



global witness



# La Chine et le Congo : Des amis dans le besoin

Un rapport de Global Witness sur la République démocratique du Congo, mars 2011

Global Witness enquête et fait campagne pour prévenir les conflits et la corruption liés aux ressources naturelles ainsi que les violations des droits environnementaux et des droits de l'homme qui y sont associées. Nos enquêtes et nos campagnes de lobbying ont joué un rôle clé dans le lancement d'importantes initiatives internationales en la matière, y compris le processus de Kimberley et l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives.

Global Witness mène une campagne pour une meilleure gouvernance en République démocratique du Congo depuis 2001. Nous avons publié de nombreux rapports sur les problèmes touchant aux secteurs des ressources naturelles, par exemple sur l'industrie minière artisanale dans la province du Katanga et sur les liens entre le commerce des minerais et le conflit dans les provinces du Nord et du Sud-Kivu, entre autres sur le rôle d'entreprises occidentales.

Pour tout renseignement complémentaire, veuillez consulter le site [www.globalwitness.org](http://www.globalwitness.org).

# Table des matières

<b>1. RÉSUMÉ</b> .....	4
<b>2. RECOMMANDATIONS</b> .....	8
Au gouvernement congolais et à ses partenaires de l'État chinois.....	8
Au gouvernement congolais et aux entreprises publiques congolaises.....	8
Au gouvernement chinois.....	8
Au groupement d'entreprises chinoises .....	8
<b>3. INTRODUCTION</b> .....	9
<b>4. CONTEXTE DU « CONTRAT DU SIÈCLE » DU CONGO</b> .....	12
Le Congo et la Chine : de l'inimitié à l'amitié.....	13
<b>5. LES DÉTAILS DE L'ACCORD</b> .....	16
Carte indiquant l'emplacement des mines et des infrastructures planifiées .....	17
au titre de l'accord sino-congolais, avril 2008	
Les négociations.....	20
ENCADRÉ : Katumba Mwanke – un pilier du monde politique congolais.....	20
ENCADRÉ : Les enjeux.....	21
Les pressions du FMI pour une renégociation de l'accord .....	22
<b>6. COMMENT S'ASSURER QUE L'ACCORD SOIT « GAGNANT-GAGNANT »</b> .....	24
Fournir des informations de base sur les modalités de l'accord et le mode de .....	24
tarification employé afin de générer un « soutien public favorable »	
Fournir des garde-fous clairs afin d'empêcher la corruption et le vol .....	26
Divulguer les informations relatives au pas-de-porte et s'assurer.....	27
qu'il aboutisse dans les caisses du Trésor public	
Mettre en œuvre les recommandations du parlement congolais afin.....	28
d'améliorer la convention et son contrôle	
ENCADRÉ : Quels enseignements tirer de l'Initiative pour la Transparence .....	30
dans les Industries Extractives ?	
<b>7. RÉSOUDRE LES INCERTITUDES FISCALES ET COMPTABLES</b> .....	31
<b>8. AMÉLIORER LA RÉALISATION DU PROJET D'INFRASTRUCTURES</b> .....	33
La procédure d'appel d'offres et de gestion .....	34
Les projets à ce jour .....	35
La coordination des investissements d'infrastructures .....	36
L'entretien des infrastructures.....	37
<b>9. LA CLAUSE DE STABILISATION</b> .....	38
<b>10. LES DÉFIS EN MATIÈRE DE GESTION SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE</b> .....	39
Maintenir la sécurité sur les sites des projets .....	39
Respecter la législation congolaise.....	39
Préoccupations environnementales .....	41
<b>11. CONCLUSION</b> .....	42
<b>12. RÉFÉRENCES</b> .....	43

# 1. Résumé

En septembre 2007, un accord « ressources contre infrastructures » de grande ampleur a été signé entre deux entreprises publiques chinoises de travaux publics et la compagnie d'État productrice de cuivre de la République démocratique du Congo. L'accord, d'une valeur supérieure au budget de l'État congolais, était à l'époque le plus important de ce type et pourrait aujourd'hui transformer le pays.

Les partenaires chinois de l'accord ont promis un financement de 9 milliards de dollars destiné à la construction de routes, de lignes de chemin de fer, d'hôpitaux, d'écoles et de barrages dans tout le pays, ainsi qu'au développement du secteur minier. En contrepartie, le gouvernement congolais s'est engagé à fournir aux entreprises chinoises jusqu'à dix millions de tonnes de cuivre et des centaines de milliers de tonnes de cobalt provenant de mines situées dans la province du Katanga, au sud-est du pays. Ces mines pourraient permettre de dégager au moins 40 milliards de dollars de recettes, voire jusqu'à 120 milliards de dollars, soit environ de quatre à onze fois le PIB du Congo.



Un homme pousse une bicyclette chargée de légumes dans une rue de Goma, dans l'est du Congo. Les 3 600 kilomètres de routes asphaltées qui doivent être construites dans le cadre de l'accord sino-congolais permettront de ravitailler les marchés en produits frais plus rapidement.

L'accord sino-congolais a été salué par les gouvernements concernés, qui l'ont qualifié de « gagnant-gagnant » et voient en lui le reflet du principe chinois de « l'intérêt mutuel ». Il importe toutefois de ne pas galvauder cet intérêt mutuel ; en effet, peu de populations méritent autant de « gagner » que la population congolaise, qui compte parmi les plus pauvres et les plus vulnérables de la planète. Bien que cet accord ne soit pas moins transparent que de nombreux autres contrats miniers signés par le gouvernement congolais, les Congolais ont aujourd'hui du mal à évaluer les avantages que leur pays pourra en retirer du fait d'un manque d'information. Il existe un célèbre proverbe chinois qui fait allusion à la prise de risques et aux jeux d'argent que l'on peut grossièrement traduire de la manière suivante : « *Si tu dois jouer, décide de trois choses dès le départ : les règles du jeu, les enjeux et le moment où tu abandonneras la partie.* » Selon Global Witness, les règles et les enjeux n'ont pas été établis avec clarté.

Un rapport publié en décembre 2010 par le conseil d'État, équivalent chinois du conseil des ministres, indique : « *Tout comme les rayons du soleil sont le meilleur antiseptique, la transparence représente la meilleure surveillance du pouvoir.* » Il s'agit là d'un engagement bienvenu à l'égard de l'ouverture de l'information et de l'obligation de rendre des comptes ; l'accord sino-congolais est une occasion pour la Chine de concrétiser ces principes.

L'accord jouera probablement un rôle central dans la stratégie de réélection du président Joseph Kabila à la fin de cette année. Qui plus est, des contrats similaires de type « ressources contre infrastructures » étant en cours de signature dans toute l'Afrique subsaharienne, le moment est idéal pour dresser un bilan de l'accord sino-congolais, s'interroger sur les moyens à déployer pour que soit tenue cette promesse de « gain » pour le Congo et, par là même, tirer des enseignements propres à améliorer d'autres accords afin qu'ils profitent aux pays concernés ainsi qu'à leurs investisseurs.

Global Witness a adressé un courrier aux entreprises impliquées dans l'accord sino-congolais (China Railway Group Limited, Sinohydro Corp, la China



Exim Bank et la Gécamines) afin de recueillir leurs réactions face à nos préoccupations relatives aux modalités de l'accord et au manque de contrôle transparent et responsable. Une seule de ces entreprises, la China Exim Bank (Exim), a répondu à ce courrier, affirmant que puisqu'elle n'était pas partie à l'accord conclu en 2008, elle ne jouissait pas de « l'autorité nécessaire pour répondre aux questions [de Global Witness] relatives à l'accord au nom des deux parties impliquées » (sous-entendu probablement China Railways et Sinohydro).<sup>1</sup>

## Préoccupations relatives à l'accord sino-congolais et réponses à y apporter

**Très peu d'informations sur les aspects financiers fondamentaux de l'accord ont été rendues publiques. On ignore tout du prix de vente des minerais et peu d'éléments ont été divulgués sur les infrastructures appelées à être construites et à quel coût. Il est également difficile de savoir comment sera calculé le « taux interne de rentabilité » de 19 % qui a été promis**

- Les aspects les plus cruciaux de l'accord sont les suivants : le mode de tarification des minerais ; les infrastructures appelées à être construites et leur coût ; la méthode de calcul des bénéfices et le régime fiscal auquel ceux-ci seront soumis. Les documents qu'a pu consulter Global Witness ne contiennent aucune information sur le mode de tarification des minerais. La convention telle qu'elle apparaît dans sa version d'avril 2008 promet aux parties chinoises un taux interne de rentabilité – une part du rendement – de 19 %, sans pour autant préciser la méthode de calcul qui sera utilisée. Détail d'une importance primordiale, la convention ne stipule pas non plus quelles règles comptables devront être observées. Concernant les infrastructures, bien qu'une liste des projets prévus et de leur coût ait été dressée en 2007, elle n'a été remise à jour sous aucune forme publique alors que le champ d'application de l'accord a fait l'objet de modifications ultérieures.
- En l'absence de ces informations clés, il est difficile de prévoir les répercussions probables de l'accord. En outre, les entreprises d'État chinoises se trouvent clairement face à un conflit d'intérêts potentiel étant donné que l'État chinois sera

probablement à la fois acheteur et principal vendeur des minerais. Ainsi, tandis qu'il serait dans l'intérêt du Congo de vendre les minerais à un prix maximal, l'État chinois aurait avantage à les acheter au prix le plus bas possible.

- Le protocole d'accord initial (septembre 2007), la convention de collaboration plus détaillée (avril 2008) et l'accord complémentaire renégocié (octobre 2009) n'ont jamais été mis à la disposition du public. Cependant, des exemplaires diffusés clandestinement des deux premiers accords sont accessibles sur des sites Internet d'actualité congolais ainsi que sur le site web de Global Witness.
- À plusieurs reprises, Global Witness a demandé en personne et par écrit à des représentants du gouvernement congolais impliqués dans le projet sino-congolais de lui remettre un exemplaire de l'accord renégocié d'octobre 2009, en vain. Par conséquent, nos informations sur la teneur de l'accord proviennent principalement de la version de la convention d'avril 2008 diffusée clandestinement, ainsi que d'un rapport du Fonds monétaire international et d'un entretien avec un haut représentant du bureau gouvernemental de coordination de l'accord.<sup>2</sup>

**L'accord a été négocié à huis clos en l'absence de toute procédure préalable d'appel d'offres international**

- Les négociations se sont déroulées à huis clos, sans appel d'offres ouvert, et ont été menées par un petit groupe de représentants du gouvernement congolais, dont Katumba Mwanke – homme politique puissant proche du président Kabila et n'occupant aucun poste officiel au sein du gouvernement. Global Witness n'a pas réussi à savoir si les ministères des Finances, de l'Économie et du Budget avaient joué un rôle formel dans les négociations, malgré leur fonction importante de contrôle et en dépit des implications considérables de l'accord pour le pays. Global Witness a adressé un courrier au député Katumba Mwanke ainsi qu'à des membres officiels de l'équipe de négociation congolaise, dont le ministre des Mines, l'ancien responsable de l'entreprise paraétatique congolaise de production de cuivre et l'ancien ministre en charge des Infrastructures, pour tenter d'obtenir des éclaircissements sur leurs rôles. Ce courrier est resté sans réponse.



© Goran Tomasevic/Reuters

Pas de places assises pour les passagers entassés dans un train de banlieue à Kinshasa. Plus de 1 800 kilomètres de voies ferrées doivent être construites au titre de l'accord sino-congolais.

**Bien que les parties chinoises soient assurées de dégager leur taux de rentabilité de 19 %, l'accord semble exposer la partie congolaise à des risques majeurs, notamment à celui d'une fluctuation des prix des minerais**

- Le niveau du taux interne de rentabilité, à savoir 19 %, est extrêmement élevé et élimine considérablement le risque commercial auquel s'exposent les investisseurs chinois. Le taux interne de rentabilité tel qu'il a été fixé pourrait contraindre le gouvernement congolais à mettre à disposition des réserves minières supplémentaires si le taux ne pouvait être atteint, ou à revoir à la baisse son taux d'imposition.

**Les coûts et l'attribution des contrats d'infrastructures manquent de clarté. Rien ne semble inciter les entreprises chinoises à opérer avec efficacité ou à afficher un bon rapport coût-performance**

- Il est difficile de savoir de quelle manière les infrastructures vont être développées et à quel coût. Il faut veiller à ce que ces projets n'engendrent pas d'« éléphants blancs », autrement dit des

réalisations coûteuses d'une utilité discutable, laissant des fonds insuffisants pour couvrir les frais d'entretien dans les années à venir. De même, le Congo pourrait s'employer davantage à exposer les procédures crédibles qu'il applique pour évaluer et gérer la suite à donner à l'accord.

- En l'absence d'une procédure appropriée d'adjudication ouverte lancée à l'intention des entreprises chinoises pour chacun des projets d'infrastructures, il est difficile de savoir si le Congo en aura vraiment pour son argent. De même, l'absence d'un processus clair de gestion des infrastructures pourrait dissuader le secteur privé d'être performant et entraîner une hausse du coût des travaux dans tous les contrats. Ces difficultés potentielles ne sont pas sans rappeler l'utilisation controversée des contrats « à prix coûtant majoré » au titre desquels toutes les dépenses de l'entrepreneur sont remboursées, majorées d'un montant négocié qui lui permet de réaliser un profit, entraînant des milliards de dollars de surfacturation et une flambée des coûts au niveau international.

**Une commission parlementaire congolaise affirme que la Gécamines aurait procédé à un versement controversé de 24 millions de dollars prélevés sur le pas-de-porte, avec la complicité de membres du personnel de la Gécamines et de fonctionnaires de justice**

- Une commission parlementaire congolaise a épinglé la « ponction » de près de 24 millions de dollars dans le montant versé par le gouvernement chinois au titre du « pas-de-porte ». Selon la commission, cette somme aurait été détournée par des partenaires congolais vers une entreprise offshore. Des enquêtes supplémentaires sont requises pour mettre au clair le contexte dans lequel a été effectué ce paiement. Les documents des tribunaux congolais dont Global Witness a eu connaissance indiquent que la Gécamines – la compagnie d’État productrice de cuivre qui est aussi le principal partenaire congolais de l’accord – a été enjointe de verser près de 24 millions de dollars à Caprice Enterprises Ltd, une société immatriculée dans les îles Vierges britanniques, peu de temps avant de recevoir une partie du pas-de-porte de 350 millions de dollars.
- Il est encourageant de noter que l’ambassadeur chinois, son Excellence Wu Zexian, a réclamé la transparence dans le paiement du pas-de-porte, affirmant qu’il serait « scandaleux » que l’argent issu de l’accord finisse dans les poches d’individus ; en outre, le gouvernement a officiellement déclaré à la Banque centrale avoir reçu en juin 2009 une partie du pas-de-porte. Le Congo participant à l’Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives, le dispositif de lutte contre la corruption, tous les paiements financiers et en nature adressés au gouvernement et aux entreprises paraétatiques devraient également être divulgués.

**L’accord comprend une « clause de stabilisation » inconditionnelle qui, si elle venait à être appliquée conformément aux modalités de l’accord, semblerait dispenser la joint-venture de respecter toute nouvelle loi adoptée par le Congo**

- Une « clause de stabilisation » incluse dans la convention d’avril 2008 lie en fait le Congo à

des dispositions dont il ne pourra s’écarter sans verser de dommages et intérêts pour toute perte qui s’ensuivrait. Cette clause risque de nuire à la capacité du Congo à réformer ses politiques dans des domaines comme la fiscalité, les douanes, les droits de l’homme et la protection de l’environnement. Cette clause s’apparente véritablement à une ingérence dans le processus législatif congolais et porte dès lors atteinte à la souveraineté du pays. L’État chinois s’engage pourtant à respecter la souveraineté des nations conformément à l’un de ses Cinq principes pour une coexistence pacifique.

**Les questions relatives à la protection sociale et environnementale ne sont aucunement prises en compte**

- La convention d’avril 2008 reste muette sur les questions d’ordre environnemental et social, malgré l’impact inévitable des activités minières et de développement des infrastructures sur les communautés locales. Le droit congolais et international, de même que les principes directeurs édictés par les organes de l’État chinois, obligent les entreprises chinoises à respecter les droits environnementaux et les droits des travailleurs.
- D’aucuns s’inquiètent du fait que les membres de la société civile pourraient se voir empêchés d’avoir droit de regard sur l’accord sino-congolais en raison de la sensibilité politique ambiante.

**L’accord fait l’objet d’un examen insuffisant, voire inexistant, de la part du parlement congolais**

- Une série de recommandations avisées et progressistes ont été émises par l’Assemblée nationale congolaise concernant, d’une part, l’évaluation des minerais et des infrastructures planifiées et, d’autre part, des considérations d’ordre juridique. Cependant, aucune suite réellement significative n’a été donnée au débat. Si ces recommandations étaient mises en œuvre, elles pourraient fortement contribuer à rendre l’accord plus manifestement « gagnant-gagnant » à la fois pour le Congo et la Chine.

## 2. Recommandations

Un grand nombre des recommandations énumérées ci-après reflètent celles que le parlement congolais a émises après le débat de mai 2008 sur l'accord sino-congolais (voir la section 6 pour de plus amples détails).

### Au gouvernement congolais et à ses partenaires de l'État chinois

- Publier tous les contrats se rapportant à l'accord sino-congolais, y compris les accords complémentaires.
- Publier les études de faisabilité des sites miniers, ainsi que la synthèse de leurs principales conclusions.
- Veiller à ce que l'accord précise le mode de tarification appliqué aux minerais.
- Indiquer précisément quelles infrastructures seront construites, quand et à quel coût.
- Convenir de la manière dont le « taux interne de rentabilité » sera calculé et contrôlé.

### Au gouvernement congolais et aux entreprises publiques congolaises

- Éliminer les niches fiscales de l'accord. Préciser quelles taxes et redevances s'appliqueront à la fin de la période de remboursement de l'investissement.
- Veiller à ce que tous les paiements perçus en rapport avec les travaux miniers et d'infrastructures, ainsi que les statistiques sur la production et les exportations de minerais, soient enregistrés et publiés avec exactitude, et vérifiés au moyen d'audits tierce partie indépendants. Plus spécifiquement, veiller à la transparence du paiement du pas-de-porte, y compris en ce qui concerne ses destinataires et son mode d'utilisation.
- Revoir le champ d'application de la clause de stabilisation pour veiller à ce qu'elle respecte le devoir du gouvernement congolais de régler des domaines clés tels que les droits de l'homme et la politique sociale et environnementale.
- Aider à l'instauration d'un organe de surveillance indépendant composé de parlementaires congolais et de groupes de la société civile, avec l'appui d'experts techniques, chargé de superviser l'accord et de rédiger des rapports publics à intervalles réguliers.



© REUTERS / Katrina Manson

Un ouvrier travaillant à la réfection de la principale artère de Kinshasa, le Boulevard du 30 juin, l'un des premiers projets d'infrastructures à être menés au titre de l'accord sino-congolais. Les informations sur l'accord qui sont disponibles dans le domaine public ne permettent pas de connaître exactement l'envergure des travaux d'infrastructures et leur coût.

- Veiller à ce que les rapports d'évaluation de l'impact environnemental et social soient rendus publics et mis à la disposition des communautés appelées à être affectées par les opérations.

### Au gouvernement chinois

- Déclarer tous les paiements adressés au titre de l'accord au gouvernement congolais et aux individus membres du gouvernement ou proches de celui-ci.

### Au groupement d'entreprises chinoises

- Déclarer tous les fonds reçus de la China Exim Bank pour les projets miniers et d'infrastructures, ainsi que le mode d'attribution de ces fonds.
- Déclarer tous les paiements versés au gouvernement congolais et à des personnes membres du gouvernement ou proches de celui-ci.
- Se conformer entièrement à toutes les lois congolaises et internationales pertinentes, notamment à celles qui régissent les déclarations fiscales, l'exploitation minière, le travail et les activités environnementales. Démontrer publiquement cette conformité aux lois au moyen de rapports et de contrôles réguliers.



