

Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

République Démocratique du Congo

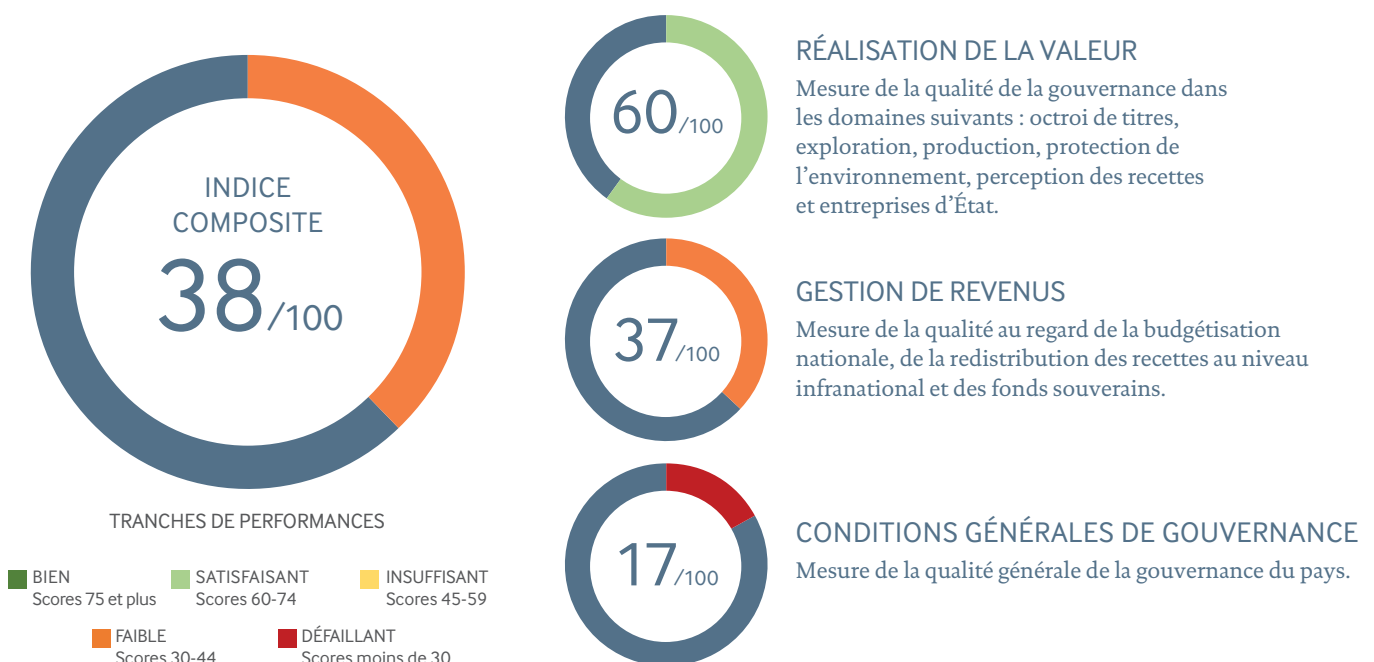


Pétrole et gaz

Le score de la République Démocratique du Congo (RDC) pour le secteur des hydrocarbures s'établit à 38 sur 100 points dans l'Indice de gouvernance des ressources naturelles (RGI) de 2021, ce qui représente une progression de seulement 3 points comparé à l'évaluation intermédiaire de 2020. Cela signifie que la gouvernance du secteur des hydrocarbures reste dans la tranche « Faible », avec des scores de 60 pour la « Réalisation de la valeur », 37 pour la « Gestion des revenus » et 17 pour les « Conditions générales de Gouvernance ».

