

## **Raisons pour lesquelles les Règles ITIE doivent couvrir le processus d'octroi de permis : le cas de la République démocratique du Congo**

Décembre 2011

On a appris en juillet et août 2011 que la Gécamines et la Sodimico, compagnies minières d'État de la République démocratique du Congo (RDC), avaient vendu leurs participations dans quatre sites miniers majeurs sans rendre cette information publique. Ces transactions soulèvent plusieurs préoccupations majeures, notamment :

- Elles ont été conclues dans le secret et n'ont pas été divulguées publiquement ;
- Certains actifs ont été vendus, d'après la plupart des estimations commerciales, à un prix nettement inférieur à leur valeur réelle ;
- Les compagnies qui ont bénéficié de ces transactions étaient basées dans des paradis fiscaux offshore et ont par conséquent pu taire l'identité de leurs propriétaires effectifs ;
- Les compagnies minières d'État qui ont réalisé ces ventes et les organes gouvernementaux de tutelle ne publient quasiment aucun détail sur les états financiers. Il est donc impossible de savoir ce qui est advenu des sommes officiellement perçues dans le cadre de ces ventes.

Le comportement des autorités de la RDC lors de ces transactions semble illustrer une tendance caractérisée par la vente d'actifs à des compagnies opaques enregistrées à l'étranger. Dans certains cas, les actifs vendus avaient été confisqués à leurs précédents propriétaires dans des circonstances obscures et les prix de vente convenus par la suite avec les compagnies offshore étaient très inférieurs à la plupart des estimations commerciales. Dans de telles circonstances, et étant donné le risque de corruption bien réel en RDC, des détournements de fonds et des pertes considérables de revenus pour le pays sont des éventualités qui soulèvent indubitablement des préoccupations.

### **Quelles autres normes de transparence sont requises ?**

Pour assurer sa conformité avec les Règles ITIE, le gouvernement de la RDC est tenu de publier l'intégralité des paiements que lui adressent les compagnies au titre de leurs permis d'exploitation minière, mais cette exigence ne saurait à elle seule contribuer à faire connaître l'identité des propriétaires de ces compagnies, ainsi que des bénéficiaires ultimes des transactions.

Après que ces ventes étaient devenues de notoriété publique, le gouvernement a effectivement publié certains détails sous la forme de contrats ayant trait à la vente par la Sodimico de participations dans deux mines – celles de Frontier et de Lonshi. Ces mines avaient auparavant été confisquées à la société minière internationale First Quantum, dans des circonstances vigoureusement contestées par celle-ci. Bien que la

décision du gouvernement de publier les contrats soit louable, elle ne contribue pas à mettre la situation au clair.

De nombreuses interrogations subsistent, notamment concernant le prix de vente. Le Fonds monétaire international a en effet jugé cette vente suffisamment préoccupante pour adresser un courrier aux autorités de la RDC lui demandant des éclaircissements sur ce point. La Sodimico, dans une réponse au FMI publiée sur le site Internet du ministère congolais des Mines, a déclaré que les parts avaient été cédées pour un montant de 30 millions \$.<sup>i</sup> Cependant, Bloomberg, le service d'information économique, a cité des études réalisées par deux sociétés de gestion d'actifs financiers basées à Londres qui évaluent les deux mines à plus de 1,6 milliard \$. Si ces estimations étaient exactes, cela voudrait dire que les parts se sont vendues pour moins d'un seizième de leur valeur.<sup>ii</sup> Cela soulève bien évidemment des questions fondamentales sur les raisons et les motivations commerciales de la transaction, auxquelles la publication des flux de revenus au titre des Règles ITIE ne saurait répondre à elle seule. En effet, le reporting effectué en vertu de l'ITIE peut seulement indiquer le montant effectivement versé pour accéder à l'actif, et non pas si ce versement était proportionnel à la valeur de l'actif en question.

Tout cet épisode, y compris la confiscation de Frontier et de Lonshi, est inquiétant. La mine Frontier est à l'abandon et, d'après un donateur, elle est aujourd'hui inondée. Avant sa confiscation, la compagnie était le plus gros contribuable de RDC, apportant aux caisses de l'État quelque 70 millions \$ et produisant 84 % des exportations de minerai de cuivre du pays.<sup>iii</sup> Cette affaire aura indéniablement un impact financier considérable sur la RDC.