## 3. Introduction

En juillet 2010, la République démocratique du Congo (Congo) a fêté non seulement le cinquantenaire de son indépendance mais aussi la remise d'une grande partie de sa dette extérieure par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). La dette de plusieurs milliards de dollars qui pesait depuis si longtemps sur le Congo a pratiquement été effacée. Ce pays de plus de 60 millions d'habitants est aujourd'hui prêt pour un nouveau départ – à condition de pouvoir se libérer de l'héritage laissé par des décennies de corruption.

La gestion des recettes minières congolaises sera primordiale pour relever ce défi – et aucun contrat n'est aussi important pour le Congo que le gigantesque accord « ressources contre infrastructures » qu'il a conclu avec un groupement d'entreprises chinoises en septembre 2007. Alors que le pays se prépare à la tenue d'élections nationales, il convient de faire le point sur les activités menées au titre de l'accord sino-congolais, d'autant plus que le battage autour de l'accord est désormais retombé et que l'on dispose de suffisamment de recul pour vérifier si les promesses initiales d'aménagement du territoire et d'investissement ont été tenues. Les gouvernements chinois et congolais ayant tous les deux qualifié l'accord de « gagnant-gagnant », ce rapport a pour objectif d'évaluer les chances de voir ces promesses se réaliser.

L'accord prévoit que le groupement d'entreprises chinoises reçoive jusqu'à 10 millions de tonnes de cuivre et 600 000 tonnes de cobalt en échange de la construction d'une longue liste de projets d'infrastructures pour le Congo, dont des milliers de kilomètres de lignes de chemin de fer et de routes. De telles infrastructures représenteraient une véritable aubaine pour un pays d'une superficie égale aux deux tiers de l'Europe occidentale, qui peine à se remettre de deux guerres totales qui ont pratiquement duré sur toute la période allant de 1996 à 2003. Le redressement du Congo est d'autant plus difficile que les combats se poursuivent dans l'est du pays.

Le mégacontrat sino-congolais est le dernier en date d'une série d'accords similaires conclus entre

**« Les gouvernements chinois et congolais ayant tous les deux qualifié l'accord de « gagnant-gagnant », ce rapport a pour objectif d'évaluer les chances de voir ces promesses se réaliser. »**

l'Afrique et la Chine ; cette dernière a grand besoin de ressources naturelles pour alimenter son économie en plein essor et elle dispose d'une montagne de réserves de devises à investir. Le Congo, quant à lui, est le plus gros producteur mondial de cobalt, abritant un tiers des réserves totales. Il détient également des réserves considérables de cuivre, ce qui en fait l'un des principaux partenaires du développement de la Chine sur le continent africain.<sup>3</sup>

Les avantages qui ont été promis au Congo dans le cadre de l'accord ne sont pas seulement des lignes de chemin de fer et des routes. Est également prévue la construction de deux nouvelles universités, de 176 centres de santé et hôpitaux et de deux barrages hydroélectriques, entre autres – la liste est longue. Les premiers travaux ont démarré, le plus visible étant la réfection et l'élargissement de la principale artère de la capitale congolaise, le boulevard du 30 juin. Tandis que ces travaux démarraient, d'autres investisseurs privés ont présenté des plans encore plus ambitieux. Ainsi, dans une phase ultérieure de ces travaux de réfection, un viaduc sera érigé depuis le boulevard pour permettre aux conducteurs de rejoindre Kintambo, une commune de Kinshasa en pleine expansion, à deux kilomètres de là. Ailleurs à Kinshasa, une étonnante *Cité du Fleuve* est prévue – sorte de lotissement implanté sur une île en plein milieu du fleuve Congo et réservé à l'élite de la capitale.

Le fait qu'une grande partie des fonds semble aller là où vit et travaille la majorité de l'élite du pays suscite des inquiétudes. Maintenant que le Congo peut

enfin profiter d'une remise de sa dette et d'un afflux d'investissements après de longues années de guerre, il serait vraiment dommage que ces richesses servent à financer des « éléphants blancs », autrement dit des projets coûteux d'une utilité discutable.

Le projet sino-congolais revêt une importance colossale pour l'économie congolaise. En vertu de la convention d'avril 2008,<sup>4</sup> le volet minier de l'accord prévoyait à l'origine l'extraction de 400 000 tonnes de cuivre au cours de la troisième année de production – soit près de quatre fois la production nationale de ce métal en 2007<sup>5</sup> et plus que les 310 000 tonnes extraites en 2009.<sup>6</sup> Dernièrement, Moïse Ekanga, responsable du Bureau gouvernemental de coordination et de suivi du programme sino-congolais, a prévu que la production démarrerait en 2014, l'objectif étant d'exploiter 50 000 tonnes de cuivre les deux premières années et 200 000 tonnes par an ensuite. Les retards sont dus au fait que certaines des mines ont été inondées et doivent faire l'objet de travaux de réhabilitation progressifs qui prendront plusieurs mois.<sup>7</sup>

Bien que, suite à des plaintes émanant du FMI et de la Banque mondiale, l'accord global ait été réduit d'un tiers pour se chiffrer aujourd'hui à 6 milliards de dollars, il représente encore 1 milliard de dollars de plus que le budget national de 2009.<sup>8</sup>

Le parlement et les citoyens congolais doivent avoir la capacité de contrôler l'accord, mais l'on constate que peu d'informations ont été révélées publiquement, malgré une campagne médiatique tape-à-l'œil. Tout d'abord, il est impossible de juger si l'accord est équitable car on ignore comment seront évalués les travaux d'infrastructures et comment sera fixé le prix des minerais. Les projets d'infrastructures qui seront exécutés dans le cadre de l'accord au-delà de la première phase n'ont même pas été dévoilés.

La convention n'a pas été rendue publique dans sa version révisée d'octobre 2009. L'accord a proprement parler été négocié sous la forte influence d'un conseiller présidentiel non élu et sans portefeuille officiel, sans participation significative des ministères du Budget, des Finances ou de l'Économie. Des allégations de corruption planent sur la première tranche du pas-de-porte de 350 millions de dollars versée l'année dernière à la Gécamines par les entreprises chinoises. Des chercheurs de Global Witness se sont rendus à Kinshasa en 2010 pour réaliser une série d'entretiens sur l'accord, mais les fonctionnaires congolais ont refusé de leur fournir les

documents relatifs aux modalités de l'accord qu'ils leur réclamaient. Global Witness a ensuite tenté de les contacter par écrit et par téléphone pour obtenir ces renseignements, en vain.

Le danger est qu'une grande partie des fonds soit mal gérée ou gaspillée. Une corruption de ce type serait néfaste pour la population congolaise, tout comme pour les partenaires chinois puisqu'elle nuirait à l'instauration d'un « cadre propice à l'opinion publique » et à la préservation de leur « bonne image » et de leur « bonne réputation d'entreprise », telles que stipulées par le conseil d'État chinois dans ses « Neuf principes visant à encourager et normaliser l'investissement étranger ».<sup>9</sup>

La corruption, omniprésente pendant les 37 années de règne de l'ancien dictateur Mobutu Sese Seko, a fait des ravages au Congo et instauré des conditions propices au déclenchement d'un conflit qui a fait des millions de morts depuis 1996. Aujourd'hui, le Congo figure à seulement quinze places de la queue du classement de l'indice de perception de la corruption établi par Transparency International.<sup>10</sup>

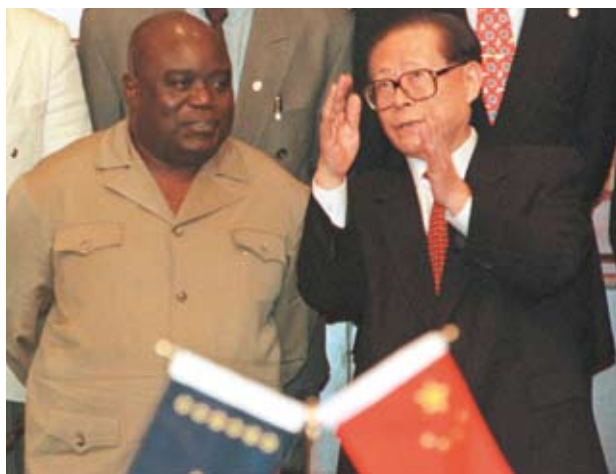
Alors que le Congo se met à signer de nouveaux accords « ressources contre infrastructures » de très grande ampleur, dont un marché avec la Corée du Sud qui pourrait atteindre les 2,7 milliards de dollars, il importe de veiller tout particulièrement à la bonne gestion des fonds et de s'assurer que la population congolaise fait confiance à l'État. Le projet sino-congolais n'en étant qu'à un stade initial, il reste encore suffisamment de temps pour améliorer la surveillance et la responsabilité et s'assurer que le Congo en retire des bénéfices.

La section suivante revient sur le contexte dans lequel l'accord a été signé au Congo ainsi que sur l'historique des relations sino-congolaises. La section 5 présente l'accord de manière détaillée, la façon dont il a été conclu et les renégociations dont il a ensuite fait l'objet. Les sections 6 à 9 donnent quant à elles un aperçu des différents facteurs permettant d'optimiser les bénéfices à retirer de l'accord, selon les méthodes de contrôle et de gestion employées. Enfin, la section 10 met en évidence certains aspects jugés préoccupants sur le plan social, de la sécurité et de l'environnement.

## 4. Contexte du « contrat du siècle » du Congo

Joseph Kabila a été élu président de la République démocratique du Congo à une faible majorité en 2006 ; il s'agissait du premier chef d'État légitimement élu depuis Patrice Lumumba, vainqueur aux élections nationales qui se sont tenues à la déclaration d'indépendance du pays. Kabila a remporté 45 % des voix au premier tour du scrutin présidentiel, son rival le plus proche, l'ancien chef rebelle Jean-Pierre Bemba, en recueillant 20 %.<sup>11</sup> L'élection a été suivie de nombreux actes de violence, la capitale devenant le théâtre de fusillades sanglantes entre la garde présidentielle de Kabila et les gardes du corps de Bemba.

Les élections remportées, le défi de Kabila était de tirer parti de son mandat pour instaurer la paix, réunifier le pays et transformer l'économie nationale et la société autour de cinq piliers du développement, ou « Cinq chantiers » : infrastructures – construction de grands axes routiers, de lignes de chemin de fer, de ports et d'aéroports ; emploi – promotion de la croissance dans les secteurs de l'agriculture et du tourisme ; logement – promesse de construction de milliers de logements dans chacune des provinces congolaises ; eau et électricité – notamment hausse de la production énergétique nationale, jusque-là



L'ancien président chinois Jiang Zemin et l'ancien président congolais Laurent Kabila, père de l'actuel président, lors de la cérémonie de signature d'un accord commercial à Pékin, en 1997. Les deux pays sont amis depuis les années 1970.

**« Les élections remportées, le défi de Kabila était de tirer parti de son mandat pour instaurer la paix, réunifier le pays et transformer l'économie nationale et la société autour de « Cinq chantiers » »**

très faible ; et amélioration des soins de santé et de l'éducation.<sup>12</sup> C'est sur ces objectifs que la population congolaise jugera Kabila à l'occasion de l'élection présidentielle prévue en novembre de cette année.

En 2007, les bailleurs de fonds occidentaux se sont engagés à verser 4 milliards de dollars sur trois ans.<sup>13</sup> Cette aide a cependant mis du temps à se concrétiser.<sup>14</sup> Le président Kabila a fait part de sa frustration face au manque manifeste de soutien international, se réjouissant publiquement de la nouvelle relation instaurée avec les Chinois et de l'occasion qu'elle offre d'acquiescer une plus grande indépendance par rapport aux bailleurs de fonds occidentaux.<sup>15</sup>

Le Congo trouvait également très attractif le fait que cet accord avec le groupement d'entreprises chinoises s'assimile à du « troc ». L'idée était ainsi d'attirer les investissements vers le Congo sans pour autant accroître sa dette extérieure, à un moment où le pays cherchait à remplir les critères fixés par le FMI et la Banque mondiale pour faire annuler sa dette – essentiellement un legs de l'ère Mobutu.<sup>16</sup> La dette extérieure, qui se montait à environ 11,5 milliards de dollars au moment où l'accord a été négocié en 2007,<sup>17</sup> atteignait les 13,1 milliards de dollars fin

2008.<sup>18</sup> Aux termes de l'accord, le cuivre et le cobalt congolais seraient tout simplement échangés contre des infrastructures, en espérant que les institutions de Bretton Woods ne verraient aucune objection à cet arrangement.

Au moment de sa signature, l'accord avec le Congo était le plus gros contrat « ressources contre infrastructures » conclu avec la Chine en Afrique. Des dispositions similaires avaient été prises en Angola, où un montage financier de 2 milliards de dollars pour des projets d'investissements publics avait été approuvé en mars 2004.<sup>19</sup> Par ailleurs, en 2006, une entreprise paraétatique chinoise avait signé, avec le soutien de la China Exim Bank, un accord de 3 milliards de dollars avec le gouvernement gabonais pour accéder à des réserves de minerai de fer jusque-là inexploitées et construire des lignes de chemin de fer, des ports et des barrages.<sup>20</sup> Depuis début 2009, des entreprises chinoises ont également conclu un accord de 7 milliards de dollars avec la Guinée, et un autre de 8 milliards de dollars avec le Zimbabwe.<sup>21</sup> Ces pays ont plusieurs points communs : ils sont riches en ressources, pauvres en liquidités et peu solvables. C'est justement pour cette raison que les ressources naturelles servent souvent de garanties en cas d'emprunt.

## Le Congo et la Chine : de l'inimitié à l'amitié

Les relations sino-congolaises ont pris un mauvais départ en 1960 lorsque la République du Congo-Léopoldville, qui venait de déclarer son indépendance, a instauré des relations avec Taïwan. Fort mécontente que l'on reconnaisse son rival, la Chine a suspendu ses relations diplomatiques avec le Congo l'année suivante,<sup>22</sup> menant simultanément une campagne contre Mobutu. Entre 1962 et 1963, la Chine a fourni une formation pointue à la guérilla à l'ancien représentant de Lumumba, Pierre Mulele, qui devait par la suite lancer une insurrection avortée dans une région qui correspond aujourd'hui à la province du Bandundu.<sup>23</sup>

En 1972, le président Mobutu avait déjà commencé à considérer que les Chinois représentaient un juste équilibre entre l'Union soviétique et les États-Unis, son proche allié. Mobutu s'est rendu en Chine à cinq reprises durant son mandat de président.<sup>24</sup> Quant au gouvernement chinois, il a fait plusieurs dons au Congo, dont deux bâtiments prestigieux dans la capitale – celui de l'Assemblée nationale et le stade des Martyrs.<sup>25</sup> Le gouvernement chinois a également offert des formations militaires au Congo, y compris à



Des Casques bleus chinois au garde-à-vous dans une base militaire au nord de Pékin s'apprentent à partir pour le Congo. La Chine fournit des troupes et des observateurs militaires à la force de maintien de la paix de l'ONU au Congo depuis 2003.





Rencontre entre le président congolais Joseph Kabila et le président chinois Hu Jintao à Pékin en 2005. Les intérêts chinois au Congo s'étendent aux secteurs des télécommunications, de la défense et de l'exploitation minière.

Joseph Kabila en personne.<sup>26</sup> Comme pour les autres investissements qu'elle concédait ailleurs en Afrique, la générosité chinoise envers le Congo était dans une large mesure une façon de récompenser ce pays pour avoir cessé de reconnaître Taïwan. Le Congo a réitéré son soutien au principe de « Chine unique », un vice-ministre ayant, d'après les dires, déclaré que Taïwan était une province de Chine.<sup>27</sup>

Depuis les élections congolaises de 2006, les relations avec la Chine se sont développées à un rythme soutenu, alors que l'économie chinoise et les investissements commerciaux chinois en Afrique subsaharienne et ailleurs connaissent un véritable essor. En 2008, la Chine est devenue le premier partenaire commercial de l'Afrique, devançant ainsi les États-Unis, avec des investissements se montant à 107 milliards de dollars, contre 104 milliards de dollars du côté américain.<sup>28</sup>

L'accord sino-congolais s'inscrit parmi plusieurs initiatives lancées ces cinq dernières années au Congo

avec le soutien de l'État chinois. Les autres projets impliquant l'État chinois et des entreprises privées sont notamment les suivants :

### Télécommunications

- Les entreprises chinoises Huawei et China International Telecommunication Construction Corporation travaillent actuellement à la création de réseaux de télécommunication à Kinshasa et au niveau national, avec le financement de la China Exim Bank.<sup>29</sup>

### Défense

- Cela fait plusieurs années que la Chine fournit des équipements militaires au titre d'accords commerciaux et d'aide conclus avec le Congo. L'industrie chinoise de l'armement étant très secrète, il est difficile d'analyser les relations commerciales qu'elle entretient avec le Congo dans ce domaine. Cependant, des rapports

récents du Groupe d'experts des Nations Unies sur la République démocratique du Congo, chargé de surveiller le commerce des armes vers ce pays, signalent des livraisons au Congo de camions militaires, de vêtements de protection, de chargeurs AK-47 et d'autres équipements militaires fabriqués en Chine.<sup>30</sup>

- Fin 2009, les deux pays ont annoncé la signature d'un contrat d'assistance militaire de 1,5 million de dollars.<sup>31</sup>
- En mars 2010, le président Kabila a rencontré le chef d'état-major adjoint de l'Armée populaire de libération chinoise. Il a ensuite été cité dans la presse chinoise comme ayant qualifié la réunion de « nouveau départ pour la coopération militaire entre les deux pays »<sup>32</sup>. On ignore toutefois les détails de tout accord qui aurait pu être conclu. Parmi les accords existants figurait la formation des forces militaires congolaises. Plusieurs attachés militaires se trouvent actuellement en poste à Kinshasa.<sup>33</sup>

### Industrie minière

- Plusieurs petites et moyennes entreprises chinoises ont constitué des joint-ventures minières dans les provinces du Katanga et du Nord et du Sud-Kivu, même si nombre d'entre elles en sont encore au stade de l'exploration.<sup>34</sup> Les entreprises chinoises sont les plus importants exploitants du secteur minier au Katanga, cœur de l'industrie du cuivre et du cobalt congolaise, qui joue un rôle important sur le plan mondial. Selon Moïse Katumbi, gouverneur de la province, plus de 60 des 75 usines katangaises de transformation des minerais appartenaient aux Chinois en 2008 et plus de 90 % des minerais de la région étaient exportés vers la Chine.<sup>35</sup>
- Les comptoirs miniers chinois sont de plus en plus actifs dans les provinces du Nord et du Sud-Kivu, situées dans l'est du pays. Par exemple, le comptoir chinois TTT Mining était le plus gros exportateur de cassitérite du Nord-Kivu pendant les deux premiers mois de 2010.<sup>36</sup>

Par ailleurs, la Chine fournit depuis 2003 des soldats et des observateurs militaires à la force de maintien de la paix de l'ONU au Congo.<sup>37</sup> Le personnel chinois au sein de la force de l'ONU compte aussi généralement des ingénieurs et des professionnels du monde médical.

**« Depuis les élections congolaises de 2006, les relations avec la Chine se sont développées à un rythme soutenu, alors que l'économie chinoise et les investissements commerciaux chinois en Afrique subsaharienne et ailleurs connaissent un véritable essor. »**



Des médecins chinois auscultent un jeune prisonnier dans un hôpital des Nations Unies dans l'est du Congo. Depuis les élections congolaises de 2006, les liens entre la Chine et le Congo ont connu un développement rapide.

## 5. Les détails de l'accord

En septembre 2007 était signé à Pékin le premier des accords sino-congolais, sous la forme d'un protocole d'accord présentant les modalités et le champ d'application du marché. Après de nouvelles négociations, un accord plus détaillé a été signé le 22 avril 2008 entre le Congo et deux entreprises chinoises : China Railway Group Ltd (China Railways) et Sinohydro Corporation.<sup>38i</sup> Avec le soutien de la China Exim Bank, les entreprises chinoises se sont engagées à mobiliser les fonds nécessaires à la fois au développement minier et à la construction d'infrastructures – notamment des lignes de chemin de fer, des routes, des centrales électriques et des centres de santé.

