangibles. Les données sur les ventes de pétrole détaillées par cargaisons figurant dans les Rapports ITIE et les rapports trimestriels de KPMG sur les ventes de pétrole de l'État pourraient être utilisées pour modéliser l'impact des fluctuations des prix des matières premières sur les exportations et les revenus pétroliers. Les modèles financiers prévus dans les contrats pétroliers et gaziers sont maintenant publiés sur le site en ligne du ministère des Finances : cette ouverture de l'information peut aider à satisfaire les attentes du public pour connaître enfin l'exacte contribution des divers projets pétroliers et gaziers à l'économie du pays. La transition vers des divulgations systématiques, notamment à travers le projet SYSCORE du ministère des Finances, devrait permettre des analyses plus opportunes destinées à mieux renseigner l'élaboration des politiques publiques.

L'élargissement des Rapports ITIE aux secteurs minier et forestier a progressivement conduit à garantir un niveau de transparence sans précédent en matière d'octroi de licences, de paiements et de surveillance de ces secteurs. Bien que d'une importance économique encore marginale, mais croissante, le secteur des mines et celui de la sylviculture occupent une place stratégique dans le projet de diversification économique du gouvernement. L'ITIE a le potentiel de mobiliser un plus grand nombre de parties prenantes provenant de ces industries plus fragmentées (par rapport au pétrole et au gaz), en vue de renforcer la surveillance multipartite de ces secteurs.

La République du Congo a déjà transposé dans sa législation nationale et, dans certains cas, dépassé les dispositions en matière de transparence prescrites par la Norme ITIE, notamment depuis l'adoption, en 2017, de la loi portant Code relatif à la transparence et à la responsabilité dans la gestion des finances publiques ; force est de noter toutefois que sa mise en œuvre n'est toujours pas effective. Ce code prévoit la mise en place d'un conseil multipartite, de nature similaire à celui de l'ITIE Congo. Le ministre de la Justice, M. Aimé Wilfrid Bininga, a déjà reconnu le rôle clé de l'ITIE, en particulier lors du débat parlementaire tenu en avril 2019 relatif à la commission de transparence et de responsabilité, avant la publication du décret n° 2019-365 en décembre 2019, portant institution de cette commission

conformément au Code de la transparence de 2017. Partant de l'expérience de l'ITIE Congo et en insistant sur les complémentarités, les autorités chargées de la mise en œuvre de cette nouvelle législation sur la transparence pourraient contribuer à renforcer leur impact conjugué dans le but d'améliorer l'ensemble de la gouvernance des ressources naturelles.

Innovations dépassant le cadre de l'ITIE : À bien des égards, l'innovation caractérise la mise en œuvre de l'ITIE en République du Congo. Les divulgations ITIE se sont progressivement étendues à des données plus granulaires dans le secteur des hydrocarbures, les derniers Rapports ITIE (couvrant les années 2016 et 2017) fournissant des informations sur les coûts des entreprises pétrolières et gazières par licence en 2017 et par champ pétrolier en 2016, ainsi que des données sur toutes les exportations de pétrole des entreprises pétrolières et gazières, ventilées par cargaison. Ces efforts allant au-delà des exigences stricto sensu de la Norme ITIE, ils conduisent à aborder des questions intéressantes à la fois le débat public et l'élaboration des politiques publiques.

Les Rapports ITIE de la République du Congo ont également étendu le périmètre des divulgations au secteur forestier. Ils innovent donc car il s'agit des premières divulgations publiques à ce jour sur les licences, la production, les exportations, les paiements et les revenus d'un secteur historiquement dominant dans l'économie du pays, avant même celui du pétrole. Condition du soutien en vertu de l'accord du Congo avec le fonds fiduciaire multidonateurs CAFI pour la préservation de la forêt tropicale, le travail de l'ITIE Congo sera essentiel pour le maintien à l'avenir des efforts de préservation et de production durables du bois dans le pays. L'occasion est donc donnée au Groupe multipartite d'élargir son champ d'action, et de passer de la divulgation d'informations à une sensibilisation plus active et à la dissémination accrue de données clés en vue de renforcer le contrôle des citoyens.

Durabilité

L'ITIE a été officialisée en République du Congo par décret présidentiel (le plus récent étant le décret n° 2019-383), ce qui lui confère une base juridique et institutionnelle suffisante pour sa pleine mise en œuvre. Les efforts du ministère des Finances pour mettre en place des plateformes de déclaration en ligne ouvrent la voie à la transition vers des divulgations systématiques, qui renforceront la pérennité des mécanismes de transparence et de responsabilité facilités par l'ITIE. Une mise en œuvre intégrée de l'ITIE et du Code de la transparence de 2017 sera importante pour assurer la viabilité à long terme d'une gestion transparente et responsable des industries extractives. Des efforts adéquats de renforcement des capacités seront nécessaires pour permettre à ceux chargés de la conduite des processus, les membres du Groupe multipartite en particulier, d'être suffisamment au courant de tous les aspects de la mise en œuvre de l'ITIE.

5. Analyse des mesures correctives

Dans sa décision relative à la première Validation de la République du Congo, le Conseil d'administration de l'ITIE avait arrêté 15 mesures correctives¹⁹. Le Secrétariat international examine donc, ci-dessous, si les mesures correctives préconisées ont été effectivement mises en œuvre par le pays. L'évaluation se fonde sur les plans de travail de l'ITIE Congo de 2018-2019 et de 2020, sur les Rapports ITIE 2016 et 2017, sur le rapport annuel d'avancement de 2018 et les comptes rendus des réunions du Groupe multipartite, pour la période allant d'avril 2017 à décembre 2019, ainsi que sur divers documents remis par le Secrétariat national au Secrétariat international, la correspondance

¹⁹ ITIE (juin 2018), Décision du Conseil d'administration 2018-34/BM-40/BP-40-6-C : Le Conseil d'administration a convenu que la République du Congo a réalisé des progrès significatifs dans la mise en œuvre de la Norme ITIE 2016, disponible [ici](#).

échangée par courrier électronique et les consultations des parties prenantes (en personne et via Skype).

5.1 Mesure corrective 1 : Engagement de la société civile (1.3)

Conformément à l'Exigence 1.3, le gouvernement du Congo doit s'assurer qu'il existe un environnement favorable à la participation de la société civile, et que ses représentants sont en mesure de participer au débat public lié au processus ITIE et d'exprimer leurs opinions tout au long du processus sans contrainte, ni coercition, ni représailles.

Conclusions de la première Validation

La première Validation avait permis de constater que la République du Congo avait fait des progrès significatifs en ce qui concerne l'Exigence 1.3 relative à l'engagement de la société civile. Le Conseil d'administration avait pu observer qu'en dépit de l'environnement en général restreint, la société civile semblait particulièrement engagée dans le processus ITIE. Les représentants du collège de la société civile avaient régulièrement participé aux réunions du Groupe multipartite, analysé les rapports ITIE, produit des communications et organisé des événements publics destinés à maintenir les citoyens informés des questions liées à la gouvernance des industries extractives. Les représentants de la société civile au sein du Groupe multipartite avaient pu régulièrement exprimer leurs points de vue concernant les activités de l'ITIE et faire état de leurs préoccupations ; mais l'autocensure avait également été pratique courante pour éviter les représailles. Les cas d'intimidation et d'arrestation de journalistes franchement engagés dans le processus de l'ITIE n'avaient cessé d'inquiéter.

Cependant, cet espace « préservé » pour la société civile concernait essentiellement les membres du Groupe multipartite, excluant donc des acteurs importants largement engagés dans le processus ITIE, lesquels faisaient régulièrement l'objet d'actes d'intimidation, de représailles et de censure. Conformément au cadre d'évaluation défini dans le Protocole relatif à la société civile, les axes relatifs à la participation de la société civile avaient chacun fait l'objet d'une évaluation.

Expression : Tandis que les représentants de la société civile au sein du Groupe multipartite pouvaient s'exprimer librement sur des sujets considérés comme « en rapport avec l'ITIE », les activistes à l'extérieur, défenseurs de la transparence et de la reddition de comptes, devaient régulièrement faire face à des représailles. Des allégations crédibles relatives à des actes d'intimidation et de représailles à l'encontre d'acteurs de la société civile ont été faites et l'autocensure constituait une source de préoccupation. La procédure de Validation avait permis de conclure que les organisations de la société civile ne pouvaient pas exprimer librement leurs points de vue concernant la gouvernance des ressources naturelles et que la pratique de la censure et de l'autocensure allait à l'encontre du Protocole relatif à la société civile (2.1), et des Exigences 1.3(d), 1.3(e)(i), et 1.3(e)(iv).

Fonctionnement : La procédure de Validation avait permis de conclure que la société civile pouvait opérer efficacement dans le contexte de l'ITIE.

Association : La procédure de Validation n'avait conduit à établir aucune violation du Protocole relatif à la société civile en ce qui concerne la liberté d'association.

Participation : La procédure de Validation avait permis de conclure que les acteurs de la société civile étaient suffisamment engagés dans le processus ITIE et pouvaient promouvoir le débat public dans les limites autorisées par le gouvernement.

Accès aux processus décisionnels publics : Des restrictions à la liberté de réunion, en lien avec le débat public, avaient été rapportées, qui avaient ensuite été surmontées grâce à l'intervention de hauts

fonctionnaires du gouvernement. Plusieurs OSC membres du Groupe multipartite avaient dénoncé deux événements liés à l'ITIE organisés par la société civile qui avaient d'abord été temporairement interdits par les forces de l'ordre et les fonctionnaires du gouvernement local, mais ensuite autorisés par le gouvernement central après l'intervention de hauts fonctionnaires, dont le président du Groupe multipartite. La procédure de Validation avait permis de conclure que les représentants de la société civile avaient accès aux processus décisionnels de la chose publique et que leurs opinions étaient prises en compte par les décideurs et par l'industrie.

Méthodologie

Le Protocole relatif à la participation de la société civile se réfère : (1) aux « représentants de la société civile », définis comme « les représentants de la société civile qui sont fortement impliqués dans le processus ITIE, y compris, mais sans que la liste soit limitative, les membres du groupe multipartite » ; et (2) au « processus ITIE », défini comme « les activités préparatoires à l'adhésion à l'ITIE ; les réunions du Groupe multipartite ; les réunions des OSC tenues en marge de l'ITIE, y compris les interactions avec les représentants du Groupe multipartite ; l'élaboration des rapports ITIE ; la soumission d'éléments ou l'analyse des rapports ITIE ; la formulation d'avis concernant les activités de l'ITIE et d'opinions liées à la gouvernance des ressources naturelles ». Lors de la première Validation, le Secrétariat avait identifié des problèmes liés à la liberté d'expression et à l'autocensure. La première évaluation avait permis de conclure qu'il existait un lien clair entre les représentants des OSC fortement impliqués dans le processus ITIE et les questions directement liées au processus ITIE, telles que les accords spéciaux. Conformément au point 2.6 du Protocole, « à des fins de contextualisation, le Conseil d'administration de l'ITIE examinera l'environnement général dans lequel opère l'ITIE, en référence par exemple à certains indicateurs ou à d'autres types d'évaluations ». L'évaluation de l'autocensure est, à cet égard, particulièrement difficile. Dans certains cas, les parties prenantes ont fait état d'une autocensure dans le cadre des consultations menées auprès d'elles. En effet, dans les contextes où la liberté d'expression est une préoccupation, des obstacles peuvent empêcher les représentants de la société civile de parler ouvertement de ces questions. Parler d'autocensure peut avoir des répercussions et conduire à les exposer à des formes de harcèlement. Lorsqu'il étudie ces questions, le Secrétariat souhaite s'assurer qu'elles sont traitées de manière approfondie, sans aggraver les risques potentiels pour les représentants concernés de la société civile. Le Secrétariat s'est réuni avec les collègues formant le Groupe multipartite (gouvernement, entreprises et société civile) individuellement et en groupes. Les demandes touchant au respect de la confidentialité ont été satisfaites. Lorsqu'il s'est agi de considérer si l'autocensure était un souci, des préoccupations plus larges concernant la liberté d'expression et l'autocensure ont été considérées. Toutefois, conformément au Protocole relatif à la société civile, le but a surtout été de recenser des exemples ou des cas précis où les représentants de la société civile fortement impliqués dans le processus ITIE se sont heurtés à des barrières et ont hésité à s'exprimer librement sur le processus ITIE. Dans les cas où l'autocensure n'a pas été directement invoquée par les parties prenantes, le Secrétariat a examiné si elle était néanmoins susceptible de constituer un facteur significatif. Pour ce faire, le Secrétariat a examiné le type de questions qui seraient normalement débattues dans un environnement où la liberté d'expression ne serait pas entravée. Lorsque des lacunes sont notées quant à l'engagement normalement attendu pour tout ce qui touche à la mise en œuvre de l'ITIE, le Secrétariat se penche sur les possibles raisons à cela, notamment d'éventuelles limites de moyens, des priorités concurrentes, des problèmes d'autocensure ou une conjugaison de ces facteurs.

Progrès depuis la Validation

Le contexte politique et économique de la République du Congo a changé au cours de la période considérée pour cette deuxième Validation, avril 2017 à décembre 2019, par rapport à celle de la

première Validation. La période 2017-2019 a été marquée par une relative stabilité politique, dans l'attente des élections présidentielles prévues en 2021. Le classement de la République du Congo au sujet de l'espace civique opéré par les ONG internationales est néanmoins resté inchangé sur la période 2017-2019. En effet, selon ces indicateurs internationaux, le contexte lié à l'espace civique au sens large dans lequel l'ITIE est mise en œuvre pose toujours problème. Toutefois, les preuves documentaires n'indiquent pas de restrictions spécifiques à l'engagement de la société civile dans la mise en œuvre de l'ITIE. Les déclarations publiques de la coalition nationale Publiez ce que vous payez (PCQVP) sur la question de l'espace civique et de l'ITIE ont mis l'accent sur la nécessité de garantir une indépendance politique et opérationnelle des OSC engagées dans l'ITIE et sur la nécessité d'un dialogue entre la société civile et le gouvernement au sujet de la mise en œuvre du programme du FMI, tout en veillant à ce que ces organisations puissent « *travailler librement sans pression ni obstacle à la conduite de leurs activités* »²⁰.

En plusieurs occasions, de hauts responsables gouvernementaux ont réitéré l'engagement du gouvernement de garantir un environnement favorable à la participation de la société civile dans tous les aspects de la mise en œuvre de l'ITIE. Il s'agit notamment des déclarations faites lors d'une réunion du Groupe multipartite le 22 juin 2018 sur les résultats de la première Validation de la République du Congo, présidée par le Ministre de l'Intérieur, de la Décentralisation et de l'Administration territoriale, M. Charles Nganfouomo²¹ et par le Premier ministre, M. Clément Mouamba, lors de la Conférence mondiale de l'ITIE qui s'est tenue à Paris en juin dernier²². Toutefois, au sein du Groupe multipartite, il n'y a eu aucune discussion particulière quant aux contraintes qui pourraient limiter le fonctionnement de la société civile, reflet probable de la faiblesse du processus au cours de la période 2017-2019 (voir l'Exigence 1.4). Les retards et obstacles administratifs à la tenue d'événements publics liés à l'ITIE semblent avoir été surmontés dans certains cas en tirant parti du rôle influent du Coordonnateur National de l'ITIE au Congo, Michel Okoko. Il est également mis en lumière que l'ITIE a permis d'élargir l'espace civique au cours de la période considérée. Au moins en deux occasions documentées, le Protocole relatif à la société civile a été invoqué avec succès par des OSC engagées dans l'ITIE pour que le projet de loi imposant de nouvelles restrictions au fonctionnement des OSC ne soit pas adopté en 2017 et pour permettre la libération de militants de la société civile – mais non-engagés dans la mise en œuvre de l'ITIE – qui avaient été arrêtés. Toutefois, les avis des parties prenantes sur l'existence de contraintes sur la capacité de la société civile à participer pleinement à la mise en œuvre de l'ITIE, dans tous ses aspects, – liées notamment à l'autocensure, aux entraves à son fonctionnement et aux obstacles à la liberté d'association – ont été partagés, y compris au sein du collège de la société civile.

Expression : La Constitution de 2015 garantit la liberté d'expression et la liberté de la presse (article 25) ; néanmoins, les classements internationaux se rapportant à l'espace civique indiquent que, dans les faits, le respect de ces libertés par le gouvernement congolais est limité. Le classement de Freedom House continue de classer la République du Congo dans la catégorie « non libre », à 6/7, de 2017²³ à 2019²⁴, son évaluation de la liberté de la presse restant « partiellement libre » et des libertés civiles « non libres » (5/7) durant cette période. Le Département d'État américain sur les droits de l'homme en République du Congo souligne des entraves similaires dans son rapport annuel pour

²⁰ Publiez Ce Que Vous Payez, Coalition congolaise (septembre 2019), « Note de position n° 3 sur l'Accord FMI-Congo : observations sur les mesures de transparence liées à la facilité élargie de crédit (FEC) », consultée [ici](#) en février 2020.

²¹ ITIE Congo (juin 2018), « Atelier national d'appropriation des recommandations du Rapport de Validation de l'ITIE Congo », consulté [ici](#) en février 2020.

²² ITIE (juin 2019), « Conférence mondiale de l'ITIE : S.E. M. le Premier ministre de la République du Congo, M. Clément Mouamba », consulté [ici](#) en février 2020.

²³ Freedom House (2017), « La liberté dans le monde 2017 : la République du Congo », consulté [ici](#) en février 2020.

²⁴ Freedom House (2019), « La liberté dans le monde 2019 : la République du Congo », consulté [ici](#) en février 2020.

2017²⁵ et 2018²⁶. L'étude d'Amnesty International en 2017/2018 met en évidence des restrictions à la liberté d'expression dans le pays²⁷. Le classement effectué sur la « Liberté dans le monde » pour 2019 fait observer l'existence de processus de surveillance des communications électroniques par le gouvernement et d'arrestations occasionnelles de personnes manifestant leur opposition au gouvernement²⁸. Reporters sans frontières (RSF), dans son classement de la liberté de la presse, a fait reculer le pays de quatre rangs entre 2017 et 2019, le situant maintenant à la 117^e place sur 180 pays²⁹.

Les incidents signalés dans ces études internationales concernant l'espace civique ne sont pas directement liés à la mise en œuvre de l'ITIE ou à la gouvernance des ressources naturelles, mais reflètent des préoccupations plus générales concernant l'autocensure et le recours à l'intimidation. Amnesty International³⁰ et Reporters sans frontières (RSF)³¹ ont mis en évidence la pratique de l'autocensure et les entraves à la liberté d'expression de la société civile et des médias, et signalent divers cas, notamment les suivants : la convocation par la police judiciaire du rédacteur en chef du journal Talassa, Ghys Fortuné Dombé Bemba, à la suite de la publication d'une déclaration d'un groupe armé local³², et la possible intimidation exercée sur la rédaction du journal Manager Horizon par le Conseil supérieur de la liberté de communication (CSLC) en août 2019, à la suite d'une mise en demeure qui lui avait été adressée pour avoir publié une enquête sur des malversations présumées au sein de l'Agence nationale de l'aviation civile (ANAC)³³. L'organisation RSF indique sur sa page internet Congo que l'autocensure reste un défi « permanent » pour les journalistes qui sont intimidés et ont peur de critiquer les autorités, la plupart des médias appartenant à des proches du pouvoir politique³⁴. En dépit des dispositions constitutionnelles protégeant la liberté d'expression dans toutes les communications et interdisant la censure, le Département d'État américain dans ses rapports 2017 et 2018 sur les droits de l'homme fait état de risques de représailles (non spécifiées) pour tous ceux critiquant le pouvoir en place³⁵. Cependant, ces mêmes rapports soulignent un espace plus important accordé aux médias en ligne pour débattre, même de façon critique, des politiques gouvernementales, comparativement à 2016³⁶. Ces rapports, en même temps, font état de cas d'intimidation présumée des médias, notamment d'incidents avec usage de la force (non létale) contre des journalistes couvrant des événements « sensibles », des appels téléphoniques officiels et anonymes mettant en garde les journalistes contre la couverture d'événements jugés « politiquement sensibles », et des pressions étant exercées sur les organes de presse pour qu'ils ne couvrent pas certains sujets³⁷. Les rapports ont mis en relief la pratique de l'autocensure par « de nombreux journalistes et rédacteurs en chef » défendant les opinions des propriétaires de leurs médias ; deux diffusions médiatiques ont été suspendues en 2018 par l'organisme de régulation des médias, le CSLC, pour la publication d'informations non vérifiées ou trompeuses, mais sur des questions sans lien avec la gouvernance des ressources

²⁵ Département d'État des États-Unis (2018), Rapports par pays sur les pratiques en matière de droits de l'homme, année 2017 : la République du Congo », consulté [ici](#) en février 2020.

²⁶ Département d'État des États-Unis (2019), Rapports par pays sur les pratiques en matière de droits de l'homme, année 2018 : la République du Congo », consulté [ici](#) en février 2020.

²⁷ Amnesty International (2018), « Congo 2017/2018 », consulté [ici](#) en février 2020.

²⁸ Freedom House (2019), « La liberté dans le monde 2019 : la République du Congo », consulté [ici](#) en février 2020.

²⁹ Site en ligne de Reporters sans frontières, classement mondial de la liberté de la presse, consulté [ici](#) en février 2020.

³⁰ Amnesty International (novembre 2018), « Congo : l'opposition politique sous pression », consulté [ici](#) en février 2020.

³¹ Site en ligne de Reporters sans frontières, page pays - République du Congo, consulté [ici](#) en février 2020.

³² Amnesty International (2018), « Congo 2017/2018 », consulté [ici](#) en février 2020.

³³ Reporters sans frontières (août 2019), « L'organisme de régulation des médias menace de fermeture un hebdomadaire de Brazzaville », consulté [ici](#) en février 2020 ; et CIVICUS (septembre 2019), « L'organisme national de régulation des médias menace de fermeture un hebdomadaire pour des publications sur de prétendus actes de corruption », consulté [ici](#) en février 2020.

³⁴ Site en ligne de Reporters sans frontières, page pays, République du Congo (Congo-Brazzaville), consulté [ici](#) en février 2020.

³⁵ Département d'État des États-Unis (2019), consulté [ici](#) en février 2020, p. 13.

³⁶ Département d'État des États-Unis (2018), consulté [ici](#) en février 2020, p. 12 ; Département d'État des États-Unis (2019), consulté [ici](#) en février 2020, p. 14.

³⁷ Département d'État des États-Unis (2018), consulté [ici](#) en février 2020, p. 12-13 ; Département d'État des États-Unis (2019), consulté [ici](#) en février 2020, p. 14.

naturelles³⁸. Un rapport publié en 2019 par l'Observatoire congolais des droits de l'homme (OCDH), une OSC locale, décrit plusieurs cas d'intimidation directe ou indirecte de journalistes en 2017-2018, ayant publiquement critiqué des ministres du gouvernement, mais là aussi sans rapport avec le processus de l'ITIE³⁹.

Il n'y a pas d'indication de nouvelles pressions gouvernementales sur la société civile eu égard à son engagement dans la mise en œuvre de l'ITIE : aucune preuve publiée ne fait état de représailles contre les OSC s'exprimant publiquement de manière critique sur la gestion gouvernementale des industries extractives ou sur la gouvernance des ressources naturelles en général. Toutefois, les éléments qui sont publiquement disponibles indiquent que les membres de la société civile du Groupe multipartite ont soulevé des sujets « sensibles » au cours de la période 2018-2019, non seulement lors de réunions et, mais aussi à travers de communications diffusées dans les médias, par exemple à l'occasion d'interviews, de communiqués de presse et de documents de plaidoyer rendus publics. Ces sujets « sensibles » abordés lors de prises de position publiques couvrent la gestion financière de la SNPC et ses relations avec le gouvernement, les transferts de pétrole brut non payés à la raffinerie de la CORAF, l'accord-cadre chinois sur les infrastructures, les accords de préfinancement avec les négociants en matières premières, la gestion des revenus pétroliers et gaziers non transférés au Trésor public, la taxe maritime et les allégations de détournement de fonds par des personnes entretenant des liens avec le pouvoir en place⁴⁰. Ces déclarations ont été faites par des représentants de la société civile au sein du Groupe multipartite, mais des preuves existent également de telles déclarations publiques par des OSC non-membres, sur de possibles malversations commises par des personnes politiquement exposées. À la suite d'un rapport publié par Global Witness au mois d'août 2019 sur un détournement de fonds affectés au ministère des Hydrocarbures par des personnes politiquement exposées, l'OCDH, une OSC non directement représentée au sein du groupe multipartite a publié, le 17 août 2019, un communiqué de presse conjoint avec la plateforme des OSC luttant pour le respect des droits de l'homme et de la démocratie, appelant à la levée de l'immunité parlementaire de deux membres du Parlement mentionnés dans ledit rapport. La requête fut adressée au Président congolais, M. Denis Sassou Nguesso, aux fins d'ouverture d'une enquête parlementaire et d'une instruction judiciaire sur l'affaire. Il ressort des consultations auprès des parties prenantes qu'aucune personne n'a alors fait l'objet de représailles des suites de ce communiqué de presse, ce qui a été interprété comme un signe encourageant en faveur de la liberté d'expression.

Les parties prenantes consultées ont néanmoins exprimé des avis partagés sur la question de savoir si les cas d'autocensure et de représailles, lorsque les OSC se sont exprimées sur des questions liées aux droits de l'homme, à l'opposition politique et à la corruption non liée au secteur extractif, avaient eu un impact quelconque sur leur capacité à parler des thèmes se rapportant à l'ITIE ou à la gouvernance des ressources naturelles en général. L'ensemble des parties prenantes consultées, qu'elles représentent les autorités gouvernementales ou le secteur industriel, ont estimé sur ce point qu'aucune entrave n'existait à la liberté d'expression des OSC, que ce soit sur l'ITIE ou sur la gouvernance des ressources naturelles. Mais il ressort des entretiens avec les parties prenantes issues de la société civile que leurs

³⁸ Département d'État des États-Unis (2019), consulté [ici](#) en février 2020, p. 15.

³⁹ Observatoire congolais des droits de l'homme (OCDH) (2019), « Rapport annuel 2019 : droits de l'homme au Congo-Brazzaville », consulté [ici](#) en février 2020, p.65-67.

⁴⁰ Voir par exemple Publiez Ce Que Vous Payez Coalition congolaise (septembre 2019), « Note de position n° 3 sur l'Accord FMI-Congo : Observations sur les mesures de transparence liées à la Facilité élargie de crédit (FEC) », consulté [ici](#) en février 2020 ; Publiez Ce Que Vous Payez Coalition congolaise (juillet 2019), « Note de position : ACCORD CONGO-FMI DU 11 JUILLET 2019 : Passer enfin des réformes cosmétiques à une gouvernance ouverte et des résultats ! », consulté [ici](#) en février 2020 ; Publiez Ce Que Vous Payez - Coalition congolaise (mai 2019), « Note de position : Appel à plus de transparence sur le rééchelonnement de la dette chinoise », consulté [ici](#) en février 2020 ; Publiez Ce Que Vous Payez - Coalition congolaise (avril 2019), « Note de position : De l'urgence de stopper le cercle vicieux de l'endettement du Congo-Brazzaville », consulté [ici](#) en février 2020 ; Publiez Ce Que Vous Payez - Coalition congolaise (mars 2019), « Note de position PCQVP Congo : RAPPORT ITIE CONGO 2016 », consulté [ici](#) en février 2020 ; Publiez Ce Que Vous Payez - Coalition congolaise (septembre 2017), « PUBLIEZ CE QUE VOUS PAYEZ - CONGO demande l'ouverture d'une enquête à la suite des révélations du rapport de Public Eye », consulté [ici](#) en février 2020 ; Publiez Ce Que Vous Payez - Coalition congolaise (septembre 2017), « Inscire la transparence, la redevabilité et la lutte contre la corruption dans les priorités du partenariat avec le FMI », consulté [ici](#) en février ; Secours Catholique Caritas France (avril 2019), « Brice Mackosso, le poil à gratter du régime congolais », consulté [ici](#) en février 2020.

avis sont partagés sur la question, surtout entre les OSC nationales, basées en République du Congo, et les ONG internationales. Lors de la réunion du Groupe multipartite du 22 juin 2018 convoquée pour débattre des conclusions de la première Validation et présidée par M. Charles Nganfouomo, Ministre de l'Intérieur, de la Décentralisation et de l'Administration territoriale, il avait été dit que la liberté d'expression accordée aux OSC membres du Groupe multipartite ne s'étendait pas aux autres OSC (non directement représentées au Groupe multipartite) travaillant sur les questions de gouvernance⁴¹ ; des divergences d'opinions ont donc été constatées parmi les OSC consultées au début de l'année 2020, quant à l'étendue de la liberté d'expression des organisations non membres du Groupe multipartite, tant sur les questions liées à l'ITIE que sur celles touchant à la gouvernance des ressources naturelles.

Consultés en particulier sur l'existence de sujets « tabous » et le degré d'autocensure relatif à l'ITIE, les représentants de la société civile nationale ont estimé qu'il n'y avait pas d'entrave à leur libre expression sur toutes les questions liées à la Norme ITIE. Les OSC nationales interrogées n'ont pas mentionné de sujets « tabous » en relation avec les industries extractives ou la gouvernance des ressources naturelles qu'il ne leur serait pas permis d'évoquer en public. Si les OSC nationales ont reconnu l'existence en général d'entraves au niveau de la liberté d'expression, de fonctionnement et de réunion, surtout sur les questions liées à la politique, aux droits de l'homme et, spécifiquement aux membres de la famille du Président Sassou Nguesso, elles n'ont pas considéré que ces questions avaient un lien quelconque avec la mise en œuvre de l'ITIE et donc que les dispositions du Protocole relatif à la participation de la société civile auraient été enfreintes sur ce point. Plusieurs acteurs de la société civile nationale et internationale ont confirmé qu'il existait une autocensure, limitant toute critique à l'encontre de la personne du Président et de sa famille ; à cet égard, une anecdote a été rapportée ayant donné lieu à une mise en garde verbale de la part d'un responsable gouvernemental – laquelle a été interprétée comme une menace – afin d'éviter de telles critiques. Cependant, encore une fois, les opinions sont discordantes sur la question de savoir si une telle autocensure a gêné le plein engagement de la société civile dans la mise en œuvre de l'ITIE. Plusieurs OSC nationales ont estimé qu'il était toujours possible d'invoquer l'ITIE pour discuter ouvertement des thèmes concernant le secteur du pétrole et du gaz, même si des personnes politiquement exposées avaient été nommément mentionnées dans une série d'enquêtes menées par des ONG internationales sur de possibles affaires de corruption touchant ces secteurs au Congo. Toutes les organisations nationales de la société civile consultées ont estimé qu'elles pouvaient librement s'exprimer sur l'ensemble des questions jugées couvertes par la Norme ITIE. De nombreux représentants de la société civile ont confirmé qu'en dépit des limites plus générales en matière de liberté d'expression et d'association – sur des questions qu'ils ne considéraient pas comme liées à l'ITIE, notamment les droits de l'homme et la politique –, ils estimaient que la situation s'était améliorée depuis la période 2016-2017, coïncidant avec les réformes constitutionnelles et les élections présidentielles, ce qui a permis aux OSC nationales de renforcer leur travail de plaidoyer auprès des autorités publiques. Par ailleurs, tous ont pris note de la création d'un cadre de dialogue et de collaboration sur les activités des OSC sous la direction du ministère de la Justice en 2019 et de la mise en place du Conseil consultatif de la société civile grâce à la loi n° 32-2017 du 7 août 2017, lequel est financé sur fonds publics⁴². Ces deux événements ont été interprétés par un grand nombre d'acteurs de la société civile consultés comme un moyen pour le gouvernement de suivre et de contrôler plus étroitement les activités des OSC. Le décret présidentiel n° 2019-383 attribue justement l'un des sièges revenant aux entités de l'État, au sein du Groupe multipartite, à ce Conseil consultatif de la société civile⁴³.

⁴¹ ITIE Congo (juin 2018), « Atelier national d'appropriation des recommandations du Rapport de Validation de l'ITIE Congo », consulté [ici](#) en février 2020.

⁴² Journal officiel de la République du Congo, « Loi organique n° 32-2017 du 7 août 2017 déterminant l'organisation, la composition et le fonctionnement du Conseil Consultatif de la Société civile et des organisations non gouvernementales », consulté [ici](#) en mars 2020.

⁴³ Décret n° 2019-383 du 27 décembre 2019 portant création, attribution, organisation et fonctionnement du Comité national de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives, consulté [ici](#) en février 2020.

De nombreux représentants d'OSC internationales ont exprimé leur profond désaccord, considérant que l'espace civique au sens large ne pouvait pas être dissocié du cadre relatif à l'engagement de la société civile dans la mise en œuvre de l'ITIE, et considérant toute investigation des affaires de corruption comme un sujet qui déclencherait éventuellement des représailles de la part des autorités publiques. Plusieurs OSC internationales ont souligné que compte tenu de leur gravité, les violations des droits de l'homme alléguées ne pouvaient pas être séparées du contexte devant favoriser la libre expression des OSC sur la question de la gouvernance des ressources naturelles. D'autres OSC internationales ont mis en avant l'absence d'un débat plus large dans la presse nationale sur les scandales touchant l'industrie pétrolière et gazière au Congo, au-delà des « notes de position » de PCQVP Congo, membre du Groupe multipartite et de quelques articles dénonçant la motivation sous-jacente de leurs auteurs. Parmi les actualités internationales mentionnées à plusieurs reprises lors des consultations, citons les décisions de la Justice suisse prononcées en août 2018⁴⁴ et octobre 2019⁴⁵ condamnant le négociant en matières premières, Gunvor, impliqué dans des actes de corruption au Congo ; les investigations de la société civile sur les allégations d'irrégularités dans les transferts de licences pétrolières et gazières à ENI⁴⁶, Total⁴⁷ et SOCO⁴⁸ ; et un rapport d'une ONG internationale en août 2019 sur le détournement présumé de fonds publics du ministère des Hydrocarbures, à hauteur de 50 millions de dollars US, destinés à un projet de cartographie géologique : il aurait été commis par des personnes proches du pouvoir politique⁴⁹. La plupart des parties prenantes consultées étaient au courant de ces affaires internationales et autres allégations. Plusieurs d'entre elles, tous collègues confondus, ont fait remarquer que d'autres facteurs, en dehors de l'autocensure, pouvaient expliquer l'absence d'analyse parlante des articles de la presse internationale par les médias nationaux : leurs capacités techniques et financières limitées y sont certainement pour beaucoup. Plusieurs OSC ont également rappelé que plusieurs médias appartiennent à des individus proches des autorités politiques, ce qui expliquerait logiquement que cette presse écrite ne couvre pas de près certaines affaires.

