

Congo, contrats miniers – État des affaires

Le Congo veut accroître ses rentrées du secteur minier

IPIS, Anvers, 25 mars 2008 – Jeudi 20 mars, le gouvernement congolais publiait le rapport final de la Commission de revisitation des contrats miniers (CRCM). La publication en avait été annoncée l'avant-veille dans un communiqué de presse du ministère des Mines¹.

Une première phase s'achève donc. Dans une seconde phase, le gouvernement congolais pourrait aller négocier avec des dizaines de sociétés privées à propos d'une nouvelle répartition des rentrées du secteur minier, dans le but d'accorder une part plus importante de ces rentrées au pays très pauvre qu'est le Congo.

Le rapport, daté de novembre 2007, comprend deux parties. La première (228 pages) analyse les contrats miniers conclus par l'État avec des entreprises privées et traite des partenariats des entreprises publiques EMK-Mn, Okimo, Miba, Sodimico et Sakima². La seconde (246 pages) analyse les partenariats conclus par l'entreprise publique Gécamines. Les deux parties du rapport figurent sur le site Internet du ministère des Mines³.

1. La mission

La Commission de revisitation des contrats miniers appliquait la décision du gouvernement congolais du 20 avril 2007 concernant 60 contrats miniers déjà existants entre des entreprises publiques congolaises et des entreprises privées⁴. La commission devait passer les contrats au crible et vérifier leur impact sur le redressement des entreprises publiques et sur le développement national ; elle devait également faire des recommandations en vue d'éventuelles révisions de contrats et corrections de déséquilibres.

2. Les résultats

La commission a décidé de répartir en trois groupes les contrats examinés : une catégorie A (pour les contrats pouvant être maintenus tels quels), une catégorie B (pour les contrats devant être renégociés) et une catégorie C (pour les contrats devant être résiliés).

Les recommandations ne sont pas toujours très claires, dans le rapport final. De même, plusieurs contacts ont été pris avec un même partenaire d'Okimo, de sorte que le nombre total des contacts examinés est de 61, au lieu des 60 qu'annonce le rapport.

Finalement, il y a 0 contrats de catégorie A, 39 de catégorie B et 22 de catégorie C.

Pour chaque partenaire de l'État on obtient le résultat suivant :

¹ Publication date announced for Revisitation Commission report on DRC's mining contracts, Statement from Government of the Democratic Republic of Congo (Annonce de la date de publication du rapport de la Commission de révision des contrats miniers de la RDC, déclaration du gouvernement de la République démocratique du Congo), communiqué de presse de la firme Bell Pottinger Corporate & Financial, Londres, mardi 18 mars 2008.

² Entreprise minière Kisenge-Manganèse (EMK-Mn), Offices d'Or Kilo Moto (Okimo), Société minière de Bakwanga (Miba), Société de développement industriel et minier du Congo (Sodimico), Société aurifère Kivu et Maniema (Sakima).

³ Le 22 mars, on pouvait lire dans le journal *Le Potentiel* que le rapport avait déjà été retiré du site Internet le 20 mars. Voir : <http://www.miningcongo.cd>.

⁴ L'Arrêté ministériel 2745/CAB.MIN/MINES/01/2007 ne figure pas en annexe, comme l'annonçait pourtant l'introduction du rapport.

Partenaire de l'État	Catégorie B	Catégorie C
État	1	3
EMK-Mn (minerais)	1	1
Miba (surtout diamant)	6	/
Okimo (surtout or)	6	2
Sakima (or)	1	5
Sodimico (minerais)	1	5
Gécamines (minerais)	23	6
Total	39	22

3. Des négociations difficiles

Si le gouvernement congolais suit les recommandations de la commission, il doit s'attendre à des négociations difficiles avec le secteur privé. Parmi les firmes privées concernées figurent en effet de très puissants groupes industriels dotés de tous les moyens adéquats pour entamer des procédures juridiques particulièrement onéreuses. Quelques exemples du Rapport le font comprendre.

