

THE CARTER CENTER

ITIE 2008-2009

Les lacunes à combler

Note au Comité Exécutif ITIE RDC

2 Avril 2011

La présente note fournit une analyse du Rapport Préliminaire ITIE/RDC 2008-2009, notamment en rapport avec la sélection des entreprises et des revenus à déclarer. Elle identifie certaines omissions notoires dans le Référentiel, prêtant une attention particulière au projet Sicominés. La note a été rédigée par Elisabeth Caesens avec l'assistance de Jean Pierre Okenda, tous deux consultants pour le Projet Gouvernance Minière du Centre Carter au Katanga.

La République Démocratique du Congo (RDC) a la ferme volonté d'être validée comme pays conforme de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE).¹ Pour ce faire, le pays met en place un processus de transparence dans les paiements et revenus des secteurs extractifs comme l'industrie minière et celle des hydrocarbures. Cet important exercice devrait permettre à la population de mieux saisir les écarts entre les déclarations des parties prenantes et, à terme, minimiser le détournement afin d'accroître le budget national disponible pour les services publics tels la santé et l'éducation.

Le Livre Source de l'ITIE incite à consciencieusement déterminer « ce qui sera divulgué, qui va divulguer et comment ». ² Il est en effet crucial de bien sélectionner les entreprises que l'on invite à participer ainsi que les paiements et revenus que l'on demande de rendre public, faute de quoi l'on n'obtiendra qu'une image très partielle des flux financiers. La sélection du « périmètre » ou « référentiel » du rapport ITIE en détermine donc la valeur.

L'actuel Administrateur Indépendant, dont la tâche est de réconcilier les chiffres des entreprises et des régis financières, s'attarde explicitement sur la question du périmètre dans son *Rapport d'analyses préliminaires 2008-2009*.³ Il recommande par exemple d'inclure certaines entreprises en exploration jusque là exclues et de se concentrer sur un nombre de revenus plus restreint basé sur un exercice de 'matérialité' qui vise à cibler les revenus les plus importants et ceux qui sont clefs pour le concept de 'partage de la rente' entre l'Etat et les investisseurs.

Toutefois, certaines questions persistent, tant au niveau du choix des entreprises que celui des paiements retenus. Dans le cadre de son projet « Gouvernance Minière », le Centre Carter souhaite apporter quelques éléments de réflexion dans l'espoir de raffiner le périmètre proposé. Vue notre concentration géographique au Katanga, nos commentaires ne s'aventurent que rarement au-delà du secteur cupro-cobaltifère qui fait la renommée de cette province. Cela dit, les suggestions pourraient s'appliquer, *mutatis mutandis*, aux autres secteurs extractifs du pays.⁴ Nous incitons les parties prenantes travaillant dans ces secteurs à une réflexion comparable.

La majeure limite des commentaires ci-dessous est sans doute celle du timing, le périmètre des rapports 2008 et 2009 étant figés depuis plusieurs mois. Il convient donc de les lire plutôt comme une réflexion anticipative sur la qualité des rapports qui sont attendus d'ici Mai-Juin 2011. Notre espoir principal est qu'ils contribuent d'ors et déjà à un perfectionnement des rapports futurs, à commencer par le périmètre du rapport ITIE RDC 2010.

Dans l'analyse qui suit, nous présentons dans un premier temps les entreprises dont nous espérons l'inclusion. Ensuite, nous listons les revenus dont nous regrettons l'exclusion. Dans une

¹ E.g. Déclaration adoptée à l'issue de la Conférence ITIE tenue à Lubumbashi du 12 au 14 Janvier 2011.

² Initiative pour la Transparence des Industries Extractives, *Livre Source*, Mars 2005, Action Préconisée 17.

³ FairLink, *Mission de l'Administrateur indépendant pour les Rapports ITIE 2008-2009 – Rapport d'analyses préliminaires*, Octobre 2010 (ci-après *Rapport d'analyses préliminaires 2008-2009*).

⁴ Il en est notamment ainsi pour le secteur aurifère qui connaît une expansion assez importante et dont nous n'avons pas fait d'analyse aussi approfondie qu'il ne mérite.

dernière partie, nous consacrons une attention particulière à l'omission qui nous paraît la plus importante, notamment celle du projet Sino-Congolais SICOMINES.

1. Les entreprises à inviter

La déclaration des paiements à l'Etat reste pour l'heure un exercice volontaire en RDC. Cela dit, l'on peut stimuler le volontariat en invitant les entreprises à participer à l'ITIE. L'inclusion dans le rapport final d'une liste complète des entreprises contactées permettra d'identifier celles qui ont refusé la publication de leurs paiements à l'Etat. A notre sens, d'avantage d'entreprises auraient pu et du être contactées pour déclarer leurs paiements. Nous les détaillons ici-bas.

Dans son rapport d'analyses préliminaires, l'Administrateur Indépendant conseille d'inclure davantage de sociétés en phase d'exploration, qui libèrent souvent une tranche voire l'entièreté du bonus ou « pas de porte » dès la conclusion du contrat.⁵ Les bonus de signature, qui ne génèrent que des revenus exceptionnels en début de projet et ne constituent pas une source de développement à long terme, sont néanmoins *relativement* importants pour l'exercice 2008-2009, vu le nombre restreint d'entreprises déjà en production.

Bien que le principe de l'inclusion des entreprises d'exploration soit acquis, il manque un certain nombre de ces entreprises dans le référentiel proposé, tant dans le secteur minier (cuivre, or, lithium) que celui des hydrocarbures.

