

La Sino-Congolaise des Mines et l'ITIE

Pistes pour améliorer l'inclusion de la Sicomines dans le
Rapport ITIE RDC 2011

The Carter Center

Juillet 2013

Introduction

Début 2013, la République Démocratique a publié son troisième rapport dans le cadre de l'Initiative de Transparence dans les Industries Extractives (ITIE), couvrant les paiements et recettes minières et pétrolières de 2010. Pour la première fois, la joint venture Sicomines (Sino-congolaises des Mines) a été incluse sous forme d'annexe au rapport ITIE. Elle avait été omise dans les éditions précédentes de par son caractère spécial. En effet, elle est centrée autour d'un montage financier qui permet à la RDC de financer des projets d'infrastructures à rembourser par l'exploitation minière. La Sicomines bénéficie d'exemptions fiscales complètes jusqu'à la fin du remboursement des investissements miniers et d'infrastructures. L'inclusion de la Sicomines constitue une véritable avancée. A première vue, elle permet en effet d'accéder à des informations sur les termes de la convention et son exécution, tels les décaissements pour les infrastructures, l'investissement minier, et le paiement du pas de porte historique de \$350 millions US¹.

Cette note a pour but d'analyser les informations mises à disposition du public et de répondre à une question clef : l'annexe du rapport ITIE qui porte sur le projet Sicomines permet-elle de parvenir à un 'même degré de transparence' que pour les autres projets miniers, comme l'exigent les règles de l'ITIE ? Le public peut-il enfin voir clair dans les règles spéciales régissant ce projet, et l'exécution de celles-ci ? Pour répondre à ces questions, nous avons analysé la note ainsi que des documents permettant de trianguler l'information, telles les conventions du projet disponible sur le site du Ministère des Mines, le rapport annuel 2011 de l'Agence des Grands Travaux, un dossier de presse de 2013 provenant du Bureau de Coordination de Suivi et de Coordination du Programme Sino-Congolais, des analyses publiées par des chercheurs et par le Fond Monétaire International qui suit de prêt le projet à cause du risque d'endettement public qu'il engendre.

Nos conclusions sont mitigées : nous constatons un nombre significatif de contradictions entre les informations dans l'annexe et les autres informations gouvernementales disponibles. D'autres informations, bien qu'indispensables pour une bonne compréhension du fonctionnement et de l'exécution du projet, sont omises. Les recommandations détaillées qui clôturent cette note ont pour but de perfectionner l'intégration du projet Sicomines dans le prochain rapport de l'ITIE.

Sicomines - un projet unique

En avril 2008, la RDC a signé un accord cadre, appelé 'Convention de Collaboration' avec un Consortium d'entreprises chinoises pour la réalisation de projets d'infrastructures, à rembourser par les bénéfices d'une entreprise de

¹ Lire l'article 5 de la convention de collaboration du 2008 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.

partenariat minier au Katanga. Cette Joint Venture, appelée la Sino-Congolaise des Mines ('Sicomines') a été créée par un contrat de joint venture signé le même jour que la Convention de Collaboration (22 avril 2008). La joint venture est détenue à 32% par le groupe Gécamines et à 68% pour un « Consortium d'entreprises chinoises » dont la composition change régulièrement et diffère légèrement du « Groupement d'entreprises chinoises », signataire de la Convention de Collaboration.²

Contrairement aux autres projets miniers qui se concentrent uniquement sur l'activité minière, le projet Sicomines est fréquemment appelé 'minerais-contre-infrastructures'. Plutôt que d'assujettir le titulaire minier (la Sicomines) aux taxes, droits et impôts dès son acquisition du titre, les investisseurs chinois avancent des sommes très significatives pour le développement d'infrastructures. Aux termes de la Convention de Collaboration amendée, 3 milliards seront investis dans les projets d'infrastructures³, en plus des 3.2 milliards à investir dans le projet minier Sicomines⁴. La convention de collaboration prévoit également un paiement d'un pas de porte (bonus) de \$350 millions US au profit de la partie congolaise⁵.

Les bénéfices à générer par le projet minier seront prioritairement utilisés pour rembourser les investissements miniers et d'infrastructures ainsi que leurs intérêts. Il est prévu deux périodes pour le remboursement des investissements chinois et une dernière période, dite 'commerciale' (voir plus bas).

Pour accélérer ces remboursements et accroître la rentabilité du projet, la Sicomines bénéficie d'exonérations fiscales et parafiscales complètes pendant les périodes de remboursement des investissements chinois.⁶ Tant que les investissements ne sont pas remboursés, le régime fiscal est suspendu. Par ailleurs,

² Ceci peut avoir des conséquences importantes, par exemple en matière de paiement du pas de porte. Tant dans la Convention de Collaboration que le Contrat JV, c'est la « partie chinoise » qui s'engage à payer le pas de porte. Or ces « parties chinoises » ne sont pas les mêmes : par exemple, Zhejiang Huayou Cobalt fait parti du Consortium actionnaire de la Sicomines mais n'est pas signataire de la Convention de Collaboration. Vu la contradiction entre les termes, il n'est pas clair si cette compagnie doit contribuer au pas de porte ou non.

³ Lire l'article 12, tiret 5 de la convention de collaboration entre la République Démocratique du Congo et le Groupement d'entreprises chinoises de 2008.

⁴ Article 6 de l'Avenant n°3 à la convention de collaboration du 22 avril 2008. La convention de collaboration initiale prévoyait un investissement d'infrastructures plus large encore – 6 milliards – or le montant fut réduit de moitié après un amendement intervenu en octobre 2009, ayant conséutivement entraîné la suppression de la deuxième tranche des infrastructures prévue dans l'accord initial.

⁵ Article 5.1 de la convention de collaboration entre la République Démocratique du Congo et le Groupement d'entreprises chinoises de 2008.