Certaines OSC internationales ont rendu compte de divers faits, interprétés en l'occurrence comme des actes d'intimidation, ayant débouché sur une autocensure de la part d'OSC engagées dans l'ITIE lors de certains événements publics : ils ont notamment mentionné la présence de policiers en uniforme lors de manifestations publiques organisées par des OSC nationales dans les régions productrices de pétrole (cf. la partie *Fonctionnement* ci-dessous). Plusieurs OSC internationales consultées ont estimé que les OSC congolaises ont pratiqué l'autocensure sur certains sujets liés au secteur pétrolier impliquant des personnes avec des connexions politiques. Il existe des preuves documentaires de faits d'intimidation à l'encontre d'OSC congolaises, bien que non directement liés à leurs activités touchant à l'ITIE. Un communiqué de presse de l'ONG internationale FERN, travaillant sur le secteur forestier⁵⁰, a été publié en mai 2019 pour dénoncer des actes d'intimidation directe dirigés contre son partenaire, l'OCDH (ONG locale de défense des droits de l'homme), travaillant également sur les questions de gouvernance des ressources naturelles : des menaces verbales, des convocations ponctuelles des autorités, des intrusions directes dans leurs bureaux par les forces de l'ordre et l'interdiction faite à ses représentants de se rendre à une conférence internationale des Nations unies sur les droits de l'homme en raison du non-paiement des cotisations de sécurité sociale, ont été quelques-unes des pressions exercées.

⁴⁴ Bloomberg (août 2018), « Un ancien négociant en pétrole de Gunvor coupable d'avoir soudoyé des fonctionnaires africains », consulté [ici](#) en février 2020.

⁴⁵ Le Temps (octobre 2019), « Amende pour Gunvor dans une affaire de corruption », consulté [ici](#) en février 2020 et le Financial Times (octobre 2019), « Gunvor condamné à payer près de 100 millions de dollars US pour se libérer d'une affaire de corruption en Afrique », consulté [ici](#) en février 2020.

⁴⁶ Global Witness (octobre 2019), « The spotlight sharpens », consulté [ici](#) en février 2020.

⁴⁷ Global Witness (décembre 2018), « Bailouts and bad business in Brazzaville », consulté [ici](#) en février 2020.

⁴⁸ Global Witness (février 2019), « A dud deal », consulté [ici](#) en février 2020.

⁴⁹ Global Witness (août 2019), « Sassou-Nguesso's laundromat : a Congolese state affair – Part II », consulté [ici](#) en février 2020.

⁵⁰ FERN (mai 2019), « Les acteurs de la société civile victimes d'intimidations en République du Congo », consulté [ici](#) en février 2020.

Fonctionnement : La création d'organisations de la société civile continue d'être soumise au régime déclaratif (et non d'autorisation), selon de la loi française de 1901 sur les associations⁵¹ comme cela était déjà le cas lors de la première Validation, parmi les garanties constitutionnelles consacrant la liberté de circulation, d'association, de réunion, de procession et de manifestation (article 21). Le projet de loi sur les associations qui avait été adopté par le Parlement en 2016, non encore promulgué par le Président lors de la première Validation en 2017, a depuis été retiré. Ce texte de loi aurait criminalisé certaines activités de la société civile et limité leur accès aux financements étrangers⁵², mais faute de promulgation présidentielle il n'a pas vu le jour⁵³. Plusieurs OSC nationales et internationales ont considéré que l'abandon de ce projet fut la conséquence directe de la première Validation (d'avril 2017 à juin 2018), suite à un intense plaidoyer de PCQVP Congo sur les risques encourus avec ce projet de loi lors de la Validation.

Toutes les OSC engagées directement et indirectement dans la mise en œuvre de l'ITIE apparaissent comme dûment enregistrées et ne souffrir aucune restriction d'accès aux financements internationaux, ce qui a été confirmé par les parties prenantes consultées. Les OSC ont pu accéder à des fonds étrangers pour soutenir leur participation à la mise en œuvre de l'ITIE : par exemple, le financement de la Coalition PCQVP et de la Commission Justice et Paix, pour la tenue d'un atelier local en décembre 2018 et la dissémination du Rapport ITIE 2016 en mai et juin 2019. Néanmoins, plusieurs OSC consultées ont souligné des restrictions de financement à leur travail dans le cadre de l'ITIE, en particulier la coordination au sein du collège de la société civile ; mais après vérification, tous s'accordent à dire que ces problèmes ne découlent pas de limites légales ou administratives à l'accès au financement, mais plutôt tout simplement de l'absence de moyens financiers.

En ce qui concerne la tenue de réunions et la dissémination d'informations, la loi française de 1901 sur les associations⁵⁴ prévoit que les OSC ne sont pas tenues de demander d'autorisation préalable pour mener à bien leurs activités, que ce soit pour un rassemblement public ou la dissémination d'informations. Toutefois, les ONG sont tenues de requérir l'autorisation du ministère de l'Intérieur, de la Décentralisation et de l'Administration territoriale, ou des responsables locaux compétents, pour tout usage de l'espace public afin d'organiser des manifestations et rassemblements publics. Amnesty International et le Département d'État américain dans son rapport sur les droits de l'homme font observer que ces autorisations peuvent être refusées au motif de la « préservation de l'ordre public⁵⁵ ». Un rapport du Département d'État américain arrive à la conclusion qu'il existe des restrictions aux libertés de réunion et d'association, en dépit des garanties constitutionnelles⁵⁶.

Les OSC nationales interrogées ont confirmé qu'elles pouvaient tenir des réunions publiques dans des espaces privés sans autorisation préalable des autorités publiques. Elles ont expliqué cependant qu'elles n'organisaient pas des manifestations publiques dans des espaces publics sur des sujets se rapportant à l'ITIE ou à la gouvernance des ressources naturelles. Elles ont observé que les autorités montraient une certaine réticence à autoriser de telles manifestations sur des questions liées aux droits de l'homme ou à la politique, étant donné le risque de troubles, mais n'ont pas considéré que cela affectait leurs activités de dissémination et de sensibilisation liées à l'ITIE car celles-ci se sont déroulées dans des espaces privés. Certaines OSC ont toutefois mentionné quelques difficultés pratiques dans l'organisation de certains événements de dissémination et de sensibilisation dans des lieux privés au

⁵¹ Loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, consulté [ici](#) en février 2020.

⁵² RPDH (juin 2016), « Analyse et communiqué de presse - sur la proposition congolaise sur le régime des associations et ONG », consulté [ici](#) en février 2020.

⁵³ Freedom House (mai 2019), « Les libertés publiques menacées : la multiplication des mesures anti-ONG en Afrique », consulté [ici](#) en février 2020, p. 3, 16.

⁵⁴ Loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, consultée [ici](#) en février 2020.

⁵⁵ Voir Amnesty International (mars 2018), « Congo-Brazzaville : la liberté d'expression mise à rude épreuve en raison de détentions arbitraires et tortures à l'encontre de douzaines de personnes », consulté [ici](#) in février 2020; et Département d'État des États-Unis (2019), Rapports par pays sur les pratiques en matière de droits de l'homme, année 2018 : la République du Congo », consulté [ici](#) en février 2020.

⁵⁶ Département d'État des États-Unis (2019), consulté [ici](#) en février 2020.

cours de la période 2017-2019, lesquelles ont apparemment été surmontées notamment grâce à l'intervention du Coordonnateur National de l'ITIE Congo. En effet, plusieurs OSC ont souligné qu'en 2017-2018, des interdictions initiales d'organisation d'actions de dissémination et sensibilisation liées à l'ITIE par les gouvernements locaux avaient ensuite été annulées grâce à l'intervention directe du Coordonnateur National, Michel Okoko, auprès du représentant local de l'État (le préfet) ; cela dit, les parties prenantes de la société civile et du gouvernement consultées disent ne pas avoir de dossiers ni de souvenirs précis des dates et détails de ces circonstances.

Si plusieurs partenaires de développement et ONG internationales ont confirmé la présence des forces de police lors de certaines activités de sensibilisation liées à la promotion des droits des communautés pétrolières et à la dissémination des données ITIE, par exemple lors d'un événement organisé par PCQVP Congo en août 2019, ils ont confirmé que cela ne les avait pas empêché d'avoir lieu. Mais ils ont quand même estimé que la présence de la police avait été interprétée comme une forme d'intimidation affectant la liberté d'expression des participants et incitant à l'autocensure. Certaines OSC consultées ont signalé que les autorités locales traditionnelles de certaines communautés exigeaient désormais que les organisations sollicitent l'autorisation expresse du préfet (représentant local de l'État) avant d'organiser toute manifestation publique dans leurs communautés. Lors de la réunion du Groupe multipartite consacrée aux conclusions de la première Validation de la République du Congo en juin 2018, qui fut présidée par le ministre de l'Intérieur, de la Décentralisation et de l'Administration territoriale, M. Charles Nganfouomo, les OSC ont demandé que les autorités locales soient davantage informées de leur mission et de leur droit à mener des activités de dissémination et de sensibilisation liées à l'ITIE et à la gouvernance des ressources naturelles⁵⁷. Rien ne prouve cependant qu'une telle sensibilisation générale des autorités locales ait eu lieu au cours de la période 2018-2019 ; seule l'intervention de Michel Okoko, Coordonnateur National de l'ITIE Congo, auprès des responsables gouvernementaux au niveau local (préfets), a permis de surmonter les obstacles administratifs aux activités de dissémination spécifiques de l'ITIE, une fois qu'il eut été alerté par les membres de la société civile du Groupe multipartite.

Plusieurs des OSC consultées ont fait état d'actes de cambriolage des bureaux de certaines ONG congolaises. En plus du signalement de ces intrusions dans les bureaux de l'OCDH grâce à un communiqué de presse de l'ONG internationale FERN en mai 2019⁵⁸, un autre, émanant de Transparency International et datant de mars 2018⁵⁹, avait rendu compte avec préoccupation des actes d'effraction et de vandalisme dont avaient fait l'objet les bureaux de sa filiale congolaise, RPDH (Rencontre pour la paix et les droits de l'homme), le 8 mars 2018. Un communiqué de presse ultérieur de RPDH⁶⁰ sur cet incident a remis en doute le fait qu'il se serait agi d'un simple vol, soulignant que les intrus n'auraient volé que des appareils électroniques contenant des données, et qu'aucun témoignage n'a pu être recueilli. Tandis que plusieurs OSC nationales ont considéré qu'il ne s'était agi que d'un simple cambriolage, plusieurs autres OSC internationales ont estimé que l'intrusion avait été orchestrée par les autorités dans le but d'intimider RPDH, provoquant ainsi sa propre autocensure. Outre ces cas, un certain nombre d'OSC internationales et de partenaires du développement ont rendu compte d'autres infractions (actes d'intrusion et vols) dans les bureaux d'organisations locales actives dans le domaine des droits de l'homme et le secteur forestier. Ces OSC internationales ont souligné l'absence d'enquête de la part des autorités judiciaires, malgré la demande des ONG locales concernées pour un suivi de ces incidents par les pouvoirs publics.

Aucun cas d'arrestation de représentants d'OSC en lien avec l'ITIE ou la gouvernance des ressources naturelles n'a été signalé au cours de la période 2017-2018. Le cas relaté concerne l'arrestation, alors

⁵⁷ ITIE Congo (juin 2018), « Atelier national d'appropriation des recommandations du Rapport de Validation de l'ITIE Congo », consulté [ici](#) en février 2020.

⁵⁸ FERN (mai 2019), « Les acteurs de la société civile victimes d'intimidations en République du Congo », consulté [ici](#) en février 2020.

⁵⁹ Transparency International (mars 2018), « Transparency International condamne les pressions exercées sur son antenne nationale en République du Congo », consulté [ici](#) en février 2020.

⁶⁰ OCDH & RPDH (mars 2018), « Communiqué de presse conjoint », consulté [ici](#) en février 2020.

qu'ils participaient à des manifestations publiques sur des questions politiques, de 23 militants du collectif de défense des droits civiques et sociaux « Ras-le-bol » à Brazzaville et Pointe-Noire en mai 2018, accusés « d'association de malfaiteurs et de participation à des manifestations non autorisées »⁶¹. Lors d'une rencontre entre PCQVP Congo et le Premier ministre, M. Clément Mouamba, le 30 mai 2018, l'OSC a fait valoir que les arrestations étaient contraires au Protocole relatif à la société civile de l'ITIE, et par suite les militants ont été libérés sans être inculpés⁶². Toutes les parties prenantes consultées, incluant autorités gouvernementales et société civile, se sont accordées à dire que l'influence de PCQVP Congo, alors que la décision sur la première Validation ITIE était en cours (dans l'attente de la décision imminente du Conseil d'administration de l'ITIE fin juin 2018), avait été essentielle pour garantir la libération des militants du mouvement « Ras-le-bol ». Les OSC nationales interrogées ont confirmé qu'elles ne considéraient pas les activistes comme des parties prenantes fortement impliquées ni engagées dans les activités de l'ITIE au moment de leur arrestation, tout en soulignant que cet incident avait été un exemple d'utilisation profitable de l'ITIE en faveur de l'espace civique, au-delà des questions strictement liées à la gouvernance des ressources naturelles. Toutefois, des articles de la presse nationale et internationale ont indiqué que cinq militants des organisations de défense des droits civiques et de la jeunesse, de « Ras-le-bol », de l'Association Jeunesse en éveil du Congo (AJEC) et des « Incarneurs d'espoir », avaient été arrêtés en décembre 2019⁶³.

Association : Malgré les garanties constitutionnelles consacrant la liberté d'association (article 29), plusieurs classements internationaux concernant l'espace civique, tel le rapport du Département d'État américain sur les droits de l'homme de 2018⁶⁴ et le classement Liberté dans le monde de 2019⁶⁵ laissent voir que, dans les faits, des restrictions existent toujours à la liberté d'association. Le classement Liberté dans le monde 2019 relève en particulier des informations laissant entendre que le gouvernement procéderait à une surveillance des communications électroniques. Mais toutes les parties prenantes consultées ne s'accordent pas sur la question de savoir si ces restrictions à la liberté d'association ont eu un impact quelconque sur la capacité des OSC à se réunir ou à se regrouper librement pour tout ce qui se rapporte à la mise en œuvre de l'ITIE. Plusieurs OSC internationales interrogées estiment que la surveillance gouvernementale et les restrictions générales à la liberté d'association ne peuvent pas être dissociées de la mise en œuvre de l'ITIE, premièrement parce que de telles pratiques incitent à l'autocensure (voir la partie *Expression* ci-dessus), sans toutefois invoquer d'exemples précis de restriction à la liberté d'association en relation avec l'ITIE. Aucune des OSC nationales consultées n'a considéré que ces entorses aux libertés, qu'elles reconnaissent et confirment, avaient eu en pratique un impact sur leur activité en rapport avec l'ITIE.

En dépit du nécessaire renouvellement des membres de la société civile au Groupe multipartite en 2019 (voir *Exigence 1.4*), ce sont les mêmes OSC précédemment engagées dans la mise en œuvre de l'ITIE au cours de la période couverte par la première Validation qui y ont participé, à nouveau, au cours de la période 2017-2019. Toutefois, un certain nombre de nouvelles coalitions de la société civile avaient émergé depuis 2016, — dans divers domaines d'action tels que la dette, le secteur forestier, les femmes juristes et l'entrepreneuriat des jeunes — qui ont été incluses dans la coordination des questions entrant dans la sphère de l'ITIE. Il s'agit notamment de la Plateforme dette et développement

⁶¹ Amnesty International (mai 2018), « Congo-Brazzaville. Les autorités doivent libérer les militants du mouvement Ras-le-bol et mettre un terme au harcèlement des acteurs de la société civile », consulté [ici](#) en février 2020 ; et Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (avril 2019), « République du Congo : traitement des opposants politiques par les autorités (2015-avril 2019) », consulté [ici](#) en février 2020.

⁶² Publiez Ce Que Vous Payez - Coalition congolaise (juin 2018), « Communiqué de presse : Garantir un environnement propice à l'action de la société civile dans le suivi des politiques publiques », consulté [ici](#) en février 2020 ; Amnesty International (2018), « Congo: l'opposition politique sous pression », consulté [ici](#) en février 2020, p. 9.

⁶³ RFI (février 2020), « Congo-Brazzaville : des ONG exigent la libération de cinq activistes de mouvements citoyens », consulté [ici](#) en février 2020 ; ACAT France (février 2020), « DÉTENTION ARBITRAIRE DE CINQ JEUNES ACTIVISTES CONGOLAIS », consulté [ici](#) en février 2020 ; et RFI (décembre 2019), « Congo-Brazzaville : le mouvement Ras-le-bol dénonce la détention d'un de ses militants », consulté [ici](#) en février 2020.

⁶⁴ Département d'État des États-Unis (2019), consulté [ici](#) en février 2020.

⁶⁵ Freedom House (2019), « La liberté dans le monde 2019 : la République du Congo », consulté [ici](#) en février 2020.

du Congo, de la Plateforme pour la gestion durable des forêts, de la Plateforme des droits de l'homme, de l'Association des Femmes juristes, de la Plateforme aide au développement, d'un syndicat du secteur des médias et du Forum des jeunes entreprises.

Il semble néanmoins que les représentants de la société civile au sein du Groupe multipartite puissent généralement solliciter la contribution d'autres OSC, quoique non membres, et soient libres de les faire participer. Grâce à PCQVP Congo et plus largement à d'autres réseaux engagés dans l'ITIE, les représentants de la société civile du Groupe multipartite sont en mesure de coordonner leurs activités et de faire circuler l'information par le biais de listes de diffusion, ce qui a été corroboré par les parties prenantes consultées. Ceux-ci ont mené des activités de sensibilisation auprès de l'ensemble de la société civile d'octobre 2018 à octobre 2019 pour discuter de la représentation au niveau du Groupe multipartite. À ce titre, PCQVP Congo a lancé un appel à manifestation d'intérêt dans le cadre de la procédure de renouvellement du collège de la société civile au sein du Groupe multipartite, qui a été diffusé à travers les coalitions de la société civile énumérées ci-dessus, afin d'élargir le collège aux OSC actives dans le secteur forestier.

Plusieurs parties prenantes de la société civile consultées et non directement représentées au sein du Groupe multipartite ont toutefois fait remarquer qu'elles n'étaient pas régulièrement informées des activités ITIE par leurs collègues siégeant au Groupe multipartite. En dehors des actions de sensibilisation du collège en général sur le thème du renouvellement de la représentation de la société civile au sein du Groupe multipartite, il n'y a que peu d'éléments, documentaires ou autres, montrant que les OSC sont tenues au courant des questions discutées au sein de l'instance représentative de l'ITIE. Il y a trace de trois réunions de coordination du collège à Brazzaville en 2019, organisées par l'AGODEC (Actions pour la gouvernance et le développement communautaire), dont le représentant siège au Groupe multipartite : un atelier le 20 juillet 2019, auquel ont participé 18 OSC non membres, consacré à la sensibilisation à l'ITIE et aux conclusions de la première Validation ; une réunion tenue le 5 novembre 2019 pour coordonner les commentaires de la société civile sur le projet de Rapport ITIE 2017 ; et une réunion de sensibilisation à l'intention des OSC travaillant dans le secteur forestier, organisée le 13 août 2019, avec le soutien de certains partenaires internationaux⁶⁶. Plusieurs des OSC consultées ont expliqué que les faiblesses dans la coordination du collège étaient dues à la fois aux contraintes financières et aux suspicions entre OSC relatives à la crainte d'éventuelles fuites d'informations vers les autorités.

Participation : Les preuves documentaires et les consultations des parties prenantes indiquent que la participation de la société civile dans tous les aspects de la mise en œuvre de l'ITIE n'a pas décliné depuis la période couverte par la première Validation. Les représentants de la société civile assistent régulièrement aux réunions du Groupe multipartite, analysent les rapports ITIE, produisent des communications et organisent certains événements publics pour informer les citoyens sur les données ITIE et la gouvernance des ressources naturelles. Le responsable de la coalition PCQVP Congo, Christian Mounzeo, a été reconduit dans ses fonctions de Vice-président du Groupe multipartite par décret présidentiel n° 2019-393 du 28 décembre 2019 (voir *Exigence 1.4*). Les représentants de la société civile au sein du Groupe multipartite expriment régulièrement leurs points de vue au cours des activités de l'ITIE ; ils ont l'occasion de signaler leurs préoccupations et l'ont fait sur plusieurs questions liées à la gouvernance des ressources naturelles, par exemple la gestion des recettes provenant de la taxe maritime (payée par les entreprises pétrolières et gazières). Les comptes rendus des réunions du Groupe multipartite laissent entendre que les OSC ont été particulièrement actives lors des discussions relatives aux Termes de Référence (TdR) se rapportant à l'Administrateur Indépendant et à sa sélection, ainsi qu'aux projets de Rapports ITIE. Les membres du Groupe multipartite de la société civile semblent également avoir joué un rôle moteur dans certaines initiatives, telle la création de groupes de travail ad

⁶⁶ Groupe de 23 OSC congolaises (13 août 2019), « Communiqué final sanctionnant l'atelier de validation de la note sur l'Initiative de Transparence des industries extractives et des forêts », consulté [ici](#) en février 2020.

hoc, l'un sur les mesures correctives en vue de la Validation et l'autre sur le renouvellement du Groupe multipartite. Il existe également des preuves de l'influence de la société civile sur divers autres aspects de la mise en œuvre de l'ITIE, notamment au travers de forums publics : communiqué de presse de PCQVP Congo de mars 2019 exprimant des critiques sur certains aspects du Rapport ITIE 2016⁶⁷ ; réunion organisée en novembre 2019 par l'AGODEC pour coordonner les commentaires de la société civile sur le projet de Rapport ITIE ; plusieurs autres communiqués de presse de PCQVP Congo et interviews diffusés dans les médias (sur Vox TV, RFI, etc.) s'appuyant sur les données ITIE. L'AGODEC, en particulier, a publié un rapport en octobre 2017 sur la collecte et la gestion des revenus pétroliers dans le pays⁶⁸. La coalition PCQVP Congo a disséminé les conclusions du Rapport ITIE 2016, ainsi que le résultat de ses activités de suivi du budget de la santé, touchant un total de 444 personnes dans 12 départements au cours de la période mai-juin 2019. Les membres de la société civile du Groupe multipartite ont également participé aux conférences de presse de lancement des Rapports ITIE Congo, la dernière en date ayant eu lieu en décembre 2019 pour le Rapport ITIE 2017. Ils ont, à la même date (décembre 2019), organisé deux ateliers à Brazzaville pour diffuser les conclusions du Rapport 2017, spécialement à l'intention des OSC et des étudiants, conformément au TdR de l'ITIE Congo pour la dissémination des Rapports ITIE (voir *Exigence 7.1*). Il y a unanimité entre les parties prenantes consultées qui toutes affirment que la société civile a activement participé à la mise en œuvre de l'ITIE au cours de la période 2017-2019, plusieurs soulignant que les OSC ont su se servir de l'ITIE comme d'un levier pour atteindre leurs objectifs, par exemple pour obtenir plus d'informations sur la gestion des revenus pétroliers et gaziers non transférés au Trésor public. Plusieurs parties prenantes ont estimé que la société civile était en fait la force motrice de l'ITIE. Eu égard à leurs capacités, les représentants d'autres collègues et les partenaires du développement ont généralement considéré que les OSC avaient les moyens techniques de participer à la mise en œuvre de l'ITIE, mais que cette responsabilité retombait généralement sur un petit nombre d'entre elles, faute pour les autres de disposer des moyens financiers et techniques pour y contribuer.

Accès aux processus décisionnels publics : Il est démontré que les représentants de la société civile sont en mesure de contribuer à la fois aux activités liées à l'ITIE et à l'élaboration des politiques publiques au sens large. Il ressort de la lecture des comptes rendus des réunions du Groupe multipartite mis à disposition dans le cadre de la Validation que les représentants de la société civile y assistent systématiquement et s'y expriment ouvertement, tout comme aux réunions des groupes de travail ad hoc qui, au cours de la période 2017-2018, alors que le Groupe multipartite ne se réunissait qu'épisodiquement, ont assuré une continuité et joué un rôle important. Il est manifeste également que les organisations de la société civile ont été un moteur essentiel dans la sensibilisation et la dissémination des informations au cours de cette période (voir *Exigence 7.1*). En effet, les représentants de la société civile au sein du Groupe multipartite, comme en dehors, ont mené de multiples activités de sensibilisation, de dissémination et de plaidoyer sur la mise en œuvre de l'ITIE au cours de la période 2017-2019. Dans le même temps, la coalition PCQVP Congo a publié cinq notes de plaidoyer sur le niveau de la dette souveraine⁶⁹, sur la facilité élargie de crédit du FMI et les liens avec le processus ITIE⁷⁰, sur les perspectives de production de pétrole et de gaz et sur l'impact environnemental potentiel des activités pétrolières sur les zones forestières du bassin du Congo. Les représentants de la société civile au sein du Groupe multipartite ont pu établir des contacts avec de hauts fonctionnaires grâce au processus ITIE : la réunion du Groupe multipartite sur les résultats de la

⁶⁷ Rencontre pour la paix et les droits de l'homme (RPDH) (mars 2019), « Note de position : Rapport ITIE Congo 2016 », consulté [ici](#) en février 2020.

⁶⁸ AGODEC (octobre 2017), « Observation sur les recettes pétrolières de la République du Congo », consulté [ici](#) en février 2020.

⁶⁹ Publiez ce que vous payez (PCQVP) - Coalition congolaise (mai 2019), « Appel à plus de transparence sur le rééchelonnement de la dette chinoise », consulté [ici](#) en février 2020 ; et Publiez ce que vous payez (PCQVP) - Coalition congolaise (avril 2019), « De l'urgence de stopper le cercle vicieux de l'endettement du Congo-Brazzaville », consulté [ici](#) en février 2020.

⁷⁰ Publiez ce que vous payez (PCQVP) - Coalition congolaise (juillet 2019), 'Accord Congo-FMI du 11 juillet 2019 : passer enfin des réformes cosmétiques à une gouvernance ouverte et des résultats !', consulté [ici](#) en février 2020 ; et PCQVP - Coalition congolaise (septembre 2019), « Note de position n° 3 sur l'accord FMI-Congo : observations sur les mesures de transparence liées à la facilité élargie de crédit (FEC) », consulté [ici](#) en février 2020.

première Validation, tenue en juin 2018, a été présidée par le ministre de l'Intérieur, de la Décentralisation et de l'Administration territoriale, M. Charles Nganfouomo⁷¹ ; une réunion de PCQVP Congo a eu lieu dans les bureaux du Premier ministre, en octobre 2019, sur la taxe maritime ; de même, au niveau international, Mme Helen Clark, présidente de l'ITIE a pu se réunir avec le Premier ministre congolais, M. Clément Mouamba, le 19 juin 2019 ; enfin le personnel du Secrétariat international, lors de sa mission de soutien à la mise en œuvre qui s'est déroulée au mois d'octobre 2019 à Brazzaville, a rencontré M. Calixte Nganongo, ministre des Finances, M. Jean-Marc Thystère-Tchicaya, ministre des Hydrocarbures, M. Pierre Oba, ministre des Mines et Mme Rosalie Safou-Matondo, ministre de l'Économie forestière. Des représentants de la société civile ont assisté à ces réunions et ont eu la possibilité d'exprimer leur point de vue, notamment la nécessité d'un strict respect du Protocole relatif à la participation de la société civile.

Les faits donnent à penser que la société civile dispose de canaux pour participer aux processus décisionnels publics ; elle a notamment contribué à la rédaction du Code de la transparence promulgué en mars 2017 et organisé des réunions de suivi pour promouvoir sa mise en œuvre auprès des membres du Parlement et des fonctionnaires publics en 2017-2019. L'une des conditions de la facilité élargie de crédit du FMI réside dans la création d'une commission pour la transparence et la redevabilité dans la gestion des finances publiques, incluant des représentants de la société civile. Cette commission a été instituée par le décret présidentiel n° 2019-385 du 10 décembre 2019 : deux sièges sont attribués à la société civile, dont un revient à la plateforme Dette et Développement, membre du Groupe multipartite. Les entretiens avec les parties prenantes ont également permis de confirmer que des échanges réguliers avaient eu lieu entre les représentants de la société civile et les partenaires du développement, dont le FMI.

Plusieurs OSC consultées ont estimé qu'elles avaient mené un plaidoyer plus soutenu au cours de la période 2017-2019, aux fins d'un rapprochement avec les membres du Parlement et des fonctionnaires compétents. Elles ont toutefois dénoncé le fait que leur travail de plaidoyer se trouvait freiné par l'impossibilité d'avoir accès à certains documents publics, tels les projets de loi. Le public n'a pas eu accès aux rapports envoyés par le gouvernement au Parlement congolais à la mi-2019 sur plusieurs accords spéciaux – notamment l'accord sur les infrastructures avec la Chine et les accords de préfinancement avec les négociants en matières premières –, ce qui a été considéré par plusieurs OSC comme un exemple illustratif des entraves à leur travail : la difficulté d'accès à l'information considérée comme essentielle pour le suivi et la contribution de la société civile à l'élaboration des politiques publiques est une réalité. Plusieurs OSC internationales consultées ont indiqué qu'elles n'avaient pas reçu de réponses de la part des représentants gouvernementaux à leurs demandes d'informations concernant la gestion des industries extractives, malgré leurs efforts pour établir un dialogue.

Évaluation du Secrétariat

Au terme de son évaluation préliminaire, le Secrétariat international estime que les mesures correctives concernant la participation de la société civile attendues de la part de la République du Congo ont été partiellement prises et que le pays a réalisé des progrès significatifs au titre de l'Exigence 1.3, une amélioration notable pouvant être observée. L'évaluation de l'adhésion au Protocole relatif à la participation de la société civile appelle à une appréciation de l'impact des restrictions plus larges à l'espace civique et à la capacité de la société civile à œuvrer dans le cadre de l'ITIE. À cet égard, l'observation préliminaire du Secrétariat international est que des améliorations ont été constatées dans l'environnement devant favoriser la participation de la société civile, eu égard en particulier à la

⁷¹ ITIE Congo (juin 2018), « Atelier national d'appropriation des recommandations du Rapport de Validation de l'ITIE Congo », consulté [ici](#) en février 2020.

mise en œuvre de l'ITIE, même si des obstacles administratifs et pratiques semblent limiter certains aspects de son engagement dans les activités de sensibilisation et de dissémination de l'ITIE. Il est difficile de croire que l'autocensure n'ait pas été la conséquence de telles entraves imposées, dans les faits, au fonctionnement de la société civile ; des éléments d'information, accessibles au public, montrent toutefois que les membres de la société civile, tant au sein du Groupe multipartite qu'à l'extérieur, ont été en mesure de s'exprimer publiquement sur un certain nombre de thèmes, y compris ceux considérés comme « à ne pas aborder » lors de la première Validation.

Conformément au cadre d'évaluation défini dans le Protocole relatif à la participation de la société civile, chacun de ses axes doit être évalué à la fois au regard de l'environnement favorisant l'engagement de la société civile et de la liberté d'utilisation de l'espace civique pour lui permettre d'être pleinement, activement et efficacement engagée dans tous les aspects de la mise en œuvre de l'ITIE.

Expression : La liberté d'expression de la société civile en République du Congo continue d'être perçue comme limitée dans les classements internationaux relatifs à l'espace civique, compte tenu des allégations évoquées ci-dessus d'autocensure et d'intimidation à l'endroit des médias et des organisations de la société civile. Il n'en reste pas moins que les preuves recueillies et les consultations menées auprès des parties prenantes indiquent que les représentants de la société civile au sein du Groupe multipartite sont libres de s'exprimer sur les sujets qu'ils estiment liés à l'ITIE. Il existe en fait une divergence d'opinions marquée entre les différentes parties prenantes de la société civile concernant l'étendue des contraintes pesant plus généralement sur la liberté d'expression ayant pu affecter la capacité de la société civile à agir ou s'exprimer librement au cours des activités de sensibilisation et de dissémination liées à l'ITIE. Plusieurs OSC ont estimé que les parties prenantes, tant au sein du Groupe multipartite qu'en dehors, ont pu librement présenter leurs points de vue lors d'événements publics liés à l'ITIE, relevant plusieurs exemples documentés de critiques faites publiquement à la gestion du secteur pétrolier et gazier par les instances gouvernementales, et ce lors de rassemblements ouverts, dans des communiqués de presse et dans les médias. D'autres OSC ont signalé que les cas présumés d'intimidation — liés à des cambriolages, à la présence de forces de police lors de rassemblements publics en relation avec l'ITIE et aux formalités ad hoc de demande d'approbation préalable pour la tenue de réunions publiques dans des lieux privés —, ont effectivement obligé la société civile à pratiquer l'autocensure sur plusieurs questions jugées liées à la mise en œuvre de l'ITIE, notamment des cas de corruption impliquant certaines personnes politiquement exposées (accords de préfinancement et octroi de licences pétrolières). La plupart des parties prenantes consultées ont souligné que le manque de capacité technique et financière des acteurs de la société civile constituait un autre facteur possible d'entrave générale à la libre expression autour de ces questions. Néanmoins, il existe des documents accessibles au public montrant que des OSC, tant au sein du Groupe multipartite qu'en dehors, ont pu librement débattre de questions auparavant considérées comme « à ne pas aborder », notamment l'implication de personnes politiquement exposées dans de prétendus scandales de corruption dans le secteur du pétrole et du gaz, les ventes de pétrole brut et les accords souverains d'endettement, en particulier les accords avec la Chine pour la construction d'infrastructures et les accords de préfinancement avec les négociants en matières premières. Malgré le peu d'informations dans le domaine public selon lesquelles la société civile aurait pu librement se prononcer sur des allégations de corruption dans ces secteurs au Congo, reprises dans les recherches des ONG internationales et les enquêtes judiciaires ouvertes à l'étranger sur la période 2017-2019, les questions soulevées par ces enquêtes ont néanmoins été débattues d'un point de vue technique au sein du Groupe multipartite et abordées dans les communiqués de presse de PCQVP Congo. Le Secrétariat international conclut dans son évaluation préliminaire que, nonobstant les informations faisant état d'une autocensure de la société civile en général sur les questions liées aux droits humains et à la politique, il existe suffisamment d'éléments probants permettant de penser qu'elle a été en mesure d'exprimer librement ses opinions sur les questions liées à l'ITIE et à la gouvernance des ressources naturelles au cours de la période 2017-2019, conformément à la

disposition 2.1 du Protocole relatif à la société civile et aux Exigences 1.3(d), 1.3(e)(i), 1.3(e)(iv) de la Norme ITIE.

