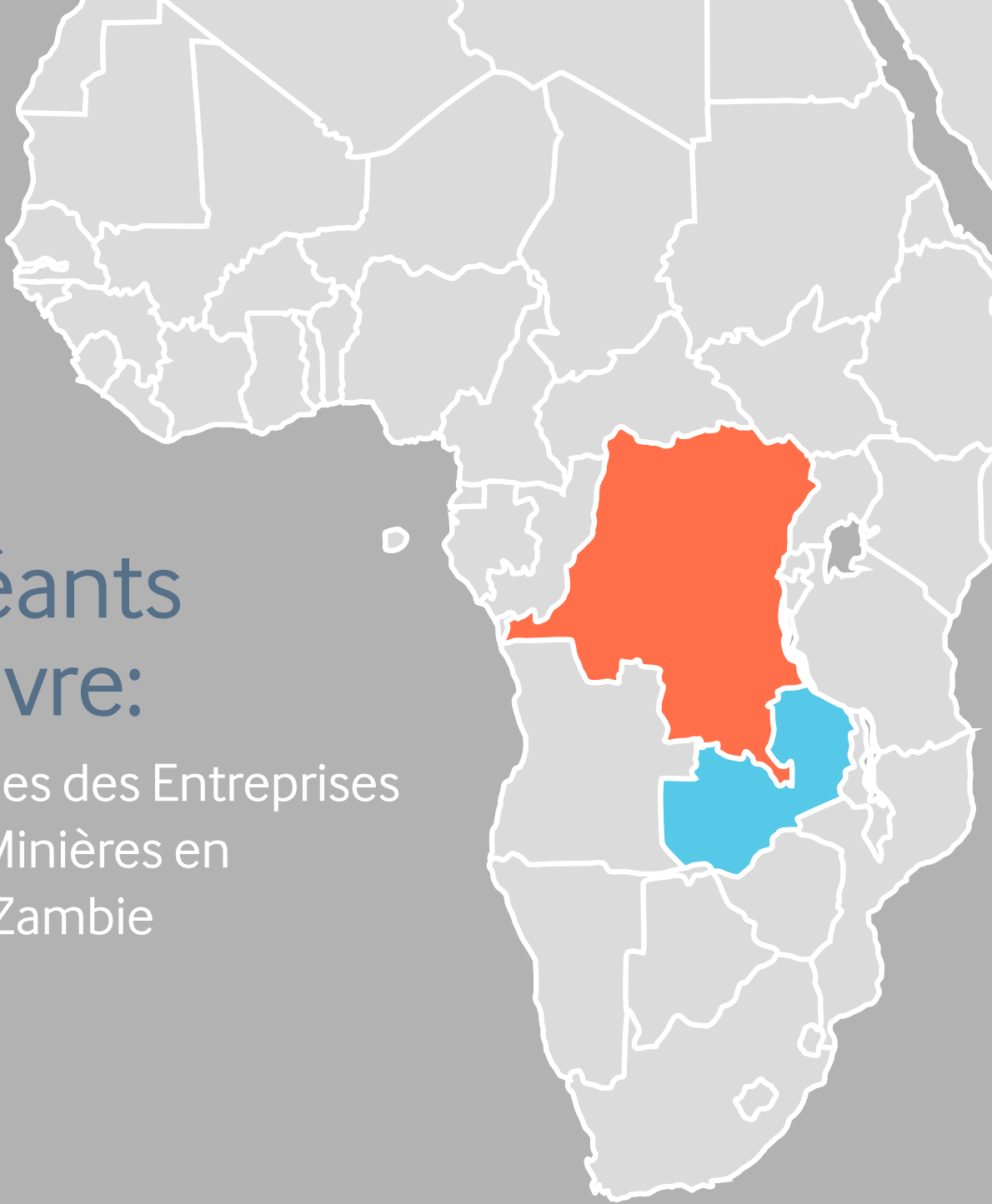


# Les Géants du Cuivre:

Leçons tirées des Entreprises  
Etatiques Minières en  
RDC et en Zambie



# SOMMAIRE

RÉSUMÉ EXÉCUTIF .....	3
ENSEIGNEMENTS SUR LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES ÉTATIQUES MINIÈRES .....	4
<b>Contexte</b> .....	4
<b>Enseignements tirés</b> .....	7
CAS PRATIQUE: LE CAS DE LA GÉCAMINES EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO .....	13
<b>Résumé</b> .....	13
<b>Enseignements tirés du contexte historique de la Gécamines</b> .....	14
<b>Après Mobutu : libéralisation et position ambiguë de la Gécamines</b> .....	22
<b>Analyse et conclusion</b> .....	33
<b>Recommandations</b> .....	36
CAS PRATIQUE: LE CAS DE LA ZCCM EN ZAMBIE .....	38
<b>Résumé</b> .....	38
<b>Structure du capital et organe de gestion</b> .....	41
<b>Analyse des performances</b> .....	48

## Résumé exécutif

Dans pratiquement tous les pays du monde, les gouvernements confient à des entreprises étatiques<sup>1</sup> d'importantes responsabilités de développement et de gestion de projets en matière d'extraction des ressources naturelles. Dans certains cas, ces sociétés ont représenté des instruments efficaces pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Dans d'autres, elles ont favorisé des pratiques non efficaces, des manques à gagner et de la corruption. Les ouvrages consacrés à la gestion des entreprises publiques pétrolières se multiplient<sup>2</sup>, mais relativement peu de travaux ont été consacrés à la gouvernance des entreprises publiques dans le secteur minier ou les outils pouvant être mis à profit par les gouvernements pour promouvoir l'efficacité et la responsabilisation.

Les entreprises étatiques minières (« EEM ») exerçant un rôle considérable dans bon nombre des plus importants pays producteurs de minerais au monde et des États, allant de l'Afrique du Sud à la Guinée, à l'Érythrée ou au Kenya<sup>3</sup>, investissant dans la constitution de nouvelles sociétés, le Natural Resource Governance Institute (« NRGi ») a commandé des études pays de la Zambie et de la République démocratique du Congo, dans lesquels les EEM ont joué un rôle central sur le plan de la gestion d'importants gisements nationaux de cuivre, de cobalt et d'autres minerais. Au moment de leur indépendance, les deux pays ont hérité d'importantes entreprises minières et ont constitué des entreprises publiques ad hoc afin de s'approprier les activités d'exploitation minière et de s'assurer un contrôle sur celles-ci. Combinées avec les conclusions sur les entités publiques issues de l'Indice de gouvernance des ressources naturelles 2013 (« RGI ») et la recherche associée à la Charte sur les ressources naturelles, les expériences concrètes de ces pays constituent des enseignements utiles pour les autres gouvernements confrontés aux questions cruciales de décider de la nécessité ou non de constituer une EEM et des mesures à prendre dans le cadre de la gestion ou de la réforme des EEM existantes. Quoique le contexte et les stratégies influençant les décisions des gouvernements de Zambie et de la République démocratique du Congo sur la façon de structurer leurs EEM soient propres à ces pays, ces deux cas permettent de tirer plusieurs enseignements essentiels qui peuvent éclairer les autres producteurs de minerais.