Dans ce genre de situation, les Règles ITIE de reporting en vigueur ne permettent que d'indiquer si les revenus d'une compagnie ont chuté d'une année sur l'autre. En outre, cela présume que le pays en question ait procédé à un reporting désagrégé : un reporting agrégé n'indiquerait en effet quasiment rien sur les cas dont le présent communiqué fait l'objet, bien que ceux-ci revêtent une importance cruciale pour les principes et objectifs de l'ITIE.

Les contrats concernant la vente de participations dans deux autres mines – Mutanda, 20 %, et Kansuki, 25 % – à d'autres compagnies offshore liées à Dan Gertler, homme d'affaires également associé du Président Kabila, n'ont pas non plus été publiés.<sup>iv</sup> Ici, de façon similaire, c'est le prix de vente qui pose problème. En effet, en octobre 2011, la Gécamines aurait confirmé que les deux mines s'étaient vendues 137 millions \$, alors que, dans une réponse qu'elle a apportée au FMI, la Gécamines suggérait que ce montant correspondait uniquement à la participation dans la mine de Mutanda. D'après la Gécamines, la BNP Paribas a évalué la participation dans cette mine à 108 millions \$.

Cependant, le prospectus d'Offre publique initiale de mai 2011 publié par Glencore (qui détient des participations dans Mutanda par l'intermédiaire d'une filiale) contenait le rapport d'un consultant indépendant engagé par Glencore évaluant Mutanda à plus de 3 milliards \$<sup>v</sup> ; d'après cette estimation, les 20 % de parts de Mutanda vendues par la Gécamines auraient une valeur approximative de 600 millions \$. Par ailleurs, la Deutsche Bank a affirmé dans un rapport publié en juin 2011 que les 37,5 % de participation de Glencore dans la mine de Kansuki valaient

313 millions \$ : selon cette même évaluation, les 25 % vendus par la Gécamines vaudraient plus de 200 millions \$.<sup>vi</sup>

Un porte-parole de M. Gertler a déclaré à Global Witness que bien que M. Gertler et ses entreprises entretiennent de bonnes relations avec le gouvernement de RDC, ils n'avaient jamais bénéficié de « passe-droits ». Il a ajouté que le prix de vente reflétait la valeur réelle des actifs miniers, contestant les évaluations relatives à Mutanda and Kansuki, qui selon lui ne représentent pas des hypothèses de valeur exactes.<sup>vii</sup>

En l'absence d'informations officielles, publiées et vérifiées sur la manière dont les prix de vente ont été établis, il est impossible de répondre à la préoccupation (dont le porte-parole de M. Gertler a refusé de reconnaître la validité) selon laquelle les actifs auraient pu être vendus à un prix nettement inférieur à leur valeur marchande.

### **Pour résumer**

La population de la RDC vit dans une pauvreté extrême. Le taux de mortalité des moins de cinq ans s'élève à 199 pour 1 000 naissances. Plus de la moitié de la population vit avec moins de 1,25 \$ par jour. Le pays occupe la dernière place de l'Indice de développement humain de l'ONU. Pour se développer, il lui faut dégager des revenus grâce à ses ressources naturelles. Or, plusieurs transactions minières conclues cette année indiquent que le secteur des ressources naturelles risque de pâtir d'une mégestion.

D'une manière plus générale, cette situation implique que l'ITIE se doit d'imposer des exigences à l'échelle internationale pour accroître le contrôle public dont fait l'objet le processus d'attribution des permis d'extraction. Global Witness a connaissance de cas dans plusieurs pays où des permis ont été octroyés à des entreprises d'une manière douteuse, notamment dans un pays conforme à l'ITIE ; nous comptons publier le résultat de nos travaux de recherche dans un proche avenir.

