

LE BRAS DE FER ENTRE LA CHINE, LA RDC ET LE FMI : LA RÉVISION DES CONTRATS CHINOIS EN RDC

par Stefaan Marysse

« Car on donnera à celui qui a et il sera dans
l'abondance, mais à celui qui n'a pas, même
ce qu'il a lui sera retiré. »

Évangile selon Matthieu 25:29.

Abstract

In September 2007 the Congolese government struck a deal with a consortium of state-owned Chinese enterprises. In a rather opaque seven-page document, the biggest contract ever for the Congolese government and the most important one for China in Africa was presented as a win-win barter deal, where roads, railways and other public infrastructure would be constructed by the Chinese companies in exchange for thirty years' mining of copper, gold and cobalt. However, this deal was severely criticized on different grounds and by very different stakeholders. International business circles opposed the deal because it threatened their interests. International NGOs disapproved of the agreement because they feared that the Chinese stance of non-involvement in internal affairs would in fact reinforce neo-patrimonial policies and weaken human rights and democratic tendencies. The internal opposition thought that electoral concerns of the current government, eager to show some concrete results, sacrificed the longer-term interests of the country. Academics found that the deal was inequitable and that asymmetric power relations could be detrimental to future development¹. Finally, the international donor community and especially the IMF voiced their concerns that the cooperation agreements could lead to a new debt cycle. Contracting new debt was in fact the main concern of the IMF, which monitored the progress of the Congolese government in reaching the decision point in the HIPC initiative to wipe out most of the outstanding debt titles. The 'completion point' was due to be reached in June 2010 if conditions of (macroeconomic) governance were met. If, however, a new debt cycle was set in motion through the new deal with the Chinese, the whole effort to bring Congolese debt to a sustainable level would be destroyed.

This article shows how the IMF, although not a direct party in this deal, is the only stakeholder who has been able to curb and change the conditions of this Sino-Congolese deal substantially. It is also discussed whether this 'triangular arm wrestling' is to the benefit of Congolese development.

1. INTRODUCTION

Nous avons montré dans l'annuaire de l'année dernière comment la RDC était vulnérable aux chocs extérieurs. La RDC avait, après la guerre 1998-2003 qui avait aggravé la longue période de régression, renoué avec une croissance de son économie². Cette reprise de l'économie congolaise est

¹ Nous avons analysé ces contrats d'abord dans un article paru dans cet annuaire en 2008. Voir MARYSSE, S., GEENEN, S., "Les contrats Chinois en RDC : L'impérialisme rouge en marche ?", dans *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*, Paris, L'Harmattan, pp. 287-313, et puis après la crise économique internationale une version actualisée : MARYSSE, S., GEENEN, S., "Win-win or unequal exchange: The case of the Sino-Congolese cooperation agreements", *Journal of Modern African Studies*, September 2009.

² CASSIMON, D., MARYSSE, S., VERBEKE, K., "L'impact de la crise sur le développement en RDC", dans *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*, Paris, L'Harmattan, 2009, pp.

indispensable pour arrêter l'appauvrissement du pays et de sa population. Clément avait calculé qu'il faudra 75 ans de croissance soutenue d'environ 5 % par an pour arriver à un niveau de revenu par habitant des années soixante du siècle dernier³. Mais la reconstruction qui était amorcée depuis 2002 s'avérait bien fragile car les soubresauts de la crise bancaire internationale ont fait fondre comme neige au soleil les belles projections de croissance de 10 % en 2008 et 2009⁴.

Les courroies de transmission de la crise internationale dans une économie extravertie comme la RDC étaient évidemment la baisse des prix des matières premières sur les marchés mondiaux, qui sont les premiers à ressentir les effets d'une crise sur l'économie réelle. Les effets directs de la crise se traduisaient donc d'abord par l'augmentation du chômage dans le secteur minier. Mais par le biais des effets indirects, l'influence de la crise ne s'arrêtait pas là. En effet, comme les revenus propres de l'État congolais dépendent à concurrence de 60 à 70 % des taxes à l'exportation et à l'importation, l'État voyait son budget diminuer et donc ses dépenses devaient s'adapter. Plus important encore comme effets indirects était la perte de valeur du franc congolais. En effet ; la baisse des recettes des exportations a entraîné la baisse des réserves internationales de la Banque centrale du Congo (BCC), qui, dès lors, ne pouvait plus arrêter la baisse du taux de change ; et donc les prix à l'importation exprimés en francs congolais se mirent à monter. Une chute du pouvoir d'achat en fut la conséquence.

La question de recherche qui nous occupe est dès lors de savoir si les tendances fondamentales qui annonçaient une certaine rupture avec le passé, à savoir – la reprise de la croissance entre autre par les contrats chinois– vont être compromis par cette crise ou par d'autres facteurs non liés à cette crise.

Dans le présent article nous allons analyser un aspect de ce renouveau possible d'investissements qui est la condition nécessaire pour la reconstruction de n'importe quelle économie : les contrats que la RDC a conclu avec un consortium d'entreprises chinoises. Cependant avant de continuer sur ce point, il sied d'observer que les investissements chinois sont loin d'être les seuls responsables de la croissance qu'on observe en RDC depuis 2003⁵ et ils n'ont pas encore joué ce rôle jusqu'à maintenant car ils ne sont toujours pas

161-182.

³ On trouve ce calcul dans CLEMENT, J., "The Democratic Republic of the Congo: Lessons and challenges for a country emerging from war", dans CLEMENT, J. (ed.), *Postconflict Economics in Sub-Saharan Africa: Lessons from the Democratic Republic of the Congo*, Washington, DC, International Monetary Fund, 2004. Mais la population a aussi triplé pendant ce temps, ce qui réduirait la période de rattrapage à 25 ans.

⁴ CASSIMON, D., MARYSSE, S., VERBEKE, K., *op. cit.*, p. 170.

⁵ Dans le rapport du FMI, *RDC : Rapport des services du FMI pour les consultations de 2009 au titre de l'article IV et demandes d'un accord triennal au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et d'une assistance intérimaire supplémentaire dans le cadre de l'Initiative renforcée en faveur des PPTE*, Rapport du FMI N° 10/88, Washington, DC, mars 2010, on calcule que l'impact des seuls contrats chinois sur la croissance contribuerait de 1 à 2 % dans ce taux de croissance au cours des années à venir.

entièrement opérationnels. Le renouveau est certainement dû à d'autres facteurs, comme les investissements de la part de la diaspora congolaise ou les grands commerçants congolais qui investissent dans la construction (ou encore les nouveaux investissements dans le secteur minier).

Les contrats chinois qui ont d'abord été lancés et signés en août 2007 ont connu des retards et n'ont été signés définitivement qu'après l'acceptation par la Chine d'un avenant qui était exigé par le Fonds monétaire international⁶, en novembre 2009. Ces contrats, qui représentaient le plus grand 'deal' de la Chine en Afrique subsaharienne jusqu'aujourd'hui, constituent un élément essentiel dans la reconstruction de l'économie congolaise. En effet, si la communauté internationale avait bien investi en matière de financement des élections et de la sécurité (MONUC), elle n'avait pas fait un effort concerté de reconstruction d'infrastructures, priorité première pour une reprise économique. C'est là où les Chinois ont vu clair et c'est aussi leur point fort et leur porte d'entrée en Afrique. La Chine a besoin de cette porte d'entrée pour avoir accès aux matières premières de l'Afrique, qui est non seulement le seul continent où il y a encore abondance de matières premières mais aussi un continent qui n'est pas encore tout à fait sous le contrôle d'entreprises multinationales, lesquelles rechignent de travailler ou investir dans la production minière dans des conditions de gouvernance et d'infrastructures difficiles. Le point fort des contrats chinois est maintenant de pouvoir offrir à la fois dans un même 'deal' ce dont la RDC a besoin en échange de ce dont la Chine a besoin. Dans l'approche occidentale les acteurs sont dispersés en différents points de décisions avec également des logiques différentes et les entreprises multinationales ne peuvent pas offrir de prêts pour des infrastructures en compensation de leur accès aux matières premières.