1.1. Secteur cupro-cobaltifère

Tout d'abord, une série d'entreprises d'exploration connues du processus de la revisitation des contrats miniers (2007-2010) ne figurent pas dans la liste d'entreprises contactées ou à contacter. Pourtant, un bon nombre d'entre elles semble avoir signé de nouveaux avenants aux contrats en 2009, s'engageant à payer des pas-de-porte supplémentaires. Le Ministre des Mines Kabwelulu a présenté ces gains comme l'une des retombées majeures des renégociations, avec plus de \$307 millions dégagés comme bonus de signature, dont environ \$290 millions pour les partenariats avec la Gécamines.⁶

Il apparaît que les partenariats suivants ont été omis bien qu'ayant signé un avenant impliquant le paiement d'un nouveau bonus :

- La Société Minière de Kolwezi (SMK)
- La Compagnie Minière de Musonoi (COMMUS)
- La Minière de Kalumbwe Myunga (MKM)
- La Compagnie Minière de Luisha (COMILU)

⁵ Rapport d'analyses préliminaires 2008-2009, p. 5 et 7.

⁶ Martin KABWELULU, Conférence de Presse du 14 Novembre 2009 à Kinshasa, texte intégral repris dans L'Avenir, Revisitation des Contrats Miniers, enfin le verdict, Dimanche 15 Novembre 2009. Dans une lettre aux directeurs de la Gécamines, le Premier Ministre Muzito souligne que plus de 53 millions doivent être payés dès la signature des avenants.

- La Minière de Kasombo (MIKAS)
- Shituru Mining (SMCO)
- La Société d'Exploitation du Gisement de Kalukundi (SWANMINES)
- La Compagnie Minière de Tondo (CMT)
- La Congolaise des Mines et de Développement (COMIDE)
- Kipushi Corporation (KICO)⁷

Par ailleurs, d'autres contrats non liés à la revisitation peuvent avoir été signés en 2008-2009 pour l'exploration du cuivre et du cobalt katangais – SICOMINES et autres. Il existe une difficulté majeure de les identifier exhaustivement, puisque la publication des contrats a été pour le moins aléatoire pendant la période sous considération. En l'absence de connaissance des termes contractuels précis, il est impossible de déterminer les flux financiers à inclure pour une entreprise donnée. La publication des contrats miniers – comme sur le site internet du Ministère des Mines depuis Septembre 2010⁸ – devrait faciliter la tâche de l'Administrateur Indépendant dans les années à venir. En attendant, il faudra se contenter des sources diverses et dispersées.⁹

1.2. Autres secteurs miniers : or, lithium

L'Administrateur réfère au secteur aurifère, pour lequel il propose d'inclure AngloGold, Cluff Mining et Kibali Gold Mining. L'on pourrait certainement ajouter Banro, une entreprise qui entamera bientôt la production industrielle d'or dans le Sud-Kivu et dont le contrat a été renégocié suite à la revisitation des contrats minier.¹⁰ Il faudrait reprendre la liste des contrats revisités dans ce secteur et analyser quels partenariats ont été maintenus dans une forme renégociée.

Pour ce qui est du lithium, l'on ne retrouve apparemment aucune entreprise dans le référentiel, malgré l'allusion de l'Administrateur Indépendant à la présence d'entreprises en exploration. Vu le prix exponentiel de ce minerai utilisé dans les voitures à énergie électrique et hybride, il faudra

⁷ Nous nous basons sur plusieurs sources dont certaines confidentielles et d'autres publiques : voir entre autres le site officiel de la Gécamines. D'autres JV revisitées ne sont pas reprises ici faute de certitude qu'elles aient conclu un contrat amendé.

⁸ Voir le site du Ministère des Mines : http://mines-rdc.cd/fr/index.php?option=com_content&view=article&id=92. Malheureusement cette pratique ne vaut pour l'instant que pour les nouveaux partenariats. Les avenants des contrats renégociés ne sont par exemple pas disponibles, ce qui est pourtant crucial pour les rapports 2008 et 2009.

⁹ Pour mieux saisir la réalité du terrain, l'on peut entre autres s'inspirer des statiques et autres informations détenues par la Division des Mines au niveau provincial et de publications en ligne, y compris la carte disponible sur GoogleMaps reprenant tous les projets miniers au Katanga et leur développement à ce jour : <http://maps.google.com/maps/ms?ie=UTF8&hl=en&oe=UTF8&num=200&start=400&msa=0&msid=214623921724127971595.00044e1e24afao4afocca&ll=-9.95803,27.125244&spn=5.884016,10.821533&z=7>.

¹⁰ Le ministre des mines annonça début 2009 que Banro était une des 6 compagnies pour lesquelles les négociations n'avaient pas encore abouties. Quelques mois plus tard, Banro avait disparu de cette liste ; il ne restait plus que TFM et KMT. Nous supposons donc que leur contrat amende a été signé en 2009, bien que nous ne puissions en être certain faute de publication de celui-ci. Cette incertitude prévaut évidemment aussi pour toutes les autres compagnies impliquées dans le processus.

à tout prix incorporer les entreprises concernées dans le périmètre s'il s'avère que d'importants contrats ont déjà été signés en RDC en 2008-2009.

1.3. Secteur des hydrocarbures

Enfin, il y a certaines entreprises omises dans le secteur des hydrocarbures. Il en est ainsi pour le pétrole du Lac Albert (Province Orientale), où plusieurs compagnies s'arrachent les contrats pour explorer les blocs pétroliers I et II.

Sources ¹¹	Contrat 1	Contrat 2	Contrat 3
Bloc I	2006 - Tullow (48%), Heritage (39.5%), COHYDRO (12%)	2008 - Divine Inspiration Consortium (93% y compris Sac Oil 51%), COHYDRO (7%)	2010 - Caprikat & Foxwhelp (85%), RDC (15%)
Bloc II	2006 - Tullow (48%), Heritage (39.5%), COHYDRO (12%)	2010 - Caprikat & Foxwhelp (85%), RDC (15%)	

Aucune des compagnies concernées ne figure parmi les compagnies pétrolières contactées. Nous proposons d'inclure au moins le consortium Divine Inspiration,¹² qui a signé un contrat avec le Gouvernement Congolais en 2008 pour récupérer le bloc 1 du Lac Albert, en dépit du contrat signé en 2006 pour le même bloc par Tullow Oil et Heritage. Dans un rapport sur la compétition qui sévit au Lac Albert, l'ONG Platform note que « Sac Oil et Divine Consortium (...) ont confirmé le paiement de 2,5 millions de dollars pour le bonus de signature en 2008 afin [d'] obtenir le bloc 1. »¹³ Malgré la contestation déjà existante, deux nouveaux acteurs –Foxwhelp et Caprikat – ont décroché un troisième contrat pour ces blocs en Mai 2010.¹⁴ Ne pas retracer les flux financiers payés par leurs prédécesseurs laisserait libre cours à l'opacité déjà régnante.