Ces investissements seront remboursés grâce aux gisements de cuivre et de cobalt situés dans la région

<sup>i</sup> Le protocole d'accord de septembre 2007 et l'accord de suivi conclu le 22 avril 2008 sont tous les deux disponibles sur le site Internet de Global Witness.

de Kolwezi, dans la province du Katanga, au sud-est du pays.<sup>39</sup> Cette province, d'où est originaire la famille de Kabila, est l'une des régions les plus riches en cuivre et en cobalt au monde ; par ailleurs, elle a été en grande partie épargnée par les ravages de la guerre au Congo, étant toujours restée sous le contrôle du gouvernement.

Aux termes de l'accord, la Gécamines, l'entreprise publique de production de cuivre, concèderait plusieurs gisements contenant jusqu'à 10,6 millions de tonnes de cuivre, dont environ 6,8 millions de tonnes de réserves confirmées.<sup>40</sup> En outre, l'accord stipule que de 425 000 à 625 000 tonnes de cobalt et « toutes les autres substances minérales capables d'être développées » ont été promises. L'investissement dans les sites miniers près de Kolwezi a été fixé à 3 milliards de dollars.

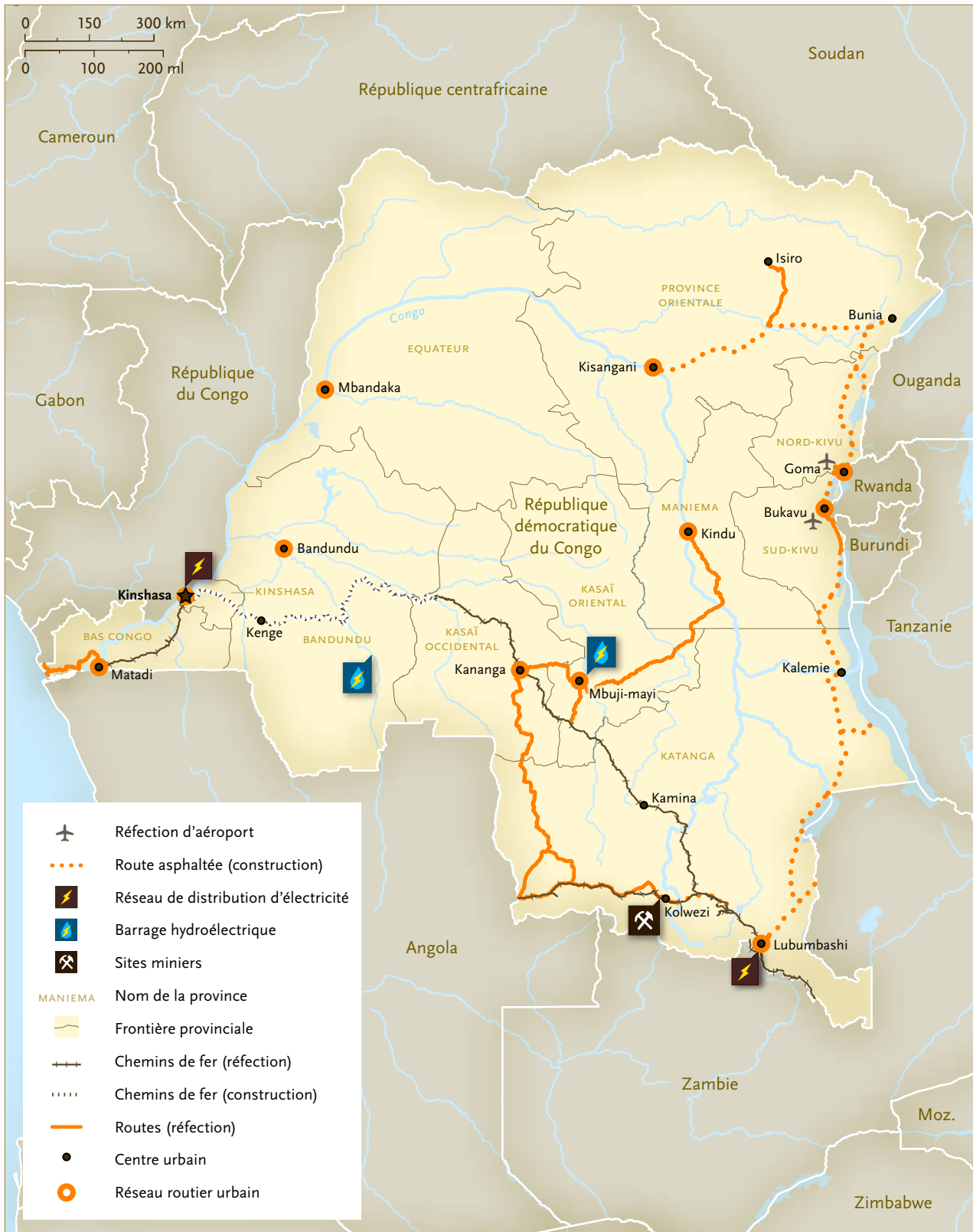
En parallèle, la convention d'avril 2008 énumère une longue liste de lignes de chemin de fer, de routes,



Des entrepreneurs chinois passent devant des ouvriers congolais avant d'accueillir une délégation du China Railway Group à Kinshasa, en mars 2010.



**Carte indiquant l'emplacement des mines et des infrastructures planifiées au titre de l'accord sino-congolais, avril 2008**



Cette carte ne comprend pas les projets de construction d'hôpitaux, de logements et d'universités prévus au titre de l'accord.



de ponts et d'aéroports devant être construits ou réhabilités. Qui plus est, conformément à la vision des « Cinq chantiers » de Kabila, des hôpitaux, des cliniques, des barrages hydroélectriques, des réseaux de distribution d'électricité, des logements et des universités seront bâtis. Sur les 9 milliards de dollars que représentait au départ l'accord couvrant à la fois les travaux d'infrastructures et les investissements miniers, le volet infrastructures avait d'abord été fixé à 6 milliards de dollars, mais il a été revu à la baisse pour s'établir à 3 milliards de dollars fin 2009 suite aux pressions du FMI.

Les opérations minières doivent être assurées par la Sicomines, une joint-venture établie entre les partenaires congolais et chinois. Depuis l'adoption de la convention d'avril 2008, la répartition des 68 % de participation chinoise à la joint-venture minière a fait l'objet de nombreux changements. En effet, dans un premier temps, China Railways et Sinohydro détenaient respectivement 43 % et 25 % des parts. Le tableau ci-dessous indique la répartition de la participation selon les dernières informations disponibles<sup>41</sup> :

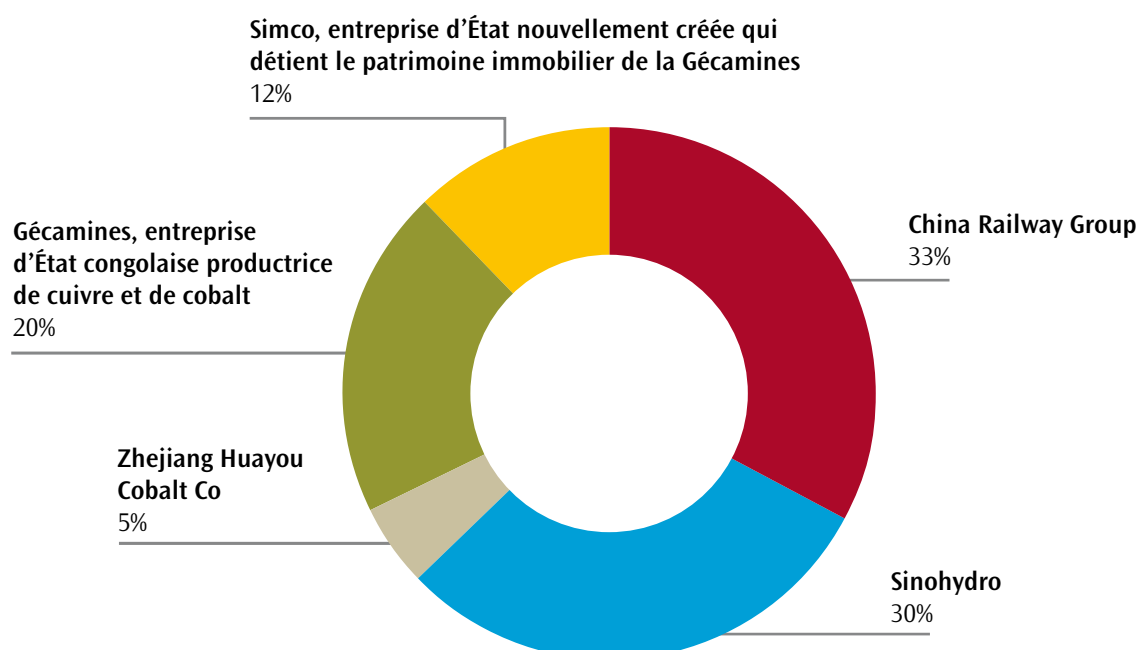
Les recettes seraient destinées aux caisses de la Sicomines, et non pas à celles du gouvernement congolais ; il incomberait ensuite à la joint-venture de rembourser les

milliards de dollars d'investissements consentis par le groupement d'entreprises chinoises.<sup>42</sup> L'accord ne précise pas qui achèterait les minerais ni jusqu'où les minerais seraient acheminés après avoir quitté le territoire congolais. Les bénéfices générés par la joint-venture qui n'auraient pas été affectés au remboursement de l'investissement seraient distribués aux actionnaires proportionnellement à leurs parts dans le capital social.<sup>43</sup> La Sicomines n'aurait à s'acquitter de taxes qu'après le remboursement de la majorité des prêts.<sup>44</sup>

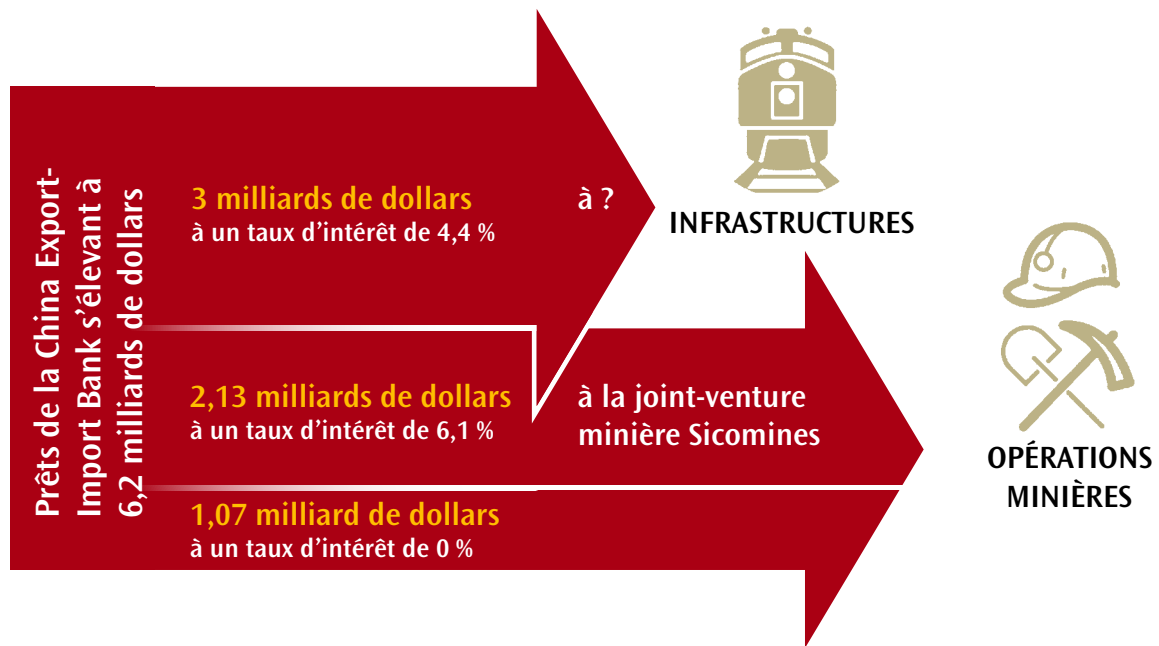
La convention d'avril 2008 stipulait que « [s]i la JV Minière n'a pas remboursé les investissements et les intérêts des Projets Minier et d'Infrastructures dans les 25 ans qui suivent sa création, la RDC s'engage à rembourser le solde restant à payer par toutes autres voies ». <sup>45</sup> Cette garantie est par la suite devenue un point de désaccord pour les autres bailleurs de fonds et créanciers du Congo.

La version la plus récente de l'accord, finalisée en octobre 2009, n'a pas été publiée. Cependant, les détails en sont résumés ci-dessous, d'après un rapport du FMI et un entretien de Global Witness avec un haut fonctionnaire du Bureau de coordination :<sup>46</sup>

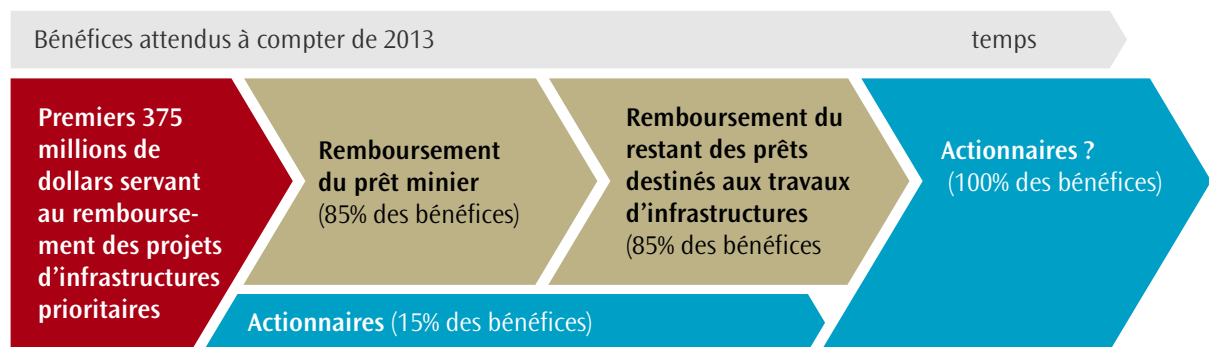
## Graphique représentant la participation à l'accord sino-congolais, septembre 2008



## Investissement des prêts de la China Export-Import Bank



## Affectation des bénéfices devant être dégagés de la joint-venture minière Sicomines



- La Sicomines, la joint-venture établie entre des entreprises d'État congolaises et les partenaires chinois, investira dans des opérations minières un prêt de 3,2 milliards de dollars accordé par la China Exim Bank. Les deux tiers de ce prêt seront soumis à un taux d'intérêt de 6,1 %, tandis que le tiers restant sera consenti à un taux d'intérêt nul ;
- D'autres prêts de la China Exim Bank, pour un total de 3 milliards de dollars, seront investis dans des projets d'infrastructures. Ils devront être remboursés à un taux d'intérêt fixe de 4,4 % ;
- Les opérations minières devraient permettre de dégager des bénéfices à compter de 2013 ;
- La première tranche de 375 millions de dollars de bénéfices servira à rembourser les projets d'infrastructures prioritaires ;
- 85 % des bénéfices de la Sicomines serviront à rembourser le prêt minier, suivi du reste du prêt destiné au projet d'infrastructures ;

- 15 % des bénéficiaires restants au-delà du seuil des 375 millions de dollars seront répartis entre les actionnaires de la joint-venture.

L'accord ayant été renégocié, et les éléments renégociés n'ayant pas été publiés, il est impossible de savoir quelles modifications ont été apportées à la liste des travaux d'infrastructures prévus aux termes de l'accord, autrement dit si la liste des projets d'infrastructures proposés au titre de la convention d'avril 2008 a dû être revue à la baisse étant donné que les investissements dans les infrastructures ont diminué de moitié.

## Les négociations

Officiellement, la partie congolaise aux négociations sur l'accord, qui se sont déroulées à Pékin, avait à sa tête Pierre Lumbi (alors ministre en charge des Infrastructures, devenu aujourd'hui conseiller spécial du chef de l'État en matière de sécurité<sup>47</sup>), Martin Kabwelulu (ministre des Mines), des représentants de la Gécamines, dont le PDG de l'époque, le Canadien Paul Fortin, et un représentant du bureau du président,<sup>48</sup> Moïse Ekanga, aujourd'hui responsable du Bureau de coordination et de suivi du programme sino-congolais.<sup>49</sup> Lumbi est le seul signataire des



© REUTERS/ David Lewis

Les « grandes collines » qui dominent Lubumbashi renferment des millions de tonnes de déchets issus de l'exploitation du cuivre et du cobalt, accumulés depuis des décennies. À gauche, des bâtiments délabrés qui appartiennent à l'entreprise d'État congolaise de production de cuivre, la Gécamines et, au premier plan, l'une de ses joint-ventures spécialisée dans le traitement des déchets. La Gécamines et une autre entreprise d'État détiennent un tiers de la Sicomin, la joint-venture minière instaurée dans le cadre de l'accord sino-congolais.

accords de septembre 2007 et d'avril 2008 qui représente le gouvernement congolais.

Cependant, des sources issues du monde diplomatique et des affaires ont fait savoir à Global Witness qu'Augustin Katumba Mwanke, une « éminence grise » sans portefeuille, avait joué un rôle clé dans le lancement et l'orientation des négociations.<sup>50</sup>

## ENCADRÉ : Katumba Mwanke – un pilier du monde politique congolais

Ancien gouverneur de la province du Katanga devenu ministre, Katumba Mwanke a été décrit dans le Rapport final du Groupe d'experts des Nations Unies sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République démocratique du Congo, publié en 2002, comme l'une des personnalités clés d'un « réseau d'élite congolais et zimbabwéen ayant des intérêts politiques, militaires et commerciaux [qui] cherche à garder la mainmise sur les principales ressources naturelles [...] dans la zone [du Congo] tenue par le Gouvernement ». Ce rapport précisait par ailleurs que « ce réseau a transféré des actifs représentant au moins 5 milliards de dollars du secteur minier public à des entreprises privées qu'il contrôle, sans verser aucune indemnité ni prestation au Trésor public ». Ce même rapport qualifiait également Mwanke d'« intermédiaire très influent pour les transactions minières et diplomatiques ».<sup>51</sup> S'appuyant sur ces conclusions, le Groupe d'experts a décidé de placer Mwanke sur une liste d'individus dont il recommandait qu'ils fassent l'objet des trois mesures suivantes : interdiction de déplacement en dehors du Congo, gel de leurs avoirs personnels et interdiction d'accéder au système bancaire.<sup>52</sup>

Suite à la publication de ce rapport, le président Kabila a démis Mwanke de ses fonctions au sein du gouvernement, mais l'a réintégré moins d'un an plus tard en tant que secrétaire général de son parti politique.<sup>53</sup> Mwanke est ensuite devenu ambassadeur itinérant pour Kabila,<sup>54</sup> participant aux accords de paix de Sun City qui ont contribué à mettre officiellement fin au conflit au Congo et à instaurer un gouvernement de transition dirigé par Kabila. En 2006, Mwanke était élu membre de l'Assemblée nationale congolaise.<sup>55</sup>

## ENCADRÉ : Les enjeux<sup>56</sup>

D'après les prévisions à long terme relatives aux prix mondiaux du cuivre et du cobalt et les taux de production attendus tels qu'indiqués dans la convention d'avril 2008, le total des recettes sur toute la durée du programme minier pourrait se situer dans une large fourchette allant de 40 à 120 milliards de dollars. Ces chiffres ne tiennent pas compte des coûts d'exploitation ni du remboursement des intérêts et du capital qui s'élèveront en tout à des dizaines de milliards de dollars.