- Depuis l'évaluation intermédiaire 2020 du RGI, la RDC n'a pas connu de progrès notables dans la gestion de son secteur des hydrocarbures. Les avancées observées en 2020 restent les mêmes ; à savoir une meilleure valorisation des ressources du pays à travers la mise en place de nouvelles règles dans l'octroi des licences et un registre pétrolier ;
- Des écarts dans l'application des règles existantes persistent, notamment en matière de publication des études d'impact environnemental et social et des plans de gestion environnementale et sociale, ainsi que du partage des revenus ;
- Les pratiques de l'unique entreprise publique du secteur, la SONAHYDROC, sont opaques ; ses rapports financiers ne sont pas accessibles au public, ni son code de conduite. Par ailleurs son site Internet n'était toujours pas fonctionnel dans la période couverte par cette évaluation ;
- Le cadre légal de la RDC exige que 10 pour cent des recettes pétrolières soient versées aux collectivités productrices pour la gestion des impacts des activités pétrolières. Toutefois, le gouvernement central n'a toujours pas effectué un partage des revenus générés par ces activités.

Secteur du pétrole et du gaz en RDC : Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021, scores par composante



Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

RESUME DES RESULTATS DE L'INDEX DE GOUVERNANCE DES RESSOURCES (RGI)

Malgré une légère progression de son score global, l'application des règles dans le secteur des hydrocarbures en RDC reste lente

Le secteur des hydrocarbures de la RDC est régi par la [loi n° 15/012 du 1er août 2015](#) portant régime général des hydrocarbures, ainsi que le décret n° 16/010 du 19 avril 2016 portant sur le [règlement des hydrocarbures](#). A travers ce cadre légal, la RDC s'est engagée en faveur de la promotion de la bonne gouvernance et la protection de l'environnement via la publication des informations sur les contrats, les paiements et les recettes.

Dans un contexte marqué par des problèmes de redevabilité et d'[efficacité du gouvernement sur le contrôle de la corruption](#), les évaluations RGI 2017 et 2021, et l'évaluation intermédiaire de 2020, constatent que la RDC fait état d'écarts entre les règles et les pratiques de -6 d'après le RGI 2017, -11 dans l'évaluation intermédiaire de 2020 et -15 points d'après le RGI 2021. L'adhésion du pays à l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE) en 2005 a marqué une volonté politique de l'Etat de rendre la gestion des ressources naturelles plus transparente à travers, entre autres, la divulgation des données sur toutes les opérations pétrolières et gazières.

Comparé à l'évaluation intermédiaire de 2020, le secteur des hydrocarbures a enregistré un léger progrès de 3 points et voit son score passer de 35 à 38 points pour l'édition 2021. Globalement, la gouvernance du secteur reste dans la tranche de performance « Faible ». Ce secteur avait gagné 10 points dans l'évaluation intermédiaire de 2020 comparé à l'édition 2017, son score passant de 25 à 35 points grâce aux progrès réalisés à travers notamment l'amélioration des règles régissant les hydrocarbures, ainsi que des efforts dans leur application. Comparativement à l'édition 2020, deux des trois composantes (la « Gestion des revenus » et les « Conditions générales de gouvernance ») enregistrent de légers progrès avec 5 points de plus chacune, soit des scores de 37 points et 17 points respectivement. La composante « Réalisation de la valeur » quant à elle, enregistre un score de 60 points, soit une baisse de 2 points par rapport au score de 62 dans l'évaluation intermédiaire 2020. En effet le gouvernement ainsi que l'ITIE RDC doivent travailler de concert pour un redressement des importants écarts constatés dans les sous-composantes « Impact local », « Imposition », « Procédures d'attribution des titres » et « Partage des revenus des ressources extractives ».

Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

Scores du secteur pétrole et du gaz de la RDC dans l'Indice de gouvernance des ressources naturelles pour les années 2017, 2020 et 2021