3.1. Anvil Mining à Dikulushi

La commission a décidé qu'il faut mettre un terme au partenariat entre l'État et la société minière australienne Anvil Mining concernant l'exploitation minière à Dikulushi. La commission s'appuie surtout sur le fait qu'Anvil et tous ses sous-traitants ont reçu là, par le biais d'un contrat accordé en sous-main en 1998, une exemption totale d'impôts et de royalties pendant 20 ans. Mais, selon ses propres chiffres, Anvil y a toutefois produit ces dernières années les quantités de cuivre et d'argent indiquées ci-dessous⁵ :

	2005	2006	2007
Cuivre (tonnes)	17.816	22.618	5.469
Argent (tonnes)	1.721.767	2.174.448	537.858

La question est donc de savoir s'il va être aisé d'écarter Anvil de cette concession.

3.2. De Beers Centenary

L'entreprise publique Miba doit renégocier le contrat de la joint-venture SKD avec le groupe diamantaire De Beers Centenary, estime la commission. De Beers est l'un des acteurs dominants du secteur du diamant. La commission n'accepte toutefois pas que les participations (51 % à De Beers, 49 % à Miba) aient été attribuées arbitrairement, dans un contrat accordé en sous-main, sans que le véritable apport des deux parties ait été chiffré. Autres éléments négatifs : De Beers peut commercialiser la production complète et gagne un surplus en tant que consultant, alors que Miba ne siège pas au bureau exécutif de la joint-venture SKD.

3.3. BHP Billiton World Exploration

Un autre contrat accordé en sous-main concerne celui de la joint-venture de Miba avec une filiale de BHP Billiton, entre-temps devenu le plus important groupe minier au monde. Ici aussi, la commission estime qu'une renégociation s'impose en vue de traduire en participation l'apport réel des deux parties.

3.4. AngloGold Kilo

La commission estime qu'au cours des années, la convention minière entre Okimo et AngloGold Kilo n'a fait que se dégrader à cause du partenaire privé. La superficie qu'AngloGold peut exploiter a en fait quadruplé, alors que le prix de la location de la zone a diminué. En outre, AngloGold n'a toujours pas entamé la production. C'est pourquoi la commission propose une nouvelle joint-venture comportant

⁵ <http://www.anvilmining.com/go/operations/dikulushi>.

une adaptation sévère des dispositions : Okimo doit avoir une participation de 45 % (contre 13,8 % actuellement), le loyer doit augmenter, une zone d'un peu plus de 6.000 km² doit retourner à Okimo et AngloGold doit commencer à produire sur-le-champ.

3.5. Tenke Fungurume Mining

Parmi les joint-ventures de Gécamines, c'est surtout Tenke Fungurume Mining qui saute aux yeux. Là aussi, la commission dit que la participation de Gécamines doit regimber à 45 %. Selon la commission, cette participation a été indûment ramenée de 45 % à 17,5 % en 2005. Le contrat de 2005, qui réduisait également la rémunération financière pour l'apport de Gécamines de 250 millions à 100 millions de dollars, doit être annulé, estime la commission. Mais il y a une complication : le partenaire d'origine, Lundin, a vendu une partie de sa participation à la société minière américaine Phelps Dodge. Injustement, prétend la commission. Il convient de noter que, fin 2006, Phelps a été repris par Freeport McMoran qui, aujourd'hui, détient ainsi une participation de presque 58 % dans Tenke Fungurume Mining.

4. Des modifications dans le secteur minier

TO n'assiste à une évolution dans la façon dont le gouvernement congolais communique à propos de l'analyse des contrats miniers. Depuis juin 2007, lorsque la commission entamait ses travaux, les ONG lui demandent la plus grande ouverture possible. La façon dont le rapport vient d'être publié répond à cette demande. Mais, au cours des derniers mois, il en a parfois été autrement.

Début octobre 2007, le site Internet du ministère congolais des Finances⁶ publiait sans annonce préalable des dizaines de fac-similés de contrats concernant des joint-ventures entre entreprises publiques et sociétés privées. La décision de publier ces documents était utile. Mais la collection est et reste incomplète et, qui plus est, il manque des pages dans un grand nombre de documents de la collection. Entre-temps, aucune information – officielle, du moins – n'a filtré de la Commission qui analysait les contrats. Début novembre, le journal congolais Le Phare dévoilait toutefois un document attribué à la Commission et contenant une première catégorisation et évaluation des contrats examinés⁷.