1 Entreprise étatique ou Entreprise d'Etat: toute société appartenant à l'Etat, quel que soit son statut juridique.

2 Silvana Tordo, Brandon S. Tracy and Noora Arfaa, National Oil Companies and Value Creation, World Bank, <http://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821388310>

3 <http://www.nation.co.ke/Features/smartcompany/Kenya-to-form-a-mining-corporation-says-Balala/-/1226/1863538/-/nflw7v/-/index.html>

# Enseignements sur la gouvernance des entreprises étatiques minières

## CONTEXTE

Les entreprises étatiques minières constituaient une caractéristique commune du secteur minier au début de l'ère industrielle des monopoles d'État sur les secteurs-clés de l'économie : les infrastructures, l'énergie, les ressources naturelles. La croissance et la libéralisation économiques, dont la plupart des pays du monde occidental ont fait l'expérience, ont libéré bon nombre des contrôles gouvernementaux historiques, mais certains demeurent. Dans de nombreux pays en développement, après une vague de nationalisation postindépendance dans les années 1960-70, la chute des prix des matières premières et la hausse du coût du capital conduisirent les gouvernements à la fin des années 1980 et au cours des années 1990 à abandonner le contrôle total de l'État des activités minières et à inviter les investisseurs privés à travers des processus de privatisation. Un rapport de la Banque Mondiale estime que la participation des États dans la production minière mondiale atteint son maximum de 47,2 pourcent en 1984, puis chuta jusqu'à 21,4 pourcent en 2005, avant de remonter à 23,8 pourcent en 2008<sup>4</sup>.

Nourries en partie par la réussite de certaines entreprises étatiques minières et en partie par la hausse des cours des minerais entre 2004 et 2012, les entreprises étatiques minières jouissent d'une popularité croissante au sein des nouveaux producteurs de minerais. Les antécédents des EEM ne semblent pourtant guère justifier un tel enthousiasme. Certaines réussites sont à noter, notamment celle de LKAB, qui produit du minerai de fer en Suède depuis le 19<sup>e</sup> siècle, et de CODELCO au Chili, qui prospère aujourd'hui, après un processus de nationalisation mené au prix d'après efforts en 1971. CODELCO produit à présent 10 % du cuivre raffiné du monde et possède des actifs atteignant 20 835 milliards USD, tout en étant gérée selon les normes internationales, comme l'indique sa note satisfaisante de 84 sur 100 sur le RGI. L'OCP marocain est également devenu l'un des chefs de file à l'échelle mondiale et se situe en bonne place sur le RGI (75 sur 100).

Cependant, la Debswana, bien qu'apportant de considérables recettes au pays, ne se distingue pas particulièrement par la qualité de ses pratiques de gouvernance, avec une note médiocre de 32 sur 100 sur le RGI. Plus généralement, de nombreuses entreprises étatiques minières ont connu de sérieux problèmes de gestion et de gouvernance. Au total, sur dix entreprises étatiques minières évaluées par le RGI, six sont considérées comme des sociétés « défailtantes »<sup>5</sup>. En général, ces sociétés ne se sont pas montrées performantes et n'ont pas favorisé l'atteinte des objectifs de développement de leur pays.

*Au total, sur dix entreprises étatiques minières évaluées par le RGI, six sont considérées comme des sociétés « défailtantes ».*

4 Magnus Ericsson and Frida Lof. Esther Petrilli Massey, Overview of state ownership in the global minerals industry (Extractive Industries for Development Series, No. 20; Washington, DC, 2011), World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/05/18550919/overview-state-ownership-global-minerals-industry>

5 La STAMICO (en Tanzanie), la Debswana (au Botswana), la Gécamines (en République démocratique du Congo), la ZMDC (au Zimbabwe), Erdenes MGL (en Mongolie) et la Northern Coal Enterprise (en Afghanistan).

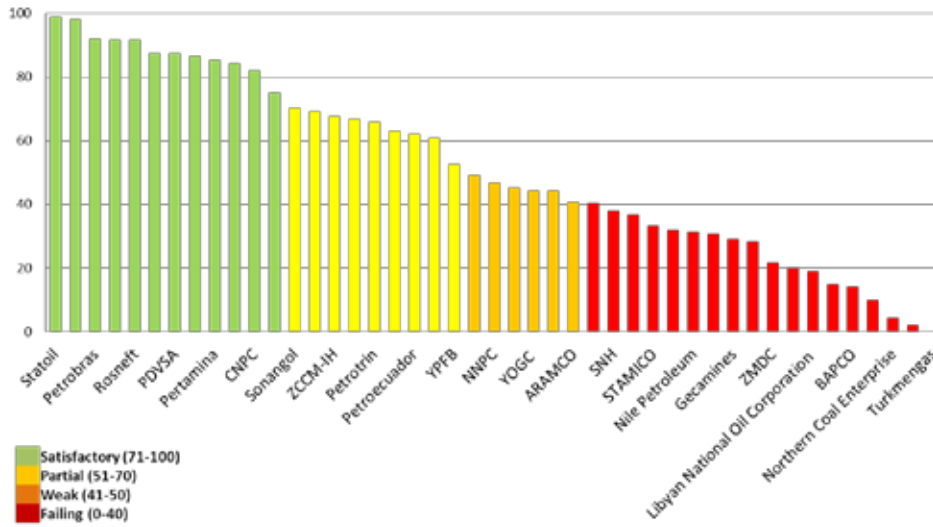


Figure 1. L'Indice de Gouvernance des Ressources Naturelles: score des entreprises d'Etat

Source: <http://www.resourcegovernance.org/rgi/>

Les cas d'étude de la Zambie et de la République Démocratique du Congo illustrent les défis auxquels font face les pays qui cherchent à gérer le plus efficacement possible leurs entreprises étatiques minières, et contiennent des leçons utiles pour ceux qui cherchent à reformer la gestion de leur secteur minier.

Les puissances coloniales de la Zambie et de la République démocratique du Congo ont considéré l'exploitation des ressources minières comme faisant partie de l'administration de leurs territoires d'outre-mer, ce qui a souvent créé des difficultés pour distinguer le rôle de l'État de celui du secteur privé dans la réglementation, la gestion et l'exploitation des mines. Les dirigeants de la période postérieure aux indépendances ont de même considéré l'extraction minière comme un secteur stratégique dont ils pouvaient tirer profit pour financer tout un éventail de politiques nationales. Dans une époque marquée par les cours élevés des minerais, ils voyaient la création d'entreprises étatiques minières et l'acquisition d'importantes participations en capital dans des entreprises minières, soit 51 % en Zambie (cette participation étant portée ultérieurement à 60 %) et 100 % en République démocratique du Congo (alors connue sous le nom du Zaïre), comme un moyen d'accroître les recettes, de renforcer l'autonomie de leurs nations, d'améliorer le bien-être des personnes, de fournir des emplois et quelquefois de soutenir l'élite politique.

Lorsque les objectifs des gouvernements et des partenaires privés ont commencé à diverger, la Zambie et la République démocratique du Congo ont renforcé leur contrôle sur les sociétés minières. En conséquence, les rôles des investisseurs privés se sont limités à la gestion ou aux contrats de commercialisation et les investissements ont accusé un net recul. Dans les années 80, le manque d'investissement, la détérioration de l'efficacité de l'exploitation et des décisions économiques peu judicieuses se sont cumulés avec la faiblesse des cours pour amener tant les entreprises étatiques minières de la Zambie que celles de la République démocratique du Congo au bord de l'effondrement.