Nous allons d'abord résumer la situation des contrats chinois et leur impact sur le développement avant l'intervention du FMI (2^{ème} section). Ensuite nous allons voir quels changements ont été apportés aux contrats, pourquoi seulement le FMI a pu intervenir et changer certaines conditions de ces contrats et pour quelles raisons (3^{ème} section). Enfin, avant de conclure, nous allons évaluer dans quelle mesure cette intervention, ce bras de fer entre la Chine, la RDC et le FMI, a été bénéfique ou néfaste pour le développement congolais.

2. L'ÉVALUATION DES CONTRATS CHINOIS AVANT L'INTERVENTION DU FMI⁷

Le 17 septembre 2007 le gouvernement de la RDC et un groupement d'entreprises publiques chinoises⁸ concluent un accord de coopération entre les

⁶ Ceci apparaît clairement dans un document interne du gouvernement congolais en réponse aux objections formulées par la mission du FMI/Banque mondiale du 10-23 septembre 2008, *Réaction de la partie congolaise à la note conjointe FMI/Banque Mondiale relative aux implications sur la viabilité de la dette de la convention de collaboration conclue entre la RDC et un groupement d'entreprises chinoises.*

⁷ Cette section est fortement basée sur MARYSSE, S., GEENEN, S., *op. cit.*, pp. 304-306.

deux pays. Les Chinois s'engagent à construire 3500 km de routes, autant de km de chemins de fer, des infrastructures de voiries surtout à Kinshasa, 31 hôpitaux de 150 lits et 145 centres de santé. Le tout pour une valeur estimée de 6,5 milliards de dollars. Ces travaux seront exécutés par des entreprises chinoises et financés par les prêts de la EXIM Bank. Le remboursement de ces prêts est garanti par la constitution d'une *joint venture* avec participation majoritaire chinoise qui va exploiter, produire et fournir huit millions de tonnes de cuivre, deux cent mille tonnes de cobalt et 372 tonnes d'or⁹. Le prêt lié à la modernisation de l'appareil de production minière serait de 3.2 milliards de dollars¹⁰. Donc le tout atteindrait la somme de 9.2 milliards de dollars, une somme équivalant au principal de la dette totale accumulée sous la Deuxième République.

Ce contrat, le plus grand de la Chine en Afrique pour le moment, était et est source de débats intenses et contradictoires. Certaines sources proches du gouvernement, mais pas uniquement¹¹, se montrèrent euphoriques. Ainsi l'éditorial de *L'Avenir* appelle « la population à résister [parce que les Congolais] sont restés longtemps sous le joug des gouvernements occidentaux et des multinationales ... l'heure est venue de bousculer les traditions et de tenir bon devant le FMI et la Banque Mondiale, mais notre pays n'a pas vu le bout de tunnel. Au contraire, le Congo n'a fait que creuser le fossé des inégalités sociales. La très forte pression que les occidentaux mettent aujourd'hui sur les dirigeants de la RDC, n'est justifiée que par l'égoïsme et la mauvaise foi » tandis que les « accords gagnant-gagnant conclus entre la RDC et la Chine sont ... un exemple de coopération ... dénuée d'arrière-pensées d'exploitation. Ils forment une coopération gagnant-gagnant »¹².

À l'autre bout de la discussion deux inquiétudes principales, d'ordre économique et politique, ont été ventilées. Du point de vue économique, les institutions internationales mettaient en garde la RDC, lui signalant que l'alourdissement de la dette pouvait de nouveau hypothéquer l'avenir de la reconstruction et augmenter « le risque du dérapage du cadre macro-économique »¹³. Si la première partie de cet argument (création d'un nouveau cycle de la dette) est certes valable, la deuxième est plutôt une manière polie de

⁸ Il s'agit de la plus grande banque mondiale de crédits à l'exportation et l'importation, la EXIM Bank of China, qui conclut l'accord pour le compte de la Chine ensemble avec deux autres entreprises chinoises, la SINOHYDRO et la CREC (China Railway Engineering Corporation).

⁹ Voir le contrat complet sur notre site web <http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=.GRALACE&n=65909>.

¹⁰ AIRAULT, P., "Les dessous de l'offensive chinoise en RD Congo", *Jeune Afrique*, 30 septembre 2007, parlait de 2 milliards d'USD, mais les estimations du FMI, plus fiables, sont de 3.2 milliards : FMI, *op. cit.*, p. 10.

¹¹ TSHILOMBO, A., "Plaidoyer pour le troc : Des actifs à valeur externe en vue de l'accroissement des actifs à valeur interne", *Congo-Afrique*, vol. 47, septembre 2007, pp. 583-599.

¹² *L'Avenir*, Kinshasa, 22 septembre 2007.

¹³ C'est ainsi que s'exprime en langage diplomatique le chef du département Afrique du FMI, Brian Ames, lors d'une conférence de presse du 20 décembre 2007. Voir <http://www.congo-actualites.net/spip.php?article1614>.

dire qu'ils craignaient de voir la corruption augmenter. En effet, la politique chinoise n'attache pas de conditions de « bonne gouvernance » à l'aide octroyée. Cette politique de coopération appelée en anglais « *no strings attached* » va à l'encontre de la politique de la communauté internationale des bailleurs de fonds qui lie l'aide octroyée à une politique de meilleure gouvernance et à une diminution de la corruption rampante qui caractérise le fonctionnement de l'appareil de l'État en RDC. Cette crainte de la part de l'occident, pas toujours convaincante au vu de l'histoire récente de la période de guerre froide, rejoint ici un autre souci d'ordre politique. Surtout dans certains cercles académiques et certaines ONG, on fait remarquer qu'une politique qui n'exige rien de la part des gouvernements receveurs en termes de respect des droits de l'homme ni ne critique la corruption, laisse le champ libre aux régimes en place de se maintenir au pouvoir et de bafouer les droits de l'homme¹⁴. En fait c'est surtout les problèmes soulevés par l'alourdissement de la dette créé par ces contrats chinois qui va constituer le nœud du problème et le retard dans la signature des accords. Mais résumons d'abord le montage de ces contrats chinois.

Le « contrat du siècle », qui était entouré de beaucoup de secrets, est intéressant à plusieurs points de vue¹⁵. Il s'agit ici du premier contrat 'publié' de 2007 appelé 'Protocole d'accord' et qui a suscité tant de commentaires.

La *première caractéristique* de ce contrat est qu'il englobe et règle dans un texte unique toutes les relations d'un pays avec un autre. Commerce, investissements, aide à la coopération et financement sont liés d'une manière qui démontre l'unicité de commande. Ainsi, la Chine, par le biais de son EXIM banque, va prêter de l'argent, estimé à 6,5 milliards de dollars, pour financer des travaux d'infrastructure dont la RDC a grand besoin pour reconstruire le pays, dévasté par trois décennies de mauvaise gestion et une guerre qui s'en est suivi. 3 500 km de routes seront asphaltés, 3 200 km de réseau ferroviaire construits. Et ce n'est pas tout, la Chine s'engage à financer et construire 32 hôpitaux de référence, 143 centres de santé et 5 000 logements. Ce seront des firmes chinoises qui exécuteront ces travaux, et comme ils ont de l'expérience et une bonne réputation en matière de qualité et de respect du calendrier en Afrique, on comprend l'engouement du gouvernement parce qu'il pourra présenter un bilan positif en matière de reconstruction. En effet, l'actuel président devra aller aux élections en 2011 et on comprend donc qu'il y a grande urgence de montrer que le gouvernement tient ses promesses de faire

¹⁴ Pour ne citer que deux études excellentes en la matière : DAVIES, P., *China and the end of poverty in Africa – towards mutual benefit?*, www.diakaonia.se et www.eurodad.org, Sunbyberg, Alfaprint, 2007, et HOLSLAG, J. *et al.*, *China's resources and energy policy in Sub-Saharan Africa*, Report for the Development Committee of the European Parliament, Vrije Universiteit Brussel, 2007.