	Score 2017	Score 2020	Score 2021	Évolution (2017-2021)
SCORE GLOBAL DU RGI	25	35	38	13
RÉALISATION DE LA VALEUR	44	62	60	16
Procédures d'attribution des titres	46	65	64	18
Imposition	71	80	75	4
Impact local	33	58	58	25
Entreprises publiques	25	43	45	20
GESTION DES REVENUS	20	32	37	17
Budgétisation nationale	33	35	35	2
Partage infranational des revenus des ressources naturelles	8	29	39	31
Fonds souverains
CONDITIONS GÉNÉRALES DE GOUVERNANCE	12	12	17	5
Expression et redevabilité	22	13	24	2
Efficacité du gouvernement	5	9	7	2
Qualité de la réglementation	12	12	11	-1
État de droit	6	6	5	-1
Contrôle de la corruption	17	6	6	-11
Stabilité politique et absence de violence	7	9	10	3
Données ouvertes	16	29	53	37
RÈGLES	42	62	64	22
PRATIQUES	36	51	49	13
ÉCART (PRATIQUES MOINS REGLES)	-6	-11	-15	-9

REALISATION DE LA VALEUR

La RDC gagnerait à mettre en pratique les progrès notés dans les règles d'attribution des licences et de la protection de l'environnement

La « Réalisation de la valeur » couvre quatre sous-composantes, à savoir les « Procédures d'attribution des titres », l'« Imposition », l'« Impact local » et les « Entreprises publiques ». Son score s'établit à 60 dans le RGI 2021 et reste dans la tranche de performance « Satisfaisant », comme dans l'évaluation intermédiaire de 2020. Entre 2017 et 2020, la « Réalisation de la valeur » avait connu une évolution due aux efforts de transparence observés principalement dans l'« Impact local », les « Entreprises publiques » et les « Procédures d'attribution des titres ».

Avec un score de 64, les « Procédures d'attribution des titres » sont restées dans la tranche de performance « Satisfaisant » comme pour l'évaluation intermédiaire de 2020. Le RGI 2021 a permis de constater que les données sur les réserves et le registre pétrolier sont disponibles sur les sites de l'[ITIE RDC](#) et du [ministère des Hydrocarbures](#), ce qui démontre une avancée dans les efforts de transparence du secteur.

Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

La [Constitution de la RDC](#), telle que révisée par la [Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011](#), exige du Président de la République et des membres du gouvernement de déposer devant la Cour constitutionnelle la déclaration écrite de leur patrimoine familial, énumérant leurs biens meubles, y compris les actions, parts sociales, obligations, autres valeurs, comptes en banque, leurs biens immeubles, y compris terrains non bâtis, forêts, plantations et terres agricoles, mines et tous autres immeubles, avec indication des titres pertinents. Ces déclarations ne sont pas rendues publiques et auraient pu être reprises de manière plus explicite dans le Code des hydrocarbures ou encore dans l'Ordonnance n° 07/065 du 3 septembre 2007, modifiant et complétant le Décret n° 05/160 du 18 novembre 2005 portant sur la création, organisation et fonctionnement du Comité national de ITIE en RDC (« CN ITIE RDC »). Les lois congolaises devraient, en plus, clairement aller en faveur d'une obligation de divulgation des intérêts financiers dans le secteur pour le personnel administratif.

La sous-composante « Imposition » reste dans la plus haute tranche de performance avec un score de 75, malgré une baisse de 5 points par rapport à l'évaluation intermédiaire 2020. En effet, malgré des efforts dans l'application des règles de transparence depuis 2017, notamment dans la divulgation des productions, des paiements et des exportations à travers les sites de la Banque Centrale et de l'ITIE RDC, des failles existent encore dans l'application des exigences de bonne gouvernance des ressources naturelles. Les données sur les productions, paiements et exportations telles que présentées dans les sites de l'ITIE et du ministère, ne sont pas toutes désagrégées au niveau projet. De plus, une absence de contrôle et d'audit systématique ainsi que de la publication des rapports par la [Cour des comptes](#), du [ministère des Finances](#) et l'[Inspection Générale des Finances](#) demeure.

Les pratiques de transparence restent dans la tranche de performance « Insuffisant » au niveau de l'impact local des activités extractives, avec un score de 58 à cause de la non-divulgation des études environnementales, ceci malgré les avancées dans les lois et codes sur la protection de l'environnement. Les lois environnementales (article 21 de la loi N° 11/009 du 9 juillet relatif à la protection de l'environnement) et pétrolières/gazières (157 du Code des hydrocarbures) exigent des études d'impact environnemental et social avant tout type d'exploitation des ressources naturelles ; et il en est de même de leur divulgation. Toutefois, le ministère des Hydrocarbures et les entreprises n'ont encore publié aucune étude d'impact environnemental et de plans de gestion environnementale – ce qui entrave une avancée dans l'atteinte des objectifs de transparence dans le secteur.