Au cours des deux dernières décennies, les deux pays ont emprunté deux voies différentes. En Zambie, au sein de laquelle la mauvaise gestion n'est jamais devenue aussi grave que dans l'ancien Zaïre, les investisseurs privés ont conservé un rôle significatif. Dans les années 90, après la démocratisation, les autorités élues ont admis

*Dans les années 80, le manque d'investissement, la détérioration de l'efficacité de l'exploitation et des décisions économiques peu judicieuses se sont cumulés avec la faiblesse des cours pour amener tant les entreprises étatiques minières de la Zambie que celles de la République démocratique du Congo au bord de l'effondrement.*

l'échec des précédentes politiques et entrepris un processus de privatisation grâce auquel la part de l'État dans les entreprises minières a été réduite à un intérêt minoritaire, dépourvu de contrôle sur l'exploitation et assorti d'une présence limitée dans les conseils d'administration des sociétés. Le gouvernement de la Zambie a constitué la ZCCM Investments Holdings Plc en tant qu'instrument de gestion de sa participation minoritaire dans les mines en exploitation, sans intervention dans l'exploitation ni la commercialisation.

La transparence et la surveillance ont progressé, la ZCCM-IH parvenant à une note de 68 sur 100 et se classant en 15<sup>e</sup> position sur les 45 EEM de l'Indice de gouvernance des ressources naturelles 2013. Bien que beaucoup reste à faire pour transformer la ZCCM-IH en une EEM ouverte et performante, la structure révisée du capital social, la gouvernance publique et privée améliorée ainsi que les cours élevés du cuivre sur la place mondiale ont suscité un accroissement des investissements dans les activités minières zambiennes au cours de ces dernières années.

Des décennies de pillage financier, de sous-investissement et d'absence d'entretien ont provoqué un délabrement général des infrastructures minières de la République démocratique du Congo, lequel a été aggravé par une mise à sac généralisée des actifs au début des années 90. La République démocratique du Congo a ensuite connu une effroyable guerre civile, qui a pratiquement interrompu les activités minières officielles. Tout au long d'un processus de privatisation opaque et critiqué engagé par Laurent Désiré Kabila, la Gécamines, la plus importante entreprise étatique minière a perdu son monopole sur les minéraux du pays dans la province du Katanga, bien qu'elle conserve encore des droits sur des actifs minéraux de valeur. Grâce à son portefeuille composé de gisements reconnus et riches, elle a pu bénéficier d'accords renégociés avec des sociétés privées et de nouveaux projets couvrant des gisements non exploités.

La production issue des projets directement gérés par la Gécamines étant demeurée faible, l'envergure de la branche exploitation a été nettement réduite. En dépit d'objectifs affichés d'augmentation de sa production, dans la pratique la société tire l'essentiel de ses recettes de l'octroi de licences d'exploitation ainsi que de la gestion de ses participations dans le secteur minier. Malgré des décisions positives comme la publication de certains contrats miniers, le secteur minier de la République démocratique du Congo demeure caractérisé par une mauvaise gouvernance, des pratiques de corruption, l'opacité et l'inefficacité. La Gécamines reçoit une note de 29 sur 100 sur les indicateurs d'EEM de l'Indice de Gouvernance des Ressources naturelles 2013 (ce qui signifie « déficit de gouvernance ») et se classe parmi les 10 dernières EEM sur les 45 évaluées par l'indice. Les recettes fiscales du gouvernement provenant du secteur minier demeurent relativement basses, en raison des faibles taux de redevance et du niveau modéré de l'impôt sur les sociétés. En sa qualité d'actionnaire unique de la Gécamines, l'État congolais devrait être fondé à percevoir des dividendes de la société. Toutefois, la Gécamines est déficitaire depuis plus de deux décennies, et ni les redevances ni les primes à la signature des contrats que la Gécamines perçoit ne sont intégrées dans le budget national. La Gécamines conserve de fait le pouvoir de choisir les partenaires privés pour les concessions de son portefeuille et les contrats sont attribués sans procédure établie. Ceci a entraîné des cas de partenariats avec des sociétés de moyenne envergure, qui elles-mêmes réalisent de considérables bénéfices moyennant la rétrocession de leurs actifs à des sociétés multinationales.

## ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Ces deux études de cas présentent une importante spécificité se rapportant aux contextes particuliers de la République démocratique du Congo et de la Zambie de la période postcoloniale. Toutefois, leurs différentes expériences en matière de gestion d'EEM offrent des enseignements utiles pour les autres gouvernements qui essaient de tirer le meilleur parti des ressources minérales. Certaines caractéristiques des EEM en font des institutions plus ou moins susceptibles d'être performantes et responsables. Nous exposons plusieurs de ces enseignements ci-dessous :

### **Les entreprises étatiques minières doivent être animées d'ambitions réalistes, disposer d'objectifs clairs et de mandats bien définis**

Les gouvernements associent généralement différents types d'attentes aux EEM :

- l'accroissement des recettes fiscales par le biais de prises de participation,
- le perfectionnement des compétences et l'accumulation d'expérience qui doivent déboucher, au fil du temps, sur une plus grande appropriation nationale et un contrôle accru, donc un meilleur rendement financier à long terme,
- des emplois et du bien-être social à grande échelle.

Les exemples de la Gécamines et de la ZCCM démontrent que la réalisation de la première et de la troisième de ces attentes peut constituer un véritable défi dans l'économie globalisée et volatile d'aujourd'hui. En présence d'objectifs contradictoires, le deuxième type d'attente n'a pu être satisfait durablement dans aucun des deux cas.

Une stratégie cohérente est nécessaire concernant le rôle opérationnel de la société et notamment l'équilibre à trouver entre de simples participations au capital des entreprises minières privées et l'exploration, l'exploitation et la production effectives assurées par la société elle-même. Ce sont deux secteurs d'activités distincts qui requièrent différents types de compétences, d'investissements et de dotations en personnel. S'engager dans l'un ou les deux secteurs n'est pas toujours intéressant, selon la disponibilité de capacités humaines et de capitaux financiers, les niveaux de gouvernance et les politiques globales de développement économique.

Suivant les capacités humaines disponibles, le volet de l'exploitation minière directe peut être hors de portée d'une entreprise étatique minière. Toutefois, le développement progressif des capacités par des transferts de connaissances réalisés au travers de partenariats avec les investisseurs internationaux s'est avéré fructueux en règle générale en Zambie. Les tentatives visant à accroître le pourcentage des employés d'origine nationale doivent être poursuivies en améliorant les capacités et les formations, non par l'embauche de personnel à des postes inutiles. Correctement mené, le remplacement du personnel expatrié par des ressortissants possédant les mêmes compétences devrait avoir pour effet positif de réduire le coût de main-d'œuvre et d'accroître les retombées pour le pays. Toutefois, dans les années 80, la ZCCM a connu une augmentation des postes de cadres à faible valeur ajoutée mais très bien rémunérés. Cette stratégie de recrutement détournait la politique de « Zambianisation », avec un accroissement de la masse salariale sans impact sur la qualité de l'exploitation, concourant ainsi à la dégradation de la productivité.

*Une stratégie cohérente est nécessaire concernant le rôle opérationnel de la société et notamment l'équilibre à trouver entre de simples participations au capital des entreprises minières privées et l'exploration, l'exploitation et la production effectives assurées par la société elle-même.*

La gestion du portefeuille de participations de l'État est relativement plus simple que l'exploitation des mines, mais elle nécessite également des ressources spécialisées et des compétences professionnelles, afin de s'assurer que les parts de l'État produisent un rendement approprié. Les membres du conseil d'administration de l'entreprise étatique minière doivent notamment surveiller les réseaux d'entreprise de leurs partenaires privés au plan international et se pencher sur les problèmes posés par l'établissement des prix de cession. Ces rôles doivent être assumés par des experts qualifiés susceptibles de consacrer un temps considérable à ces tâches, plutôt que par des personnalités purement politiques.

