

ASSEMBLEE NATIONALE

**COMMISSION ECONOMIE
ET FINANCES**

REPUBLIQUE DU CONGO

Unité*Travail*Progrès



RAPPORT N°76

SUR

LE PROJET DE LOI PORTANT CODE DES HYDROCARBURES

INTRODUCTION

La Commission Economie et Finances s'est réunie du 05 au 11 août 2016, dans la salle 102 du Palais des Congrès, sous la direction de son Président, l'Honorable **Maurice MAVOUNGOU**, afin d'examiner le projet de loi portant code des hydrocarbures.

Ont pris part aux travaux, les Honorables Députés membres de la Commission ci-après :

➤ BOPOUMBOU Jean Marie	Premier Vice-Président ;
➤ ONDZE née NGAMBOLO Bernadette	Deuxième Vice-Président ;
➤ IGNOUMBA MALIGHA Serge Victor	Rapporteur ;
➤ BATHEAS Jean Marie	Membre ;
➤ GANTSIO GAMBOU Guy Timothée	Membre ;
➤ HOBIE Thierry	Membre ;
➤ MOGNA Venance	Membre ;
➤ MAVOUNGOU MAKAYA	Membre ;
➤ MBOLA André	Membre ;
➤ MOUSSODIA Jean Didace Médard	Membre ;
➤ NDINGA Alexis	Membre ;
➤ NGOUBILI Charles David	Membre ;
➤ NZIENGUI- MOMBO HandellLaury	Membre ;
➤ OWASSA- YAUCKA Joël Abel	Membre ;
➤ SAYI Honoré	Membre ;
➤ TCHIGNOUMBA BOUMBA Paul	Membre.

Excusé :

➤ MAVOUNGOU ZINGA Mabio	Membre.
-------------------------	---------

Conformément aux dispositions de l'article 49 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale, la Commission a bénéficié de la contribution de l'Honorable Véronique LOUEMBET née NITOU-LANDOU, membre de la Commission Affaires Juridiques et Administratives.

Le présent rapport s'articule comme suit :

1. Présentation du projet de code des hydrocarbures ;
2. Examen du projet de code des hydrocarbures ;
3. Débats en Commission ;
4. Amendements et recommandations.

I. PRESENTATION DU PROJET DE LOI

La loi n°24-94 du 23 août 1994 portant code des hydrocarbures et consacrant le régime du partage de production, a permis à notre pays de percevoir des revenus pétroliers substantiels, à la faveur des hausses des prix du pétrole sur le marché international ; ce qui a permis à l'Etat de soutenir la construction, la modernisation et l'industrialisation du pays.

Vingt-deux ans de pratique ont permis d'identifier les aspects légaux et réglementaires nécessitant d'être adaptés et corrigés.

Il importe aujourd'hui, de prendre des mesures adaptées pour consolider la production des exploitations actuelles, situées pour l'essentiel dans le bassin côtier et encourager par ailleurs de nouveaux investissements dans l'offshore profond et le bassin intérieur, en vue d'accroître la production de pétrole et de gaz pour donner à l'Etat, la possibilité de conserver ses marges de manœuvre et poursuivre ses actions de développement.

La révision envisagée du cadre juridique et fiscal du secteur pétrolier amont intervient dans un contexte mondial caractérisé par :

- une augmentation de l'offre de pétrole avec l'exploitation d'hydrocarbures non conventionnels tels que le pétrole et le gaz de schiste ;
- l'émergence de nouveaux pays producteurs, en particulier, en Afrique de l'Est où des découvertes importantes de pétrole et de gaz suscitent l'intérêt croissant des investisseurs ;
- le renchérissement des biens et services pétroliers, lié notamment à une forte demande et à la complexité des techniques nécessitées par les nouvelles exploitations ;
- une réglementation internationale de plus en plus contraignante en matière d'hygiène, de sécurité industrielle et de préservation de l'environnement naturel et humain.

Sur le plan national, cette révision prend en compte les préoccupations régulièrement exprimées par les sociétés pétrolières, en adoptant notamment des dispositions légales et contractuelles qui aident à la récupération des coûts pétroliers devenus de plus en plus élevés tout en assurant la stabilité du régime fiscal et douanier du secteur pétrolier amont.