¹⁵ CROS, M.-F., dans *La Libre Belgique*, a commenté le contrat chinois qu'on trouvait sur www.lalibre.be/ pendant un certain temps et qui a pu être repris par beaucoup d'autres médias au Congo.

des progrès au niveau des « cinq chantiers » annoncés par le président et dans lesquels l'amélioration des infrastructures figurait d'une manière éminente.

Seulement il s'agit d'un prêt et non d'un don, prêt qui devra donc être remboursé, non avec de l'argent mais avec la garantie d'accès et de livraison de matières premières à la Chine. On voit ici la contradiction entre le court et le long terme. La dominance de l'intérêt politique à court terme force le gouvernement à mettre en exergue les avantages visibles et à court terme et de rester aussi vague que possible sur les retombées négatives qui se feront sentir à long terme. En effet, la RDC s'engage à ériger des entreprises *joint ventures*, qui exploiteront des gisements de cuivre, cobalt et or. L'annexe I au contrat stipule que la contrepartie de ces prêts consistera dans la livraison de 8 millions de tonnes de cuivre, de 202 mille tonnes de cobalt et de 372 tonnes d'or. Cette production à exporter en Chine est évaluée à trois milliards de dollars. C'est ici qu'intervient *une deuxième particularité* de ce contrat qui est celle de consister en un troc.

Le principe de *troc*, dépeint par certains auteurs congolais comme une nouvelle forme de coopération véritable¹⁶, n'est rien d'autre qu'un substitut à la garantie de remboursement de la dette contracté lors de l'exécution des travaux d'infrastructures. En principe, il n'y a rien de négatif dans cette construction à condition que la valeur de remboursement soit évaluée au juste prix, c'est-à-dire au prix que le Congo aurait pu recevoir sur le marché mondial pour ces exportations. De nouveau c'est ici que le bât blesse ; on y reviendra. Le troc a le désavantage de l'*opacité* en matière d'échange, on ne sait vraiment pas qui gagne et qui perd, car comment comparer l'échange d'hôpitaux et de routes contre du cobalt et du cuivre si ce n'est par le biais du prix ? Le principe du troc rend la comparaison floue.

La « Convention de collaboration » du 22 avril 2008 est d'ailleurs beaucoup plus claire sur ce point que le « Protocole d'accord » d'août 2007 et, à vrai dire, il n'en reste plus rien, car le Groupement d'Entreprises Chinoises aura le droit d'exploiter les gisements cuprifères et cobaltifères, lesquels sont estimés avoir une capacité de 10,616 millions de tonnes de cuivre et 626,6 mille tonnes de cobalt¹⁷; ces gisements seront exploités, exportés, et ce sont les bénéfices (taux de rendement interne) de cette production/exportation qui rembourseront les investissements du projet minier et des infrastructures publiques.

Une *troisième caractéristique* liée à ce principe de troc est le principe « gagnant-gagnant », cher à la conception de la politique étrangère chinoise. À première vue, les Chinois obtiennent ce dont ils ont besoin, des matières premières, et les Congolais en contrepartie voient les efforts de reconstruction financés et exécutés par les Chinois. Rien de plus simple et d'équitable. Pas de discours condescendants sur l'aide octroyée aux pays pauvres receveurs d'aide.

¹⁶ TSHILOMBO, A., *op. cit.*

¹⁷ Nous utiliserons par après dans ce texte « Protocole » pour référer au document d'août 2007, et « Convention » pour le texte du 22 avril 2008. « Convention », *op. cit.*, p. 30.

Ici la réciprocité est de mise et, si on en croit les chiffres du contrat, il y a même générosité de la part de la Chine puisque les infrastructures construites auraient une valeur estimée à 6,5 milliards de dollars, tandis que les exportations de matières premières sont évaluées à 3 milliards de dollars. Évidemment, il ne faut pas oublier, ce qui n'est pas évalué dans le contrat, que les Chinois devront encore fortement investir dans la mise sur pied de la capacité de production minière. Et c'est ici qu'intervient le troisième flux de relations économiques et la quatrième caractéristique de ce contrat : les investissements chinois et le remboursement de ces investissements.

L'exploitation minière destinée à rembourser les prêts contractés pour les infrastructures publiques en RDC est conçue de la même manière dont les Chinois ont passé contrat avec des entreprises étrangères en Chine, par le biais de *joint ventures* dans lesquelles les Chinois ont le contrôle majoritaire. Le contrat, pour une période totale de 30 ans, stipule en effet que les Chinois obtiendront 2/3 des votes et le gouvernement congolais 1/3. Ceci est important parce qu'il règle les modalités de remboursement du prêt. L'article 5 du contrat stipule que dans « la première étape ... la totalité du résultat d'exploitation servira au remboursement et à l'amortissement de l'investissement minier extractif industriel et ce compris les intérêts » tandis que dans la deuxième étape « 66 % du résultat d'exploitation ... sera utilisé pour le paiement et le remboursement des travaux d'infrastructure ». La troisième étape, dite étape commerciale, commence quand tout sera remboursé, c'est-à-dire aussi bien l'investissement des entreprises chinoises dans le projet minier que les prêts dans le cadre des infrastructures publiques (les 6,5 milliards de USD). Dans cette phase, le résultat sera partagé selon les parts de chaque contractant dans la *joint venture* (2/3 pour la Chine, 1/3 pour la partie congolaise). Si dans le « Protocole » la manière dont on envisage le remboursement reste assez floue, cela devient plus clair dans le deuxième document de ce contrat appelé « Convention de collaboration entre la RDC et le Groupement d'entreprises chinoises : China Railway Group Ltd., Sinohydro Corporation relative au développement d'un projet minier et d'un projet d'infrastructures en RDC », document signé le 22 avril 2008.

Dans ce document il devient très clair qu'il ne s'agit point d'un contrat de troc, mais bien d'un montage financier où l'État congolais s'endette via des garanties qui pèsent surtout sur la partie congolaise. L'article 13.3.3 stipule que, si le taux de rendement interne du projet minier est moins de 19 % annuel, « la RDC 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 » et même que la RDC, si le total n'est pas remboursé après 25 ans, « s'engage à rembourser le solde restant à payer par toutes autres voies » (art. 13.3.4). Quelles peuvent être « ces autres voies » ? L'article 10.3 de la convention ne laisse aucun doute : « la garantie du remboursement est assurée par la RDC qui s'engage... à octroyer au Groupement d'Entreprises Chinoises d'autres concessions minières ou d'autres ressources et moyens satisfaisants au cas où les revenus attendus de la JV