⁶ Après le remboursement complet des prêts chinois, un régime fiscal qui ressemble davantage à celui des autres projets miniers s'appliquera. Dans les textes actuellement disponibles, le régime fiscal spécifique s'appliquant pendant la phase 'commerciale' prête à confusion. Il existe une perception générale que le régime applicable sera le régime commun du Code Minier. Toutefois, dans le contrat de Joint Venture Sicomines, les taxes applicables après remboursement des investissements miniers et d'infrastructures sont énumérées de façon limitative : 30% sur le bénéfice imposable et 5% constitué de diverses taxes sur le chiffre d'affaire (art. 52.3 Contrat de Joint Venture du 22 Avril 2008), plutôt que le régime plus détaillé du Code Minier qui prévoit en des redevances minières, des droits à l'importation, etc. En outre, les bénéfices seront distribués entre les parties au prorata de leurs mises à la constitution de la coentreprise Sicomines (Article 6, tiret 3 de l'Avenant n°3 à la convention de collaboration du 22 avril 2008)

si les réserves actuelles ne permettent pas de rembourser les investissements d'infrastructures, la RDC s'est engagée à fournir d'autres concessions minières pour finaliser le remboursement. Il est impératif que le public puisse suivre la dette accumulée et son remboursement afin de comprendre l'extension des exonérations fiscales et l'octroi de nouvelles concessions à la Sicomines.

Atteindre un « même niveau de transparence » que les autres projets

Les règles de l'ITIE demandent au Groupe Multipartite (gouvernement, entreprises extractives et société civile) de convenir sur le processus de déclaration lorsqu'il existe des accords fondés sur des paiements en nature, la fourniture d'infrastructures en rapport avec l'exploitation des ressources extractives en vue d'atteindre un niveau de transparence égal à celui qui existe pour les autres paiements et flux de revenus (exigence 9.f).⁷ Dans la pratique, le Groupe Multipartite doit clairement définir ce qu'est un paiement significatif. Une fois ces critères définis, tous les flux ainsi que toutes les entreprises qui les ont effectués doivent faire la déclaration dans un formulaire convenu par le Groupe Multipartite⁸.

Puisque l'ITIE se concentre sur les taxes et impôts, et que le projet Sicomines bénéficie d'exonérations en la matière, il faut une réflexion de fond sur ce que le partenariat sino-congolais devrait déclarer dans le cadre de l'ITIE. Le processus de déclaration doit faciliter la compréhension notamment (1) des règles qui s'appliquent aux éléments financiers du projet et (2) l'application de ces règles dans la pratique.

Pour parvenir à un même degré de transparence, un premier pas est de publier les engagements contractuels régissant le partenariat pour comprendre comment celui-ci diffère des autres projets. Ensuite, pour connaître l'équivalent des flux fiscaux des autres projets, on doit connaître l'accumulation de la dette que le projet minier devra rembourser. Plus concrètement, on doit connaître les paiements versés pour les investissements d'infrastructures et l'investissement minier, les remboursements desquels suspendent les obligations fiscales de Sicomines. A terme, nous devrions aussi connaître les bénéfices du projet Sicomines, qui seront alloués au remboursement des dettes. Toutes ces informations devraient être mises à disposition du grand public sous une forme

7 L'exige 9.f déclare que « Lorsque des accords fondés sur des paiements en nature, la fourniture d'infrastructures et autres dispositions de type troc jouent un rôle important dans le secteur minier, pétrolier ou gazier, le groupe multipartite doit convenir d'un mécanisme visant à inclure les flux d'avantages au titre de ces accords à son processus de déclaration ITIE.... ». Rapport ITIE-RDC 2010, op.cit. p .65

8 Même si l'ITIE ne définit pas clairement un seuil de matérialité, d'autres pays participants à l'ITIE considèrent tous les paiements qui dépassent 100.000 USD comme significatifs.

accessible, complète et compréhensible⁹. Plus précisément, les informations ci-dessous devraient être divulguées :

Pour la valeur du projet d'infrastructures :

- Les sommes prévues et 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) ;
- La liste d'infrastructures et le programme de leur développement

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) ;
- La précision sur l'entité qui effectue les avances (Groupement d'entreprises chinoises et les banques chinoises)

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 respectives¹⁰.

Problèmes persistants : contradiction entre les diverses sources et manque de précision

Pour la première fois après beaucoup d'hésitation, le Comité Multipartite de l'ITIE en RDC a fait une tentative de parvenir à un même degré de transparence que pour les autres projets dans le rapport ITIE 2010, publié début 2013.

⁹ Le critère 1 de l'ITIE stipule que « Tous les paiements significatifs, versés par les entreprises aux gouvernements, au titre de l'exploitation pétrolière, gazière et minière (« les paiements ») et toutes les recettes significatives, reçues par les gouvernements de la part des entreprises pétrolières, gazières et minières (« les recettes »), sont publiés et diffusés régulièrement au grand public sous une forme accessible, complète et compréhensible ».

¹⁰ 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 certifiés, 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% - voir art. 6 Avenant 3 à la Convention de Collaboration du 22 Avril 2008). 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 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 = $\Sigma Inv I \times (1 + 4.4\%)y$; Montant total à rembourser pour l'investissement minier = 0.9 milliard + Σ autres Inv M $\times (1 + 6.1\%)z$).

Initialement exclue du périmètre du rapport, un virement a eu lieu en cours de route, lorsque les parties prenantes se sont réalisées que le comité de validation trébucherait sûrement sur le respect de l'exigence 9(f) précitée. En décembre 2012, un mois avant l'adoption finale du rapport 2010, le Comité Exécutif a organisé à Kinshasa deux réunions publiques dites « Matinées de Transparence du Contrat Chinois » dans le but d'inclure la Sicomines dans le rapport ITIE 2010¹¹. Les conclusions de ces matinées sont reprises en annexe 6 du rapport ITIE 2010¹². Le Centre Carter et la Plateforme des Organisations de la Société Civile intervenant dans le secteur Minier (POM) ayant déjà défendu cette inclusion, elle constitue un grand pas en avant.¹³ Le principe étant désormais acquis, il faudrait inclure la Sicomines dès le début de collecte des données afin d'éviter que l'on ait à se précipiter en fin du processus et de fournir assez de temps au conciliateur indépendant de collecter les informations y afférant.