Le manque d'informations sur l'accord fait qu'il est difficile, pour ne pas dire impossible, de calculer précisément les recettes, bénéfices et taxes qui seront associés à l'exploitation minière. Les études de pré faisabilité et de faisabilité fournissent toutefois de rares renseignements, comme la quantité de réserves de cuivre et de cobalt pouvant être extraite de manière rentable, ainsi que la teneur et l'accessibilité du minerai.<sup>57</sup>

Global Witness a chargé un expert minier d'évaluer les recettes que l'accord sino-congolais devrait permettre de dégager. Les recettes totales sont calculées sur une base non actualisée (ils ne tiennent donc pas compte de la valeur inférieure de futures recettes en termes réels qui serait imputable à l'inflation ou à des intérêts perdus). Les niveaux de production annuels utilisés dans les calculs sont basés sur les estimations approximatives des « réserves » indiquées dans la convention de collaboration d'avril 2008. Les calculs ont été effectués sur la base de « coproduits », incluant à la fois les recettes du cobalt et du cuivre. (Cette méthode est à opposer aux calculs basés sur le « sous-produit » selon lesquels les recettes issues du cobalt, en tant que minerai secondaire, seraient déduites des coûts.) Les prix minimums du cuivre et du cobalt utilisés pour les calculs sont respectivement de 3 500 \$US par tonne métrique et de 6,30 \$US par livre. Les prix maxima du cuivre et du cobalt utilisés pour les calculs sont respectivement de 9 000 \$US par tonne métrique et de 25,20 \$US par livre. Ces chiffres s'appuient sur une étude de faisabilité comparative et sur les prix extrêmes enregistrés sur dix années jusqu'en août 2010.

D'autres sources qui connaissent bien les détails de l'accord ont par ailleurs signalé à Global Witness que M. Mwanke, largement considéré comme exerçant un pouvoir considérable dans le pays,<sup>58</sup> avait joué un rôle central dans les négociations, bien qu'étant resté en coulisses. On ignore dans quelle mesure il a opéré à titre officiel pendant cette période.

Global Witness a adressé une liste détaillée de questions à M. Mwanke portant sur certaines affirmations relatives au rôle qu'il aurait joué en coulisses dans les négociations de l'accord sino-congolais, ainsi que sur les allégations dont le Groupe d'experts de l'ONU avait rendu compte. Global Witness n'a pour l'instant reçu aucune réponse à ce courrier.

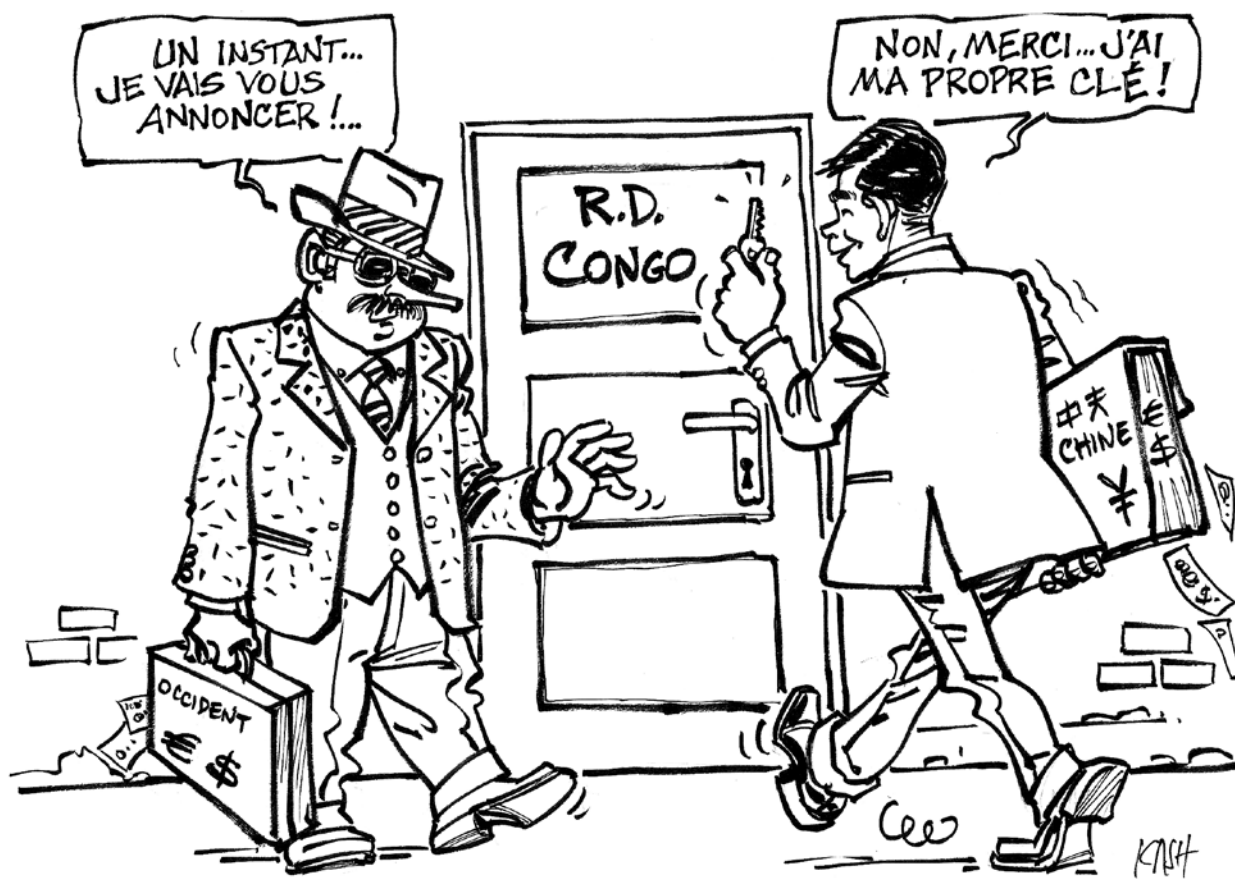
Ce qui s'avère peut-être plus préoccupant encore, c'est que la participation formelle de certains ministères clés n'a pu être confirmée, notamment celle des ministères des Finances, de l'Économie ou du Budget, malgré les incidences économiques considérables de l'accord pour le pays.<sup>59</sup> Global Witness a adressé un courrier à des membres officiels de l'équipe de négociation congolaise, dont l'ancien

responsable de la Gécamines, l'ex-ministre des Infrastructures et le ministre des Mines, pour obtenir des éclaircissements sur le processus de négociation employé dans le cadre de l'accord sino-congolais ainsi que sur leurs rôles respectifs. Global Witness n'a reçu aucune réponse à ces courriers.



Le directeur du Fonds monétaire international, Dominique Strauss-Kahn, rencontre le président congolais Joseph Kabila à Kinshasa, en mai 2009, pour aborder les préoccupations du Fonds concernant la viabilité de la dette contractée dans le cadre de l'accord sino-congolais. Après de nouvelles négociations, l'accord a été revu à la baisse, passant de 9 à 6 milliards de dollars, et une garantie octroyée par le gouvernement congolais pour une partie de l'investissement a été supprimée.





© Thembo Kash

Vu du Congo.

L'accord a été négocié à huis clos, sans procédure d'appel d'offres, et n'a été rendu public qu'une fois que l'accord initial de septembre 2007 avait déjà été signé. Un conseiller du ministère des Finances a affirmé que le pays se trouvait en très mauvaise position pour négocier, comparant le Congo à un « homme malade ». Selon lui, le Congo n'offrirait au groupement d'entreprises chinoises que l'équivalent d'« une tasse de café » – autrement dit une partie infime de la richesse en ressources naturelles du pays.<sup>60</sup> Selon l'ambassadeur chinois au Congo, les risques d'opérer dans le pays sont tels que dans le passé, le Congo « aurait pu s'estimer heureux » que China Railways et Sinohydro acceptent de venir travailler dans un tel environnement. Selon lui, il n'aurait pas été réaliste d'engager une procédure d'appel d'offres vu le contexte à haut risque.<sup>61</sup>

### Les pressions du FMI pour une renégociation de l'accord

Le Fonds monétaire international (FMI), ainsi que la Banque mondiale et certains bailleurs de fonds bilatéraux, préoccupés par certains aspects de l'accord, ont fait pression pour qu'il soit renégocié. Le FMI semble avoir jugé qu'en vertu des modalités de la convention signée en avril 2008, la dette contractée par le Congo auprès du groupement d'entreprises publiques chinoises ne serait pas viable. En outre, le Congo semblait garantir à la Chine qu'il lui rembourserait son prêt avant de rembourser les dettes contractées auprès d'autres pays. S'il s'était vu octroyer un allègement de sa dette sans que l'on se préoccupe de ces problèmes importants, c'est comme si les nations donatrices avaient subventionné les remboursements de la dette que le Congo avait contractée auprès de la Chine, a déclaré un haut représentant du FMI à Global Witness.

Les griefs exprimés par le FMI ont suscité l'indignation publique des représentants officiels chinois et congolais, notamment du responsable

de la Gécamines de l'époque, Paul Fortin, et de Moïse Ekanga, responsable du bureau du président Kabila chargé de l'accord. L'ambassadeur chinois a ainsi affirmé que le FMI faisait erreur et que la dette incombait à la joint-venture plutôt qu'à l'État congolais. Cependant, en novembre 2009, un accord renégocié était annoncé. Le FMI a alors conclu que l'accord était devenu « compatible avec la viabilité de la dette ». <sup>62</sup>

Le Congo s'est finalement vu accorder un allègement de sa dette représentant jusqu'à 12,3 milliards de dollars le 1<sup>er</sup> juillet 2010, au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. <sup>63</sup>

Aux termes de l'accord renégocié, la garantie gouvernementale relative au volet minier des prêts chinois – 3 milliards de dollars – a été supprimée, tandis que le volet infrastructures de l'accord a été réduit de moitié, passant de 6 milliards à 3 milliards de dollars. La garantie du gouvernement congolais relative aux 3 milliards de dollars de prêts alloués pour les projets d'infrastructures reste en place.

Notre organisation Global Witness s'est adressée à plusieurs reprises en personne, par téléphone et par écrit à des représentants du gouvernement congolais impliqués dans le projet sino-congolais pour leur demander un exemplaire de la convention renégociée, en vain. <sup>64</sup> Par conséquent, une grande partie de l'analyse qui suit se rapporte à la convention d'avril 2008 étant donné qu'il s'agit du texte le plus récent qui soit disponible. Plusieurs sources ont laissé entendre à Global Witness que les principales différences entre les conventions d'avril 2008 et de fin 2009 concernent la suppression de la garantie gouvernementale relative au volet minier et la diminution de moitié des investissements d'infrastructures (voir détails ci-dessus). Tant que la convention de 2009 n'aura pas été publiée, il sera impossible d'affirmer avec certitude qu'aucune autre disposition n'a été modifiée, notamment l'inclusion de la clause de stabilisation, le niveau de taux interne de rentabilité garanti et la façon dont est fixé le prix des minerais.



Le président congolais Joseph Kabila préside à Kinshasa le défilé national marquant le cinquantième de l'indépendance du pays. Le président a décrété que la concrétisation des « Cinq chantiers », notamment des travaux d'infrastructures, sera le critère selon lequel il sera jugé lors des élections présidentielles prévues pour le mois de novembre de cette année.

## 6. Comment s'assurer que l'accord soit « gagnant-gagnant »

### Fournir des informations de base sur les modalités de l'accord et le mode de tarification employé afin de générer un « soutien public favorable »

Des informations essentielles manquent pour affirmer que la convention d'avril 2008 est équitable. L'accord ne saurait fonctionner correctement sans processus clair permettant de déterminer la valeur des minerais congolais. Ce point devrait être abordé explicitement dans la convention au vu et au su de tous. Bien qu'un responsable du FMI et un représentant du secteur minier congolais aient déclaré à Global Witness que le cuivre et le cobalt extraits par la joint-venture sino-congolaise seraient vendus aux prix du marché mondial, tels que fixés par la bourse des métaux de Londres, les contrats rendus publics ne donnent aucun renseignement sur la tarification appliquée.<sup>65</sup>

En outre, il pourrait y avoir incompatibilité entre les activités des entreprises d'État chinoises en tant que membres du consortium et leurs activités en tant que vendeurs à l'État chinois, à qui elles appartiennent. Concrètement, cela signifie que l'État chinois pourrait être à la fois l'acheteur et le principal vendeur du cuivre et du cobalt extraits. Par conséquent, il serait sans doute dans l'intérêt de l'État chinois d'obtenir les minerais à un prix aussi bas que possible, alors que le Congo aurait avantage à les vendre à un prix aussi élevé que possible.

Plusieurs autres informations nécessaires sont absentes de l'accord et empêchent ainsi une pleine compréhension de la convention : qui seront les principaux acheteurs des minerais ? Les tarifs se baseront-ils sur des contrats au comptant ou des contrats à long terme ? Comment les frais de transport et de transformation seront-ils intégrés dans les tarifs ? Les minerais seront-ils transformés sur place ou en dehors du Congo ? Qui sera chargé des différentes étapes de la transformation ? Et quelles infrastructures seront nécessaires pour le lancement des opérations minières ?

Un point particulièrement préoccupant est le risque de prix de transfert, pratique courante parmi les multinationales qui souhaitent garder une partie de leurs fonds à l'écart des autorités fiscales d'un pays. Il est fréquent que les compagnies internationales jouent sur leurs factures et leurs coûts selon les besoins pour transférer des bénéfices et des capitaux entre filiales de pays différents et ainsi minimiser leur charge fiscale.<sup>66</sup>

En outre, de précédents travaux de recherche menés par Global Witness ont mis en évidence le risque de voir l'une des plus grandes entreprises de sidérurgie au monde, Mittal Steel, pratiquer un prix de transfert au Liberia : un accord initial signé avec le gouvernement libérien permettait des arrangements de prix de transfert intra-entreprise et incitait ainsi fortement l'entreprise à vendre le minerai à un prix permettant de réduire les bénéfices dégagés au Liberia et à augmenter les bénéfices d'une filiale.<sup>67</sup> Cet accord a ensuite été renégocié.<sup>68</sup>

D'après certains analystes, la pratique du prix de transfert serait omniprésente en Chine. Par exemple, de 2002 à 2006, une étude de l'organisation Global Financial Integrity estimait les sorties illicites de capitaux depuis la Chine résultant d'une utilisation abusive du prix de transfert à 233,5 milliards de dollars par an en moyenne – de loin le montant le plus élevé tous pays confondus.<sup>69</sup> Cela représente une perte colossale pour l'État chinois, essentiellement imputable aux pratiques abusives d'entreprises qui investissent en Chine. De même, il est possible qu'en surdéclarant les coûts de production et de transport des minerais au Congo, les partenaires chinois parviennent à minimiser les bénéfices devant servir au remboursement du prêt. Dans un tel cas, le Congo pourrait se voir contraint de fournir des réserves de minerais supplémentaires pour respecter les termes du contrat. On peut raisonnablement estimer qu'il s'agit là d'un risque pour le Congo dont il aurait fallu idéalement tenir compte lors de la rédaction de la convention.

Global Witness ne suggère en rien que les parties chinoises auraient délibérément négocié la





© Gwenn Dubourthoumieu

Un puits de mine ouvert dans la ceinture de cuivre de la province du Katanga. Les documents consultés par Global Witness concernant le contrat sino-congolais « ressources contre infrastructures » ne donnent aucun renseignement sur la façon dont seront fixés les prix des minerais

convention avec l'intention de gonfler leurs coûts. Cependant, il semble raisonnable de prévoir un garde-fou en exigeant que les comptes relatifs aux activités minières et aux travaux d'infrastructures soient conformes aux normes internationales et que ces activités et travaux soient audités par un tiers indépendant, les audits devant être rendus publics.

Des informations supplémentaires sont également requises concernant le volume des réserves de minerais couvert par la convention. Ainsi, la convention d'avril 2008 précise que les zones minières contiennent des réserves d'environ 10,6 millions de tonnes de cuivre et des centaines de milliers de tonnes de cobalt. Des études de faisabilité consacrées aux réserves minérales devaient être conclues pour la fin mars 2010, leur but étant de déterminer le rythme d'extraction probable du cuivre et du cobalt, le volume des réserves et la date du lancement de la production.<sup>70</sup> Les résultats de ces études, même sous forme de synthèse, n'ont pas été rendus publics.

L'autre volet de la convention, à savoir le projet d'infrastructures, manque également de clarté. Il semblerait qu'aucune décision définitive n'ait encore été prise concernant les infrastructures à construire. En outre, on ignore le coût exact des rares projets qui ont été annoncés. La convention risque d'être gravement affectée par le fait que, dès le départ, les prix et les coûts n'ont pas été clairement déterminés (voir la section 8).

Contrairement à la confidentialité avec laquelle sont traités les différents accords sino-congolais, les réglementations chinoises stipulent que « les informations gouvernementales [chinoises], hormis celles qui concernent les secrets d'État, les secrets commerciaux et la vie privée, doivent être rendues publiques en temps opportun et avec précision ; le fait de rendre les informations publiques doit constituer la règle, le fait de ne pas les divulguer représentant une exception à cette règle, afin de garantir aux personnes le droit de savoir, de participer, de s'exprimer et de contrôler ». <sup>71</sup> De même, en l'absence d'informations sur les deux aspects fondamentaux de l'accord sino-congolais – à savoir le prix de vente des minerais et le coût des infrastructures (voir la section 8) –, aucun observateur ne saurait dire si l'accord est équitable ou non.

### **Fournir des garde-fous clairs afin d'empêcher la corruption et le vol**

« La culture néfaste de la corruption s'est installée à chaque échelon de la politique et de l'administration congolaises », peut-on lire dans un rapport de la Banque mondiale de 2009.<sup>72</sup> Ce rapport précise :

*« Les activités de maximisation de la rente se présentent sous diverses formes : offres ou demandes de pots-de-vin et paiements illicites reçus ou payés par des responsables de l'État ; fausses déclarations d'impôt ; détournement des fonds*



*publics ; conflits d'intérêt des autorités de l'État qui détiennent des parts dans des sociétés qui travaillent avec le gouvernement ; abus de pouvoir pour influencer sur les décisions de l'État ; etc. »*

La corruption est l'une des principales raisons pour lesquelles l'économie congolaise se trouve depuis les dernières décennies dans une situation si catastrophique. Elle est particulièrement répandue dans le secteur minier formel et informel, aux enjeux financiers très élevés. Une commission sénatoriale congolaise a ainsi conclu en 2009 que le pays était passé à côté d'au moins 361 millions de dollars de recettes qu'il aurait dû dégager du secteur minier en 2008, et ce, en raison de la mauvaise gestion et de pratiques frauduleuses. En tout, seuls 92 millions de dollars de recettes minières avaient été perçus cette année-là.<sup>73</sup>

Les autorités chinoises reconnaissent que la corruption constitue pour elles aussi un défi. Ainsi, dans un rapport récent sur les mesures anti-corruption, le conseil d'État chinois affirme que le gouvernement et le Parti communiste chinois « se sont résolument employés à lutter contre la corruption et à instaurer un gouvernement intègre depuis la fondation de la République populaire de Chine le 1<sup>er</sup> octobre 1949 ».<sup>74</sup> Le rapport ajoute toutefois que « la situation en matière de lutte contre la corruption reste très grave, et il reste encore de nombreuses tâches à accomplir ». En effet, depuis la fin des années 1990, des dizaines de milliers de représentants du gouvernement chinois ont été jugés coupables de corruption et, en mars 2008, le Parti communiste chinois a lancé un plan quinquennal de lutte contre la corruption.<sup>75</sup> Sur le plan international, la Chine est signataire de la Convention des Nations Unies contre la corruption.<sup>76</sup>

La Fondation Carnegie pour la paix internationale a déclaré en 2007 que la corruption en Chine « constitue l'une des menaces les plus dangereuses pour le développement économique et la stabilité politique futurs de la Chine » et que « des activités illicites comme les dessous-de-table, les pots-de-vin, le vol et l'utilisation frauduleuse des fonds publics pourraient coûter au moins 3 % du PIB ». Les projets d'infrastructures sont l'un des principaux secteurs montrés du doigt, au même titre que d'autres secteurs caractérisés par une très forte implication de l'État.<sup>77</sup>

Face à cette menace, l'ambassadeur chinois au Congo a pris fermement position contre la corruption. Lors d'un entretien avec Global Witness en juin 2008, il a expliqué que la bataille que la Chine livrait contre la

corruption était « totale » et qu'il serait « scandaleux » que les fonds issus du contrat chinois finissent dans les poches d'individus. Il a notamment demandé la transparence du pas-de-porte.<sup>78</sup> De tels engagements sont bienvenus. Il est toutefois important que les parties à la convention joignent les actes à la parole.