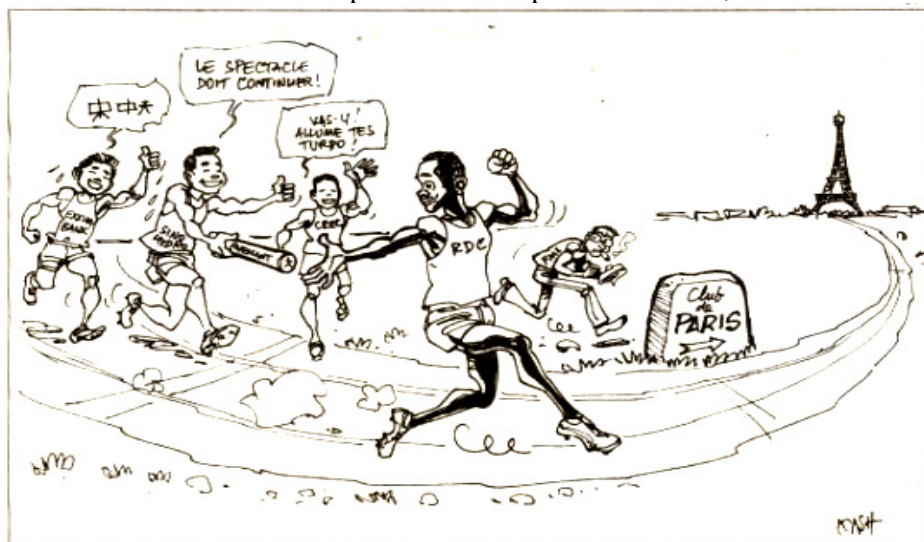
Minière s'avéreraient insuffisants pour réaliser le remboursement de ses investissements dans le projet Minier et dans le projet d'Infrastructures ».

Une *cinquième caractéristique* de ce contrat chinois est le *temps d'horizon long de trente ans* et l'absence des coûts de coordination. Tandis que les firmes occidentales ont un temps d'horizon court, déterminé par les profits et les cours des valeurs boursières, les contrats chinois ont un temps d'horizon plus long et garanti par un État qui leur permet et les incite à prendre des décisions stratégiques à long terme.

La *dernière caractéristique* de ce contrat concerne les *conditions d'exonération extrêmement libérales*. Non seulement le gouvernement congolais dans l'article 6 accorde « le bénéfice de tous les avantages douaniers et fiscaux prévus dans le code des investissements et le code minier... » mais aussi « l'exonération totale de tous les impôts, droits, taxes, douanes, redevances directs ou indirects, à l'intérieur ou à l'import et l'export, payables en RDC. » . Au vu de cet article 6 du contrat on peut se demander d'où vont venir les recettes budgétaires. Est-ce que le gouvernement a oublié que la Gécamines, au maximum de sa production, n'était pas seulement 'la maman et le papa de tout katangais', mais représentait, par les taxes sur sa production, jusqu'à 50 % de toutes les recettes de l'État? Ici on entre déjà dans l'évaluation critique de ce contrat.

3. LA RÉVISION DES CONTRATS CHINOIS EN RDC

Le dessin humoristique paru dans *Le Potentiel* du 30 octobre 2009, résume parfaitement l'enjeu et les acteurs qui ont fait changer les conditions sous lesquelles le « Protocole » d'août 2007 et la « Convention » du 22 avril 2008 entre la RDC et le Groupement d'Entreprises Chinoises, ont été conclus.



En effet, une des conditions pour que la RDC ait accès au « point d'achèvement » dans le programme PPTE (Pays Pauvres Très Endettés) et donc à un allègement de sa dette et à la conclusion d'un accord sur un programme triennal avec le FMI (Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance), était le changement des conditions de la « Convention »¹⁸. Pour cela, il fallait que la partie chinoise et la RDC acceptent et signent des « Avenants »¹⁹. *Le Potentiel* écrit qu'à l'aube de la visite des experts du FMI du 27 octobre 2009 la Chine avait finalement accepté de changer les conditions et avait signé l'avenant²⁰. Cela veut dire que la Chine avait été mise sous pression et en fait traînait la patte pendant plus d'une année car la renégociation de l'accord avait commencé par une visite à Beijing par la partie congolaise pendant l'été 2008 avec les experts du FMI comme 'observateurs'.

Dans cette section nous allons d'abord regarder les dates d'échéance et le cadre institutionnel dans lequel le FMI a pu – ou aurait dû – infléchir le contrat sino-congolais. Ensuite nous allons voir en détail les changements cruciaux de la « Convention » ou comment peu de mots peuvent faire un monde de différence.

3.1. Le cadre institutionnel de la révision

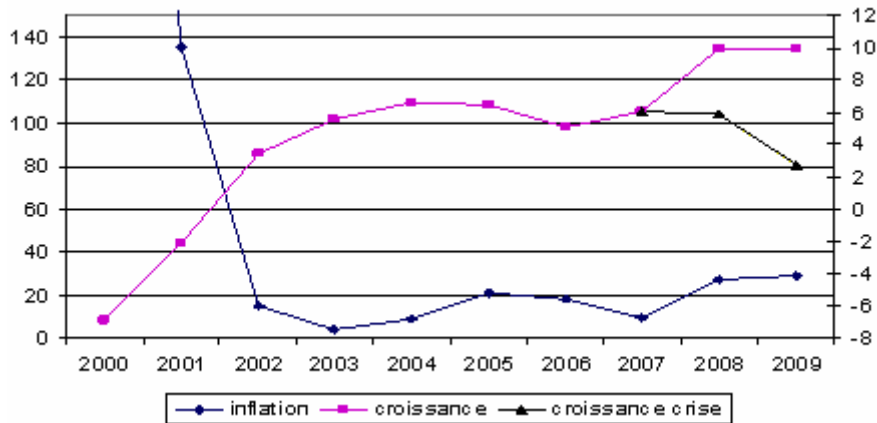
L'histoire de l'économie politique du Zaïre est suffisamment connue pour qu'on s'y attarde trop. Clement et al²¹ ont décrit la lente régression de l'économie formelle depuis 1974 et la période de l'implosion de l'État et de l'économie dans les années 90 qui ont dévasté le pays après les pillages organisés de l'armée dans les années 91-93 et l'hyperinflation des années 94-97. Quoi qu'il en soit depuis 2003, la RDC a renoué avec la croissance et a su, sous le contrôle et l'aide de la communauté internationale, juguler l'inflation, comme le montre le graphique suivant :

¹⁸ On peut lire cela dans les échanges entre le gouvernement congolais et le FMI dans les rapports internes. Voir d'abord une défense du « Protocole » et la « Convention » dans *La position de la partie congolaise aux questions demeurées en suspens en rapport avec le contrat chinois*, Kinshasa, septembre 2008 et ensuite la réponse du FMI dans un document sur les « implications sur la viabilité de la dette de la convention de collaboration conclue entre la RDC et un groupement d'entreprises chinoises ». Voir également une *Réaction de la partie congolaise* ..., *op. cit.*

¹⁹ Avenant n° 3 à la convention de collaboration relative au développement d'un projet minier et d'un projet d'infrastructures, Kinshasa – Beijing, « le ? 2009 ». Le point d'interrogation dans la date de signature veut dire que cette signature a été remise jusqu'à la dernière minute c.à.d. fin octobre 2009.

²⁰ «La Chine ayant finalement signé l'avenant», *Le Potentiel*, Kinshasa, 30 octobre 2009, pp. 1-2.

²¹ CLEMENT, J., *op. cit.* et DEHERDT, T., MARYSSE, S., "L'économie informelle au Zaïre", *Cahiers Africains*, Institut Africain, Paris-Bruxelles, L'Harmattan, 1996 et MARYSSE, S., "Regress, war and and fragile recovery in the DRC", in MARYSSE, S., REYNTJENS, F. (eds.), *The Political Economy of the Great Lakes Region in Africa: The Pitfalls of Enforced Democracy and Globalization*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, pp. 125-152.

Graphique 1. Croissance et inflation en RDC avant et dans la crise.