Fonctionnement : Le Secrétariat international conclut que, si la société civile peut fonctionner efficacement pour tout ce qui touche à l'ITIE, en termes d'enregistrement et d'accès aux financements, il semble que des restrictions ponctuelles aient été appliquées à sa liberté d'organiser des événements publics de dissémination et de sensibilisation à l'ITIE, découlant des entraves d'ordre administratif et pratique imposées en particulier par les représentants des gouvernements locaux. Toutefois, le Protocole relatif à la participation de la société civile de l'ITIE et la procédure de Validation ont pesé dans la balance et permis notamment à la société civile, en 2017, de s'opposer avec succès à la promulgation d'une nouvelle loi sur les associations qui aurait limité l'enregistrement des OSC, leurs actions de plaidoyer et l'accès aux financements étrangers. Le Protocole de l'ITIE a également été invoqué pour influencer la décision de libérer des militants politiques arrêtés en 2018. Les avis des parties prenantes consultées ont été partagés sur la question de savoir si ces restrictions ponctuelles étaient le fruit d'actions isolées de fonctionnaires locaux trop zélés, ou si elles résultaient de tentatives coordonnées du gouvernement national de freiner les actions de la société civile et de l'empêcher d'organiser des événements publics liés à l'ITIE. Il est démontré en effet que certains fonctionnaires locaux ont exigé des OSC qu'elles obtiennent l'autorisation préalable d'organiser des événements publics liés à l'ITIE dans des lieux privés, contrairement aux dispositions applicables de la Constitution et de la loi de 1901 sur les associations. Il existe également des preuves empiriques de la présence des forces de police à certains événements publics de l'ITIE. Néanmoins, l'ITIE a été une arme utile pour lever certaines restrictions administratives et pratiques à la tenue d'événements publics liés à son objet. Il semble ainsi que les interventions du Coordonnateur National de l'ITIE Congo, Michel Okoko, auprès des responsables des gouvernements locaux aient permis le déroulement d'activités spécifiques de dissémination et de sensibilisation. Toutefois, à ce jour, l'assurance donnée par le gouvernement central de mettre en place des activités de renforcement des capacités afin de réduire systématiquement les obstacles administratifs et pratiques imposés par les autorités locales aux événements ITIE n'a pas encore été suivie d'effet. Le Secrétariat international conclut dans son évaluation préliminaire que les limitations administratives et pratiques ont, dans les faits, entravé la capacité de la société civile à participer librement aux activités publiques de dissémination et de sensibilisation à l'ITIE, en méconnaissance de la disposition 2.2 du Protocole relatif à la participation de la société civile et des Exigences 1.3 b) et 1.3 c) de la Norme ITIE.

Association : Le Secrétariat international n'a constaté aucune violation du Protocole relatif à la société civile en ce qui concerne la liberté d'association.

Participation : Le Secrétariat international conclut dans son évaluation préliminaire que les acteurs de la société civile sont suffisamment engagés dans tous les aspects de la mise en œuvre de l'ITIE, nonobstant les limites ponctuelles à leur liberté de fonctionnement évoquées ci-dessus.

Accès aux processus décisionnels publics : Le Secrétariat international conclut dans son évaluation préliminaire que les représentants de la société civile peuvent établir des contacts avec les instances de décision et influencer les politiques publiques, en dépit de certaines difficultés d'accès à l'information.

Conformément à l'Exigence 1.3, le gouvernement du Congo doit veiller à ce que règne un climat favorable à la participation de la société civile au processus ITIE, et que les droits de la société civile et des médias fortement engagés dans l'ITIE, notamment des membres du groupe multipartite, soient respectés. Le gouvernement du Congo doit s'assurer qu'il n'existe pas d'obstacles administratifs ou pratiques, dans les faits, à quelque niveau d'administration publique que ce soit, limitant la capacité de la société civile d'organiser librement des activités publiques de dissémination et de sensibilisation

liées à l'ITIE. Il est encouragé à considérer la mise en place d'activités de renforcement des capacités et de sensibilisation des fonctionnaires des gouvernements locaux afin de garantir à la société civile son droit d'organiser de tels événements de dissémination et de sensibilisation, sans la présence des forces de sécurité et sans besoin d'approbation préalable, conformément aux dispositions de la Constitution et de la loi de 1901 sur les associations. Le collège de la société civile congolaise est encouragé à explorer d'autres voies, notamment en collaboration avec les partenaires au développement et d'autres organismes de la société civile internationale, afin de renforcer sa capacité technique et financière et être à même de participer pleinement à la mise en œuvre de l'ITIE dans toutes ses dimensions, y compris aux fins d'utilisation et d'analyse des données de l'ITIE.

5.2 Mesure corrective 2 : Supervision par le Groupe multipartite (1.4)

Conformément à l'Exigence 1.4, le gouvernement est tenu de faire procéder au renouvellement des membres du Groupe multipartite conformément aux normes de droit interne applicables. L'ITIE Congo devrait revoir, formaliser et publier sa politique d'indemnités journalières et fixer un montant raisonnable en accord avec les pratiques en usage au niveau national. Le Groupe multipartite doit veiller à ce que ses Termes de Référence (TdR) soient conformes à l'Exigence 1.4, accessibles au public et effectivement appliqués.

Conclusions de la première Validation

La première Validation avait conduit à constater que la République du Congo n'avait pas suffisamment progressé dans le respect de cette exigence. Une représentation appropriée de chaque collège était prévue au Groupe multipartite, mais le processus de désignation des délégués de chaque groupe de parties prenantes méritait encore d'être précisé. En effet, il s'avérait nécessaire d'éclaircir si tous les représentants de la société civile au sein du Groupe multipartite étaient indépendants du gouvernement, tant sur le plan opérationnel que politique. Les TdR du Groupe multipartite décrivent les fonctions et responsabilités des membres du Groupe multipartite et les comptes rendus de réunions montrent que, dans l'ensemble, ils se sont acquittés de leurs devoirs et responsabilités. Toutefois, il manque la preuve d'activités de sensibilisation et de coordination au sein de chaque collège. Les TdR donnent également au Groupe multipartite le mandat d'approuver les plans de travail, de nommer l'Administrateur Indépendant, et d'approuver les Termes de Référence qui lui correspondent, les Rapports ITIE et les rapports d'activités annuels ; ils ne prévoient pas, cependant, les règles de procédure pour la gouvernance interne de l'organe. Les règles qui ont été suivies pour la constitution du quorum et la prise de décision non seulement n'étaient pas claires, mais elles n'avaient pas été rendues publiques, tout comme le règlement intérieur de l'organe qui ne semble d'ailleurs pas avoir été suivi dans la pratique. Les règles relatives à la durée du mandat des membres du Groupe multipartite ne semblent pas non plus avoir été observées, car il n'y a pas eu trace du processus de renouvellement à l'expiration du mandat des membres actuels en décembre 2015. En outre, la politique des indemnités journalières est restée informelle et peu explicite, ce qui pouvait entraîner un conflit d'intérêts et éventuellement contrevenir au code de conduite de l'ITIE.

Progrès depuis la Validation

Trois décrets présidentiels relatifs à la mise en œuvre de l'ITIE ont été publiés par le Secrétariat général du gouvernement deux jours avant le début de la deuxième Validation. Le décret présidentiel n° 2019-383 du 27 décembre 2019 a eu pour effet de mettre à jour l'institutionnalisation de l'ITIE Congo, en

précisant le rôle et les fonctions du Groupe multipartite⁷². Les deux autres décrets, n° 2019-393⁷³ et n° 2019-394⁷⁴ en date du 28 décembre 2019, ont porté nomination d'une part de deux des quatre vice-présidents (issus respectivement de l'industrie et de la société civile) et d'autre part du secrétaire permanent de l'ITIE Congo. Toutefois, l'arrêté du ministère des Finances devant entériner la désignation des nouveaux membres du Groupe multipartite n'avait pas encore été publié au démarrage de la Validation (non plus qu'en mars 2020). L'évaluation de la supervision que doit exercer le Groupe multipartite s'appuie donc sur les nouvelles règles relatives à la désignation de ses membres et sur les TdR en vigueur, ainsi que sur la pratique observée au cours de la période 2017-2019, qui se basait sur les procédures antérieures déjà examinées lors de la première Validation.

Composition du Groupe multipartite : Le renouvellement du mandat des membres du Groupe multipartite n'avait pas été opéré au moment où a commencé la Validation, le décret présidentiel n° 2019-393 n'ayant désigné le président et les vice-présidents du Groupe multipartite que le 28 décembre 2019⁷⁵. Ainsi, les membres dont le mandat avait expiré en décembre 2015 ont continué à exercer leurs fonctions au cours de la période 2017-2019, sur laquelle porte cette Validation. L'article 7 du décret présidentiel 2019-393 confirme que les membres sont nommés par arrêté du ministre des Finances, sur proposition du collège respectif⁷⁶. Le Comité exécutif de l'ITIE est composé d'un total de 41 membres : un bureau de direction regroupe 6 personnes, et 14 représentent le gouvernement, 10 l'industrie et 11 de la société civile. Le décret présidentiel n° 2019-383 exige un niveau de représentation assez élevé, directeur ou directeur général, tant pour les entités gouvernementales que pour l'industrie (articles 6 et 24).

Représentation de la société civile : Le décret présidentiel n° 2019-393⁷⁷ attribue neuf sièges aux organisations de la société civile au sein du Groupe multipartite, sans toutefois fixer de critères ni désigner spécifiquement lesquelles, en dehors du fait que leur centre d'intérêt doit être en rapport avec les industries extractives. En outre, deux sièges sont réservés aux médias. Le processus de renouvellement des membres de la société civile représentés au Groupe multipartite a débuté en octobre 2018, à la suite d'une lettre du président de l'ITIE Congo, M. Calixte Nganongo, ministre des Finances, au vice-président du Groupe multipartite, représentant de la société civile, M. Christian Mounzeo, demandant que le collège procède à la désignation de nouveaux représentants. Le collège de la société civile a convenu de lignes directrices (TdR) pour la désignation et le remplacement de ses représentants, datées du 25 octobre 2018, lesquelles sont publiées sur le site Internet de l'ITIE Congo⁷⁸. La procédure ayant conduit à l'approbation de ces lignes directrices n'est pas précisée dans le document, mais plusieurs OSC consultées ont affirmé que l'avant-projet avait fait l'objet de consultations au sein de l'ensemble du collège. Il y est établi que PCQVP Congo est l'organisation chargée de coordonner les désignations des membres de société civile au Groupe multipartite, car elle est qualifiée comme « *la coalition la plus active et la plus représentative* » sur les questions se rapportant à l'ITIE. Ces lignes directrices sont conformes à l'Exigence 1.4.a.ii qui précise les conditions pour que le processus soit effectivement conduit par le collège, de manière ouverte, transparente et indépendante, libre de toute mesure de coercition, rappelant que les membres de la société civile siégeant au Groupe multipartite doivent être indépendants du gouvernement et/ou des entreprises, tant sur le plan

⁷² Décret n° 2019-383 du 27 décembre 2019 portant création, attribution, organisation et fonctionnement du Comité national de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives, consulté [ici](#) en février 2020.

⁷³ Décret n° 2019-393 du 28 décembre 2019 portant nomination des membres du bureau du Comité national de mise en œuvre de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives, consulté [ici](#) en février 2020.

⁷⁴ Décret n° 2019-394 du 28 décembre 2019 portant nomination du secrétaire permanent du Comité national de mise en œuvre de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives, consulté [ici](#).

⁷⁵ Décret n° 2019-393, consulté [ici](#) en février 2020.

⁷⁶ Décret n° 2019-393, consulté [ici](#) en février 2020.

⁷⁷ Décret n° 2019-393, consulté [ici](#) en février 2020.

⁷⁸ ITIE Congo (octobre 2018), « Termes de référence : procédures de désignation et de remplacement des membres de la société civile au Comité national de l'ITIE », consulté [ici](#) en février 2020.

opérationnel que politique. Les lignes directrices établissent une durée de mandat de trois ans, renouvelable une fois, et des règles de remplacement des membres en cas d'incapacité.

Il n'y a pas de documentation publiquement accessible quant à la procédure réellement suivie pour procéder à la désignation des représentants de la société civile au Groupe multipartite antérieurement au renouvellement officiel de décembre 2019. Le compte rendu de la réunion du Groupe multipartite du 15 mai 2019 reflète une demande d'un représentant (Bernard Mabounda) d'une association de jeunes pour le collège de la société civile, sur la procédure effectivement suivie en pratique pour le renouvellement desdits membres⁷⁹. La consultation des parties prenantes de la société civile a permis de confirmer que l'appel à candidatures pour siéger au Groupe multipartite a été annoncé à l'avance, par PCQVP Congo : en effet, un appel à manifestation d'intérêt a été diffusé par le biais des différentes coalitions de la société civile travaillant sur le thème des industries extractives, notamment la Plateforme dette et développement, la Plateforme droits de l'homme, la Plateforme pour la gestion durable des forêts, l'Association des femmes juristes, la Plateforme aide au développement, un syndicat du secteur des médias et le Forum des jeunes entreprises.

Il y a également trace d'un processus de coordination au sein du collège de la société civile pour convenir de positions communes sur diverses questions, par exemple une rétroaction sur les projets de Rapports ITIE et le mode de désignation des représentants au Groupe multipartite. Grâce à PCQVP Congo, les membres de la société civile du Groupe multipartite ont été en mesure de coordonner leurs activités et de diffuser des informations (en utilisant des listes de diffusion); néanmoins, il est peu probable que les membres du Groupe multipartite aient sollicité l'avis de l'ensemble de la société civile sur les délibérations de l'organe, car seules deux réunions de coordination, organisées par l'AGODEC avec les OSC basées à Brazzaville le 20 juillet et le 5 novembre 2019 (voir *Exigence 1.3*), sont signalées.

Représentation des entreprises du secteur : Rien n'indique qu'au cours de la période 2017-2019 le collège des entreprises extractives soit parvenu à adopter des lignes directrices ou une procédure pour la nomination de ses représentants au Groupe multipartite depuis la première Validation. La procédure de nomination et de renouvellement des représentants des entreprises n'est codifiée nulle part et seul l'article 6 du décret présidentiel n° 2019-383 définit les critères de sélection des quatre entreprises pétrolières (dont l'entreprise publique), des trois entreprises minières et des trois entreprises forestières, qui doivent être les plus « importantes » du pays⁸⁰. En dehors de ces critères fixés par le gouvernement, le secteur industriel ne semble pas avoir arrêté de lignes directrices pour structurer son engagement dans l'ITIE. Sur le plan pratique, le Secrétariat international n'a reçu aucune documentation concernant la procédure de sélection des nouveaux membres représentant le secteur industriel au Groupe multipartite. Plusieurs parties prenantes consultées ont estimé que l'adjectif « important » se référait aux entreprises représentant la plus grande part de la production dans les différents secteurs concernés, excluant par conséquent les entreprises du secteur minier se livrant uniquement à des activités d'exploration, compte tenu du fait qu'une majorité d'entre elles en sont encore au stade de la prospection. Un représentant de l'industrie, consulté sur le sujet, a expliqué que le sous-collège de l'industrie minière avait accepté par consensus sa représentation au sein du Groupe multipartite par voie de circulaire (envoi électronique), étant donné le faible nombre de représentants ayant suffisamment de temps à consacrer à l'ITIE. Il n'y a pas non plus de preuve publiquement disponible d'une coordination au sein du groupe industriel, à l'exception de la sensibilisation du sous-groupe des entreprises minières, discutée lors de deux réunions du Groupe multipartite en 2019. Le travail de sensibilisation des entreprises forestières semble avoir été entièrement mené par le secrétariat de l'ITIE Congo, plutôt que par le secteur industriel lui-même. Un représentant de l'industrie minière a fait remarquer que les membres du Groupe multipartite tenaient leur sous-collège informé des développements liés à l'ITIE par courrier électronique. Plusieurs représentants de l'industrie ont

⁷⁹ ITIE Congo (mai 2019), « Compte rendu de la session du 15 mai 2019 », consulté [ici](#) en février 2020.

⁸⁰ Décret n° 2019-383, consulté [ici](#) en février 2020.

exprimé des préoccupations quant aux délais de collecte des données et au format de certains modèles de rapport, tout en faisant remarquer que ces préoccupations avaient été généralement transmises à l'Administrateur Indépendant lors du processus de recueil d'informations plutôt que remontées directement au Groupe multipartite pour être débattues, notamment lors de la phase de cadrage du Rapport annuel ITIE.

Représentation du gouvernement : Le décret présidentiel n° 2019-383, article 6, attribue 14 sièges au gouvernement, outre celui du ministre des Finances à qui il incombe de présider le Groupe multipartite et ceux des ministres des Mines et des Hydrocarbures, qui en sont les vice-présidents⁸¹. La nomination officielle des nouveaux membres du gouvernement n'était pas encore intervenue au début de la Validation (et jusqu'en mars 2020).

Termes de Référence : Le décret présidentiel n° 2019-383 codifie les devoirs et responsabilités du Groupe multipartite conformément à l'Exigence 1.4, mais reste peu clair sur ses règles de fonctionnement interne. Pour la période examinée (2017-2019), le Groupe multipartite a continué à observer le décret présidentiel n° 2012-940 du 20 août 2012 et ses propres règles, documents analysés lors de la première Validation. Les comptes rendus des réunions du Groupe multipartite montrent que les membres se sont acquittés en général de leurs devoirs et responsabilités : ils ont approuvé la sélection de l'Administrateur Indépendant ainsi que ses TdR, les études de cadrage, les projets de Rapports ITIE et la planification des activités de sensibilisation.

Règles et procédures internes de gouvernance : Les décrets présidentiels de 2012 et 2019 institutionnalisant l'ITIE ne contiennent pas de dispositions relatives à la gouvernance interne, et le règlement intérieur du Groupe multipartite⁸² datant de décembre 2014 n'a été publié sur le site de l'ITIE Congo apparemment que fin 2019. Il semble néanmoins que des écarts dans l'application de ce règlement intérieur aient été notés en pratique au cours de la période 2017-2019. Ce document prévoit en effet que le Groupe multipartite se réunisse mensuellement, mais les comptes rendus des réunions disponibles sur le site Internet de l'ITIE Congo et les consultations des parties prenantes laissent apparaître qu'il ne s'est réuni que trois fois en 2017, une fois en 2018 et quatre fois en 2019⁸³. En vertu de l'article 11 du décret de 2012, les convocations aux réunions et les documents connexes devaient être envoyés au moins cinq jours avant la date de la réunion (et deux jours dans des circonstances exceptionnelles) ; les conversations avec les parties prenantes de divers collèges laissent entendre néanmoins que les avis de convocation et documents n'étaient en fait généralement envoyés que très peu de temps à l'avance, ce qui posait des difficultés, en particulier pour les parties prenantes de l'industrie et de la société civile basées à Pointe Noire. L'article 10 du décret présidentiel n° 2019-383 exige l'envoi de la convocation aux réunions et des documents au moins sept jours à l'avance.

Étant donné le faible taux de réunions du Groupe multipartite au cours de la période considérée, il a cru bon de créer des groupes de travail afin d'assurer le suivi des mesures correctives et de superviser le renouvellement de ses membres. Si la création de ces groupes de travail est actée dans les comptes rendus de réunions, le résultat de leur travail n'y figure pas explicitement. De même, ces actes de réunions ne permettent pas de savoir très précisément qui y a participé ; cela dit, il est possible de constater un relatif équilibre entre les interventions des différents collèges représentés, lesquelles sont consignées nommément dans les comptes rendus, laissant voir que celles du gouvernement sont moins fréquentes.

Outre son règlement intérieur (adopté en 2014 et publié en 2019), le Groupe multipartite semble avoir adopté un ensemble de normes de gestion financière (règlement financier), bien qu'il ne soit pas encore disponible en ligne. Selon ce document, le Groupe multipartite est responsable de l'adoption d'un

⁸¹ Décret n° 2019-383, consulté [ici](#) en février 2020.

⁸² ITIE Congo (décembre 2014), « Règlement intérieur », consulté [ici](#) en février 2020.

⁸³ Le site en ligne de l'ITIE Congo, section « Comptes rendus des réunions du Groupe multipartite », a été consulté à travers ce [lien](#) en février 2020.

budget (article 4), de son exécution (article 5) et de l'approbation du rapport financier (article 9). Plusieurs membres du Groupe multipartite consultés ont mentionné que ce règlement n'était pas scrupuleusement observé dans les faits, s'agissant notamment de l'approbation du rapport financier ; de plus, l'audit financier de l'ITIE Congo requis par certains membres n'a pas été réalisé à ce jour.

Prise de décision : Le quorum est constitué par la présence des deux tiers des membres du Groupe multipartite. Les comptes rendus des réunions indiquent que ce quorum a été constaté au début de chaque réunion durant la période 2017-2019. L'article 9 du règlement intérieur du Groupe multipartite de 2014 exige que toutes ses décisions soient prises par consensus. Les entretiens avec les membres du Groupe multipartite ont permis de confirmer que toutes les décisions avaient été en effet consensuelles au cours de la période examinée, la discussion ayant été poursuivie en chaque occasion pour y parvenir.

Archivage : Les comptes rendus des sept réunions du Groupe multipartite tenues depuis avril 2017 sont disponibles sur le site en ligne de l'ITIE Congo⁸⁴. L'un de ses membres s'est plaint du retard dans l'approbation des comptes rendus, faisant remarquer que cela entravait la redevabilité des représentants envers leur collègue respectif. Les parties prenantes interrogées ont confirmé que l'exigence, inscrite dans le règlement intérieur, concernant la publication des comptes rendus signés dans les dix jours suivant la réunion, n'a guère été respectée en pratique. De fait, aucun compte rendu ne fait référence à l'approbation du plan de travail 2020 ou du rapport d'avancement annuel 2018, ce qui n'a pas rendu possible l'évaluation des consultations engagées pour la planification du travail et de l'impact de l'ITIE après douze ans de mise en œuvre.

Capacité du Groupe multipartite : Les membres siégeant au Groupe multipartite semblent être des représentants de haut niveau de chacune de leur organisation. Trois en particulier (deux issus de la société civile et un du gouvernement) ont d'ailleurs été membres du Conseil d'administration de l'ITIE. Un plan spécifique de renforcement des capacités des membres du Groupe multipartite a été élaboré, mais n'a pas été rendu public ; en outre, il n'est guère indiqué que la question ait même été traitée en réunion.

Politique relative aux indemnités journalières : Le règlement intérieur du Groupe multipartite⁸⁵, publié fin 2019, prévoit dans son article 19 que la politique d'indemnités journalières est celle fixée par l'article 10 du décret n° 2012-940 en date du 20 août 2012, publié au Journal officiel. Néanmoins, cet article 10 indique seulement que le financement de la mise en œuvre de l'ITIE provient des subventions de l'État et du soutien des partenaires au développement, sans spécifier la politique d'indemnités journalières des membres du Groupe multipartite⁸⁶. Le décret présidentiel n° 2019-393 du 28 décembre 2019 prévoit que leur mandat ne donne pas lieu à de telles indemnités, encore qu'il existe une disposition permettant au Groupe multipartite de décider de leur paiement jusqu'à un niveau devant être fixé par arrêté ministériel (ministre des Finances). Le décret prévoit également la possibilité de remboursement des frais de transport des participants au Groupe multipartite, sur présentation d'un justificatif (article 11). Plusieurs membres du Groupe multipartite consultés ont expliqué qu'une discussion avait eu lieu et qu'un taux d'indemnités journalières avait été décidé, conforme aux réglementations nationales en la matière en 2019 ; là encore, l'arrêté ministériel n'avait toujours pas été publié à la date de début de la Validation. Le régime des indemnités journalières se rapportant à la période 2017-2019 ne semble pas avoir été diffusé publiquement. Un acteur du secteur industriel a fait remarquer que le représentant de son entreprise siégeant au Groupe multipartite ne pouvait pas percevoir d'indemnités journalières en vertu de la politique de l'entreprise dans ce domaine. Par ailleurs, plusieurs membres du Groupe multipartite consultés ont relevé des retards importants (de plus

⁸⁴ Le site en ligne de l'ITIE Congo, section « Comptes rendus des réunions du Groupe multipartite », a été consulté à travers ce [lien](#) en février 2020.

⁸⁵ ITIE Congo (décembre 2014), « Règlement intérieur », consulté [ici](#) en février 2020.

⁸⁶ Journal officiel de la République du Congo (août 2012), « Journal officiel n° 34 de la 54^e année, jeudi 23 août 2012 », consulté à travers ce [lien](#) en février 2020.

d'un an) dans le versement desdites indemnités journalières. Une partie prenante a laissé entendre que le montant des indemnités journalières pourrait provoquer un conflit d'intérêts, certains membres du Groupe multipartite ne souhaitant pas être remplacés, justement pour cette raison.

Évaluation du Secrétariat

Au terme de son évaluation préliminaire, le Secrétariat international estime que la mesure corrective concernant la supervision qu'il incombe au Groupe multipartite d'exercer a été partiellement mise en œuvre et que le pays a réalisé des progrès inadéquats au titre de l'Exigence 1.4, une amélioration notable étant toutefois observée. Même si le décret présidentiel institutionnalisant l'ITIE en République du Congo et traçant les grandes lignes des TdR se rapportant au Groupe multipartite a été publié juste avant le début de la Validation, le 27 décembre 2019, au cours de la période 2017-2019 ici examinée les documents relatifs à la gouvernance du Groupe multipartite n'ont pas été distincts de ceux examinés lors de la première Validation, en l'occurrence le décret présidentiel de 2012 et le règlement intérieur de 2014. En effet, ce dernier n'a été rendu public que fin 2019, alors que celui relatif à la gestion financière adopté au cours de la même période ne l'avait pas encore été lorsque la Validation a commencé. Des écarts non négligeables par rapport aux TdR du Groupe multipartite ont continué à être constatés dans la pratique au cours de la période considérée, et non des moindres celles concernant la faible fréquence des réunions et le non-respect du délai de convocation. En ce qui concerne la représentation, le décret présidentiel de décembre 2019 établit un équilibre entre les collèges, mais rappelons que les membres du Groupe multipartite, entre 2017 et 2019, sont restés les mêmes, bien que leur mandat eût expiré en décembre 2015 (cf. la première Validation). Malgré le fait que la procédure de désignation des représentants de la société civile ait été codifiée et publiée – mais pas ceux de l'industrie –, il n'existe aucune documentation disponible sur le processus réellement suivi en pratique pour sélectionner les membres du Groupe multipartite avant leur renouvellement qui devait être statué par arrêté du ministère des Finances (certes encore attendu à la date de mars 2020). La politique et l'application pratique du régime des indemnités journalières restent floues et ne sont pas clairement documentées sur le site en ligne de l'ITIE Congo ; et selon les témoignages recueillis par le Secrétariat international, le règlement des indemnités journalières effectivement dues accuserait un important retard.

Conformément à l'Exigence 1.4.a, la République du Congo doit s'assurer que chaque collège est représenté de manière adéquate au sein du Groupe multipartite, en vertu de procédures de désignation ouvertes et transparentes garantissant que les membres issus de la société civile, de l'industrie et du gouvernement soient indépendants les uns des autres tant sur le plan politique qu'opérationnel. Conformément à l'Exigence 1.4.b, la République du Congo doit s'assurer que toute disposition s'écartant, de façon non négligeable des TdR, – étant ici visés le décret institutionnalisant l'ITIE et le règlement intérieur du Groupe multipartite – est correctement actée et n'affaiblit pas la supervision efficace que le Groupe multipartite doit exercer sur tous les aspects de la mise en œuvre de l'ITIE. L'état des arriérés de paiement des indemnités journalières, tout comme les futures modalités dans ce domaine, doivent être clarifiés, et le montant à verser aux membres du Groupe multipartite régulièrement publié comme le prescrit l'Exigence 1.4.b.vii, afin d'éliminer tout soupçon de conflit d'intérêts pouvant peser sur ses membres. Afin de renforcer la mise en œuvre, la République du Congo est invitée à considérer si certaines mesures pourraient permettre de reproduire un modèle de consultation tripartite, à l'image de celui du Groupe multipartite, dans d'autres mécanismes de transparence et de redevabilité des pouvoirs publics et des entreprises, tout en veillant à l'harmonisation du travail effectué par les différents organes responsables, tels les comités de transparence et de responsabilité (multipartites) nouvellement créés, respectivement par le Code de la transparence de mars 2017 et dans le cadre de la facilité élargie de crédit du FMI.

5.3 Mesure corrective 3 : Octroi des licences (2.2)

Conformément à l'Exigence 2.2, l'ITIE Congo doit définir clairement le nombre de licences minières, pétrolières et gazières attribuées et transférées au cours de l'année ou des années considérées, décrire les procédures légales d'octroi des licences et d'adjudication des contrats, couvrant les critères techniques et financiers applicables, et relever toute dérogation non négligeable aux procédures, constatée en pratique. En outre, l'ITIE Congo peut trouver utile d'apporter ses commentaires sur l'efficacité du système actuel d'octroi et de transfert des licences, en vue peut-être d'inciter à une clarification des procédures et à une réduction des écarts notables par rapport aux procédures applicables.

Conclusions de la première Validation

La première Validation avait conduit à constater que la République du Congo n'avait pas suffisamment progressé dans le respect de cette exigence. Le Rapport ITIE 2014 avait rendu compte d'un transfert de parts dans une licence de pétrole et de gaz, de sept transferts complets de licences dans ces mêmes secteurs et d'un renouvellement de licence minière, en ne fournissant toutefois qu'un aperçu superficiel du processus d'octroi des licences. Ce rapport ne mentionne aucune attribution de licence d'exploration minière en 2014, bien que les consultations des parties prenantes aient permis de révéler l'existence de plusieurs procédures d'octroi cette année-là. Les critères techniques et financiers précis devant être évalués lors de l'attribution et du transfert des licences n'avaient été décrits nulle part, pas plus que les dérogations aux procédures légales pour les licences minières, pétrolières et gazières concédées et transférées en 2014.

Progrès depuis la Validation

Octrois/transferts : Dans le secteur des *mines*, le Rapport ITIE 2017 fournit des informations peu cohérentes quant au nombre et à l'identité des bénéficiaires des licences d'exploitation minière octroyées en 2017. Dans la version complète du rapport, il est fait référence à cinq concessions minières⁸⁷ (une de production, et quatre d'exploration) attribuées en 2017 (p. 103⁸⁸). Alors que le registre des concessions minières publié aux annexes 5, 6 et 9 du rapport contient une liste de 14 permis d'exploration, un permis de production et trois conventions minières dont la date d'attribution signalée est 2017 (p. 213, 216, 219), tous ces permis d'exploration, sauf quatre⁸⁹, seraient, selon le registre, des renouvellements et non des nouvelles adjudications. Deux des licences d'exploration minière⁹⁰ listées comme étant de nouvelles attributions dans le texte intégral du rapport (p. 103) apparaissent comme des renouvellements dans le registre des licences à l'annexe 6 (p. 216). L'Administrateur Indépendant a expliqué qu'il y avait une erreur dans le rapport (p. 216), car le permis de Mayéyé, annoté comme un renouvellement, était en fait une nouvelle attribution. Il a précisé que si la licence d'exploitation aurifère de Bondjodjouala était un renouvellement, celle concernant la mine de diamants du même nom (Bondjodjouala) était une nouvelle attribution. Les trois conventions minières⁹¹ marquées comme nouvellement octroyées en 2017 dans le registre des permis qui figure à l'annexe 9 (p. 219) ne figurent pas dans la version complète du rapport. Dans ce cas, l'Administrateur Indépendant a indiqué que ces conventions concernaient des permis de production minière octroyés les années précédentes (avant 2017) et qu'il n'en avait donc pas tenu compte dans son évaluation des écarts

⁸⁷ Les concessions minières de Dougou (licence de production), Mayéyé, Etiouk-Mayé, Loaka-Or et Bondjodjouala.

⁸⁸ Les références aux numéros de page du Rapport ITIE 2017 renvoient aux numéros imprimés sur les pages, non aux numéros du document PDF (Adobe Acrobat).

⁸⁹ Les concessions minières d'Etiouk-Mayé, Pougou, Loaka-Or et Bondjodjouala.

⁹⁰ Les concessions minières de Mayéyé et Bondjodjouala sont mentionnées comme étant de nouveaux contrats dans le texte complet du rapport (p. 103) ; par contre, elles apparaissent comme des renouvellements dans le registre des licences à l'annexe 5 (p. 216).

