

*Thierry Vircoulon*

## AUTOPSIE D'UNE CONTROVERSE INTERNATIONALE LE PARTENARIAT SINO-CONGOLAIS SOUS LE FEU DES CRITIQUES

Le ou plutôt les contrats sino-congolais signés en 2007 sont décrits, une fois de plus, comme le nouveau contrat du siècle en Afrique ! Après le contrat avec l'Angola pour le chemin de fer, puis le contrat avec le Gabon pour la mise en valeur de la mine de Belinga, le contrat signé en 2007 entre la République démocratique du Congo et la Chine surpasse tous les autres engagements de Beijing sur le continent africain. Pourtant, la Chine est loin d'être une nouvelle venue en RDC. Après avoir joué un rôle mineur lors de l'indépendance troublée au début des années 60, la République populaire de Chine et la RDC ont rétabli leurs relations diplomatiques à l'occasion d'une visite de Mobutu en 1973 et, après un moment d'engouement mutuel (construit par la Chine, le Parlement congolais fut inauguré en 1979), les relations ont trouvé leur vitesse de croisière pour ne jamais cesser malgré les éclipses liées aux troubles et aux guerres. Ces relations se sont intensifiées discrètement durant la transition congolaise, avec l'installation de plusieurs sociétés de construction chinoises bénéficiant de financements multilatéraux (réhabilitation de routes commandée par la Banque mondiale et la Banque africaine de développement), de quelques restaurants chinois dans la capitale (Kinshasa) et, surtout, les allers et retours de commerçants congolais et chinois.

Bien qu'en progrès, la présence chinoise restait discrète — les statistiques ne la reflétaient et ne la reflètent toujours que très imparfaitement — et elle était un sujet pour initiés des « affaires congolaises » et autres habitués des couloirs du Palais de Marbre.

Le dernier trimestre 2007 a marqué à la fois un saut qualitatif dans les rapports sino-congolais et une rupture de la proverbiale discrétion chinoise. A quelques semaines d'écart, deux protocoles d'accord ont été signés à Kinshasa avec respectivement la China Eximbank (la banque chinoise Exim) et la China Development Bank (Banque chinoise de développement).

Le premier contrat de reconstruction signé le 17 septembre 2007 concerne un « package » de reconstruction sous la forme d'un troc « minerais contre infrastructures ». Du côté des infrastructures, il est particulièrement ambitieux, puisqu'il prévoit la réalisation de liaisons ferroviaires (entre le Katanga et le Bas-Congo, 3 000 km) et routières (entre Kisangani et Lubumbashi, 3 000 km), de structures de santé (construction de 31 hôpitaux et 145 centres de santé), d'éducation (2 universités) et de 5 000 logements sociaux. Cet accord a été signé entre le ministre des Infrastructures, Travaux publics et Reconstruction et un consortium d'entreprises composé d'une banque (Exim), de Sinohydro (construction routière) et de China Railway Engineering Corporation. Outre qu'il vise à fournir des infrastructures clés en main, la particularité de cet accord est de ne pas impliquer de transfert financier aux autorités congolaises, la banque Exim avançant directement les fonds aux sociétés de construction chinoises. Le remboursement de cet investissement chinois doit s'effectuer en minerais à travers un joint-venture entre la Gécamines (34 %) et la banque Exim (66 %) concernant quatre concessions minières, ce qui donne à ce protocole d'accord l'aspect d'un troc « infrastructures contre minerais ». Néanmoins, comme la RDC n'a ni les moyens financiers et humains de développer seule l'exploitation minière sur son territoire, ce troc sera rendu possible par le joint-venture dénommé Sicomin entre la banque Exim — qui apporte le capital de départ — et la Gécamines — qui apporte les droits miniers. Le contrat prévoyait 6 milliards de \$ de travaux au bénéfice de la RDC et 3 milliards de \$ pour lancer l'exploitation minière, qui devait permettre de rembourser ce « cadeau chinois » de 9 milliards au total en produisant 400 000 tonnes de cuivre et 19 000 tonnes de cobalt !