Ce graphique montre d'abord comment la RDC reste tributaire de chocs extérieurs, ce qui se lit à partir de la perte de croissance dans les années de crise 2008 et 2009. Elle montre aussi comment elle est dépendante des bonnes relations avec la communauté internationale. Ce n'est qu'après la normalisation des relations au début du nouveau millénaire que la situation économique (croissance positive et maîtrise de l'inflation) s'améliore.

En effet, il a fallu d'abord l'appui de la communauté internationale en 2001 pour rendre la RDC éligible dans les institutions financières internationales afin qu'elle puisse à nouveau bénéficier de l'aide internationale. Avec un programme d'assainissement macro-économique formulé dans le PEG (Programme Économique du Gouvernement) et exécuté avec les moyens du bord, le gouvernement a su déblayer le terrain avec la formulation d'un DSRP-I²² pour arriver au point de décision en 2003 qui donnait droit à l'entrée du pays dans le programme PPTE²³ et donc d'être éligible pour un allègement de la dette. Cette dette était considérée comme insoutenable. Fin juin 2010, si le gouvernement congolais sera en mesure de tenir ces promesses de gouvernance (macro-économique), la RDC pourra enfin atteindre le 'point d'achèvement' (initiative PPTE). En effet, la période entre le point de décision en juillet 2003 et le point d'achèvement était longue, essentiellement pour deux raisons internes et une raison externe.

²² Ce Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté – Intérimaire était nécessaire car, dans la nouvelle approche de l'aide, le gouvernement lui-même, au nom de « l'appropriation » de ladite aide, devait formuler les objectifs en question. L'acceptation du document et le respect de certaines mesures de politique budgétaire et monétaire ouvrent la voie à l'allègement de la dette.

²³ L'Initiative PPTE fut lancée en 1996 et fut suivie de l'Initiative renforcée PPTE (Enhanced HIPC-Initiative) en 1999. Les pays peuvent prétendre ou non à un allègement de la dette sur base d'une évaluation de la soutenabilité de leur dette (*Debt Sustainability Analysis*), des antécédents (*track record*) en termes de mise en œuvre des politiques, et des progrès réalisés dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté (PRSP). Début 2002 il a été décidé que la RDC rentrait dans ces conditions.

La première raison, ce sont les aléas de gouvernance comme le cycle des dépenses à l'occasion des élections, qui pourtant se sont déroulées de manière convenable mais qui ont mené à des dérapages budgétaires et à l'augmentation de l'inflation. De point de vue macro-économique la gouvernance a fait, grâce à la supervision des IFI (institutions financières internationales), des progrès tangibles, mais beaucoup reste à faire.

La deuxième raison tient au bras de fer entre le gouvernement congolais et le FMI concernant les effets des contrats chinois sur la dette congolaise future. En effet, le dossier concernant le point d'achèvement et l'accès à l'effacement de la dette dans le cadre du Club de Paris²⁴ s'est trouvé bloqué pendant presque 2 ans ; il ne sert en effet à rien d'effacer la dette existante dans le cadre du programme PPTE si en même temps le gouvernement congolais s'engage, à partir de garanties d'État, à rentrer dans un nouveau cycle d'endettement liés aux contrats chinois qu'il vient de signer.

Le responsable pour le département Afrique du FMI, Brian Ames, le laissait entendre très tôt après la signature du « Protocole »²⁵. Depuis lors, il y a eu une forte pression pour que soit clarifié le contrat sino-congolais. D'abord les deux parties concluent la « Convention » en avril 2008. Le staff du FMI dans le cadre du programme PPTE écrit une *Note conjointe FMI/Banque Mondiale sur les implications pour la viabilité de la dette...*²⁶ de cette « Convention ». Une mission du FMI réside à Kinshasa entre le 10 et le 23 septembre. Après la réaction du gouvernement congolais à propos de cette mission et la note du FMI dans deux documents²⁷, une période de renégociation entre la RDC et la Chine se met en place et une délégation du gouvernement congolais visite Beijing pendant l'été de 2009. Le FMI, officiellement non partie prenante, y participe cependant en tant qu'observateur très présent ; comme on va le voir, lors de la reformulation du contrat, cet 'observateur' va avoir une influence décisive sur le résultat des négociations. Les autres parties vont, très à contrecœur, accepter l'influence de cet acteur censé n'être qu'un observateur. On aura besoin de trois versions d'avenant²⁸ avant qu'on arrive à une version satisfaisante et cette version ne sera acceptée qu'avec beaucoup de

²⁴ Le Club de Paris a été fondé en 1956 comme un groupe informel de gouvernements-crédanciers issus des pays industrialisés les plus importants.

²⁵ Voir la conférence de presse de Brian Ames, chef du département Afrique au FMI, le 19 décembre 2007.

²⁶ FMI/BANQUE MONDIALE, *Note conjointe FMI/Banque mondiale sur les implications pour la viabilité de la dette de la convention de collaboration conclue entre la RDC et un groupement d'entreprises chinoises*, note interne au FMI, qui doit avoir été écrite entre avril et septembre 2008 mais dont l'essentiel est paru en mars 2010 dans une publication officielle du FMI après approbation par les conseils d'administration des deux institutions financières internationales.

²⁷ RDC, "Position de la partie congolaise aux questions demeurées en suspens en rapport avec le contrat chinois", Kinshasa, septembre 2008, 3 p. ; et RDC, "Réaction de la partie congolaise à la note conjointe FMI/Banque mondiale relative aux implications sur la viabilité de la dette de la convention de la collaboration conclue entre la RDC et le groupement d'entreprises chinoises", Kinshasa, septembre 2008, 4 p.

²⁸ *Avenant n° 3...*, *op. cit.*

réticence par la Chine. Celle-ci tarde à signer l'avenant final et ne le fait qu'à la toute dernière minute²⁹ et après une attente de plus d'une année et trois mois.

3.2. La révision : peu de mots et beaucoup de différence

Dans la note conjointe on lit que « les services du FMI/Banque mondiale reconnaissent que les projets d'infrastructures publiques envisagées ... sont de nature à renforcer les perspectives de croissance du pays et à contribuer à la réduction de la pauvreté » mais que « tel qu'il est structuré actuellement, ce montage financier pourrait compromettre la viabilité de la dette. ... En particulier, la convention prévoit un montant très élevé d'emprunts à des conditions non concessionnelles, avec la garantie de l'État Congolais ... Cette dernière disposition remet en outre en question le statut de créancier privilégié des institutions financières internationales ... De plus, le degré de concessionnalité du montage est insuffisant, ce qui pourrait entraîner une réduction du volume d'aide fourni par cet organisme (c'est-à-dire par l'Association Internationale de Développement, branche de la Banque Mondiale) ». Voilà qui est clair : la position du FMI/BM est à juste titre d'éviter que la RDC s'engage à un montage financier qui est très onéreux pour elle, elle n'est pourtant pas dénuée d'un certain intérêt propre non plus. En effet ; si la RDC s'engage dans un nouveau cycle d'endettement à des conditions non concessionnelles, elle ne pourra même pas honorer ces engagements de remboursement aux créanciers multilatéraux privilégiés, c'est-à-dire le FMI et la Banque mondiale. On perçoit même dans ces lignes un peu de chantage car accepter les termes de ce contrat sino-congolais compromettrait aussi d'autres flux d'aide, car les IFI sont la clé pour avoir accès à des fonds bailleurs. On peut donc dire que l'épreuve de force est certes pour le bien de la RDC, mais toute charité bien ordonnée commence toujours un peu par soi-même ! Elle montre surtout quel pouvoir une institution et une bureaucratie bien huilées et expertes peuvent avoir sur la souveraineté des États.

