



Recommandations de Global Witness concernant le nouveau code des hydrocarbures de la République démocratique du Congo

Le 10 octobre, 2012

La République démocratique du Congo (RDC) devrait connaître une croissance rapide dans son exploration et dans sa production pétrolières au cours des années à venir. Alors que le pays élabore un nouveau code des hydrocarbures, toutes les mesures nécessaires doivent être mises en place pour assurer une bonne gouvernance du secteur. Un cadre juridique solide permettra non seulement à l'État de maximiser ses recettes mais également de protéger la population congolaise des effets dévastateurs de la corruption.

Le projet de loi sur les hydrocarbures¹ que Global Witness a pu lire est vague en ce qui concerne les appels d'offres, il ne fait pas mention de l'ITIE ou de la propriété effective des entreprises et il manque de clarté à propos des questions sociales et environnementales.

Le présent document formule des propositions couvrant ces questions autour de cinq thèmes : la gouvernance ; le processus d'appels d'offres ; la transparence ; les mesures contre l'évasion fiscale et la sauvegarde de l'environnement et des communautés locales.

Principes de gouvernance du secteur pétrolier

La RDC doit veiller à ce que la surveillance réglementaire du secteur soit suffisante, tout en évitant les conflits d'intérêt au sein des institutions. Il s'agit d'établir une séparation claire entre le mandat de l'institution chargée de l'élaboration des politiques (le Ministère des Hydrocarbures), celui de l'institution chargée de contrôle des politiques (l'organe régulateur) et celui des entreprises (incluant les entreprises étatiques).

Audits financiers

Par ailleurs, il devrait y avoir un organe qui ne dépend pas du Ministère des Hydrocarbures et des entreprises, dont la responsabilité serait de suivre de près le secteur des hydrocarbures. La *Cour des Comptes* semble être l'entité la plus appropriée, pourvu que l'expertise, le financement et l'accès nécessaires lui soient garantis. Dans le cadre du processus de contrôle, des audits réguliers des informations clés devraient être réalisés à la fois par cet organe de contrôle interne et par un cabinet d'audit de réputation internationale afin que les citoyens congolais soient assurés de l'intégrité du système. Tous les fonctionnaires et entreprises engagés dans le secteur devraient être légalement tenus de coopérer à ces audits. Les allégations crédibles de corruption ou de mauvaise gestion dans le secteur pétrolier de la RDC devraient automatiquement déboucher sur l'ouverture d'enquêtes indépendantes et éventuellement sur des poursuites officielles.

Prévention des conflits d'intérêt

Le code sur les hydrocarbures devrait interdire à tous les fonctionnaires impliqués dans le secteur des hydrocarbures de détenir des droits pétroliers et gaziers, de siéger au sein de conseils d'administration ou de posséder des actions dans des sociétés pétrolières et gazières, des entreprises contractantes ou des firmes sous-traitantes. Par ailleurs, lors de leur nomination

¹ Cette analyse est basée sur une version du projet de loi sur les hydrocarbures, datée de Mars 2010, envoyé à Global Witness en novembre 2011.

à des postes de direction dans le secteur pétrolier, les fonctionnaires devraient révéler par écrit la nature de tout intérêt direct ou indirect.

Processus d'appel d'offres

Cette partie doit être lue en prenant en compte la Liste de Vérification à l'Attention des Citoyens² développée par Global Witness, dont le but est de prévenir la corruption lors de l'octroi de licences pétrolières, gazières et minières. La liste de vérification détaille la manière dont les droits dans les ressources naturelles devraient être octroyés et contient plusieurs autres propositions qui devraient être intégrées dans le Code des hydrocarbures.

Les appels d'offres constituent le meilleur moyen de s'assurer que l'État obtiendra les prix les plus élevés possible pour ses réserves minières et gazières. Qui plus est, les appels d'offres ouverts contribuent à empêcher la corruption en veillant à ce que toutes les entreprises soient traitées de manière impartiale. Un certain nombre de pays, incluant l'Afrique du Sud et l'Algérie se sont déjà assurés que l'attribution des actifs pétroliers et miniers passe par un processus d'appel d'offres ouverts obligatoire.

Le nouveau code des hydrocarbures doit stipuler clairement que les appels d'offres ouverts et compétitifs sont obligatoires en vue de l'attribution de droits pétroliers et gaziers. Cela devrait s'appliquer à chacune des trois phases en amont décrites dans le projet de loi – reconnaissance (recherches préliminaires de ressources pétrolières ou gazières, qui a souvent lieu avant l'attribution des blocs), exploration (recherches plus approfondies dans des blocs définis) et production. Les informations-clés devraient être publiées à chaque étape du processus. Dans le projet de loi que Global Witness a pu lire, la procédure d'appel d'offres est décrite uniquement pour les permis d'exploration et d'exploitation. Il n'est indiqué nulle part qu'elle est obligatoire.