2. Les revenus à déclarer

L'Administrateur Indépendant estime que la liste actuelle, avec 64 revenus à déclarer, est inutilement longue. La réduire « devrait permettre une participation plus simple et plus fiable des régies financières ». ¹⁵ Nous partageons cet avis, même si cela implique une perte d'information

¹¹ Platform, *Pétrole au Lac Albert – Révélation des Contrats Contestés*, Mai 2010 ; Ordonnances présidentielles.

¹² Divine Inspiration, Sac Oil, H-Oil, Sud Oil et Congo Petroleum and Gas.

¹³ Platform 2010, p.9-10.

¹⁴ Contrat de Partage de Production entre La République Démocratique du Congo et Caprikat Ltd et Foxwhelp Ltd (Blocs I et II du Graben Albertine), 5 Mai 2010. A noter que l'on y accepte les principes de l'ITIE (art. 5.1). Ordonnance n : 10/041 du 22 Juin 2010 portant approbation du contrat de partage de production conclu entre la République Démocratique du Congo et l'Association Foxwhelp Ltd et Caprikat Ltd sur les blocs I et II du Graben Albertine de la République Démocratique du Congo.

¹⁵ FairLinks, *supra*, p.6.

exploitable.¹⁶ Toutefois, la liste sommaire qu'il retient nous semble pencher dans l'autre sens puisqu'elle ne couvre que 38% des paiements.¹⁷

Dans la liste proposée par l'Administrateur, la base légale primaire des paiements retenus est le Code Minier, qui impose un régime exclusif et exhaustif de tous les impôts et taxes à payer au Trésor Public. Toutefois, d'autres paiements non retenus entrent dans les critères proposés par l'Administrateur Indépendant. Nous distinguons trois catégories, que nous analysons consécutivement : (1) les paiements dus aux autorités publiques provinciales en vertu de textes ou déclarations autres que la législation minière nationale ; (2) les paiements dus aux entreprises étatiques en vertu de contrats de gré à gré avec les investisseurs miniers (en particulier les royalties en faveur des entreprises publiques et les montants perçus suite à la vente de leurs parts sociales), et (3) les paiements sociaux directs pour le développement local, du moment qu'ils satisfassent à un nombre de critères et qu'ils passent le test de matérialité.

2.1. Paiements contractuels

Outre les paiements légaux (Code Minier) et para légaux (paiements provinciaux et autres), les investisseurs miniers versent régulièrement des sommes considérables en vertu de contrats conclus avec les entreprises étatiques. Il en est ainsi pour les « royalties », élément clef lors de la renégociation des contrats, ainsi que des sommes versées pour l'acquisition de parts sociales supplémentaires dans les JV.

Les « royalties »

Parmi les paiements du référentiel proposé actuellement figurent les 'redevances minières'.¹⁸ Celles-ci réfèrent aux redevances à verser au Trésor Public en vertu du Code Minier.¹⁹ Cela n'inclut pas les *royalties* – une traduction littérale pour 'redevances' en anglais, mais utilisé en RDC pour des paiements bien distincts au profit des entreprises publiques.

Ces royalties figuraient déjà dans une minorité des contrats avant la renégociation de 2007-2010.²⁰ A présent, elles sont devenues quasi-systématiques dans les contrats renégociés et les nouveaux partenariats post-revisitation. Les partenaires publics (Gécamines, Sodimico, la nouvelle société d'étain Cominière) visent désormais à obtenir des royalties de 2.5% du chiffre d'affaire net,²¹

¹⁶ La liste complète des taxes, impôts et parataxes permet par exemple d'illustrer la lourdeur fiscale et administrative à laquelle les entreprises font face, parfois en contravention du Code Minier qui stipule que le régime fiscal qu'il contient est exclusif (art. 220 Code Minier).

¹⁷ Calculs basés sur les chiffres repris dans l'Annexe E du *Rapport d'analyses préliminaires*.

¹⁸ Annexe A du *Rapport d'analyses préliminaires*.

¹⁹ Art. 240 Code Minier.

²⁰ Il en est notamment ainsi pour le contrat d'amodiation d'AMCK et MMK pour le gisement de Kinsevere. Les royalties sont plus communes pour les contrats d'amodiation car contrairement aux contrats de cession (majoritaires en RDC), le partenaire privé s'engage à payer un 'loyer' à payer pour le lease des titres miniers. AMCK et MMK sont d'ailleurs les seules entreprises à avoir déclaré le paiement de royalties au cours de la première circularisation.

²¹ Même assiette que les redevances du Code Minier.

même s'il existe sûrement des variations importantes entre les différents contrats.²² Ces paiements auront sûrement un impact considérable sur le modèle économique des investisseurs privés, qui voient les redevances globales (redevances + royalties) augmenter de 2% à 4,5%. Ces flux promettant des revenus à long terme dès et tant que l'entreprise est en production,²³ leur inclusion dans le rapport est cruciale pour bien refléter la notion du partage de la rente, d'autant plus que plusieurs entreprises commenceront à produire bientôt.

D'après les termes des contrats, les royalties reviennent aux entreprises publiques. Toutefois, pour les contrats de la revisitation, le gouvernement central a ordonné la Gécamines à verser 50% des sommes récoltées au Trésor Public.²⁴ Il faudra donc non seulement inclure les royalties comme paiement / revenu à déclarer, mais aussi demander d'explicitier avec précision leurs bénéficiaires.