Afin d'améliorer leurs compétences en négociation, les EEM doivent investir dans la formation et le renforcement des capacités de leur personnel. Elles doivent également faire systématiquement appel à une expertise indépendante, nationale et internationale, notamment aux avocats, aux consultants en ingénierie, aux auditeurs et aux analystes financiers, comme le font les sociétés privées. Le manque de compétences en matière de négociation s'est soldé par des opérations financières défavorables pour les EEM. À titre d'exemple, la Zambie a acquis sa participation dans les sociétés minières à un coût inutilement élevé dans les années 70 et le processus de privatisation de la République démocratique du Congo a débouché sur des produits de cession d'actifs miniers<sup>6</sup> inférieurs au niveau du marché.

### **Les entreprises étatiques minières doivent rechercher l'efficacité commerciale**

L'efficacité commerciale est le meilleur moyen de réaliser les objectifs des EEM sur le long terme. Elle devrait constituer une protection contre les décisions politiques arbitraires et garantir la pérennité des activités de la société. À l'inverse, s'écarter des objectifs fondamentaux peut engendrer des décisions irrationnelles d'un point de vue économique.

Un risque particulier est que la génération de chiffre d'affaires devienne l'objectif de la société, soit pour des besoins macroéconomiques (augmentation des gains à l'exportation), pour créer des emplois ou à des fins de népotisme politique, de préférence à la mise au point d'un plan de développement durable en faveur d'une entreprise rentable. Tant en Zambie qu'en République démocratique du Congo, l'ingérence politique a entravé la viabilité des EEM en contraignant les sociétés à s'engager dans des projets peu rentables, rendant l'exploitation inefficace et ne permettant pas la génération des liquidités nécessaires à la réalisation des investissements.

Le recours à la société en tant que source d'autres biens publics, y compris pour la création d'emplois publics à grande échelle, de services publics, de services sociaux, etc. peut nuire à sa transformation en une entreprise performante. Les investisseurs privés sont habituellement tenus de soutenir le développement local et les services sociaux. Cependant, du seul fait qu'ils doivent rendre des comptes à leurs actionnaires étrangers, ils ne le feront jamais d'une manière qui puisse compromettre leurs intérêts financiers. En revanche l'ingérence politique peut amener une entreprise étatique minière à sacrifier sa viabilité commerciale au profit d'objectifs politiques. En République démocratique du Congo, la priorité accordée à l'accroissement du chiffre d'affaires et à la création d'emplois a amené la Gécamines au bord de la faillite, la surchargeant de dettes dont

*L'efficacité commerciale est le meilleur moyen de réaliser les objectifs des EEM sur le long terme.*

6 « L'Africa Progress Panel, groupe composé de dix membres dirigé par Kofi Annan, l'ancien secrétaire général des Nations Unies, a déclaré au mois de mai [2013] que le Congo avait perdu au moins 1,36 milliard USD entre 2010 et 2012 dans le cadre de transactions afférentes à des ventes de participations minières effectuées par des entreprises publiques, y compris la Gécamines, à des prix sous-évalués », <http://www.bloomberg.com/news/2013-10-17/gecamines-didn-t-tell-government-of-kcc-gertler-deal.html>



elle ne peut toujours pas s'acquitter. En Zambie, le recours à la ZCCM pour acheter ou constituer des sociétés ne relevant pas du secteur minier s'est révélé inefficace et explique en partie les tensions financières qui pesaient sur l'EEM avant sa privatisation.

La personnalisation du pouvoir aggrave les menaces d'ingérence politique qui peuvent compromettre la viabilité d'une société. De récents exemples en République démocratique du Congo ont montré que cela donne lieu à de mauvaises décisions économiques et à des transactions médiocres, associées à des soupçons de corruption. La nomination de membres du conseil d'administration par le président ou d'autres hauts fonctionnaires peut être opportune, mais la sélection doit être transparente et concurrentielle, fondée sur les mérites professionnels et l'expertise technique. Les nominations de personnalités externes à l'entreprise étatique et au gouvernement peuvent contribuer à l'apport de nouvelles compétences et empêcher le népotisme. Une fois le recrutement de candidats solides effectué, il ne doit pas y avoir d'ingérence politique excessive. Les gestionnaires d'entreprise doivent être évalués sur leurs performances opérationnelles, non sur la réalisation d'un objectif politique.

Finalement, comme l'a illustré l'exemple zambien, les finances de l'EEM doivent être séparées du financement du budget de l'État. Le gouvernement ne doit notamment pas utiliser l'EEM pour garantir sa dette souveraine ni obtenir des emprunts qu'il ne peut pas souscrire lui-même. En Zambie, cela a constitué un motif décisif de la dégradation de la performance financière de la ZCCM dans les années 80, absorbant l'essentiel des liquidités dégagées par l'exploitation.

### **Les entreprises étatiques minières doivent planifier à long terme.**

Les marchés des matières premières sont cycliques : les cours fluctuent en fonction de l'activité économique mondiale. Les investisseurs internationaux consacrent des ressources importantes à la gestion des risques et élaborent des plans détaillés pour l'avenir, quelquefois plusieurs décennies en amont. La planification des fluctuations des cours est essentielle dans le secteur minier. Les sociétés doivent être prêtes à faire face aux années de bas prix des matières premières afin d'assurer leur survie à long terme. Si une entreprise étatique minière cherche simplement à générer des revenus maximums tant que les cours sont élevés, sans plan d'avenir, un effondrement des prix peut se révéler catastrophique. En outre, se tourner vers l'avenir exige de tenir compte de l'épuisement des ressources et de la vétusté des infrastructures. Les gestionnaires doivent ainsi soigneusement planifier les réinvestissements afin d'anticiper la production future et d'éviter les chutes de production. À la fin des années 70, des problèmes de cette nature se sont posés tant en Zambie qu'en République démocratique du Congo : les perspectives, limitées au court terme et motivées par des raisons politiques, et la planification négligente imposées aux directions des sociétés à travers l'ingérence politique, ne pouvaient subsister que tant que les cours du cuivre étaient élevés. Lorsque les prix ont chuté, la mauvaise gestion est devenue néfaste et a finalement amené les EEM au bord de la faillite.

### **La constitution et l'organisation d'entreprises étatiques minières doivent favoriser l'efficacité et la responsabilisation.**

De même que pour les fonctions opérationnelles, le gouvernement doit attribuer les rôles de gouvernance en matière d'élaboration des politiques et de réglementation,

*La personnalisation du pouvoir aggrave les menaces d'ingérence politique qui peuvent compromettre la viabilité d'une société.*

*Si une entreprise étatique minière cherche simplement à générer des revenus maximums tant que les cours sont élevés, sans plan d'avenir, un effondrement des prix peut se révéler catastrophique.*

comme le recouvrement de l'impôt, le transfert des droits d'exploitation, le suivi et la gestion du cadastre.

Des lois et règles détaillées, sur la façon dont l'entreprise est structurée ou constituée et sur ses rapports avec les institutions d'État, sont nécessaires. Elles instituent un cadre transparent afin que tous les acteurs sachent ce que l'entreprise étatique minière fait et ne fait pas. Elles permettent d'éviter la prise de décisions ponctuelles et encouragent la responsabilisation. Naturellement, ces dispositions ne peuvent être bénéfiques que si les règles sont appliquées et respectées dans la pratique. Une surveillance adéquate assurée par le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif peut contribuer à en garantir la mise en œuvre.