⁹¹ Les concessions minières octroyées en 2017 sont celles relatives aux projets de Kola Dougou (Kouilou), Mboukoumassi (Kouilou) et Nebada (Sangha).

importants. Il a ajouté que la conclusion d'une convention minière était automatique après l'octroi d'une licence de production et qu'il ne saurait y avoir ici d'écarts importants, si ce n'est que la procédure prend un certain temps.

La distinction étant faite entre les fusions et acquisitions des sociétés détentrices de licences d'une part, et les transferts proprement dits de licences d'autre part, il ressort du rapport qu'il n'y a pas eu de transferts de licences minières en 2017 (p. 105).

En ce qui concerne les **hydrocarbures**, le Rapport ITIE 2017 rend compte de l'attribution de trois nouveaux blocs⁹² à la clôture du premier cycle de concession de licences au Congo, bien qu'il précise que les décrets portant concession de ces blocs n'aient été pris qu'après 2017 (deux ont été adoptés en 2018 et un est toujours en préparation) (p. 50). Il est confirmé que l'attribution des licences pétrolières et gazières n'est effective qu'à compter de la date de publication du décret portant octroi de la licence au Journal officiel (p. 49). Le rapport souligne également l'attribution de six permis de production en 2017⁹³, mais précise qu'ils le sont dans le cadre de trois licences d'exploration déjà en vigueur, à la demande du titulaire, et qu'ils sont donc rangés dans la catégorie des « prorogations » et non des nouvelles attributions (p. 51). Finalement, le rapport fait état de l'octroi de trois licences de production⁹⁴ à un consortium formé par Perenco et HEMLA en 2017, des suites de la renonciation à ces blocs fin 2014 par le précédent consortium, Total-ENI, et au terme d'une nouvelle procédure d'appel d'offres concurrentielle conclue en 2017 (p. 51-52). Cependant, plusieurs fonctionnaires consultés ont expliqué que cette section du Rapport ITIE 2017 était incorrecte, car les trois licences de production conférées à Perenco et HEMLA en 2017 l'avaient été à la suite de négociations directes, étant donné la nécessité d'une réattribution rapide de ces titres afin de maintenir la production.

Il est rapporté que, selon la Direction générale des hydrocarbures (DGH), il n'y a pas eu de transferts de participation dans des blocs de pétrole et de gaz en 2017 (p. 52).

Procédures d'octrois/transferts : Dans le domaine **minier**, le rapport décrit les cinq types de permis d'exploitation minière et le contrat type (p. 101). En ce qui concerne les octrois, une brève description est faite du processus général d'attribution de chacun des cinq types de permis d'exploitation minière, sur la base du principe « premier arrivé, premier servi » (p. 102). En ce qui concerne les transferts, le rapport décrit le processus général de transfert de ces permis (p. 104-105).

Dans le domaine des **hydrocarbures**, le rapport présente les trois types possibles de licences (p. 47). En ce qui concerne les octrois, une brève description est faite du processus général d'attribution de chacun des trois types de licences pétrolières et gazières (p. 48-49). Il est fait référence une seule fois à l'attribution des licences pétrolières et gazières par voie de négociations directes (p. 48), la procédure habituelle étant celle du lancement de cycles d'attribution de licences (p. 48-49). Si l'information fournie concernant les trois licences pétrolières et gazières attribuées en 2017 indique qu'elles sont le résultat d'un appel d'offres (p. 51), le fait est que sur la base des entretiens avec les représentants du gouvernement, elles auraient été attribuées par le biais de négociations directes conformément aux dispositions du Code des hydrocarbures.

En ce qui concerne les transferts, une description générale est faite dans le rapport du processus de transfert des participations dans les licences pétrolières et gazières (p. 52). Est mentionnée également l'introduction d'un impôt de 10 % sur les plus-values, applicable aux transferts de parts dans les blocs pétroliers et gaziers (p. 52).

⁹² Marine XX, Marine XXI et Marine XXVII.

⁹³ Licences de production Lideka, Loubana et Viodo au titre de la licence d'exploration Ex Marine XI ; licences de production de Minsala et Nkala au titre de la licence d'exploration Ex Marine XII ; et licence de production Mengo-Kundi-Bindi au titre de la licence d'exploration Ex Kouilou.

⁹⁴ Tchibouela II, Tchendo II et Tchibeli-Litanzi II.

Critères techniques et financiers : Dans le domaine **minier**, il est noté dans le rapport que le Code minier exige des soumissionnaires candidats à l'attribution d'un permis d'exploitation minière qu'ils aient les capacités techniques et financières requises (p. 103), mais sans définir les critères spécifiques d'attribution. Le rapport ne précise pas si des critères techniques et financiers sont également appliqués pour les transferts de participations dans les permis d'exploitation de pétrole et de gaz (p. 104-105). Malgré l'absence de clarté quant à l'existence de tels critères dans la législation ou la réglementation applicable, le rapport est précis sur les critères spécifiques évalués pour l'attribution de quatre permis de prospection minière et d'un permis de production minière accordés en 2017 (p. 103-104), critères qui varient d'un dossier à l'autre.

Dans le domaine des **hydrocarbures**, le rapport précise les critères techniques et financiers appliqués pour l'attribution de blocs dans le cadre de cycles d'octroi de licences (p. 48-49), sans toutefois fournir la pondération de chaque critère. Le lien vers le site en ligne du premier cycle d'octroi de licences (2016)⁹⁵ n'est plus disponible et donc l'accès aux informations relatives aux blocs, critères et procédures d'évaluation des offres (p. 50) non plus. Néanmoins, une liste de critères techniques et financiers généraux applicables à ce type de procédures d'octroi figure dans le rapport (p. 48-49). Mais s'agissant des négociations directes, les critères applicables n'y figurent pas clairement. Plusieurs représentants du gouvernement et de la société civile consultés ont dit avoir été surpris que ces informations n'aient pas été incluses dans le Rapport ITIE 2017, car la DGH avait accepté de divulguer en détail les paramètres techniques et financiers évalués pour l'octroi des licences de pétrole et de gaz, dans le prolongement de la mission d'appui du Secrétariat international à la mise en œuvre de l'ITIE en République du Congo, effectuée en octobre 2019. Cela dit, plusieurs fonctionnaires gouvernementaux consultés ont confirmé que les mêmes critères techniques et financiers que pour les appels d'offres concurrentiels s'appliquaient à l'attribution des licences pétrolières et gazières par voie de négociations directes, conformément au décret 2008-15 portant codification de la procédure d'attribution de ces licences. En effet, ce décret publié au Journal officiel n° 50-7 du 14 février 2008 confirme que les soumissionnaires sont tenus de fournir un dossier complet de présentation de la société (mentionnant le capital libéré de la société, l'actionnariat, son « expérience dans le secteur pétrolier », ses moyens humains et techniques, ses bilans et comptes de résultats des trois dernières années ainsi qu'une présentation des litiges en cours et des contingences financières s'y rapportant⁹⁶).

Pour ce qui est des transferts, le rapport se réfère uniquement à l'évaluation des capacités techniques et financières des entreprises qui se voient attribuer une licence ou acquièrent une participation dans une autre entreprise (p. 52), sans toutefois décrire les critères spécifiques applicables ou leur pondération. Le Rapport ITIE 2017 et les sources accessibles au public ne permettent pas de déterminer clairement si les mêmes paramètres techniques et financiers s'appliquent aux transferts de licences ou prises de participation dans des consortiums de CPP (contrats de partage de production) et aux procédures d'octroi de nouvelles licences. Toutefois, il y est indiqué qu'il n'y a eu aucun transfert de participation dans des CPP de pétrole et de gaz en 2017 (p. 52).

Information sur les adjudicataires de licences : Dans le domaine **minier**, en dépit de la disparité des informations concernant le nombre de licences attribuées en 2017, le nom des entreprises ayant bénéficié d'une licence minière en 2017 figure au rapport (p. 103, 213-216, 219). De même, il n'y a eu aucun transfert de licence minière en 2017 (p. 105).

Dans le domaine des **hydrocarbures**, le nom des entreprises bénéficiaires des trois licences attribuées est également fourni, tout autant que l'identité des opérateurs et partenaires et leur participation (p. 51,

⁹⁵ Site en ligne du premier cycle d'octroi de licences au Congo, accessible [ici](#).

⁹⁶ Journal officiel de la 50^e année numéro 07 (février 2008), « Décret n° 2008-15 du 11 février 2008 fixant la procédure d'attribution des titres miniers d'hydrocarbures liquides ou gazeux », consulté à travers ce [lien](#) en mars 2020.

208, 210). Il n'y a eu aucun transfert de participation dans des concessions pétrolières et gazières en 2017 (p. 52).

Écarts non négligeables : Dans le domaine *minier*, le rapport rend compte de l'évaluation de l'Administrateur Indépendant qui affirme qu'il n'y a pas eu d'entorses non négligeables aux procédures légales applicables à l'attribution des licences minières concernant les cinq licences octroyées en 2017, et il se base pour cela sur l'examen des notes adressées par la Direction des mines au ministre des Mines et de la Géologie concernant chacune des demandes présentées (p. 103-104).

Dans le domaine des *hydrocarbures*, il est noté dans le rapport que l'Administrateur Indépendant n'a pas été en mesure d'évaluer si les autorités se sont écartées de façon notable des procédures légales dans l'attribution des trois licences en 2017, étant donné qu'il n'a pas reçu copie des dossiers correspondants (p. 52). Un haut fonctionnaire consulté a indiqué que les trois licences pétrolières et gazières accordées par négociation directe en 2017 l'avaient été conformément aux normes légales et à des sociétés qui opéraient déjà en République du Congo (Perenco et HEMLA), étant donné qu'elles avaient démontré de la sorte leur capacité technique et financière à être titulaire d'un permis d'exploitation pétrolière et gazière dans le pays. Une OSC a, par écrit, fait part de sa profonde inquiétude quant au fait que l'Administrateur Indépendant n'avait pas pu avoir accès aux documents relatifs à l'attribution de ces trois licences et estimé qu'il aurait dû inclure dans le Rapport ITIE 2017 une recommandation tendant à l'amélioration de la transparence dans ces procédures. Plusieurs parties prenantes de la société civile consultées ont néanmoins relevé que, par le passé, des entorses aux procédures légales avaient été constatées dans certains transferts de participation dans les consortiums de CPP (pétrole et gaz) : elles ont été mises en évidence par exemple dans une enquête de Global Witness de février 2019 qui a révélé des déviations non négligeables par rapport aux procédures applicables dans la vente, réalisée en juin 2018, de la participation opérationnelle de SOCO International Plc dans le bloc pétrolier et gazier Marine XI à Coastal Energy Congo⁹⁷. Elles se sont montrées inquiètes car, dans le passé, des licences pétrolières et gazières (ou participations dans des consortiums CPP) auraient été octroyées à des sociétés n'ayant démontré aucune expertise ni expérience technique ou financière dans le secteur.

Exhaustivité : Dans le domaine *minier*, le rapport ne fait référence qu'à l'octroi de licences au cours de l'année considérée.

Dans le domaine des *hydrocarbures*, il couvre les procédures de 2017 et 2018, faisant suite au premier cycle d'attribution de licences au Congo (p. 51).

Procédures d'appel d'offres : Dans le domaine *minier*, il est confirmé dans le rapport que tous les permis ont été attribués sur la base du principe « premier arrivé, premier servi », et non d'une procédure de marché concurrentielle (p. 102).

Dans le domaine des *hydrocarbures*, il est dit que les trois licences attribuées au consortium Perenco-HEMLA en 2017 l'ont été à la suite d'un appel d'offres (p. 51). Le rapport énumère les critères techniques et financiers ayant fait l'objet d'une évaluation pour l'attribution des appels d'offres dans le secteur du pétrole et du gaz (p. 48-49), sans toutefois préciser la pondération de chaque critère. La liste complète des soumissionnaires et des critères des procédures de marché pour les trois licences octroyées en 2017 ne figure pas dans le Rapport ITIE 2017, et plusieurs fonctionnaires interrogés ont expliqué que sur ce point le rapport n'était pas correct, car les trois permis d'exploitation attribués à Perenco et HEMLA cette année-là l'avaient été sur la base de négociations directes.

Commentaires concernant l'efficacité : Rien n'est dit dans le rapport sur l'efficacité des procédures d'attribution, que ce soit dans le domaine des *mines* ou dans celui des *hydrocarbures*.

⁹⁷ Global Witness (février 2019), « A dud deal : how SOCO dumped Congo oil block in contentious Africa exit », consulté [ici](#) en février 2020.

Évaluation du Secrétariat

Au terme de son évaluation préliminaire, le Secrétariat international estime que la mesure corrective concernant l'octroi des licences a été partiellement mise en œuvre et que la République du Congo a réalisé des progrès significatifs au titre de l'Exigence 2.2. Si bien le Rapport ITIE 2017 fournit des informations sur les licences dans le secteur minier, pétrolier et gazier, attribuées en 2017, celles-ci sont contradictoires quant au nombre de licences attribuées dans le secteur des mines et il n'est fait état d'aucun transfert de licence. Le rapport indique à tort, selon ce qui a été confirmé par les parties prenantes lors des consultations, que les trois licences pétrolières et gazières attribuées en 2017 l'ont été dans le cadre d'un appel d'offres. Il fournit ici un aperçu du processus d'attribution et de transfert des licences, y compris des critères techniques et financiers applicables selon les normes pour les procédures par appel d'offres (et non par négociations directes), mais uniquement ceux évalués en pratique lors de l'attribution des licences minières en 2017. Le décret établissant les preuves exigées de la part des candidats à l'obtention de licences pétrolières et gazières (par appel d'offres ou par négociations directes) concernant leurs capacités techniques et financières est néanmoins publié au Journal officiel et donc accessible au public. Référence est faite dans le rapport au Code minier et à la nécessaire évaluation des qualifications techniques et financières des demandeurs de permis miniers ; toutefois, il n'est pas dit si ces critères figurant dans la loi ont fait l'objet de mesures réglementaires ou simplement administratives d'application. Par ailleurs, l'existence et la nature de tels critères pour les transferts de permis ne sont pas clairement établies, tant dans le secteur minier que dans celui du pétrole et du gaz. Les entreprises ayant bénéficié d'une licence en 2017 sont listées dans le rapport, mais seuls sont évalués les écarts non négligeables par rapport aux procédures légales pour les licences dans le secteur des mines, et non le secteur du pétrole et du gaz. Bien qu'un haut fonctionnaire du gouvernement consulté ait affirmé que l'octroi des trois licences (hydrocarbures) en 2017 s'était déroulé conformément aux normes légales, ce point de vue n'apparaît pas clairement dans la documentation rendue publique et n'a pas non plus été approuvé par le Groupe multipartite avant le début de la Validation.

Conformément à l'Exigence 2.2.a, la République du Congo doit assurer la divulgation publique des critères techniques et financiers qui sont évalués lors des transferts de licences dans les secteurs minier, pétrolier et gazier, ainsi que de l'évaluation opérée par le Groupe multipartite de tout non-respect important du cadre légal et réglementaire applicable aux attributions et transferts de licences, concernant toutes les procédures (contrats signés, attributions et transferts de licences) engagées au cours de l'exercice budgétaire couvert par les divulgations ITIE les plus récentes, y compris pour les entreprises dont les paiements sont inférieurs au seuil de matérialité convenu. Les parties prenantes pourraient avoir intérêt à profiter des Rapports ITIE pour communiquer leurs observations concernant l'efficacité et l'efficacité des procédures d'octroi de licences. La République du Congo est donc invitée à considérer si, dans la pratique, une divulgation systématique des informations relatives aux processus d'attribution et de transfert des licences minières, pétrolières et gazières pourrait être faite afin de respecter l'article 14 de la loi portant Code de la transparence, adoptée en mars 2017 (loi 10-2017)⁹⁸.

5.4 Mesure corrective 4 : Registre(s) des licences (2.3)

L'ITIE Congo a l'obligation de tenir un système (ou divers systèmes) de registre ou de cadastre accessible(s) au public contenant des informations complètes et opportunes, conformément à l'Exigence 2.3. Elle est tenue de s'assurer que les futurs Rapports ITIE fournissent les dates de demande et d'expiration, les matières premières couvertes et les coordonnées relatives à l'ensemble des licences minières, pétrolières et gazières détenues par les entreprises les plus importantes.

⁹⁸ République du Congo (mars 2017), « Code de la transparence », consulté [ici](#) en janvier 2020.

Conclusions de la première Validation

La première Validation avait permis de constater que la République du Congo avait fait des progrès significatifs pour satisfaire à cette exigence. En l'absence de registre accessible au public, le Rapport ITIE 2014, conformément à l'Exigence 2.3 c, avait fourni une liste détaillée des licences d'exploitation du pétrole, du gaz et des mines, y compris des références aux décrets portant attribution de ces permis, accessibles sur le site Internet officiel du gouvernement. Toutefois, ce rapport ne disait rien sur les permis de prospection et d'exploration déjà détenus par 65 entreprises minières. Manquait également la référence à trois décrets approuvant les contrats de partage de production, l'un signé avec Chevron (concession de Lianzi dans la zone conjointe de développement avec l'Angola), un autre avec Total (concession de Moho Nord à Kouilou), et enfin un avec Ophir (concession de Marine IX à Kouilou).

Progrès depuis la Validation

Dans le domaine *minier*, le Rapport ITIE 2017 fournit le nombre total de permis en vigueur à la fin de 2017, dont 61 permis d'exploration et 15 permis de production (p. 105). Les annexes 5 et 6 contiennent la copie du registre des licences de production (p. 213) et de prospection (p. 214-216). L'ensemble des informations requises au titre de l'Exigence 2.3.b sont dès lors couvertes, mises à part les coordonnées desdites licences. Toutefois, étant donné que le numéro du décret correspondant est fourni pour chacune des licences, il est possible de le retrouver dans le Journal officiel⁹⁹ et à partir de là leurs coordonnées sont publiquement accessibles. L'Administrateur Indépendant a confirmé que tous les décrets pertinents avaient été publiés au Journal officiel. Après le commencement de la Validation, un Atlas forestier en ligne a été lancé en mars 2020 par le ministère de l'Économie forestière, donnant accès à une liste de 200 permis d'exploitation minière contenant toutes les informations requises par l'Exigence 2.3.b, y compris les coordonnées qui sont présentées dans une interface interactive de cartes¹⁰⁰. Toutefois, certains permis d'exploitation minière¹⁰¹ encore en vigueur en 2017 n'y figurent pas.

L'annexe 9 du rapport, relative aux conventions minières (p. 219), indique le statut actuel des contrats se rapportant à 11 projets, nombre inférieur toutefois aux licences de production figurant à l'annexe 5 qui est de 15.

Les informations figurant aux annexes 5 et 6 semblent couvrir tous les permis d'exploitation minière valables en 2017. Les parties prenantes de l'industrie minière consultées ont estimé que les informations figurant à ce titre dans le Rapport ITIE 2017 étaient complètes. Il y est dit qu'aucune disposition du Code minier n'exige l'établissement d'un registre public des permis d'exploitation minière (p. 105). Toutefois, il est fait état des réformes en cours pour établir un cadastre minier public, deux entreprises ayant été engagées pour ce faire (Asperbras et BRGM) ; est prévue en outre la formation du personnel devant être affecté à un nouveau département du cadastre minier, créé par décret en 2018 (p. 105).

Dans le domaine des *hydrocarbures*, le Rapport ITIE 2017 fournit le nombre total de licences actives à la fin de l'année 2017, soit 12 licences d'exploration et 31 licences de production (p. 53). Figure aux annexes 3 et 4 une copie du registre des licences de production de pétrole et de gaz (p. 208-211) et des licences d'exploration (p. 212). Un lien est fourni vers le cadastre en ligne de la Direction générale des hydrocarbures (DGH) développé en 2018¹⁰², qui comprend le nom des titulaires de licences, les dates de demande, d'attribution et d'expiration, les coordonnées géographiques et les matières premières, pour un total de 49 licences (au mois de janvier 2020). Tant le registre des licences figurant

⁹⁹ Secrétariat général du gouvernement, portail du Journal officiel, consulté [ici](#) en février 2020.

¹⁰⁰ République du Congo (mars 2020), Atlas forestier, consulté [ici](#) en mars 2020

¹⁰¹ Par exemple la licence Mboukoumassi, accordée à Luyuan des Mines.

¹⁰² Référentiel en ligne du ministère des Hydrocarbures de la République du Congo, consulté à travers ce [lien](#).

aux annexes 3 et 4 du Rapport ITIE 2017 que le cadastre en ligne couvre l'ensemble des licences actuellement en vigueur, sauf celle correspondant au champ unifié de Lianzi détenue par Chevron, intéressant la République du Congo et l'Angola. Mais les décrets modifiant le contrat signé pour le champ de Lianzi (champ unifié regroupant les prospectifs 14K en Angola et A-IMI au Congo) sont disponibles en ligne¹⁰³, et précisent les noms des opérateurs et des partenaires, leur participation, les dates d'attribution et d'expiration, les matières premières et les coordonnées des licences ; seule la date de demande pour le bloc original ne semble pas être accessible en ligne. Un interlocuteur du gouvernement consulté a précisé que le champ unifié de Lianzi avait été créé par le biais d'un accord intergouvernemental entre la République du Congo et l'Angola : le protocole d'accord initial entre les deux pays a été officialisé par le décret n° 2002-172 du 14 mars 2002 et le champ unifié de Lianzi créé par le décret n° 2008-157 du 25 juin 2008. Il a ajouté qu'aucune date de demande n'était enregistrée pour cette licence, à part celle du début des négociations intergouvernementales, ce qui a été confirmé par l'Administrateur Indépendant.

Évaluation du Secrétariat

Au terme de son évaluation préliminaire, le Secrétariat international estime que la mesure corrective concernant le(s) registre(s) des licences a bien été prise et que la République du Congo a réalisé des progrès satisfaisants au titre de l'Exigence 2.3. Le Rapport ITIE 2017 présente une copie des registres de licences pour les secteurs des mines, du pétrole et du gaz, fournissant la plupart des informations détaillées dans l'Exigence 2.3.b. Le cadastre pétrolier et gazier en ligne fournit toutes ces informations pour l'ensemble des licences en cours de validité, à l'exception du champ unifié de Lianzi, à cheval entre la frontière maritime congolaise et angolaise, quoique toutes les informations soient disponibles dans les décrets portant attribution et modification de l'accord de Lianzi ; sauf la date de demande du contrat original n'y figure pas. Le Secrétariat international considère que l'absence de cette date est une lacune ponctuelle, sans grande importance. Le Rapport ITIE 2017 ne précise pas les coordonnées géographiques des licences d'exploitation minière, mais par référence au numéro de décret d'attribution correspondant, publié sur le site en ligne du Journal officiel, chaque utilisateur peut les retrouver. Nonobstant l'absence d'explication concernant la divergence entre les 11 conventions minières et les 15 licences de production minière, le Secrétariat estime que les informations y relatives, figurant dans le rapport, doivent être considérées comme complètes fin 2017.

Dans le but de renforcer la mise en œuvre, la République du Congo doit veiller au maintien d'un registre ou système de cadastre accessible au public couvrant toutes les licences d'exploitation minière en vigueur, comprenant le nom des titulaires, les dates de demande, d'attribution et d'expiration, la ou les matières produites et les coordonnées. Lorsque de tels registres ou cadastres n'existent pas ou sont incomplets, toute lacune dans les informations accessibles au public doit être signalée et les efforts entrepris pour renforcer ces systèmes doivent être documentés. La République du Congo est invitée à considérer si une divulgation systématique des informations complètes sur les licences minières, pétrolières et gazières pourrait être assurée, dans le droit fil de l'article 14 de la loi portant Code de la transparence, adoptée en mars 2017 (loi 10-2017).

5.5 Mesure corrective 5 : Participation de l'État (2.6)

Conformément à l'Exigence 2.6, l'ITIE Congo doit veiller à ce que les futurs Rapports ITIE rendent clairement compte des règles qui régissent les relations financières entre les entreprises d'État du secteur extractif et le gouvernement, ainsi que des pratiques en la matière, du niveau et des conditions associées à la participation de l'État au capital de ces entreprises, sans omettre une liste complète des

¹⁰³ Voir par exemple le décret n° 2008-157 du 25 juin 2008, consulté [ici](#).

prêts et des garanties accordés par l'État ou par les entreprises d'État aux entreprises extractives au cours de l'année considérée. L'ITIE Congo pourrait avoir intérêt à rechercher la façon dont l'application de l'article 15 de la loi portant Code de la transparence de mars 2017 permettrait une observation plus stricte de ce que prescrit l'Exigence 2.6.

Conclusions de la première Validation

La première Validation avait permis de constater que la République du Congo n'avait pas suffisamment progressé dans le respect de cette exigence. Il avait été indiqué dans le Rapport ITIE 2014 que la participation de l'État dans le secteur du pétrole et du gaz lui avait permis de percevoir des recettes importantes, ce qui n'était pas le cas dans le secteur minier. Les entreprises d'État opérant dans le secteur du pétrole et du gaz y étaient décrites, sans néanmoins fournir la liste complète des participations de la SNPC, ni préciser si des changements avaient eu lieu dans la propriété publique des entreprises d'État ou de leurs filiales en 2014. Les conditions exactes de la participation étatique dans les secteurs minier, pétrolier et gazier n'y sont pas non plus explicites. Si bien les relations financières entre le gouvernement et la SNPC y figuraient brièvement, les règles relatives aux bénéfices non distribués, au réinvestissement et au financement par des tiers pour toutes les entreprises extractives dans lesquelles l'État détenait une participation majoritaire n'avaient pas été divulguées de manière exhaustive, non plus qu'une description des écarts importants constatés en pratique. Le Rapport ITIE 2014 avait fait état d'une garantie souveraine adossée à du pétrole pour des projets d'infrastructure financés par l'EXIM Bank de Chine et à des arriérés impayés de la CORAF au Trésor ; or les termes de ces prêts et garanties n'étaient pas expliqués ; de même, il n'avait pas été possible de vérifier le caractère complet ou non des divulgations sur les prêts et garanties de prêt contractés par l'État et les entreprises d'État du secteur en question.

Progrès depuis la Validation

Dans le domaine *minier*, le Rapport ITIE 2017 signale le droit de l'État à une participation de 10 % au capital de toutes les sociétés détentrices de licences de production, les modalités y afférentes devant être négociées dans le cadre d'une convention d'actionnaires (p. 106). La liste des six entreprises minières dans lesquelles l'État détient des participations directes à hauteur de 10 à 15 % (p. 106) est donnée, sans qu'aucune de ces participations n'ait donné lieu au paiement de dividendes en 2017 (p. 167). Selon le rapport, aucune entreprise d'État n'opérait dans le secteur minier en 2017 (p. 106). Il est indiqué également qu'aucun changement ne s'est produit dans la participation de l'État dans le secteur minier en 2017, selon les informations fournies par l'Administrateur Indépendant ; de plus, l'État n'avait pas encore pris possession de ses parts légales gratuites dans les entreprises détentrices de nouvelles licences de production minière, attribuées en 2017 (p. 106). Le rapport ne mentionne ni prêts ni garanties ayant été accordés par l'État à une quelconque entreprise du secteur minier.

Importance matérielle : Dans le domaine des *hydrocarbures*, le Rapport ITIE 2017 confirme qu'il n'existe qu'une seule entreprise d'État, la SNPC (p. 55). L'importance des paiements et transferts de la SNPC à l'État est démontrée par les chiffres fournis pour l'année 2017 (p. 11).

En ce qui concerne le statut de la SOCOTRAM, l'une des entités chargées du recouvrement de la taxe maritime que doivent verser les entreprises pétrolières et gazières, celle-ci est constituée comme une société commerciale de droit privé (p. 71), et le rapport confirme que l'État n'en est qu'un actionnaire minoritaire (45 %).

Relations financières avec l'État : S'agissant de la partie financière telle qu'établie par la loi, le rapport présente brièvement le chiffre d'affaires de la SNPC, son objet et ses missions, son mode de gouvernance (p. 41, 55-56), conformément à son statut particulier, confirmé par un décret de

novembre 2017. Les relations financières de la SNPC avec l'État, conformément à la loi qui l'institue, sont brièvement décrites (p. 41 et 56-57), reflétant sa liberté de déterminer ses propres dividendes (p. 57-58, 120) qui consistent en une part des bénéfices basée sur son exploitation commerciale (« Equity Cost » ou coût du capital et « Profit Oil » ou pétrole de profit) (p.120). Toutefois, le rapport n'indique pas explicitement si la SNPC est légalement autorisée à conserver ses bénéfices et à les réinvestir dans ses activités, encore que cela semble implicite (p. 57, 120). Il est expliqué que l'assemblée générale de la SNPC approuve le niveau des dividendes (p. 57) conformément au droit commercial de l'OHADA (Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires), ce qui veut dire qu'elle approuve le niveau des bénéfices non distribués et des réinvestissements, sur recommandation de son conseil d'administration. Il est fait référence à la promulgation des nouveaux statuts de la SNPC en novembre 2017 (adopté par le décret 2017-420), remplaçant les anciens datant de 2010 (p. 55), mais le rapport n'explique pas les réformes introduites par ce nouveau texte statutaire. Selon les statuts de la SNPC de 2017, qui ne semblent pas accessibles sur les sites en ligne du gouvernement,¹⁰⁴ mais sont publiés sur la page Facebook Info de Brazzaville 242¹⁰⁵, le conseil d'administration peut décider des dividendes, des bénéfices non distribuables et des réinvestissements ; en outre, la SNPC a le droit d'obtenir des financements (donc de s'endetter) auprès de tiers (articles 7, 38 et 45).

Le Rapport ITIE 2017 ne précise pas pourquoi la SNPC n'est pas tenue de payer d'impôt sur les sociétés sur ses bénéfices de 2017, ses états financiers faisant état d'un montant de dividendes de 140 millions de dollars US pour cette année. Le rapport de consultation au titre de l'article IV publié en janvier 2020 par le FMI (après le début de la Validation) soulève la question de savoir si la SNPC bénéficie d'un régime fiscal spécial puisqu'il n'y a pas trace de paiement de l'impôt sur les sociétés pour les années 2013-2015 et 2017, bien qu'elle ait enregistré des « bénéfices considérables » au cours de ces exercices¹⁰⁶.

Le rapport décrit les sources des revenus conservés par la SNPC, notamment une commission de 1,6 % sur le prix de chaque cargaison vendue tirée des revenus étatiques en nature (p. 57, 120) ainsi que la part du *cost oil* (solde de la production nette disponible) et du *profit oil* reçue en fonction des participations commerciales de la SNPC dans les projets pétroliers et gaziers (p. 56, 146 et annexe 12). Il est expliqué dans le rapport que la part de la SNPC dans les dépenses de développement et d'exploitation dans le cadre de sa participation aux projets pétroliers et gaziers peut être prise en charge par les opérateurs (p. 59), ce qui démontre qu'il lui est permis de rechercher des financements auprès de tiers.

Le rapport fait état de la forme unique de financement des dépenses d'exploitation de la concession de Yanga et Sendji, qui est antérieure au régime des CPP en République du Congo (p. 54). En vertu de l'accord, le consortium contractant finance la totalité de la part des coûts du projet de 15 % correspondant à la SNPC et il se rembourse par le biais de déductions en nature sur le « Profit Oil » de l'État (p. 54). Les volumes déduits du pétrole de profit de l'État sont évalués au prix budgétaire du pétrole (« prix fiscal ») (p. 12-13, 54).

Le rapport explique quelles sont les obligations de la SNPC en matière d'audit et de vérification des comptes et fournit un lien vers les états financiers vérifiés de la SNPC pour 2017¹⁰⁷ (p. 58), qui sont

¹⁰⁴ Les statuts de la SNPC de 2017 ne sont pas publiés sur son site et le Secrétariat international n'a pas été en mesure de retrouver l'édition du Journal officiel dans lequel ils ont été publiés, faute du numéro correspondant, par ex. édition du 9 novembre 2017 (accessible [ici](#)) ou du 16 novembre 2017 (accessible [ici](#)).

¹⁰⁵ La seule version accessible au public se trouve sur la page Facebook Info 242 de Brazzaville « Statuts de la société nationale des pétroles du Congo (SNPC) », consultée [ici](#) en février 2020.

¹⁰⁶ FMI (janvier 2020), « République du Congo : Consultations de 2019 au titre de l'article IV - Rapport des services du FMI », consulté [ici](#) en mars 2020, p. 56.

¹⁰⁷ Société Nationale des Pétroles du Congo (décembre 2018), « Rapport général des commissaires aux comptes sur les états financiers annuels et rapport spécial sur les conventions réglementées - Exercice clos le 31 décembre 2017 », consulté [ici](#) en janvier 2020.

publiés sur le site Internet du ministère des Finances, en même temps que ceux de 2016¹⁰⁸. Les modalités de la gouvernance de la SNPC sont aussi décrites dans le rapport, notamment la composition de son conseil d'administration qui compte neuf membres, dont six issus du gouvernement, des détails étant donnés sur le processus de nomination (p. 56).

Un représentant de l'industrie extractive consulté a exprimé sa frustration face à la confusion de l'Administrateur Indépendant concernant le double mandat de la SNPC (à la fois au nom de l'État et pour son propre compte), tel que cela ressort du Rapport ITIE 2017. Il estime que l'absence de distinction claire entre ces deux mandats dans le rapport est source de confusion, déclarant que le seul mandat de la SNPC, pour le compte de l'État, était de commercialiser et de vendre les matières extractives en son nom. Il a par ailleurs signalé que toutes les participations dans les contrats pétroliers et gaziers étaient détenues pour le propre compte de la SNPC, contrairement à ce qui est dit dans le Rapport ITIE 2017 (p. 54). Dans sa communication écrite au Secrétariat international, une OSC soulève des interrogations sur le droit statutaire de la SNPC de contracter des dettes au nom de l'État, sous la forme d'accords de préfinancement avec les négociants en matières premières. Compte tenu du volume de ces prêts, cette OSC estime qu'une recommandation visant à accroître la transparence dans ce domaine – faculté de la SNPC de contracter des dettes au nom de l'État – aurait dû être incluse dans le Rapport ITIE 2017. Elle s'inquiète également que rien ne soit dit au sujet du contrat de performance de la CORAF avec l'État, malgré le fait que l'Administrateur Indépendant y ait eu accès, tel que cela ressort du rapport.