En dépit de cette avancée remarquable, des préoccupations subsistent sur de nombreuses questions. Les informations reprises dans l'annexe 6 du rapport ITIE 2010 ne permettent pas encore d'avoir une bonne compréhension tant des règles applicables au projet que leur exécution en pratique. Bien au contraire, les informations apportées ont tendance à renforcer la confusion déjà existante entre les diverses versions d'informations rendues publiques. On peine notamment à saisir les aspects suivants :

- Les termes généraux régissant le projet Sicomines
- Les modalités de paiement du pas de porte
- Les modalités des investissements d'infrastructure
- Les modalités des investissements miniers
- Les modalités de remboursement des investissements d'infrastructures et miniers

Cette note approfondie chacun de ces points. Elle constitue principalement une réflexion anticipative en vue d'améliorer la qualité des rapports prochains, en particulier celui de 2011 dont l'élaboration vient de commencer.

11 Matinée de transparence sur le contrat minier chinois disponible, consulté pour la dernière fois le 13 mai 2013 <http://www.itierdc.com/voir%20actu.php?id=184>

12 Voir l'annexe 6 du rapport ITIE-RDC 2010. Le rapport est disponible sur le lien <http://www.itierdc.com/pdf/RAPPORT%20ITIE%202010.pdf>, consulté le 20 février 2012.

13 Lire Centre Carter, Note au Comité Exécutif ITIE RDC de 2 Avril 2011 intitulé « ITIE 2008-2009 – Les lacunes à combler », disponible sur <http://www.congomines.org/fr/centre-carter-itie-2008-2009-les-lacunes-a-combler/>. A lire également le communiqué de presse de la Plateforme des Organisations de la société civile intervenant dans le secteur Minier (POM) intitulé « Inclusion du partenariat Sino-Congolais « Sicomines » sur le référentiel des compagnies et des paiements et revenus à déclarer en 2010 ». Le communiqué de presse est disponible sur http://www.acidhcd.org/Content/downloads/Note_finale_a_l'intention_du_comite_national_ITIE-RDC_1_.pdf, consulté le 12 juillet 2013 »

1. Améliorer la description des termes légaux régissant le projet

Contrairement aux projets miniers communs, la règle 9f de l'ITIE exige explicitement la publication des obligations financières des accords du type Sicomines. Malheureusement, l'annexe ne décrit pas en détail le régime légal assez complexe régissant ce projet hors du commun. L'annexe résume certains des termes des contrats, or comme l'analyse le montrera, il reste de nombreuses confusions et contradictions avec des sources tierces.¹⁴ Il y avait notamment d'importantes divergences entre les termes de remboursement décrits dans l'annexe, et ceux rapportés dans d'autres sources.¹⁵

En principe, cette description à la hâte du régime légal ne devrait pas poser d'inconvénients majeurs, puisque en RDC, la publication des contrats miniers, pétroliers et forestiers constitue une obligation légale depuis 2011.¹⁶ Au cours de l'année 2012, le gouvernement a fait de remarquables efforts pour mettre en œuvre cette obligation, et a entre autres publié une série de documents contractuels pour le projet Sicomines. Cela dit, les contrats disponibles pour Sicomines sur le site du Ministère des Mines au moment de la rédaction du rapport ITIE 2010 n'étaient pas les versions qui étaient effectivement entrées en vigueur, et laissait entretenir la confusion observée à travers l'annexe 6 du rapport ITIE.

Des avancées notoires réalisées très récemment devraient permettre d'améliorer la description des termes contractuels dans le rapport ITIE 2011. En effet, suite à des efforts concertés du Ministère des Mines et de la Primature, le gouvernement a publié les versions de base en vigueur de deux contrats au cours du mois de juillet 2013.¹⁷ Le Centre Carter salue ces publications, qui traduisent la volonté du gouvernement d'accroître la transparence autour de ce projet historique, offrant la

¹⁴ Par exemple, l'annexe parle de la signature, le 22 avril 2008, de la ‘Convention de Collaboration de Joint Venture’ sans préciser qu'il s'agit là de deux contrats distincts plutôt que d'un seul. Le projet Sino-Congolais est en effet régi par deux accords: (1) la Convention de Collaboration entre le Gouvernement de la RDC, Synohydro et CREG qui fait figure d'accord cadre , aux dispositions relativement larges, et couvrant tant le projet minier et le projet d'infrastructures que les liens entre les deux; et (2) le Contrat de Joint Venture Sicomines, l'entreprise dont les opérations minières rembourseront les investissements miniers et d'infrastructures. Ce contrat est beaucoup plus détaillé pour les aspects liés aux investissements miniers et ressemble plus aux autres contrats de joint venture publiés jusque là, bien qu'il détaille aussi la définition des sommes servant à rembourser les dettes d'infrastructures.

¹⁵ Comparer Rapport ITIE 2010, p.109, qui indique que les investissements miniers et d'infrastructures seront remboursés en même temps à base de 66% des bénéfices de la Sicomines, à l'article 6 de l'Avenant 3 à la Convention de Collaboration du 22 Avril 2008 qui renseigne que la Sicomines remboursera d'abord les infrastructures les plus urgentes (100% des bénéfices), puis les investissements miniers (85% des bénéfices), puis le restant des infrastructures (85% des bénéfices).

¹⁶ Primature de la RDC, Décret nr 011/26 du 20 mai 2011 portant obligation de publier tout contrat ayant pour objet les ressources naturelles.

¹⁷ Les copies de ces conventions sont disponibles sur http://mines-rdc.cd/fr/documents/convention_collab_rdc_gec.pdf pour la convention de collaboration et http://www.mines-rdc.cd/fr/documents/convention_jv_gcm_cec_avenants.pdf pour la convention de joint-venture, consulté le 23 juillet 2013

possibilité aux citoyens de disposer des bonnes informations sur les règles qui le gouvernent.