En effet, ce n'est pas un hasard si les changements dans l'avenant reflèteront exactement les recommandations faites dans cette note qui a été conçue par les services du FMI/BM une année avant sa signature. Ces recommandations sont faites « dans le but de permettre à la RDC d'atteindre le double objectif d'accélérer le développement des infrastructures et obtenir un allègement de dette au titre de l'initiative PPTE [...] il conviendrait de supprimer la garantie de l'État pour le volet minier de la convention, retirer du cadre de la convention la phase II des projets d'infrastructures et accroître le degré de concessionnalité des emprunts contractés pour la phase I des projets d'infrastructures ».

²⁹ « Le gouvernement a rendez-vous le 18 novembre avec le Club de Paris », *le Potentiel*, Kinshasa, 5 novembre 2009.

En termes juridiques cela se traduit par le changement de quelques articles de la « Convention ». Voici les changements principaux à cette « Convention » du 22 avril 2008 dans l'Avenant n° 3 :

- L'article 5 modifie l'article 10.3 de la « Convention » comme suit : « la garantie du remboursement est assurée par la RDC qui s'engage, dans le cadre de l'article 13.3.4 de la présente Convention de Collaboration, à octroyer au Groupement d'Entreprises Chinoises d'autres concessions minières ou d'autres ressources et moyens satisfaisants au cas où les bénéfices générés par la JV minière s'avèreraient insuffisants pour réaliser le remboursement de ces investissements dans [le Projet Minier et dans] le Projet d'Infrastructures ». Seulement 'le projet minier' à été rayé, cela veut dire que la RDC ne doit pas garantir le remboursement des investissements dans le projet minier par l'octroi d'autres concessions minières.
 - Également dans l'article 8, on peut voir que la garantie d'État a été abandonnée pour le remboursement des investissements miniers. Le remboursement dépendra donc du succès de l'entreprise. Dans ce changement, on voit l'influence du FMI. La logique en est que le remboursement dépendra de la capacité à produire. L'entreprise prend donc le risque d'entrepreneur et non l'État car l'investissement minier n'alourdira pas la dette de l'État en cas de non-fonctionnement de l'entreprise. Il s'agit donc d'une logique de marché correcte introduite par le FMI : les infrastructures publiques peuvent être garanties par l'État, mais pas l'investissement d'une entreprise travaillant pour le marché mondial ; celle-là doit se repayer elle-même et le plus vite possible.
- D'autre côté, bien que la garantie de l'État pour le Projet Minier soit rayée, l'article 7 de l'Avenant stipule que ce projet et l'étude de faisabilité doivent être approuvés par le conseil des Affaires de l'État de la Chine. Dans la « Convention » il était dit que l'État congolais doit aussi donner son accord. Ceci n'est plus le cas. La garantie ne joue donc plus une fois que le contrat est en cours d'exécution, mais elle est toujours là, dans le sens que la RDC est toujours appelée à octroyer d'autres droits et titres miniers si la Chine n'est pas d'accord avec l'étude de faisabilité.
- L'article 6 de l'Avenant change fondamentalement l'article 12 de la Convention intitulé « Remboursement des investissements du groupement d'entreprises chinoises ». Cet article redéfinit les étapes du Projet Minier et du Projet d'Infrastructures et les conditions de concessionnalité des emprunts.
- Essentiellement la première période sera celle du remboursement des travaux d'infrastructure « les plus urgents ». Il faut remarquer que ceux-ci ne sont pas énumérés dans le texte. La seule indication qu'on donne est la suivante : « Les investissements de la première tranche d'infrastructures [y compris les travaux les plus urgents] ne sauraient

dépasser 3 milliards de dollars américains en principal ». Pendant cette première période, la *joint venture* affectera la totalité de ses bénéfices au remboursement des infrastructures en question, ainsi que leurs intérêts.

- La deuxième période est celle où les investissements miniers et la première tranche d'infrastructures (réduction faite des infrastructures les plus urgentes) seront remboursés. Les investissements miniers seront faits à 30 % sous forme de prêt d'actionnaires, sans intérêt, tandis que 70 % seront remboursés avec un taux d'intérêt de 6,1 % (pas de changements par rapport à la « Convention »). La *joint venture* devra en outre utiliser 85 % de son taux de rendement interne (bénéfices) et non la totalité, comme stipulé dans la « Convention » pour rembourser ces investissements.

Après cela, le remboursement des infrastructures commencera. Le taux d'intérêt qui sera appliqué est de LIBOR (six mois) + 100BP (LIBOR du 22 avril 2008). De nouveau la *joint venture* doit affecter 85 % de ses bénéfices. Pour cette phase, la « Convention » prévoyait une affectation de 66 % de son bénéfice au remboursement.

- Enfin l'article 6 de l'Avenant ne se contente pas seulement de scinder les responsabilités pour le remboursement des investissements, elle augmente considérablement le degré de concessionnalité des conditions du remboursement. Cet article stipule que « Les investissements de la première tranche des infrastructures seront remboursés avec un taux d'intérêt annuel de LIBOR (six mois) + 100BP (LIBOR du 22 avril 2008) »³⁰. Dans la « Convention » il était prévu des taux d'intérêt annuels de « LIBOR (six mois) + 100BP ». Cela fait en effet une grande différence car le LIBOR du 22 avril 2008, donc avant la crise bancaire, était historiquement bas, à savoir de 3,4 % annuel, et par conséquent il fallait seulement que la RDC repaye ses dettes contre un taux d'intérêt de $3,4 + 1 = 4,4$ %. Ceci constitue un taux d'intérêt très bas et fait des différences de remboursement de plusieurs millions de dollars par an. Si on avait pris le taux du marché au moment du remboursement, c'est-à-dire les taux crise ou après crise, qui sont fortement à la hausse, la RDC aurait dû repayer beaucoup plus. Mettre seulement une date entre parenthèses dans un contrat peut signifier une grande différence et des millions de gagnés pour la RDC. Un coup de maître de la part du FMI, et on comprend en même temps pourquoi la Chine a rechigné avant de signer l'Avenant en question ici.
- Cependant différents points ne sont pas explicités dans ce document. Par exemple, quels sont « les travaux les plus urgents » mentionnés

³⁰ LIBOR est l'acronyme pour London Interbank Offered Rates ; c'est le taux d'intérêt utilisé pour les emprunts/prêts entre banques sur le marché de l'argent de Londres. « + 100BP » est l'abréviation pour « 100 basic points », ce qui veut dire qu'on ajoute un pourcentage à ce LIBOR.

dans l'article et pour quel montant ? Quelles sont les échéances pour l'exécution des travaux et le calendrier pour les remboursements ? Ce n'est que dans l'encadré 1 publié dans le document du FMI (voir ci-dessous) que cela devient clair. Ce qui veut dire qu'il y a eu encore des corrections et clarifications de ces points dans un document ultime. Tourignons-nous maintenant vers ce document qui fait l'état des lieux définitif concernant ce contrat sino-congolais.

Dans la publication officielle du FMI³¹, c'est-à-dire après l'approbation des deux conseils d'administration du FMI et de la Banque Mondiale de mars 2010, on voit bien quel a été l'impact en ce de ces IFI (institutions financières internationales) sur la révision du contrat sino-congolais. Le souci principal du FMI était d'éviter que la RDC ne s'engage dans un nouveau cycle d'endettement au moment où le pays doit recourir au FMI et au Club de Paris pour la remise de la dette existante. Nous reprenons le résultat de cette révision résumé dans un encadré publié par le FMI.