Sur le plan pratique en 2017, s'agissant des relations financières, tant aux termes du rapport de la SNPC qu'après examen par l'Administrateur Indépendant des états financiers de l'entreprise d'État, aucun dividende n'aurait été versé à l'État pour l'exercice dont s'agit (p. 58). Bien que les états financiers vérifiés de la SNPC pour 2018 indiquent le chiffre de 140 millions de dollars US en dividendes distribués par la SNPC en 2017¹⁰⁹, un représentant de l'industrie consulté a déclaré qu'il s'agissait d'un point peu clair du rapport d'audit et que ces dividendes avaient été convenus mais non versés en 2017. Il a ajouté que ce qui ressort du Rapport ITIE concernant l'absence de paiement de dividendes en 2017 était en fait correct (contrairement à d'autres assertions erronées dans ledit rapport concernant certaines opérations de la SNPC). Plusieurs représentants de la société civile consultés ont aussi exprimé leur inquiétude quant à l'absence de versement de dividendes de la part de la SNPC ces dernières années, remettant ainsi en question sa gestion financière. Cependant, plusieurs fonctionnaires gouvernementaux consultés ont expliqué que la baisse des prix du pétrole et du gaz et la nécessité pour la SNPC de réinvestir ses gains dans ses opérations expliquaient le non-versement de dividendes.

Le prêt de l'État à la SNPC figure bien dans le rapport (p. 58). Il est noté que la SNPC n'a pas encore commencé à rembourser ce prêt et que sa valeur en cours était de 5 millions de dollars US en 2017 : c'est en tous cas ce qui ressort de l'examen des états financiers de la SNPC par l'Administrateur Indépendant (p. 56). La SNPC aurait assuré à ce dernier qu'elle n'avait pas perçu de commission sur la vente des revenus en nature de l'État en 2017 (p. 56), bien que le rapport fasse état de recettes totales provenant de commissions à hauteur de 12 millions de dollars US, conformément à ses états financiers relatifs à l'année 2017 (p.55). Il est indiqué que le conseil d'administration de la SNPC avait décidé de conserver 19 millions de dollars US de recettes en 2017 (p. 57), sans les distribuer, mais aucune valeur de réinvestissement n'est pour autant précisée. Cela dit, les états financiers de la SNPC pour 2017 fournissent la valeur de ses réinvestissements en 2017, sur la base d'une comptabilité d'exercice. Plusieurs parties prenantes de la société civile ont salué la publication des états financiers vérifiés de la SNPC ; néanmoins, l'un des représentants consultés a fait remarquer que des explications

¹⁰⁸ Société Nationale des Pétroles du Congo (novembre 2017), « Rapport général des commissaires aux comptes sur les états financiers annuels et rapport spécial sur les conventions réglementées - Exercice clos le 31 décembre 2016 », consulté [ici](#) en janvier 2020

¹⁰⁹ Société Nationale des Pétroles du Congo (octobre 2019), « Rapport général des commissaires aux comptes sur les états financiers annuels et rapport spécial sur les conventions réglementées - Exercice clos le 31 décembre 2018 », consulté [ici](#) en janvier 2020, p. 53.

supplémentaires sur les prêts de la SNPC à ses filiales et aux tiers figurant dans les états financiers de 2017 auraient dû être incluses pour expliquer pourquoi et à qui la SNPC avait accordé des prêts qui, semble-t-il, n'auraient pas encore été remboursés. Un partenaire du développement a fait remarquer que les états financiers de la SNPC ne feraient pas apparaître la consolidation des opérations de toutes ses filiales, ou des coentreprises ou sociétés affiliées dans lesquelles elle détient des parts. Par exemple, ses états financiers ne couvrent pas la raffinerie (CORAF), dont elle possède 100 % des parts, et il est observé que les états financiers des filiales, telle la CORAF, ne sont pas accessibles au public. Dans ses commentaires communiqués par écrit au Secrétariat international, une OSC se dit préoccupée de l'absence d'information concernant l'encours de la dette de la CORAF dans les états financiers consolidés de la SNPC. Cette OSC a critiqué le fait qu'aucune observation ne figurait dans le Rapport ITIE 2017 sur la question de savoir si l'exécution du contrat de performance de la CORAF était conforme aux stipulations contractuelles. Un représentant de l'industrie consulté sur ce point a expliqué que les états financiers de la SNPC accessibles au public étaient uniquement ceux du groupe SNPC Holding, et non ceux consolidés de l'ensemble du groupe. Ils ne sont donc pas mis à la disposition du public.

En ce qui concerne les financements consentis par des tiers à la SNPC, le rapport indique qu'elle avait contracté une dette de 2,5 milliards de dollars US fin 2017 auprès de plusieurs opérateurs (Wing Wah, New Age, ENI, Chevron, TEP Congo), qui avaient ainsi financé leur part des coûts de développement et opérationnels de quatre projets pétroliers et gaziers (p. 58-59, 239-240). Le rapport témoigne donc de la pratique de la SNPC qui fait parfois appel au financement de tiers, (appels de fonds) en l'espèce des entreprises pétrolières et gazières privées. Citant l'exemple du contrat de partage de production de Haute-Mer, le rapport explique que le remboursement de la dette de la SNPC à l'opérateur est calculé sur la base du taux d'intérêt officiel de la Banque de France majoré d'une prime de 0,5 % LIBOR à 3 mois. En outre, l'opérateur a le droit de surveiller le compte bancaire d'avance qui reflète la part des dépenses de la SNPC, des intérêts étant appliqués au solde restant dû (p. 59). Le rapport fait état d'un encours total de la dette de la SNPC de 2,5 milliards de dollars US envers cinq opérateurs¹¹⁰ fin 2017 (p. 239-240). Plusieurs parties prenantes de la société civile consultées ont exprimé leur inquiétude quant aux types de dépenses des entreprises pétrolières et gazières qui seraient recouvrables, notant que les différents CPP définissent les types de coûts qui le sont effectivement. Diverses parties prenantes se sont référées à cet égard au rapport de Global Witness de janvier 2020¹¹¹ : il contient en effet des interrogations quant aux types de coûts demandés en recouvrement, relevant que cela a aggravé la nécessité pour la SNPC de recourir à un financement par des tiers pour honorer sa part des appels de fonds. Un représentant de la société civile a fait remarquer qu'un audit des coûts (pétrole et gaz) avait été inclus dans le mémorandum pour l'octroi de la FEC par le FMI. Plusieurs parties prenantes de la société civile ont exprimé des doutes quant à la réglementation ou aux clauses contractuelles spécifiques ayant permis à la SNPC de recourir au financement de tiers pour couvrir sa part des appels de fonds dans le cadre de certains contrats de partage de production. Le rapport de Global Witness de janvier 2020¹¹² questionne donc le fait la dette de la SNPC envers diverses entreprises pétrolières internationales (contractée pour financer sa part des coûts dans le cadre de certains CPP) ne soit pas incluse dans les statistiques de la dette souveraine, et les raisons à cela. En ce sens, un partenaire de développement a confirmé que cet endettement de la SNPC n'était pas couvert par une garantie souveraine globale et par conséquent non considéré comme une forme de dette souveraine. Plusieurs représentants de l'industrie et du gouvernement consultés ont confirmé que la dette de la SNPC envers des opérateurs pétroliers et gaziers tiers (pour le financement de sa part des appels de fonds dans quatre contrats) représentait une dette d'entreprise, et non une dette souveraine.

Le Rapport ITIE 2017 ne précise pas si la SNPC bénéficie de financements (prêts) de la part de banques commerciales. Toutefois, ses états financiers vérifiés pour 2017 laissent apparaître 3 milliards de

¹¹⁰ Wing Wah, New Age, ENI, Chevron, TEP Congo.

¹¹¹ Global Witness (janvier 2020), « Rigged: where has Republic of Congo's oil money gone », consulté [ici](#) en février 2020.

¹¹² Global Witness (janvier 2020), « Rigged: where has Republic of Congo's oil money gone », consulté [ici](#) en février 2020.

dollars US sous la rubrique « autres dettes » en 2017¹¹³, ce qui pourrait indiquer qu'elle a recherché des financements supplémentaires auprès d'autres organismes tiers. La nature de cet endettement n'est guère détaillée ni dans ses états financiers, ni dans le Rapport ITIE correspondant à 2017.

Figurent aussi dans le rapport le volume et la valeur estimée (au prix budgétaire du pétrole) des déductions de la part du pétrole de profit de l'État en remboursement du financement par Total E&P Congo et par ENI de la participation de la SNPC (15 %) aux coûts d'exploitation de la concession de Yanga et Sendji (p. 138).

Enfin, le rôle de la Fondation SNPC est brièvement décrit, s'accompagnant de dépenses à hauteur de 549 millions de francs CFA en 2017 en partie classées comme quasi budgétaires (p. 60-61).

Propriété publique : L'État congolais dispose du droit d'acquérir des participations dans des sociétés pétrolières et gazières, mais selon le rapport il n'a pas fait usage de ce droit et ne détenait aucune part à ce titre fin 2017, hormis bien sûr celles de la SNPC (p. 55).

La totalité du capital de la SNPC appartient en effet à l'État (p. 55) et les modalités de cette participation publique sont expliquées (p. 56-58). En outre, la SNPC détient une participation de 49 % dans une entreprise du secteur des hydrocarbures en amont, CONGOREP (p. 59). Mais les conditions de cette participation ne sont détaillées ni dans le Rapport ITIE 2017 ni sur le site en ligne de la SNPC¹¹⁴. En ce qui concerne les filiales de la SNPC, selon le rapport cinq sociétés¹¹⁵, opèrent en amont et cinq en aval¹¹⁶ (p. 60). Cependant, là aussi ni le Rapport ITIE 2017 ni le site en ligne de la SNPC¹¹⁷ ne sont explicites quant aux modalités de ces participations, en particulier dans les cinq filiales en amont, ni sur leurs relations financières. Néanmoins, plusieurs acteurs gouvernementaux et industriels consultés ont confirmé que la participation de la SNPC dans ces cinq filiales et CONGOREP était détenue à titre purement commercial, ces entreprises étant constituées sous la forme de sociétés anonymes en vertu du droit de l'OHADA. Ils ont également fait remarquer que les cinq filiales de la SNPC opérant dans le secteur pétrolier et gazier en amont n'étaient pas considérées comme des sociétés « extractives » étant donné qu'elles ne sont titulaires d'aucune licence (ou contrat), ne fournissant que des services connexes (forage, services logistiques et commerciaux). Mais les représentants de la société civile ont fait part du flou qui existe autour de la participation de la SNPC dans ses cinq filiales en amont, notamment sa responsabilité pour couvrir les dépenses à différents stades du cycle économique, estimant que ce point devait être clarifié dans les futurs Rapports ITIE.

Il est expliqué dans le rapport que l'État a droit, par l'intermédiaire de son entreprise pétrolière nationale (SNPC), à une participation minimale de 15 % dans chaque contrat pétrolier et gazier qui ne peut être transférée (p. 54). Or plusieurs représentants du gouvernement et de l'industrie consultés ont déclaré que cette participation minimale de 15 % était réservée à la SNPC pour son propre compte, et non celui de l'État. Ces parties prenantes se sont référées à l'article 23 du Code des hydrocarbures de 2016 (loi 2016-28), qui énonce que la ou les entreprises pétrolières nationales ont droit à une participation minimale de 15 % dans les contrats pétroliers et gaziers, ce qui a été confirmé par l'analyse de ladite législation, effectuée de manière indépendante¹¹⁸. D'après le rapport, la SNPC détient des participations dans 31 contrats pétroliers et gaziers, variant de 10 % à 60 % (p. 58-59). Les conditions précises de ces participations ne sont pas spécifiées dans le rapport, sauf le fait qu'elles sont en fait définies dans chaque contrat de partage de production (p. 59). Toutefois, les dispositions relatives à la participation minimale de 15 % de la SNPC prévoient qu'elle doit être portée par les autres membres du consortium (au prorata de leur niveau de participation) jusqu'à l'octroi de la licence de production

¹¹³ Société Nationale des Pétroles du Congo (décembre 2018), « États financiers annuels SNPC 2017 », consulté [ici](#) en janvier 2020, p. 11.

¹¹⁴ Site en ligne de la SNPC, consulté à travers ce [lien](#) en février 2020.

¹¹⁵ SONAREP (80 %), SFP (65 %), ILOGS (80 %), SCP (35 %) et SCLOG (10 %).

¹¹⁶ CORAF (100 %), SNPC Trading Pte Ltd (100 %), SNPC D (90 %) SNAT (20 %) et SOCOGAZ SA (30 %).

¹¹⁷ Site en ligne de la SNPC, consulté à travers ce [lien](#) en février 2020.

¹¹⁸ Loi n° 2016-28 du 12 octobre 2016, Code des hydrocarbures de la République du Congo, consulté [ici](#) en mars 2020.

(p. 52). Les représentants gouvernementaux et du secteur industriel consultés ont confirmé que le capital supplémentaire détenu par la SNPC dans huit contrats¹¹⁹, en plus de la part minimale de 15 % prévue par la loi, l'était dans les mêmes conditions. Par ailleurs, une partie prenante de la société civile consultée a déclaré que toute participation au-delà des 15 % légalement prévus, avait été acquise par la SNPC à des conditions commerciales, dans le cadre d'une prise de capital entièrement payée, même si cela ne ressortait pas explicitement des termes du Rapport ITIE 2017.

Changements de propriété : Il n'est fait état d'aucun changement dans la propriété des parts de la SNPC dans les autres entreprises extractives ; la SNPC continue d'être la seule propriété de l'État, et sa participation dans CONGOREP et ses autres dix filiales, ainsi que dans les 31 contrats pétroliers et gaziers fin 2017 (p. 55, 58-60) semble inchangée par rapport aux années précédentes.

Prêts et garanties : Le rapport confirme que l'État n'a versé aucune subvention à la SNPC en 2017 (p. 58), rappelant uniquement le prêt en cours (p. 58). Pour l'année considérée, il indique son montant ainsi que le taux d'intérêt annuel appliqué, soit ce qui semble être le principal et les intérêts courus, mais pas la valeur initiale du prêt consenti par l'État, confirmant que la SNPC n'a opéré aucun remboursement depuis le versement des fonds.

Il est rendu compte également d'une garantie de l'État pour le contrat d'infrastructure conclu avec l'entreprise ENI, garantissant le remboursement des coûts d'investissement de cette entreprise pour la construction de la Centrale électrique du Congo, CEC (p. 65), dont les conditions ne sont toutefois pas détaillées.

Le rapport indique que la livraison de barils à la raffinerie CORAF sur le pétrole de profit de l'État doit être considérée comme un prêt, conformément au contrat de performance de 2008 (modifié en 2013) que l'Administrateur Indépendant a pu consulter (p. 57). Sont précisés les volumes ainsi que la valeur estimée de ces transferts de pétrole brut (retenus sur la part de l'État de « Profit Oil ») à la CORAF en 2017 (soit 243 millions de dollars US) ; selon ce qui a été confirmé tant par la SNPC que par le gouvernement, la CORAF n'aurait pas encore à ce jour effectué les paiements correspondants au Trésor (p. 57). Ni la valeur totale de l'encours de la dette de la CORAF envers l'État, ni les termes essentiels du prêt ne sont rapportés.

Il n'y a aucune mention de prêt ou de garantie de l'État ou de la SNPC en faveur d'une entreprise extractive. Un représentant de la société civile a relevé que le gouvernement avait assuré qu'il n'avait accordé aucune garantie officielle sur des prêts en matière pétrolière ou gazière, tout en faisant remarquer que, selon ses états financiers 2017 audités, la SNPC aurait accordé des prêts à des tiers non identifiés, qui ne semblent pas avoir été remboursés à ce jour. Un partenaire du développement a fait part de ses doutes quant à l'identité des parties impliquées dans les quelque 483 millions de dollars US classés comme « autres prêts » dans les états financiers de la SNPC de 2018¹²⁰, qui peut-être seraient des prêts à d'autres entités publiques ou à des sociétés pétrolières et gazières nationales, Ce partenaire n'a toutefois pas souhaité tirer de conclusions trop hâtives sur ce point. Un fonctionnaire consulté a déclaré que ces « autres prêts » ne pouvaient en aucun cas représenter des prêts ou garanties à des sociétés pétrolières et gazières privées, car il est interdit à la SNPC de consentir des crédits à des sociétés non affiliées. L'Administrateur Indépendant indique ne pas avoir poussé son analyse sur cette question.

¹¹⁹ Ex - Marine VII (Kitina II), Ex - Marine VI (Djamballa II), Ex - Marine VI (Foukanda II), KOUILOU (Kouakouala), KOUILOU (M'boundi), TILAPIA (Tilapia), Ex MARINE VI (Mwafi II) et MENGOKUNDJI-BINDI (Kundji).

¹²⁰ Cette incertitude apparaît également dans l'étude de Global Witness (janvier 2020), « Rigged: where has Republic of Congo's oil money gone », consultée [ici](#) en février 2020, p. 7.

Évaluation du Secrétariat

Au terme de son évaluation préliminaire, le Secrétariat international estime que la mesure corrective concernant la participation de l'État a été partiellement mise en œuvre et que la République du Congo a réalisé des progrès significatifs au titre de l'Exigence 2.6. Le Rapport ITIE 2017 confirme l'absence d'entreprise publique dans le secteur minier, mais énonce les règles et pratiques liées au droit de l'État, aux termes de la loi, à une participation gratuite dans les entreprises détentrices de permis d'exploitation minière. Dans le secteur du pétrole et du gaz, le rapport rend effectivement compte de l'importance des revenus et des paiements de la SNPC à l'État, décrivant les relations financières qui les unissent. Ces explications pratiques représentent une amélioration comparativement aux Rapports ITIE précédents, couvrant des aspects très divers, notamment l'absence de dividendes, les bénéfices non distribués et les financements obtenus de tiers opérateurs pétroliers et gaziers ; cela dit, le rapport ne décrit pas avec un niveau de détail suffisant les relations financières qui, selon la loi, existent entre la SNPC et le gouvernement et n'analyse guère la réforme des statuts de la SNPC intervenue en novembre 2017. Il ne présente pas non plus de manière exhaustive les réinvestissements opérés par la SNPC en 2017, bien que des informations agrégées soient disponibles dans les états financiers vérifiés de l'entreprise publique (2017), accessibles en ligne. Il est fait état des participations de la SNPC dans les sociétés filiales et les projets pétroliers et gaziers en amont, mais sans que les termes desdites participations ne soient systématiquement divulgués. Comme évoqué plus haut, les entretiens avec les parties prenantes ont permis d'éclairer que la participation de la SNPC dans ses filiales était détenue dans des conditions strictement commerciales et qu'elle participait à certains contrats pour son propre compte (et non celui de l'État, comme indiqué dans le Rapport ITIE), les coûts étant supportés par l'opérateur pendant la phase de développement. Or, ces informations ne ressortent pas toutes clairement du Rapport ITIE 2017. Les prêts de l'État à la SNPC et à la CORAF sont décrits, y compris les principales conditions concernant les premiers, mais pas les seconds. Il n'y a pas de référence à d'autres prêts ou garanties de l'État à des projets miniers, pétroliers et gaziers, à l'exception de la garantie étatique au projet d'ENI (centrale électrique « CEC »), néanmoins sans grand détail. Toutefois, il n'est pas possible d'établir l'exhaustivité des prêts et garanties sur la seule base du rapport, car il découle des états financiers vérifiés de la SNPC pour l'exercice 2017 qu'elle aurait accordé des prêts à des tiers, sans que des explications précises soient apportées.

Conformément à l'Exigence 2.6, la République du Congo doit veiller à la divulgation publique des règles et pratiques en vigueur concernant les relations financières entre le gouvernement et les entreprises d'État, y compris touchant aux transferts, aux bénéfices non distribués, au réinvestissement et au financement par des tiers, que ce soit dans le cadre de *joint-ventures* ou des filiales des entreprises d'État. La République du Congo est tenue de divulguer en détail les conditions liées aux participations de la SNPC dans les entreprises extractives et projets du secteur, notamment son niveau de responsabilité pour la couverture des dépenses aux différentes phases du cycle de chaque projet, par exemple le capital entièrement libéré, les fonds propres libres ou les intérêts reportés. Si un changement s'est produit dans le niveau de propriété du gouvernement et de la SNPC au cours de la période de référence du Rapport ITIE, il faut divulguer les termes de l'opération, en détaillant par exemple l'évaluation qui a été faite et les ressources obtenues. Afin de renforcer la mise en œuvre de l'ITIE, la République du Congo est encouragée, comme le préconise l'Exigence 2.6.c, à préciser les règles et pratiques relatives aux charges d'exploitation et d'investissement, à la passation de marchés, à la sous-traitance et à la gouvernance de la SNPC, par exemple la composition et la nomination de son conseil d'administration, la durée des mandats et le code de conduite applicable. La République du Congo est invitée à considérer si les informations (règles, pratiques suivies) concernant ses relations financières avec son entreprise d'État dans le secteur extractif, en l'occurrence la SNPC, pourraient être systématiquement divulguées, afin de mieux respecter les articles 15, 48 et 66 du Code de la transparence de mars 2017 (loi 10-2017).

5.6 Mesure corrective 6 : Données de production (3.2)

Conformément à l'Exigence 3.2, l'ITIE Congo doit s'assurer que les futurs Rapports ITIE fournissent les volumes et les valeurs de production de tous les minéraux produits en République du Congo au cours de l'année ou des années considérées. L'ITIE Congo pourrait également avoir intérêt à envisager si de telles informations pourraient être régulièrement divulguées sur les sites en ligne du gouvernement, ce qui serait un moyen d'observer les dispositions de l'article 66 de la loi sur la transparence de mars 2017, exigeant la publication de données de production à un niveau granulaire.

Conclusions de la première Validation

La première Validation avait permis de constater que la République du Congo avait fait des progrès significatifs pour satisfaire à cette exigence. Le Rapport ITIE 2014 avait permis de connaître les volumes de production de pétrole brut pour 2014 et de calculer la valeur de la production sur la base du prix moyen du pétrole fourni. Il avait également présenté les volumes de production de diamants, mais pas les valeurs correspondantes ; toutefois il avait été possible d'estimer cette valeur de production à partir du prix moyen du diamant et en se basant sur les chiffres d'exportation fournis. En ce qui concerne le gaz naturel, les volumes et les valeurs de production n'avaient pas été rapportés, considérant qu'ils étaient relativement faibles en 2014 (226 610 mètres cubes) selon les données de l'USGS. Or la production de gaz naturel pour la génération d'électricité au niveau national avait été considérée par le Conseil d'administration de l'ITIE comme suffisamment importante pour que cette omission ait eu un impact significatif sur la réalisation de l'objectif global visé par l'exigence en question.

Progrès depuis la Validation

Dans le domaine *minier*, le rapport indique les volumes de production de 2017 pour l'or et les diamants extraits de façon artisanale (p. 111), et pour le cuivre (p. 131), la source de ces informations étant la Direction générale des mines (DGM). Les valeurs de production correspondantes pour ces trois minéraux sont aussi indiquées, mais non la base de calcul (p. 131). Il en est de même pour les volumes de production de grès et de calcaire, dont leur valeur correspondante n'est pas rapportée (p. 131). Les volumes de production sont également présentés par exploitant pour le cuivre, le calcaire et le grès (p. 131).

Le Rapport ITIE 2017 ne fait aucune référence à la production de plomb, d'aluminium et de phosphate, bien qu'ils figurant au rang des matières exportées dans le Rapport ITIE 2016. L'une des recommandations figurant dans le rapport a trait au manque de données sur les volumes et valeurs de la production artisanale d'or et provenant de l'exploitation des carrières (p.185). Plusieurs représentants de l'industrie consultés ont expliqué que la production industrielle de plomb et de zinc n'avait commencé que fin 2017 ; dès lors, les premières ventes commerciales en 2018 seront couvertes par le Rapport ITIE 2018. L'Administrateur Indépendant a signalé qu'il avait simplement inclus les données de production qui lui avaient été fournies par le gouvernement et les entreprises, sans effectuer de recherche supplémentaire.

Dans le domaine des *hydrocarbures*, le rapport fournit les volumes et valeurs de production de pétrole, de gaz, des condensats, et du GPL (p. 37,125) pour 2017, ainsi que les volumes de production par opérateur (p. 125), par champ et bloc (p. 126-127) et type de pétrole (p. 126), toutes ces données émanant de la Direction générale des hydrocarbures (DGH).

Localisation : Aucun des chiffres de production n'est fourni par région.

Évaluation du Secrétariat

Au terme de son évaluation préliminaire, le Secrétariat international estime que la mesure corrective concernant les données de production a bien été prise et que la République du Congo a réalisé des progrès satisfaisants au titre de l'Exigence 3.2. Le Rapport ITIE 2017 présente les volumes et les valeurs de production pour chaque matière première extractive produite en 2017, à l'exception de certains produits issus de l'exploitation de carrières, tels que le grès et le calcaire. Cependant, ces produits n'entrent pas dans le champ d'activités opérationnelles des grandes entreprises extractives minières devant figurer dans le Rapport ITIE 2017.

En vue de renforcer la mise en œuvre de l'ITIE, la République du Congo est encouragée à garantir la divulgation publique systématique des volumes et des valeurs de production en temps opportun et par matière première. Ces données pourront ensuite être ventilées par région, par entreprise ou par projet, et inclure les bases et les méthodes de calcul de ces volumes produits et la valeur correspondante de production. La République du Congo est invitée à considérer si une divulgation systématique des données relatives aux volumes et valeurs de production pour chaque matière première extraite pourrait être assurée afin de respecter l'article 66 du Code de la transparence, adopté en mars 2017 (loi 10-2017).

5.7 Mesure corrective 7 : Revenus en nature (4.2)

Conformément à l'Exigence 4.2, l'ITIE Congo doit s'assurer que les futurs Rapports ITIE présentent des informations sur la vente des revenus perçus en nature par l'État, ventilées par acheteur. Le gouvernement est encouragé à rétablir la publication des rapports trimestriels du ministère des Finances détaillant les ventes de pétrole afin de satisfaire plus rapidement à l'article 16 de la loi portant Code de la transparence (2017) et à l'Exigence 4.2 de la Norme ITIE. Le Validateur a pris bonne note de l'article récemment publié par Public Eye¹²¹ impliquant l'entreprise suisse Gunvor, négociante en matières premières au Congo, et invité le Groupe multipartite à agir dans le sens d'une transparence accrue du commerce des matières premières pétrolières dans les années à venir.

Conclusions de la première Validation

La première Validation avait permis de constater que la République du Congo avait fait des progrès significatifs pour satisfaire à cette exigence. Le Rapport ITIE 2014 avait opéré une réconciliation des sommes perçues par le gouvernement et des versements effectués par les entreprises pour les revenus en nature et divulgué les volumes de ces revenus en nature de l'État commercialisés par la SNPC, ainsi que le transfert du produit de ces ventes au Trésor public. Cependant, les informations sur ces ventes de la SNPC n'avaient pas été ventilées par acheteur comme l'exige la Norme ITIE, ni rapprochées comme cela est encouragé, chaque fois que possible.

Progrès depuis la Validation

Importance matérielle : Dans le domaine **minier**, le Rapport ITIE 2017 n'aborde pas explicitement la question des revenus en nature ; il peut être déduit du régime fiscal lié à l'exploitation minière que tous les revenus miniers sont perçus en espèces (p. 99-100).

Dans le domaine des **hydrocarbures**, les revenus en nature de l'État sont recouverts par la SNPC (p. 41) et leur importance est démontrée (p. 10-11, 139).

¹²¹ Public Eye (septembre 2017), « Gunvor au Congo », consulté [ici](#) en février 2020.

Volumes recouverts : Le rapport présente les volumes de pétrole brut que l'État a été en mesure de récupérer sous forme de revenus en nature au titre de la « redevance minière proportionnelle (RMP) », du pétrole de profit, du super pétrole de profit, et de l'excès de pétrole ainsi que des 15 % des concessions de Yanga et Sendji en 2017, ventilés par entreprise et par flux de revenus (p. 137). Le total des revenus en nature de l'État s'est élevé à 26 875 191 barils, soit 27 % de la production totale en 2017.

Les volumes de déduction des revenus en nature de l'État sont également rapportés, et se décomposent comme suit :

- Prélèvements opérés par l'entreprise ENI à titre de remboursement de l'investissement et de l'exploitation de la centrale électrique CEC (p. 137-138), soit un total de 2 563 978 barils pour les coûts d'exploitation et de 2 052 000 barils pour les coûts d'investissement.
- Prélèvements opérés par Total et ENI à titre de remboursement de leur avance des coûts d'exploitation des concessions de Yanga et Sendji, totalisant 603 329 barils (p. 54, 138).
- Il existe un arrangement selon lequel l'entreprise Total gère la commercialisation et les ventes du droit de l'État à la redevance en nature (RMP) découlant du contrat de production de Nkossa/Nsoko, équivalant à une forme de déduction des revenus en nature de l'État (p. 138). Bien qu'il s'agisse d'un accord de commercialisation alternatif pour une partie des revenus en nature revenant à l'État, son effet net est de réduire les volumes de ces revenus qui peuvent être commercialisés et vendus par la SNPC au nom de l'État.
- Il existe également selon le rapport un arrangement aux termes duquel la SNPC déduit une part des revenus en nature de l'État pour les livrer à la raffinerie nationale, CORAF (p. 138) : il est précisé qu'elle est censée payer les sommes correspondantes à ces livraisons, mais ce qui n'a pas encore été le cas, et l'absence de paiement à ce jour s'assimile à un prêt (p. 57). Par conséquent, les livraisons de la SNPC à la CORAF devraient être traitées comme une forme de vente sur le marché intérieur, plutôt que comme une forme de déduction des revenus en nature de l'État qui sont ainsi transférés à la raffinerie à titre de subvention.

Le rapport fournit des chiffres concernant le droit de l'État aux revenus en nature, de même que ses revenus réels à ce titre en 2017, nets des prélèvements en nature opérés par ENI et Total décrits ci-dessus (p. 138). Toutefois, les livraisons de la SNPC à la CORAF sont également déduites des revenus en nature de l'État disponibles pour la vente, ce qui donne un volume final disponible pour être vendu de 15 777 840 barils en 2017 (p. 138).

Volumes vendus : Les volumes globaux des revenus en nature de l'État qui ont été vendus en 2017 sont rapportés, un écart de 1 584 255 barils étant noté entre les volumes disponibles pour la vente et ceux effectivement vendus (p. 138). Déduction faite des 1 442 553 barils conservés en stock par la SNPC, on obtient un écart final de 141 702 barils entre les volumes disponibles pour la vente et les volumes vendus ou conservés en stock (p. 138). Les volumes des revenus en nature de l'État effectivement vendus en 2017 sont présentés, ventilés par cargaison (p. 140).

Cependant, le Secrétariat considère qu'en plus des 14 193 585 barils vendus par la SNPC pour le compte de l'État, les 5 164 538 barils transférés à la CORAF en 2017 doivent être considérés comme une forme de vente des revenus en nature de l'État, étant donné que, selon le rapport, le non-règlement de ces transferts doit être regardé comme une dette envers l'État (p. 57).

Produit tiré des ventes : Le rapport présente la valeur du produit de la vente des revenus en nature de l'État, ventilé par cargaison (p. 140) et en agrégat (p. 139, 140). L'identité des acheteurs, le pays de destination, le mélange de pétrole brut, le numéro de référence de l'embarquement et la date

d'expédition sont fournis pour chaque cargaison. Il fournit aussi le transfert du produit de ces ventes, y compris les 46 % qui ont été transférés sur le compte séquestre garantissant les projets d'infrastructure de la Chine au Congo, les 41 % transférés aux négociants en remboursement des arrangements de préfinancement, et les 13 % reversés au Trésor (p. 139).

Figure aussi l'accord conclu par Total EP Congo pour commercialiser et vendre une partie des revenus en nature de l'État, à savoir les revenus de la RMP de la concession de Nkossa/Nsoko (p. 65-66). Le mécanisme de fixation des prix est décrit comme étant défini lors de réunions trimestrielles entre le gouvernement et Total EP Congo (p. 66). Il s'agit d'un arrangement commercial alternatif pour cette part des revenus en nature de l'État. Le rapport indique les volumes des revenus en nature de l'État qui ont été vendus par Total en 2017 et le produit de ces ventes, y compris la valeur du produit net de la déduction de la taxe maritime qui a été transféré au Trésor (p. 66,138). Il est confirmé que Total n'a retenu aucune commission sur ces ventes en 2017 (p. 65) et que le seul acquéreur a été TOTSA, la branche commerciale de l'entreprise Total (p. 66). Les ventes de Total de cette part des revenus en nature de l'État sont ventilées par type de produit pétrolier et par mois, le prix unitaire étant aussi inclus (p. 241).

Informations complémentaires : Pour ces ventes, les informations sont détaillées au niveau des cargaisons (p. 140), du type de produit, du prix unitaire par baril, des volumes vendus, de la date de la cargaison et de la référence. Toutefois, les ventes des revenus en nature de l'État ne sont pas rapprochées des chiffres déclarés par les acheteurs. Le mécanisme de fixation des prix et le processus de sélection des acheteurs pour ces ventes réalisées par la SNPC ne sont pas non plus précisés. Cela dit, une comparaison des données relatives aux ventes par cargaison des revenus en nature de l'État (p. 140) et des ventes de la part de pétrole des entreprises pétrolières internationales (p. 227-231) semble indiquer une tarification similaire des cargaisons.