Par conséquent, le champ d'application du reporting ITIE doit être élargi afin de garantir :

- La publication des contrats, telle qu'elle est déjà exigée en RDC et telle qu'elle est pratiquée ou envisagée par d'autres pays mettant en œuvre l'ITIE.
- La publication des estimations réalisées par des experts indépendants relativement aux actifs pétroliers et miniers devant être vendus par l'État.
- La divulgation publique du propriétaire effectif ultime des compagnies qui ont soumissionné.
- Des règles d'adjudication et critères contraignants, clairs et transparents qui permettent aux législateurs, aux médias, aux groupes de la société civile et à d'autres citoyens concernés de savoir sur quelle base une compagnie s'est vu octroyer un actif particulier et quels avantages financiers l'État et la compagnie elle-même ont retirés de la transaction.

- Un mécanisme d'examen indépendant, éventuellement implanté au sein du groupe multisectoriel à l'ITIE dans le pays concerné, et doté du pouvoir d'examiner minutieusement l'attribution des permis et des contrats et d'attester le respect de l'ensemble des législations en vigueur (pouvoir exercé par l'ITIE au Liberia et au Nigeria).

La transparence n'est pas une fin en soi, mais plutôt un moyen d'assurer un examen public minutieux de l'attribution des contrats pétroliers, gaziers et miniers et d'avoir un effet dissuasif sur la corruption et la fraude en mettant ces phénomènes au grand jour. L'ITIE doit élargir son champ d'application pour empêcher que les régimes d'octroi de permis en vigueur dans des pays pourtant jugés conformes à l'ITIE ne comportent des déficiences considérables susceptibles de faciliter une corruption significative et de lourdes pertes financières pour l'État.

---

<sup>i</sup> Lettre adressée par la Sodimico au ministre des Mines de la RDC, 16 septembre 2011. [http://mines-rdc.cd/fr/documents/Reponse\\_Sodimico\\_questionnaire\\_FMI.pdf](http://mines-rdc.cd/fr/documents/Reponse_Sodimico_questionnaire_FMI.pdf).

<sup>ii</sup> Bloomberg, *Congolese State Miner Sodimico Sells Stake in Former First Quantum Mines*, Michael J. Kavanagh et Franz Wild, 17 août 2011.

<sup>iii</sup> Pour connaître les données relatives aux exportations de minerai de cuivre, lire *Congo Business Lobby Criticizes Prime Minister Over Changes to Mining Laws* de Michael J. Kavanagh. Pour avoir des renseignements sur Frontier, voir également les éléments de preuve présentés par le président de First Quantum, Clive Newall, au Comité du développement international du parlement britannique, dans lesquels il affirme : « Frontier a versé 54 millions \$ ne serait-ce qu'en impôts pour 2009, et a apporté une contribution de plus de 70 millions \$ en 2009 se composant de redevances, de droits d'importation, etc. »

<sup>iv</sup> Pour de plus amples renseignements sur les liens entre Gertler et Kabila, voir par exemple le blog Congo Siasa de Jason Stearns du 21 juin 2010 (<http://congosiasa.blogspot.com/2010/06/dan-gertler-at-it-again.html>) et l'article de Danny Fortson paru dans le Sunday Times le 6 mars 2011, intitulé *Israeli holds key to Congo riches*.

Concernant les liens entre Gertler et les compagnies qui ont acheté des participations dans Mutanda et Kansuki, le prospectus d'offre publique initiale de Glencore de mai 2011 indique que Rowny Assets Limited (société associée à Dan Gertler) a récemment acheté à la Gécamines une participation de 20 % dans Mutanda Mining et que Biko Invest Corp. a acquis une participation de 25 % dans Kansuki. Les deux compagnies, précise le prospectus, étaient à l'époque « associées » à Dan Gertler.

<sup>v</sup> Glencore International Plc. « Prospectus for initial public offering », 4 mai 2011, page 958.

<sup>vi</sup> Deutsche Bank. Glencore. *The value in volatility, initiating with a buy*. 6 juin 2011, page 118. <http://www.scribd.com/doc/57254342/34/Mutanda-%E2%80%93-a-tier-1-greenfield-development-asset>

<sup>vii</sup> Courrier électronique envoyé par un porte-parole de M. Gertler à Global Witness le 12 septembre 2011.