Le gouvernement chinois, dans son document « Principes directeurs relatifs à la responsabilité sociale des entreprises centrales », a demandé à ses entreprises publiques d'être « des modèles en termes de légalité, d'honnêteté et de confiance » et de lutter « contre [...] la corruption dans leurs activités commerciales ».<sup>79</sup> Le respect de ces principes contribuerait fortement à concrétiser le souhait du conseil d'État de voir les investissements étrangers chinois « [préserv] une bonne image et une bonne réputation des entreprises » sur la scène internationale.<sup>80</sup>

Les partenaires congolais et chinois devraient insister pour que des mesures de lutte contre la corruption soient intégrées dans la convention, à commencer par l'obligation de divulguer publiquement et dans leur totalité tous les versements effectués dans le cadre de la convention – tant à la Sicominex qu'au gouvernement congolais.

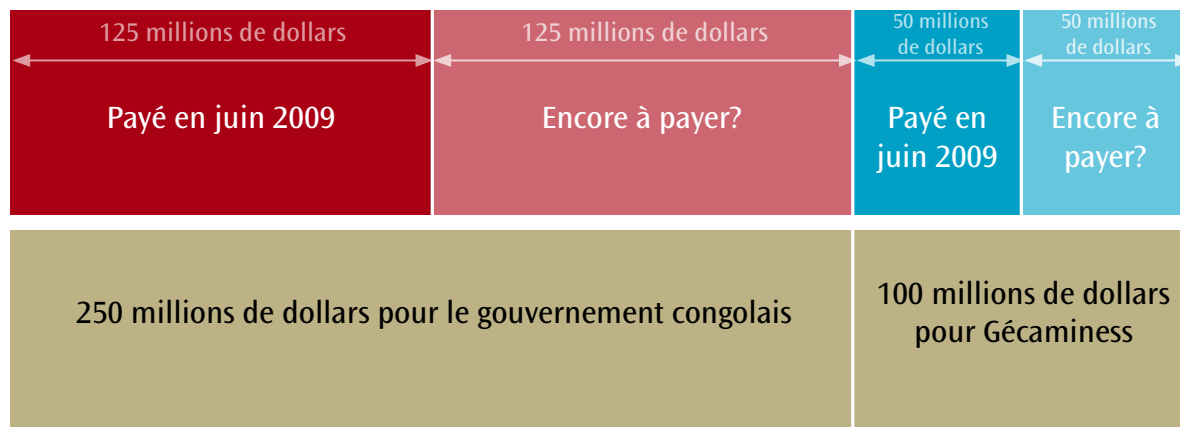
### **Divulguer les informations relatives au pas-de-porte et s'assurer qu'il aboutisse dans les caisses du Trésor public**

En juin 2009, les entreprises chinoises parties à la convention se sont acquittées de la moitié du pas-de-porte convenu de 350 millions de dollars, le solde devant être versé à une date ultérieure.<sup>81</sup> Sur cette somme, 250 millions de dollars au total devront être versés à l'État par l'intermédiaire de la Banque centrale, et 100 millions de dollars à la Gécamines. Pour l'instant, la Banque centrale et la Gécamines sont censées avoir reçu la moitié du montant dû.

Il est toutefois encourageant de souligner que le gouvernement a déclaré à la Banque centrale, dans la « Note de conjoncture » officielle, la réception en juin 2009 d'une première tranche du pas-de-porte.<sup>82</sup>

Cependant, le paiement dû à la Gécamines s'est retrouvé au centre d'une polémique lorsqu'un rapport publié en novembre 2009 par la Commission économique et financière (ECOFIN) de l'Assemblée nationale a évoqué une supposée complicité entre des membres du personnel de la Gécamines et des

## Le paiement du pas de porte congolais-chinois par les entreprises chinoises



représentants de la justice locale concernant la « ponction » de 23,7 millions de dollars dans les comptes de la Gécamines.<sup>83</sup>

L'ECOFIN n'en a guère dit plus et le rapport ne contient pas d'éléments de preuve irréfutables de corruption ou d'illégalité.

Global Witness a mis la main sur une série de documents judiciaires fournissant des éclaircissements sur cette question. Ces documents indiquent que la Gécamines s'est vu ordonner en avril 2009 de rembourser une dette de quelque 23,7 millions de dollars qu'elle aurait contractée auprès de Caprice Enterprises Ltd (Caprice), une société immatriculée dans les îles Vierges britanniques et constituée en société en mars 2007, dont on ignorait jusque-là l'existence.<sup>84</sup> Cet ordre de paiement a été adressé quelques semaines seulement avant que la Gécamines reçoive la moitié des 100 millions de dollars qui lui revenaient au titre du pas-de-porte de 350 millions de dollars.<sup>85</sup>

La Gécamines a fait appel de cette décision, mais cet appel a été rejeté au motif qu'elle n'avait pas fourni les documents requis à la date de l'appel.<sup>86</sup>

Interrogé sur le rapport, le PDG de la Gécamines, Calixte Mukasa, a déclaré à un journaliste de Bloomberg que les allégations étaient fausses et que la Gécamines avait reçu la totalité de la somme, à savoir la moitié des 100 millions de dollars qui lui étaient dus.<sup>87</sup> Le directeur général de la Banque centrale du Congo, Vincent Nzinga, a également affirmé à Global Witness que la totalité des 50 millions de dollars reçus

par la Gécamines pour le pas-de-porte avait servi à rembourser les banques et à payer les salaires.<sup>88</sup>

Compte tenu des allégations d'un organe parlementaire officiel, l'affaire devrait faire l'objet d'une enquête complémentaire afin d'établir la légitimité de ce paiement. Certains éléments clés doivent être déterminés, notamment : la Gécamines a-t-elle versé de l'argent à Caprice après la décision de justice (le député Bahati Lukwebo, membre de l'ECOFIN, affirme que le gouverneur de la Banque centrale du Congo aurait affirmé à la Commission que l'argent avait été payé) ? D'où provient cette dette de 23,7 millions de dollars (autrement dit, s'agit-il d'une dette légitime)<sup>89</sup> ? Quels sont les activités commerciales et l'historique de Caprice ? Et qui sont les actionnaires et les dirigeants de Caprice ?

Global Witness a adressé un courrier à Caprice – par l'intermédiaire de son administrateur basé dans les îles Vierges britanniques – ainsi qu'à la Gécamines pour connaître leurs réactions aux allégations exposées ci-dessus. Aucune des deux entreprises n'a répondu à Global Witness.

L'ambassadeur chinois a fait savoir qu'il souhaitait la transparence dans les paiements du pas-de-porte.<sup>90</sup> Des éclaircissements sur ce qui est advenu des 23,7 millions de dollars devraient donc être considérés comme un test permettant de mesurer l'engagement du gouvernement congolais sur ce plan.

La seconde tranche du pas-de-porte était censée être payée en décembre 2009.<sup>91</sup> Cependant, une action

en justice inattendue intentée contre China Railways à Hong Kong, où la société est immatriculée, aurait entraîné un retard. Cette action a été engagée par un « fonds vautour » new-yorkais – autrement dit une société dont le métier est de racheter les mauvaises dettes de pays pauvres à un prix très bas, puis de saisir des tribunaux à travers le monde pour obtenir le paiement de ces dettes par les voies de droit. Ces fonds hautement controversés peuvent réussir à dégager des bénéfices considérables.

En 2004, le fonds FG Hemisphere a racheté une dette correspondant à un emprunt de 34 millions de dollars contracté dans les années 1980 par le Zaïre de Mobutu auprès de la Yougoslavie. Le fonds a d'abord poursuivi le Congo devant les justices américaine et sud-africaine pour obtenir le paiement de cette créance. Il a ensuite porté l'affaire devant un tribunal de Hong Kong, réclamant le droit de saisir tout paiement provenant de China Railways en vue du remboursement de la dette. FG Hemisphere cherche aujourd'hui à réclamer au moins 116 millions de dollars au Congo, comprenant des intérêts composés et autres honoraires – soit trois fois la valeur initiale de la créance.<sup>92</sup>

En février 2010, la Haute cour de justice de Hong Kong a donné gain de cause à ce fonds vautour, demandant une injonction sur le restant du pas-de-porte à verser, au motif que le Congo ne dispose pas d'une immunité souveraine absolue. L'affaire se poursuit, mettant la Chine dans une situation difficile. On ignore si les partenaires étatiques chinois de l'accord pourront verser le restant du pas-de-porte sans porter atteinte à la dernière décision de justice.

### **Mettre en œuvre les recommandations du parlement congolais afin d'améliorer la convention et son contrôle**

Un débat s'est tenu devant l'Assemblée nationale en mai 2008, soit deux semaines après la publication de la convention. Lumbi, le ministre en charge des Infrastructures, négociateur clé de la convention, en a rendu compte en présence de nombreux ministres du gouvernement.<sup>93</sup> Le débat s'est déroulé dans le contexte d'une amélioration du contrôle exercé par le parlement depuis les élections de 2006 et de l'élection ultérieure de membres des chambres haute et basse.

Ce débat a été très animé, les partis d'opposition, notamment le Mouvement de libération du Congo, critiquant sévèrement la convention et finissant par quitter la chambre après s'être plaint du « ton du

ministre ».<sup>94</sup> Un observateur a soutenu que le débat était une simple « formalité [...] un semblant de débat qui engendrera des recommandations sans effet ».<sup>95</sup> Le débat n'a donné lieu à pratiquement aucune action de suivi (voir recommandations ci-après).

Une série de recommandations judicieuses et progressistes ont malgré tout été émises par l'Assemblée nationale concernant à la fois la question de l'évaluation des minerais et des infrastructures prévues, ainsi que des considérations d'ordre juridique. Si ces recommandations sont suivies, elles pourraient fortement contribuer à rendre l'accord plus manifestement « gagnant-gagnant » pour le Congo et la Chine.

Des parlementaires ont déclaré à Global Witness ne pas avoir été informés de l'évolution de la convention depuis le débat. Les législateurs ne se sont penchés sur cette question qu'une seule fois depuis lors, au cours d'une réunion de la Commission économique et financière de l'Assemblée nationale qui a mis en évidence le détournement d'une partie du pas-de-porte.<sup>96</sup> Il existe toutefois des commissions permanentes au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat ; elles devraient suivre et être tenues informées de l'état d'avancement de l'accord, notamment la commission Environnement et Ressources naturelles et la commission Aménagement du territoire et Infrastructures qui pourraient considérablement améliorer la gestion des « risques » congolais associés à l'accord.

### **Recommandations adressées au gouvernement par l'Assemblée nationale à la conclusion du débat :**

1. Indiquer clairement la valeur des infrastructures à construire
2. Respecter les standards internationaux des coûts
3. Évaluer clairement la valeur des gisements de la Gécamines cédés dans le cadre de la Convention
4. Définir clairement les avantages de la Gécamines découlant de son apport dans la joint-venture
5. Revoir les réalisations pour la ville de Kolwezi, lieu où seront exploités les principaux minerais
6. Retirer de l'actionnariat la personne physique de M. Gilbert Kalamba en faveur de la société Kisenge Manganèse<sup>ii</sup> [cela fait référence à l'arrangement

.....  
ii Dans l'annonce de China Railways d'avril 2008 destinée à la bourse de Hong Kong, Gilbert Kalamba est mentionné, avec Congo Mining, comme partenaire en lieu et place de la Gécamines ou du gouvernement congolais. Il a par la suite été nommé administrateur délégué adjoint de la Sicominex, la joint-venture minière conclue entre le gouvernement congolais et le groupement d'entreprises chinoises.

- relatif aux parts de la Gécamines]
7. S'assurer que les termes de la convention sont conformes à la Constitution et aux lois congolaises, notamment le Code minier
  8. Définir un chronogramme ou une feuille de route des travaux
  9. Respecter les législations congolaises en matière de passation des marchés et de sous-traitance aussi longtemps que la RDC est le lieu d'application de ladite convention
  10. Recourir aux instances internationales d'arbitrage au lieu du droit chinois.<sup>97</sup>

## ENCADRÉ : Quels enseignements tirer de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives ?

En 2008, le Congo a été formellement accepté au sein de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE), une norme mondiale de promotion de la transparence dans les secteurs pétrolier, gazier et minier, appliquée à des degrés divers par plus de 30 pays riches en ressources. L'ITIE réunit des gouvernements, des entreprises et des groupes de la société civile. Global Witness participe à l'ITIE depuis l'annonce de sa création en 2002 et siège à son conseil d'administration international en tant que représentant de la société civile.

Les pays qui appliquent l'ITIE publient des rapports détaillés sur tous les paiements matériels que l'État perçoit des entreprises ainsi que sur l'encaissement de tous ces paiements par les agences gouvernementales. Ces rapports sont vérifiés par un tiers indépendant et leur production dans chaque pays est supervisée par un « groupe multipartite » composé de représentants du gouvernement, d'entreprises actives dans le pays et de groupes de la société civile du pays. Fin 2010, le Congo avait le statut de « pays candidat », ce qui signifie que l'ITIE y était en cours de mise en œuvre (et que le Congo avait publié un rapport ITIE).

La Chine ne soutient pas formellement l'ITIE, bien que des entreprises publiques chinoises aient participé à l'Initiative dans des pays la mettant en œuvre tels que le Nigeria et l'Irak.<sup>98</sup> Le gouvernement chinois semble peu disposé à apporter son soutien total au mécanisme car il

crainait que celui-ci ne limite le développement des entreprises chinoises à l'étranger.<sup>99</sup> Une source a évoqué avoir assisté à une réunion avec le ministère chinois du Commerce lorsqu'un représentant diplomatique occidental a exhorté le gouvernement chinois à participer officiellement à l'ITIE – pour se voir répondre un « non » ferme par la délégation chinoise.<sup>100</sup>

L'ITIE est appelée à jouer un rôle pertinent dans la convention sino-congolaise, ainsi que dans des accords similaires conclus dans d'autres pays mettant en œuvre l'Initiative, car avec la multiplication des accords de « troc », certains de ces pays risquent de recevoir de plus en plus de paiements d'entreprises sous la forme d'investissements en nature, ainsi que de taxes, de redevances et de primes visées par les règles de reporting de l'ITIE.

Concernant la convention d'avril 2008, les recettes des opérations minières ne sont pas directement transférées dans les caisses de l'État mais sont détenues par la joint-venture Sicominex qui se charge ensuite de rembourser les investissements d'infrastructures et miniers du groupement chinois.<sup>101</sup> La Sicominex ne doit s'acquitter de ses obligations fiscales qu'une fois que la quasi-totalité des créances a été remboursée. L'ITIE couvre déjà les entreprises d'État et, fin 2010, il semblait probable que l'Initiative encourage, pour ne pas dire exige, que les informations divulguées dans les rapports ITIE s'étendent aux contrats de type « troc ».



## 7. Résoudre les incertitudes fiscales et comptables

Le choix de la méthode de calcul du taux de profit généré par la joint-venture minière sur la durée de vie du projet – autrement dit le taux interne de rentabilité (TIR) – constitue un autre défi majeur pour la viabilité de l'accord. Une analyse réalisée pour Global Witness par Richard Murphy, expert en fiscalité internationale qui a étudié la convention d'avril 2008, a mis en évidence certains problèmes fondamentaux au niveau du calcul et du contrôle de ce taux.

La convention d'avril 2008 – la version la plus récente qui soit publiquement disponible – fixe le TIR à un



Dans la province du Katanga, riche en ressources minérales, un mineur tient dans la main des morceaux de cuivre. Aux termes de l'accord sino-congolais, le groupement d'entreprises chinoises devrait obtenir jusqu'à 10 millions de tonnes de cuivre et 600 000 tonnes de cobalt, en échange de la construction d'une longue liste de projets d'infrastructures au Congo.

niveau minimum de 19 %.<sup>102</sup> Il est très inhabituel, sur un plan commercial, de garantir le taux interne de rentabilité ; en l'espèce, une telle garantie élimine le risque d'investissement associé à l'arrangement pour les parties chinoises pour en imputer la responsabilité au gouvernement congolais.<sup>103</sup>

On ignore quels calculs ont été effectués pour parvenir à un taux interne de rentabilité aussi élevé que 19 %. Le calcul du TIR dépend en effet de plusieurs variables, dont l'évolution des prix des métaux, le niveau d'investissement dans la mine à proprement parler et la manière dont les revenus associés au projet sont calculés.<sup>104</sup> Du fait de ce seuil minimum de 19 %, des différentes manières de le calculer et de la priorité accordée à un remboursement rapide de la dette, des concessions minières supplémentaires sont susceptibles d'être nécessaires pour permettre d'atteindre le niveau promis. Les deux parties à l'accord devraient convenir d'une méthode spécifique de calcul et de contrôle du TIR et l'annoncer de manière contractuelle.

En outre, la convention ne fait pas apparaître de règles comptables s'appliquant aux projets miniers et d'infrastructures. Par exemple, la convention ne précise pas si les règles du Conseil des normes comptables internationales, ou de tout autre organe similaire, serviront à déterminer les bénéfices générés par le projet. Pour Murphy, cette lacune constitue « une faiblesse majeure du projet » car elle donnera au Congo une marge de négociation minimale au moment où les parties chinoises prépareront les comptes.<sup>105</sup>

La convention d'avril 2008 prévoit des vacances fiscales lors du remboursement de l'investissement minier de 3 milliards de dollars et de la « première tranche » des travaux d'infrastructures (3 milliards de dollars également).<sup>106</sup> Elle ne stipule toutefois pas :

- à quel taux l'impôt sur les sociétés sera appliqué lorsque les investissements d'infrastructures auront été entièrement remboursés ;



© Lionel Healing pour le New York Times

Des passagers chargent des marchandises à bord d'un train dans la province du Katanga. Les chemins de fer congolais sont en mauvais état et de nombreuses voies et locomotives sont hors service.

- quelles redevances seront appliquées ;
- à quel taux ces redevances seront appliquées ;<sup>iii</sup> et
- la méthode de calcul du prix des métaux pour déterminer la base sur laquelle ces redevances doivent être appliquées.<sup>107</sup>

Une fois les investissements miniers et les travaux d'infrastructures remboursés, il semblerait que le droit conventionnel s'applique. Cependant, selon Murphy, cela a peu de chances d'être le cas, étant donné que la convention d'avril 2008 semble indiquer que les règles fiscales seraient manipulées afin d'assurer un taux interne de rentabilité élevé – autrement dit, les vacances fiscales pourraient être prolongées ou révisées d'une manière ou d'une autre après le remboursement de l'investissement.<sup>108</sup> L'article 13.3.3 précise : « Si l'Étude de Faisabilité démontre que [le taux interne de rentabilité] du Groupement d'Entreprises Chinoises est inférieur à 19 %, le Congo s'engage à prendre toutes les mesures susceptibles d'améliorer les conditions de coopération afin d'atteindre le seuil de 19 % au profit du Groupement d'Entreprises Chinoises. » Ainsi, le bénéfice à déclarer pourrait être fixé au niveau requis pour assurer aux Chinois un taux de rentabilité de 19 % sur leur investissement. Il est

possible que l'absence de détails concernant les impôts sur les bénéfices lors de la troisième phase du remboursement soit délibérée afin de donner aux intéressés une certaine marge de manœuvre en vue d'atteindre ces 19 %.

La transparence sur le plan des taxes, du TIR et des règles comptables est un premier pas nécessaire pour résoudre les problèmes liés à ces trois aspects et pour garantir une convention équitable et transparente.

.....  
iii Les redevances sont des paiements destinés au gouvernement d'accueil dans le contexte de l'extraction minière ou pétrolière. Elles peuvent être calculées de multiples manières, notamment sous la forme d'un pourcentage du volume ou de la valeur des minerais extraits, ou encore sous la forme d'un pourcentage des bénéfices.