Ces avis d'appel d'offres devraient être basés sur le principe de traitement équitable des soumissionnaires. Les études de reconnaissance et de données géologiques sur les blocs pétroliers et gaziers devraient être mis à la disposition des soumissionnaires. Les termes régissant les contrats devraient être énoncés dans le code ou la réglementation, dans le plus de détails possible. Les contrats-modèles qui ont été examinés rigoureusement sous l'angle juridique devraient être utilisés comme modèles de base de négociation durant le processus d'octroi de droits.

Les soumissionnaires éventuels devraient être tenus de divulguer leur situation financière, les propriétaires de leur entreprise (notamment les propriétaires effectifs³). La publication des antécédents des entreprises soumissionnaires devrait être obligatoire. Les entreprises devraient se voir interdire de soumissionner si elles ne sont pas en mesure de démontrer leur expertise technique ou si elles ne sont pas financièrement viables. Les firmes ayant des antécédents de corruption, d'évasion fiscale et d'impact négatif sur les communautés locales et l'environnement devraient également se voir interdire de soumissionner.

Tout actif pétrolier qui doit être vendu par l'État devrait obligatoirement être soumis à des évaluations commerciales, réalisées par des auditeurs de réputation internationale. En outre, ces évaluations devraient être publiées.

Dans les cas exceptionnels, où le processus d'appel d'offres ouvert n'est pas possible, l'agence publique en charge de l'octroi des droits miniers devrait être tenue par la loi de justifier sa décision au législateur et au public.

² La liste peut être consultée sur le lien suivant : <http://www.globalwitness.org/node/7950>

³ Comme c'est le cas en Norvège.

Transparence

Le gouvernement congolais a déjà pris une mesure positive en publiant plusieurs contrats pétroliers, conformément à un décret passé le 20 mai 2011, et il a publié son deuxième rapport de l'Initiative de Transparence des Industries Extractives (ITIE). La RDC doit toutefois aller plus loin et garantir une transparence totale autour de l'attribution des droits d'exploration et de production, ainsi qu'autour des données relatives à la production et aux recettes. Cela contribuerait à prévenir la corruption et à faire en sorte que la population congolaise tire autant que possible profit du secteur émergent des hydrocarbures.

Le code sur les hydrocarbures devrait fournir une base juridique claire concernant les points suivants :

- La divulgation totale des propriétaires effectifs de toutes les entreprises qui possèdent des droits miniers. La divulgation de la situation financière de la société, de ses propriétaires (y compris le nom des individus qui sont les propriétaires réels ou « effectifs »⁴) et d'une liste des membres de son conseil d'administration. Tous les directeurs agissant pour le compte d'autrui devraient déclarer leur statut et l'identité de la personne pour le compte de laquelle ils agissent. Cacher qui contrôle les entreprises facilite la corruption et pour cette raison, des mesures devraient être prises afin de s'assurer que les réels propriétaires et directeurs des entreprises soient connus.
- La divulgation intégrale de tous les contrats dans les 60 jours qui suivent la date de leur entrée en vigueur conformément au décret du 20 mai 2011.
- La publication de tous les chiffres relatifs aux ventes et aux recettes conformément à l'ITIE. Au même titre, les entreprises devraient être obligées de publier ce qu'elles paient aux gouvernements projet par projet.⁵ Les institutions appropriées (notamment la Banque centrale du Congo et le Ministère des Finances) devraient s'assurer que les chiffres publiés dans les rapports ITIE soient reflétés dans le budget national et s'accordent avec celui-ci.
- La publication de tous les pas-de-porte versés, énumérés par société, et pour chaque contrat signé. Cette information devrait être publiée par l'institution financière appropriée (Ministère des Finances ou Banque centrale du Congo).