Le second contrat signé avec la Banque chinoise de développement est multisectoriel (santé, agriculture, environnement et infrastructures) et consiste à créer une plate-forme financière qui servira à financer des projets de développement. Le chiffre de 10 milliards est avancé, mais sans certitude, car ce contrat demeurait flou sur bien des points et semblait correspondre à une logique intra-chinoise

(rivalité entre les deux banques) plus qu'à une logique sino-congolaise. Indépendamment de ces accords, mais à la même période, la société chinoise CMEC a signé un protocole avec la Miba pour exploiter le ferrochrome au Kasai et des projets industriels se profilent au Katanga (usines de transformation du cuivre et du cobalt). Les intérêts chinois faisaient donc leur entrée dans les deux grandes entreprises publiques minières du pays qui sont des proies faciles compte tenu de leurs difficultés financières structurelles.

Ces deux protocoles ont bénéficié d'un intérêt public différent — sans doute en raison de leur contenu. Le premier protocole fut logiquement le premier connu et celui sur lequel toute l'attention — et la critique — s'est concentrée, tandis que jusqu'à présent le second a été relativement peu commenté. Le contenu précis et détaillé du premier protocole se répandit rapidement dans tout Kinshasa et le second protocole, qui se diffusa aussi mais plus tardivement, était rédigé en des termes vagues. Dans le petit monde des chancelleries et de la communauté du développement à Kinshasa, la nouvelle fit l'effet d'une bombe ! Elle déclencha une tempête de réactions du côté occidental. Cette vivacité — certains diraient cette pusillanimité — a surpris, aussi bien à Beijing qu'à Kinshasa qui ne s'y attendaient manifestement pas. Prenant prétexte d'une réunion entre des entrepreneurs, les milieux d'affaires belges ont publiquement affiché leur désapprobation à Kinshasa. Cette posture offensée a suscité une réplique toute aussi vive de la part d'autorités congolaises toujours promptes à se draper dans leur nationalisme et déjà assez mal disposées à l'égard de certains intérêts belges : la Belgique se croyait-elle encore au temps de la colonie pour empêcher la RDC de faire des affaires avec qui elle voulait ? Croyait-elle avoir une chasse gardée comme à l'époque du partage de l'Afrique ? Pensait-elle avoir un droit de veto sur la politique étrangère congolaise ? Les éditorialistes et les politiciens congolais ne manquaient pas d'invoquer pêle-mêle l'histoire malheureuse de Léopold et l'assujettissement économique aux intérêts privés du roi belge, la tolérance coupable de Bruxelles à l'égard de Mobutu, quelques affaires malsaines et la faiblesse de l'aide belge (environ 200 millions d'euros par an), voire son caractère d'aide liée<sup>1</sup>. Le comportement des milieux d'affaires belges était fustigé

---

1. D'après eux, l'aide belge sert surtout à financer des sociétés de consulting belges et peu à développer des activités en RDC.

comme l'expression d'un néo-colonialisme dépassé et le ton montait entre Belges et Congolais.