Enfin, la révision permet de répondre aux fortes attentes sociales en matière d'emploi, de formation et d'accroissement des compétences des congolais en favorisant également la promotion et le développement des PME et PMI locales qui interviennent dans la chaîne d'approvisionnement du secteur pétrolier, sans oublier les actions de préservation de l'environnement.

Ce nouveau cadre juridique tient compte de plusieurs paramètres, tels que :

- le renforcement du contrôle de l'Etat ;
- le soutien de l'activité pétrolière ;
- la clarification du régime fiscal ;
- l'amélioration des revenus de l'Etat ;
- le contenu local ;
- le renforcement des règles d'hygiène, de sécurité et de protection de l'environnement.

Il compte 10 titres et 215 articles.

II. EXAMEN DU PROJET DE LOI

L'examen de ce projet de loi s'est déroulé comme suit :

- Audition du Gouvernement ;
- Préoccupations des Honorables Députés ;
- Réponses du Gouvernement.

Dans le cadre de l'examen de ce projet de loi, la Commission a bénéficié des éclaircissements de :

- la Société Nationale des Pétroles du Congo (SNPC) ;
- la fédération pétrole d'UNICONGO ;
- l'Association des Producteurs de Pétrole Africains (APPA) ;
- la société civile (Publiez ce que vous payez).

II.1. AUDITION DU GOUVERNEMENT

La Commission a procédé à l'audition de **Monsieur Jean Marc THYSTERE TCHICAYA**, Ministre des Hydrocarbures.

EXPOSE DU MINISTRE

Le Ministre a indiqué que le code des hydrocarbures actuel est en vigueur depuis le 23 août 1994 par la loi n°23/94. Il a été la consécration du processus pratiqué depuis 1960 lors de la mise en production du gisement de Pointe-Indienne, pour passer du régime de concession au régime plus moderne de partage de production.

L'institution du système de partage de production a permis au Congo d'accéder à la propriété d'une partie du pétrole brut produit et d'engranger des recettes fiscales significatives, tout en rendant plus transparent et plus actif pour les sociétés étrangères, l'investissement dans le secteur des hydrocarbures.

Le principal objectif de ce projet de loi est d'optimiser au cours des prochaines années, la gestion des ressources d'hydrocarbures de façon à accroître son impact sur le développement économique et social du pays, tout en prenant soin de maintenir le secteur attractif pour les investissements directs étrangers.

Aussi, les modifications apportées par la nouvelle loi sont-elles importantes. Elles permettront aux grands groupes internationaux, une plus grande implication pour entreprendre le vaste programme de valorisation de notre potentiel du secteur des hydrocarbures en coopération avec la société nationale.

II.2. PREOCCUPATIONS DES HONORABLES DEPUTES

Les Honorables Députés ont formulé les préoccupations portant sur :

1. le traitement exclusif de l'amont pétrolier dans ce projet de loi;
2. les caractéristiques clés du secteur amont en 2016 ;
3. l'assurance que cette nouvelle loi garantit l'équilibre entre rester suffisamment attractif pour les sociétés et assurer de façon optimale les recettes de l'Etat ;
4. la société nationale : ses missions, sa gouvernance et son repositionnement dans le cadre de la nouvelle loi ;
5. la pertinence des exonérations accordées par l'Etat aux sociétés pétrolières.

II.3. REPONSES DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement a apporté les éléments de réponses ci-après :

1. Sur le traitement exclusif de l'amont pétrolier dans ce projet de loi

Il ressort de l'étude comparative du cadre légal et contractuel en matière d'hydrocarbures dans les Etats membres de l'Association des Producteurs de Pétrole Africains (APPA) publiée en juillet 2012, que les activités pétrolières amont et aval dans les Etats membres sont organisées selon le pays, soit par une loi unique, soit par deux lois distinctes.

Le présent projet de loi réorganise exclusivement les activités pétrolières amont car, en République du Congo, les activités pétrolières amont et aval sont organisées par des textes distincts.

Les activités pétrolières amont sont actuellement organisées par la Loi n°24-94 du 23 août 1994 portant code des hydrocarbures.

