

REPUBLIQUE DU CONGO

**COMITE EXECUTIF DE MISE EN OEUVRE DE L'INITIATIVE SUR
LA TRANSPARENCE DES INDUSTRIES EXTRACTIVES
(ITIE)**

**SOMMAIRE EXECUTIF
DU RAPPORT DU CONCILIATEUR INDEPENDANT
SUR LES RECETTES PETROLIERES
DE LA REPUBLIQUE DU CONGO
EN 2004-2005-2006**

GHELBER & GOURDON

Avocats au barreau de Paris

22 Bd Flandrin - 5116 PARIS

Tel. : 00 (33) 01 45 03 35 35 - Fax. : 00 (33) 01 45 03 28 00

xghelber@ghelber.com

www.ghelber.com

1- INTRODUCTION ET CONTEXTE DU PREMIER RAPPORT DE L'ITIE POUR LE CONGO

1.1. INTRODUCTION

Le présent rapport est l'aboutissement de la mission confiée au Conciliateur Indépendant dans le cadre du processus de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE). La République de Congo a officiellement adhéré à l'ITIE en juin 2004, puis a été admis le 2 février 2008 en qualité de pays candidat à la mise en œuvre de L'ITIE.

Le Conciliateur Indépendant dans le cadre du premier rapport ITIE en République du Congo avait pour mission de :

- procéder à l'analyse des déclarations de paiement de toutes les entreprises actives du secteur pétrolier congolais, en s'assurant de la validité du processus mettant en œuvre l'Initiative ITIE,
- de la cohérence de ces déclarations au regard des quantités valorisées par la SNPC (Société Nationale des Pétroles du Congo) et du niveau de recettes correspondant,
- de l'exhaustivité des encaissements effectués par le Trésor Public,
- de proposer des recommandations et améliorations

Le rapport s'articule autour de quatre parties : les conditions de déroulement de la mission et la méthode suivie (I), présentation du cadre juridique, fiscal et examen de l'application de ce cadre dans quatre exemples de contrat de partage de production (II), l'analyse de l'évaluation des droits et des recettes de la République sur la période 2004-2006 ainsi que la conciliation des données recueillies (III), et enfin les recommandations (IV).

1.2. LE DEROULEMENT DE LA MISSION DU CONCILIATEUR

Au-delà de la note de méthodologie contenue dans sa proposition technique, le Conciliateur indépendant a élaboré le rapport de méthodologie requis comme première étape de sa mission. Approuvé par le Comité exécutif de l'ITIE, ce rapport a été publié dès février 2009, favorisant la transparence le processus même de la mission de conciliation des recettes. La méthode proposée consistait tout à la fois à faire l'inventaire, l'analyse des règles et les procédures applicables, à envoyer des questionnaires et modèles de déclaration approuvés par le Comité Exécutif ITIE à tous les opérateurs concernés, à collecter les réponses et à les exploiter par travaux de réconciliation consistant à rapprocher les différentes données afin de s'assurer de leur cohérence et, le cas échéant, à identifier les sources d'écart. Tout ceci supposait de :

- revoir les travaux menés par le cabinet KPMG et, à ce titre, d'avoir accès à ses dossiers de travail,
- analyser les données financières et physiques concernant la SNPC relatives à ses activités de valorisation de la production appartenant à la République du Congo,
- Obtenir des autorités concernées l'ensemble des éléments sous-tendant la justification des ressources pétrolières.

Le Conciliateur a d'abord rencontré le Comité exécutif de l'ITIE et ses composantes (Société civile, opérateurs pétroliers, et services de l'Etat comme la DGH, le Trésor, ainsi que la SNPC). Il s'est rendu également à Pointe Noire où il a pu rencontrer les opérateurs pétroliers, à savoir Congorep, Prestoil, Chevron, Eni et Total.

Une importante documentation, notamment juridique, a pu être collectée. Les difficultés rencontrées proviennent :

- ✓ s'agissant de l'Etat, de l'impréparation à répondre à des présentations nouvelles, (ITIE), difficultés aplanies par la suite, et

- ✓ s'agissant de la SNPC, de retards pour certains documents, qui n'ont pas permis de les exploiter, même si la Société Nationale des Pétroles du Congo (SNPC) a finalement communiqué la plupart des éléments demandés. La réconciliation des exercices suivants devra permettre d'intégrer ces éléments. La SNPC s'est engagé à mettre en place l'organisation lui permettant de répondre aux engagements de la République du Congo en tant que Pays Candidat à la mise en œuvre de l'ITIE.
- ✓ s'agissant des opérateurs pétroliers, les réponses aux questionnaires ITIE et les données financières et comptables ont été données avec un retard substantiel, parfois à la veille de la finalisation du rapport du Conciliateur. TOTAL et CONGOREP ont dans l'ensemble rempli leurs obligations, faisant preuve d'une excellente réactivité et de volonté de coopération. En ce qui concerne la documentation des opérations commerciales, des améliorations devront être apportées à ce processus pour les exercices suivants.
- ✓ s'agissant du cabinet KPMG, quoique sa coopération ait été officiellement requise, elle est restée quasi nulle...