L'entreprise publique évaluée par le RGI 2021 est la Société Nationale des Hydrocarbures (SONAHYDROC) qui participe aux activités pétrolières en amont et en aval. Entre les trois évaluations RGI, elle évolue dans les tranches de performance « Défaillant » en 2017, puis « Faible » en 2020, à « Insuffisant » en 2021 avec des scores respectifs de 25, 43 et 45. En effet, le seul progrès notable depuis l'évaluation intermédiaire de 2020 est la publication des montants transférés au gouvernement par la SONAHYDROC au cours de l'[année 2019](#). Dans la pratique, l'entreprise publique ne fait état d'aucun rapport financier publié dans la période couverte par cette étude ; ce qui n'est pas conforme à l'[exigence 2.6.b](#) de la Norme de l'ITIE qui exige la divulgation des comptes financiers audités ou principaux documents financiers (c'est-à-dire le bilan, le compte de résultat, le flux de trésorerie). Le [site Internet de de la SONAHYDROC](#) n'était pas encore fonctionnel à la date de la présente évaluation, ce qui ne permet pas un partage systématique des informations financières. Toutefois, les données sur sa participation conjointe aux opérations pétrolières avec les entreprises privées, ainsi que celles relatives aux revenus et transferts au gouvernement sont disponibles sur le site Internet de l'ITIE RDC. Les règles qui gouvernent la commercialisation des hydrocarbures par l'entreprise publique ne sont pas définies, et son code de conduite n'existe pas ou n'est pas accessible au public.

Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

GESTION DES REVENUS

L'absence d'un portail commun de données accessible au public et le manque de règles fiscales plombent la gestion des revenus dans le secteur des hydrocarbures

La composante « Gestion des revenus » a connu une progression plus importante au cours de l'évaluation intermédiaire 2020 (+12 points) ; alors qu'elle gagne seulement 5 points pour le RGI 2021, avec un score de 37. Cette légère amélioration a été possible grâce aux progrès notés dans la sous-composante « Partage des revenus ». Le Code des hydrocarbures de 2015, dans son article 19, annonce la création d'un fonds pour les générations futures dont les ressources proviendraient du profit du pétrole. La [loi des finances](#) de 2011 a clairement défini les règles de répartition des revenus aux collectivités productrices en ce sens : « ... la retenue de 40% sur les recettes de la catégorie B s'effectue, au profit des provinces, suivant leur capacité contributive et leur poids démographique au regard des modalités déterminées, conformément à un arrêté conjoint des ministres du pouvoir central ayant les finances et le budget dans leurs attributions respectives. S'agissant des recettes pétrolières incluses dans la catégorie B, une allocation de 10% de la part revenant aux provinces est attribuée à la province productrice à titre compensatoire pour réparer notamment les dommages d'environnement résultant de l'extraction. »

Toutefois le décret devant organiser le fonctionnement du fonds pétrolier pour les générations futures n'est pas encore adopté par le Premier ministre.

Même si la RDC fait état d'une transparence sur les questions budgétaires avec la divulgation des revenus, des dépenses et des dettes par le ministère du Budget et la Banque Centrale, le gouvernement n'a pas publié ses prévisions budgétaires spécifiques aux ressources extractives pour les années 2019 et 2020.

Depuis le RGI de 2017, les règles fiscales numériques en faveur d'un contrôle ou d'une limitation des dépenses publiques n'ont pas évolué. De plus, un portail internet commun qui doit contenir les réserves, les productions et les exportations n'existe pas encore – gage de transparence et de redevabilité pour les citoyens.