Une ingérence trop prononcée du ministère des Mines (ou d'un autre ministère compétent) dans les affaires internes de l'entreprise minière, comme l'examen des contrats de sous-traitance, l'établissement des politiques en matière d'emploi, les rémunérations ou même les déplacements du personnel, peut entraver la planification stratégique et rendre l'entreprise inefficace. Une entreprise étatique minière doit être à la fois assez autonome et totalement tenue de rendre des comptes. Elle doit être en mesure de se gérer elle-même et disposer d'une autonomie suffisante pour prendre des décisions adéquates et opportunes, sans dépendre du clientélisme politique, mais elle ne doit pas se servir de cet argument pour faire obstruction à l'examen minutieux de ses activités. Une entreprise étatique minière est toujours tenue de rendre compte au pouvoir législatif et de façon générale au gouvernement. Le ministère compétent doit conserver son emprise sur les décisions stratégiques et la planification annuelle, tandis que le parlement doit approuver les plans à long terme, les budgets et les évaluations de résultats en fin d'année.

La privatisation partielle peut être un tremplin vers une amélioration de la gestion et des performances, car les investisseurs privés peuvent élever les normes, susciter une demande du marché en matière de renseignements et faire progresser une culture de la responsabilisation. L'Indice de gouvernance des ressources naturelles 2013 indique que, sur le plan mondial, six EEM détenues en partie par des actionnaires privés dont les titres sont cotés sur les marchés boursiers internationaux de détentions publiques et privées, se targuent d'atteindre une note moyenne supérieure à 80, comparativement à une note de 46 pour les 38 EEM qui sont intégralement détenues par l'État. Les approches d'actionnariat mixte n'ont été testées dans aucun de nos cas. Dans les années 70, la Zambie avait des partenaires privés au sein de la ZCCM, mais ceux-ci étaient des actionnaires auparavant majoritaires dont les parts avaient été réduites par la nationalisation. La République démocratique du Congo prévoit d'ouvrir le capital de la Gécamines aux actionnaires privés à moyen terme.

Les gestionnaires peuvent également apporter une expertise internationale par l'intermédiaire de contrats de gestion. Toutefois, le risque existe également que les partenaires étrangers puissent se servir de leur position pour privilégier des sociétés, des consultants ou des entrepreneurs affiliés. Leur mandat doit donc être bien défini et leur activité surveillée. En outre, afin d'obtenir les meilleurs résultats de l'actionnariat privé, la vente d'actions de l'EEM doit être effectuée par la voie d'une mise en concurrence et tout contrat de gestion doit être attribué à la suite d'un appel d'offres international.

*La privatisation partielle peut être un tremplin vers une amélioration de la gestion et des performances, car les investisseurs privés peuvent élever les normes, susciter une demande du marché en matière de renseignements et faire progresser une culture de la responsabilisation.*

### **Les entreprises étatiques minières ne doivent en règle générale pas détenir de pouvoir d'octroi de licence.**

Lorsqu'une entreprise étatique minière fait office de contrôleur de fait de l'accès des sociétés privées aux concessions, en dehors d'une norme ou d'une procédure administrative, cela fausse l'émulation. Ainsi que l'illustre le cas de la République démocratique du Congo, au lieu de suivre la procédure établie par le Code minier en coordination avec le ministère responsable des minerais, les investisseurs internationaux prennent contact et négocient directement avec l'EEM, négligeant des éléments essentiels (ex. : l'environnement, le développement des communautés locales) prévus dans les contrats portant sur les ressources nationales. De surcroît, il est difficile pour le gouvernement d'avoir une stratégie coordonnée de gestion du secteur s'il ne dispose pas d'éléments concernant le lieu et la façon dont sont entrepris les projets miniers. Ainsi, l'EEM ne doit pas faire fonction de système parallèle d'octroi de licences / d'accès.

Dans la plupart des cas seul le ministère des Mines, ou une institution cadastrale indépendante, rendant directement compte au gouvernement dans son ensemble et au pouvoir législatif, doit être autorisé à délivrer des licences d'exploitation minière et à sélectionner les sociétés du secteur privé participant aux projets miniers, suivant des règles et des procédures juridiques systématiques. Dans le secteur pétrolier, certaines entreprises publiques pétrolières ont le mandat d'émettre des titres d'exploration ou d'exploitation, et le remplissent parfois avec un certain succès, notamment au Brésil, en Malaisie ou en Angola. Il n'est toutefois pas certain que ces modèles puissent être répliqués dans le secteur minier. Au minimum, de tels mandats doivent être accompagnés de règles claires et transparentes, de mécanismes de contrôle et être liés aux grands objectifs de la politique économique de ces Etats.

### **Les EEM doivent obéir aux normes de divulgation identiques ou supérieures à celles auxquelles sont soumises les sociétés privées et être assujetties à une surveillance claire.**

Tout comme les sociétés privées, une entreprise étatique minière doit être assujettie aux inspections et au contrôle des organismes gouvernementaux et s'acquitter de sa part normale de taxes. Les comptes publics doivent être tenus conformément aux normes internationales, faire l'objet d'audits indépendants et toutes les participations privées ainsi que les transactions afférentes doivent être clairement identifiées. Seule une mise en concurrence avec les sociétés privées sur des bases équitables permettra à une entreprise étatique minière de relever ses normes et de se mesurer à des entreprises internationales. En outre, les taxes, primes, redevances et dividendes peuvent constituer un apport important au budget de l'État de la part d'une EEM. Un domaine particulièrement critique pour la transparence est la vente de pétrole et d'autres minéraux par les entreprises étatiques au nom de l'État. La divulgation doit couvrir la quantité de pétrole reçue par la société, ainsi que le prix, la qualité, le volume et la date auxquels il est vendu.

La transparence des flux de revenus entre l'entreprise et l'État est cruciale pour faire un suivi de la performance de l'entreprise et fournir des renseignements essentiels aux citoyens et aux investisseurs. Les EEM performantes figurant en haut du classement de l'Indice de la gouvernance des ressources naturelles, la Statoil (en Norvège), la Codelco (au Chili) et la Petrobras (au Brésil) ont en commun plusieurs pratiques qui

*La transparence des flux de revenus entre l'entreprise et l'État est cruciale pour faire un suivi de la performance de l'entreprise et fournir des renseignements essentiels aux citoyens et aux investisseurs.*

améliorent la responsabilisation des EEM, comme les obligations légales de publier des rapports, la communication des audits et des données sur la production et les revenus, la transparence dans le domaine exposé au risque des dépenses extrabudgétaires, la conformité aux normes internationales de comptabilité et l'inclusion des informations financières des EEM dans le budget national.

Dans 36 des 45 EEM évaluées dans le cadre du RGI, les gouvernements confient aux EEM la prestation d'une gamme de services (allant de la construction des infrastructures aux services sociaux et au subventionnement des carburants) qui ne relèvent pas de leurs activités fondamentales et seraient habituellement dévolus à des organismes gouvernementaux. Plus de la moitié de ces sociétés (soit 19 au total) ne déclarent rien ou ne diffusent que des informations restreintes sur ces « activités quasi fiscales ». À titre d'exemple, en Bolivie, en Iran, au Nigéria et au Venezuela, les EEM fournissent du pétrole ou du gaz naturel subventionné, mais ne publient aucune information sur ces activités. Ces lacunes manifestes des rapports instaurent des conditions favorables à une mauvaise gestion et à une précarité des activités des EEM.