À propos des travaux de la commission, le gouvernement choisissait de rester discret vis-à-vis du monde extérieur. Dans un tel dossier, où des intérêts énormes sont en jeu, il doit marcher sur des œufs.

Début 2008, il est toutefois apparu que le gouvernement et la commission avaient bel et bien des contacts avec les entreprises concernées du secteur minier. En février, ces entreprises recevaient une lettre qui les informait des conclusions de la Commission les concernant et qui les invitait à répliquer. Les entreprises elles aussi restent particulièrement discrètes. Entre-temps, seize entreprises ont fait savoir que le ministère des Mines leur a écrit.

Depuis le début des travaux de la commission, le secteur minier lui-même a connu quelques événements importants. Le 17 septembre 2007, le gouvernement congolais scellait un accord de protocole avec trois entreprises chinoises (Exim Bank, China Railway Engineering Corp. et Sinohydro) concernant « le financement en vue du développement des travaux d'infrastructure, en échange de l'exploitation de ressources naturelles de la RDC ». Pour l'exécution de l'accord, une joint-venture a été mise sur pied, avec une part de 32 % pour le Congo et une de 68 % pour les partenaires chinois.

Une première annexe de l'accord précise les quantités de minerais qui seront exploitées : 8.050.661 tonnes de cuivre, 202.290 tonnes de cobalt et 372,3 tonnes d'argent. Comme lieux d'exploitation, on cite Mashamba, Dima, Dik Colline et Kolwezi. Une deuxième annexe énumère les travaux d'infrastructure à exécuter, dont le montant est estimé à 6,565 milliards de dollars. La Chine en prendrait 3 milliards à son compte.

Le 8 février, Katanga Mining révèle avoir signé un accord avec l'entreprise publique congolaise Gécamines à propos des gisements de minerai de Dikuluwe et Mashamba (appelés conjointement

⁶ Voir : <http://www.minfinrdc.cd>.

⁷ Contrats miniers. Tableau d'évaluation et de classification des contrats, Le Phare, 2 novembre 2007. Voir : http://www.lepharerdc.com/www/index_view.php?storyID=4129&rubriqueID=4.

DiMa). Gécamines reprend DiMa et, à cet effet, dédommagera Katanga Mining, soit en lui attribuant deux autres concessions avant 2015, soit en lui payant à partir de 2012 la somme de 825 millions de dollars. Gécamines va incorporer les concessions de DiMa dans la joint-venture avec les partenaires chinois.

De son côté, Katanga Mining est, en février 2008, l'une des plus importantes sociétés minières de la province congolaise du cuivre, le Katanga. L'entreprise vient d'opérer une fusion avec la firme Nikanor. Toutes deux sont déjà des acteurs importants du bassin minier de Kolwezi.

Le rapport de la CRCM ne tient pas compte de cette fusion. Il adresse des recommandations aux deux entreprises qui fusionnent. Kamoto Copper Company (KCC, une joint-venture associant Gécamines et Kinross-Forrest) doit entre autres prouver qu'elle est compétente, techniquement et financièrement, pour exploiter les mines de Kamoto, dont Gécamines estime les réserves de minerais à 45 milliards de dollars. De son côté, DRC Copper and Cobalt Project (DCP, une joint-venture entre Gécamines et Global Enterprises Corp.) doit porter en compte, entre autres, l'apport de réserves de Gécamines, estimé à 15 milliards de dollars. Tant pour KCC que pour DCP, la commission envisage une renégociation des contrats.

5. En route vers des négociations ?

Le Congo a annoncé qu'il fonde une Task Force de huit membres (sept ministres et le chef d'état-major du président Kabila) en vue d'une phase suivante.

Si de véritables négociations doivent avoir lieu, le pays occupe une position forte, strictement parlant. Sur le marché mondial, la demande de minerais est forte. Le prix du cuivre a pratiquement doublé en trois ans :

	Nov. 2005	Jan. 2006	Juill. 2007	Déc. 2007	Fév. 2008
\$ / tonne de métal	4268	4733	7972	6586	7886

(Source: BGR, Rohstoffpreise)

Les entreprises minières prospèrent. À titre indicatif, voici les résultats nets des deux principales sociétés minières mondiales :

Profit net en millions de dollars	2007		2006	
	BHP Billiton	13,496	10,534	
Rio Tinto	7746	7867		

Elles cherchent de nouvelles possibilités d'exploitation, au Congo également. On prétend que le Congo dispose d'un quart des réserves mondiales en cuivre et d'un tiers des réserves en cobalt⁸. La teneur des minerais de cuivre et de cobalt du Congo est plus élevée, par exemple, qu'au Chili, le premier producteur mondial de cuivre.