Moins impliqués mais pas moins désapprobateurs, d'autres acteurs occidentaux ou dominés par les Occidentaux émirent aussi des critiques, mais... « techniques ». Ils nourrissaient des interrogations par ailleurs légitimes sur l'équilibre du contrat et sur sa compatibilité aux « normes » internationales en la matière (quel serait le prix de la tonne de cuivre ? quelle serait la part de la sous-traitance, et donc de l'emploi congolais ?), sa transparence, la compétence des compagnies chinoises, l'absence de mesures de sauvegarde sociales et environnementales (Banque mondiale) et l'effet induit sur l'endettement de la RDC qui s'élève à plus de 10 milliards de \$ (FMI, Club de Paris). Moins engagés en RDC que la Belgique, ces acteurs jugeaient le protocole d'accord à l'aune de leur relation avec Beijing plus qu'à l'aune de leur relation avec Kinshasa. De ce fait, beaucoup refusèrent de se prononcer négativement de manière publique : certains « jouèrent la montre » — par exemple, le FMI demanda que le gouvernement lui transmette officiellement les termes du contrat qu'il avait déjà en sa possession —, tandis que d'autres préférèrent « l'engagement constructif » en se proposant de rééquilibrer la relation Chine/RDC avec leur expertise. Ainsi, à Kinshasa, l'ambassade du Royaume-Uni s'empressait de mettre sur la table une offre d'expertise tierce pour garantir l'inclusion de mesures de sauvegarde sociales et environnementales et le Programme des Nations Unies pour le développement, sortant de son champ de compétence traditionnel pour s'inviter dans celui du FMI, mobilisait une équipe pour expertiser les « contrats chinois » et conseiller le gouvernement congolais. Là où le bât blessait, c'était précisément que le gouvernement congolais n'avait demandé conseil à personne et s'accommodait tout à fait d'une relation déséquilibrée au plan de l'expertise. Cette offre spontanée d'assistance technique par des organisations multilatérales et bilatérales rejoignait donc le paternalisme tant décrié des Belges et était snobée par le gouvernement congolais. Au-delà de Kinshasa, des contacts directs eurent lieu à Beijing sur ce dossier : le ministre des Affaires étrangères belge s'y rendit afin de sensibiliser son homologue aux préoccupations de Bruxelles. Sans grand succès. Toute cette agitation diplomatique eut l'avantage de faire sortir de son bureau l'ambassadeur de Chine en RDC : contraire-

ment aux habitudes diplomatiques chinoises, celui-ci fit des apparitions — très commentées malgré le silence religieux qu'il conservait — dans des réunions de bailleurs et défendit et défend toujours le contrat sino-congolais dans les médias locaux.

L'écho que le nouveau partenariat sino-congolais provoquait dans les chancelleries ne manqua pas de se transmettre à la classe politique congolaise. L'opposition se saisit du dossier : depuis son exil en Europe, le chef de l'opposition (maintenant « invité permanent » de la Cour pénale internationale), le sénateur Jean-Pierre Bemba, dénonça « le plus grand hold-up du siècle » et le Parlement demanda communication des contrats. Il organisa une session spéciale au cours de laquelle l'Exécutif dut s'expliquer. « Pas rassuré à 100 % », le Parlement adopta dix recommandations à l'intention du gouvernement, mais il était désormais impossible de dissiper l'idée d'un bradage du pays. Ce dossier connut un nouveau rebondissement intérieur quand le seigneur de guerre, Laurent Nkunda, appela à la remise en cause du contrat chinois, peu après son offensive victorieuse d'octobre 2008 contre l'armée gouvernementale au Nord-Kivu. La prise de position inattendue d'un seigneur de guerre sur un sujet économique accrut les suspicions de manipulation internationale et replaça — à tort ou à raison — ce dossier dans le cadre du bras de fer global sino-américain. Outre les échos de guerre en provenance des Kivus, ce « nouveau partenariat » domina en effet les discussions dans la communauté des bailleurs de la RDC en 2008 et n'a pas fini de faire couler de l'encre.

#### AIDE NORD/SUD CONTRE AIDE SUD/SUD ?

Deux ans plus tard, la controverse déclenchée par la percée chinoise en RDC s'envenime au lieu de s'apaiser. Pour Kinshasa et Beijing, les réactions des Occidentaux sont disproportionnées et reflètent une mauvaise foi évidente, voire la volonté pure et simple de bloquer la coopération Sud/Sud. Le malentendu est donc complet. Pour comprendre la vivacité de la réaction occidentale et la durée inhabituelle de la controverse, il convient de dépasser les critiques techniques et le souci d'une relation équilibrée et transparente entre Kinshasa et Beijing que mettent en avant certains pays occidentaux, à commencer par la Belgique. Cette vivacité et cette

durée s'expliquent, en fait, par le triple effet d'humiliation, de duperie et d'éviction qu'aucun des signataires n'a véritablement anticipé.