Le Conciliateur a remarqué dans le cadre de ce premier rapport ITIE pour le Congo, une réactivité qui s'est améliorée au fur et à mesure de la mission, sous la pression du Comité exécutif de l'ITIE, malgré toutes les difficultés rencontrées, il s'ensuit qu'une dynamique de l'ITIE au Congo a bien été enregistrée et qu'il conviendra encore de renforcer ce Momentum.

2- CADRE JURIDIQUE ET FISCALITE PETROLIERE : DIVERSITE ET COMPLEXITE

2.1- Les principales caractéristiques des droits de la République jusqu'à la loi du 23 août 1994 portant code des hydrocarbures ressortent de deux textes législatifs, la loi de 1962 et celle de 1982, des conventions d'établissement, conclues en 1968 avec la société ERAP et la société AGIP et les agréant au régime de la Convention commune des Investissements dans les Etats membres de l'UDEAC. Ces conventions ont fait l'objet d'une série d'avenants dont les deux conventions de « consolidation » de 1982, et ce surtout jusqu'à l'adoption du code des hydrocarbures introduisant dans le droit congolais les contrats de partage de production (CPP).

Le principe de la stabilité des clauses juridiques et fiscales contenues dans les conventions d'établissement n'a pu être écarté pour des raisons juridiques, mais a pu être réduit quant à ses effets dans le cadre d'avenants et de transformations des conventions existantes en CPP.

L'ancien système de valorisation des droits de la République par une participation minoritaire au capital et à l'administration des sociétés pétrolières, s'est révélé de peu d'intérêt aussi bien en termes de revenus de la République (dividendes) que de formation de cadres nationaux, ce qui a conduit à l'abandon de ce mode capitalistique de participation de l'Etat au profit des CPP, fondé sur le partage du profit (Profit Oil) affecté à la rémunération de l'Etat et des sociétés partenaires.

S'agissant de la mise en œuvre du CH, on note l'aspect partiel du cadre réglementaire d'application. On note aussi que selon l'article 2 du CH, en cas de conflit entre le CH et d'autres dispositions légales ou réglementaires applicables « à la prospection, à la recherche, l'exploitation et le transport des hydrocarbures », les dispositions du CH prévalent sur les stipulations d'un CPP, même si celui-ci est approuvé par une loi. Mais cela ne pourrait s'appliquer aux clauses de stabilisation antérieures des conventions d'établissement.

Les modes et mécanismes de récupération des coûts pétroliers, le Cost Oil et sa limite qu'est le Cost Stop, sont définis par la loi et adaptés à chaque CPP sans que cette adaptation ne permette toujours une récupération optimum des droits de la République.

La valorisation des Hydrocarbures aux fins du paiement des droits est établie sur la base d'un prix de cession officiel fixé pour chaque type d'hydrocarbures, en négociation avec les sociétés pétrolières qui

seules peuvent vérifier les bases de valorisation, sans cadre réglementaire qui puisse protéger les intérêts de la République.

Le régime juridique spécifique de la SNPC détermine ses missions en matière de collecte des droits de la République, notamment à travers une convention conclue entre l'Etat et la SNPC relative à la détention et la gestion par la société nationale des droits, actifs et participation de l'Etat. La convention précise son rôle de mandataire dans le domaine des hydrocarbures.

Les contrôles des versements faits à la République par les organismes publics habilités, sont réalisés à posteriori par la Cour des comptes (contrôles potentiels jusque là car la compétence théorique de la haute juridiction en matière d'EPIC ne s'est pas encore exercée sur le secteur pétrolier). De même, les lois de règlement pourraient être une occasion de contrôle, mais cette possibilité est également virtuelle.

Les autres Organes de contrôle ou de transparence sont :

- ❖ le Registre du Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM), auprès duquel depuis 1998, les sociétés anonymes sont tenues de déposer, les états financiers de synthèse, à savoir le bilan, le compte de résultat, le tableau financier des ressources et emplois et l'état annexé de l'exercice écoulé.
L'informatisation récente des RCCM de Brazzaville et de Pointe Noire devrait rendre la loi effective.
- ❖ Le Bureau Veritas dont les rapports mensuels collectés permettent un rapprochement entre les quantités exportées.

Le contrôle du paiement des droits est, dans la forme, prévu dans le code général des impôts (CGI) par le biais de la délivrance d'une quittance. Mais ce contrôle est inopérant, le CGI étant totalement inadapté, s'agissant de la preuve de paiements aussi importants, tant au regard de la procédure prévue, sans contrôle par une autre autorité non dépendante, que du niveau de l'autorité habilitée.

2.2. L'APPLICATION DE CE DROIT FISCAL A L'EXAMEN DE QUATRE CONTRATS DE PARTAGE DE PRODUCTION SIGNIFICATIFS (N'KOSSA, EMERAUDE, M'BOUNDI, ZATCHI)

Parmi les éléments communs aux quatre permis on signale la provision pour investissements diversifiés (PID) qui s'élève à 1% de la valeur du prix fiscal de la production nette et est déductible du Profit Oil. La redevance minière proportionnelle (RMP) est due à concurrence de 12% de la production nette dans la concession Emeraude (comme dans le permis Zatchi alors qu'elle est de 15% dans le cas du permis Mboundi et dans le CH). S'y ajoute le versement au titre du Programme de formation du personnel Congolais indexé sur la production nette.