Les activités pétrolières aval sont organisées par les deux textes suivants :

- La loi n° 6-2001 du 19 octobre 2001 organisant les activités de raffinage, d'importation, d'exportation, de transit, de réexportation, de stockage, de transport massif, de distribution et commercialisation des hydrocarbures et des produits dérivés des hydrocarbures ;
- L'Ordonnance n°3-2002 du 1^{er} mars 2002 portant harmonisation technique de certaines dispositions de la Loi n°6-2001 du 19 octobre 2001, organisant les activités de raffinage, d'importation, d'exportation, de transit, de réexportation, de stockage, de transport massif, de distribution et commercialisation des hydrocarbures et des produits dérivés des hydrocarbures.

La modification du titre de la loi en examen peut par conséquent être envisagée ou non, dans la mesure où cette loi vient en remplacement de la Loi n°24-94 du 23 août 1994 portant code des hydrocarbures.

2. Les caractéristiques clés du secteur amont en 2016

Les principaux indicateurs du secteur amont des hydrocarbures en 2016 se présentent ainsi qu'il suit :

- Superficie du domaine minier : 159 569, 61 km², dont :
 - ✓ bassin côtier : 39 061, 85 km² ;
 - ✓ bassin de la Cuvette : 120 507,76 km² ;
- Domaine minier attribué : 67 950,21 km², dont :
 - ✓ bassin côtier : 13 633,45 km² ;
 - ✓ bassin de la Cuvette : 54 316, 76 km² ;
- Domaine minier libre : 91 619,40 km²;
- Prévision de production : 94 125 354 barils, soit 258 000 barils/jour environ ;
- Répartition prévisionnelle de la production :
 - ✓ Pour la République : 23 117 186, 94 baril (24,56%) ;
 - ✓ Pour les sociétés : 71 008 167, 06 baril (75,44%).
- Puits forés et kilométrage correspondant : 12 puits forés, soit 40 162 km forés, dont :
 - ✓ 2 puits d'exploitation/appréciation ;
 - ✓ 10 puits de développement (9 puits producteurs et 1 puits injecteur d'eau) ;
- Découvertes et potentiels correspondants : 0 ;
- Réserve d'hydrocarbures :
 - ✓ Huile + GPL : 1,7 milliard barils ;
 - ✓ Gaz : 167 milliards standards mètre cube (Sm³) ;

- Investissements :
 - ✓ Exploration : 76 124 000 dollars US ;
 - ✓ Développement : 3 485 715 000 dollars US ;

Les projections d'investissements (CAPEX) des deux prochaines années se déclinent comme suit :

- Investissement en 2017 : 1 678 326 000 dollars US, dont :
 - ✓ Exploration : 171 987 000 dollars US ;
 - ✓ Développement : 1 506 339 000 dollars US ;
- Investissement en 2018 : 988 072 000 dollars US dont :
 - ✓ Exploration : 25 750 000 dollars US ;
 - ✓ Développement : 962 322 000 dollars US.

3. Sur l'assurance que cette nouvelle loi garantit l'équilibre entre, rester suffisamment attractif pour les sociétés et assurer de façon optimale les recettes de l'Etat ;

Ce projet de code, inspiré des études comparatives des cadres juridiques et fiscaux réalisés par l'APPA, reprend les principales dispositions du code des hydrocarbures de 1994, et en consacre de nouvelles, pour permettre de relever les défis de notre industrie pétrolière et répondre ainsi aux attentes des différentes parties prenantes. Ces nouvelles dispositions prennent en compte les propositions suivantes :

Au titre du renforcement du contrôle de l'Etat :

- l'octroi exclusif des titres miniers à la Société Nationale des Pétroles du Congo, avec possibilité pour elle de s'associer à des partenaires étrangers ou nationaux, techniquement ou financièrement aguerris ;
- la tenue des comptabilités séparées entre le permis de recherche et les permis d'exploitation découlant de l'interdiction de consolider les coûts pétroliers entre permis de recherche ou permis d'exploitation ;
- une meilleure collaboration du Ministère en charge des hydrocarbures et du Ministère en charge des finances dans la vérification de la comptabilité des coûts pétroliers ;
- le renforcement des sanctions en cas d'inobservation des dispositions légales, réglementaires et contractuelles.