	Redevable	Bénéficiaire
Pas de porte (contrat)	Partenaire privée de la JV	Entreprise étatique (50%) et Gouvernement Central (50%)
Redevances (Code Minier)	JV	Trésor Public
Royalties (contrat)	JV	Entreprise publique (50%) et Gouvernement Central (50%)

La vente des actifs des entreprises publiques

Un autre revenu particulier devrait être rendu public dans le cadre de l'ITIE : les revenus découlant des ventes de parts sociales des entreprises publiques à des repreneurs privés. Il s'agit ici d'une pratique relativement peu courante puisque les entreprises publiques tentent de préserver voire accroître leurs parts sociales. Pourtant, dans des cas spécifiques, elles consentent à céder de façon définitive (une partie de) leurs parts, engendrant des revenus importants à court terme. Le Gouvernement s'est engagé dans la Matrice pour la Bonne Gouvernance à « rendre public trimestriellement les recettes provenant des ventes des actifs des entreprises publiques » au même titre que les pas de porte, les dividendes et les redevances.²⁵ Le document précise que « la vente de la partie du pétrole brut de Cohydro est déjà prise en compte dans les rapports ITIE ». Or la vente des actifs n'y figure pas encore. A titre d'exemple, la Gécamines a vendu des parts dans le partenariat SMKK pendant l'exercice en considération pour 15 millions USD, une

²² Ces variations sont proportionnelles à l'habileté des investisseurs privés de négocier leurs dispositions. Certains ont par exemple obtenu que les royalties contractuelles seraient calculées à base du bénéfice net, ce qui fait évidemment une différence de taille. La négociation des royalties était l'un des points de discussion clés dans le dossier KMT entre la Gécamines et First Quantum Minerals.

²³ Puisque les avenants aux contrats ont généralement été signés en 2009, une année où le nombre d'entreprises en production était relativement restreint en raison de la crise financière, l'omission des royalties dans le rapport 2008-2009 ne devrait pas avoir un impact de distorsion majeure pour les exercices en considération. Toutefois, les inclure permettra dès à présent de mieux connaître l'importance relative comparée aux années de production intense comme les années à venir promettent de l'être.

²⁴ Lettre RDC/GC/PM/169/2009 du Premier Ministre à l'Administrateur Délégué Général de la Gécamines en date du 24 janvier 2009. La lettre impose une même répartition pour les pas-de-porte.

²⁵ Action 1.3.2 du *Programme de Gouvernance Economique – Matrice d'Actions* (ci-après Matrice de Bonne Gouvernance), version du 8 Décembre 2010 14h.

somme relativement considérable au vu des revenus totaux déclarés jusque là.²⁶ Il n'y a pas de raison pour que ces flux financiers qui proviennent d'une privatisation plus accentuée que la formation de JVs ne soient pas incorporés dans les rapports ITIE ; et le Gouvernement s'est d'ailleurs engagé à les publier trimestriellement.²⁷ Il faut par ailleurs demander de préciser à qui revient le montant : l'entreprise publique, le Trésor Public ou encore les deux.

2.2. Paiements sociaux directs

Un dernier type de paiement omis est celui des contributions sociales directes destinées au développement local, par exemple pour la réhabilitation d'écoles ou la construction de centres médicaux. Considérés comme du bénévolat visant à s'assurer d'une « social license to operate », ces paiements sont traités en RDC comme non pertinents pour l'ITIE.

Pourtant, ces paiements n'ont parfois rien de gratuit ou volontaire. Pour certains projets, notamment ceux régis par des conventions minières pré-datant le Code Minier 2002, les investisseurs ont parfois obtenu des avantages fiscaux en échange d'engagements pour le développement local. L'exemple le plus notoire est celui d'Anvil Mining Congo à Dikulushi (territoire de Pweto, Katanga), où des exemptions fiscales notoires ont été accordées en échange de 10% des bénéfices nets pour des projets de développement communautaire local.²⁸ De même, Tenke Fungurume Mining s'est engagé contractuellement à mettre en place « un fond conjointement géré par TFM et les autorités locales pour assister les communautés locales affectées par le projet par le développement d'infrastructures locales et de services liés (...). Ce fond sera financé par des paiements de TFM à hauteur de 0,3% du chiffre d'affaires net (...). »²⁹ Ainsi, un communiqué de TFM indique que la société a versé environ 15 millions USD au seul troisième trimestre 2010, autant que les paiements de redevances et autres obligations fiscales pendant la même période.³⁰

Outre ces engagements contractuels spécifiques, tous les investisseurs miniers ont des obligations de contribuer au développement local, que ce soit en vertu d'une disposition relativement vague du Code Minier³¹ ou des directives très précises et explicites de la part des autorités locales ou provinciales. L'exemple le plus frappant d'une telle directive est l'ordre provincial adressé aux opérateurs miniers du Katanga de cultiver 500 hectares de maïs ou manioc, sous peine

²⁶ Voir Gécamines, Compte Rendu Réunion Ordinaire du Conseil d'Administration du 9 Avril 2010, point 11 / décision n. 10.

²⁷ RDC, *Programme de Gouvernance Economique – Matrice d'Actions*, version du 8 Décembre 2010 14h, Action 1.4.2.

²⁸ Voir entre autre Ministère des Mines, *Notification conclusions revisitation contrats miniers*, Lettre CAB.MIN/MINES/03/143/2008 du 11 Février 2008, dans laquelle le Ministère se plaint du fait que Anvil Mining Congo n'est pas versé les montants correspondant au 10% et propose pour cette et d'autres raisons de résilier la Convention.

²⁹ Article 21 de la Convention Minière Amendée et Réaffirmée entre la République Démocratique du Congo, la Générale des Carrières des Mines, Lundin Holding et Tenke Fungurume Mining Ltd du 28 Septembre 2005 (publiée sur le New York Stock Exchange) (Traduction TCC).

³⁰ Tenke Fungurume Mining, « Bénéfices directs de Tenke Fungurume Mining au profit de la RDC – Résultats du troisième trimestre 2010 », Communiqué du 3 Novembre 2010.