LA CONCESSION EMERAUDE

Les fondements juridiques des droits dus à la République remontent au permis de recherche Pointe Noire Grands Fonds (PGNF) attribué à l'Entreprise de recherches et d'activités pétrolières (ERAP). Ce champ fait l'objet d'une concession encore en vigueur, cédée depuis à CONGOREP. Cette concession reste soumise à la convention d'établissement du 17 octobre 1968 entre la République et ERAP, à ses avenants et au Contrat de partage de production (CPP) entre la République, Elf Congo et Agip du 23 novembre 1995, lequel maintient le régime fiscal et douanier dérogatoire du droit commun de la Convention d'établissement, qu'il aménage, de ses avenants et de la convention « de consolidation » du 30 juin 1989.

Les droits de la République ne sont, s'agissant du Profit Oil et pour la première tranche, que de 50% pour l'Etat de la production nette dans la zone du permis. Pour la tranche supérieure au seuil de prix haut, le Profit Oil est de 66% pour l'Etat quand le prix fiscal est supérieur à un prix indexé dont on a retiré le Cost Oil de la part de la production nette. La récupération des coûts pétroliers se fait jusqu'à 50% (le Cost Stop) de la valeur de la production nette de la zone de permis, non pas permis d'exploitation par permis d'exploitation ou concession par concession, mais de façon consolidée. Outre le paiement de l'impôt sur les sociétés (IS), l'opérateur constitue régulièrement des provisions

pour travaux d'abandon, selon sa déclaration. La redevance superficielle n'est pas due car non prévue par la Convention d'établissement.

LE PERMIS D'EXPLOITATION (PEX) N'KOSSA.

Le Permis d'Exploitation N'KOSSA portant approbation du Contrat de Partage de Production (CPP) du 21 avril 1994 passé entre la République du Congo et les Sociétés ELF Congo et Hydro-Congo, est issu du permis de recherche Haute mer. Il s'inscrit dans le cadre de la Convention d'Etablissement du 17 octobre 1968 et de ses avenants, tout en assurant une évolution vers un régime du partage de la production de pétrole. Le bénéfice du régime fiscal résultant des dispositions de la Convention d'établissement modifiée expirera, sauf prorogation, le 31 décembre 2015. En vertu de cet accord, ELF Congo a accordé un important bonus, traité comme un coût pétrolier dans le CCP.

LE PERMIS D'EXPLOITATION (PEX) M'BOUNDI

Ce champ Ex ZETAH cédé à ENI, dispose d'une qualité de Nkossa améliorée. Comme il n'était pas prévu de seuil de prix haut, la saturation du Cost Oil par le contracteur, s'exerce au maximum, ce qui préjudicie de façon significative aux rentrées dans les caisses de la République. Le permis d'exploitation a vu sa durée prorogée lors de l'approbation de la cession du permis. Différents droits sont prévus lorsque les réserves récupérables de ce même permis d'exploitation atteignent cent millions de barils, projet à caractère social d'un montant de 150.000 US\$ valeur 2003. Par ailleurs, un avenant a garanti la stabilité des conditions générales résultant de la législation et de la réglementation existant à la date d'entrée en vigueur du contrat. Le Profit Oil est de 55% pour le Congo. Les versements au titre de la formation du personnel congolais ne peuvent excéder 145 000US\$.

PERMIS D'EXPLOITATION (PEX) ZATCHI

Issu de l'ancien permis de recherche de Madingo Maritime du 29 novembre 1968, le permis d'exploitation de Zatchi, désormais exploité par ENI Congo est comme les autres permis anciens, soumis à une série de textes réglementaires et conventionnels successifs qui l'encadre dans un régime dérogatoire du droit commun, né de la règle de la «*stabilité des conditions générales, juridiques, financières et économiques ...*». La liste des impôts, droits et taxes stabilisés n'est qu'énonciative et la réforme fiscalodouanière de l'UDEAC n'a pu être rendue opposable aux clauses de stabilisation législative. La consolidation de la convention du 30 juin 1989, dérogation au droit pétrolier, réduit les droits de la République.

Deux tranches de profit Oil sont prévues, de 50% pour l'Etat (inclusive de l'IS calculé au taux de 50%) et la seconde de 66% pour l'Etat quand le prix fiscal, est supérieur à 22 dollars par baril, valeur de l'indice déterminé au 1^{er} janvier 1985, actualisé comme prévu dans la convention. Le pourcentage est calculé par qualité d'hydrocarbures. La quantité d'hydrocarbures due pour le remboursement des coûts pétroliers s'établit à hauteur de 50% maximum de la production. Le versement au titre du Programme de formation du personnel Congolais varie en fonction de la production nette de l'année considérée, rapporté à la production nette de 1996. La redevance superficielle n'est pas due dans le cas de Zatchi.