En premier lieu, ces protocoles constituent des offres massives de reconstruction très gênantes pour les bailleurs traditionnels. Avant et même après la crise mondiale, forte de ses liquidités, seule la Chine est en mesure de proposer de telles sommes, ce qui crée un écart financier notable avec tous les autres donateurs réunis (lors de la réunion du groupe consultatif à Paris à la fin de l'année 2007, les promesses de contribution ont atteint environ 4 milliards \$, tandis que le premier protocole d'accord chinois s'élevait à 9 milliards \$ et le second probablement à 10 milliards \$). Même si l'aide chinoise n'atteindra certainement pas les 20 milliards de \$ initialement envisagés, elle est incomparable et ridiculise purement et simplement les autres donateurs. Cela était particulièrement mal venu juste après la période de transition et des élections financées complètement par la Communauté internationale au coût exorbitant de plusieurs centaines de millions d'euros. Ayant le sentiment d'avoir contribué militairement, financièrement et politiquement au succès de la transition politique, les puissances occidentales ont eu le sentiment d'avoir été trahies et dupées, comme l'exprime brutalement un cadre de l'industrie minière<sup>2</sup>. Trahies parce que la transition politique qui a abouti à l'élection de Joseph Kabila a requis deux interventions militaires européennes (Artémis en 2003 et Eufor RDC en 2006), un chèque de 370 millions d'euros pour l'organisation du scrutin et un engagement diplomatique de tous les instants. Dupées parce qu'au moment de la signature du contrat chinois, le gouvernement congolais dénonçait les contrats léonins dans le secteur minier et déclenchait la révision d'une soixantaine de contrats miniers signés avec des compagnies occidentales pour la plupart. Les mauvaises pratiques de certains partenaires étaient pointées du doigt dans un secteur (essentiellement des joint-ventures déséquilibrés et exempts de fiscalité), alors que des exemptions fiscales étaient accordées aux nouveaux partenaires.

---

2. « We invest in their country during the worst of their civil wars and this is how they repay us ? » (paroles d'un cadre de l'industrie minière), *China, Congo, Trade For What The Other Wants*, 27 août 2008, Gwen Thompkins, [www.npr.org](http://www.npr.org)

L'industrie minière dénonçait immédiatement un système de « deux poids, deux mesures ».

En second lieu, et contrairement aux dires chinois et congolais, l'effet d'éviction de ces contrats s'est très vite fait sentir... dans le secteur minier. Dans le monde très (trop) dense des industriels miniers au Katanga, il a fallu faire de la place aux nouveaux venus pour le joint-venture Sicomin ! Le « roi du Katanga », à savoir l'industriel Georges Forrest, en a fait les frais. Des gisements ayant appartenu à des firmes européennes ont dû changer de mains rapidement : Katanga Mining dont la société de Georges Forrest est actionnaire a dû rétrocéder deux gisements (Machamba et Kikuluwe) contre une promesse de compensation sous la forme de nouveaux gisements ou de 825 millions de \$... en 2015. Dans la mesure où la Commission de révision des contrats miniers s'apprêtait à rendre ses conclusions sur la validité du contrat de Katanga Mining, cette rétrocession était quelque peu « forcée » dans le jeu de Monopoly que constitue le secteur minier au Katanga.