Les transferts doivent respecter les règles prescrites et être consignés. Au titre de ces flux, figurent notamment les produits de la vente d'actions, tout paiement effectué par une société d'exploitation en faveur de l'EEM (dividendes, redevances, primes) et tous revenus perçus au titre de la perception par l'EEM d'une part de la production minérale (à travers les accords de partage de la production). Les parlements doivent obtenir le droit de surveiller et d'examiner minutieusement les paiements. Les dividendes et autres paiements devraient, dans l'idéal, être directement versés au Trésor et inclure une rétrocession ou un pourcentage à restituer à l'entreprise étatique minière.

En cas de privatisation d'une société ou de vente des actions du gouvernement, la transparence et des procédures de marché doivent impérativement régir la démarche, si possible par le biais d'un appel d'offres ouvert, afin de garantir l'attribution de la vente à l'offre la mieux-disante. Une procédure opaque ou trop politisée génère des risques de collusion, de conflits d'intérêts et de ventes sous-évaluées, réduisant les recettes de l'État. Cela s'est produit en République démocratique du Congo, lorsque le gouvernement a présidé à l'annulation injustifiée de licences, suivie de ventes directes à un prix inférieur aux cours du marché de certains des meilleurs gisements de cuivre du pays à des sociétés possédant une expérience et des capacités peu pertinentes mais des relations clés avec le monde politique.

La nouvelle norme de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives rend obligatoire la transparence des paiements et de l'exploitation des EEM<sup>7</sup>. Cela devrait sensiblement contribuer à un renforcement de la surveillance des activités des EEM et à une responsabilisation accrue dans la gestion des ressources naturelles d'un pays.

7 Voir les exigences 3.6 et 4.2(c) des nouvelles normes 2013: [https://eiti.org/files/French\\_EITI\\_STANDARD\\_11July2013.pdf](https://eiti.org/files/French_EITI_STANDARD_11July2013.pdf)

# Cas pratique: le cas de la Gécamines en République Démocratique du Congo



## RÉSUMÉ

Possédant des gisements de cuivre, de cobalt, d'étain, d'or et de diamant de classe mondiale, la République démocratique du Congo a été une exportatrice de minéraux de premier plan au cours du siècle dernier. Son passé minier est étroitement lié à la confiance de l'État dans ses entreprises publiques. Depuis l'ère coloniale, les entreprises partiellement ou exclusivement publiques ont dominé le secteur. Au titre des plus éminentes, peuvent notamment être citées la *Générale des Carrières et des Mines* (« Gécamines ») pour l'exploitation du cuivre et du cobalt dans la province du Sud Katanga, la *Minière de Bakwanga* (« MIBA ») dans la province riche en diamants du Kasai et l'*Office des Mines d'Or de Kilo-Moto* (« OKIMO ») pour l'exploitation de l'or en province Orientale.

Tant pendant le règne colonial de la Belgique que durant l'ère Mobutu qui a suivi, les entreprises publiques ont constitué une source de fierté nationale. Elles se sont dotées de moyens de recherche géologique approfondie et de solides infrastructures industrielles et ont généré des revenus considérables pendant pratiquement tout le 20e siècle. La Gécamines, la plus performante d'entre elles, a figuré au rang des plus importants producteurs de cuivre au monde jusque dans les années 80. Héritage de la période coloniale, elle a appliqué une politique de l'emploi éminemment paternaliste et s'est comportée comme un « État dans l'État », fournissant du travail aux ouvriers et à leurs familles ainsi qu'un accès à des soins de santé de qualité, à l'éducation, à des rations alimentaires et aux loisirs.

Les chiffres impressionnants de la production et les avancées sociales de la Gécamines jusqu'aux années 80 ont été neutralisés par une stratégie économique non viable. Entièrement nationalisée dans le cadre des politiques de « zaïrisation » menées par Mobutu au début des années 70, le principal objectif de la Gécamines n'était plus de réaliser un résultat net pérennisable, mais de maximiser le chiffre d'affaires brut pour soutenir une élite politique. Aucun des revenus de la société n'a été réinvesti dans l'exploitation minière, si bien que son appareil industriel a vieilli au fil du temps, ce qui a finalement engendré un recul sévère de la production au début des années 80.

Autrefois très productives, les entreprises publiques du Congo ont enregistré un solde négatif au cours des vingt dernières années. La dette de la Gécamines seule est estimée à plus d'un milliard USD. Incapables de trouver des financements, les entreprises publiques se sont associées à des partenaires privés, notamment depuis l'entrée en vigueur du Code minier de 2002, lequel a libéralisé l'accès aux permis d'exploitation minière. Auparavant forte d'un quasi-monopole dans le secteur minier du Katanga, la Gécamines s'est transformée de fait en une société de portefeuille détenant une participation minoritaire dans plus de vingt coentreprises (dont elle espérait qu'elles deviendraient lucratives) avec des investisseurs privés. Ses projets futurs se concentrent à présent sur la croissance de sa propre production, qui connaît une stagnation depuis le début des années 90.

Cependant, les transactions peu glorieuses conclues dans un récent passé, qui ont fait perdre à la Gécamines des milliards d'USD en liquidités dont elle a tant besoin, ont jeté un doute sur sa capacité à véritablement mettre en œuvre une stratégie axée sur le profit. Au cours de ces dernières années, de fortes suspicions de mauvaise gestion des actifs de la société ont amené beaucoup d'observateurs, y compris des grands journaux économiques internationaux, à mettre en doute le fait que le projet de privatisation partielle de la Gécamines, destiné à la faire revenir à une stratégie axée sur les résultats plutôt que sur le chiffre d'affaires, puisse un jour réussir.

Pour mieux appréhender la relative réussite initiale puis le déclin ultérieur de la Gécamines, le présent rapport cherche à détailler l'incidence des changements intervenus dans la structure du capital et de la gouvernance de la société, ainsi qu'à évaluer son rôle par rapport aux exploitants miniers privés au fil du temps.

La riche expérience des entreprises publiques acquise par le Congo peut éclairer le dessein d'autres pays qui aspirent à constituer une ou plusieurs nouvelles entreprises publiques. La présente étude se concentre essentiellement sur la Gécamines opérant dans la province du Katanga, car elle est historiquement la plus importante et la plus emblématique de toutes les entreprises publiques congolaises. Elle se penche sur la longue histoire de la société, de l'époque coloniale à l'ère actuelle, afin d'identifier les mesures de sauvegarde à introduire pour empêcher que d'autres entreprises publiques ne deviennent des freins au développement économique de leurs pays.

Malgré l'évolution de la structure formelle régissant les activités de la Gécamines, celle-ci demeure une entité opaque qui n'est pas parvenue à se transformer en entité commerciale viable et ne s'est pas systématiquement acquittée de ses obligations de paiement à l'égard de l'État. Si la société a vocation à devenir un véritable instrument de développement durable pour le Congo et son secteur minier, elle doit mettre au point et suivre une stratégie claire afin de se transformer en entité commerciale autonome, notamment par la clarification de ses relations avec l'État, la définition d'un plan durable en matière de prélèvement de recettes permettant le réinvestissement et à un terme mis à la pratique coûteuse qui fait de la Gécamines une sorte d'autorité parallèle d'octroi de licences. La transparence de la société doit également progresser de manière radicale. L'entreprise doit publier les marchés qu'elle signe avec des investisseurs privés, divulguer ses états financiers (y compris ce qu'elle gagne et ce qu'elle verse à l'État) et toute vente d'actions doit être effectuée moyennant des procédures de marché, non par des moyens opaques répondant à des motivations politiques.