## 8. Améliorer la réalisation du projet d'infrastructures

Les besoins du Congo en matière d'infrastructures sont énormes et sous-tendent la signature de l'accord sino-congolais. Les longues distances qui séparent les villes du pays, d'une part, et la densité de la végétation et le climat tropical du bassin du Congo, d'autre part, y ont toujours rendu difficile la construction de routes et de chemins de fer. La détérioration des infrastructures existantes et un manque d'investissement au cours des dernières décennies n'ont fait qu'aggraver la situation. Parmi la liste des projets d'infrastructures prévus dans la convention de 2008 figure la construction de plus de 3 600 km de routes asphaltées (l'équivalent de la distance entre le Caire et Nairobi) – soit bien plus que la longueur totale actuelle des routes congolaises.<sup>109</sup>

De même, sur tout le territoire, les lignes de chemin de fer se trouvent dans un état de fort délabrement. Aux termes de l'accord sino-congolais, plus de 2 000 km de voies ferrées seront réhabilités et réparés, tandis que 1 800 km supplémentaires seront construits. Les chemins de fer congolais devraient couvrir la totalité du territoire.

Parmi les lignes réhabilitées, citons celle qui relie Kinshasa au port de Matadi à l'ouest, axe crucial pour le commerce import-export, ainsi que la section de la voie ferrée allant de l'extrémité de la ceinture de cuivre, dans la province du Katanga, jusqu'au point navigable le plus élevé d'un grand affluent du Congo à Ilebo, dans la province du Kasai occidental, – parcours que l'unique train de voyageurs hebdomadaire restant réalise en six jours.<sup>110</sup> Depuis Ilebo, une nouvelle ligne de chemin de fer sera ensuite construite pour rejoindre la capitale, remplaçant ainsi le transport par bateau des produits de la ceinture de cuivre.

La construction d'écoles et de centres de santé, de logements et d'infrastructures électriques – trois des « Cinq chantiers » de Kabila – est également comprise dans la convention. Chaque province devrait bénéficier de la construction d'un hôpital, de plusieurs centres de santé et de 3 000 logements.

La convention, dans sa version d'avril 2008 – avant que le volet infrastructures ne soit réduit de 3 milliards de dollars – prévoit également la construction de deux barrages hydro-électriques (sans préciser où) et la réhabilitation de deux réseaux de distribution électrique à Kinshasa et Lubumbashi. Ces infrastructures font cruellement défaut au Congo, où seulement 7 % de la population a accès au réseau électrique, contre 20 % en moyenne en Afrique subsaharienne. La capacité de génération d'électricité installée au Congo est de 2 400 MW mais en raison de problèmes d'entretien, le niveau maximum de production se situe autour des 1 000 MW.<sup>111</sup>

L'un des défis clés pour la réussite de l'accord sino-congolais consiste à assurer la gestion adéquate du projet d'infrastructures.

### La procédure d'appel d'offres et de gestion

La nature même de la convention sino-congolaise, qui associe exploitation minière et travaux d'infrastructures, deux activités normalement distinctes, fait qu'il est très difficile de lancer une procédure d'appel d'offres ouvert. Un appel d'offres international pour des travaux d'infrastructures et la mise aux enchères de concessions minières sont pourtant des préalables normaux pour garantir un bon rapport coût-efficacité.

Toutes les entreprises de sous-traitance doivent être gérées et supervisées pour vérifier qu'elles tiennent leurs engagements et contrer leur tendance naturelle à tenter d'optimiser leurs bénéfices en gonflant leurs coûts. Or, on ignore comment ce défi sera pris en charge dans le cadre de la convention sino-congolaise. En effet, l'accord semble, dans l'ensemble, être établi « à prix coûtant majoré », c'est-à-dire que tous les frais autorisés du sous-traitant sont payés, en général jusqu'à une certaine limite, et majorés d'un paiement lui permettant de réaliser un profit.<sup>112</sup> Cependant, les contrats à prix coûtant majoré ont la réputation de ne



pas offrir un bon rapport coût-efficacité et de ne pas encourager les partenaires du secteur privé à opérer de manière performante et rentable. Qui plus est, il est dans l'intérêt financier des partenaires chinois chargés des travaux de gonfler leurs coûts. Si les coûts des travaux d'infrastructure sont gonflés, de plus nombreuses ressources minières seront nécessaires pour rembourser la dette. Cette situation pourrait se solder par l'attribution de ressources minières supplémentaires pour permettre à la joint-venture d'atteindre le taux interne de rentabilité garanti.

Pour l'instant, les appels d'offres portent sur trois étapes de chaque projet d'infrastructures : l'étude de faisabilité, les travaux de construction et l'inspection finale. Ces appels d'offres sont tous lancés par l'Agence congolaise des grands travaux (ACGT), créée en novembre 2008 spécifiquement pour les besoins de l'accord sino-congolais et supervisée par le ministère en charge des Infrastructures. Une fois les appels d'offres lancés par l'ACGT, l'Office des voiries et drainage évalue les dossiers de soumission. Une commission interdépartementale composée notamment de représentants du bureau du Premier ministre, de la présidence et de ministères rend ensuite la décision finale sur l'entreprise qui remporte le marché. Une clause de la convention d'avril 2008 précise que seules les entreprises affiliées aux parties chinoises à la convention sont habilitées à répondre aux appels d'offres relatifs aux travaux de construction.<sup>113</sup> Bizarrement, l'ACGT affirme pourtant ne pas opérer conformément à cette clause.<sup>114</sup>

La dernière étape, à savoir l'inspection des travaux, est essentielle pour garantir la qualité des projets. Il convient toutefois de noter que les inspections permettront seulement de savoir si le cahier des charges initial d'un projet a été respecté, et non pas si ce cahier était de bonne ou de mauvaise qualité. Il est par conséquent impératif que la conception initiale du projet comprenne des critères de référence suffisamment rigoureux. Les inspecteurs contractés par l'ACGT doivent veiller à enquêter sur tous les cas de corruption dont ils auraient connaissance, par exemple un gonflement artificiel des prix, et à en rendre compte publiquement. Cette démarche est particulièrement cruciale dans le cas où les coûts excessifs d'un projet seraient malgré tout conformes aux normes de tarification internationale telles que spécifiées par la Banque mondiale et, par conséquent, plus difficiles à déceler.

Au-delà de l'accord sino-congolais, des enseignements devraient être tirés sur la manière dont les marchés



© Gary Cook/Alamy

Un camion peine à avancer sur une route inondée du Congo. Les routes du pays sont dans un état déplorable depuis des décennies en raison d'un manque d'investissement et de la perpétuation du conflit.

« ressources contre infrastructures » – de plus en plus fréquents dans le cadre des opérations chinoises en Afrique – pourraient être restructurés de façon à encourager une plus forte concurrence. Paul Collier, de l'université d'Oxford, a élaboré un modèle pour promouvoir le recours à la mise aux enchères ; il s'agirait ainsi pour les gouvernements des pays riches en ressources de publier les droits miniers spécifiques qu'ils souhaitent octroyer ainsi qu'une liste des projets d'infrastructures qu'ils voudraient faire réaliser, par ordre de priorité. Des consortiums d'entreprises du secteur extractif, des entreprises de travaux publics et des agences d'aide soumettraient alors leurs offres, chacune d'entre elles précisant quels travaux d'infrastructures de la liste gouvernementale elle souhaite prendre en charge si les droits miniers lui sont attribués. Paul Collier explique ainsi : « Pour promouvoir la transparence, il s'agit non pas de s'opposer [à l'association d'un projet minier et d'un projet d'infrastructures au sein d'un même marché] mais de l'accepter, et ainsi d'introduire la concurrence. »<sup>115</sup> Global Witness et les éléments qui ressortent du présent rapport souscrivent à cette approche.



## Les projets à ce jour

Le 27 juin 2008, le président Kabila a officiellement lancé à Kinshasa le programme de travaux à réaliser au titre de la convention ; il a ainsi donné son feu vert à différents projets de construction de routes dans la ville, dont sera chargée la société China Railways.<sup>116</sup> Selon un représentant de China Railways interrogé par Global Witness, dans le cadre de l'engagement pris par les entreprises chinoises de préfinancer les travaux d'infrastructures, environ 400 millions de dollars avaient été mis à disposition en septembre 2008 par China Railways pour les achats de matières premières, ainsi que 200 à 300 employés venus de Chine pour développer les plans du projet.<sup>117</sup> D'après un porte-parole de l'Agence congolaise des grands travaux, l'échéancier de la China Exim Bank concernant la mise à disposition de son financement de 3 milliards de dollars dans le cadre de l'accord sino-congolais se présenterait comme suit, mais il convient de noter que cet échéancier n'a guère fait l'objet d'un contrôle public et que l'on ne sait pas précisément de quelle manière ces fonds seront dépensés.

2009	janvier – juin	350 millions de dollars US
	juillet – décembre	400 millions de dollars US
2010	janvier – juin	500 millions de dollars US
	juillet – décembre	500 millions de dollars US
2011	janvier – juin	350 millions de dollars US
	juillet – décembre	400 millions de dollars US
2012		500 millions de dollars US

D'après le porte-parole, les cinq projets financés par les fonds versés au premier semestre 2009 comprennent la construction de l'hôpital du Cinquantenaire à Kinshasa.<sup>118</sup> Les travaux de construction de l'hôpital ont débuté en mai 2009, après la pose de la première pierre par Kabila.<sup>119</sup>

Les quatre autres projets concernent tous la réhabilitation de grands axes routiers, à savoir : le Boulevard du 30 Juin, principale artère de Kinshasa (un précédent financement de la réhabilitation du boulevard avait été fourni par l'Hôtel de ville de Kinshasa) ; l'Avenue du Tourisme, à nouveau dans la capitale, qui longe le fleuve Congo ; une route de plusieurs centaines de kilomètres reliant Beni, dans la province du Nord-Kivu, à Nia-Nia, dans la province Orientale ; et une route reliant Lubumbashi, en plein cœur de la ceinture de cuivre du Katanga, à la frontière zambienne, au nord-est du pays.

## La coordination des investissements d'infrastructures

Les bailleurs de fonds, dont la Banque mondiale, l'Union européenne, la Banque africaine de développement et le ministère britannique du Développement international (DFID) soutiennent déjà activement la construction de routes. Il sera important de bien réfléchir à la méthode optimale à employer pour s'assurer que les projets d'infrastructures des autres bailleurs de fonds complètent au mieux les projets menés au titre de l'accord sino-congolais. Par exemple, une collaboration plus soutenue sera nécessaire pour la construction des routes. Global Witness croit comprendre qu'un débat a eu lieu avec la communauté des bailleurs de fonds concernant les différentes approches des projets de construction de routes. Les routes en terre pourraient ainsi être préférées aux routes bitumées du fait de leur coût inférieur et de leur capacité à rester praticables plus longtemps, malgré un certain degré de détérioration, alors que des nids-de-poule tendent à se former sur les routes bitumées lors de fortes précipitations.<sup>120</sup>



Un chauffeur congolais observe la route principale de Kinshasa, en réflexion en 2010, du haut de son camion appartenant au China Railway Group.

Le groupe thématique « Infrastructures » des bailleurs de fonds, récemment réactivé par le programme PROROUTES lancé par la Banque mondiale avec le soutien du DFID, est important pour la communication et la coordination entre les bailleurs de fonds internationaux et les entreprises impliquées dans le développement des infrastructures. D'après un diplomate occidental, à l'heure actuelle, la présence d'une représentation chinoise serait intermittente.<sup>121</sup>

## L'entretien des infrastructures

La convention ne précise pas si le gouvernement congolais a prévu dans son budget les frais de personnel et divers frais d'entretien des universités, hôpitaux et autres travaux d'infrastructures prévus. Un tel manque de prévoyance potentiel est peu judicieux au Congo vu ses antécédents ; le pays a en effet lancé par le passé plusieurs grands projets sans prévoir de fonds pour les investissements et l'entretien ultérieurs. Résultat : des bâtiments désaffectés et des installations délabrées. Un militant

de la société civile locale a fait savoir à Global Witness qu'il craignait que les infrastructures ne deviennent « de nouveaux éléphants blancs dont le pays ne pourrait assurer la viabilité ».<sup>122</sup>

Des éclaircissements devront être fournis sur les travaux d'entretien envisagés à long terme pour les projets d'infrastructures prévus.

On ignore également qui précisément bénéficiera des revenus dégagés des péages routiers ou d'autres dispositifs.<sup>123</sup> Ces revenus sont en effet lucratifs, se montant à plusieurs milliers de dollars par jour sur certains axes très fréquentés comme la route Kasumbalesa-Lubumbashi, la principale voie empruntée par les transporteurs de marchandises pour sortir de la ceinture de cuivre congolaise.<sup>124</sup>



Un ouvrier chinois assis sur de nouvelles voies ferrées en Angola. L'accord sino-congolais ne donne aucune indication sur la manière dont les voies ferrées et les routes nouvellement construites au Congo seront entretenues.

## 9. La clause de stabilisation

Une clause de stabilisation est une disposition qui lie un pays à une législation à un moment donné et dont le pays ne pourra s'écarter sans verser de dommages et intérêts correspondant à la hausse des coûts ou à la baisse des recettes résultant de cette décision. L'objectif est d'instaurer un environnement qui protège les investissements d'une entreprise. Des clauses de stabilisation sont parfois introduites pour permettre aux investisseurs de ne pas être tenus de se conformer à de nouvelles lois environnementales et sociales ou, inversement, d'être dédommagés lorsqu'ils se conforment à ces lois.<sup>125</sup> En ce qui concerne la convention sino-congolaise d'avril 2008, l'article 14.4 stipule que « toutes nouvelles dispositions légales et réglementaires apportant des désavantages [à l'égard de la JV minière et de l'entrepreneur chargé des travaux d'infrastructures] ne leur seront pas appliquées ».<sup>126</sup>

Si l'inclusion d'une clause de stabilisation n'est pas inhabituelle pour un projet de cette envergure, la spécificité et la rigidité de sa formulation sont préoccupantes.<sup>127</sup> Des experts juridiques – le professeur Sheldon Leader, Judith Schönsteiner et Rasmiya Kazimova, du projet « Entreprises et droits de l'homme » de l'université de l'Essex – ont affirmé à Global Witness que l'article 14.4 était « l'une des *clauses de stabilisation les plus complètes et les plus intransigeantes* que les auteurs aient jamais vues »<sup>128</sup> [italique dans l'original]. À cause de la clause de stabilisation, il se peut que pendant la durée de vie du projet, quiconque subit un préjudice en raison de l'exploitation du projet bénéficie d'une protection juridique moindre que d'autres qui travaillent sur des projets ne faisant pas l'objet de telles restrictions en cas de modifications apportées à la législation environnementale et sociale. Ces limitations iraient à l'encontre du principe du conseil d'État chinois qui régit les investissements à l'étranger, selon lequel il convient d'instaurer un « cadre convivial pour l'opinion publique » et une « bonne réputation d'entreprise ».<sup>129</sup>

En outre, vu la manière dont est formulée la clause de stabilisation, le Congo pourrait avoir bien plus de difficultés à améliorer toute réglementation ou

surveillance de la mise en œuvre des projets sino-congolais. Cette clause de stabilisation risque ainsi de porter atteinte au droit souverain du pays à réglementer des domaines clés comme la fiscalité ou d'autres questions sociales ou environnementales, et ce, bien que le « respect mutuel de la souveraineté et de l'intégrité territoriale » soit l'un des cinq principes de coexistence pacifique du gouvernement chinois qui guident ses relations diplomatiques avec plus de 160 pays.<sup>130</sup>

Par ailleurs, les opérations sino-congolaises devant se dérouler sur plusieurs décennies, l'écart entre les normes internationales et congolaises applicables à divers domaines de réglementation est appelé à se creuser.

**« Cette clause de stabilisation risque de porter atteinte au droit souverain du pays à réglementer des domaines clés comme la fiscalité ou d'autres questions sociales ou environnementales, et ce, bien que le « respect mutuel de la souveraineté et de l'intégrité territoriale » soit l'un des cinq principes de coexistence pacifique du gouvernement chinois. »**



## 10. Les défis en matière de gestion sociale et environnementale

Les parties chinoises sont tenues par les directives de la Commission de contrôle et d'administration des biens publics (SASAC) du conseil d'État d'être « responsables à l'égard des parties prenantes et de l'environnement, afin de parvenir à une harmonie entre la croissance des entreprises, la société et l'environnement ». <sup>131</sup> Le droit congolais et le droit international contraignent également les entreprises à respecter les droits de l'homme et l'environnement.

régler « tous les problèmes relatifs aux [...] émeutes, [...] actes de violence publique, [...] grèves, etc. ». <sup>132</sup> Toutefois, les exactions perpétrées par les forces de la sécurité congolaises sont très fréquentes au Congo, y compris dans le cadre des activités minières. <sup>133</sup> L'image de la Chine au Congo serait extrêmement ternie si ses entreprises étaient associées à des exactions contre des civils, comme cela a déjà été le cas avec d'autres investisseurs étrangers dans le pays. <sup>134</sup>

### Maintenir la sécurité sur les sites des projets

La convention ne donne pas de détails sur la sécurité des biens et des employés impliqués dans le projet. La version de 2008 précise que le Congo maintiendra la sécurité sur tous les sites des projets et s'engage à

### Respecter la législation congolaise

L'organe chinois chargé de contrôler les entreprises d'État stipule dans ses principes directeurs : « Les entreprises centrales s'engagent à signer des contrats avec les employés et à les exécuter en conformité avec la loi, à respecter les principes de répartition



Des soldats de l'armée congolaise dans une base militaire au nord de Goma, dans le Nord-Kivu. Les exactions perpétrées par des membres de l'armée sont très fréquentes au Congo, y compris dans le cadre d'opérations minières.





© Sven Toftinn/Panos Pictures

Une péniche bondée de passagers au port de Kinshasa juste avant d'entamer un trajet de 1 730 kilomètres sur le fleuve Congo jusqu'à Kisangani.

en fonction du travail et de salaire égal pour un travail égal, à mettre en place un système régissant les augmentations de salaires et à s'acquitter de leurs charges sociales dans les délais prévus et dans leur intégralité. [...] Elles s'engagent par ailleurs à améliorer la formation professionnelle, à instaurer l'égalité des chances en matière de développement, à renforcer l'instauration d'un système de congrès des représentants des employés, à promouvoir la transparence de leurs affaires et la gestion démocratique, à prendre soin de la vie de leurs employés et à résoudre leurs problèmes avec efficacité. »<sup>135</sup>

Les gouvernements chinois et congolais ont tous les deux ratifié des normes internationales dans le domaine des droits de l'homme, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention relative aux droits de l'enfant – dont les dispositions doivent être respectées par toutes les entreprises qui opèrent dans le cadre de l'accord sino-congolais.<sup>136</sup> En outre, le gouvernement chinois a ratifié quatre des huit conventions fondamentales de l'Organisation internationale du Travail, dont celles concernant l'égalité de rémunération, la discrimination et les pires formes de travail des enfants.<sup>137</sup> Les travailleurs restent malgré tout confrontés à des difficultés majeures en Chine, où ces dispositions ne sont pas en vigueur et où le gouvernement refuse de ratifier d'autres conventions relatives, notamment, au droit

d'organisation et de négociation collective et au travail forcé.<sup>138</sup>

Cependant, des organisations non gouvernementales ont récemment mis en évidence plusieurs infractions au droit du travail congolais commises par des entreprises minières chinoises au Katanga, notamment l'utilisation de main-d'œuvre infantile, le versement de rémunérations inférieures au salaire minimum et l'octroi d'allocations insuffisantes en cas de maladie et d'accident.<sup>139</sup> Les conditions de travail sont souvent rudes et dangereuses dans le secteur minier congolais formel et informel. La législation congolaise et les obligations internationales sont rarement respectées. Par conséquent, des dizaines de mineurs meurent chaque année dans des accidents qui auraient pu être évités. Les mineurs continuent à prendre ces risques car les autres possibilités d'emploi sont très réduites.<sup>140</sup>

Après avoir interrogé des ouvriers, des responsables gouvernementaux et des délégués syndicaux, l'organisation congolaise ASADHO (Association africaine de défense des droits de l'homme) a émis des critiques à propos des opérations de construction de routes de la China Railway Engineering Corporation (CREC) à Kinshasa, dénonçant entre autres l'absence de contrats écrits, des salaires versés à un taux de change inférieur au taux officiel et l'absence de syndicats au sein de la CREC.<sup>141</sup> Selon un militant des droits de l'homme du Katanga, les inspecteurs gouvernementaux ne

se sentent pas libres de surveiller correctement les travaux de la CREC, craignant qu'on les accuse de s'opposer aux « Cinq chantiers ».<sup>142</sup>

La politique gouvernementale chinoise stipule que les entreprises chinoises doivent respecter les lois et réglementations des pays dans lesquels elles opèrent.<sup>143</sup> Cependant, comme le ministre des Mines de la province du Katanga, Barthélemy Mumba, l'a avoué à des journalistes internationaux en 2008, le gouvernement provincial peine à faire appliquer ses propres réglementations relatives au travail et à l'environnement.<sup>144</sup> Au Katanga, le service d'inspection des mines (qui fait partie de la direction des Mines) dispose de capacités limitées, avec seulement 30 employés, sans laboratoires ni véhicules à leur disposition.<sup>145</sup> La situation est rendue encore plus difficile par l'inadéquation des ressources et de la formation du secteur juridique congolais, ce qui rend extrêmement difficile la poursuite en justice des responsables d'infractions au droit du travail.