Il est fait état du droit de la SNPC à une commission de commercialisation de 1,6 % sur le prix de chaque vente des revenus en nature de l'État (p. 120), mais en même temps des incohérences qui existent entre la déclaration ITIE de la SNPC, qui indique qu'elle n'a pas perçu cette commission en 2017 (p. 55), et ses états financiers vérifiés qui indiquent pour la même année qu'elle a perçu 11 777 139 dollars US en commissions pour la vente des revenus en nature de l'État (p. 56).

Le pays s'efforce néanmoins d'aller au-delà de l'Exigence 4.2 en incluant des données sur les ventes de la quote-part de pétrole des entreprises internationales au niveau des cargaisons (p. 227-231). Elles comprennent le nom de l'entreprise exportatrice, la date d'expédition, le volume de la cargaison, le mélange de pétrole brut, le prix unitaire, la valeur de la cargaison et l'entité acheteuse.

Le rapport fournit également les volumes et les valeurs de la part de la SNPC dans le pétrole de profit (équivalent à sa quote-part de la production ou « Equity Oil ») correspondant aux projets pétroliers et gaziers dans lesquels elle détient une participation, à la fois de manière agrégée (p. 145) et désagrégée par transaction (p. 232-234). Cette part des revenus en nature de la SNPC est apparemment commercialisée et vendue par l'opérateur de chaque projet, les recettes étant ensuite transférées à la SNPC en numéraire.

La totalité des parties prenantes consultées sont d'accord sur le fait que le Rapport ITIE 2017 a marqué une nette amélioration dans la dissémination des recettes en nature de l'État. Plusieurs acteurs du gouvernement et de la société civile ont relevé avec satisfaction la divulgation de données par cargaison pour toutes les exportations de pétrole et de gaz de la République du Congo, y compris les ventes de la quote-part de la production pétrolière des entreprises du secteur. Plusieurs parties prenantes de la société civile ont demandé que les Rapports ITIE fournissent une meilleure analyse des ventes réalisées au niveau des cargaisons en comparant les prix de vente au « prix fiscal » du pétrole fixé par le gouvernement. Les parties prenantes consultées ont toutes confirmé que les rapports trimestriels sur les ventes de pétrole préparés par KPMG n'avaient pas encore été publiés pour 2017 (début 2020),

mais que ceux couvrant une partie de la période 2009-2016 l'avaient été sur le site en ligne de l'ITIE Congo¹²². C'est pourquoi, dans ses observations écrites au Secrétariat international, une OSC a critiqué la non-publication des rapports trimestriels de KPMG sur les ventes de pétrole pour la période 2017-2018, malgré l'engagement du gouvernement en ce sens.

Évaluation du Secrétariat

Au terme de son évaluation préliminaire, le Secrétariat international estime que la mesure corrective concernant les revenus en nature a bien mise en œuvre et que la République du Congo a réalisé des progrès satisfaisants au titre de l'Exigence 4.2, avec des efforts pour aller au-delà des aspects requis au minimum dans la Norme. Le Rapport ITIE 2017 fournit le volume des revenus en nature de l'État qui lui reviennent, les volumes effectivement vendus et le produit des ventes, désagrégé (mais non rapproché) par acheteur et par cargaison. Il s'agit en particulier des ventes gérées par la SNPC ainsi que de celles réalisées dans le cadre de l'accord alternatif de commercialisation conclu avec Total EP Congo concernant le champ de Nkossa/Nsoko. Des informations sont également rapportées pour ce qui est des déductions des revenus en nature de l'État avant la commercialisation et la gestion du produit des ventes, y compris les déductions du produit des ventes avant leur transfert au Trésor aux fins de remboursement de l'infrastructure financée par la Chine et des accords de préfinancement avec les négociants. Les divulgations couvrent donc les paiements en nature qui font partie du remboursement des accords de préfinancement conclus avec les négociants en matières premières. Les efforts du Groupe multipartite pour aller au-delà des prescriptions minimales imposées par l'Exigence 4.2 sont notables : les divulgations gouvernementales incluent en effet volontairement les informations relatives aux cargaisons des ventes de pétrole et de gaz de toutes les entreprises pétrolières et gazières, pour la part qui leur correspond.

Afin de renforcer la mise en œuvre de l'ITIE, la République du Congo est encouragée à faire connaître la nature des contrats de vente des revenus en nature de l'État (par exemple, contrats au comptant ou à terme). Le pays peut également avoir intérêt à publier une description du processus de sélection des sociétés acheteuses, les critères techniques et financiers appliqués, la liste des sociétés ainsi sélectionnées, tout écart important par rapport au cadre légal et réglementaire applicable à la sélection, ainsi que les contrats de vente correspondants. Les entreprises qui achètent du pétrole et du gaz à l'État, donc à la SNPC, sont encouragées à divulguer les volumes acquis et les paiements effectués en échange. S'il y a des doutes quant à la fiabilité des données, et lorsque cela est possible, la République du Congo devrait envisager des mesures supplémentaires pour combler les lacunes, et résoudre les incohérences et irrégularités dans les informations divulguées. Elle est ainsi invitée à examiner si une divulgation systématique des informations concernant la vente des revenus en nature de l'État serait possible afin de satisfaire aux dispositions de l'article 16 du Code de la transparence (loi 10-2017 de mars 2017).

5.8 Mesure corrective 8 : Fourniture d'infrastructures et accords d'échange de marchandises (4.3)

Conformément à l'Exigence 4.3, l'ITIE Congo doit recenser tout accord d'échange de marchandises et toute fourniture d'infrastructures au cours de la phase de cadrage pour les inclure dans son prochain Rapport ITIE, afin que les informations relatives à l'exécution de ces accords apportent un niveau de détail et de transparence proportionnel à celui imposé pour la divulgation et la réconciliation des autres flux de paiements et de revenus. Le Groupe multipartite, en collaboration avec l'Administrateur Indépendant, devra être en mesure de bien comprendre la teneur desdits accords et contrats, l'identité

¹²² ITIE Congo, « Rapport de KPMG », consulté [ici](#) en février 2020.

des parties intéressées, les ressources qui ont été engagées par l'État, la valeur de la contrepartie en termes de flux financiers et économiques (par exemple, des travaux d'infrastructures) et l'importance de ces accords par rapport aux contrats conventionnels.

Conclusions de la première Validation

La première Validation avait permis de constater que la République du Congo n'avait pas suffisamment progressé dans le respect de cette exigence. Contrairement aux conclusions de l'Administrateur Indépendant, la procédure avait abouti à la conclusion que l'Exigence 4.3 était applicable à au moins deux des trois accords décrits dans le Rapport ITIE 2014 couvrant le remboursement des projets d'infrastructure par le biais de prélèvements sur la part de pétrole revenant à l'État. Tandis que les accords avec ENI indiquaient clairement la fourniture d'une centrale électrique en échange de pétrole brut, le manque d'informations dans le domaine public n'avait pas permis de déterminer si l'accord-cadre d'infrastructure avec la Chine tombait sous le coup de l'Exigence 4.3. Le Rapport ITIE 2014 faisait, semble-t-il, aussi référence à deux accords d'échange avec ENI, mais sans fournir un niveau de transparence comparable à celui des autres échanges contractuels couverts, inclus dans ledit rapport, faute de détails suffisants sur la valeur des projets, les conditions de remboursement et la structure des garanties apportées. De même, les informations sur un accord-cadre d'infrastructure garanti par le produit de futures ventes de pétrole entre la République du Congo et la Chine étaient insuffisantes. Les parties prenantes avaient fait valoir que l'Exigence 4.3 n'était pas applicable à ces contrats, mais sans pour autant le démontrer.

Progrès depuis la Validation

Dans le domaine *minier*, le Rapport ITIE 2017 relève que l'Administrateur Indépendant n'a trouvé aucune disposition légale ou contractuelle relative à des accords d'échange de marchandises ou à la fourniture d'infrastructures (p. 106).

Dans le domaine des *hydrocarbures*, un contrat d'infrastructure est rapporté, classé comme une forme d'accord d'échange de marchandises et de fourniture d'infrastructure (p. 62-65). Il est fait référence également à deux autres types d'accords, l'un relatif au financement d'infrastructures par la Chine et l'autre à des contrats de préfinancement avec des négociants, que le rapport ne range toutefois pas dans la catégorie des accords d'échange de marchandises.

En ce qui concerne le projet classé comme entrant dans ce type d'accord (infrastructure), il s'agit de l'entente conclue en 2007 entre le gouvernement et ENI Congo pour le développement du projet d'énergie électrique intégré (CEC). Le rapport rend compte de deux flux de contrepartie financière, dont le projet soutenu par ENI pour le développement et l'exploitation de la CEC (Centrale électrique du Congo) d'une part et d'autre part l'octroi par l'État de droits d'exploitation à ENI sur la licence Marine XII, ainsi que de prélèvements sur les revenus en nature de 171 000 barils par mois à partir de juillet 2010 jusqu'au remboursement complet des coûts d'investissement du projet CEC (p. 62-63). Un partenaire du développement a relevé que le terme « troc » avait des connotations négatives, tout en concédant que l'accord consistait effectivement en un échange, à savoir le remboursement du projet CEC financé par ENI par le biais d'une licence pétrolière et gazière et de déductions sur ses paiements en nature au gouvernement, conformément à la définition de l'Exigence 4.3 (fourniture d'infrastructures par le biais d'accords d'échange, ou « troc »). Il est confirmé dans le Rapport ITIE 2017 que les coûts liés au projet CEC ont été entièrement remboursés, et ce depuis la dernière échéance payée à ENI le 20 janvier 2019 (p. 65). Les coûts d'investissement liés au projet CEC comprenaient quatre volets clés : les coûts de développement de la centrale électrique CEC, la réhabilitation de la ligne de transmission Pointe Noire-Brazzaville, l'extension du réseau de distribution électrique à Pointe Noire, et la mise en place du système de collecte de gaz de M'Boundi. Les coûts d'investissement indiqués pour ce projet sont de

1,57 milliard de dollars US (p. 62), mais il est porté au rapport qu'un taux d'intérêt de 18 % a été appliqué au financement de la construction de la CEC (p. 65). Le rapport fournit la valeur des prélèvements dont ENI a bénéficié sur les revenus en nature de l'État en 2017 (totalisant 2,05 millions de barils pour une valeur de 108,2 millions de dollars US), la valeur totale cumulée par ENI depuis juillet 2010 en remboursement de l'investissement, ainsi que le montant des coûts d'investissement restant à payer à la fin de l'année 2017 (p. 63). Les prélèvements sur les revenus en nature de l'État sont présentés de manière désagrégée et par mois entre coûts d'investissement et coûts d'exploitation (p. 137-138). Les volumes et valeurs annuels des prélèvements opérés en remboursement des coûts d'investissement de la CEC depuis 2010 sont ventilés par année et pour chacun des quatre volets du projet à rembourser (p.64).

En ce qui concerne l'accord-cadre d'infrastructure passé de gouvernement à gouvernement avec la Chine, le rapport explique qu'une partie du produit des ventes des revenus en nature de l'État est utilisée en garantie, en cas de défaut de remboursement des projets d'infrastructure financés par ce pays (p. 66). Il est expliqué que le produit de ces ventes n'est pas lié à la vente des revenus en nature de l'État à une entité en particulier (p. 66). De même, le produit des ventes est viré sur un compte séquestre, sur lequel le gouvernement est tenu de maintenir un solde équivalant à au moins 20 % de la valeur de l'encours total de la dette envers la Chine (p. 66-67). Toutefois, les chiffres fournis dans le rapport pour les volumes totaux des revenus en nature de l'État vendus pour rembourser les prêts sur infrastructures de la Chine (6 248 442 barils) sont exactement les mêmes que ceux fournis pour les volumes combinés vendus en 2017 en sept cargaisons à deux négociants chinois¹²³, qui sont tous deux des entreprises d'État (p. 140). L'explication selon laquelle les ventes des revenus en nature de l'État – dont le produit est transféré sur le compte séquestre en remboursement des prêts chinois – n'étaient pas faites à des acheteurs spécifiques, implique qu'il s'agit de revenus hors budget pré-affectés, plutôt que d'accords d'échange de marchandises (voir *Exigence 5.1*). Les différentes parties prenantes consultées ont exprimé des avis très divergents sur la question de savoir si les ventes de revenus en nature de l'État pour rembourser les prêts chinois étaient faites ou non à des acquéreurs spécifiques. Plusieurs parties prenantes de différents collèges ont fait remarquer que la plupart des exportations du mélange pétrolier de Djéno étaient destinées aux marchés américain et asiatique car, étant donné ses caractéristiques plus lourdes et plus acides, il convenait mieux aux raffineries de ces pays. Un fonctionnaire du gouvernement a insisté sur ce que dit le Rapport ITIE 2017 sur ce point, à savoir que ces ventes de pétrole n'étaient pas destinées des acheteurs spécifiques et que ce pétrole pouvait être vendu à n'importe quel acquéreur. En revanche, plusieurs représentants de la société civile ont affirmé qu'il existait un accord séparé entre les gouvernements congolais et chinois couvrant les ventes de pétrole brut à des acheteurs spécifiques, et que cet accord séparé n'avait pas été publiquement reconnu ni divulgué par le gouvernement congolais à ce jour. Un partenaire du développement a avancé l'idée selon laquelle le remboursement des prêts chinois devait se faire en dollars américains, mais que les modalités de remboursement étaient liées à la livraison physique de pétrole brut à des acheteurs spécifiques, la conversion de la valeur au comptant des prêts en volumes de pétrole brut devant être calculée en fonction des prix du pétrole en vigueur. Les avis divergent quant à savoir si le remboursement des prêts chinois était lié à la livraison physique de pétrole à des acheteurs chinois ; en outre, les parties prenantes consultées s'accordent à dire que le Groupe multipartite n'a pas eu accès aux documents clés relatifs à l'accord d'infrastructure chinois, ni même à un résumé de ses termes essentiels. Certains représentants de la société civile ont fait remarquer qu'un tel résumé des termes contractuel avait été présenté au Parlement conformément à l'une des conditions posées par le FMI, mais non rendu public ni mis à la disposition du Groupe multipartite ou de l'Administrateur Indépendant.

Bien que ce dernier n'ait pas obtenu de détail sur la nature des projets d'infrastructure financés par la Chine ni sur la teneur de l'accord (par ex. le montant, le calendrier et les modalités de remboursement),

¹²³ UNIPEC et Zhenhua Oil Co. Ltd.

il cite quelques indications tirées du rapport du gouvernement de 2018 sur la gouvernance et la corruption, notamment la date de signature de l'accord-cadre (1^{er} juin 2006), la valeur estimée des prêts concessionnels au début (1,6 milliard de dollars US) et à la fin de 2017 (2,9 milliards de dollars US), la dénomination du prêt (en USD), sa durée (20 ans, y compris une période de grâce de cinq ans) et le taux d'intérêt (0,25 %) (p.66). L'identité des prêteurs chinois est précisée (China Exim Bank, China Development Bank, et Weihai International Economic Technical Corporation (WIETC)) (p. 66), mais non la répartition des prêts entre les trois entités financières. Le rapport se réfère également à la description qui est faite dans le rapport du FMI de juillet 2019 (n. 19/244) de la restructuration du prêt chinois en avril 2019 : en effet, le paiement d'un tiers du montant a été rééchelonné sur trois ans et des deux autres tiers sur une période de 15 ans, à un taux d'intérêt de 1,7 % (p.67). Le rapport indique les volumes et les valeurs des revenus en nature de l'État qui ont été vendus et transférés sur le compte séquestre en Chine en 2017, équivalant à 23,25 % des revenus en nature de l'État au titre de cette même année (p. 66, 139).

Une description succincte est donnée des accords de préfinancement avec les négociants en matières premières ; ici aussi, l'Administrateur Indépendant n'a obtenu aucun détail (cf. la valeur, le taux d'intérêt, la durée, les modalités de remboursement et la valeur de l'encours fin 2017 (p.67)). Mais le nom des trois négociants concernés est fourni : il s'agit de Trafigura, de Glencore et d'Orion Oil (p.67). Le rapport indique qu'une partie du produit de la vente des revenus en nature de l'État est destinée au remboursement de ces accords de préfinancement, avec la valeur correspondante de remboursement en 2017 (302 392 594 USD), ce qui équivaut à 19,31 % du total des recettes publiques provenant des industries extractives cette année-là (p. 67). L'Administrateur Indépendant a confirmé qu'il n'avait reçu que les données agrégées des remboursements aux négociants précités. Le rapport n'indique pas si la vente de la partie des revenus en nature de l'État destinés au remboursement des accords de préfinancement avait été faite à des acheteurs spécifiques. L'examen des données relatives aux ventes de cargaisons de la SNPC (revenus en nature de l'État) permet de constater que Trafigura et Glencore ont reçu en tout sept cargaisons d'une valeur totale de 254,6 millions de dollars US (p. 140), soit environ 47,8 millions de dollars US de moins que la valeur des remboursements totaux de 2017 au titre des accords de préfinancement indiqués dans le rapport. Les informations contenues dans le rapport sont insuffisantes pour déterminer si les accords de préfinancement constituent une forme d'accord d'échange de marchandises, faute de pouvoir vérifier s'ils ont impliqué, en échange de l'octroi des prêts, la livraison effective de pétrole brut à des parties spécifiquement désignées.

L'analyse de viabilité de la dette produite par le FMI en juillet 2019 reflète des chiffres désagrégés du montant des accords de préfinancement intéressant respectivement Trafigura (1,09 milliard de dollars US), Glencore (806 millions de dollars US) et Orion Oil (250 millions de dollars US) en 2017¹²⁴. Toutefois, l'analyse ne fait pas ressortir quelles sont les modalités de remboursement de ces prêts. Dans son rapport de janvier 2020 relatif à la consultation au titre de l'article IV en 2019, le FMI révèle la valeur des arriérés de paiement à la fin de l'année 2017 dus aux trois négociants en matières premières, estimés à 19,8 milliards de francs CFA (34,08 millions USD) pour Trafigura, 2,7 milliards de francs CFA (4,65 millions USD) pour Glencore, rien n'étant dû à Orion Oil¹²⁵.

Dans ses observations écrites au Secrétariat international, une OSC considère que la SNPC a contracté ces dettes auprès de négociants en matières premières pour le compte de l'État, soit pour reverser ces fonds à l'État, soit pour les affecter à des investissements. Toutefois, elle n'a pu étayer ses dires. Le rapport du FMI de janvier 2020 (consultation 2019 au titre de l'article IV) confirme que la dette

¹²⁴ FMI (juillet 2019), « République du Congo : Communiqué de presse - Rapport des services ; Rapport des services du FMI ; Analyse de la viabilité de la dette, et déclaration du directeur exécutif pour la République du Congo », consulté [ici](#) en février 2020, Tableau 8 p. 45.

¹²⁵ FMI (janvier 2020), « République du Congo : Consultations de 2019 au titre de l'article IV - Rapport des services du FMI », consulté [ici](#) en mars 2020, p. 39.

découlant des accords de préfinancement adossés à du pétrole – contractés auprès de négociants en matières premières – a été contractée par la SNPC avec la garantie de l'État¹²⁶.

Les parties prenantes consultées ont exprimé des avis différents sur la catégorisation des accords de préfinancement. L'une représentant la société civile a observé que les termes ou expressions « prépaiement », « pré-financement » et « prêts garantis par du pétrole » étaient utilisés de manière interchangeable par les diverses parties prenantes. Du côté de la société civile, un rappel a été fait du plaidoyer public des OSC nationales en faveur d'une plus grande transparence de ces accords de préfinancement. Aux dires d'un fonctionnaire et de plusieurs acteurs de la société civile, le gouvernement ne serait pas prêt à divulguer les détails des accords de préfinancement avant que leur restructuration, encore en négociation au premier trimestre de la présente année, ne soit conclue. Selon l'interprétation donnée par un partenaire du développement, ces accords de préfinancement prévoient que les négociants cocontractants commercialisent une part des revenus en nature de l'État en retenant une part du produit de la vente pour les rembourser. Toutefois, il n'a pas pu confirmer l'existence d'éléments probants démontrant que les négociants auraient transféré une part du produit de ces ventes au Trésor, que ce soit en 2017 ou ultérieurement. Plusieurs parties prenantes ont observé que le gouvernement avait récemment suspendu les livraisons de pétrole brut aux négociants ayant accordé ces préfinancements, dans l'attente apparemment de l'issue des négociations visant à restructurer les accords en question.

Une OSC, dans ses observations transmises par écrit, note des lacunes dans le Rapport ITIE 2017 concernant les accords d'infrastructure avec la Chine et les accords de préfinancement avec les négociants (y compris un manque d'informations sur l'utilisation de ces fonds et sur les stipulations contractuelles, notamment la durée des prêts et les taux d'intérêt) et critique l'absence de recommandations en faveur d'une plus grande transparence sur ce point.

Évaluation du Secrétariat

Au terme de son évaluation préliminaire, le Secrétariat international estime que la mesure corrective concernant les accords d'infrastructure ou d'échange de marchandises a été partiellement mise en œuvre et que la République du Congo a réalisé des progrès significatifs au titre de l'Exigence 4.3. Le Rapport ITIE 2017 fait référence à l'accord de financement d'infrastructure de type « troc », concernant le développement et la gestion par ENI du projet de la CEC à Pointe Noire, en détaillant les termes pertinents, les parties intéressées, les ressources compromises par l'État et la valeur de la contrepartie en termes de flux financiers. Il fait également référence à deux autres types d'accords, mais non classés pas dans la catégorie des accords d'échange de marchandises. Le premier prévoit l'utilisation d'une partie du produit de la vente des revenus en nature de l'État pour rembourser le coût des projets d'infrastructure financés au titre de l'accord-cadre de gouvernement à gouvernement souscrit avec la Chine : si le rapport indique que la vente des revenus en nature de l'État dans le cadre de cet accord n'est pas réservée à des acheteurs en particulier, les autres données rapportées au niveau des cargaisons montrent que ce sont en fait deux négociants en matières premières, dépendant de l'État chinois, qui ont reçu des cargaisons d'un volume équivalent à celui décrit comme vendu pour rembourser le coût des projets d'infrastructure financés par la Chine en 2017. Le second accord prévoit un remboursement des accords de préfinancement aussi à partir du produit de la vente d'une partie des revenus en nature de l'État. Les informations portées au rapport sont insuffisantes pour déterminer si les accords de préfinancement constituent une forme d'accord d'échange de marchandises, faute de pouvoir vérifier si ces accords ont impliqué, en échange de l'octroi des prêts, la livraison effective de pétrole brut à des parties spécifiquement désignées.

¹²⁶ *Ibid*, p. 56.

Conformément à l'Exigence 4.3, la République du Congo est tenue de vérifier l'existence d'accords ou d'ensembles d'accords afférents à la fourniture de biens et services (y compris des prêts, des subventions ou des travaux d'infrastructures) en échange partiel ou total de concessions pour l'exploration ou la production de pétrole, de gaz ou de minerais, ou de la livraison physique de telles matières premières. Il peut s'agir d'accords prévoyant la livraison physique de pétrole brut à des acheteurs spécifiques à titre de remboursement de prêts ou de la fourniture de travaux d'infrastructure. Pour ce faire, le Groupe multipartite et l'Administrateur Indépendant doivent être à même de bien comprendre la teneur desdits accords et contrats, l'identité des parties intéressées, les ressources qui ont été compromises par l'État, la valeur de la contrepartie en termes de flux financiers et économiques (par exemple, des travaux d'infrastructures), ainsi que l'importance de ces accords par rapport aux contrats conventionnels. Lorsque le Groupe multipartite conclut que ces accords sont importants, il doit faire en sorte que, pour la mise en œuvre de l'ITIE, ces accords soient pris en compte et que les divulgations fournissent un niveau de détail et de désagrégation proportionnel à celui exigé pour les autres paiements et flux de revenus. Le Groupe multipartite est tenu de convenir d'une procédure garantissant la qualité des données et permettant de s'assurer que les informations énoncées ci-dessus soient bien rapportées, conformément à l'Exigence 4.9. La République du Congo est invitée à envisager une divulgation systématique des accords d'échange de marchandises destinés à la fourniture d'infrastructures, dans le but de respecter l'article 66 de la loi portant Code de la transparence, adoptée en mars 2017 (loi 10-2017).

5.9 Mesure corrective 9 : Transactions liées aux entreprises d'État (4.5)

Conformément à l'Exigence 4.5, l'ITIE Congo doit effectuer une évaluation complète des transactions entre les entreprises d'État (dans le cas présent la SNPC et ses filiales) et les sociétés pétrolières et gazières, ainsi qu'entre les filiales de la SNPC et le gouvernement, en vue du cadrage des futurs Rapports ITIE. Toutes les entreprises d'État percevant des revenus ou effectuant des paiements conséquents à l'État doivent être incluses dans les futurs Rapports ITIE.

Conclusions de la première Validation

La première Validation avait permis de constater que la République du Congo avait fait des progrès significatifs pour satisfaire à cette exigence. Le Rapport ITIE 2014 avait révélé les transactions réalisées entre la SNPC et le gouvernement ainsi que les revenus recouverts par la SNPC auprès des entreprises pétrolières et gazières privées importantes. Cependant, il restait des doutes sur le fait de savoir si le Groupe multipartite avait su évaluer l'importance des revenus perçus par les filiales de la SNPC car le Rapport ITIE 2014 n'avait fait qu'évoquer brièvement une transaction entre une filiale de la SNPC (CORAF) et le gouvernement.

Progrès depuis la Validation

Dans le domaine *minier*, il ressort du Rapport ITIE 2017 qu'il n'existe aucune entreprise publique dans le secteur minier (p. 106) ; en outre, aucune des participations détenues par l'État dans les entreprises titulaires de licences de production minière n'a donné lieu au paiement de dividendes en 2017 (p. 167).

Dans le domaine des *hydrocarbures*, les paiements versés par les entreprises privées à la SNPC sont présentés et rapprochés. Le résultat de la réconciliation opérée concernant les paiements en nature importants effectués par les entreprises pétrolières et gazières à la SNPC est ventilé par entreprise et par flux de revenus (p. 256-268). Il en est de même du paiement des dividendes de la société CONGOREP S.A. à la SNPC en 2017 (p. 59, 145, 257).

En ce qui concerne les transferts de la SNPC au gouvernement, si l'on se base sur les informations déclarées par l'entreprise d'État et l'examen de ses états financiers vérifiés de 2017, il n'y a pas eu de versement de dividendes au Trésor en 2017 (p. 58, 255).

En ce qui concerne la commercialisation et la vente par la SNPC des revenus en nature de l'État, le rapport reprend les données qu'elle seule a communiquées s'agissant de la valeur totale du produit de ces ventes et du résultat de la réconciliation du transfert de ces recettes au Trésor, qui équivalent à 13 % du produit total de la vente des revenus en nature de l'État (p. 13, 56, 139, 151). Néanmoins, sur ce point, le rapport présente des informations incohérentes, le chiffre de 67 809 531 156 francs CFA étant mentionné dans une partie du rapport (p. 56) pour le montant des transferts de la SNPC au Trésor, tandis que partout ailleurs le chiffre avancé, résultant de la réconciliation, est de 66 107 753 953 francs CFA (p. 13, 139, 151). Si le Secrétariat s'en tient à ce que les parties prenantes consultées ont indiqué, le premier chiffre contiendrait une erreur de frappe.

En ce qui concerne les transferts faits par la SNPC à d'autres comptes, le rapport reprend également les informations déclarées par la SNPC concernant la gestion du produit de la vente des revenus en nature de l'État, notamment les virements au compte séquestre garantissant les projets d'infrastructure financés par la Chine d'une part, et ceux effectués en remboursement des accords de préfinancement conclus avec trois négociants en matières premières précédemment évoqués, d'autre part (p. 10, 13, 66-67, 139).

En ce qui concerne les transferts du gouvernement à la SNPC, il est rapporté qu'aucune subvention ne lui a été accordée ; toutefois, il est fait référence à un prêt de l'État à la SNPC qui n'a pas été remboursé en 2017 (p. 58).

En ce qui concerne les transferts du gouvernement aux filiales de la SNPC, figurent dans le rapport les volumes de pétrole brut déduits par la SNPC des revenus en nature de l'État et transférés à la raffinerie nationale, CORAF (p. 138). Il est dit que ces livraisons n'ont fait l'objet d'aucun règlement et que ces arriérés impayés s'apparentent à un prêt de l'État à la CORAF (p. 57) (*voir l'Exigence 4.2*).

Évaluation du Secrétariat

Au terme de son évaluation préliminaire, le Secrétariat international estime que la mesure corrective concernant les transactions liées à l'entreprise d'État a bien été prise et que la République du Congo a réalisé des progrès satisfaisants au titre de l'Exigence 4.5. Le Rapport ITIE 2017 aborde de manière exhaustive le rôle de l'entreprise d'État, et divulgue de manière fiable la totalité des versements les plus importants effectués par les entreprises privées à la SNPC et les transferts de cette dernière au Trésor public. L'absence de subsides à la SNPC en 2017 est confirmée. Les volumes de pétrole brut de l'État qui ont été transférés en 2017 à la CORAF, filiale de la SNPC, sont rapportés ainsi que le non-paiement de ces livraisons, dès lors qualifiées de prêt de l'État à la CORAF. Le rapport ne fait état que des transferts opérés par la SNPC (selon ses propres déclarations) d'une partie du produit de la vente des revenus en nature de l'État en remboursement des prêts d'infrastructure financés par la Chine et des accords de préfinancement conclus avec certains négociants en matières premières ; pour autant, le Secrétariat considère que ces comptes ne constituent pas des comptes de l'État et que la faiblesse dans la description des deux accords de prêt ne contrevient pas à l'Exigence 4.3.

En vue de renforcer la mise en œuvre de l'ITIE, la République du Congo est encouragée à assurer une divulgation publique systématique, chaque année, des paiements les plus importants des entreprises à la SNPC, des transferts de la SNPC aux institutions publiques et des subventions ou autres versements de l'État à la SNPC. Elle est également invitée à examiner si une divulgation systématique des informations relatives à l'affectation des recettes provenant des industries extractives non inscrites

au budget national pourrait être faite dans le but de respecter les articles 15 et 66 du Code de la transparence publié en mars 2017 (loi 10-2017).

5.10 Mesure corrective 10 : Fiabilité des données (4.9)

Conformément à l'Exigence 4.9, l'ITIE Congo doit veiller à ce que les tableaux récapitulatifs de données soient préparés pour tous les Rapports ITIE en temps utile, de manière à satisfaire aux Termes de Référence relatifs à l'Administrateur Indépendant, tels qu'approuvés par le Conseil d'administration. Le Groupe multipartite et l'Administrateur Indépendant sont encouragés à fournir un compte rendu plus détaillé des pratiques d'audit et d'assurance de la qualité des données des entités publiques et des grandes entreprises, y compris de l'entreprise d'État ; si nécessaire, des recommandations doivent être formulées permettant de renforcer les systèmes d'audit des comptes et d'assurance de la qualité des données divulguées tant par les pouvoirs publics que par les entreprises. Il peut également être souhaitable de revoir les aspects concernant l'assurance de la qualité des données demandée aux entités publiques s'inscrivant dans le champ d'application de l'ITIE et destinées à être incorporées aux rapports.

Conclusions de la première Validation

La première Validation avait permis de constater que la République du Congo avait fait des progrès significatifs pour satisfaire à cette exigence. Les TdR relatifs à l'Administrateur Indépendant approuvés par le Groupe multipartite étaient conformes au modèle proposé par le Conseil d'administration de l'ITIE ; de même, son recrutement avait été entériné par le Groupe multipartite. Dans la pratique, peu d'écarts ont été notés par rapport à ces TdR, et le Groupe multipartite avait approuvé les mêmes modèles de rapport que les années précédentes, conformément au document de cadrage. À la suite de la première Validation, des questions avaient été soulevées concernant l'exhaustivité des procédures et pratiques concernant les audits et l'assurance de la qualité des données, et ce avant l'approbation des règles devant prévaloir dans ces domaines pour les Rapports ITIE ; à cet égard, une description des procédures, mais non des pratiques, avait été faite dans le Rapport ITIE 2014. Néanmoins, il a été considéré qu'il n'y avait pas d'exigence dans les TdR concernant l'Administrateur Indépendant – tels qu'approuvés par le Conseil d'administration – pour qu'une conclusion détaillée soit incluse dans le Rapport ITIE au titre de l'examen des procédures et pratiques se rapportant à ces deux aspects. Des doutes avaient également été exprimés eu égard au niveau d'assurance de la qualité exigé de la part des organismes publics, ce point ayant apparemment fait l'objet de moins d'attention en 2014 comparativement aux Rapports ITIE antérieurs de 2012-2013. Ce facteur aurait éventuellement diminué la force potentielle de l'ITIE pour servir de catalyseur dans le domaine du contrôle des comptes du secteur public. Cela dit, les TdR standards de l'Administrateur Indépendant ont sans nul doute donné mandat (au Groupe multipartite et à l'Administrateur Indépendant) de convenir de l'assurance de la qualité des données pour les Rapports ITIE, aspect qui a été suivi lors de la préparation du Rapport ITIE 2014. Il semble donc que les plus grandes entreprises ainsi que les entités gouvernementales concernées aient respecté les procédures d'assurance de la qualité convenues ; par suite, l'Administrateur Indépendant a conclu que les données présentées dans le rapport étaient « raisonnablement fiables ». Toutefois, rien n'indiquait que l'Administrateur Indépendant et le Groupe multipartite avaient préparé des tableaux récapitulatifs de données pour le Rapport ITIE 2014, ce qui avait entravé les efforts de la République du Congo en matière de données ouvertes.