Vue la complexité du projet, les contrats devront être lus en combinaison avec leurs avenants et synthétisés de façon claire et précise dans le prochain rapport ITIE en vue de permettre au public de bien comprendre les termes et de parvenir à un même degré de transparence que pour les autres projets.¹⁸ Afin d'assister les différentes parties prenantes, le Centre Carter a rédigé un tableau reflétant les diverses dispositions par document contractuel, avec un résumé des termes applicables après consolidation. Ce tableau est fourni en annexe à la présente note.

2. Clarifier les modalités de paiement du pas de porte

La publication des termes régissant le projet ne constitue toutefois qu'un premier pas : encore faut-il que les informations sur leur mise en œuvre soient également claires et univoques. Or à ce titre, de nombreux progrès restent à réaliser. Il en est notamment le cas pour les informations relatives au paiement du pas de porte.

Toutes les sources disponibles s'accordent sur un point : le projet Sicomines prévoit un pas de porte de \$ 350 millions US, dont la première tranche de \$175 millions US a été payée en 2009 et la deuxième tranche en 2012 (au moins un acompte de \$50 millions US en aout 2012, mais également le solde de \$125 millions US à la fin de la même année). Vu l'importance de cette somme, il est crucial de savoir qui a payé ces sommes, à qui elles ont été versées, et quelle en a été la destination finale. Or jusque là, les règles et pratiques de perception du pas de porte de \$350 millions US et de sa répartition entre la Gécamines et le trésor public ne sont pas claires.

Qui paye le pas de porte?

Selon l'annexe 6 du rapport ITIE, c'est la JV Sicomines qui a versé le pas de porte à la Gécamines.¹⁹ Cette information ne correspond aux documents contractuels à notre disposition, qui renseignent que c'est la partie chinoise et non la JV qui verse le pas de porte à la partie congolaise²⁰.

¹⁸ A ce titre, il reste à déterminer s'il reste un dernier document contractuel à publier, notamment un éventuel troisième amendement au contrat de Joint Venture du 22 Avril 2008. Les modifications substantielles intervenues en 2009 au niveau de la convention de collaboration (réduction de la moitié des investissements d'infrastructures, retrait de la garantie de l'Etat du projet minier, révision des taux d'intérêt) ont dues amener à un amendement substantiel du contrat de joint venture. En effet, depuis cet amendement, il existe des contradictions assez importantes entre la convention de collaboration amendée, et le contrat de JV non amendé, notamment au niveau des modalités de remboursement.

¹⁹ Rapport ITIE-RDC op.cit., p.110

20 L'article 5.1 de la convention de collaboration du 22 avril 2008 stipule que « dans le cadre du projet de coopération, la Partie chinoise s'engage à verser un pas de porte de trois cent cinquante millions de dollars américains (350.000.000 USD) à la Partie congolaise ». L'article 4.3de la convention de Joint-venture d'avril 2008 abonde en stipulant que « un pas de porte d'une valeur de trois cinquante millions américains sera versé à la Gécamines.... ». Il reste encore une contradiction entre les termes des contrats : selon la convention de collaboration, c'es le *groupement* des entreprises chinoises qui paie le pas de porte, alors que

L'intérêt de préciser le payeur du pas de porte réside dans le fait que si ce montant est payé par la joint-venture, l'Etat de la RDC perdrat doublement.

Techniquement, si la JV paie le pas-de-porte plutôt que la partie chinoise, chaque partie contribue pro rata ses parts sociales. En d'autres termes, la Gécamines prendrait en charge 32% du pas-de-porte. Par ailleurs, la somme de \$ 350 millions US risque de constituer une charge déductible pour le calcul des bénéfices de la JV. Ceci réduirait la profitabilité du projet et augmenterait la dette de la Sicomines. Enfin, le profit étant réduit, la Gécamines se verrait privée d'une partie des dividendes. Ceci serait d'ailleurs contraire aux autres projets où le pas porte est payé par les investisseurs privés plutôt que la Joint-venture.²¹

Qui reçoit le pas de porte ?

Un autre défi est de savoir qui a perçu le pas de porte : le Trésor de la RDC, la Gécamines ou encore les deux.

L'annexe 6 du rapport ITIE semble soutenir que la Gécamines a reçu la première tranche du pas de porte de \$175 millions US en 2009. Cela dit, l'annexe mentionne ensuite dans un schéma que le circuit financier du pas de porte implique « la Banque Centrale et la Gécamines », sans fournir de précision sur le rôle qu'ont joué (ou jouent) les deux entités dans la perception de ce flux. Les contradictions au sein même de l'annexe 6 ne facilitent pas la compréhension du public sur quelle entité précise a perçu quel montant du pas de porte, et pour le compte de qui. Cela est d'autant plus problématique que la Commission EcoFin du Parlement avait déjà critiqué la destination d'une partie de la première tranche du pas de porte en 2010.²²

Les sources tierces ne permettent pas d'élucider la question. Lors d'une conférence tenue juste après la publication du rapport ITIE 2010, le Vice Premier Ministre Délégué aux Finances a indiqué que le «Trésor public a encaissé USD 175 millions au titre de pas-de-porte » en 2012, et que ce flux a été «clairement retracé dans le Plan de trésorerie de l'Etat»²³. Cette déclaration semble indiquer que la

selon le contrat de JV, c'est le *consortium* des entreprises chinoises. La constitution du groupement n'étant pas la même que celle du consortium, il faudrait clarifier cette divergence.

21 Il convient toutefois de noter que même dans le cas des autres projets miniers, le rapport ITIE 2010 indique que ce sont les joint ventures qui paient les pas-de-porte, alors que dans la pratique ce sont les partenaires privés qui versent ces sommes. Cette erreur est due au fait que le périmètre n'incluait que les joint ventures en tant qu'ensemble, plutôt que les partenaires au sein de la JV, et que les formulaires utilisés pour cet exercice ne permettaient pas de préciser si les sommes étaient versées par une entité différente de la JV même.