République démocratique du Congo: l'accord de coopération sino-congolais (ACSC)

En avril 2008, la RDC a signé un accord de coopération avec un consortium de sociétés chinoises qui fait intervenir un projet minier de 3,2 milliards de dollars EU et un jeu de projets d'infrastructure publiques équivalant à 6 milliards de dollars EU à mettre en oeuvre en deux phases. L'Accord a été amendé en octobre 2009 pour exclure la seconde phase des projets d'infrastructure pour ne conserver qu'une phase unique pour un total de 3 milliards de dollars EU à mettre en oeuvre au cours de la période qui va de 2009 à 2014. L'accord amendé limite aussi la garantie du financement des projets *d'infrastructure* par l'État.

L'accord prévoit la création d'un partenariat (SICOMINES) entre une entreprise d'exploitation minière paraétatiques congolaise (GECAMINES) et le consortium des entreprises chinoises. Le capital entièrement versé de 100 millions de dollars EU donne à GECAMINES une prise de participation de 32 % dans le partenariat. SICOMINES investira 3,2 milliards de dollars EU dans le projet minier financé par un prêt sans intérêt équivalant à 1,1 milliard de dollars EU et un prêt de 2,1 milliards de dollars EU assorti d'un taux d'intérêt fixe de 6,1 %. L'investissement de 3 milliards de dollars EU dans l'infrastructure publique sera financé moyennant une série de prêts à un taux d'intérêt fixe de 4,4 %. Tous les prêts sont libellés en dollars EU.

Les bénéfices d'exploitation du projet minier seront utilisés pour rembourser le financement de l'infrastructure minière et publique. La mine devrait engendrer des bénéfices d'exploitation à compter de 2013. Au départ, les bénéfices nets de SICOMINES permettront de rembourser le principal et les

³¹ FMI, RDC : *Rapport des services du FMI ...*, op. cit.

intérêts capitalisés de quatre projets d'infrastructures publiques prioritaires (375 millions de dollars EU). Lorsque ce financement sera totalement remboursé, 85 % des bénéfices d'exploitation nets seront utilisés pour rembourser le principal et les intérêts capitalisés du prêt minier. Lorsque le financement minier sera complètement remboursé, 85 % des bénéfices d'exploitation nets de SICOMINES seront utilisés pour rembourser le principal et les intérêts capitalisés des prêts restants d'infrastructure publique et le solde sera distribué aux actionnaires de SICOMINES à titre de dividendes.

L'élément don du financement de l'infrastructure est estimé à 42–46%, selon que l'on prend en compte ou non la prime de signature de 250 millions de dollars EU. Ce chiffre repose sur les hypothèses suivantes : (i) le projet minier ne génère pas suffisamment de revenus nets et la garantie de l'État est appelée au bout de 25 ans, comme prévu dans l'Accord amendé; (ii) les intérêts cumulés sont composés et (iii) un taux d'intérêt fixe de 4,4 % s'applique.

Source : FMI, *op. cit.*, p. 10.

3.3. Évaluation de la révision du contrat sino-congolais

La révision du contrat sino-congolais a beaucoup de mérites et clarifie les choses mais a aussi un important point faible si on l'évalue dans la perspective du développement et de la reconstruction du Congo.

En premier lieu, la révision a le mérite de bien scinder ce qui est de l'aide et qui doit donc répondre aux critères de l'aide publique, et ce qui ressort d'une logique de marché qui est l'investissement dans la production minière.

Les prêts pour réaliser les infrastructures publiques sont des biens publics qui doivent normalement être payés par les fonds publics : au cas où il n'y a pas de fonds publics propres, un État peut faire appel aux fonds publics internationaux, c'est-à-dire l'aide publique. Pour qu'on puisse parler d'aide, il doit y avoir une composante de concessionnalité, c'est-à-dire, l'élément don dans les prêts peut être de 100% s'il s'agit de dons ou, dans le cas où il s'agit de prêts, les conditions de remboursement doivent être plus généreuses que des prêts contractés sur le marché privé financier. La différence entre un don à 100 % et un prêt aux conditions de marché constitue l'élément don. Le Fonds monétaire, en fixant le taux d'intérêt dû sur le remboursement du principal au taux du LIBOR + 100 BP au moment de la passation du contrat, c'est-à-dire le 22 avril 2008, réalise un coup de maître car les taux étaient historiquement bas à ce moment. Le résultat se lit dans l'encadré publié par le FMI, le taux d'intérêt des remboursements est de 4,4 %, ce qui augmente sensiblement l'élément don, car les Chinois voulaient utiliser le taux LIBOR du jour du remboursement et donc normalement sensiblement plus haut. Ensuite, c'est seulement pour ces prêts d'infrastructures publiques que la garantie d'État est

donnée, c'est-à-dire où la Chine peut exiger que l'État congolais doive donner d'autres concessions minières s'il n'était pas en mesure de rembourser les dettes. Enfin le remboursement des travaux prioritaires, donc selon l'encadré de 375 millions USD et celui de la 'première' tranche des infrastructures doivent être remboursés à partir des profits générés par la production minière qui sont attendus à partir de 2013. Cependant la Sicominex devra utiliser 85 % de ces bénéfiques pour rembourser la première tranche des travaux d'infrastructures et non 66 % comme prévu dans la « Convention... », ce qui augmente la capacité de repayer les dettes plus vite que prévu en utilisant les bénéfiques de la société minière au lieu d'augmenter le risque de transférer le remboursement sur la dette publique congolaise.

Tous les investissements miniers sont considérés comme des biens privés qui doivent plutôt répondre aux exigences du marché et il n'y a donc pas de garanties d'État pour ces investissements. La Chine peut exiger ici un taux d'intérêt plus haut (de 6,1 %) pour rembourser le principal et les capitalisations des intérêts de cet investissement minier.

En ce qui concerne les mérites de cette révision, il reste à mentionner que le texte du FMI est plus clair que l'Avenant sur différents points : le calendrier d'exécution des travaux et le remboursement, ainsi que les sommes engagées. Les travaux d'infrastructures doivent être réalisés dans les quatre années à venir (2014). C'est aussi le moment où le début des remboursements à partir de la production minière est attendu. Puis commence le remboursement des prêts pour les travaux d'infrastructures prioritaires (de 375 millions de dollars), et ensuite le remboursement des investissements miniers et ensuite les prêts travaux d'infrastructures restants, c'est-à-dire 3 milliards de dollars moins les 375 millions des travaux d'infrastructures prioritaires. Et c'est exactement dans le mot « restants » que plane le doute sur l'impact de cette révision.

Il est dit très clairement dans l'encadré du FMI que l'accord sur les financements de l'infrastructure exclut « la seconde phase des projets d'infrastructure pour ne conserver qu'une phase unique pour un total de 3 milliards de dollars EU ». La logique du FMI et son souci premier sont donc de limiter l'impact du contrat sino-congolais sur la formation de la dette, non de maximaliser l'impact sur le développement et la reconstruction du Congo. En bonne logique, on peut comprendre qu'un pays qui sera admis à une remise de la dette dans le cadre des PPTE n'aille pas immédiatement se jeter dans un nouveau cycle de dettes. Le mérite revient au FMI d'avoir amélioré les conditions de prêts et de minimaliser les impacts sur la dette de l'État congolais vu le peu de possibilités qu'a eu ce dernier de rembourser les dettes dans le passé. Ce qu'on déplore dans cette révision est que la RDC a grandement besoin d'infrastructures publiques, car sans cela toute la reconstruction économique s'en trouvera ralentie.

À titre d'exemple regardons le tableau sur le financement de la reconstruction de l'Allemagne de l'Est après l'unification du pays en 1989.