³¹ Article 69 Code Minier 2002.

d'interdiction d'export des minerais. De par la sanction, un tel engagement n'a rien de bénévole et affecte le partage de la rente entre l'Etat et les investisseurs. Par conséquent, il devrait être inclus dans le rapport ITIE.

Le défi sera de déterminer avec précision quelles contributions sociales devraient être reprises dans le Référentiel afin d'éviter des déclarations divergentes. A ce titre, le Groupe de Travail du Secrétariat International ITIE a proposé récemment que l'on intègre ces paiements pour autant qu'ils soient *matériels* et qu'ils satisfassent la définition adoptée par le Comité National de l'ITIE.³² La RDC pourrait notamment s'inspirer du Comité ITIE du Kazakhstan, qui a déjà inclus ce type de paiements.

3. L'investissement chinois

Enfin, un dernier investisseur – et non des moindres – brille par son absence. Il s'agit du fameux partenariat Sino-Congolais SICOMINES dans lequel des entreprises chinoises s'engagent à réaliser des projets d'infrastructures en échange de l'exploitation minière à Kolwezi. L'envergure de ce contrat est bien connue : avec des réserves minières estimées à plus de 10 millions de tonnes de cuivre et près de 630 milles tonnes de cobalt,³³ nécessitant un investissement minier de l'ordre de 3,2 milliards USD,³⁴ l'on parle du plus grand investissement déployé jusque là dans le secteur minier au Katanga. Envisageant une production de 200.000tCu à 400.000tCu par an,³⁵ l'on se trouve dans le même ordre de grandeur que Tenke Fungurume Mining à sa production maximale.³⁶ L'omission de ce projet est à notre sens le plus important manquement du référentiel retenu.

3.1. Inclure SICOMINES dans la liste d'entreprises à contacter

La raison la plus évidente pour l'absence de SICOMINES est sa particularité, notamment le « troc de minerais contre infrastructures ». La SICOMINES promet la réalisation d'une série de travaux publics (routes, écoles, hôpitaux, etc.), qui seront remboursés par les bénéfices attendus de l'investissement minier. Ce n'est qu'au terme de ces remboursements que la Joint Venture sera

³² Secrétariat International ITIE, *Report from the Working Group on Reporting, Social and Barter Payments*, Board Paper 13-10 du 4 Octobre 2010, p.7-8.

³³ Article 4, Convention de Collaboration entre la République Démocratique du Congo et le Groupement d'Entreprises Chinoises relative au développement d'un projet minier et d'un projet d'infrastructures en République Démocratique du Congo, 22 avril 2008 (ci-après « Convention de Collaboration 2008 »).

³⁴ Selon le contrat, le montant de l'investissement minier est à déterminer dans l'étude de faisabilité. Le chiffre de 3,2 milliards est cité dans le rapport du FMI sur le point d'achèvement pour l'allègement de la dette (Fond Monétaire International, DRC Staff Report for the 2009 Article IV Consultation, Country Report nr. 10/88, March 2010, p.10 (ci-après FMI, Country Report 10/88)).

³⁵ Article 7.1 Convention de Collaboration 2008.

³⁶ Article 5, Phase 6 de la Convention Minière amendée et reformulée entre la République Démocratique du Congo, la Gécamines, Lundin Holding et TFM S.A.R.L., 28 Septembre 2005.

soumise au régime fiscal du Code Minier. Tout au long de la période de remboursement, le projet bénéficie d'exonérations fiscales et parafiscales quasi-complètes.³⁷

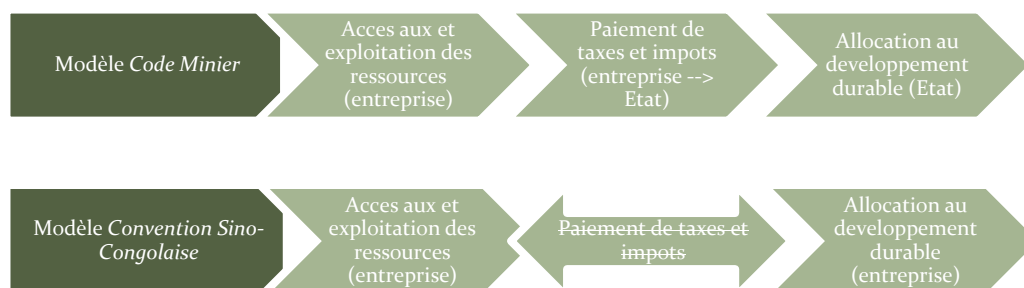
L'investissement chinois apporte des bénéfices en liquide et en nature. Au début, les flux en nature sont plus importants que ceux en liquide. Au fur et à mesure que le projet avance, cet équilibre s'inverse. Le tableau ci-dessous récapitule les différentes phases prévues dans la version amendée en 2009 de la Convention SICOMINES.³⁸

Investissement	Montant	Flux en liquide	Remboursement	Taux d'intérêt
Travaux d'infrastructures les plus urgents	Déjà en cours d'exécution, le montant à confirmer par les parties. Selon le FMI : \$375 millions	Pas de porte de \$350 millions dont \$175 millions avant le 20 mars 2009	Première phase – 100% des bénéfices miniers	Libor (six mois) + 100BP du 22 avril 2008 (environ 4.4%)
Investissement Minier	A déterminer par l'étude de faisabilité. Selon le FMI : \$3.2 milliards ; selon CRG Ltd : \$2.9 milliards	Deuxième phase, 15% des bénéfices miniers comme dividendes aux partenaires (dont 32% pour Gécamines)	Deuxième phase, 85% des bénéfices miniers	30% sans intérêt, 70% avec intérêt de 6.1%
Travaux d'infrastructures 1 ^e phase	Montant cumulé avec les travaux les plus urgents ne peut excéder \$3 milliards	Troisième phase, 15% des bénéfices miniers comme dividendes aux partenaires (dont 32% pour Gécamines)	Troisième phase, 85% des bénéfices miniers	Libor (six mois) + 100BP (environ 4.4% si également fixé au 22 avril 2008)
Travaux d'infrastructure 2 ^e phase	« En veilleuse » - ne sera mis en œuvre que moyennant un nouvel avenant.	« Phase commerciale » : la JV est soumise au régime fiscal du Code Minier et distribue 100% de ses bénéfices	L'Etat rembourse les travaux d'infrastructures de 2 ^e phase par les taxes et impôts perçus de la JV	Libor (six mois) + 100BP (environ 4.4% si également fixé au 22 avril 2008)