22 Dans des déclarations à la presse, le Directeur ad interim de la Gécamines avait déclaré que \$50 millions US (sur \$175 millions) revenaient à la Gécamines. La Commission EcoFin avait émis des critiques, disant que des tribunaux locaux collaboraient avec des responsables de la Gécamines pour s'approprier de \$23.7 millions US. Le Directeur ad interim avait réfuté ces critiques. Bloomberg, “Congolese Commission Says Copper Bonus Goes Missing”, 16 Février 2010.

23 Ministre des Minisbre Délégué auprès du Premier Ministre, Chargé des Finances « La transparence dans la gestion des recettes minières dans le contrat de gouvernance du gouvernement de la république : défis et

totalité de la deuxième tranche soit entrée au Trésor Public, au détriment de la Gécamines. Or, parallèlement, la Gécamines s'est dit être la réelle bénéficiaire de la deuxième tranche du pas de porte. Le Président du Conseil d'Administration de la Gécamines avait clairement soutenu que sa société attendait un paiement de \$175 millions US au titre de pas de porte fin 2012.²⁴ Dans un article « Finance: Gécamines Keeps a Head Above Water», le magazine *Africa Intelligence* rapportait également que Gécamines devrait encaisser \$175 millions US de ses partenaires chinois au titre de frais d'entrée dans le partenariat Sicomines.²⁵ L'article faisait alors allusion à une partie du pas de porte qui aurait été bloquée par le tribunal de Hong Kong dans l'affaire qui a opposé la Gécamines à FG Hemisphere, un fonds vautour américain.

Entretemps, dans sa description des amendements de la Convention de Collaboration survenus en 2009, le Fonds Monétaire International (FMI) note que « le consortium d'entreprises chinoises paie à l'État congolais un pas de porte de 250 millions de dollars EU, dont la moitié a été versée en mars 2009. La Gécamines reçoit un pas de porte de 100 millions de dollars EU, décaissé lui aussi en deux tranches »²⁶. Ceci ne vient ni confirmer, ni infirmer les autres données : plutôt, cela ajoute une réponse encore différente à la question de répartition du pas de porte.

Mêmes les termes des contrats publiés ne permettent pas de confirmer le bénéficiaire du pas de porte. Selon la Convention de Collaboration, c'est le signataire congolais qui encaisse le pas de porte – en l'occurrence, la RDC en tant qu'État. Or selon le contrat de Joint Venture, qui reprend la même formule de ‘partie congolaise’, le signataire est le Groupe Gécamines et non l'Etat. Normalement, la convention de collaboration prévaut sur le contrat de joint venture, or la confusion n'en persiste pas moins. Il faudrait clarifier cette question dans le prochain rapport ITIE, à base de chiffres issus de comptes audités conformément aux normes internationales, comme l'exigent les règles de l'ITIE.²⁷

A quoi est destiné le pas de porte ?

Les règles de l'ITIE ne requièrent pas (encore) d'explications sur l'utilisation des revenus déclarés par le gouvernement et les entreprises. Jusque là, elles se limitent à leur simple déclaration.

perspectives », présentation à l'occasion de la conférence sur « la bonne gouvernance et la transparence dans le secteur minier en République Démocratique du Congo, Lubumbashi, 30-31janvier 2013.

24 Interview de M.Yuma, Président du Conseil d'administration accordée au magazine Bloomberg. (Bloomberg, “Gecamines of Congo to Receive \$269 Million After Court Decisions”, 24 juillet 2012). La tranche du pas de porte servirait à

25 <http://www.africaintelligence.com/AMA/exploration-production/2012/08/22/finance-gecamines-keeps-head-above-water,106467678->

GRA?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+AfricaIntelligence+%28A IA+%3A+Africa+Intelligence%29 consulté, le 30 avril 2013.

26 Fonds Monétaire International et Association Internationale de Développement, Analyse conjointe de la viabilité de la dette par le FMI et la Banque mondiale, novembre 2009, p.89

²⁷ Voir Exigences 12 et 13 des Règles de l'ITIE, Édition 2011.

Cela dit, le gouvernement a probablement voulu afficher un degré élevé de transparence sur l'utilisation du pas de porte. Ainsi, bien que l'annexe dénote que la première tranche de \$175 millions US ait été encaissée par la Gécamines,²⁸ elle note aussi que \$156 millions US de pas de porte ont été affectés pour le développement des infrastructures.²⁹

La Gécamines aurait-elle versé une partie (\$ 156 millions US) de la première tranche de \$175 millions US pour le développement d'infrastructures ? Le trésor public aurait-il encaissé une partie de ce pas de porte par application de la lettre de 2009 du Premier Ministre Muzito qui consacre le partage égal, soit 50% des pas de porte entre le trésor public et la Gécamines³⁰? Existe-t-il d'autres règles spécifiques appliquées au pas de porte versé dans le cadre de l'accord Sino-congolais?