De façon générale, il y a lieu de remarquer, dans le cas des quatre CPP considérés comme dans les autres ayant fait l'objet d'un examen par le Conciliateur, que le contrôle des éléments du Cost Oil, ne s'exerce pas avec efficacité, faute d'une équipe d'inspections, et d'un contrôle rigoureux de leur comptabilité analytique.

Les coûts pétroliers font l'objet d'audits de la part de la République, régulation utile, mais qui peuvent n'être pas suffisants. L'audit des autres membres du groupe Contracteur, peut être insuffisant dans certaines hypothèses notamment lorsque le Contracteur est constitué de sociétés du même groupe, voire dans les cas où les membres du groupe Contracteur sont habituellement partenaires dans une série de CPP.

LA RECONCILIATION DES DONNEES COMPTABLES DES QUATRE CHAMPS TEST

Sur la base des champs sélectionnés par le Conciliateur (pour mémoire, les travaux comptables ont principalement consisté à valider les données sous-tendant le Statement 1, grâce aux déclarations des opérateurs en réponse aux circularisations envoyées par le Conciliateur. Ces contrôles n'ont pas appelé de remarque particulière.

LES CONTRATS COMMERCIAUX

Certains contrats prévoient un versement sur un compte spécial du gouvernement. Au-delà de l'exemple retenu du contrat commercial avec ENI, on note que cette pratique des comptes spéciaux est classique dans les systèmes européens de finances publiques. Les Etats utilisent de tels comptes de régularisation, notamment pour des opérations qui ne peuvent rentrer dans le cadre budgétaire annuel, mais par contre assurent la publicité de tels contrats. Il apparaît néanmoins selon les « Statements » I des Certifications faites par le cabinet KPMG, que le produit de la commercialisation des contrats ENI considérés par le Conciliateur, est versé dans un compte du Trésor Public.

3- LA PLACE DES RECETTES DE LA REPUBLIQUE DANS LA PRODUCTION PETROLIERE DU CONGO

Pour apprécier les recettes pétrolières de l'Etat, le Conciliateur indépendant a disposé à côté des déclarants des pétroliers, des trois sources d'information suivantes :

- 1- les données de la Direction Générale des Hydrocarbures (DGH),
- 2- le relevé des recettes comptabilisées par le Trésor Public,
- 3- les travaux du cabinet KPMG,

Le tableau I du rapport synthétise, autour de chiffres-clés, ces données et permet d'en faire la comparaison entre la production, les droits de la République, le rapport droit de la République/production, les encaissements certifiés, le ratio encaissement / production, et les recettes constatées du Trésor.

Milliards FCFA	Production (Prod.)	Droits D.R.C	D.R.C/Prod %	Encaissements certifiés	Encaissements/Prod.	Recettes constaté du trésor
Année 2004	1506,6	635,9	42%	457	30,3%	424
Année 2005	2385,5	1140,9	47%	903	38,0%	917
Année 2006	3124,9	1606,7	51%	1463,9	46,6%	1350
Total	7016,5	3383,5	48%	2823,9	40,0%	2691

(Sources : données des travaux trimestriels de KPMG et relevés comptables du Trésor public conformément à la législation et à l'avenant n° 6 au mandat de commercialisation de la SNPC)

On note que le relevé des recettes comptabilisées par le Trésor Public, qui sont des recettes nettes correspondent à des paiements effectués à l'Etat pour des faits générateurs antérieurs. Un décalage dans le temps intervient inévitablement entre les opérations de production, de commercialisation et les opérations financières correspondantes aboutissant à l'enregistrement d'une recette auprès du Trésor Public. Pour la période de référence, les versements à l'Etat effectués par les opérateurs pétroliers et la SNPC ont été de 2.829 milliards de F.CFA, alors que concomitamment (en raison des décalages temporels) le Trésor Public a comptabilisé un flux total de recettes nettes de 2.691 milliards entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2006.

En résumé, sur trois ans, les droits de la République du Congo ont représenté 48% de la production de pétrole, les encaissements correspondants 40% et les versements nets au Trésor 38%.

3.1. LE CIRCUIT DES RECETTES PETROLIERES

En raison de la nature même du partage de production, des prélèvements sont effectués en vue de ces remboursements, à chaque étape du processus de production et de commercialisation. Ces prélèvements qui viennent obérer les droits à recettes de l'Etat sont :

- les coûts de production
- la part des droits de la République du Congo, qui est stockée en attente de commercialisation,
- les divers frais de commercialisation de la SNPC,
- la part de la production de pétrole revenant à la République du Congo, qui est destinée à assurer la consommation locale congolaise,
- le remboursement des dettes antérieures (pré-paiements, par exemple) et les divers ajustements de fiscalité accordés aux opérateurs.