Progrès depuis la Validation

Les TdR relatifs à l'Administrateur Indépendant approuvés par le Groupe multipartite pour le Rapport ITIE 2017 étaient donc conformes au modèle proposé par le Conseil d'administration de l'ITIE, et le

recrutement de BDO Royaume-Uni pour remplir ce rôle avait été ratifié par le Groupe multipartite. Il ne semble pas y avoir eu, dans les faits, d'entorses significatives aux TdR relatifs à l'Administrateur Indépendant. Le Groupe multipartite a approuvé les modèles de rapport dans le cadre de son approbation du rapport initial de cadrage. Les parties prenantes consultées, y compris les membres du Groupe multipartite, ont toutes coïncidé pour dire que l'Administrateur Indépendant méritait, compte tenu de son niveau de professionnalisme et d'éthique, la confiance du Groupe multipartite pour l'élaboration du Rapport ITIE 2017. Plusieurs parties prenantes ont néanmoins exprimé leur déception étant donné le retard dans la présentation du Rapport ITIE 2017 de la République du Congo, puisqu'il n'a été publié que deux ans après la fin de la période fiscale couverte. Elles ont toutefois souligné qu'un plan avait été arrêté visant à une présentation plus opportune des rapports à partir de 2020, l'idée étant de publier le Rapport ITIE 2018 au deuxième trimestre et le Rapport ITIE 2019 d'ici la fin de l'année.

Analyse des pratiques en matière d'audit : Le Rapport ITIE 2017 offre un aperçu des procédures légales de contrôle des comptes et d'assurance de la qualité des données applicables tant aux entités publiques et entreprises d'État, qu'aux entreprises extractives (p. 122-123). Pour les entreprises privées, les procédures sont décrites (p. 122), mais rien n'est précisé sur le fait de savoir si les états financiers des grandes entreprises comprises dans le champ du Rapport 2017 ont été audités pour l'exercice en question.

Elles sont également décrites en particulier pour la SNPC (vérification légale des comptes et assurance des données, p. 58, 122) et un lien est fourni vers ses états financiers vérifiés pour 2016¹²⁷ (p. 122) et 2017¹²⁸ (p.58) : ils sont publiés sur le site en ligne du ministère des Finances.

Le rapport fait l'examen des procédures de contrôle et d'assurance des données prévues par la loi pour les institutions publiques (p. 122-123) ; toutefois, le contrôle opéré par la Cour des comptes et de discipline budgétaire (CCDB) concernant les comptes publics de 2016 et 2017 n'avait pas encore été achevé au moment de la publication du Rapport ITIE 2017 (p. 123).

Si les principales normes prescrites par le Code de la transparence de 2017 (p. 124) sont énoncées, rien n'est dit de l'adoption des normes réglementaires d'application et de leur mise en œuvre.

Méthodologie relative à l'assurance qualité : Le rapport rend compte de la méthode pour l'assurance de la qualité convenue pour les Rapports ITIE (p. 26). Les entreprises ont été tenues de fournir une autorisation de leur organe de direction et leurs comptes certifiés par un auditeur externe pour leurs déclarations (p. 26). Les entités gouvernementales ont eu, de même, à fournir l'autorisation des autorités compétentes pour leur modèle de rapport (p. 26). De plus, des documents à l'appui ont été requis pour tous les types de rapport, notamment le détail des paiements par transaction et, pour les entreprises, soit une copie de leurs états financiers vérifiés pour 2017, soit une lettre attestant de l'audit effectué (p.26). La méthodologie et le travail de l'Administrateur Indépendant sont décrits page 25 à 27.

Confidentialité : Le mécanisme suivi par l'Administrateur Indépendant pour préserver la confidentialité des informations avant la réconciliation est aussi souligné (p. 27).

Taux de couverture de réconciliation des informations : Le rapport rend compte du fait que la réconciliation des informations a été réalisée conformément à la cible fixée, et à l'importance des décisions, soit un niveau de 100 % dans le secteur du pétrole et du gaz et de 95,1 % dans le secteur minier (p. 28). Il est possible de calculer le taux de couverture de la réconciliation opérée en s'appuyant sur l'évaluation de l'importance des paiements effectués par les entreprises non déclarantes (0,01 %

¹²⁷ Société Nationale des Pétroles du Congo (novembre 2017), « États financiers SNPC 2016 », consultés [ici](#) en janvier 2020

¹²⁸ Société Nationale des Pétroles du Congo (décembre 2018), « États financiers SNPC 2017 », consultés [ici](#) en janvier 2020.

du total des revenus des industries extractives dans le secteur du pétrole et du gaz et 0,03 % dans le secteur minier) (p.21).

Omissions en matière d'assurance qualité : Le rapport indique que 13 sociétés, sur les 29 déclarantes, n'ont pas fourni d'attestation de la part de leurs auditeurs externes pour leur rapport ; la liste nominale des sociétés est jointe (p. 22). Le montant des paiements versés au gouvernement par chaque entreprise minière, pétrolière ou gazière ne s'étant pas conformée à l'obligation de produire une attestation est fourni, représentant un total de 0,33 % du total des revenus extractifs de l'État. Le rapport confirme que toutes les entités gouvernementales déclarantes ont respecté les procédures d'assurance de la qualité convenues pour leur déclaration ITIE (p. 22).

Évaluation de la fiabilité des données : L'Administrateur Indépendant a fait une évaluation de l'exhaustivité (p. 21) et de la fiabilité (p. 22) des données financières rapprochées, étant donné le faible taux des paiements provenant des entreprises non déclarantes et non conformes.

Source des informations : Les informations contextuelles contenues dans le rapport proviennent de sources clairement établies, bien que certaines lacunes soient constatées concernant plusieurs annexes du rapport (par exemple, l'annexe 14, p. 239-240). Aucun commentaire des parties prenantes, autres que ceux de l'Administrateur Indépendant, n'est enregistré sur ce point.

Tableaux récapitulatifs : Les données récapitulatives de l'ITIE ont été préparées pour la période 2013-2016, mais étaient en cours de finalisation pour leur publication en ligne au moment où la deuxième Validation a commencé. Le secrétariat national de l'ITIE Congo a d'ailleurs présenté un projet de données récapitulatives au Secrétariat international pour le Rapport ITIE 2017, ayant vraisemblablement été examiné en janvier 2020, quelques semaines après la publication du rapport. Le Secrétariat considère ce délai comme raisonnable, puisque le Rapport ITIE 2017 a été publié juste avant le début de la deuxième Validation.

Recommandations : Le rapport présente une analyse du suivi des dix recommandations formulées à la suite des Rapports ITIE antérieurs (p. 192-200) ainsi qu'une nouvelle série de sept recommandations se rapportant au cycle 2017 (p. 184-191).

Évaluation du Secrétariat

Au terme de son évaluation préliminaire, le Secrétariat international estime que la mesure corrective concernant la fiabilité des données a bien été mise en œuvre et que la République du Congo a réalisé des progrès satisfaisants au titre de l'Exigence 4.9. Le Groupe multipartite a bien approuvé les TdR relatifs à l'Administrateur Indépendant – sur la base du modèle préconisé par le Conseil d'administration –, ainsi que son recrutement. Dans les faits, aucun écart notable n'a été noté par rapport à ces TdR, et le Groupe multipartite a approuvé les modèles de rapport. Le Rapport ITIE 2017 renseigne au sujet des procédures de contrôle légal des comptes et de la qualité des informations, mais uniquement relatives à la SNPC et aux entités de l'État, et non celles applicables aux entreprises extractives du secteur privé. Il rend compte des procédures solides qui existent pour l'assurance de la qualité des données sous-jacentes aux rapports ITIE et de la conformité à ces procédures dans la pratique, couvrant y compris les paiements réalisés par les entreprises n'ayant pas respecté toutes les obligations. L'Administrateur Indépendant considère que les données financières rapprochées sont complètes et fiables. De plus, est présenté un suivi des dix recommandations faites pour les déclarations ITIE antérieures ainsi que sept nouvelles recommandations fondées sur le Rapport ITIE 2017. Même si le Groupe multipartite n'a préparé sa synthèse des données du Rapport ITIE 2017 qu'en janvier 2020, soit après le commencement de la deuxième Validation, le Secrétariat considère que ce délai est raisonnable car le rapport n'a été rendu public que peu de temps avant.

Afin de consolider la mise en œuvre de l'ITIE, la République du Congo est encouragée à utiliser les rapports publiés comme s'il s'agissait d'un diagnostic annuel des pratiques suivies en matière d'audit et d'assurance de la qualité des informations des entreprises extractives et des entités gouvernementales, en vue de parvenir à un système de divulgation systématique de l'ensemble de leurs données pertinentes, de manière complète et fiable, couvrant tous les paiements et les revenus, tel que l'exige la Norme ITIE. La République du Congo est encouragée à envisager la publication systématique des états financiers audités des entreprises extractives, parallèlement à ceux de ses entités et entreprises publiques, au moyen éventuellement d'un système régulier et organisé de divulgation.

5.11 Mesure corrective 11 : Répartition des revenus provenant des industries extractives (5.1)

Conformément à l'Exigence 5.1, l'ITIE Congo doit, en collaboration avec l'Administrateur Indépendant, travailler à la préparation du prochain Rapport ITIE de manière à rendre compte, en toute transparence, de l'ensemble des revenus du secteur extractif (mines, pétrole et gaz) qui ne sont pas enregistrés dans le budget national en expliquant l'affectation précise de ces recettes hors budget.

Conclusions de la première Validation

La première Validation avait permis de constater que la République du Congo avait fait des progrès significatifs pour satisfaire à cette exigence. Dans le Rapport ITIE 2014, trois types de revenus liés au pétrole et au gaz apparaissaient comme non portés au budget national. Il apparaissait, en effet, que des revenus importants ne figuraient pas au budget et que l'allocation des ressources pour certains projets n'était pas suffisamment décrite dans le rapport, car seul le type d'allocation hors budget était indiqué, accompagné du montant global de chaque catégorie de recettes allouées en 2014. Par exemple, il avait été difficile de savoir si la SOCOTRAM, société privée chargée du recouvrement de la taxe maritime, avait reversé le produit de cette taxe dans les caisses de l'État. De manière plus grave, l'allocation de recettes à des projets spécifiques au titre de l'accord-cadre passé entre la République du Congo et la République populaire de Chine n'était pas suffisamment détaillée, l'Administrateur Indépendant n'y ayant pas eu accès. L'observation était d'autant plus inquiétante qu'environ 37 % des recettes pétrolières en nature de l'État avaient été réaffectées hors budget aux fins de remboursement desdits projets (voir l'Exigence 4.3).

Progrès depuis la Validation

Le Rapport ITIE 2017 confirme que les finances publiques sont administrées selon le principe du compte unique du Trésor (p. 120). Sont joints des diagrammes des flux de paiement dans les secteurs des mines, du pétrole, du gaz, et de la sylviculture (p. 45, 83, 100).

Dans le domaine *minier*, il est rapporté que toutes les recettes sont perçues par la Direction générale des impôts et des domaines (DGID), la Direction générale du Trésor (DGT) et par la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDDI), (p. 121). Il découle implicitement du rapport que toutes ces recettes sont portées au budget national conformément au principe du compte unique du Trésor (p. 120).

Dans le domaine des *hydrocarbures*, le rapport présente des informations dans le tableau 2 indiquant que 40,83 % des recettes provenant du pétrole et du gaz sont transférées au Trésor (p. 11). Les autres sont affectées comme suit : revenus pétroliers et gaziers transférés sur le compte séquestre garantissant les infrastructures financées par la Chine (p. 66-67) ; remboursements aux négociants

dans le cadre des accords de préfinancement (p. 10,67) ; revenus propres de la SNPC (produit des ventes de sa part de la production pétrolière et dividendes de ses *joint-ventures*) (p. 11, 145) ; versements de deux entreprises de pétrole et gaz au « fonds de dépôts et de garanties » auprès de deux banques, conformément à la demande du gouvernement (p. 19, 51-52, 145) ; dépenses sociales et quasi budgétaires (combinées) (p. 11-12, 145-146) ; enfin les « autres paiements conséquents » (p. 146-147). Le Rapport ITIE 2017 ne fait pas spécifiquement référence aux comptes de la nation pour 2017 (Tableau des opérations financières de l'État, ou TOFE) ; de plus, la lecture du rapport d'exécution du budget 2017 accessible sur le site du ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Portefeuille public ne semble pas inclure les flux de recettes indiqués dans le rapport comme n'ayant pas été transférés au Trésor¹²⁹. L'analyse du Tableau des opérations financières de l'État 2018¹³⁰ montre que les remboursements du projet CEC et d'autres déductions (censées couvrir le remboursement des prêts chinois et des accords de préfinancement), ainsi que les transferts de pétrole à la CORAF y sont bien incorporés, à partir du budget 2018.

En ce qui concerne l'affectation des recettes destinées au remboursement hors budget des prêts chinois à l'infrastructure, s'il est rendu compte effectivement du montant global des virements sur le compte séquestre en garantie du remboursement des prêts (p. 11, 66-67, 139), il est également noté que l'Administrateur Indépendant n'a pas reçu d'informations détaillées sur ces projets d'infrastructure ni sur l'accord-cadre de gouvernement à gouvernement, par exemple le montant des investissements et les types de projets d'infrastructure financés, la teneur des clauses, les modalités de remboursement, ou le taux d'intérêt (p. 66-67). Si bien le rapport considère ces recettes hors budget, il ne classe pas les dépenses financées par ces recettes hors budget comme ressortant à la catégorie quasi budgétaire (voir l'Exigence 6.2).

En ce qui concerne l'affectation des recettes destinées au remboursement hors budget des accords de préfinancement conclus avec les négociants, là aussi le rapport indique le montant des versements effectués pour honorer ces accords en 2017 (p. 10, 67), tout en soulignant que l'Administrateur Indépendant n'a pas eu accès aux clauses desdits accords (valeur, teneur, taux d'intérêt, modalités de remboursement, solde restant dû...) (p.67). Si bien le rapport considère ces recettes hors budget, il ne classe pas les dépenses financées sur ces recettes hors budget comme étant de nature quasi budgétaire (voir l'Exigence 6.2).

En ce qui concerne l'affectation des recettes de la SNPC, le rapport précise qu'il s'agit de recettes publiques non inscrites au budget national (p. 10), et qu'elles proviennent de la part de production pétrolière lui revenant (« Equity Oil ») et des dividendes au titre de sa participation dans CONGOREP (p. 145). Ainsi, ces revenus peuvent être considérés comme des revenus commerciaux propres plutôt que comme des revenus de l'État. Le rapport est relativement bref sur la gestion des recettes de la SNPC (p. 55-56), mais ses états financiers vérifiés pour 2017 auxquels il est fait référence (p. 58) donnent une idée de ses dépenses au cours de cet exercice¹³¹.

En ce qui concerne l'affectation des versements effectués par deux entreprises pétrolières (Total et HEMLA) au « fonds de dépôts et de garanties » ouvert auprès de deux banques commerciales (Ecobank et BGFI), il est expliqué que ces versements n'ont pas été rapprochés des informations émanant du Trésor, bien qu'ils aient été effectués sur deux comptes bancaires commerciaux à la demande expresse du gouvernement (p. 19, 52). Ces versements sont décrits comme étant liés aux licences du secteur Sud (anciennement PNGF), à savoir Tchibouela II, Tchendo II et Tchibeli-Litanzi II, qui ont expiré fin 2014 et ont été réattribuées à un nouveau consortium en 2015 (p. 51). Il s'agissait en fait du paiement d'impôts supplémentaires pour la période 2015-2016, compte tenu du régime fiscal

¹²⁹ République du Congo (28 décembre 2018), « Loi n° 39-2018 portant loi de règlement du budget de l'État, exercice 2017 », consulté [ici](#) en janvier 2020.

¹³⁰ Site en ligne du ministère des Finances et du Budget, « TOFE au 31.12.18 », consulté [ici](#) en février 2020.

¹³¹ Société Nationale des Pétroles du Congo (décembre 2018), « États financiers SNPC 2017 », consultés [ici](#) en janvier 2020.

applicable au nouveau CPP signé en 2015, en plus de celui effectué en application de l'ancien régime fiscal applicable (p. 51-52). Le paiement d'une troisième entreprise, Perenco, est également rapporté en lien avec cette régularisation fiscale (p. 52), bien que ce paiement ait été effectué au Trésor et figure donc bien au budget national. L'affectation des versements effectués par les deux entreprises pétrolières et gazières précitées au « fonds de dépôts et de garanties » ouvert auprès des deux banques commerciales n'est pas précisée dans le rapport.

En ce qui concerne les dépenses sociales et quasi budgétaires, le rapport fournit la valeur de ces dépenses déclarées par les entreprises, à la fois de manière cumulée et ventilée (p. 10-11, 145). Une description est donnée des différents types de dépenses sociales effectuées par la SNPC (p. 60-61) et par les entreprises privées (p. 89, 242-250). Toutefois, étant donné que les dépenses sociales obligatoires et volontaires ne sont pas considérées comme des recettes publiques, le Secrétariat ne les considère pas comme relevant de la catégorie des recettes hors budget (*voir l'Exigence 6.1*). En ce qui concerne les dépenses quasi budgétaires, le rapport décrit celles de la SNPC pour 2017, qui sont de trois types, ainsi que leur montant (p. 61).

En plus des recettes extractives énumérées ci-dessus comme hors budget, le rapport fait aussi état des déductions en nature des revenus en nature de l'État qui n'apparaissent pas dans le rapport d'exécution du budget 2017,¹³² mais ne sont pas non plus rangées dans la catégorie des recettes hors budget dans le Rapport ITIE 2017.

Le rapport rend compte de l'accord signé avec ENI pour le remboursement du projet d'intégration électrique de la CEC, l'entreprise italienne opérant des prélèvements sur les revenus en nature de l'État (p. 62-65). Les volumes ainsi que la valeur estimée des prélèvements dans le cadre de cet accord sont indiqués dans le rapport (p. 63, 65, 137-138), outre une explication de la teneur du projet ainsi que de ses termes essentiels (p. 62-63, 65) (*voir l'Exigence 4.3*).

Les déductions des revenus pétroliers en nature de l'État opérées pour être transférées à la raffinerie CORAF, figurent également au rapport, accompagnées des volumes et montants correspondants pour 2017 (p. 13, 57, 138). Il est dit dans le rapport qu'aucun paiement n'a été effectué par la CORAF pour ces livraisons en 2017 ; après révision du contrat de performance de 2008 par l'Administrateur Indépendant et postérieurement aux délibérations du Groupe multipartite, il a été possible de conclure qu'il s'agissait en fait d'une dette envers l'État, et non d'une forme de subvention publique à la raffinerie (p.57). Mais il n'y a pas plus d'information sur l'utilisation de ces transferts de pétrole brut par la CORAF et son rapport annuel d'activités ainsi que ses états financiers vérifiés ne semblent pas accessibles au public.

En outre, le rapport ne semble pas faire référence aux systèmes nationaux ou internationaux de classification des recettes.

Les parties prenantes consultées ont exprimé des opinions distinctes sur ce qui, selon elles, constitue des recettes et des dépenses devant être inscrites au budget national. Plusieurs représentants du gouvernement ne partagent pas l'idée selon laquelle les revenus tirés du secteur extractif, non portés au TOFE, devaient être considérés comme hors budget, puisque d'autres documents de source publique (comme le Rapport ITIE, selon eux) fournissent des informations sur leur affectation. Cependant, plusieurs représentants de la société civile estiment pour leur part que les revenus tirés du pétrole et du gaz qui ne sont pas transférés au Trésor, et pas non plus comptabilisés et portés au TOFE, devraient être considérés comme hors des mécanismes budgétaires normaux, et donc hors budget. Un partenaire du développement a expliqué que les prélèvements en numéraire et en nature sur les revenus pétroliers et gaziers de l'État dans le cadre des accords avec ENI pour la CEC, avec la CORAF, avec la Chine pour

¹³² République du Congo (28 décembre 2018), « Loi n° 39-2018 portant loi de règlement du budget de l'État, exercice 2017 », consulté [ici](#) en janvier 2020.

les infrastructures et ceux de préfinancement avec les négociants, étaient désormais enregistrés dans le TOFE et figuraient dans le rapport d'exécution du budget depuis 2018, puisqu'il s'agissait là d'une condition préalable à la conclusion de la FEC avec le FMI. Ceci ressort également de la lecture des comptes portés au TOFE pour 2018¹³³.

Évaluation du Secrétariat

Au terme de son évaluation préliminaire, le Secrétariat international estime que la mesure corrective concernant la répartition des revenus provenant des industries extractives a été partiellement mise en œuvre et que la République du Congo a réalisé des progrès significatifs au titre de l'Exigence 5.1, une amélioration notable pouvant être observée. Il est confirmé dans le Rapport ITIE 2017 que toutes les recettes minières sont enregistrées dans le budget national et il est fait état de recettes pétrolières et gazières particulières représentant 58,17 % de l'ensemble pour 2017, qui ne figurent pas au budget de l'État. Le Secrétariat estime que deux des recettes considérées comme hors budget dans le rapport – les recettes propres de la SNPC et les dépenses sociales des entreprises pétrolières et gazières – ne constituent pas des recettes extractives étatiques. Toutefois, les deux types de prélèvements en nature sur la part de la production pétrolière revenant à l'État (l'un pour le remboursement du financement du projet énergétique de la CEC par ENI et l'autre pour les transferts à la CORAF) ne sont pas classés comme des recettes hors budget, même si la nature et les volumes de ces prélèvements sont clairement expliqués. Il n'y a pas trace de ces revenus pétroliers et gaziers dans le TOFE 2017 et dans le rapport d'exécution du budget de cette même année, mais comme indiqué auparavant, ils y figurent à partir de 2018. Bien qu'une présentation générale de l'affectation de la plupart des recettes pétrolières et gazières hors budget soit faite, l'Administrateur Indépendant n'a eu accès ni à l'accord relatif aux prêts d'infrastructure de la Chine ni aux accords de préfinancement avec les négociants en matières premières. De manière tout aussi préoccupante, le rapport ne fournit pas d'explication sur l'affectation des versements effectués par deux sociétés pétrolières et gazières à un « fonds de dépôts et de garanties » ouvert dans deux banques commerciales, et ce sur instruction du gouvernement.

Conformément à l'Exigence 5.1, la République du Congo devra veiller à ce qu'une explication de l'affectation des revenus extractifs, en espèces ou en nature, qui ne sont pas inscrits au budget national, soit donnée et rendue publique avec, le cas échéant, des liens vers les rapports financiers correspondants. Elle est également invitée à examiner si une divulgation systématique des informations relatives à l'affectation des recettes provenant des industries extractives non inscrites au budget national pourrait être utilement faite dans le but de respecter les articles 12 et 46 du Code de la transparence publié en mars 2017 (loi 10-2017).

5.12 Mesure corrective 12 : Dépenses sociales (6.1)

Conformément à l'Exigence 6.1, l'ITIE Congo doit systématiquement catégoriser les types de dépenses sociales obligatoires prescrites par la loi ou par contrat et veiller à ce que la déclaration de ces dépenses sociales obligatoires dans les futurs Rapports ITIE soit ventilée pour différencier les dépenses en espèces et en nature, et aussi par type de paiement et par bénéficiaire, en précisant le nom et la fonction des bénéficiaires non gouvernementaux (tiers). Le Groupe multipartite pourra également étudier la possibilité de faire procéder à une réconciliation des dépenses sociales obligatoires.

¹³³ Site en ligne du ministère des Finances et du Budget, « TOFE au 31.12.18 », consulté [ici](#) en février 2020.

Conclusions de la première Validation

La première Validation avait permis de constater que la République du Congo avait fait des progrès significatifs pour satisfaire à cette exigence. Le Rapport ITIE 2014 avait décrit les dépenses sociales obligatoires par entreprise pétrolière et gazière, équivalant à des actions de formation des effectifs, mais sans préciser l'identité des bénéficiaires privés. Il y figurait également la somme de 16 000 dollars US versée par les entreprises minières au titre des dépenses sociales obligatoires, sans que l'on sache si ces versements avaient été consentis en espèces ou en nature. Dès lors, aucune divulgation n'avait été faite de l'objet exact des dépenses en nature et de l'identité des bénéficiaires non gouvernementaux. Néanmoins, ce rapport avait fait connaître les dépenses sociales volontaires déclarées unilatéralement par les entreprises et, dans ce cas, ventilées par entreprise.

Progrès depuis la Validation

Dans le domaine *minier*, le Rapport ITIE 2017 explique que « certains » contrats miniers prévoient une contribution annuelle à un fonds de développement communautaire et une contribution pour le renforcement des compétences locales (p. 113). Ce fonds est supervisé par un comité indépendant composé de cinq représentants désignés par le gouvernement et du même nombre par l'entreprise minière concernée. Le démarrage prévu de la production de « certaines entreprises minières » devrait permettre de « tester le fonctionnement de ces dispositions » ; en outre, le rapport indique le montant de la contribution promise par les entreprises minières intéressées, la première MPD Congo, au fonds de développement communautaire et l'autre, SOREMI, au développement des compétences locales (p. 113). Néanmoins, bien que les deux sociétés minières se soient engagées à verser des contributions sociales obligatoires aux deux fonds en 2017, il semble implicitement qu'elles n'aient pas été déboursées au titre de l'année considérée. Le rapport laisse entendre que ces apports ont été faits en espèces, et non en nature, l'identité des bénéficiaires immédiats des deux fonds étant quand même précisée (p. 113, 146).

Par ailleurs, le rapport évoque les déclarations faites unilatéralement par deux sociétés minières (Sintoukola Potash et SOREMI) concernant leurs dépenses sociales obligatoires en 2017, mais qui sont présentées comme distinctes de la contribution de SOREMI susvisée au développement des compétences locales (10 millions de francs CFA) (p. 146). Néanmoins, le fondement de la catégorisation de ces dépenses sociales obligatoires de ces deux sociétés minières, à savoir légal ou contractuel, ne ressort pas clairement du rapport. Le détail des dépenses sociales obligatoires des deux sociétés est indiqué à l'annexe 16, la précision étant que les versements de la société SOREMI correspondraient en fait aux cotisations de sécurité sociale payées à la Caisse nationale de sécurité sociale, la CNSS (p. 243), et ne relevant pas, dès lors, de cette catégorie (dépenses sociales obligatoires). Plusieurs représentants de l'industrie ont expliqué que la SOREMI avait initialement déclaré ses cotisations à la CNSS comme des paiements au gouvernement, mais que l'Administrateur Indépendant les avait ensuite requalifiées comme des dépenses sociales obligatoires. Finalement, ils ont tous été d'accord pour considérer que les cotisations à la CNSS sont bien des versements à la sécurité sociale (au nom des salariés), et non ce qui doit être entendu comme des dépenses sociales obligatoires. Ils ont expliqué que la réconciliation entre la déclaration des cotisations payées à la CNSS par les entreprises et la déclaration des recettes perçues par les pouvoirs publics donnait systématiquement des résultats incohérents dans les Rapports ITIE, en raison du caractère incomplet des déclarations du gouvernement concernant les recettes recouvrées par la CNSS.

L'autre entreprise (Sintoukola Potash) a rapporté des versements au Parc national de Conkouati, à Kouiloudes, au titre de ses dépenses sociales obligatoires (p. 243). Si le rapport confirme que ces versements ont été effectués en espèces au bénéficiaire indiqué (p. 243), leur motif exact, de même que leur fondement légal ou contractuel, ne sont pas précisés. À l'issue des consultations faites auprès des représentants de l'industrie, il a été confirmé que toutes les entreprises titulaires d'un permis

d'exploitation minière entrées en phase de production étaient tenues de verser des contributions aux parcs nationaux, lesquels dans de nombreux cas n'avaient pas encore été créés.

Le caractère exhaustif des déclarations des dépenses sociales obligatoires de ces trois sociétés minières ne ressort pas clairement du Rapport ITIE 2017, car au total une liste de 14 sociétés minières importantes détentrices d'une licence de production est fournie (p. 34). À ce propos, les parties prenantes de l'industrie consultées ont expliqué que, quoique 14 sociétés détenaient des licences de production en 2017, seules trois étaient en production et donc effectivement tenues à ces dépenses sociales obligatoires. Ils ont considéré que le Rapport ITIE 2017 était donc complet dans ce domaine, faisant observer simplement qu'une société, non membre de la corporation minière (la Fédération des Mines), en l'occurrence la société chinoise LULU, avait commencé à produire fin 2017 et n'avait donc pas présenté sa déclaration pour 2017, selon le modèle requis.

Dans le domaine des **hydrocarbures**, il ressort de l'examen de « certains » CPP réalisé par l'Administrateur Indépendant qu'aucune clause contractuelle n'exige des entreprises qu'elles engagent des dépenses sociales ; il est précisé en outre que des accords particuliers sont souvent passés entre l'État et les entreprises pétrolières et gazières pour le financement de projets sociaux précis (p. 72). Le détail des divulgations des dépenses sociales obligatoires de quatre entreprises pétrolières et gazières figurant à l'annexe 16 fait référence à un fondement contractuel, mais que pour l'une des cinq dépenses sociales obligatoires déclarées par Total E&P Congo pour 2017 ; le fondement légal ou contractuel des quatre autres dépenses entrant dans cette catégorie n'est pas fourni (p. 242). Cependant, l'un des quatre types de dépenses dont il est question dans la déclaration d'une entreprise pétrolière et gazière (Petro Kouilou) se rapporte aux cotisations de sécurité sociale à la CNSS (p. 242), et ne saurait être considéré comme des dépenses sociales obligatoires. Il semble également qu'il y ait une erreur dans le nom d'une des sociétés ayant effectué des dépenses sociales obligatoires en 2017, désignée « Total ENI Congo » (p. 242) au lieu d'ENI Congo comme cela est correctement indiqué dans le corps du rapport (p. 146).

Il est intéressant de noter que le rapport rend compte des dépenses sociales engagées par la Fondation SNPC (p. 60), sans toutefois préciser si elles le sont en application d'une norme légale ou contractuelle (en fait si elles sont obligatoires). Plusieurs représentants de la société civile et du gouvernement ont expliqué à cet égard que ces dépenses de la fondation SNPC étaient simplement volontaires, en l'absence de toute obligation légale ou contractuelle s'imposant à elle.

La déclaration des dépenses sociales obligatoires des quatre entreprises pétrolières et gazières est présentée de manière agrégée (p. 145-146) et ventilée par type de dépenses et par entreprise (p. 242). Il est confirmé que ces dépenses ont toutes été déboursées en espèces (p. 145-146). Dans le détail fourni pour ces dépenses, l'identité du ou des bénéficiaires et leur localisation sont précisés, cependant dans l'un des cas sur les cinq seule la date des dépenses est fournie (p. 242).

Le rapport indique le montant, la description et la date des cinq types de dépenses sociales de la SNPC en 2017, effectuées par l'intermédiaire de sa fondation, la Fondation SNPC (p. 60-61). En outre, seule la localisation du bénéficiaire de chaque dépense sociale (p. 61) est précisée, sans son identité ni sa fonction.

Figure également la déclaration unilatérale des dépenses sociales volontaires d'une entreprise pétrolière et gazière et d'une entreprise minière (p. 145-146, 248-249). Elles ont également été effectuées en espèces, une description du versement et de l'identité des bénéficiaires étant faite pour Total E&P Congo, mais pas pour MPD Congo (p. 248-249).

Évaluation du Secrétariat

Au terme de son évaluation préliminaire, le Secrétariat international estime que la mesure corrective concernant les dépenses sociales a été partiellement mise en œuvre et que la République du Congo a réalisé des progrès significatifs au titre de l'Exigence 6.1, une amélioration notable étant observée. Si en effet le Rapport ITIE 2017 contient une description brève et générale des dépenses sociales obligatoires, engagées en vertu de la loi ou du contrat liant les industries extractives à l'État, le gouvernement étant seul chargé de la surveillance de l'investissement dans ce secteur, il ne définit pas clairement quel en est le fondement légal ou contractuel exact. Il est également difficile de savoir si les dépenses sociales de la Fondation SNPC ont un caractère obligatoire ou volontaire, même si l'ensemble des parties prenantes consultées ont manifesté qu'elles étaient purement volontaires. Néanmoins, le rapport présente les divulgations « unilatérales » faites par les entreprises minières, pétrolières et gazières comme des dépenses sociales qualifiées d'obligatoires. Il n'en reste pas moins qu'il n'est pas possible de savoir si ces déclarations faites par un petit nombre d'entreprises couvrent la totalité des dépenses sociales obligatoires en 2017, en particulier dans le secteur du pétrole et du gaz. Les contributions de deux entreprises au Fonds national de sécurité sociale ont été mal qualifiées de dépenses sociales obligatoires. Le rapport confirme que toutes ces dépenses ont été effectuées en espèces, fournissant une description des dépenses et de l'identité du bénéficiaire seulement pour certaines, et non pour toutes celles déclarées. Des informations sur les dépenses sociales volontaires de deux entreprises importantes sont aussi incluses (l'une dans le secteur minier, l'autre dans le secteur pétrolier-gazier).

Conformément à l'Exigence 6.1, la République du Congo doit veiller à ce que la base légale ou contractuelle des dépenses sociales obligatoires soit divulguée et publique. En particulier, les futurs rapports devront clarifier si les dépenses sociales de la Fondation SNPC sont obligatoires, en vertu de la loi ou d'une clause contractuelle, ou si elles sont volontaires. En outre, les informations divulguées publiquement devront permettre de connaître le motif et la nature des versements (description précise) ainsi que l'identité et la fonction de tout bénéficiaire hors secteur public. Elles devront être complètes et couvrir l'ensemble des dépenses sociales obligatoires importantes effectuées par toutes les entreprises incluses dans le champ du Rapport ITIE.

5.13 Mesure corrective 13 : Dépenses quasi budgétaires (6.2)

Conformément à l'Exigence 6.2, l'ITIE Congo doit procéder à un examen complet de toutes les dépenses engagées par les entreprises d'État du secteur extractif (et leurs filiales) pouvant être considérées comme de nature quasi fiscale. Le Groupe multipartite est tenu de mettre au point un processus de déclaration visant à atteindre un niveau de transparence similaire à celui requis pour les autres paiements et flux de recettes, visant aussi les filiales des entreprises d'État et les co-entreprises (*joint-ventures*).