CONDITIONS GENERALES DE GOUVERNANCE

Les conditions générales de gouvernance très défaillantes les empêchent de contribuer à une bonne gestion du secteur extractif

NRGI ne produit pas elle-même les indicateurs sur les « Conditions générales de gouvernance ». Le RGI s'est appuyé sur les données de sources externes et publiques crédibles, notamment les [indicateurs mondiaux de gouvernance et le répertoire des données ouvertes](#). Cette composante évalue un contexte de fond qui conditionne les activités dans tous les secteurs en se basant sur les indicateurs tels que l'expression et redevabilité, l'efficacité du gouvernement, la qualité de la réglementation, l'état de droit, le contrôle de la corruption, la stabilité politique et absence de violence et les données ouvertes. La composante « Conditions générales de gouvernance » a enregistré un progrès de 5 points, passant de la note de 12 pour le RGI 2017 et l'évaluation intermédiaire de 2020, à 17 pour l'édition 2021. Toutefois, en dépit de ce léger progrès, la composante reste dans la tranche de performance « Défaillant ».

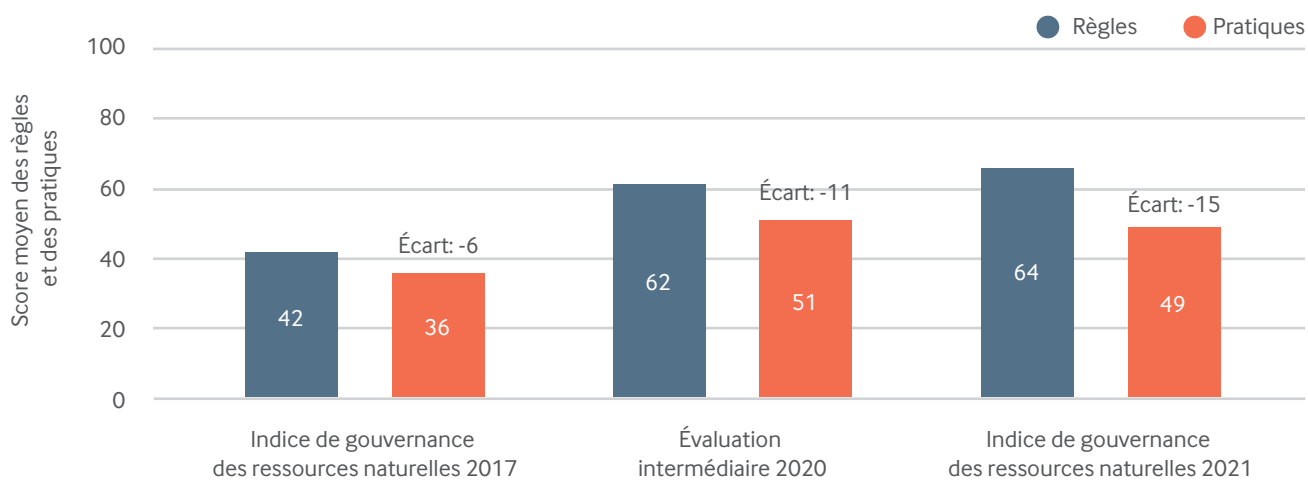
Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

ÉCART ENTRE LES RÈGLES ET LES PRATIQUES

L'application des règles qui gouvernent le secteur des hydrocarbures reste lente

La RDC connaît un écart global entre les règles et les pratiques de -15 points en 2021, le plus important depuis le RGI de 2017 (-6) et l'évaluation intermédiaire de 2020 (-11). La RDC a entrepris des réformes légales dans le secteur des hydrocarbures depuis quelques années, mais peine à les appliquer. Les écarts observés depuis 2017 restent constants à l'impact local (- 50 en 2017, - 88 en 2020 et 2021) avec une absence d'application des règles liées à l'impact local, au transfert des revenus des ressources naturelles et aux procédures d'octroi des licences.