A cette liste de prélèvements venant en diminution des droits de la République, il convient d'ajouter l'incidence - sur les recettes - de la valorisation de ces droits sur la base du prix fiscal, et non sur celle du prix de commercialisation. Il résulte de cette pratique un risque de perte de recettes équivalent à la différence de ces deux prix, d'autant que si le prix fiscal est toujours inférieur au prix du marché, il apparaît que le prix de commercialisation des cargaisons vendues par la SNPC a pu, au cours de la période considérée, se situer lui-même en dessous du prix fiscal.

3.2. L'EVOLUTION COMPAREE DES DROITS ET RECETTES DE LA REPUBLIQUE DU CONGO SUR LA PERIODE DE 2004-2006

Le tableau II portant respectivement sur les années 2004, 2005 et 2006 établit en barils et en FCFA, la production extraite, les droits de la République, les encaissements certifiés et les encaissements constatés, les écarts entre les droits de la République et les encaissements du Trésor, ainsi que les décalages temporels.

année		Production extraite		Droit RC		Encaissements		Ecart	
		MBBL	KMFCFA	MBBL	KMFCFA	Certifiés SNPC&O. Pétroliers (A)	Constatés Trésor (B)	Trésor/ DRC	(B) – (A)
2004	1 ^{er} trimestre	20,20	311,80	7,60	119,30	76,16	69,80	- 49,5	-6,36
	2 ^e trimestre	20,02	367,10	8,40	153,80	96,97	98,13	-55,67	1,16
	3 ^e trimestre	20,70	423,00	8,90	184,50	125,18	116,35	-68,15	-8,83
	4 ^e trimestre	21,00	404,50	8,90	178,30	159,18	139,79	-38,51	-19,39
	Sous total 1	82,10	1506,40	33,80	635,90	457,49	424,07	-211,83	-33,42
2005	1 ^{er} trimestre	22,10	444,59	9,8	204,57	98,03	158,26	-46,31	60,23
	2 ^e trimestre	23,04	550,89	10,2	248,94	218,85	162,18	-86,76	-56,67
	3 ^e trimestre	23,85	712,18	11,8	344,69	303,78	196,45	-148,24	-107,33
	4 ^e trimestre	23,56	677,62	11,8	342,73	282,32	400,28	57,55	117,96
	Sous total 2	92,55	2385,28	43,6	1140,93	902,98	917,17	- 223,76	13,56
2006	1 ^{er} trimestre	25,16	789,8	12,30	388,88	400,95	254,71	-134,17	-146,24
	2 ^e trimestre	24,74	849,66	13,00	451,31	387,53	348,03	-103,28	-39,50
	3 ^e trimestre	24,26	799,86	12,70	426,10	407,74	469,27	43,17	61,53
	4 ^e trimestre	24,50	685,59	12,00	340,87	267,73	278,18	-62,69	10,45
	Sous total 3	98,66	3124,91	50	1606,76	1463,95	1350,19	- 256,97	-113,76
Total (1+2+3)		273,31	7016,59	127,4	3383,59	2824,42	2691,43	- 692,56	-133,62

Sources : Rapports trimestriels KPMG et relevés du Trésor Public

MBBL= Millions de barils

KMFCFA= milliards de francs CFA

Ce tableau précise de manière détaillée, année par année et trimestre par trimestre, l'observation déjà faite au tableau I, sur le parallélisme de l'évolution des droits et recettes en fonction du volume de la production et du prix du baril. Ils font également ressortir deux observations :

- un décalage temporel, relatif mais inégal d'une année sur l'autre, des recettes comptabilisées par rapport aux encaissements;
- un effet d'amplification de la hausse des prix, observable entre 2004 et 2006 sur les recettes.
- Le parallélisme des droits et encaissements est clairement constaté entre les années 2004, 2005 et 2006.

Le décalage des recettes du Trésor par rapport aux encaissements prévus est illustré aux Tableaux III, qui, année par année, en milliards de FCFA, portent sur l'origine des encaissements et mesure des écarts avec les recettes du Trésor. Ces écarts ont une triple origine : les livraisons à la CORAF, les ventes de cargaison de la SNPC, les paiements directement versés par les opérateurs pétroliers (dont il faut déduire pour chacun, les prélèvements).

En valeur, ces encaissements - ainsi déterminés après prélèvements - proviennent pour plus de 75% de la SNPC et pour 2004, 2005 et 2006. ont fait apparaître par rapport aux encaissements précédemment déterminés un écart total de 133 Milliards, soit 3,3% des droits de la République acquis sur la période. Comme indiqué ci-dessus, cet écart masque des décalages temporels avec des variations substantielles d'une année sur l'autre qui tiennent non pas seulement à la complexité du circuit des recettes pétrolières mais également à la diversité des opérations financières en découlant dans des circonstances exceptionnelles comme ce fut le cas notamment en 2006.

3.3. L'EFFET DE MULTIPLICATION DES PRIX SUR LES DROITS ET RECETTES

Au cours de la période 2004 - 2006, le prix du pétrole a considérablement fluctué et pour des raisons mécaniques ces variations ont eu un effet d'amplification de l'incidence du prix sur le montant des droits et par conséquent, après prélèvements, sur celui des recettes.