Conclusions de la première Validation

La première Validation avait permis de constater que la République du Congo n'avait fait aucun progrès pour satisfaire à cette exigence. En effet, le Rapport ITIE 2014 ne faisait aucunement référence aux dépenses quasi budgétaires de la SNPC ou de ses filiales et ne fournissait que des informations limitées sur les transactions pouvant être considérées comme telles. Rien n'indique que le Groupe multipartite ou l'Administrateur Indépendant ait eu à l'esprit l'Exigence 6.2 lors de la préparation de ce rapport. Pourtant, comme l'avaient révélé les consultations des parties prenantes pour la première Validation, il y avait de bonnes raisons de croire que le niveau de ces dépenses était conséquent.

Progrès depuis la Validation

Dans le domaine **minier**, le Rapport ITIE 2017 confirme qu'aucune entreprise d'État n'opère dans ce secteur en 2017 (p.106), et ne fait donc aucune référence à une quelconque évaluation des dépenses quasi budgétaires par le Groupe multipartite.

Dans le domaine des **hydrocarbures**, le rapport présente la divulgation unilatérale de trois dépenses de la Fondation SNPC en 2017 qui sont classées comme quasi budgétaires (p. 61). Il s'agit de la construction du lycée technique d'Ouessou, et du paiement du « reliquat de la municipalisation » de Madingou et de Bouenza (p. 61). Cependant, le rapport ne définit pas l'origine de ces dépenses quasi budgétaires, et ne cite pas par exemple l'arrêté ministériel ordonnant à la Fondation SNPC de procéder à ces dépenses. Plusieurs représentants du gouvernement et de l'industrie consultés ont estimé que ces trois postes de dépenses avaient été mal qualifiés de dépenses quasi budgétaires, car il s'agissait en fait de dépenses sociales volontaires.

Le rapport ne mentionne aucune autre dépense de ce type et rien n'indique que le Groupe multipartite ait en l'occurrence examiné les comptes de la SNPC ou de ses filiales, hormis ceux de la Fondation SNPC, pour procéder à l'évaluation des dépenses quasi budgétaires. Selon le rapport, seulement 40,83 % des recettes des industries extractives ont été transférées au Trésor (p. 141). Référence est faite à l'affectation de ces recettes pétrolières et gazières non transférées au Trésor, mais sans tenir suffisamment compte de leur possible nature « quasi budgétaire ». Une différence d'opinion fortement marquée a été constatée entre les parties prenantes consultées sur la question de savoir si les dépenses financées par les recettes pétrolières et gazières (non transférées au Trésor) représentaient des dépenses quasi budgétaires ou non, à l'instar de leur désaccord sur ce qui doit être considéré comme des recettes hors budget dans le contexte du Congo (voir l'Exigence 5.1). Plusieurs responsables publics ont tenté d'expliquer le point de vue du gouvernement, à savoir que les dépenses financées par les recettes du secteur extractif non transférées au Trésor ne pouvaient être considérées comme quasi budgétaires, étant donné, selon leur analyse, qu'elles étaient enregistrées de manière adéquate dans d'autres rapports publics gouvernementaux, notamment le Rapport ITIE qu'ils considèrent comme une publication gouvernementale. Plusieurs parties prenantes de la société civile consultées ont estimé que ces dépenses devaient être considérées comme en dehors du processus budgétaire normal, donc de nature quasi budgétaire.

En ce qui concerne les transferts d'une partie des revenus en nature de l'État à la raffinerie CORAF, leurs volumes et leur valeur estimée sont précisés pour 2017 (p. 13, 57, 138) ; toutefois, à cet égard, le rapport indique que le Groupe multipartite a considéré le défaut de paiement de ces livraisons comme un prêt de l'État à la CORAF, non comme une forme de subvention, en se fondant sur l'analyse du contrat de performance liant la CORAF et l'État, faite par l'Administrateur Indépendant (p. 57). Cette qualification implique apparemment que les transferts à la CORAF ne constituent donc pas une forme de subvention hors budget, mais néanmoins ces déductions des revenus pétroliers et gaziers de l'État – et livraisons subséquentes à la CORAF, non payées – n'ont pas été portées au budget national 2017 (voir l'Exigence 5.1). Étant donné le manque d'information sur les conditions de ce prêt de l'État à la CORAF dans le Rapport ITIE 2017, il est donc difficile de conclure s'il a été consenti à un taux inférieur à ceux du marché et pour autant s'il contenait ou non une composante assimilable à une subvention. Plusieurs représentants de la société civile ont estimé que les transferts de pétrole brut vers la raffinerie nationale constituaient en fait une subvention, car s'il s'était agi de prêts, ils n'auraient pas dû être successivement reconduits sur plusieurs années, le contrat de performance de 2008 entre l'État et la CORAF ne comprenant aucune clause de renouvellement desdits prêts. Un fonctionnaire du gouvernement a d'ailleurs admis que ces avances impayées à la CORAF, sous forme de transferts de pétrole brut sans contrepartie, représentaient en pratique une subvention, mais a contesté leur catégorisation en dépenses quasi budgétaires étant donné que, selon les affirmations du

gouvernement, ils figuraient dans des documents publics en 2017, même si autres que le budget et le TOFE.

Eu égard aux accords de préfinancement passés avec les négociants en matières premières, le rapport explique qu'une partie du produit de la vente des revenus en nature de l'État est effectivement destinée à leur remboursement (p. 67), mais que ces déductions ne sont pas inscrites au budget national (*voir l'Exigence 5.1*). Le montant des remboursements versés aux négociants est bien indiqué pour 2017 (p. 13, 67). Toutefois, il est noté que l'Administrateur Indépendant n'a pas pu vérifier les termes de ces accords (p. 67) et que, dès lors, il est difficile de savoir si lesdits accords de préfinancement étaient assimilables à des prêts à la République du Congo. Ainsi, faute d'informations suffisantes dans le rapport, il n'est pas possible de conclure avec certitude que les déductions hors budget du produit de la vente des revenus en nature de l'État, dans le cadre de ces accords de préfinancement, constituent une forme de remboursement hors budget d'une dette souveraine.

En ce qui concerne le remboursement du projet de centrale électrique intégrée d'ENI, le rapport est clair sur les prélèvements opérés par ENI sur les revenus en nature de l'État en remboursement des coûts d'investissement et d'exploitation du projet, qui se décompose en quatre volets (p. 62-65). Cet accord avait été correctement classé comme un accord d'infrastructure de type «troc» (*voir l'Exigence 4.3*) et n'avait pas été inscrit au budget national en 2017 (*voir l'Exigence 5.1*). Les volumes et les valeurs estimées des prélèvements d'ENI au titre de l'année 2017 figurent dans le rapport (p. 63, 65, 137-138). La propriété du projet CEC a été transférée à l'État en 2015, par le biais d'une société dans laquelle ENI détient une participation de 20 % (p. 62). Toutefois, les prélèvements effectués par ENI en remboursement de son investissement et des coûts entraînés ont continué jusqu'au 20 janvier 2019 (p. 62). On peut donc en déduire que les prélèvements en nature faits par ENI en 2017 étaient assimilables à un remboursement hors budget pour des ouvrages d'infrastructure publique. Un représentant de la société civile a estimé en particulier que les prélèvements en nature opérés par ENI en remboursement de ses coûts d'exploitation pour ledit projet CEC devaient être considérés comme une subvention quasi budgétaire à la centrale électrique, étant donné que des recettes publiques avaient été affectées au remboursement de ses coûts de d'exploitation.

En ce qui concerne le remboursement de l'accord d'infrastructures avec la Chine, le rapport indique également que des déductions étaient opérées du produit des revenus en nature de l'État (p. 66-67). De même, ces remboursements n'ont pas été enregistrés dans le budget national de 2017 (*voir l'Exigence 5.1*). Les volumes globaux vendus et le montant du produit de ces ventes effectuées par la SNPC figurent au rapport, qui précise aussi que les fonds sont transférés sur un compte séquestre au titre de garantie de ces projets d'infrastructure (p. 10, 66, 139). Toutefois, là aussi, il est observé que l'Administrateur Indépendant n'a pas été informé en détail de ces projets financés par les prêts chinois ni de l'accord-cadre de gouvernement à gouvernement signé à cette fin (p. 66-67) (*voir l'Exigence 4.3*).

Le rapport relatif à l'exécution du budget 2017¹³⁴ ne mentionne pas ces recettes publiques affectées et ces remboursements, bien que le TOFE 2018 y fasse bien référence (*voir l'Exigence 5.1*).

Évaluation du Secrétariat

Au terme de son évaluation préliminaire, le Secrétariat international considère que la mesure corrective concernant les dépenses quasi budgétaires a été partiellement mise en œuvre et que les progrès de la République du Congo au titre de l'Exigence 6.2 sont inadéquats. Il convient de noter que cette exigence n'est pas applicable au secteur minier. Le Rapport ITIE 2017 fait référence à trois dépenses quasi budgétaires de la Fondation SNPC pour un montant total de 354 millions de francs CFA (environ

¹³⁴ République du Congo (28 décembre 2018), « Loi n° 39-2018 portant loi de règlement du budget de l'État, exercice 2017 », consulté [ici](#) en janvier 2020.

601 864 USD), et mentionne par ailleurs que 58,17 % des revenus provenant du secteur extractif, équivalant à 504,57 milliards de francs CFA (environ 857,86 millions USD) n'ont pas été transférés au Trésor en 2017. Il fournit des explications sur l'affectation des recettes pétrolières et gazières non transférées au Trésor (voir l'Exigence 5.1), et dans trois cas au moins il semble qu'il s'agisse de catégories de remboursements hors budget d'ouvrages d'infrastructure et d'une dette souveraine. Il reste à clarifier si les prélèvements hors budget sur la vente des revenus en nature de l'État pourraient être considérés comme quasi budgétaires, comme pour le remboursement du projet énergétique de la CEC, ou les accords de préfinancement avec les négociants et l'accord d'infrastructures avec la Chine ou une forme de perte de revenus. Toutefois, le manque d'informations sur ces deux derniers types de prélèvements – ou le fait qu'ils n'ont pas été mis à disposition du Groupe multipartite (voir l'Exigence 4.3) – empêche la correcte classification de ces opérations.

Conformément à l'Exigence 6.2, la République du Congo doit procéder à une étude complète de toutes les dépenses financées par les revenus extractifs qui ne sont pas transférés au Trésor, et qui par conséquent peuvent être catégorisées comme quasi budgétaires ou autrement. Le Groupe multipartite est tenu de mettre au point un processus de déclaration visant à atteindre un niveau de transparence similaire à celui requis pour les autres paiements et flux de recettes, visant aussi les filiales des entreprises d'État et les joint-ventures. Le gouvernement est encouragé à expliquer le cadre légal qui régit les transferts annuels de pétrole brut à la CORAF, en précisant s'il s'agit d'une sorte de subvention et la valeur annuelle de cette subvention, le cas échéant. Il pourrait envisager de faire sienne la définition des dépenses quasi budgétaires du FMI pour définir si certaines dépenses, comme celles décrites plus haut, doivent être considérées comme telles. La République du Congo est invitée à considérer si une divulgation systématique des dépenses quasi budgétaires pourrait être assurée, dans le but de respecter les articles 6, 31, 32 et 33 de la loi portant Code de la transparence, adoptée en mars 2017 (loi 10-2017).

5.14 Mesure corrective 14 : Contribution à l'économie (6.3)

Conformément à l'Exigence 6.3, l'ITIE Congo doit veiller à ce que les futurs Rapports ITIE incluent des chiffres sur l'emploi dans les secteurs minier, pétrolier et gazier. Le Groupe multipartite pourrait également avoir intérêt à travailler avec le ministère du Travail et de la Sécurité sociale, le ministère des Finances, le Centre national de la statistique et des études économiques (CNSEE), et le service des douanes, pour que les informations clés requises par la Norme ITIE concernant la part des industries extractives dans le PIB, les recettes et les exportations du secteur, soient intégrées aux publications officielles habituelles.

Conclusions de la première Validation

La première Validation avait permis de constater que la République du Congo avait fait des progrès significatifs pour satisfaire à cette exigence. Le Rapport ITIE 2014 avait communiqué la part des secteurs minier, pétrolier et gazier dans le PIB, en termes absolus et relatifs, ainsi que dans les recettes publiques (bien que sur la base des déclarations faites dans le cadre de l'ITIE) et les exportations, outre d'autres données sur la localisation des zones de production. Toutefois, il n'avait pas fourni d'informations sur l'emploi dans les trois secteurs ni d'estimations sur les exportations d'or non formellement enregistrées.

Progrès depuis la Validation

Avec le Rapport ITIE 2017, le pays a été en mesure de faire connaître, en termes relatifs et absolus, la contribution des industries extractives au PIB durant cet exercice (p. 148), aux recettes publiques

(p. 148), aux exportations (p. 148), à l'emploi (p. 140), ainsi que la localisation des activités extractives (p. 36-37, 94-96, 206, 213). Les chiffres de l'emploi, qui sont basés sur les données ITIE, sont assez faibles (7215) ; ils sont ventilés par entreprise nationale/étrangère, et par contrats de travail à court terme/durée indéterminée (p. 251-253).

Bien que le rapport ne couvre pas explicitement la contribution du secteur de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (ASM) au PIB, il fournit des estimations des volumes et des valeurs de cette production en 2017 (p. 15, 111, 131) et une recommandation pour que la Direction générale des mines (DGM) fasse un diagnostic complet du secteur de l'or et des diamants (p. 23).

Évaluation du Secrétariat

Au terme de son évaluation préliminaire, le Secrétariat international estime que la mesure corrective concernant la contribution du secteur à l'économie a bien été mise en œuvre et que la République du Congo a réalisé des progrès satisfaisants au titre de l'Exigence 6.3. Le Rapport ITIE 2017 indique, en termes relatifs et absolus, quelle est la contribution du secteur extractif au PIB en 2017, aux recettes publiques, aux exportations, à l'emploi, et précise la localisation des activités extractives. Il est rendu compte également, dans une certaine mesure, de la production minière artisanale.

Pour renforcer la mise en œuvre de l'ITIE, la République du Congo est encouragée à divulguer systématiquement les données relatives à la contribution du secteur des industries extractives à l'économie, dans le but d'éclairer le débat public et la prise de décision.

5.15 Mesure corrective 15 : Débat public (7.1)

Afin de renforcer l'accessibilité aux informations facilitées par l'ITIE, et conformément à l'Exigence 7.1, l'ITIE Congo doit reprendre ses activités de dissémination de l'ensemble des Rapports ITIE, des rapports de KPMG et d'autres documents utiles pouvant contribuer au débat public, en particulier à travers son site en ligne.

Conclusions de la première Validation

La première Validation avait permis de constater que la République du Congo avait fait des progrès significatifs pour satisfaire à cette exigence. L'ensemble des divulgations ITIE, notamment les Rapports ITIE, ceux de KPMG, les bulletins d'information ITIE, les réglementations et les contrats, avaient été présentés de manière compréhensible sur le site Internet, après avoir été activement encouragées en 2013 et 2014. Elles avaient sans nul doute contribué au débat public en 2014. Toutefois, aucun Rapport ITIE ni rapport de KPMG n'avait été publié l'année suivante, en 2015, et les rapports ITIE relatifs à l'année 2014 publiés en décembre 2016 n'avaient pas fait l'objet d'une dissémination suffisamment large. Les activités de dissémination avaient également connu un recul au cours de la période électorale 2015-2016. Le Groupe multipartite n'avait pas convenu d'une politique concernant l'accès, la publication et la réutilisation des données ITIE.

Progrès depuis la Validation

Les Rapports ITIE 2016 et 2017 ont été publiés respectivement le 19 février 2019¹³⁵ et le 27 décembre 2019¹³⁶. Le site en ligne de l'ITIE Congo permet la publication et l'accès à un large éventail de rapports,

¹³⁵ Site en ligne de l'ITIE Congo, « Rapport ITIE exercice 2016 de la République du Congo », consulté [ici](#) en février 2020.

¹³⁶ Site en ligne de l'ITIE Congo, « Rapport ITIE exercice 2017 de la République du Congo », consulté [ici](#) en février 2020.

y compris les comptes rendus trimestriels de KPMG sur les ventes de pétrole, en particulier sur la période 2009-2016¹³⁷. Le site facilite aussi l'accès aux principaux textes de loi relatifs au secteur extractif et fournit des liens vers le site Internet du ministère des Finances où la plupart des contrats pétroliers, gaziers et miniers sont publiés. Il n'y a toutefois guère trace d'activité sur les médias sociaux, en particulier sur la page Facebook de l'ITIE Congo¹³⁸ depuis 2017.

Il semble que le Groupe multipartite n'ait organisé que peu d'événements de dissémination et de sensibilisation, en dehors de la conférence de presse annuelle pour marquer le lancement du Rapport ITIE, présidée par le ministre des Finances. Les conférences de presse ont permis une certaine couverture médiatique tant pour le Rapport 2016¹³⁹ (par exemple sur le site d'actualités Vox¹⁴⁰) que pour le Rapport 2017 (par exemple dans Le Chemin, Vox¹⁴¹). Mais le retard pris par le Groupe multipartite dans ses activités de dissémination n'a pas empêché la coalition PCQVP d'agir de son côté : c'est elle qui a assuré la plus grande part du travail pour faire connaître les conclusions du Rapport ITIE 2016, mais sans prendre soin de conserver la preuve documentaire de toutes les réunions organisées ni des outils de communication utilisés. La coalition PCQVP a également incorporé ces conclusions dans ses activités de suivi du budget de la santé dans 12 départements, touchant un total de 444 personnes entre mai et juin 2019.

Les Termes de Référence pour la dissémination des Rapports ITIE 2016 et 2017 ont été convenus et publiés sur le site Internet de l'ITIE Congo¹⁴² en novembre 2019 ; ils n'avaient été que partiellement mis en œuvre au moment où la Validation a commencé, car une subvention de soutien en provenance de la Banque mondiale n'avait pas été reçue à temps. Ces TdR prévoient huit ateliers ciblant différents groupes d'intérêt, réalisés par des organisations de la société civile principalement à Brazzaville. Trois ateliers ont d'ores et déjà été organisés dans la capitale, les 21, 23 et 27 décembre 2019, réunissant au total 130 participants issus des médias, des organisations de la société civile et du milieu universitaire (principalement des étudiants).

Les données et les conclusions de l'ITIE Congo ont été largement utilisées au niveau international, notamment par plusieurs ONG internationales qui, dans une série de rapports, critiquent la gestion des industries extractives par le gouvernement, appelant l'attention des partenaires du développement sur ce point (par exemple, Fonds monétaire international et la Banque mondiale). À l'intérieur du pays, les preuves documentées de l'exploitation des données de l'ITIE se limitent aux prises de position et communiqués de presse de PCQVP Congo, ainsi qu'à la couverture médiatique de la publication du Rapport ITIE dans son ensemble. Les conclusions plus ponctuelles tirées de l'ensemble des données ITIE sont rares.

Le Groupe multipartite avait convenu d'une politique sur l'accès, la publication et la réutilisation des données ITIE en décembre 2016¹⁴³, mais il y a peu d'indices à ce jour de sa mise en œuvre effective, notamment sur le site en ligne de l'ITIE Congo. Le Secrétariat international croit comprendre néanmoins que des plans sont en préparation pour améliorer les divulgations systématiques qui pourront ensuite être reprises sur le site de l'ITIE Congo. Le projet SYSCORE du ministère des Finances lié à l'ITIE¹⁴⁴, qui ne sera pas intégré dans son système de gestion des finances publiques SYSPACE dans un premier temps¹⁴⁵ car encore en développement, devrait garantir que les données sur les revenus des industries

¹³⁷ Site en ligne de l'ITIE Congo, « Rapports KPMG », consulté [ici](#) en février 2020.

¹³⁸ Page Facebook de l'ITIE Congo, consultée [ici](#).

¹³⁹ Ministère des Finances et du Budget (février 2019), « ITIE-Congo – Publication du rapport 2016 », consulté [ici](#) en février 2020.

¹⁴⁰ Vox.cg (février 2019), « L'ITIE relève la faible contribution des industries extractives en 2016 », consulté [ici](#) en février 2020.

¹⁴¹ Vox.cg (décembre 2019), « Plus de 12 milliards d'écart dans les recettes pétrolières, selon l'ITIE », consulté [ici](#) en février 2020.

¹⁴² ITIE Congo (novembre 2019), « Termes de Référence : ateliers de dissémination des Rapports ITIE 2016 et 2017 à Brazzaville » consulté [ici](#) en février 2020.

¹⁴³ ITIE Congo (décembre 2016), « Politique des données ouvertes de l'ITIE Congo », consulté [ici](#) en février 2020.

¹⁴⁴ Ministère des Finances et du Budget (juin 2018), « Projet : banque de données sectorielle et informatisation du processus de collecte d'information ITIE-Congo », consulté [ici](#) en février 2020.

¹⁴⁵ Ministère des Finances de la République du Congo, SYSPACE, consulté [ici](#) (en version bêta).

extractives soient collectées à la fois auprès des entreprises et des autorités publiques par le biais d'une plateforme de déclaration électronique, à partir de laquelle un portail de la transparence pourrait être créé.

Évaluation du Secrétariat

Au terme de son évaluation préliminaire, le Secrétariat international estime que la mesure corrective concernant l'information du débat public n'a pas été mise en œuvre, mais que la République du Congo a réalisé des progrès significatifs au titre de l'Exigence 7.1. Bien que les Rapports ITIE 2016 et 2017 aient été publiés depuis la première Validation, il y a eu peu d'efforts concertés de la part du Groupe multipartite et du secrétariat national en matière de sensibilisation et de dissémination, hormis la conférence de presse organisée pour le lancement du Rapport ITIE annuel. Les Termes de Référence pour la dissémination des Rapports ITIE 2016 et 2017 à Brazzaville ont été convenus, mais ils n'avaient pas suffisamment été mis en œuvre au moment où la Validation a démarré. Le site en ligne de l'ITIE Congo permet néanmoins la publication, outre des Rapports ITIE et de la documentation du Groupe multipartite, d'autres sources d'informations pertinentes, tels les rapports trimestriels de KPMG sur les ventes de pétrole (même s'ils comportent des lacunes). Cependant, un projet pour intégrer une section de données ouvertes au site Internet est en cours, qui attend toutefois le lancement de la plateforme de déclaration électronique SYSCORE, hébergée par le ministère des Finances.

Conformément à l'Exigence 7.1, la République du Congo doit veiller à ce que les divulgations faites par les pouvoirs publics et par les entreprises soient intelligibles, activement promues, accessibles aux citoyens et qu'elles contribuent au débat public. Elle doit faire en sorte que les informations soient largement diffusées et facilement accessibles, que des événements de sensibilisation, qu'ils soient de l'initiative du gouvernement, de la société civile ou des entreprises, soient organisés pour informer le public et encourager le dialogue sur la gouvernance des ressources extractives, d'une manière socialement inclusive et en s'appuyant sur les divulgations ITIE dans tout le pays.

6. Exigences jugées satisfaites lors de la première Validation

Dans le cadre de la présente évaluation, le Secrétariat international s'est également demandé s'il était nécessaire d'examiner d'autres exigences, et plus précisément celles dont l'évaluation avait révélé des « progrès satisfaisants » ou « dépassant » les attentes, lors de la première Validation. En l'occurrence, le Secrétariat a examiné la possibilité d'un recul dans le Rapport ITIE 2017 s'agissant des exigences liées aux revenus provenant du transport (Exigence 4.4). Bien que l'évaluation de l'Exigence 4.4 requière une dose de jugement, le Secrétariat estime que, tout bien considéré, il semblerait qu'elle continue d'être inapplicable au cours de la période considérée pour la présente Validation. En outre, le Secrétariat international a examiné les progrès réalisés en ce qui concerne les exigences 1.5, 7.3 et 7.4. Il a conclu que les progrès continuaient d'être "satisfaisants" pour ces exigences, en dépit de l'absence de traces de dans les comptes rendus des réunions du Groupe multipartite de son approbation (une lacune couverte par l'exigence 1.4). Tandis que les exigences restantes n'ont pas été évaluées de manière systématique, le Secrétariat estime que rien n'indique que les progrès réalisés soient en deçà des normes applicables et qu'un aspect quelconque justifierait un examen supplétif de la part du Conseil d'administration de l'ITIE.

6.1 Évaluation des revenus provenant du transport (4.4)

Conclusions de la première Validation

La première Validation avait permis de constater que cette exigence n'était pas applicable à la République du Congo, du moins au cours de l'année considérée. Malgré l'évaluation par le Groupe multipartite de la taxe maritime et de son importance, car constituant une forme de revenu provenant du transport, la conclusion avait été que cette taxe était acquittée par les entreprises pétrolières et gazières, mais versée à une société privée, et qu'elle n'était pas transférée ensuite au Trésor public.

Recommandation : Afin de renforcer la mise en œuvre de l'ITIE, l'ITIE Congo pourrait utilement se rapprocher de la SOCOTRAM en vue de la sensibiliser et de la faire participer à l'ITIE. Compte tenu de l'ampleur du débat public autour de la taxe maritime, le Groupe multipartite pourrait envisager d'inclure la SOCOTRAM dans le champ d'application de son rapport, ce qui renforcerait davantage encore l'impact de l'ITIE sur le débat public.

Progrès depuis la Validation

Il est indiqué dans le Rapport ITIE 2017 que l'Administrateur Indépendant n'a pas recensé de recettes publiques importantes liées au transport des matières premières extractives (p. 67). Cependant, il est expliqué que les droits liés au trafic maritime sont payés par les armateurs étrangers à deux entités congolaises, la Société congolaise de transports maritimes (SOCOTRAM) et le Conseil congolais des chargeurs. Les armateurs étrangers facturent ensuite ces droits de trafic maritime aux opérateurs pétroliers et gaziers, qui sont eux-mêmes remboursés de ces paiements par des déductions des revenus en nature de l'État ou de leurs obligations fiscales, car ils jouissent d'un droit à la stabilité fiscale (p. 67). Néanmoins, il est noté dans le rapport que la SOCOTRAM et le Conseil congolais des chargeurs ne comprennent pas sur quel fondement les entreprises pétrolières et gazières déduisent le paiement des droits liés au trafic maritime des revenus en nature de l'État ou de leurs obligations fiscales (p. 71).

Le rapport décrit les dispositions relatives à ces droits au titre du trafic maritime qui découlent du décret n° 98-39 du 29 janvier 1998 et de l'arrêté n° 6719 du ministère des Transports, de l'Aviation civile et de la Navigation commerciale (p. 67-68). Elles établissent que l'État a droit à 40 % des paiements découlant des droits relatifs au trafic maritime, le solde étant à la disposition des armateurs congolais, bien que le gouvernement soit habilité à décider de l'attribution de ces recettes par arrêté ministériel du ministère des Transports, de l'Aviation civile et de la Navigation commerciale. L'article 7 du décret n° 98-39 impose à l'entité qui acquitte des droits de trafic maritime de verser une commission de participation à la Direction générale de la marine marchande, qui assume temporairement les fonctions du Conseil congolais des chargeurs. Le même article exige que les transporteurs maritimes internationaux d'hydrocarbures, de minéraux et de bois, paient une redevance égale à au moins 40 % des droits liés au trafic maritime, revenant aux propriétaires nationaux de navires (p. 67-68). Cependant, le rapport indique que la SOCOTRAM transfère ensuite la redevance de 40 % sur les droits de trafic maritime aux propriétaires de navires étrangers, tandis que la Direction générale de la marine marchande (au nom du Conseil congolais des chargeurs) transfère la commission de 60 % aussi aux propriétaires de navires étrangers (p.71). Un diagramme des flux financiers liés aux droits de trafic maritime est inclus dans le rapport (p. 70).

Or, il y est dit que ni la SOCOTRAM ni le Conseil congolais des chargeurs ne représente une entité publique (p. 71). La SOCOTRAM est décrite comme une société privée nationale d'armateurs, et non comme une entité publique, comme l'a confirmé un arrêt de la cour d'appel de Paris du 23 mai 2002 (p. 71). Le Conseil congolais des chargeurs est quant à lui décrit comme un établissement public

industriel et commercial doté d'une autonomie financière (p.71), ce qui veut dire que le Groupe multipartite ne le classe pas dans la catégorie des entités gouvernementales.

Le rapport soutient également que les redevances et la commission de participation sur les droits liés au trafic maritime congolais ne constituent pas des taxes, mais plutôt une forme de commissions dues par les propriétaires de navires, ou de contrepartie à l'acquisition de ces droits (p.71). Selon l'interprétation du Groupe multipartite, ces droits sont payés par les armateurs (propriétaires de navires) et non par les entreprises pétrolières et gazières qui sont considérées comme les expéditeurs dans ce type d'opérations (p. 71). Il est noté que la réglementation sur les droits de trafic maritime s'applique aux propriétaires et aux exploitants de navires, et non aux sociétés dont l'activité principale est l'exploration et la production de pétrole et de gaz (p. 71). Les avis divergent quant à la nécessité d'inclure la taxe maritime dans le champ d'application des Rapports ITIE. Plusieurs représentants du gouvernement ont déclaré catégoriquement que ces paiements ne devaient pas être considérés comme une forme d'impôt, mais comme un droit d'usage des eaux maritimes congolaises. Plusieurs représentants du collège de la société civile ont réitéré leur demande constante de réconciliation de la taxe maritime dans les Rapports ITIE, quoiqu'ils n'aient réussi à obtenir jusqu'à présent qu'une déclaration unilatérale de la part des entreprises concernées. Plusieurs parties prenantes du gouvernement et de la société civile ont fait observer que le gouvernement avait suspendu la taxe maritime à partir de novembre 2019, à la suite de critiques dénonçant le fait que le paiement de la taxe maritime par les entreprises pétrolières et gazières était présenté comme un coût récupérable selon les termes des CPP.

Le rapport divulgue le taux de la commission de participation versée au Conseil congolais des chargeurs, ainsi que celui de la redevance versée à la SOCOTRAM (de 40 %), en sa qualité d'armateur national (p.68).

Il a été demandé aux entreprises pétrolières et gazières de déclarer les déductions qu'elles font des paiements en nature à l'État ou de leurs obligations fiscales pour compenser le coût de la taxe maritime, dans le cadre leur déclaration 2017 (p. 67). Trois sociétés ont déclaré les déductions qu'elles ont opérées en 2017 pour compenser la taxe maritime : le rapport les présente ventilées par société (p. 71, 138, 257, 260, 265).

Le rapport conclut que les droits de trafic maritime payés à la SOCOTRAM et au Conseil congolais des chargeurs sont reversés aux armateurs étrangers et ne sont pas considérés comme des revenus provenant du transport au sens de l'Exigence 4.4 (p. 67, 71).

Évaluation du Secrétariat

Légalement, l'État congolais a droit à une part de la taxe liée au trafic maritime applicable aux embarquements internationaux de minerais, de pétrole et de gaz au départ du pays, qui toutefois en pratique est perçue par deux entités que le Groupe multipartite ne considère pas comme rattachées au secteur public. La conclusion sur ce point à l'issue de la première Validation était que cette exigence n'était pas applicable au titre de l'année considérée. L'évaluation de l'applicabilité de l'Exigence 4.4 en République du Congo requiert néanmoins une dose de jugement. Tout bien considéré, le Secrétariat international continue de penser que l'Exigence 4.4 n'était pas applicable en République du Congo en 2017. Mais si la loi autorise l'État à percevoir une partie des droits de trafic maritime liés au transport des exportations de pétrole et de gaz du pays, les paiements en pratique ne sont pas reversés au compte unique du Trésor ou sur le compte d'une entité de droit public ou d'une entreprise d'État. Les paiements sont plutôt recouverts par deux entités que le Groupe multipartite ne considère pas comme des entités de droit public et ils sont ensuite remboursés par le biais de déductions sur les paiements en nature des entreprises pétrolières et gazières à l'État, ou d'une compensation sur leurs futures

obligations fiscales. Il convient de relever que, même si le rapport, suivant l'opinion du Groupe multipartite, ne traite pas les paiements au titre des droits sur la trafic maritime (appelé « taxe maritime ») comme des revenus provenant du transport au sens de l'Exigence 4.4, il fournit néanmoins les taux applicables et les divulgations s'y rapportant faites unilatéralement par trois entreprises pétrolières et gazières (à savoir les prélèvements opérés sur leurs versements au gouvernement, pour compenser le paiement de ladite « taxe maritime » à la SOCOTRAM et au Conseil congolais des chargeurs).

Afin de renforcer la mise en œuvre de l'ITIE, au vu en particulier de l'attention que suscite la question dans l'opinion publique, la République du Congo est encouragée à clarifier le fondement juridique de ladite « taxe maritime » afin de déterminer s'il s'agit bien d'une taxe qui devrait être collectée et transférée au Trésor public ou d'une commission recouvrable au sein des coûts déclarés par les entreprises pétrolières et gazières. Si les paiements peuvent être considérés comme un revenu du gouvernement, le Groupe multipartite devrait alors s'assurer d'une divulgation exhaustive des paiements par les entreprises pétrolières et gazières aux entités concernées (SOCOTRAM et Conseil congolais des chargeurs), ainsi que des transferts par conséquent au Trésor public ou de leur gestion par les entités concernées.

7. Conclusion

À l'issue de l'analyse détaillée des mesures prises par la République du Congo pour mettre en œuvre les quinze mesures correctives requises par le Conseil d'administration de l'ITIE avant que ne commence sa deuxième Validation (29 décembre 2019), il est possible de conclure, raisonnablement, que six des quinze mesures correctives ont été entièrement mises en œuvre et que le pays a fait des progrès satisfaisants au regard des exigences correspondantes de la Norme ITIE. Les lacunes qui subsistent concernent l'engagement de la société civile (*Exigence 1.3*), la supervision que doit exercer le Groupe multipartite (*Exigence 1.4*), l'octroi des licences (*Exigence 2.2*), la participation de l'État (*Exigence 2.6*), les accords d'échange de marchandises (*Exigence 4.3*), la répartition des revenus (*Exigence 5.1*), les dépenses sociales (*Exigence 6.1*), les dépenses quasi budgétaires (*Exigence 6.2*) et le débat public (*Exigence 7.1*).