Au-delà des insuffisances techniques du partenariat sino-congolais, c'est dans la brutalité de son annonce qu'il faut chercher les raisons de la controverse suscitée. D'une part, cette annonce a été, dans un premier temps, entourée de trop d'opacité. Ni les autorités congolaises, ni les autorités chinoises n'ont souhaité communiquer, laissant se développer tous les fantasmes sur la nature de ce partenariat. Fidèle à sa tradition, la diplomatie chinoise n'a guère communiqué, même après les premières critiques, et son activisme actuel, purement défensif, contraste avec son silence initial (l'ambassadeur a déclaré que le FMI se livrait à un « chantage » à l'égard de la RDC). D'autre part, la réaction épidermique des milieux d'affaires belges a été contre productive : elle est apparue comme un réflexe néo-colonial mal placé, surtout dans le domaine des relations économiques internationales qui sont soumises aux règles de la globalisation depuis longtemps. Et les autorités congolaises se sont défendues d'être une chasse gardée occidentale et ont fait valoir leur droit de diversifier leurs partenariats<sup>3</sup>. Elles ont dû naviguer entre l'engagement à l'égard de Beijing et les critiques de l'indus-

---

3. Dans son interview au *New York Times* (4 avril 2009), Joseph Kabila utilise cet argument.

trie minière, comme le prouvent leurs déclarations qui visaient à rassurer les uns et les autres.

Après deux ans d'incertitude et d'agitation, la controverse est apaisée ! Lors de sa visite à Kinshasa au mois de mai 2009, Dominique Strauss-Kahn, le directeur général du FMI, a indiqué que l'existence d'une garantie de financement de l'Etat faisait de ce prêt une dette publique. Le prêt chinois contredisait donc les efforts d'allègement de la dette et constituait un traitement discriminatoire envers les créanciers traditionnels. Les discussions sur la reprise de l'allègement de la dette étaient au point mort tant que cette garantie subsistait, ce qui a conduit la diplomatie chinoise ainsi que Kinshasa à dénoncer un chantage du FMI. Après une première réaction vive des autorités chinoises contre le FMI<sup>4</sup>, leur position a évolué : la Chine a accepté la suppression de cette clause en échange d'une diminution de 3 milliards du contrat sino-congolais. Afin de confirmer son engagement malgré les critiques et sans doute en raison de ces critiques, le ministre adjoint des Affaires étrangères chargé de l'Afrique, Zhai Jun, a effectué — à peu près au même moment que le FMI — une visite en RDC pour signer un accord de 50 millions de yuans destinés à la construction de la route Bukavu aéroport-ville et les entreprises chinoises redoublent actuellement d'efforts pour donner de la visibilité au contrat controversé à Kinshasa<sup>5</sup>. En contrepartie de l'abandon de la garantie de financement, le FMI et la RDC ont conclu, en décembre 2009, le programme triennal d'allègement de la dette qui était tant attendu (560 millions de \$).

Au-delà du développement des infrastructures congolaises et de la répartition des concessions minières dans ce pays, ce qui est en jeu dans la controverse internationale autour du contrat sino-congolais, c'est la compatibilité réelle entre la philosophie de l'aide Nord/Sud (où la question de la dette est primordiale) et la philosophie de l'aide Sud/Sud (où cette question ne se pose pas encore).

---

4. Voir « Rapports sino-congolais : Beijing tranche le cou à l'hydre FMI » (08/06/2009) et « Face à l'expertise chinoise, Bretton's Wood semble avoir une politique floue envers Kinshasa » (20/07/2009), [www.digitalcongo.net](http://www.digitalcongo.net)

5. Pour le moment, les entreprises chinoises ont réalisé un tronçon de route entre le poste-frontière de Kasumbalesa et Lubumbashi et ont débuté la réfection de la voirie de Kinshasa par le boulevard central de la ville.

En RDC, le FMI s'est clairement, et pour la première fois, prononcé sur l'incompatibilité entre sa philosophie d'action qui privilégie d'abord le désendettement par une procédure progressive et la « méthode chinoise » qui privilégie l'investissement massif dans les infrastructures gagé sur des matières premières. Dans le monde du développement, le « dossier congolais » a donc valeur de symbole pour Beijing qui défend sa politique d'aide et pour la majorité des membres du conseil d'administration du FMI qui en défend une autre.

Thierry VIRCOULON