## ENSEIGNEMENTS TIRÉS DU CONTEXTE HISTORIQUE DE LA GÉCAMINES

### **D'une compagnie à charte à l'Union Minière du Haut-Katanga<sup>8</sup>**

À la fin du 19<sup>e</sup> siècle, les activités minières du Congo constituaient à la fois un outil permettant d'assouvir les ambitions impériales de Léopold II et un exemple précoce d'investissement multinational. Lors de son acquisition de l'État indépendant du Congo en 1885, le roi avait d'abord jugé le Katanga comme étant d'importance limitée. Mais la menace incarnée par le conquérant britannique Cecil Rhodes, qui envisageait d'explorer

8 Une grande partie de la description historique s'inspire de l'ouvrage très détaillé *De la mine à Mars – La genèse d'Umicore* de René Brion et de Jean-Louis Moreau (2006, 471 pages). Celui-ci commence comme une histoire de l'Union minière du Haut-Katanga (l'« UMKH »), s'appuyant sur des archives de la société coloniale, mais il s'enrichit ensuite pour inclure l'histoire d'Umicore, la société belge qui a succédé à l'UMKH.

le Katanga « libre », avait incité Léopold à déployer une présence physique. Pour occuper le Katanga, le roi avait constitué la Compagnie du Katanga (la « CdK ») sur le modèle des *compagnies à charte*, lequel accordait aux sociétés une partie des prérogatives de l'État en échange de revenus significatifs tant pour les investisseurs que pour le trésor colonial<sup>9</sup>. La compagnie était non seulement chargée de la prospection minière, mais également de la colonisation en tant que telle. En rémunération de ces services, le roi lui avait attribué le contrôle de l'exploitation et des revenus tirés d'un tiers du vaste territoire du Katanga.

Des hommes d'affaires belges et britanniques avaient rapidement souscrit au capital de la nouvelle compagnie<sup>10</sup>. Le processus de colonisation de la compagnie avait avancé rapidement, mais l'exploration des gisements de minéraux s'était révélée décevante. Les investisseurs britanniques avaient persévéré : ils avaient fondé la Tanganyika Concessions Ltd (la « TCL ») et sollicité l'obtention d'une concession qui leur appartienne en propre. Le roi de Belgique s'était à la suite trouvé confronté à un certain nombre de problèmes pratiques qui l'avaient conduit à distinguer géographiquement sa zone (soit les deux tiers) de celle de la Compagnie du Katanga. Léopold et la Compagnie du Katanga avaient en conséquence éliminé les frontières géographiques et constitué à la place le Comité spécial du Katanga (« CSK »), une structure mixte, public-privé, chargée de régir la province sur les plans administratif, politique et économique. Un tiers des membres du conseil d'administration avaient été nommés par la Compagnie du Katanga, les deux tiers restants par Léopold II. Les profits et les pertes avaient été répartis dans la même proportion<sup>11</sup>. Au cours de la même année, le CSK avait signé une convention avec la Tanganyika Concessions Ltd précitée, lui conférant la permission d'explorer une vaste région bien définie au sud du Katanga. Moins de deux ans plus tard, les Britanniques faisaient la découverte de ce qui avait alors été considéré comme les « gisements de cuivre les plus riches au monde, à la fois en termes de dimensions et de valeur par tonne de minerai »<sup>12</sup>.

Après la transformation de l'État indépendant du Congo de Léopold II en Congo belge en 1908, le CSK public-privé avait signé un nouvel accord avec la Tanganyika Concessions Ltd afin de fonder la première coentreprise d'exploitation du Katanga, soit l'Union minière du Haut-Katanga (« UMHK »). La TLC apportait la moitié des capitaux et le CSK fournissait l'autre moitié ainsi que les droits de concession. 60 % des bénéfices revenaient au CSK et 40 % à la TLC. La structure de l'UMHK était donc mixte : l'État belge détenait une part majoritaire dans le CSK, lequel, par ricochet, possédait une participation majoritaire dans l'UMHK. Cependant, dans la pratique, les actionnaires privés étaient chargés de gérer la société, notamment les intérêts britanniques (TLC) et la Société générale de Belgique, la plus importante société de portefeuille belge, contrôlait environ 70 % de l'économie coloniale dans son ensemble.

Les Belges, liés par de solides attaches aux autorités coloniales, s'étaient essentiellement vus attribuer des tâches administratives. Forts de leur expérience antérieure en exploitation minière acquise en Rhodésie, les Britanniques avaient été chargés du volet technique. Des conflits d'intérêts opposaient souvent les intérêts belges et

*Pour occuper le Katanga, le roi avait constitué la Compagnie du Katanga (la « CdK ») sur le modèle des compagnies à charte, lequel accordait aux sociétés une partie des prérogatives de l'État en échange de revenus significatifs tant pour les investisseurs que pour le trésor colonial.*

9 Voir La congolisation de l'Union minière du Haut-Katanga, R. Korvac, Annuaire français du droit international, vol. 13, 1967, p. 742, 745.

10 De la mine à Mars, p. 65. Cecil Rhodes n'y souscrivit pas lui-même ainsi que l'avait espéré Léopold II, mais les entités britanniques qui le firent étaient de proches associés de ce dernier et leur regroupement sous la forme de la Tanganyika Concessions Ltd fut considéré comme sa création. Les entités commerciales belges détenaient deux tiers des parts et les britanniques en possédaient un tiers.

11 Idem, p.68.

12 Robert Williams, administrateur de la TLC, citation extraite De la mine à Mars, p. 69.

britanniques<sup>13</sup>. Pour la Société générale (société de portefeuille belge), la société située au Katanga ne représentait qu'un élément de la chaîne de production de cuivre. L'essentiel du traitement du minerai de l'UMHK était dévolu à d'autres filiales de la Société générale exerçant à l'extérieur du Katanga. En conséquence, la société de portefeuille belge pouvait réaliser des profits en tout point de la chaîne de valeur et le rôle principal de l'UMHK était de s'occuper de la production, par forcément de faire des bénéfices.

En revanche, les actionnaires britanniques ne détenaient de participation que dans l'UMHK (non dans le traitement) et étaient essentiellement intéressés par la réalisation de bénéfices au niveau de la filiale du Katanga. Ils comptaient sur les dividendes de l'UMHK pour financer le chemin de fer de Benguela reliant le Katanga à l'Angola, lequel renforcerait la position britannique sur le marché de l'Afrique du Sud. Les actionnaires, qui avaient acheté les actions cotées en bourse de l'UMHK, cherchaient également à en tirer des bénéfices<sup>14</sup>. Cette même priorité sur les dividendes était partagée par la partie publique du Congo lui-même, qui possédait deux tiers de la participation de 60 % du Comité spécial du Katanga.