Là encore, des sources tierces ne permettent pas d'y voir plus clair. Le rapport annuel 2011 de l'Agence Congolaise des Grands Travaux, institution gouvernementale chargée de la mise en œuvre des projets d'infrastructures confirme les infrastructures correspondantes à celles financées par le pas de porte selon l'annexe 6 du rapport ITIE. Cela dit, le rapport annuel ne fait aucune référence au pas de porte comme ayant financé une partie des infrastructures.³¹

3. Clarifier les modalités et pratiques de décaissement des investissements d'infrastructures

Le projet Sino-congolais prévoit un investissement de \$ 3 milliards US pour le développement d'infrastructures d'intérêt communautaire au profit de la RDC. Le démarrage des travaux fut initialement conditionné à l'acceptation des études de faisabilité par le gouvernement chinois³². Cette conditionnalité a été modifiée en octobre 2009, lorsque la partie chinoise s'était engagée à financer une série de travaux d'infrastructures dit 'les plus urgents' indépendamment de l'acceptation de l'étude de faisabilité³³. Contrairement à la Convention de Collaboration initiale,

²⁸ Voir le rapport ITIE-RDC op.cit., 110« Le Comité Exécutif estime que la somme de 175.000.000 USD représentant le pas de porte versé par Sicomin à la Gécamines est à considérer comme une déclaration à posteriori du rapport 2008-2009 »

²⁹ Voir le rapport ITIE-RDC op.cit., p.111

³⁰ Voir la lettre du Premier Ministre N/Réf : RDC/GC/PM/169/2009 du 24 janvier 2009 portant « conclusion notification des contrats miniers ». Cette lettre était adressée uniquement à la Gémimes et aux entreprises privées en partenariat avec la Gécamines. La lettre reprend une liste nominative des entreprises privées visées. Il n'est pas clair si les directives de cette lettre s'appliquent à la Sicomin, qui du reste n'a été citée.

³¹ Le rapport indique que le Programme Sino-congolais reste le principal bailleur de fonds du programme avec 93% du financement global suivi par le mode « Build Operate and Transfer » (BOT) avec 6% et le FONER avec 1%. (ACGT, rapport annuel 2011, p.33).

³² La dernière phrase de l'article 9.1 de la convention de collaboration du 22 avril 2008 stipule que « Les travaux d'infrastructures seront démarrés immédiatement après l'approbation de l'Etude de faisabilité par les Gouvernements congolais et chinois ».

³³ Article 4 de l'avenant n°3 à la convention de collaboration modifiant l'article 9.1 de la même convention. L'avenant 3 définit les travaux les plus urgents comme "les travaux d'infrastructures démarrés après l'approbation de dépense préliminaire du projet Minier par la Commission Nationale de

son avenant n'indique ni la liste précise des infrastructures concernées, ni leurs coûts. Il est tout simplement mentionné que les deux parties devraient convenir sur une liste desdits travaux.³⁴

Quels décaissements et sources de financement des infrastructures ?

Selon la Convention de Collaboration amendée en 2009, les financements versés par le Groupement d'entreprises chinoises au projet de coopération seront mis en place de trois façons : i) le Groupement d'entreprises chinoises investit directement; ii) le Groupement d'entreprises investit via la JV Sicomines et ; iii) la JV Sicomines investit l'argent qu'elle a reçu auprès des banques chinoises³⁵. L'annexe 6 de l'ITIE signale \$468 millions US comme montant prévu pour le développement d'infrastructures. L'annexe ne dit pas si ce montant a été ou non entièrement libéré. Il n'est pas précisé qui d'entre les banques chinoises, le Consortium d'entreprises chinoises ou la JV Sicomines a mis les financements en place. Comme indiqué, l'annexe précise néanmoins que certaines infrastructures ont été financées sur fonds d'une partie du pas de porte versé à la partie congolaise. Si \$ 156 millions US des \$468 millions US proviennent du pas porte ; alors l'apport de la partie chinoise sous forme de prêt ne serait que de \$ 342 millions US.

Cela dit, dans un document de presse distribué par le Bureau de Coordination et de Suivi du Programme Sino-Congolais (BCPSC) à l'occasion du cinquième anniversaire du programme, les sources de financement des infrastructures sont énumérées comme suit :³⁶

| | | | |
|--------------|---|-------------------|---|
| Janvier 2009 | Prêt par Exim Bank à Sicomines sous garantie du Groupement d'Entreprises chinoises et Sicomines | \$350 millions US | Première tranche des travaux d'infrastructures les plus urgents |
| Juin 2010 | Prêt par Exim Bank sous garantie du Groupement d'Entreprises Chinoises | \$118 millions US | Deuxième tranche des travaux d'infrastructures les plus urgents |

Développement et de la Reforme de la Chine et avant l'approbation du projet minier lui-même par le Conseil de l'Etat de la Chine".

34 Lire article 4 de l'avenant n°3 à la convention de coopération op.cit., deuxième paragraphe, dernière ligne.

35 Voir l'article 14 de l'avenant n°3 à la convention de collaboration d'avril 2008 du 21 octobre 2009.

36 En plus des deux paiements cités, le rapport du BCPSC cite aussi, pour l'année 2012, la « disponibilisation » de \$328 million US pour la participation congolaise dans le projet de centrale électrique de Busanga. Il n'est défini ce que signifie cette 'disponibilisation', ni si cela sera compté comme l'un des projets financés dans le cadre de Sicomines. Le rapport précise que des discussions sont « en cours avec le Groupement d'entreprises chinoises pour trouver un mécanisme de financement du projet Busanga en BOT et de dégager le montant de \$328 millions US en faveur des projets d'infrastructures à réaliser. » (BCPSC, « Projet de coopération Sino-Congolais. Cinq ans aux service de la reconstruction et de la modernisation de la RDC », fascicule distribué lors du petit-déjeuner de presse à l'occasion du cinquième anniversaire du projet, p. 4.

Ces deux premiers financements mentionnés correspondent probablement aux \$468 millions US mentionnés. Par contre, aucune référence au pas de porte comme source de financement. Il est indispensable de clarifier la source ou les sources de provenance des financements des infrastructures déclarées dans le rapport car cela a un impact considérable sur la dette qu'accumule le pays. En effet, le pas de porte ne doit pas être remboursé, alors que les prêts seront remboursés avec les bénéfices de l'exploitation minière.

Quelle période considérée par les déclarations du Rapport ITIE 2010 ?