Évolution de l'écart entre les règles et la pratique dans le secteur pétrole et gaz de la RDC



Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

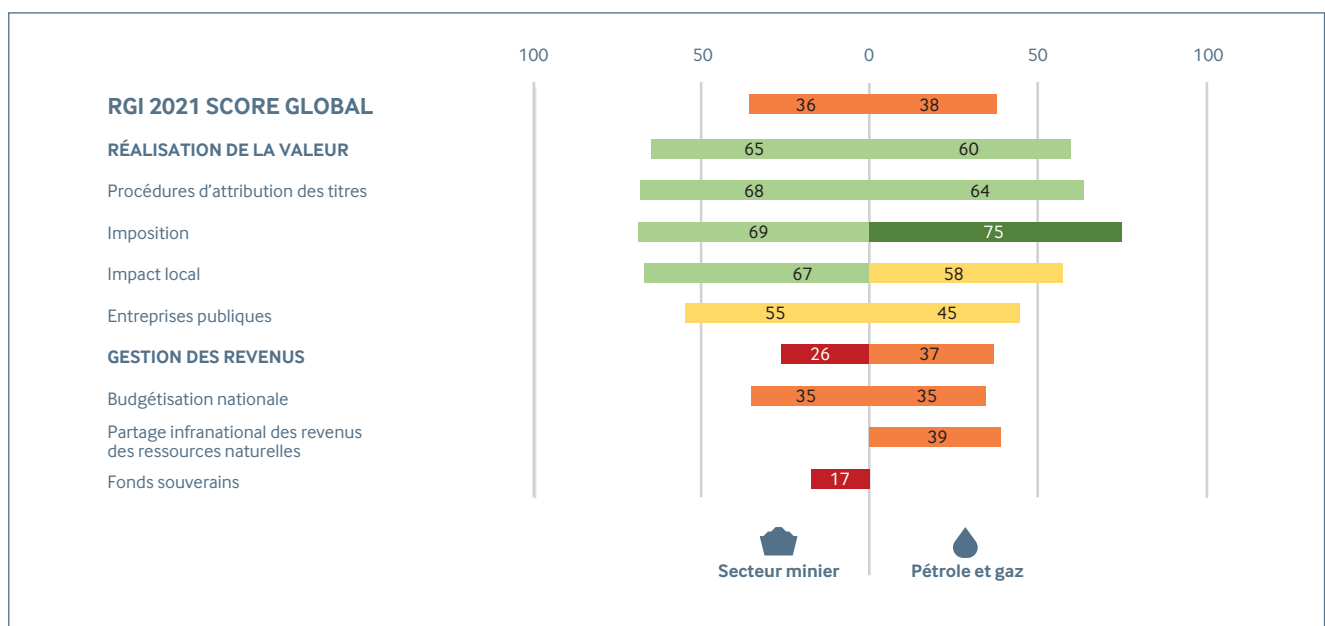
COMPARAISON DES SECTEURS DES MINES ET DES HYDROCARBURES

Le secteur des hydrocarbures performe mieux que celui des mines, mais les deux souffrent d'un écart dans l'application des règles de transparence

Les scores des secteurs miniers et des hydrocarbures se trouvent dans la même tranche de performance « Insuffisant ». La composante « Réalisation de la valeur » se place dans la tranche « Satisfaisant » pour les deux secteurs, avec des scores respectifs de 65 et 60. Pour la composante « Gestion des revenus », le secteur des hydrocarbures prend de l'avance, même s'il reste dans la tranche « Faible », avec un score de 37, alors que cette composante le secteur des mines est « Défaillant » pour le secteur minier avec un score de 26. Au niveau des entreprises publiques, ou encore des entreprises du portefeuille de l'Etat opérant dans le secteur extractif, les performances de la Gécamines semble plus forte comparé à celles de la SONAHYDROC, du moins sur le plan des lois et règlements. Cependant, les deux entreprises publiques souffrent principalement de la non-divulgation de leurs rapports financiers.

Les deux secteurs ont des défis de gouvernance communs comme la divulgation des études d'impact environnemental et des plans de gestion environnementale et sociale, la redevabilité des entreprises d'État et la lutte contre les conflits d'intérêts.