Au titre du soutien de l'activité pétrolière :

- l'augmentation de la durée de validité (deux ans au lieu d'un an) des permis d'exploration octroyés dans les zones frontières (ante-salifère en offshore profond, bassin de la Cuvette) ;
- l'augmentation de la durée maximale de la période initiale du permis d'exploitation (25 ans au lieu de 20 ans) ;
- l'octroi des délais supplémentaires pour concevoir et apprécier les projets de valorisation des découvertes de gaz ;
- la prise en compte de certains éléments objectifs permettant d'ajuster les clés du partage de la production entre l'Etat et le contracteur, tels que le taux de rentabilité interne du projet, les prix élevés des hydrocarbures, le niveau de production, la durée de récupération des coûts de développement ;
- un taux de redevance minière proportionnelle négociable jusqu'à un plancher de 12% pour les opérations pétrolières conduites dans les zones frontières.

Au titre de la clarification du régime fiscal :

- la définition d'un régime fiscal et douanier univoque applicable à l'ensemble des sociétés pétrolières ;
- la confirmation de la stabilité fiscale. En effet, l'industrie pétrolière étant une industrie capitaliste qui nécessite des investissements importants sur une longue durée, il convient de préserver la stabilité de la fiscalité pendant la durée de validité des contrats.

Au titre de l'amélioration des revenus de l'Etat :

- la fixation de la part minimale de profit-oil de l'Etat à 35 %, taux ne prenant pas en compte les autres variantes du profit-oil (super profit-oil, excess-oil) ;
- l'interdiction de torcher du gaz et l'incitation à la valorisation de l'ensemble des ressources gazières.

Au titre du contenu local :

- la définition actualisée de la société privée nationale ou congolaise en conformité avec les projets de textes relatifs à la promotion du développement du secteur privé national ;
- l'institution d'une participation minimale de 15% des sociétés privées nationales dans les contrats de partage de production ;
- la réservation obligatoire d'une part de contenu local mesurable dans toutes les phases des activités pétrolières.

Au titre du renforcement des règles d'hygiène, de sécurité et de protection de l'environnement :

- une réglementation détaillée et plus contraignante en matière d'hygiène industrielle, de maîtrise des risques et de protection de l'environnement naturel et humain ;
- l'institution d'un fonds national de prévention des risques environnementaux permettant de financer les actions du plan d'intervention d'urgence en cas d'incidents ou de déversements pétroliers majeurs ;
- la conservation des provisions pour abandon dans un compte séquestre ouvert à la Caisse des Dépôts et Consignation.

4. La société nationale : ses missions, sa gouvernance et son repositionnement dans le cadre de la nouvelle loi

Aux termes de l'article 4 de la loi n° 1-98 du 23 avril 1998, la Société Nationale des Pétroles du Congo (SNPC) a pour objet :

- entreprendre directement ou à travers ses filiales, ou encore en association avec des partenaires, les activités de recherche, de production, de traitement, de transformation, de mise en valeur, de transport et de commercialisation des hydrocarbures liquides ou gazeux, tant sur le territoire congolais qu'à l'étranger ;
- concourir à l'élaboration de la politique du Gouvernement en matière de gestion des hydrocarbures liquides ou gazeux ;
- participer aux opérations de contrôle et de vérification exercées par l'Etat ;
- créer un cadre propice à la formation du personnel congolais et contribuer à la constitution d'un pôle de compétence congolais dans le secteur de l'industrie pétrolière ;
- et plus généralement, entreprendre ou participer à toute opération industrielle, commerciale, technique, mobilière et immobilière se rapportant, directement ou indirectement, aux opérations visées ci-dessus.

Selon le Décret n°2010-595 du 21 août 2010, la gouvernance de la SNPC est assurée par un conseil d'administration et un directoire. La SNPC est soumise aux contrôles ci-après :

- les contrôles techniques et financiers permanents par le Ministère en charge des Hydrocarbures et des Finances ;
- le contrôle des commissaires aux comptes ;
- le contrôle de la Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire ;
- l'audit financier externe ;
- la certification des recettes par un cabinet indépendant.

Dans le cadre de la nouvelle loi, la position de la société nationale est renforcée par rapport à la loi n° 24-94 du 23 août 1994 portant code des hydrocarbures. Ainsi, la société nationale est désormais titulaire de tous les nouveaux titres miniers avec un intérêt participatif minimum obligatoire et incessible de 15% (articles 9 et 23 du projet de loi).

De ce fait, la société nationale est membre de tous les nouveaux groupes contracteurs constitués sur les nouveaux permis.