En outre, l'apparition en Afrique de ce qu'on appelle les économies en émergence – le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine – accroît pour les gouvernements des pays riches en matières premières les marges de négociation face aux multinationales minières.

Savoir si le Congo sera à même de tirer avantageusement parti de ces conditions, demeure une autre question. Le pays sort d'une longue période d'instabilité politique et de guerre et la capacité des institutions d'adopter une position forte face aux interlocuteurs importants demeure inégale.

⁸ « Actuellement, on évalue les ressources connues de la 'Ceinture de cuivre' du Katanga à 70 Mt (millions de tonnes) de cuivre, 5 Mt de cobalt et 6 Mt de zinc (...). La Ceinture de cuivre du Katanga renferme les plus importantes ressources mondiales de cobalt connues », dans : DRC, Growth with Governance in the Mining Sector, Banque mondiale, 19 novembre 2007.

En octobre 2007, la Banque mondiale a fait savoir qu'en ce qui concernait les contrats miniers, le gouvernement devait se faire assister par des bureaux internationaux spécialisés. De même, dans d'autres pays africains où a lieu actuellement une révision des contrats miniers – comme en Guinée –, la Banque mondiale donne un tel conseil. Sur ce plan, l'aide bilatérale au Congo reste à la traîne. Jusqu'à présent, seule la Belgique a soutenu financièrement le processus de révision des contrats miniers. Elle a en effet mis une subvention de 150.000 euros à la disposition du Carter Center, une ONG américaine qui propose des conseils juridiques à la CRCM.

Nombre d'entreprises minières sont occupées à prendre position, de diverses façons, en vue de négocier ou de faire étalage de leurs bonnes intentions.

Par exemple, le 20 mars (le jour même de la publication du rapport de la CRCM), Oriental Iron a fait savoir qu'elle allait investir 7 milliards de dollars dans un projet d'extraction du fer en RDC. Oriental Iron n'est pas citée dans le rapport, mais l'entreprise est dirigée par l'homme d'affaires israélien Dan Gertler qui, via GEC, a toutefois des intérêts dans Katanga Mining.

Le 10 mars, Camec (qui a des parts dans la joint-venture Boss Mining) annonçait qu'elle avait recueilli 43,5 millions de dollars d'argent frais à investir dans ses activités au Congo.

En décembre 2007 encore, le groupe minier américain Freeport McMoran déclarait par la bouche de son PDG Richard Adkerson qu'il avait reçu des garanties de ce qu'« aucune mesure arbitraire » ne serait prise. Mais, directement après la publication du rapport de la CRCM, son porte-parole Bill Collier était catégorique en affirmant que le contrat de la joint-venture Tenke Fungurume Mining « avait été négocié de façon honnête et transparente avec le gouvernement ».

Certaines compagnies minières se voient accorder un soutien du monde financier. Un analyste de Haywood Securities, à Toronto, qualifie carrément d'« expropriation » la recommandation de faire passer à nouveau les intérêts de Gécamines dans TFM de 17,5 à 45 %. Un manager du fonds de couverture new-yorkais Van Eck Associates rejoint cet avis en suggérant que Gécamines va faire main basse sur 45 % de la concession TFM pour assigner ce territoire à la joint-venture comprenant les entreprises chinoises.

6. Le cadre général

La révision des contrats miniers n'est pas une affaire isolée : elle constitue actuellement l'une des actions principales du gouvernement congolais.

Ce gouvernement, sous la direction du Premier ministre Antoine Gizenga, est entré en fonction au début 2007. Au cours de sa première année de travail, il a abordé trois dossiers importants et très complexes, très sensibles également sur le plan international et dont on ne peut dire qu'ils donnent des résultats immédiats et tangibles pour la population.