L'analyse chiffrée figurant au Tableau IV du rapport indique l'ampleur des fluctuations du prix de marché du pétrole sur cette période ; elle précise également le degré de corrélation du prix fiscal avec le cours mondial. Il apparaît ainsi que le prix fiscal est systématiquement inférieur au prix de marché du Brent, mieux valorisé, et en moyenne d'environ 9 à 10%, avec cependant des variations d'écarts par rapport au Brent, très inégales dans le temps.

En conséquence, les droits de la République sont passés de 42% en 2004 à plus de 51% en 2006. Une telle progression est de toute évidence due à l'effet mécanique de la hausse des prix sur le partage de production.

Parallèlement, les recettes rapportées à la valeur de la production sont passées de 30% en 2004 à 46,6% en 2006.

En conclusion, ces taux - notamment en ce qui concerne les droits de la République - paraissent en complet accord non seulement avec l'application proprement dite des règles de la fiscalité pétrolière, mais également avec le principe de garantir à la République du Congo un taux de recettes d'au moins 30 % sur la base d'un prix du baril d'environ de 25 \$, un taux de 44 % pour un prix du baril à 40 \$, un taux de 52% pour un baril à 60 \$. Si, en ce qui concerne les recettes proprement dites, l'on observe un écart de taux d'environ 8 points en dessous (40% contre 48% pour les droits de la République), cette différence est attribuable aux facteurs suivants :

- à l'importance des prélèvements imputés sur les droits,
- au prix de commercialisation de la SNPC.

3.4. L'EFFET DE STOCK DES DROITS DE LA REPUBLIQUE SUR LES ENCAISSEMENTS

Dans l'attente de leur commercialisation, les volumes de production correspondant aux droits de la

République, stockés dans les différents terminaux, constituent une recette différée qu'il convient de gérer au mieux pour ne pas retarder les versements en espèces dans les caisses du Trésor Public, et pour limiter les risques liés aux fluctuations du cours du pétrole. L'analyse de l'effet de ces stocks sur les encaissements est un élément à prendre en compte dans la réconciliation des données et dans l'appréciation à porter sur le niveau réel des recettes du Trésor.

Les éléments chiffrés de cette analyse figurent au Tableau V du rapport qui, année par année, trimestre par trimestre précise les droits de la République (DRC) les droits stockés et les droits déstockés, le prix fiscal et le cours du pétrole.

De l'analyse de ce Tableau V, plusieurs conclusions peuvent être tirées :

- sur le caractère variable du niveau des stocks et, plus encore, sur celui des mouvements de stockage et de déstockage d'un trimestre sur l'autre,
- a contrario, sur la corrélation évidente des cours de pétrole et des mouvements affectant les stocks, avec toutefois un risque de manque à gagner - comme l'a montré l'année 2004 - pouvant résulter d'un décalage dans le temps entre les stocks et l'évolution des cours.

3.5. LE POIDS DES PRELEVEMENTS EFFECTUES SUR LES DROITS COMMERCIALISES DE LA REPUBLIQUE

L'importance relative et la diversité des prélèvements posent le problème de la méthode d'imputation directe de ces prélèvements sur les versements à effectuer au Trésor.

Une présentation plus détaillée des imputations et prélèvements effectués est illustrée dans l'annexe du rapport consacrée à l'analyse de leur incidence sur les droits et recettes de la République. De manière simplifiée, on notera que ces imputations correspondent :

- à des coûts fonctionnels (CORAF et de la SNPC, en contrepartie de leur intervention),
- à des écarts (ceux constatés par le cabinet KPMG) : écart sur matière, écart sur encaissement,
- à des décalages relevés entre les encaissements prévus et les recettes du Trésor.

Le tableau VI du rapport synthétise les données relatives à l'importance de ces imputations.

Les principales observations tirées de ce tableau, ainsi que de ceux reproduits en annexe, sont les suivantes :

- le poids des imputations sur les droits de la République, qui ont diminué régulièrement au cours de la période ;
- Les coûts totaux d'intervention de la CORAF et de la SNPC diminuant également.
- La masse des écarts et ajustements de fiscalité des opérateurs pétroliers a, elle-même, diminué
- L'écart des recettes comptables du Trésor par rapport aux encaissements prévus est lui-même à relativiser, puisque attribué à un décalage temporel : il n'est pas un manque à gagner pour l'Etat mais bien plutôt une perte de trésorerie dont le coût est à rapprocher de celui du taux des OAT entre 2004 et 2006.

3.6. LA METHODE D'IMPUTATION DES PRELEVEMENTS

Le Conciliateur indépendant a été amené à relever que les prélèvements viennent en diminution des droits à encaissement de la République. Cette pratique, qui conduit par exemple à déduire a priori des droits à paiements les dettes, introduit une généralisation de la compensation et, ainsi, aboutit à une minoration apparente de l'évaluation des recettes.

3.7. LA RECONCILIATION DES DONNEES

La réconciliation des données résulte de l'analyse précédente, c'est-à-dire de la mise en cohérence qu'elle a permis et des observations qui ont été faites. Il ressort en particulier :

- que la place des droits de la République dans le partage de production paraît conforme aux règles et principes de base tels qu'ils ont été définis contractuellement,
- que le volume des recettes est lui-même conforme, compte tenu des décalages temporels et de la compensation recettes/dépenses.