³⁷ Article 14.2 Convention de Collaboration 2008 ; Article 9 de l'Avenant nr 3 a la Convention de Collaboration 2008, signé en 2009 (ci-après « Avenant nr 3 »). A noter que les différentes versions de cet Avenant en notre possession sont discordantes, et que la version signée est incomplète. Faute de publication officielle, il nous est impossible de déterminer quelle version est exacte. Ce type de confusion ne fait qu'illustrer le besoin de transparence des contrats pour rendre effective la transparence fiscale. Voir aussi Global Witness, *Le Congo et la Chine : Des amis dans le besoin*, Mars 2011.

³⁸ Articles 4-6 de l'Avenant nr. 3 modifiant Article 9 de la Convention de Collaboration 2008, Fond Monétaire International ; DRC Staff Report for the 2009 Article IV Consultation, Country Report nr. 10/88, March 2010, p.10 ; China Railway Group Limited, « Disclosable Transaction – Investment in Societe par Actions à Responsabilité Limitée », Letter from the Board of 9 May 2008, p.6.

Puisque l'ITIE se concentre sur les taxes et impôts, il faut une réflexion de fond sur ce que le partenariat sino-congolais devrait déclarer dans le cadre de l'ITIE. Faute d'un tel effort, l'on risque d'exiger du projet chinois un degré de transparence bien moindre que pour les autres investissements. Le rapport préliminaire atteste déjà d'un certain traitement préférentiel pour SICOMINES : il n'exige pas même la publication des paiements en liquide auquel s'est engagé le partenariat malgré les exonérations fiscales, tel le pas-de-porte de 350 millions de dollars (voir ci-dessous). Le minimum serait d'inciter à la transparence pour ces flux financiers tout à fait tangibles et comparables aux autres partenariats.



Or même pour la composante « troc », il nous faut des mécanismes de transparence pour deux raisons liées :

- Evaluer le réel apport de l'investissement chinois

La population congolaise verra (et voit déjà) certaines retombées du contrat chinois, mais risque de ne pas en connaître le prix. L'apport de la SICOMINES s'évaluera à base de la différence entre ce que la RDC paierait normalement pour les infrastructures (par exemple après appel d'offre) et le prix payé auprès du consortium chinois, en tenant compte du profit réalisé, des taux d'intérêts applicables et la vitesse du remboursement.³⁹ Si la différence est plus grande que les taxes que la SICOMINES paierait normalement, le pays y gagne, sinon elle y perd.⁴⁰ Il faut donner à la population les outils pour mieux jauger ces différents éléments, en publiant la valeur des investissements et des remboursements effectués grâce à l'exploitation minière par la SICOMINES. Ces outils permettront également de déterminer quand la SICOMINES aura complété le remboursement et qu'elle entrera en phase commerciale, lors de laquelle elle devra payer les taxes comme les autres investisseurs.

³⁹ D'après le gouvernement, les infrastructures consistent pour 42 à 46% de dons, dépendamment de la comptabilisation du pas-de-porte dans les calculs. (Prime Ministre Muzito, *Letter of Intent to IMF Managing Director Dominique Strauss-Kahn*, November 30, 2009, p.2). Cela signifie que le gouvernement devrait payer 42-46% de plus sur le marché public. Ceci ne sera que vrai si les investissements d'infrastructures et minier ainsi que le prix des ventes de minerais correspondent au prix du marché.

⁴⁰ Une note importante toutefois : cette comparaison sous-entend que si la SICOMINES paierait des taxes et impôts, ceux-ci seraient alloués à des travaux d'infrastructures. L'ITIE est né de la présomption que cela n'est souvent pas le cas. Dans ce sens, de nombreux congolais apprécient le modèle chinois dans le sens où ils sont surs de voir les retombées, que le pays s'endette ou non.

- Evaluer les écarts entre ce que la partie chinoise dit verser et ce que le gouvernement pense percevoir

Le consortium chinois au sein de la SICOMINES a intérêt à fausser la valeur de ses investissements et des bénéfices réalisés. Concrètement, il a intérêt à surévaluer ses investissements tant miniers que d'infrastructures, car ce sont les sociétés chinoises qui les exécuteront en priorité, avec un risque réel de manipulation par prix de transfert. En même temps, il a intérêt à sous-évaluer les bénéfices car l'Etat congolais a promis d'octroyer des gisements supplémentaires tant que les actuels (pourtant colossaux) ne suffiraient pas à rembourser le volet d'infrastructures.⁴¹ Il faut dévoiler les investissements et remboursements réels pour éviter que le pays n'ait à fournir des ressources supplémentaires indéfiniment.

3.2. Les paiements et revenus à déclarer pour le partenariat SICOMINES

Nous décrivons ici-bas comment les deux types de flux – en nature et en liquide – pourraient et devraient figurer parmi les sommes à déclarer.

Bénéfices en liquide

Malgré la perception générale que la SICOMINES ait été totalement exonérée du paiement de taxes et impôts, elle s'est néanmoins engagée à verser certains flux en liquide. Correspondant aux revenus 'classiques' de l'ITIE, il ne devrait pas y avoir d'obstacles à inclure ces bénéfices.