Dans le cadre de l'ITIE, les déclarations des paiements versés et recettes perçues par l'Etat couvrent une année civile bien déterminée afin de faciliter la compréhension du public. Dans le cas du rapport ITIE-RDC 2010, les déclarations couvrent les paiements et les recettes significatives perçues par le gouvernement des entreprises extractives du 1 janvier au 31 décembre 2010.³⁷

L'annexe 6 du rapport ITIE ne renseigne pas la période concernée par les déclarations effectuées dans le cadre de l'accord Sino-congolais. En conséquence, il est quasi-impossible de comparer les déclarations de l'ITIE aux autres sources. A titre illustratif, le rapport annuel 2011 de l'Agence Congolaise des Grands Travaux signale un décaissement cumulatif effectif de \$417.903.777,34 US pour le développement d'infrastructures³⁸ ; soit environ \$ 50 millions US *de moins* par rapport au montant déclaré dans l'annexe 6 du rapport ITIE, qui est censé se limiter à l'année 2010. Une autre source indépendante renseigne que les investissements d'infrastructures ont atteint un coût global de 458,4 millions \$ US en 2012³⁹. Ici encore, il apparaît un écart d'environ \$10 millions US en-dessous à la déclaration reprise dans l'annexe 6 du rapport ITIE.

On peut logiquement penser que le rapport 2011 de l'Agence des Grands Travaux Publics n'ait tracé que les flux couvrant les infrastructures réalisées entre 2009-2011, et que la déclaration de l'ITIE couvre toutes les infrastructures réalisées jusqu'à la publication du rapport (2009-2012). Or dans le rapport du BCPSC, le montant total décaissé pour les infrastructures était décaissé entre 2009-2012 était de \$796 millions US et non \$468 million US.⁴⁰ Une bonne définition de la période couverte par la déclaration des investissements est impérieuse pour éviter de telles confusions. Par ailleurs, afin de se conformer aux règles de l'ITIE, les déclarations de décaissements devraient être issues de comptes auditées conformément aux normes internationales comme il est le cas pour tous les autres flux significatifs.

37 Rapport ITIE RDC op.cit., p. 11

38 Agence Congolaise des Grands Travaux, rapport annuel 2011, p.63

39 Johanna Jansson, "The Sicomines agreement revisited: prudent Chinese banks and risk-taking Chinese companies", Denmark, mars 2013, p.5 PDF

40 BCPSC, "Projet de coopération sino-congolais", Mai 2013: \$350 million US en 2009, \$118 million US en 2010 et \$328 million US en aout 2012. Par ailleurs, \$53 millions US 'du budget' ont été alloué aux infrastructures en mars 2013.

4 Clarifier les modalités et pratiques de décaissements des investissements Miniers

Qui avance le financement ?

L'annexe 6 du rapport ITIE retrace \$315 millions US déjà décaissés dans l'investissement minier en 2009⁴¹. La provenance de ces flux financiers n'est pas cependant claire. S'agit-il d'un prêt d'actionnaire ou d'un prêt bancaire ou les deux ? Dans l'hypothèse d'un prêt bancaire, l'annexe devrait indiquer les intérêts cumulés en considération de la période de leur décaissement pour plus de transparence. Sans précisions des intérêts, il est impossible de connaître l'ampleur de la dette accumulée par le projet.

Quel montant a été décaissé pour l'investissement minier ?

Les \$315 millions US décaissés pour l'investissement minier que mentionne le rapport ITIE ne concordent pas aux autres chiffres disponibles. Notamment, la brochure d'information distribuée par le Bureau de Coordination et de Suivi du Programme Sino-Congolais (BCPSC) à l'occasion du cinquième anniversaire du programme indique que « USD 518 millions [ont été] décaissés en janvier 2009 par le Groupement d'Entreprises Chinoises, actionnaires de la Sicomines SARL au titre de dépense préliminaire décaissés avec l'aval du Ministère du Commerce du Gouvernement Chinois en faveur du Projet Minier. »⁴² Cet écart de plus de \$203 millions US a des conséquences considérables pour l'endettement du pays. Tant que l'investissement minier n'est pas entièrement remboursé, les exonérations fiscales perdureront. Si le projet Sicomines doit rembourser \$203 millions de plus, cela peut reporter de plusieurs années le paiement de taxes communes. L'écart devrait donc être élucidé dans le prochain rapport.

5. Préciser les modalités de remboursement des investissements

Selon l'annexe 6 du rapport ITIE, « 66 % de bénéfice d'exploitation sont affectés au remboursement du financement du projet minier et du projet d'infrastructures ; tandis que 34 % de bénéfice d'exploitation sont distribués entre les actionnaires au titre de dividendes au prorata de leurs mises dans la constitution de la joint-venture »⁴³. En fait, le programme de remboursement auquel réfère l'ITIE est celui

⁴¹ Rapport ITIE-RDC op.cit., p.109

⁴² Selon cette même note, une deuxième tranche de \$370 millions US aurait été accordée comme financement à Sicomines pour le projet minier en 2012, et \$32 millions US ont été accordés comme prêt à la Gécamines pour la souscription de la Gécamines au capital social. BCPSC, « Projet de coopération Sino-Congolais. Cinq ans aux service de la reconstruction et de la modernisation de la RDC », fascicule distribué lors du petit-déjeuner de presse à l'occasion du cinquième anniversaire du projet, p.4.

⁴³ Voir rapport ITIE-RDC op.cit., p.109

des anciennes dispositions de la convention de collaboration avant qu'elles ne soient amendées en 2009.⁴⁴

Or l'amendement de 2009 a apporté des modifications significatives aux modalités de remboursement. Il y a désormais quatre périodes de répartition des bénéfices, dont trois sont consacrées au remboursement des investissements⁴⁵. Au cours de la première période, tous les bénéfices provenant de l'exploitation minière seront affectés au remboursement des prêts de travaux d'infrastructure « les plus urgents » y compris leurs intérêts annuels. Dans la deuxième période, 85 % des bénéfices d'exploitation serviront à rembourser les investissements du projet minier⁴⁶. Pendant la troisième période, 85% des bénéfices serviront à rembourser les prêts liés à la première tranche des infrastructures, réduction faite aux travaux les plus « urgents » qui auraient déjà été remboursés. Pendant ces deux dernières phases, les 15% de bénéfices restants est distribué aux actionnaires de la Joint-venture Sicomines pro rata leurs parts dans la compagnie.⁴⁷ Pendant la quatrième phase, dite commerciale, 100% des bénéfices seront distribués entre les actionnaires de la Sicomines.