La participation de la société civile est fondamentale pour s'assurer du respect, par les individus et les entreprises, du droit congolais, ainsi que des principes plus généraux et des meilleures pratiques. Comme l'a précisé le conseil d'État chinois dans son livre blanc sur la lutte contre la corruption publié en décembre 2010 :

*« Le soutien et la participation du public sont une base importante pour la réussite de la lutte contre la corruption et l'instauration d'un gouvernement intègre. Les organisations sociales, les médias et la population en général jouent un rôle significatif en émettant des suggestions et en donnant des conseils, en participant à la supervision et en mettant en évidence la corruption. »<sup>146</sup>*

Cependant, lors de leurs enquêtes sur les conditions de travail des travailleurs congolais et d'autres aspects des droits de l'homme, des juristes, des journalistes et autres membres de la société civile congolaise ont à de nombreuses reprises fait l'objet d'actes d'intimidation, de menaces et d'arrestations. Des accusations graves assorties de lourdes peines ont été utilisées par le passé pour faire taire les critiques.<sup>147</sup> Il se peut que la société civile congolaise entreprenne d'étudier et d'engager des recherches sur différents aspects des opérations chinoises ou émette des commentaires sur leur impact, mais d'aucuns s'inquiètent du fait que les autorités officielles empêcheront ces enquêtes sur l'accord sino-congolais vu le caractère sensible qu'il revêt sur un plan politique.

## Préoccupations environnementales

Aucune mention n'est faite d'études de l'impact environnemental et social que ce soit pour le volet minier ou le volet infrastructures de la convention – alors que ces évaluations sont devenues la norme dans les contrats d'investissement.<sup>148</sup> Si aucune évaluation de l'impact environnemental et social n'était prévue, le Congo manquerait à ses propres obligations nationales et internationales.<sup>149</sup> Étant donné la grande importance des points couverts par les études d'impact, Global Witness recommande vivement, si toutefois de telles études étaient réalisées, que les rapports soient rendus publics et mis à la disposition des communautés concernées par les opérations.

Les principes directeurs de la Commission chinoise de contrôle et d'administration des biens publics publiés en 2008 précisent que les entreprises d'État chinoises devraient améliorer leurs efforts en matière de protection de l'environnement.<sup>150</sup> La China Exim Bank a quant à elle publié des principes directeurs environnementaux en 2007 s'appliquant aux projets qu'elle finance, y compris des mesures en vue d'études de l'impact environnemental et social pour les projets menés à l'étranger.<sup>151</sup> Par ailleurs, le ministère chinois de l'Environnement travaille actuellement sur une révision des règles relatives à la protection de l'environnement.<sup>152</sup>

Le gouvernement chinois devrait prendre des mesures complémentaires pour promouvoir ces principes directeurs dans le cadre des opérations à l'étranger et leur donner une force exécutoire. Au Katanga, selon une recherche récente réalisée par Rights and Accountability in Development, une organisation non gouvernementale basée à Oxford, des responsables chinois de la gestion des installations ont déclaré qu'ils aimeraient recevoir plus de conseils et un soutien accru de la part de leur gouvernement et de leur ambassade à Kinshasa.<sup>153</sup> Il pourrait notamment s'agir de traduire les législations et réglementations congolaises pertinentes en chinois et d'en assurer la diffusion.

# 11. Conclusion

Les enjeux de l'accord sino-congolais sont considérables, se chiffrant à plusieurs milliards de dollars.<sup>154</sup> Étant donné que 80 % des 66 millions de Congolais vivent avec moins de deux dollars par jour, l'investissement des entreprises d'État chinoises dans le développement des infrastructures pourrait considérablement modifier leur vie.

Comme l'explique le présent rapport, les modalités de la convention et le processus qui a conduit à son élaboration sont autant de questions préoccupantes au Congo – un pays connu pour l'insuffisance de son système judiciaire et l'omniprésence de la corruption. Pour minimiser le risque de corruption et veiller à ce que le Congo retire un maximum d'avantages de l'accord, les points suivants nécessitent impérativement des éclaircissements :

- le prix des minerais ;
- le coût des infrastructures ;
- et le « taux interne de rentabilité ».

Global Witness a adressé un courrier aux entreprises et aux principaux négociateurs impliqués dans la convention pour connaître leurs réactions face aux préoccupations exposées dans le présent rapport et aux allégations mettant en avant l'obligation insuffisante de rendre des comptes. Seule la China

Exim Bank a répondu, se contentant de suggérer à Global Witness de prendre contact avec les principaux signataires chinois de la convention d'avril 2008 – ce qui avait déjà été fait.

La mise en place de garde-fous anti-corruption, telle que suggérée dans le présent rapport, sera primordiale pour garantir au Congo de tirer tous les avantages qu'elle est en droit d'attendre des investissements chinois. Tant que les citoyens congolais ne disposeront pas d'informations de base sur les principaux aspects de l'accord, et tant qu'ils ne sauront pas ce qu'il advient des paiements réalisés au titre des pas-de-porte, ils ignoreront si la qualité, le coût et le champ d'application du programme d'investissements dans les infrastructures sont conformes à leurs attentes.

Le Congo et les investisseurs chinois devraient être plus attentifs aux questions relatives à la sécurité, à la protection de l'environnement et aux conditions de travail. Tous ces domaines peuvent présenter des risques significatifs pour les communautés locales vivant à proximité des sites des projets, pour les travailleurs, ainsi que pour les entreprises chinoises et congolaises impliquées. Le respect de la législation congolaise, des principes directeurs de l'État chinois et des normes internationales est crucial pour éviter que ne surgissent des problèmes graves au fur et à mesure du développement des projets miniers et d'infrastructures.

Le Congo suscite un intérêt croissant auprès d'entreprises minières et de travaux publics désireuses d'investir dans ce pays riche en ressources. Il semblerait que le marché « ressources contre infrastructures » sino-congolais préfigure l'avenir – en mars 2010, par exemple, le président Kabila s'est rendu en Corée du Sud pour y signer un protocole relatif à un autre contrat de ce type, d'une valeur de 2,7 milliards de dollars.<sup>155</sup> Si des garde-fous adaptés ne sont pas mis en place, cette catégorie de contrats pourrait ne générer qu'une partie des bénéfices potentiels. En revanche, si le contrôle et l'obligation de rendre des comptes sont améliorés, ce type d'accords pourra réellement être qualifié de « gagnant-gagnant ».



© Shu Shi/Xinhua/Xinhua Press/Corbis

Le président Joseph Kabila aux commandes d'un engin de construction à Kinshasa, en juillet 2009. Étant donné que 80 % des 66 millions de Congolais vivent avec moins de deux dollars par jour, l'investissement des entreprises d'État chinoises dans le développement des infrastructures pourrait considérablement changer leur vie.

# 12. Références

- 1 Lettre adressée par la China Exim Bank à Global Witness, 10 septembre 2010.
- 2 Entretien de Global Witness avec Barnabé Milinganyo, Chargé des missions, ACGT, Kinshasa, 11 mars 2010 ; entretien de Global Witness avec Jean-Marie Kassamba, JMK Consulting, Kinshasa, 12 mars 2010 ; entretien de Global Witness avec Moïse Ekanga, responsable du Bureau de coordination et de suivi du programme sino-congolais, Kinshasa, 15 mars 2010.
- 3 Bloomberg, « International Barytex Says Congo Copper Mine Held Up Over Title », 16 octobre 2008 ; Bloomberg, « Freeport Congo Mine Says Output Unaffected by Strike », 8 décembre 2009.
- 4 « Convention de collaboration entre la République démocratique du Congo et le Groupement d'entreprises chinoises : China Railway Group Limited, Sinohydro Corporation relative au développement d'un projet minier et d'un projet d'infrastructures en République démocratique du Congo », avril 2008.
- 5 Banque centrale du Congo, « Rapport annuel 2007 », mai 2009.
- 6 Reuters, Katrina Manson, « Congo says mining to make up half its GDP by 2015 », 25 octobre 2010.
- 7 Africa-Asia Confidential, Vol. 4, N° 1, « Congo-Kinshasa/China: The price of debt forgiveness », novembre 2010.
- 8 Reuters, Joe Bavier, « Crisis-hit Congo set to revise 2009 budget: minister », 6 mai 2009.
- 9 Conseil d'État chinois, « Neuf principes visant à encourager et normaliser les investissements à l'étranger », 25 octobre 2007. Traduction non officielle.
- 10 Transparency International, « Corruption Perceptions Index 2010 », 26 octobre 2010, disponible sur [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results), consulté le 3 novembre 2010.
- 11 IRIN News, « DRC: Frontrunners need alliances for 2nd round of presidential polls », 22 août 2006.
- 12 Site Internet des Cinq chantiers, [www.cinqchantiers-rdc.com](http://www.cinqchantiers-rdc.com), consulté le 20 avril 2010 ; Le Soir, Colette Braeckman, « Le Congo va surprendre », 16 novembre 2006.
- 13 Communiqué de presse du groupe consultatif, « Consultative Group Meeting on Democratic Republic of Congo », 30 novembre 2007.
- 14 Entretien de Global Witness avec des membres du personnel de la Banque mondiale, Kinshasa, 18 juin 2008 ; entretien de Global Witness avec un militant de la société civile, Kinshasa, 24 juin 2008 ; entretien de Global Witness avec un représentant du Fonds monétaire international, Kinshasa, 17 juin 2008.
- 15 Le Soir, Colette Braeckman, « Joseph Kabila, en père de la reconstruction », 9 mai 2009.
- 16 The Financial Times, « China in the Congo », 9 février 2009 ; Reuters, « FACTBOX-Congo seeking cancellation of foreign debt », 18 mars 2010.
- 17 Chiffre tiré du document du FMI « Request for the Rapid-Access Component of the Exogenous Shocks Facility and Report on the 2008 Staff-Monitored Program », 4 mars 2009, p. 15.
- 18 Chiffre tiré du document du FMI « Democratic Republic of Congo. Staff Report for the 2009 Article IV Consultation, Request for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility, and Request for Additional Interim Assistance Under the Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries », 30 novembre 2009, p. 6.
- 19 Center for Strategic and International Studies, Indira Campos et Alex Vines, « Angola and China: A Pragmatic Partnership », mars 2008.
- 20 International Herald Tribune, Antoine Lawson, « Gabonese hope for windfall as Chinese develop iron ore deposit », 26 février 2007 ; China Daily, Yu Tianyu, « Chinese firm to develop iron ore project in Africa », 9 juillet 2008 ; Africa Confidential, « Digging Belinga », Vol. 48, N° 22, 2 novembre 2007.
- 21 Africa Asia Confidential, Vol. 3, N° 1, « China Sonangol targets Harare's gold and oil », novembre 2009.
- 22 Ministère chinois des Affaires étrangères, « Congo (DRC) », <http://www.china.org.cn/english/features/focac/183553.htm>, consulté le 28 avril 2010.
- 23 Nzongola-Ntalaja, G., « The Congo from Leopold to Kabila: A People's History », Zed Books, 2002, p. 128.
- 24 Ministère chinois des Affaires étrangères, « Congo (DRC) », <http://www.china.org.cn/english/features/focac/183553.htm>, consulté le 28 avril 2010.
- 25 Centre d'études chinoises de l'université de Stellenbosch, « Evaluating China's FOCAC commitments to Africa and mapping the way ahead », mars 2010.
- 26 Centre d'études sur la Chine contemporaine de Bruxelles, « Asia Briefing: China's true intentions in Congo », 22 décembre 2009, n° 51 ; site Internet de la BBC, « Democratic Republic of Congo country profile », 10 février 2010 ; Nzongola-Ntalaja, G., « The Congo from Leopold to Kabila: A People's History », Zed Books, 2002.
- 27 Ambassade de la République populaire de Chine aux États-Unis, « More countries voice support for Anti-Secession Law », 18 mars 2005, <http://www.china-embassy.org/eng/xw/t188031.htm>, consulté le 23 juillet 2010.
- 28 Reuters, Ed Cropley, « China, others shove U.S. in scramble for Africa », 6 août 2009.
- 29 Centre d'études chinoises de l'université de Stellenbosch, « Evaluating China's FOCAC commitments to Africa and mapping the way ahead », mars 2010.
- 30 Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU), « Rapport d'étape du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, présenté en application de la résolution 1698 (2006) du Conseil de sécurité », S/2007/40, 26 janvier 2007 ; CSNU, « Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo », S/2008/43, 13 février 2008 ; CSNU, « Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo », S/2008/773, 12 décembre 2008 ; CSNU, « Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo », S/2009/603, 23 novembre 2009.



- 31** Centre d'études sur la Chine contemporaine de Bruxelles, « Asia Briefing: China's true intentions in Congo », 22 décembre 2009, n° 51.
- 32** Xinhua, « President of DR Congo meets Chinese army official », 13 mars 2010.
- 33** Centre d'études sur la Chine contemporaine de Bruxelles, « Asia Briefing: China's true intentions in Congo », 22 décembre 2009, n° 51.
- 34** Centre d'études chinoises de l'université de Stellenbosch, « Evaluating China's FOCAC commitments to Africa and mapping the way ahead », mars 2010.
- 35** Bloomberg, S. Clark, M. Smith et F. Wild, « China Lets Child Workers Die Digging in Congo Mines for Copper », 23 juillet 2008.
- 36** « Statistiques des exportations de la cassitérite des comptoirs et sociétés agréés à partir de Goma des mois de janvier et février 2010 », Division provinciale des mines et de la géologie, Goma, Nord-Kivu.
- 37** Xinhua, « Chinese peacekeepers return home from DR Congo », 13 mars 2008.
- 38** Le même jour, la signature de l'accord était annoncée à la bourse de Hong Kong en raison de l'introduction en bourse de China Railway Group Limited.
- 39** Convention de collaboration, avril 2008, p. 5.
- 40** Les gisements de minerais sont énumérés comme étant les suivants : Dikuluwe, Mashamba West, Jonction D, Cuvette Dima, Cuvette Mashamba et Synclinal Dikuluwe Colline D. Convention de collaboration, avril 2008, p. 8.
- 41** Bloomberg, « China Railway Group Raises Investment in Congo Mining Project », 11 septembre 2008. La réputation de Zhejiang Huayou Cobalt Co dans le pays est ternie depuis que la société a été accusée en 2008 d'avoir violé l'interdiction congolaise d'exporter des minerais bruts et qu'une filiale aurait acheté des minerais extraits par une main-d'œuvre infantile, Reuters, J. Bavier, « Congo's Katanga lifts ban on 9 cobalt exporters », 6 juin 2008 ; Bloomberg, S. Clark, M. Smith et F. Wild, « China Lets Child Workers Die Digging in Congo Mines for Copper », 23 juillet 2008.
- 42** Convention de collaboration, avril 2008, article 12.
- 43** Convention de collaboration, avril 2008, article 12.
- 44** Convention de collaboration, avril 2008, article 14.2.
- 45** Convention de collaboration, avril 2008, article 13.3.4.
- 46** FMI, « Democratic Republic of Congo. Staff Report for the 2009 Article IV Consultation », 30 novembre 2009 ; entretien de Global Witness avec Moïse Ekanga, responsable du Bureau de coordination et de suivi du programme sino-congolais, Kinshasa, 15 mars 2010.
- 47** Le Potentiel, « J. Kabila remanie le gouvernement et son cabinet », 20 février 2010.
- 48** Entretien de Global Witness avec des représentants de la Banque mondiale, Kinshasa, 18 juin 2008 ; entretien de Global Witness avec un ancien représentant de la Présidence, Kinshasa, 16 juin 2008 ; entretien de Global Witness avec Faustin Kuediasala, Le Potentiel, 16 juin 2008.
- 49** Entretien de Global Witness avec un représentant de la CREC, Kinshasa, 25 septembre 2008 ; entretien de Global Witness avec des membres du personnel de la Banque centrale du Congo, Kinshasa, 25 septembre 2008 ; entretien de Global Witness avec un parlementaire congolais et son assistant, Kinshasa, 10 mars 2010 ; entretien de Global Witness avec un haut représentant d'une banque, 14 mars 2010.
- 50** Entretien de Global Witness avec un représentant de la CREC, Kinshasa, 25 septembre 2008 ; entretien de Global Witness avec un représentant de la Banque mondiale, Kinshasa, 21 juin 2008.
- 51** Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU), « Rapport final du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République démocratique du Congo », S/2002/1146, 16 octobre 2002, p. 7-8.
- 52** CSNU, « Rapport final du Groupe d'experts », S/2002/1146, 16 octobre 2002, Annexe 2.
- 53** Le Phare, « AMP – Katumba Mwanke nouveau patron », 12 novembre 2007.
- 54** Décret n° 04/07, 11 janvier 2004, consulté le 5 août 2010 à l'adresse [www.societecivile.cd/node/1204](http://www.societecivile.cd/node/1204).
- 55** Le Potentiel, « Investi président de la République le 6 décembre 2006 », 8 mars 2010.
- 56** Correspondance électronique de Global Witness adressée par un expert minier, 16 août 2010 ; correspondance électronique de Global Witness adressée par un expert minier, 25 août 2010 ; conversation téléphonique de Global Witness avec un expert minier, 15 octobre 2010.
- 57** Pour connaître les informations disponibles sur les volumes de réserves définies, voir : Convention de collaboration, avril 2008, Annexe A ; Bloomberg, Franz Wild, « Congo's Sicominex Confirms Extent of Copper Find », 27 août 2010.
- 58** Entretien de Global Witness avec un militant congolais des droits de l'homme, Lubumbashi, 10 juin 2008 ; entretien de Global Witness avec un diplomate français, Kinshasa, 24 septembre 2008 ; entretien de Global Witness avec un parlementaire et son assistant, Kinshasa, 10 mars 2010 ; entretien de Global Witness avec le député Bahati Lukwebo, Kinshasa, 15 mars 2010.
- 59** Entretien de Global Witness avec un ancien conseiller du gouvernement congolais, Kinshasa, 16 juin 2008 ; entretien de Global Witness avec un haut parlementaire congolais, Kinshasa, 17 juin 2008 ; entretien de Global Witness avec un représentant d'une institution financière internationale, Kinshasa, 17 juin 2008.
- 60** Entretien de Global Witness avec un représentant du ministère des Finances, Kinshasa, 16 juin 2008.
- 61** Entretien de Global Witness avec l'ambassadeur de Chine au Congo, Kinshasa, 17 juin 2008.
- 62** FMI, « Déclaration au terme d'une visite des services du FMI en République démocratique du Congo », 10 novembre 2009.
- 63** Fonds monétaire international, « Le FMI et la Banque mondiale annoncent un allègement de la dette de 12,3 milliards de dollars EU en faveur de la République démocratique du Congo », communiqué de presse n° 10/274, 1er juillet 2010.
- 64** Entretien de Global Witness avec Barnabé Milinganyo, Chargé des missions, ACGT, Kinshasa, 11 mars 2010 ; entretien de Global Witness avec Jean-Marie Kassamba, JMK Consulting, Kinshasa, 12 mars 2010 ; entretien de Global Witness avec Moïse Ekanga, responsable du Bureau de coordination et de suivi du programme sino-congolais, Kinshasa, 15 mars 2010.
- 65** Entretien de Global Witness avec un représentant du ministère des Mines, Kinshasa, 15 mars 2010 ; entretien de Global Witness avec un représentant du FMI, Kinshasa, 14 mars 2010.
- 66** Global Financial Integrity, Kar, D. et D. Cartwright-Smith, « Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2006 », 2009.