Les moyens sont ainsi donnés à la société nationale pour mieux accomplir ses missions telles que prévues par la Loi n° 1-98 du 23 avril 1998, pour être un interlocuteur incontournable et acquérir les compétences organisationnelles, financières et techniques nécessaires en vue d'une meilleure maîtrise des opérations.

5. Sur la pertinence des exonérations accordées par l'Etat aux sociétés pétrolières;

Les exonérations accordées par l'Etat, tiennent compte du partage de la rente qui est négocié entre les partis. Il est fondé sur le risque d'investissement pris par les sociétés pour explorer une zone et procéder à l'exploitation des ressources. L'Etat accorde un dispositif fiscal dimensionné pour garantir un retour sur investissement et une rémunération du risque pris. C'est à partir de ce dispositif fiscal que sont déterminées les rentes respectives de l'Etat et des sociétés pétrolières. Les exonérations font partie de ce dispositif fiscal.

Ce dispositif n'est viable pour l'investisseur que s'il est garanti pendant la durée de l'exploitation (qui correspond à la durée des concessions ou aux permis d'exploitation). Il s'agit en fait d'une garantie qui est traduite par la clause de stabilité fiscale, insérée dans tous les contrats et conventions.

L'introduction du code des hydrocarbures établissant le contrat de partage de production limite l'étendue de ces exonérations pour tous les permis d'exploitation découlant de ce régime. Compte tenu de la stabilisation des conventions, des permis délivrés antérieurement ne sont pas soumis à ce régime.

De plus, bien que le code des hydrocarbures en 1994 ait introduit une comptabilité séparée des champs, le statut des exonérations des sociétés bénéficiant du régime des conventions a survécu et reste applicable de façon parfaitement légale même sur les permis d'exploitation issus du code des hydrocarbures mais opérées par elles. Les avenants à la convention et les CPP se trouvent à chaque fois juxtaposés dans ce dernier cas.

III. DEBATS EN COMMISSION

Les débats en Commission ont porté essentiellement sur :

1. la survivance des Conventions d'Etablissement ;
2. les nombreux renvois à la voie réglementaire ;
3. la nécessité de soumettre les contrats, avant toute signature, au visa de conformité des services habilités de la Présidence de la République ;
4. l'intérêt pour la République de ne pas soumettre les contracteurs au régime douanier défini par le Code des Douanes de la CEMAC et ses textes d'application ;
5. la mise en œuvre de l'engagement du Premier Ministre de faire accompagner tous les projets de loi des textes d'application y relatifs ;
6. le déficit en ressources humaines qualifiées aux métiers de l'industrie des hydrocarbures ;
7. la gouvernance et la capacité de la SNPC de répondre avec efficience et dans ce nouveau contexte, aux missions que le législateur lui a conférées ;
8. la constitution des équipes pluridisciplinaires (impôts, hydrocarbures, environnement, douanes, travail,...) lors des négociations ;
9. la possibilité en matière de contenu local, d'attribuer au privé national une part des activités pétrolières, trois (3) ans après l'entrée en production ;
10. le remplacement impératif et progressif de la main d'œuvre étrangère par la main d'œuvre nationale justifiant des mêmes qualifications.

IV. AMENDEMENTS ET RECOMMANDATIONS

Au terme des débats, la Commission a formulé des amendements et les recommandations ci-après :

IV.1. AMENDEMENTS (voir texte de loi en annexe)

IV.2. RECOMMANDATIONS

La Commission Economie et Finances demande au Gouvernement :

- de mettre en œuvre l'engagement pris par le Premier Ministre de faire accompagner tous les projets de loi par des textes d'application y relatifs ;
- de constituer des équipes pluridisciplinaires (impôts, hydrocarbures, environnement, douanes, travail,...) lors des négociations ;
- de clarifier les relations entre l'Etat actionnaire et la SNPC, entreprise publique ;
- d'envisager un mécanisme de gestion des biens et immeubles pétroliers amortis et revenant à l'Etat.
- d'inscrire dans le projet de loi de finances pour 2017, les droits fixes d'enregistrement des actes de cession.

CONCLUSION

Au terme des travaux, la Commission Economie et Finances a adopté à l'unanimité et avec amendements, la **loi portant code des hydrocarbures** ainsi que le rapport y afférent.

En conséquence, la Commission invite l'Assemblée nationale réunie en séance plénière à faire autant.

Fait à Brazzaville, le 11 août 2016

LA COMMISSION