En citant des modalités de remboursement contraires à celles qu'on retrouve dans les conventions, l'annexe 6 du rapport ITIE accroît l'incompréhension des modalités de remboursement, sinon le doute sur la véracité et la sincérité des sources contractuelles.

Conclusion

Pour la première fois dans la mise en œuvre de l'ITIE en RDC, la Sicomines a été incluse dans un rapport ITIE. Cette inclusion est un pas important et encourageant vers la transparence de ce projet. Par ailleurs, le gouvernement vient de publier les bonnes versions des termes régissant le projet, ce qui permettra indéniablement une meilleure compréhension du régime légal applicable. Il s'agit désormais d'inclure un résumé complet, simple et vérifiable facilitant l'accès aux règles régissant Sicomines dans le prochain rapport ITIE, ce qui n'était pas le cas du rapport ITIE 2010. Cela permettra de satisfaire à une première composante de l'exigence 9(f) de l'ITIE, notamment la bonne connaissance des termes régissant le projet.

Toutefois, d'avantage encore de progrès reste à réaliser pour la publication des informations relatives à la mise en œuvre du projet. Une lecture approfondie

⁴⁴ Lire l'article 12 de la convention de collaboration du 22 avril 2008 op.cit. Ce programme est également repris à l'article 52.2 dans la convention de joint-venture d'avril 2008: A l'instar de la convention de collaboration, il est probable qu'il ait un avenant à la convention de JV amendant l'article 52.2, or celui-ci n'est pas publié.

⁴⁵ Lire l'article 6 de l'avenant n°3 à la convention de collaboration d'avril 2008 modifiant l'article 12 de la convention de base.

⁴⁶ idem

⁴⁷ Voir l'article 6 de l'avenant n°3 à la convention de collaboration op.cit

permet de détecter des éléments contradictoires, imprécis, insuffisants voire non existants. Ceci limite l'utilisation des informations contenues dans le rapport ITIE, et ne favorise pas le débat public autour du projet Sicomines. Il est notamment impossible à ce stade de connaître avec certitude les montants et sources des investissements d'infrastructures et miniers ainsi que leurs modalités de remboursement.

Pour éviter les divergences et éliminer tout doute sur la sincérité des chiffres, il est important de se référer à des sources fiables et concordantes. Les exigences 12 et 13 de l'ITIE requièrent que les données proviennent des comptes audités conformément aux normes internationales. Pour parvenir au même niveau de fiabilité des chiffres requise d'autres entreprises et agences gouvernementales, il faut que cette règle soit appliquée à la Sicomines ainsi qu'aux entités gouvernementales concernées.

Recommandations

Pour l'inclusion de la Sicomines dans le rapport ITIE 2011 :

- La Sicomines devra être incluse dans le périmètre du rapport ITIE au même titre que les autres entreprises, et ce dès le début du processus de collecte des données ;
- Le Comité Exécutif devrait convenir sur les informations pertinentes à inclure dans le rapport ITIE ainsi que le formulaire de déclaration ;
- En cas de déclaration unilatérale, la tâche de collecter les données et d'élaborer une annexe devra être assignée au conciliateur indépendant comme pour les autres projets ;
- Le rapport 2011 devra parvenir à un accès complet et certifié des données sur la mise en œuvre des aspects financiers du projet, tant du côté infrastructures que pour le volet minier ;
- Le rapport 2011 devra indiquer la période prise en considération.

Pour la publication claire des règles qui s'applique au projet :

- Le rapport ITIE 2011 devra inclure un résumé clair, simple et correct permettant un accès complet aux règles régissant le projet Sicomines et conforme aux bonnes versions de conventions et leurs avenants;

Plus spécifiquement, le rapport ITIE devrait inclure les informations suivantes :

Pour les règles de répartition du pas du porte :⁴⁸

- Précisions sur qui effectue le paiement, qui en est ou en sont le(s) réel(s) bénéficiaire(s) ;
- Précisions sur les règles de répartition appliquées ;

Pour les modalités des investissements d'infrastructures :

- L'entité ou les entités (banques chinoises, le Consortium d'entreprises chinoises ou la JV Sicomines) qui met ou mettent les financements en place ;
- Les sommes prévues 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 les modalités des investissements miniers :

- Les sommes d'argent décaissées pour l'investissement minier et l'entité ou les entités qui les ont décaissé (celles de l'année sous considération, le total accumulé et le total cumulé déduction faite des remboursements déjà effectués)

Pour les modalités de remboursement des prêts d'infrastructures et de l'investissement minier :

- Les montants initiaux des investissements, le taux d'intérêt appliqué ainsi que les montants d'intérêts accumulés pour chaque volet ;
- Le rapport 2011 devra indiquer le programme de remboursement des investissements chinois tant du côté du volet d'infrastructures que pour le volet minier
- Les bénéfices générés par le projet minier et remboursés, à déterminer à base de la production en tonnages de minéraux, la nature de minéraux produit (cuivre, cobalt, manganèse, zinc, nickel, magnésium), et leurs teneurs respectives et prix de vente ;
- Les flux en liquide notamment les dividendes pour le Groupe Gécamines à partir de la deuxième étape (période) de remboursement

⁴⁸ Le Centre Carter a déjà formulé ces recommandations à tous les partenariats entre les investisseurs et les entreprises étatiques et la réitère à nouveau. Voir Centre Carter, Note au Comité Exécutif ITIE RDC de 2 Avril 2011 intitulé « ITIE 2008-2009 – Les lacunes à combler », disponible sur <http://www.congomines.org/fr/centre-carter-itie-rdc-2008-2009-les-lacunes-a-combler/>.