Pour 2008-2009, les bénéfices en liquide se résument principalement à un pas-de-porte de 350 millions USD.⁴² La déclaration du pas-de-porte devrait être aisée. Il est tout à fait comparable à ceux d'autres partenariats, à cette différence près qu'il est considérablement plus élevé : il excède l'ensemble des pas-de-porte obtenus lors de la renégociation des contrats de la Gécamines. En principe, son paiement s'est effectué en grande partie en 2009; l'amendement au contrat signé en 2009 stipule que « la première tranche de [175 000 000 USD] sera payée avant le 20 mars 2009 ».⁴³ Ne pas inviter la SICOMINES à participer à l'exercice en cours priverait donc la population d'un important outil de contrôle sur un montant considérable.⁴⁴

Dans quelques années, d'autres flux en liquide naîtront. Dès la deuxième phase de remboursement (i.e. après remboursement des travaux urgents), la SICOMINES distribuera 20% des bénéfices miniers sous forme de dividendes à ses actionnaires. Le Groupe Gécamines, qui détient près d'un tiers des actions, bénéficiera ainsi de 6.4% des bénéfices (20% de 32%) dès cette phase-là. Ces flux devront être publiés comme il est déjà le cas pour les autres partenariats.

⁴¹ Article 4 de l'Avenant nr. 3.

⁴² Article 5.1 de la Convention de Collaboration 2008. Par ailleurs, la Gécamines pourra obtenir 50.000.000 USD sous forme d'un prêt pour la réhabilitation de ses ateliers de l'Ouest, du centre et de Lubumbashi de la partie chinoise : article 5.2 Convention de Collaboration 2008.

⁴³ Article 1, 2eme alinéa de l'Avenant nr 3.

⁴⁴ Ce contrôle sur le paiement de 175 000 000 USD a d'ailleurs déjà commence partiellement au sein de la commission ECOFIN au sein de l'Assemblée Nationale : voir Assemblée Nationale – Commission Economique et Financière, *Rapport relatif au contrôle de l'exécution de la Loi de Finances de l'exercice 2009, premier semestre*, Mars 2010, p.15.

Enfin, durant la « période commerciale» (i.e. après remboursement de tous les investissements), la SICOMINES devra déclarer toutes les contributions versées à l'Etat conformément à la législation minière de la RDC. Or n'attendons pas cette phase-là pour inviter la SICOMINES à emboîter le pas de la transparence.

Bénéfices en nature

Pour évaluer l'apport en nature, il faut connaître la valeur des investissements, les bénéfices réalisés et les modalités du remboursement. Un premier pas serait de publier les engagements contractuels régissant le partenariat. Un Groupe de Travail du Secrétariat International ITIE qui a analysé l'inclusion des contrats trocs l'ITIE propose « d'appliquer un standard élevé de transparence à tout Contrat Troc (...) en commençant par une compréhension détaillée des termes du contrat, des ressources promises par l'Etat, de la valeur des infrastructures ou compensation en nature, les modalités de valorisation des deux volets, les parties prenantes, et la matérialité de ces contrats comparés aux contrats conventionnels. »⁴⁵

Pour parvenir à atteindre les objectifs précités, il faudra déclarer les informations suivantes :

- Pour la valeur du projet d'infrastructures :
 - Les sommes déjà décaissées pour les travaux les plus urgents
 - Les sommes décaissées pour la construction des autres infrastructures de la première phase (celles de l'année sous considération, le total accumulé et le total accumulé déduction faite des remboursements déjà effectués)
- Pour la valeur de l'investissement minier :
 - Les sommes d'argent décaissées pour l'investissement minier (celles de l'année sous considération, le total accumulé et le total accumulé déduction faite des remboursements déjà effectués)
- Pour la valeur du remboursement du projet d'infrastructures et de l'investissement minier :
 - Les bénéfices générés par le projet, à déterminer à base de la production en tonnages de minerais, la nature de minerais produit (cuivre, cobalt, manganèse, zinc, nickel, magnésium), et leurs teneurs respectives⁴⁶

⁴⁵ Secrétariat International ITIE, *Report from the Working Group on Reporting, Social and Barter Payments*, Board Paper 13-10 du 4 Octobre 2010, p.1 (trad. TCC). Cette recommandation est reprise dans le draft des règles ITIE 2011 (Secrétariat International ITIE, *EITI Rules, 2011 Edition – Working Draft*, 4 Janvier 2011. Le Groupe de Travail base d'ailleurs son analyse sur les données publiées par le FMI sur le contrat SICOMINES, bien que certaines ne correspondent pas au texte littéral dont nous disposons (voir note ci-dessus)

⁴⁶ Il faut noter que si la SICOMINES publie les flux en liquide comme proposé plus haut, notamment les dividendes pour le Groupe Gécamines, et que ces chiffres sont véridiques, l'on pourrait déjà faire une estimation des sommes remboursées. Les dividendes pour le Groupe Gécamines devraient représenter 4.8% du bénéfice total (32% de 15%). Le remboursement des investissements miniers équivaut à 85% du bénéfice total. En conséquence, le principal des investissements miniers sera remboursé lorsque le total accumulé des dividendes pour le Groupe Gécamines équivaudra environ à 180 millions (le principal de ces remboursements est de 3.2 milliards selon le FMI ; $3.2 \times 4.8/85 = 180,71$ millions). Après le remboursement des intérêts sur l'investissement minier, on peut faire un même calcul pour le remboursement des infrastructures. Le principal de celui-ci serait de 2,625 milliards (i.e. 3 milliards – 375 millions qui seront

Il ne suffit pas de déclarer les sommes en question ; il faut également indiquer comment ces sommes ont été calculées. En effet, afin d'éviter des prix de transfert entre les différentes entreprises chinoises, il faut connaître la méthode dont sont évalués les prix des travaux d'intérêt publiques et celui des ventes de minerai et s'assurer que ceux-ci correspondent réellement aux prix du marché.

A base de ces informations, non seulement la population disposera-t-elle d'une meilleure compréhension de la contribution du projet au développement du pays et des écarts entre paiements et revenus, elle lui permettra aussi de savoir quand le remboursement des prêts sera complet. En somme, que ce soit pour les flux en liquide ou ceux en nature, que ce soit pour le volet minier ou celui des infrastructures, toutes les parties prenantes – le consortium chinois, la SICOMINES comme JV, les différents acteurs congolais - devront assurer une déclaration régulière et crédible des informations en rapport avec ce partenariat pour que l'on puisse le juger à sa juste valeur.