- 67** Global Witness, « Mittal Steel, un déséquilibre flagrant – Un État dans l'État : Accord d'exploitation minière inéquitable conclu entre le Gouvernement du Liberia et Mittal Steel Holdings NV », octobre 2006.
- 68** Arcelor Mittal, « Arcelor Mittal and the Government of Liberia conclude mining review », 11 décembre 2006.
- 69** Global Financial Integrity, Kar, D. et D. Cartwright-Smith, « Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2006 », 2009, p. 24.
- 70** Entretien de Global Witness avec Alexis Mikanji, ministère congolais des Mines, Kinshasa, 15 mars 2010.
- 71** Bureau de l'information du conseil d'État, République populaire de Chine, « China's Efforts to Combat Corruption and Build a Clean Government », décembre 2010, disponible sur [http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2010-12/29/c\\_13669383.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2010-12/29/c_13669383.htm), consulté le 12 janvier 2011.
- 72** Banque mondiale, « République Démocratique du Congo : La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance », rapport n° 43402-ZR, mai 2008, p. 3.
- 73** Bloomberg, « Congo Missed Out on \$361 Million of Mining Revenue, Senate Says », 30 septembre 2009.
- 74** Bureau d'information du conseil d'État, République populaire de Chine, « China's Efforts to Combat Corruption and Build a Clean Government », décembre 2010, disponible sur [http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2010-12/29/c\\_13669383.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2010-12/29/c_13669383.htm), consulté le 12 janvier 2011.
- 75** Fondation Carnegie pour la paix internationale, Minxin Pei, Policy Brief 55, « Corruption Threatens China's Future », octobre 2007.
- 76** Communiqué de presse de Global Witness, « Will UNCAC wind up toothless? », 6 novembre 2009 ; communiqué de presse commun de Global Witness, « UN anti-corruption convention rendered toothless », 13 novembre 2009.
- 77** Voir Fondation Carnegie pour la paix internationale, Minxin Pei, Policy Brief 55, « Corruption Threatens China's Future », octobre 2007.
- 78** Entretien de Global Witness avec l'ambassadeur de Chine au Congo, Kinshasa, 17 juin 2008.
- 79** Commission de contrôle et d'administration des biens publics du conseil d'État, « Principes directeurs relatifs à la responsabilité sociale des entreprises centrales », 4 janvier 2008 (traduction non officielle).
- 80** Conseil d'État chinois, « Neuf principes visant à encourager et normaliser l'investissement étranger », 25 octobre 2007. Traduction non officielle.
- 81** Convention de collaboration, avril 2008, p. 8 ; China Railway Group Limited, « Announcement Discloseable Transaction Adjustment in the Shareholding Structure of Société par Actions à Responsabilité Limitée », 11 septembre 2008, p. 5, [http://www.crec.cn/c\\_admin/images/200891118726.pdf](http://www.crec.cn/c_admin/images/200891118726.pdf) consulté le 27 juillet 2010 ; Banque centrale du Congo, Direction des Études, « Note de conjoncture », mi-août à mi-septembre 2009, p. 13.
- 82** Banque centrale du Congo, Direction des Études, « Note de conjoncture », mi-août à mi-septembre 2009, p. 13.
- 83** Commission économie et finances de l'Assemblée nationale congolaise, « Autres dossiers », 15 novembre 2009.
- 84** Caprice Enterprises Limited, BVI Company Number 1395358, constitué en société le 28 mars 2007. Source : Territory of the British Virgin Islands BVI Business Companies Act, 2004, Certificate of Incorporation (Section 7), Caprice Enterprises Limited, 28 mars 2007.
- 85** Tribunal de commerce de Lubumbashi, Audience publique du 15 avril 2009, R.A.C. 55/v, Affaire entre Caprice Enterprises Limited et la Gécamines ; Banque centrale du Congo, Direction des Études, « Note de conjoncture », mi-août à mi-septembre 2009, p. 13.
- 86** Cour d'appel de Lubumbashi, Audience publique du 29 avril 2009, RACA 019, Affaire entre la Gécamines et Caprice Enterprises Limited.
- 87** Bloomberg, Michael Kavanagh, « Congolese Commission Says Copper Bonus Goes Missing », 16 février 2010.
- 88** Entretien de Global Witness avec Vincent Nzinga, directeur général de la Banque centrale du Congo, Kinshasa, 12 mars 2010.
- 89** Des documents produits au tribunal indiquent que la dette a été transférée d'une entreprise immatriculée au Congo, Swanepoel, vers Caprice en février 2009. Aucun renseignement supplémentaire n'a été donné quant au transfert de la dette ou sur la raison pour laquelle la Gécamines devait de l'argent.
- 90** Entretien de Global Witness avec l'ambassadeur de Chine au Congo, Kinshasa, 17 juin 2008.
- 91** Entretien de Global Witness avec Vincent Nzinga, directeur général de la Banque centrale du Congo, Kinshasa, 12 mars 2010.
- 92** Bloomberg, « Congo, Gécamines Challenge Vulture Fund Claim to \$116 million Unpaid Debt », 9 juin 2010 ; jugement devant la Haute cour de la Région administrative spéciale de Hong Kong, Tribunal d'appel, Appel civil n° 373 de 2008 & AMP n° 43 de CACV 43/2009 (en appel de HCMP n° 928 de 2008), entre FG Hemisphere Associates LLC et la République démocratique du Congo, China Railway Group (Hong Kong) Ltd, China Railway Resources Development Ltd, China Railway Sino-Congo Mining Ltd, China Railway Group Ltd et le secrétaire d'État à la Justice, jugement rendu le 10 février 2009 ; The Observer, « Vulture fund swoops on Congo over \$100m debt », 9 août 2009 ; The Financial Times, « Court ruling hits Beijing's Congo hopes », 23 février 2009.
- 93** Bell Pottinger – Communiqué de presse sur la République démocratique du Congo, « DRC unveils its \$9 billion minerals-for-jobs deal with China », 9 mai 2008.
- 94** Le Potentiel, « Contrats chinois : rendez-vous dans une année », 14 mai 2008.
- 95** Entretien de Global Witness avec un militant des droits de l'homme, Lubumbashi, 10 juin 2008 ; entretien de Global Witness avec un parlementaire, Kinshasa, 17 juin 2008.
- 96** Entretien de Global Witness avec le député Médard Mulangala, rapporteur général de la Commission économie et finances de l'Assemblée nationale congolaise, Kinshasa, 10 mars 2010 ; entretien de Global Witness avec un parlementaire congolais et son assistant, Kinshasa, 10 mars 2010.
- 97** Le Phare, « Contrats chinois : Voici les recommandations faites au gouvernement », 14 mai 2008.
- 98** Dans le cadre de la déclaration commune des ministres de l'Énergie du G8 faite en juin 2008, la Chine a déclaré qu'elle saluait « les efforts des pays exportateurs de pétrole et de gaz ainsi que de minerais qui mettent en œuvre l'Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI) sur une base volontaire afin de consolider la gouvernance en améliorant la transparence et l'obligation de rendre des comptes dans le secteur extractif ». « Joint Statement by Energy Ministers of G8, The People's Republic of China, India and The Republic of Korea.

- Aomori, Japan on 8 June 2008 », [http://www.enecho.meti.go.jp/topics/g8/g8\\_3sta\\_eng.pdf](http://www.enecho.meti.go.jp/topics/g8/g8_3sta_eng.pdf), consulté le 26 juillet 2010.
- 99** Jonathan Holslag, débat à l'occasion de la conférence organisée à l'université d'Anvers, « China, Africa and the European Union: an uneasy relationship? », 22 avril 2010.
- 100** Jonathan Holslag, débat à l'occasion de la conférence organisée à l'université d'Anvers, « China, Africa and the European Union: an uneasy relationship? », 22 avril 2010.
- 101** Convention de collaboration, avril 2008, article 12.
- 102** Convention de collaboration, avril 2008, article 6.3 et article 13.3.3.
- 103** Courrier électronique adressé à Global Witness par un membre du Chartered Institute of Management Accountants, 5 juillet 2010 ; conversation téléphonique de Global Witness avec un expert minier, 24 juin 2010 ; correspondance électronique de Global Witness adressée par Rasmiya Kazimova, experte juridique, 29 octobre 2010.
- 104** Analyse réalisée par Elizabeth Bastida et Anita Yipari pour Global Witness, 14 octobre 2008, non publiée.
- 105** Analyse réalisée par Richard Murphy pour Global Witness, 24 septembre 2008, non publiée.
- 106** Convention de collaboration, avril 2008, article 14 ; entretien de Global Witness avec Moïse Ekanga, responsable du Bureau de coordination et de suivi du programme sino-congolais, Kinshasa, 15 mars 2010.
- 107** Analyse réalisée par Richard Murphy pour Global Witness, 24 septembre 2008, non publiée.
- 108** Analyse réalisée par Richard Murphy pour Global Witness, 24 septembre 2008, non publiée.
- 109** Cluster Logistique de l'ONU, « Logistics Capacity Assessment: Democratic Republic of Congo », 2009, [http://www.logcluster.org/tools/lca/logistics-capacity-assessment-lca-cod/cod\\_lca\\_2009.pdf](http://www.logcluster.org/tools/lca/logistics-capacity-assessment-lca-cod/cod_lca_2009.pdf), consulté le 26 juillet 2010.
- 110** Railway Gazette International, « Chinese to plug Ilebo - Kinshasa gap in DR Congo », 7 octobre 2007.
- 111** Groupe consultatif, « Working Session on the Energy Sector - Medium Term Priorities for the Energy Sector », 29-30 novembre 2007, [http://siteresources.worldbank.org/CONGODEMOCRATICXTN/Resources/CG\\_Working\\_Session\\_Energy.pdf](http://siteresources.worldbank.org/CONGODEMOCRATICXTN/Resources/CG_Working_Session_Energy.pdf), consulté le 26 juillet 2010.
- 112** Pour obtenir des renseignements complémentaires, voir : Center for Strategic and International Studies, « Defense Industrial Initiatives Current Issues: Cost-Plus Contracts », 16 octobre 2008 ; NPR, John Burnett, « Examining Halliburton's 'Sweetheart' Deal in Iraq, Experts Say Lucrative Contracts Yield Razor-Thin Profit Margins », 22 décembre 2003.
- 113** Convention de collaboration, avril 2008, article 10.6.
- 114** Entretien de Global Witness avec Barnabé Milinganyo, Chargé des missions, ACGT, Kinshasa, 11 mars 2010.
- 115** Collier, P., Extractive Industries Transparency Initiative Board Paper 6-9, « Implications of Changed International Conditions for EITI », octobre 2008.
- 116** Le Potentiel, « Kabila lance les travaux de construction et de modernisation de la voirie à Kinshasa », 28 juin 2008.
- 117** Entretien de Global Witness avec Xu Yueliang, CREC-RDC, Kinshasa, 25 septembre 2008.
- 118** Entretien de Global Witness avec Barnabé Milinganyo, Chargé des missions, ACGT, Kinshasa, 11 mars 2010.
- 119** « Cinq chantiers : construction de 'l'hôpital du Cinquantenaire' », <http://www.cinqchantiers-rdc.com/dossiers/hopital-cinquantenaire/index.htm>, consulté le 18 juin 2010.
- 120** Entretien de Global Witness avec un représentant de la Banque mondiale, Kinshasa, 11 mars 2010.
- 121** Entretien de Global Witness avec un conseiller économique, ambassade des États-Unis, Kinshasa, 9 mars 2010.
- 122** Entretien de Global Witness avec un membre de la société civile congolaise, 20 septembre 2008.
- 123** Entretien de Global Witness avec Barnabé Milinganyo, Chargé des missions, ACGT, Kinshasa, 11 mars 2010.
- 124** Entretien de Global Witness avec Xavier Maret, FMI, Kinshasa, 17 juin 2008.
- 125** Shemberg, A., « Stabilization Clauses and Human Rights, a study commissioned by IFC and UN Special Representative on Business and Human Rights », mars 2008.
- 126** Convention de collaboration, avril 2008, article 14.4.
- 127** Dans la plupart des cas, les entreprises basées dans les pays de l'OCDE optent pour des clauses relatives à un « équilibre économique limité ».
- Shemberg, A., « Stabilization Clauses and Human Rights, a study commissioned by IFC and UN Special Representative on Business and Human Rights », mars 2008, déclare que « les contrats assortis de clauses relatives à l'équilibre économique limité contiennent souvent un ou plusieurs points dont l'objectif est d'assurer l'équité de l'application de la clause, notamment une exigence en matière de seuil de perte avec l'octroi d'un dédommagement, l'exigence pour l'investisseur de réduire les implications financières des nouvelles lois, la stabilisation dans le cadre de coûts et de bénéfices, le recours à un expert indépendant pour déterminer les montants de dédommagement, et ainsi de suite ».
- 128** Schönsteiner, J., R. Kazimova et S. Leader, Analyse réalisée pour Global Witness, 24 octobre 2008, non publiée.
- 129** Conseil d'État chinois, « Neuf principes visant à encourager et normaliser l'investissement étranger », 25 octobre 2007.
- 130** Xinhuanet, « Backgrounder: Five principles of peaceful coexistence », 14 juin 2004.
- 131** Commission de contrôle et d'administration des biens publics du conseil d'État, « Principes directeurs relatifs à la responsabilité sociale des entreprises centrales », 4 janvier 2008.
- 132** Convention de collaboration, avril 2008, article 14.3.2.
- 133** Global Witness, « Une corruption profonde – Fraude, abus et exploitation dans les mines de cuivre et de cobalt du Katanga », juillet 2006, p. 38-39 ; ACIDH, ASADHO/Katanga, Global Witness et RAID, « Le procès de Kilwa : un déni de justice – Chronologie, octobre 2004 – juillet 2007 », 17 juillet 2007 ; Global Witness, « 'Face à un fusil, que peut-on faire ?' La guerre et la militarisation du secteur minier dans l'est du Congo », chapitre 5, juillet 2009 ; AFP, « One dead as DR.Congo troops fire on demonstration: official », 11 mai 2010.
- 134** L'initiative Red Flags, dirigée par International Alert et Fafo, met en évidence les risques en matière de responsabilité civile des entreprises qui opèrent dans des zones à haut risque. Voir : [www.redflags.info](http://www.redflags.info), consulté le 26 juillet 2010.
- 135** Commission de contrôle et d'administration des biens publics du conseil d'État, « Principes directeurs relatifs à la responsabilité sociale des entreprises centrales », 4 janvier 2008.
- 136** Collection des traités des Nations Unies, <http://treaties.un.org/>, consultée le 5 août 2010.

- 137** Confédération syndicale internationale (CSI), « Internationally Recognised Core Labour Standards in the People's Republic of China », 10 mai 2010 ; Rights and Accountability in Development, « Chinese mining operations in Katanga, Democratic Republic of Congo », septembre 2009, disponible sur : <http://raid-uk.org>
- 138** Confédération syndicale internationale (CSI), « Internationally Recognised Core Labour Standards in the People's Republic of China », 10 mai 2010.
- 139** Rights and Accountability in Development, RAID, « Chinese mining operations in Katanga, Democratic Republic of Congo », septembre 2009, disponible sur : <http://raid-uk.org> ; Action contre l'impunité pour les droits humains, ACIDH, « Les investissements privés et public chinois dans le secteur minier au Katanga : Bonne gouvernance et droits de l'homme », mai 2010.
- 140** Voir Global Witness, « Une corruption profonde – Fraude, abus et exploitation dans les mines de cuivre et de cobalt du Katanga », juillet 2006, p. 26.
- 141** ASADHO, « Les conditions de travail des Congolais au sein de l'entreprise chinoise CREC sont inacceptables! », janvier 2010.
- 142** Correspondance électronique de Global Witness adressée par un militant katangais des droits de l'homme, 8 avril 2010.
- 143** Conseil d'État chinois, « Neuf principes visant à encourager et normaliser l'investissement étranger », 25 octobre 2007.
- 144** Bloomberg, S. Clark, M. Smith et F. Wild, « China Lets Child Workers Dig in Congo Mines for Copper », 23 juillet 2008.
- 145** Rights and Accountability in Development, « Chinese mining operations in Katanga, Democratic Republic of Congo », septembre 2009, disponible sur : <http://raid-uk.org>
- 146** Bureau de l'information du Conseil d'État, République populaire de Chine, « China's Efforts to Combat Corruption and Build a Clean Government », décembre 2010, disponible sur [http://news.xinhuanet.com/english/2010/china/2010-12/29/c\\_13669383.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2010/china/2010-12/29/c_13669383.htm), consulté le 12 janvier 2011.
- 147** Pour tout renseignement complémentaire, veuillez consulter les communiqués de presse de Global Witness « Global Witness demande la libération immédiate d'un activiste des droits de l'homme congolais », 17 août 2009, et « Global Witness consternée par la répression contre les activistes au Katanga », 25 septembre 2009.
- 148** Schönsteiner, J., R. Kazimova et S. Leader, Analyse réalisée pour Global Witness, 24 octobre 2008, non publiée.
- 149** Le Code minier congolais (2002) exige des entreprises minières qu'elles soumettent des études d'impact environnemental (EIE) et des plans de gestion environnementale des projets (PGEP). Loi congolaise n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier, article 204 ; l'article 14 de la Convention sur la diversité biologique, ratifiée par le Congo le 3 décembre 1994, exige des Parties contractantes l'évaluation des impacts sur l'environnement des projets qu'elles ont proposés et qui sont susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique ; la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples insiste sur l'obligation, au titre de la Charte africaine, de réaliser des études de l'impact avant l'approbation de projets d'investissements, Comm. N° 155/96, (2001). Schönsteiner, J., R. Kazimova et S. Leader, Analyse réalisée pour Global Witness, 24 octobre 2008, non publiée.
- 150** Commission de contrôle et d'administration des biens publics du conseil d'État, « Principes directeurs relatifs à la responsabilité sociale des entreprises centrales », 4 janvier 2008.
- 151** South African Institute of International Affairs, P. Bosshard, « China's Environmental Footprint in Africa », China in Africa Policy Briefing, n° 3, avril 2008 ; China Exim Bank, « Principes directeurs en matière d'études de l'impact environnemental et social pour les projets de prêts », août 2007.
- 152** China Daily, « Green norms for overseas investment soon », 9 juillet 2010.
- 153** Rights and Accountability in Development, « Chinese mining operations in Katanga, Democratic Republic of Congo », septembre 2009, p. vi, disponible sur : <http://raid-uk.org>
- 154** Entretien de Global Witness avec l'ambassadeur de Chine au Congo, Kinshasa, 17 juin 2008 ; La Prospérité, « Allocution du Ministre des Infrastructures, Travaux Publics et Reconstruction à l'occasion de la présentation à l'Assemblée nationale des accords signés entre le Gouvernement de la République démocratique du Congo et la République populaire de Chine », 10 mai 2008.
- 155** Africa-Asia Confidential, « More Multibillion Mining Contracts for Kinshasa », avril 2010.









© Pablo Woods

Un ouvrier chinois parmi ses collègues africains sur le chantier de construction d'un barrage en Afrique centrale. Des contrats de plusieurs millions de dollars pour des travaux de construction ont été signés par des entreprises d'État chinoises dans toute l'Afrique subsaharienne. La Chine a grand besoin de ressources naturelles pour alimenter son économie en plein essor et dispose d'une montagne de réserves de devises à investir.

Global Witness est une organisation non gouvernementale britannique qui enquête sur le rôle des ressources naturelles dans le financement des conflits et la corruption à travers le monde.

Les références à « Global Witness » dans le présent rapport concernent Global Witness Limited, une société à responsabilité limitée par garanties, enregistrée en Angleterre (numéro d'immatriculation de la société : 2871809).

Global Witness  
6th floor  
Buchanan House  
30 Holborn  
Londres  
EC1N 2HS  
Royaume-Uni

[mail@globalwitness.org](mailto:mail@globalwitness.org)

ISBN 978-0-9566418-4-7

© Global Witness Limited, 2011