Tableau 1. Quelques données de base de la reconstruction allemande

	L'OUEST	L'EST
<i>PIB</i> (en milliards d'euros)	1251	97
<i>emploi</i> (en millions de personnes)	29	7,3
<i>PIB/emploi</i> (en euros)	43.170	13.517
<i>transfers</i> (en milliards d'euros)	-62,5	+62,5

Source : calculs basés sur DORNBBUSH, R., WOLF, C., in *The Transition in Eastern Europe, Volume 1*, University of Chicago Press, 1994, pp. 155-190.

Quand on voit que l'Allemagne de l'Ouest a eu besoin de transférer (investir) 62,5 milliards d'euros par an durant presque une décennie pour reconstruire l'économie de l'Allemagne de l'Est, qui compte moins d'habitants que la RDC, on comprend qu'on est loin de l'effort requis pour reconstruire une économie comme le Congo. Bien sûr on ne peut pas facilement comparer les deux cas, et cela pour deux raisons. L'Allemagne de l'Est avait déjà un niveau de revenu beaucoup plus haut et un capital humain beaucoup plus élevé que la RDC. Ensuite, plus important, il faut admettre que le succès de cette réunification et cette reconstruction d'une économie était surtout possible parce qu'elle pouvait reposer sur une gouvernance et des règles différemment redéfinies, tandis que la refonte de l'État congolais n'est pas sous une pression et une expertise aussi présentes. Si donc la condition suffisante pour la reconstruction congolaise – une gouvernance radicalement différente – n'est pas réalisée, il faut dire que la condition nécessaire pour cette reconstruction est en partie compromise par le fait que le niveau d'investissements dans l'infrastructure publique est réduit de moitié. Les six milliards, dont avait urgemment besoin la RDC, n'étaient-ils pas nécessaires et la communauté internationale ne s'est-elle pas trop laissée guider par le seul souci de la dette future ? La révision aurait été un succès si on aurait pu appliquer la rigueur de l'intervention du FMI sur la Chine mais sans rechigner sur le montant global d'investissements dans les infrastructures publiques.

Dans le même ordre d'idées on ne voit aucun souci pour améliorer l'impact sur le développement congolais dans le sens qu'il n'y a aucune exigence en matière de réalisation de plus de valeur ajoutée à l'intérieur du pays lors de l'extraction minière.

4. CONCLUSION

L'analyse du bras de fer entre la Chine³², la RDC et le FMI penche nettement en faveur de ce dernier. La RDC a essayé à différentes reprises de maintenir le contrat dans sa forme convenue avec la Chine. La RDC se trouvait entre le marteau et l'enclume et elle n'avait que peu de marge de manœuvre, car ne pas accepter les changements apportés par le FMI voulait dire pas d'accord dans le Club de Paris, pas d'accès à la réduction substantielle de sa dette et pas d'accord pour l'entrée en vigueur du nouveau programme triennal avec le FMI/Banque mondiale (FPRC). Cela compromettrait d'autres formes d'aide de la part des bailleurs de fonds qui exigent souvent un accord préalable avec le FMI/Banque mondiale. Bien entendu la RDC a gagné suite à cette révision car les modalités de concessionnalité des prêts chinois ont été améliorées, mais elle a grandement perdu en ce qui concerne le montant d'investissements nécessaires pour reconstruire le pays.

La Chine par contre avait bien une porte de sortie, mais alors elle compromettait son accès aux matières premières dont elle a besoin pour alimenter sa croissance fulgurante. Elle a longtemps résisté à cette révision et ce n'est qu'à la toute dernière minute qu'elle a signé l'Avenant, lequel alors a débloqué l'accord sur l'allègement de la dette au sein du Club de Paris du 18 novembre 2009, et permis l'atteinte du « point d'achèvement » dans le cadre du programme PPTE et l'IADM au sein des IFI.

Du point de vue maîtrise d'une dette supportable pour la RDC, on peut dire que le FMI a rendu un service appréciable en faisant en sorte que celle-ci ne rentre pas dans l'engrenage d'un nouveau cycle de dettes. En effet, la révision du contrat sino-congolais forcé par le FMI a clarifié bien de choses. D'abord elle a introduit une logique claire. Un investissement privé étranger doit se rembourser soi-même et la garantie de remboursement ne doit pas être supportée par l'État congolais, mais c'est le principe de marché et le risque d'entrepreneur qui doit jouer ici. Ensuite, le Projet d'infrastructures publiques est bel et bien un projet d'aide à l'État congolais et donc il est logique que ce dernier rembourse l'argent et apporte des garanties pour ce remboursement. Le FMI enfin a fait en sorte que ces prêts chinois soient beaucoup moins onéreux pour l'État congolais en changeant les conditions de ces prêts chinois pour la construction des infrastructures. Le FMI a pu augmenter sensiblement la concessionnalité de ces prêts en abaissant le taux d'intérêt appliqué pour le remboursement du principal et des arriérés.

Cependant, du point de vue du développement congolais, il y a quand-même une grande ombre qui plane sur cette révision. Rien n'a été fait pour

³² Bien qu'il s'agit du Groupement d'Entreprises Chinoises et non du gouvernement de la Chine, il est tout à fait clair que ce contrat a été négocié au plus haut niveau politique en Chine, non seulement parce qu'il s'agit de trois entreprises d'État qui sont les parties contractantes mais aussi parce que l'Avenant stipule que toutes les décisions doivent être entérinées par la « Commission nationale de Développement et de la Réforme de la Chine » et le « Conseil des Affaires de l'État en Chine » (article 2).

qu'il y ait, par exemple, des garanties concernant la valeur ajoutée créée par cette *joint venture*. Est-ce qu'on va exporter ces matières premières sous forme brute où y-a-t'il des garanties pour que l'emploi et la création de revenus soient maximisés au Congo ? Qui va payer et entretenir les infrastructures étant donné que les exonérations de taxes de la *joint venture* minière SICOMINES restent très libérales ? A-t-on oublié que la Gécamines, en produisant dans les années de gloire 500 000 tonnes de cuivre annuellement, alimentait la caisse de l'État à concurrence de plus de la moitié du budget de celui-ci ? C'est cette production annuelle qui est prévue par le contrat sino-congolais mais rien pour la caisse d'État pendant les premières phases de l'opération, ce qui peut durer 25 ans ?

Enfin et surtout le FMI a seulement visé, non sans y rechercher aussi son intérêt propre, la viabilité/soutenabilité de la dette congolaise dans le court et moyen terme, mais elle l'a surtout fait en réduisant le nombre d'infrastructures qui auraient été construites et qu'elle a ramené de 6,2 milliards à trois milliards USD. Pourtant on sait que la priorité des priorités de la reconstruction congolaise est la construction d'infrastructures et là on la prive le Congo au nom de la viabilité de la dette de ce dont il a le plus besoin. Si on peut comprendre logiquement que la capacité d'absorption de l'aide et donc de contracter de nouvelles dettes soient limitées, il est un peu amer de voir comment un petit pays relativement riche comme la Grèce peut attirer 30 milliards USD d'aide du FMI pour le redressement de son économie³³ tandis que le FMI et donc la communauté internationale rechigne à propos des 3 milliards qui sont absolument nécessaires pour la reconstruction de la RDC. À titre d'exemple nous avons aussi développé le cas de l'ex-Allemagne de l'Est lors de la réunification de l'Allemagne après la période de la guerre froide. On a montré combien d'argent doit être investi si on veut vraiment reconstruire un pays. C'est à la lumière de cette réalité que nous avons commencé cet article en évoquant « l'effet Matthieu » : « Car on donnera à celui qui a et il sera dans l'abondance, mais à celui qui n'a pas, même ce qu'il a lui sera retiré. »

Anvers, juin 2010

³³ "Hulp pakket aan leningen voor Griekenland", *De Standaard*, Bruxelles, 3 mai 2010.