Conclusion

Le référentiel proposé présente certaines lacunes que la présente note cherche à combler. Il devrait inclure toute entreprise qui s'est engagée à verser des montants matériels en 2008 ou 2009, qu'elle soit en phase d'exploration ou d'exploitation. D'apparentes difficultés – comme la particularité de l'investissement chinois – ne devraient pas décourager les parties prenantes à œuvrer pour une transparence qui s'applique à tous. Plutôt, il faut pousser le raisonnement jusqu'au bout et proposer des solutions concrètes, comme le tente le présent document. Outre le partenariat sino-congolais, nous listons des entreprises qui méritent d'être incluses dans le référentiel, que ce soit pour le secteur cupro-cobaltifère, pétrolier ou autre.

Pour un rapport ITIE solide, il ne faut pas se contenter d'identifier qui divulguera, il faut aussi préciser ce qui sera divulgué. Certains revenus sont actuellement relativement importants (bonus de signature, impôts sur les rémunérations) bien qu'ils deviendront assez insignifiants quand de nombreuses entreprises entreront en phase de production. Ils devraient être maintenus dans le référentiel afin d'assurer que les déclarations soient suffisamment représentatives. Par ailleurs, il est crucial de bien déterminer qui devrait s'acquitter de ces paiements, notamment pour les pas-de-porte où la responsabilité incombe souvent au partenaire privé au sein des JV, actuellement non inclus comme entités distinctes dans le référentiel.⁴⁷

déjà remboursés pour les travaux urgents) ; $2.625 \times 4.8/85 = 148,23$ millions). Alors que nous pouvons estimer le remboursement des principaux, il manque encore des données cruciales pour connaître la vraie échéance du remboursement de la dette car il faut pouvoir calculer les intérêts, et pour cela il faut les dates auxquelles les investissements ont été décaissés. (Montant à rembourser pour les infrastructures = $\sum \text{Inv I} \times (1 + 4.4\%)^y$; Montant total à rembourser pour l'investissement minier = 0.9 milliard + $\sum \text{autres Inv M} \times (1 + 6.1\%)^z$).

⁴⁷ Voir ci-haut: "Partenaires vs partenariats".

En même temps, il faut s'assurer que les revenus à long terme du secteur extractif (redevances, impôts sur le profit, dividendes) soient déjà inclus pour pouvoir faire le suivi de leur destination et de leur évolution au cours du temps. L'on devrait trouver parmi ceux-ci les royalties dues à la Gécamines, Sodimico et autres entreprises publiques, à distinguer soigneusement des redevances en faveur du Trésor Public. Ces royalties contractuelles, de naissance relativement récente, doivent d'ors et déjà incorporés dans le référentiel en raison de leur importance future, détaillant à qui reviennent ces montants afin de permettre un suivi rigoureux après publication du rapport ITIE. Outre les paiements découlant des lois centrales et des contrats, le Comité ITIE se doit d'analyser quels autres paiements matériels ont été imposés lors de l'exercice en considération, que ce soit en liquide ou en nature, et que ce soit suite à des mesures provinciales ou des engagements sociaux.

En effet, un référentiel présentant des lacunes notoires mènera à un rapport final 2008-2009 partiel, et l'outil de redevabilité que celui-ci constituera sera approximatif.

Recommandations

- Reconsidérer la liste d'entreprises à contacter dans les prochaines circulations, notamment les entreprises d'exploration susceptibles d'avoir payé des bonus de signature en 2008 ou 2009 :
 - Les entreprises d'exploration cupro-cobaltifère revisitées en 2008-2009 (voir liste dans rapport) ainsi que de nouvelles entreprises actives dans le secteur
 - Les entreprises d'exploration aurifère telles Banro (Sud-Kivu) et d'autres entreprises revisitées ou nouvelles
 - Les entreprises d'exploration pétrolière telles Divine Inspiration Consortium (Lac Albert, Province Orientale)
 - Les entreprises d'exploration et d'exploitation de lithium
 - SICOMINES, le partenariat Sino-Congolais, en adaptant les paiements et revenus à déclarer au caractère *sui generis* de ce 'contrat du siècle'
 - Distinguer les partenaires privés au sein des JVs comme entité distincte dans la mesure où ils sont redevables de certains paiements au bénéfice du gouvernement ou des entreprises publiques
- Reconsidérer la liste des flux financiers à inclure dans le périmètre :
 - Réduire considérablement la liste des paiements et revenus de la première circulation afin de rendre l'exercice maitrisable et d'accroître le taux de réponse aussi bien parmi les entreprises que les régies financières
 - Reprendre les flux financiers contractuels, notamment les royalties et la vente de parts sociales, dans le Référentiel et inciter à préciser le(s) bénéficiaire(s) de ces paiements
 - Reprendre, sous condition d'un exercice de matérialité rigoureux et d'une définition précise, les contributions sociales directes versés par les sociétés pour le développement local et provincial
- Inviter expressément le partenariat Sino-Congolais SICOMINES à adopter un degré de transparence équivalent à celui espéré des autres investisseurs, notamment :
 - Au minimum, demander la publication des flux financiers comparables aux autres partenariats, notamment le paiement du pas-de-porte de 350 millions USD (dès 2009), les dividendes dues à la Gécamines (deuxième phase de remboursement) et les taxes et impôts réguliers (phase commerciale, après remboursements)
 - Inciter à la publication des paiements en nature afin d'évaluer l'apport réel de l'investissement chinois, notamment en détaillant
 - Les sommes décaissées pour le projet d'infrastructures (travaux urgents et première tranche d'infrastructures)
 - Les sommes décaissées pour l'investissement minier
 - Les bénéfices réalisés pour rembourser l'investissement minier et d'infrastructures