Mesures contre l'évasion fiscale

Le code des hydrocarbures devrait inclure des mesures visant à lutter contre l'évasion fiscale s'opérant au moyen de dispositifs reposant sur une manipulation des prix de transfert, qui, d'après les informations disponibles, engendrerait des pertes colossales pour le Trésor congolais. Ces mesures devraient inclure l'obligation pour toute opération commerciale entre sociétés affiliées de se dérouler selon le « principe de pleine concurrence ». Cela signifie que les marchandises doivent être vendues à des prix pouvant être clairement considérés comme les prix pratiqués sur les marchés internationaux, et que toute marchandise importée par une société depuis l'une de ses filiales ne doit pas pouvoir être achetée à des prix gonflés artificiellement. L'actuel code minier prévoit à l'article 265 des mesures de la sorte. Le principe devrait être étendu au secteur pétrolier. La *Cour des comptes* ou tout autre organe approprié devrait être chargée de contrôler la mise en œuvre de ces règles et veiller à ce que les entreprises qui les enfreignent soient sanctionnées.

⁴ Des obligations qui viennent d'être incluses dans le premier code de la République du Soudan du Sud sur les hydrocarbures.

⁵ Un projet est l'équivalent d'activités régies par un seul contrat, licence, location concession ou par d'autres accords juridiques similaires conclus avec un gouvernement, où il y a obligation de paiement. Dans le cas où des obligations de paiement proviennent d'un autre type de document juridique, ce document servira de référence pour tout compte-rendu.

Protection des communautés locales et de l'environnement

Le territoire de la RDC regorge de lacs, de rivières et de parcs nationaux dont dépendent les communautés locales pour leur subsistance et dont dépend également l'écosystème mondial. Il est crucial que le code des hydrocarbures soit un reflet de la législation internationale et nationale.

Les activités d'exploitation des hydrocarbures et la législation sur l'environnement

En tant que signataire de la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, la RDC devrait veiller à ce que son nouveau code des hydrocarbures comprenne des règles environnementales claires, notamment l'interdiction de la prospection, de l'exploration et de la production pétrolières dans tous les sites protégés.

Évaluations de l'impact

Afin de prévenir des tensions susceptibles de déboucher sur des conflits, les évaluations de l'impact social et environnemental devraient inclure la consultation des membres des communautés locales. Cette participation de la population est cruciale car les incidences des opérations pétrolières sur une communauté locale peuvent s'avérer extrêmes. Ces évaluations de l'impact devraient être exigées pour tous les permis d'exploration et de production, ainsi que les permis de raffinerie et de transport et tout renouvellement et amendement matériel de ceux-ci. Les évaluations devraient inclure un système de préparation et de réponse aux situations d'urgence. Elles devraient être mises à jour régulièrement et rendues publiques. Les entreprises devraient également être tenues de préparer un plan d'atténuation de l'impact social pour chaque étape de la mise en valeur de la concession. Les évaluations de l'impact social devraient comprendre une étude de l'impact sur le patrimoine culturel (par exemple en étudiant le risque que des lieux de culte soient affectés), sur les biens et sur les moyens de subsistance des populations locales, et une analyse des conflits qui pourraient éclater, des possibles conséquences sur la santé et la sécurité, ainsi que des violations des droits de l'homme qui pourraient être commises.

Responsabilité et compensation pour les communautés locales

Le code des hydrocarbures devrait contenir des dispositions claires stipulant que :

- Le titulaire de droits d'exploitation des hydrocarbures est responsable des dommages occasionnés par la pollution. Lorsqu'une filiale est créée par une société mère pour ses opérations en RDC, la société mère endosse la responsabilité finale des actions de sa filiale, ou de son inaction, notamment en ce qui concerne le devoir de diligence et les questions financières. Les informations relatives aux fuites d'hydrocarbures devraient être divulguées publiquement et intégralement à intervalles réguliers.
- Un fonds ou un compte séquestre devrait être créé par les titulaires de droits afin d'indemniser les habitants des localités subissant les effets négatifs de l'industrie pétrolière.
- Dans le cas où l'expropriation ou tout autre déplacement forcé de personnes de leurs terres ne peut être évité, cette opération devrait être réalisée avec humanité et dans le respect de la culture et devrait également donner lieu à des dédommagements équitables. La réinstallation devrait faire partie des mesures de compensation et devrait placer les personnes dans une situation similaire ou meilleure qu'auparavant. Tout dédommagement payable par les titulaires de droits d'exploitation des hydrocarbures devrait être versé rapidement et conformément à un contrat qui devrait être rendu public. Le droit au recours collectif devrait également être garanti dans le nouveau code aux communautés affectées par les activités liées à la production pétrolière ou gazière.

Contact:

Rachida Aouameur Davis: raouameurdavis@globalwitness.org; mobile: +44 0785 073 3680

Daniel Balint-Kurti: dbalint-kurti@globalwitness.org; mobile: + 44 7912 517 146