Il s'agit de la Revisitation des contrats miniers (en cours depuis avril 2007), de l'accord cadre avec la Chine (août-septembre 2007) et d'une opération militaire contre le général rebelle Laurent Nkunda dans l'Est du Congo.

Il existe diverses connexions, entre ces dossiers. À propos du général Nkunda, le gouvernement a fait savoir qu'il avait l'intention de restaurer son autorité sur la totalité du territoire congolais, après toutes ces années de guerre et de rébellion.

Dans le secteur minier aussi, manifestement, le gouvernement a l'intention de remettre de l'ordre. Ainsi, fin février, le ministre des Mines Martin Kabuelulu interdisait toute activité minière à Walikale, dans l'Est du Congo, afin d'avoir prise sur l'extraction et le trafic illégaux de minerai d'étain (principalement). Un mois plus tard, Kabuelulu annonçait qu'un circuit de contrebande dirigé par des militaires avait été démantelé.

Durant les Etats-Généraux du secteur minier, à la mi-mars à Kinshasa, on a pu constater une fois de plus l'anarchie qui règne dans le secteur. Le ministre Kabuelulu y affirme que 4542 titres d'exploitation de mines et de carrières ont été accordés à 642 firmes et que les concessions auxquelles ces titres se rapportent représentent 33 % du territoire national⁹. Le ministre déclare par la même occasion que, des 60 contrats miniers examinés, 5 sont actuellement en production et 6 font l'objet d'une étude préparatoire. En guise de remède, la réunion a proposé entre autres un certain nombre de modifications du Code minier de 2002.

Le raisonnement sous-jacent est évidemment que ce secteur doit devenir bien plus productif et lucratif. C'est là aussi que se situe l'objectif de la Banque mondiale. Depuis des années, elle est activement impliquée dans la restructuration de l'économie congolaise. Elle a participé à la rédaction du Code minier de 2002, elle est également coorganisatrice du dégraissage de Gécamines et, le moins qu'on puisse en dire, elle a observé aussi la façon dont, durant la période de Transition au Congo (2003-2006), de nombreuses joint-ventures ont été lancées ou renégociées n'importe comment, sauf dans la transparence¹⁰.

La Banque mondiale pense que le Congo peut en sortir par le développement économique et la bonne gouvernance. Pour le secteur minier, cela signifie, entre autres, la suppression de la fraude qui, annuellement, déleste le pays de quelque 150 millions de dollars de rentrées. D'après la Banque mondiale, le secteur minier pourrait fournir chaque année au Congo quelque 186 millions de dollars de recettes fiscales, une somme considérable comparée au budget annuel du Congo pour 2007 : 1,2 milliard de dollars. Pour 2005, le gouvernement n'avait indiqué que 26,7 millions de dollars de rentrées d'impôts en provenance du secteur minier.

En dix ans, donc, ajoute la Banque mondiale dans une Note stratégique du 16 mars 2008, le secteur minier pourrait constituer entre 20 et 25 % du Produit intérieur brut du Congo.

Dans le contexte africain non plus, la Révision des contrats miniers au Congo n'a rien d'un épiphénomène. Dans nombre d'autres pays, un processus similaire se produit, avec des variantes locales, comme en Zambie, en Tanzanie, au Libéria, en Guinée, et, pour le pétrole, au Nigeria.

Pour plus d'informations :
International Peace Information Service
+32-3-225.00.22
raf.custers@ipisresearch.be

IPIS vzw
Italiëlei 98a
2000 Anvers
Belgique
tel.: ++32(0)3/225.00.22
fax: ++32(0)3/231.01.51
info@ipisresearch.be
www.ipisresearch.be

⁹ D'après une liste du ministère des Mines, entre juin 2003 et décembre 2005 un total de 2010 « droits miniers » ont été octroyés. La liste figure sur <http://www.miningcongo.cd>. [Ce site Internet comporte aussi d'autres hyperliens – non actifs, il est vrai – à d'autres listes].

¹⁰ Un mémorandum datant de septembre 2005 – et bien connu depuis –, rédigé par Craig Andrews, le spécialiste minier de la Banque mondiale, prouve que la Banque mondiale savait très bien ce qui se manigançait en sous-main.