4. LES RECOMMANDATIONS

4.1. SUR LE PLAN INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE (POUR PREPARER LES TRAVAUX A VENIR DE L'ITIE)

Le Conciliateur approuve sans les reprendre dans le rapport, les recommandations qui ont déjà été émises sur les questions et qui relèvent de ses propres termes de références (TDR).

La réappréciation de la structure du Cost oil dans les CPP devrait conduire à revoir le calcul des frais généraux de type administratif, dans la mesure où il incite à prendre en compte des dépenses qui ne sont pas directement imputables au Cost Oil et à absorber l'Excess Cost oil d'une part, et à trouver un mécanisme incitatif pour que les erreurs d'estimation des coûts pétroliers ne se reproduisent pas, d'autre part. Il est donc recommandé

- De faire procéder à une analyse systématique et approfondie des coûts pétroliers
- De modifier le code des hydrocarbures et les CPP à venir, tout en appliquant les CPP en cours, de façon à renforcer les moyens de contrôle de la réalité des coûts pétroliers, grâce à des procédures de concertation institutionnalisées à créer ou existantes.
- De prévoir dans le Code des hydrocarbures et les CPP nouveaux, un mécanisme prudent mais réel de sanction.
- De faire appuyer la DGH et le MEFB par une équipe d'appui à la négociation sur les conventions pétrolières.

Les recommandations relatives aux performances de la SNPC portent sur la mise en œuvre du plan d'action de l'étude diagnostic du système de commercialisation du brut de l'Etat par la SNPC déjà validées et approuvées en mai 2009, visant à la maximisation des recettes pétrolières liées aux ventes inhérentes aux CPP passés par la SNPC, et leur mise à disposition du Trésor Public dans les délais les plus rapides par :

Les actions suivantes :

- Formalisation – rédaction de la politique commerciale et des procédures de commercialisation
- Formalisation, conception et mise en place d'un processus de décision performant
- Amélioration du système de reporting pour tous les acteurs
- Des formations destinées à faire comprendre l'ITIE et à imposer une culture de la transparence.
- L'institution d'une commission de travail entre le Conciliateur indépendant, l'ITIE, les opérateurs, la SNPC et l'Etat sur la manière dont doivent être remplis les questionnaires de l'ITIE.

Le plan d'action à mettre en œuvre s'accompagnerait d'une proposition de recrutement d'un Consultant aux fins d'exercer les fonctions de Commissaire- Régulateur à la Transparence selon une procédure transparente et concurrentielle. Rattaché au bureau du Comité Exécutif de l'ITIE, pour une mission à durée déterminée, le Commissaire-Régulateur à la Transparence aurait notamment pour fonction :

- de procéder à des contrôles de performance des opérateurs du secteur pétrolier ;
- de proposer toutes révisions et réformes de nature à améliorer les structures et procédures dans les domaines juridique et économique-financier dans le cadre des attributions de l'ITIE
- d'exercer des missions d'auditeur et de régulateur à l'initiative du Gouvernement congolais.

Un tel système d'obligation pourrait être assorti de sanctions. Délimitées très précisément, ces sanctions devraient concerner notamment le défaut caractérisé de réponse aux demandes du Comité exécutif de l'ITIE et devraient être de nature civile lors du premier manquement constaté et de nature pénale pour les manquements suivants, avec des peines aggravées en cas de récidive.

Une recommandation relative au contrôle de la SNPC par la Cour des Comptes qui adresse un rapport annuel au chef de l'Etat, au Premier Ministre et aux Présidents des deux chambres du Parlement pourrait, en matière pétrolière avoir un grand intérêt. Pour les trois années sous examen (2004, 2005, 2006) la SNPC n'a jamais fait le moindre objet d'un audit de la Haute Juridiction ni d'une vérification de ses comptes. Si des progrès très relatifs ont été enregistrés depuis 2004 en matière de gestion financière de la SNPC, de nombreuses insuffisances et lacunes subsistent. Pour y remédier, devraient être réalisées de toute urgence :

- l'harmonisation des Normes Comptables ;
- la mise en place des procédures afférentes aux fichiers des immobilisations et à leur valorisation, à la tenue d'un inventaire permanent, à la réconciliation complète des comptes physiques de fin d'année avec les données comptables.

Il est recommandé de prévoir selon une procédure claire, un quitus fiscal fiable en matière de paiement des droits de la République et de modifier le CGI en conséquence.

Il est aussi recommandé la constitution d'une base de données par le service des hydrocarbures du MEFB et la DGH, base d'appui pour une Unité de conseil et d'appui à la décision du gouvernement, qui irait donc au-delà de l'aspect documentaire.