Comparaison entre le secteur minier et le secteur des hydrocarbures de la RDC d'après les données de l'Indice de gouvernance des ressources naturelles de 2021



RECOMMANDATIONS



Le NRGi recommande que les mesures suivantes soient prises pour améliorer la gouvernance du secteur des hydrocarbures de la RDC :

Au Premier ministre

- Créer des mécanismes et politiques de contrôle de la corruption dans le secteur des hydrocarbures et de son environnement global ;
- Exiger les audits et la publication des rapports annuels et financiers de la SONAHYDROC ;
- Introduire une règle fiscale pour un contrôle des dépenses publiques ;
- Signer le décret portant sur la création, l'organisation et le fonctionnement du fond pétrolier pour les générations futures, ou clarifier les raisons de la non-opérationnalisation de ce fonds.

Au ministre des Hydrocarbures

- Divulguer tous les contrats et documents annexes conformément au Code des hydrocarbures ;
- Établir et mettre à jour un registre pétrolier conformément au Code des hydrocarbures, et le rendre accessible au public ;
- Appliquer les exigences légales relatives à la transparence des critères de soumission et des règles du processus lors d'appels d'offres éventuels pour l'attribution des licences pétrolières ;
- Publier trimestriellement et de manière désagrégée les paiements perçus par les entités gouvernementales de diverses sociétés pétrolières, de préférence par projet et par région ;
- Divulguer les statistiques pétrolières actualisées et ventilées par projet et par type de flux de paiement sur le site Internet du ministère ;
- Adopter une directive qui intègre dans le cadre légal du secteur des hydrocarbures l'exigence de divulguer les études d'impact environnemental et plans de gestion environnementale et sociale ;
- Publier les projections concernant les recettes pétrolières ;
- Exiger la publication des rapports des études d'impact et des plans de gestion ;
- Appliquer les sanctions prévues par la loi dans le cas de la non-publication des rapports mentionnés ci-dessus à temps ;
- Publier dans un portail unique en ligne les données relatives aux réserves, à la production, aux exportations et aux revenus du secteur extractif ;
- Mettre en œuvre le transfert de 10 pour cent des recettes pétrolières aux collectivités productrices pour la gestion des impacts environnementaux, définir les textes d'application et les institutions de gestion.

A la SONAHYDROC

- Publier les données sur les productions et les ventes par projet ;
- Divulguer les études d'impact environnemental et plans de gestion d'impact des projets auxquels SONAHYDROC participe ;
- Publier les rapports complets des activités non commerciales.

A l'ITIE

- Exiger la création d'un portail commun pour les données statistiques complètes sur les hydrocarbures.

Qu'est-ce que l'Indice de Gouvernance des Ressources Naturelles (RGI) ?

L'Indice de gouvernance des ressources naturelles de 2021 évalue la façon dont 18 pays riches en ressources naturelles gèrent leurs richesses pétrolières, gazières et minérales. L'indice composite compte trois composantes. Deux mesurent des caractéristiques essentielles du secteur extractif, à savoir la réalisation de la valeur et la gestion des revenus, et la troisième analyse le cadre général de la gouvernance, ou environnement favorable. Ces trois dimensions globales de la gouvernance comprennent 14 sous-composantes qui comptent 51 indicateurs, lesquels sont calculés à l'aide de 136 questions.

Dans chacun des 18 pays, des chercheurs indépendants supervisés par le NRGi ont rempli un questionnaire afin de recueillir des données primaires sur la réalisation de la valeur et la gestion des revenus. Pour la troisième composante, l'Indice de gouvernance des ressources naturelles exploite les données externes d'une vingtaine d'organisations internationales. L'évaluation porte sur la période 2019-2020. Pour davantage d'informations sur l'Indice et la façon dont il a été élaboré, consulter le document de méthode du RGI.



L'Institut de gouvernance des ressources naturelles (NRGI, Natural Resource Governance Institute) est une organisation indépendante à but non lucratif qui aide les populations à tirer le meilleur parti des richesses pétrolières, gazières et minières de leur pays, grâce à la recherche appliquée ainsi qu'à des approches innovantes de renforcement des capacités, de conseil technique et de plaidoyer.



Resource Governance Index