4.2. LES RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX MODALITES DE CALCUL DES DROITS DE LA REPUBLIQUE

Ces recommandations portent d'abord sur un système concerté de vérification et de contrôle des valeurs produites et commercialisées. Le Conciliateur croit devoir attirer l'attention sur le contrôle de la production en volume de la part de l'Etat. Si les volumes et les qualités sont largement contrôlés lors des chargements, en amont, lors de l'extraction et le transfert, les contrôles sans doute existants devraient être concertés avec les opérateurs, mieux officialisées, et faire l'objet de comptes rendus officiels intégrés dans l'ensemble de la procédure.

4.3. L'AUDIT DU REGIME DE VALORISATION DES QUANTITES AU PRIX FISCAL

En raison de la décote systématique des prix fiscaux par rapport aux cours mondiaux ou des prix de commercialisation, il serait souhaitable d'en analyser les causes, compte tenu de l'importance du prix fiscal, élément central du dispositif de participation de l'Etat Congolais, pour en tirer des enseignements économiques et imaginer les corrections à mettre en œuvre. Comme les prix fiscaux sont issus des prix déclarés des opérateurs, et non vérifiables, l'Etat Congolais devrait pouvoir maîtriser ses prévisions de recettes en fonction des données du marché pétrolier, le Conciliateur recommande vivement de procéder à une étude de fond dont les conclusions devraient aboutir :

- soit à justifier la confirmation du système actuel de détermination du prix fiscal ;
- soit à une redéfinition du mode de détermination de ce prix fiscal, afin que sa position par rapport aux prix du marché soit plus prévisible et rationalisé au moins sur la longue période.
- Cette étude de fonds n'interdirait pas de s'interroger à intervalles réguliers

4.4. LES RECOMMANDATIONS RELATIVES A LA GESTION DES STOCKS PETROLIERS

L'incidence de la part stockée, le report de trésorerie pour le Trésor, mais aussi la possibilité de gains futurs fondent la nécessité pour l'Etat et la SNPC d'adopter, par convention, des règles de gestion de

ce stock en vue d'anticiper l'évolution probable des cours pour maximiser le bénéfice attendu des ventes.

Cette anticipation qui pose la question de sa compatibilité avec la gestion publique, et la part du stock assimilable à une possible spéculation doit être contrôlée par l'Etat puisque lui seul porterait la responsabilité d'une erreur d'anticipation. C'est pourquoi l'Etat doit connaître en permanence la proportion entre la part stockée qui correspond aux nécessités techniques et celle qui représente une anticipation de l'évolution des cours, volontaire ou involontaire, pour maintenir les stocks dans des limites compatibles avec une gestion publique qui ne peut qu'exclure tout risque inhérent à une spéculation.

Sans privilégier une solution unique, le Conciliateur recommande que les règles de stockage soient déterminées et révisées régulièrement en fonction de l'évolution de la situation mondiale du marché du pétrole. La SNPC devra ensuite se conformer à ces règles pour gérer ses stocks et rendre compte de cette gestion.

4.5. LES RECOMMANDATIONS RELATIVES A LA TRANSPARENCE DANS LA REPARTITION DE L'UTILISATION DES DROITS DE LA REPUBLIQUE

L'utilisation de la partie des droits de la République transférée à la CORAF, si elle relève de la responsabilité politique de l'Etat peut néanmoins être mieux officialisée et plus transparente, c'est pourquoi le Conciliateur recommande que les subventions versées par l'Etat ne viennent pas en compensation des dettes de la CORAF.

S'agissant de la part des droits de l'Etat qui sont consacrés à des compensations entre dettes et créances relatives entre les sociétés pétrolières et la République. Peu recommandées en comptabilité publique, ces compensations ne favorisent pas la transparence dans les relations financières entre l'Etat et les sociétés.

Aussi, le Conciliateur recommande de cesser, lorsque cela est possible, cette pratique de compensation au profit d'une inscription directe dans les comptes, tant des sociétés que de l'Etat des recettes et des dépenses.

4.6. LES RECOMMANDATIONS RELATIVES A L'AMELIORATION DES PROCEDURES ET DES SYSTEMES D'INFORMATIONS FINANCIERES

Elles portent sur le respect des règles de la comptabilité publique et à cet égard le Conciliateur recommande que le système d'information financière de l'Etat soit amélioré en demandant aux administrations concernées d'émettre systématiquement un titre de recettes spécifiques pour ce qui concerne les recettes pétrolières.

4.7. LES RECOMMANDATIONS RELATIVES A LA SNPC

Elles tournent autour de la rénovation du positionnement de la SNPC par rapport à l'Etat. Pour éviter à la SNPC cette position de conflit d'intérêt où elle a intérêt à obtenir un prix fiscal relativement bas, alors que la République a intérêt à obtenir un prix fiscal haut, le Conciliateur recommande que l'Etat redéfinisse le rôle de cette société. Rien en effet dans le système actuel ne permet de définir une stratégie constante. Il pourrait être utile d'étudier un système d'intéressement des cadres, fondé sur une pondération de différents critères (négociation des prix, vitesse de reversement des fonds à l'Etat) afin d'assurer l'Etat que la société et ses responsables sont sensibilisés au sens d'une intervention allant dans le même sens, celui des intérêts de la République.