Cette répartition d'intérêts avait permis à l'UMHK de devenir une compagnie prospère tant sur le plan de la production que sur celui des bénéfices. La production de l'UMHK était passée de 2 000 tonnes en 1912 à 86 000 tonnes en moyenne dans les années 20. Après les moments difficiles vécus au cours de la crise économique planétaire des années 30 et de la Deuxième Guerre mondiale, le cuivre avait fait l'objet d'une forte demande pour les besoins de la reconstruction postérieurement à cette période, faisant de l'UMHK une compagnie florissante. En 1960, elle atteignait une production de 300 675 tonnes de cuivre et de 8 222 tonnes de cobalt. Cette même année, au moment de l'indépendance, l'UMHK représentait 70 % des exportations en devises fortes du Congo. Pour ce qui est des dividendes, l'UMHK et les autres sociétés coloniales belges étaient devenues des investissements très lucratifs<sup>15</sup>. Cela avait également profité au trésor colonial. Au milieu des années 50, les « recettes du portefeuille » (dividendes provenant des sociétés coloniales revenant à l'État à travers ses participations au capital) représentaient 10 % des revenus de la colonie, dont les deux tiers constituaient des dividendes générés par l'UMHK. Outre les dividendes, l'UMHK versait également directement des taxes et des redevances aux autorités coloniales, si bien que son apport total équivalait à environ un quart du budget colonial.

### **L'indépendance : une semi-décolonisation économique**

Après l'indépendance intervenue en 1960, la décolonisation économique avait fait l'objet de vifs débats. La Belgique avait essayé de conserver ses intérêts miniers. Quelques jours avant l'indépendance, le gouvernement belge avait démantelé le Comité spécial du Katanga, lequel aurait octroyé deux tiers des actions du CSK dans l'UMHK

13 Voir La congolisation de l'Union minière du Haut-Katanga, R. Korvac, Annuaire français du droit international, vol. 13, 1967, p. 747.

14 Lancées dans les années 20 afin d'augmenter le fonds de roulement de la compagnie, les émissions publiques d'actions de l'UMHK constituaient un défi parce que la convention initiale, fondant l'UMHK, incluait des actions donnant droit à des plus-values sans apport de fonds propres, afin d'en empêcher la dilution, au profit du Comité spécial du Katanga et de la Tanganyika Concessions Ltd. Dans la pratique, cela signifiait que chaque nouvelle action en comportait une seconde, ce qui les rendaient peu intéressantes. Finalement, quatre types de titres divers avaient été mis en circulation, chacun étant assorti de droits différents des actionnaires en matière de pouvoirs décisionnels et de droits aux dividendes.

15 Dans la première moitié des années 50, à titre d'exemple, les 300 sociétés coloniales représentaient environ 0,3 % de l'ensemble des compagnies belges, mais distribuaient pratiquement un tiers de l'ensemble des dividendes belges. De la mine à Mars, p. 267.



aux nouvelles autorités indépendantes<sup>16</sup>. Peu de temps après l'indépendance, le Katanga, la plus riche province du Congo, avait fait sécession et ce pendant plusieurs années (1960-1965). L'Union minière du Haut-Katanga était restée entre les mains des Belges. Tandis que le budget du Katanga commençait à bénéficier du paiement des taxes de l'UMHK, les discussions relatives à un partage de l'actionnariat se poursuivaient.

Au moment de la prise de pouvoir de Mobutu en 1965 et de la réintégration du Katanga dans le Congo, le contrôle sur le secteur minier était devenu un sujet de conflit avec le gouvernement belge. Tandis que le projet initial de Mobutu ne visait pas la nationalisation des anciennes compagnies belges, il avait rapidement imposé de nouvelles règles que l'UMHK avait refusées :

- 1 Conformément à la nouvelle loi Bakajiba, le Congo devait prendre sous sa responsabilité toutes ses anciennes concessions minières. Les anciens détenteurs pouvaient demander l'obtention des titres de propriété des concessions qui leur appartenaient auparavant.
- 2 Les sociétés devaient implanter leurs sièges au Congo et respecter le droit congolais.
- 3 Un nouveau régime fiscal, plus exigeant, devait être instauré.

Dans les jours suivant le refus de l'UMHK, Mobutu avait constitué une nouvelle société afin de remplacer cette dernière : la Générale congolaise des mines (la « GECOMIN »). 60 % du capital de la GECOMIN appartenait au nouvel État congolais et 40 % était ouvert à la souscription des investisseurs nationaux ou étrangers. Cependant, la GECOMIN ne disposait pas d'une expertise suffisante pour exploiter les mines et la filiale commerciale de l'UMHK (la Société générale des minerais) avait refusé de vendre le minerai de la GECOMIN. Les salariés européens, au nombre d'environ 1 650 à l'époque, étaient restés fidèles à l'UMHK. Les nouveaux investisseurs étrangers s'étaient abstenus de souscrire les 40 % en circulation tant qu'avaient duré les négociations avec l'ancienne puissance coloniale.

Les exportations avaient cessé, une impasse qui n'avait profité à personne. Mobutu avait négocié avec la Société générale des minerais, la filiale de l'UMHK (laquelle était elle-même devenue un partenaire de négociation inacceptable pour Mobutu) et un compromis s'était lentement dégagé :

- La Société générale des minerais (la « SGM ») bénéficierait d'une solide position de sous-traitance. Les services sous-traités comprendraient notamment : 1) la conception d'un programme général de production et de commercialisation pour la GECOMIN, 2) l'exécution de ce programme après approbation du conseil d'administration de la GECOMIN, 3) le recrutement d'un personnel non africain et 4) la commercialisation et la transformation des minerais produits par la GECOMIN<sup>17</sup>.
- En contrepartie, la Société générale des minerais recevrait une redevance de service de 4,5 % (sur le chiffre d'affaires après déduction des taxes congolaises) en sus des bénéfices générés par les activités de commercialisation et de transformation<sup>18</sup>.

*Au moment de la prise de pouvoir de Mobutu en 1965 et de la réintégration du Katanga dans le Congo, le contrôle sur le secteur minier était devenu un sujet de conflit avec le gouvernement belge.*

16 À titre d'exemple, sur les 4,3 milliards de francs de bénéfices avant impôts réalisés par l'UMHK en 1960, 2,5 milliards étaient revenus au gouvernement du Katanga. Voir De la mine à Mars, p. 317.

17 Article 1 de la Convention de coopération technique entre la GECOMIN et la SGM, conclue à Kinshasa le 15 février 1967.

18 Article 8, article 8 du Protocole annexé à la Convention de coopération technique entre la GECOMIN et la SGM.

En 1971, Mobutu avait renforcé sa politique « d'authenticité », substituant des noms indigènes à la plupart des noms coloniaux et abandonné le « Congo » au profit du « Zaïre ». La Générale Congolaise des Mines était devenue la Générale des Carrières et des Mines (la « Gécamines »), qui demeurait une entreprise exclusivement publique, en partie sur les conseils de la Banque mondiale<sup>19</sup>. Le partenariat UMHK/SGM n'avait pas obtenu les 20 % correspondant aux actions de la GECOMIN qu'il avait escomptés en dédommagement de l'expropriation de ses actifs industriels. Au cours des années suivantes, l'accord avait été renégocié et la redevance de la SGM était passée à 6 %, tandis que d'autres sociétés belges, qui intervenaient encore activement à divers stades de la chaîne de valeur, comme la société de fusion Hoboken (transformation et affinerie) et la Belgolaise (services bancaires) avaient réalisé d'importants bénéfices grâce à leur monopole sur la commercialisation du cuivre et du cobalt congolais, et à la montée en flèche des cours du cuivre au début des années 70.

### Gécamines sous Mobutu : épuisement du potentiel de l'entreprise d'État

Au cours des décennies suivantes, l'élite politique et économique zaïroise devait prospérer sur le solide portefeuille de la Gécamines, tout en l'épuisant. Tandis que des dizaines de milliers de salariés et leurs familles profitaient de prestations sociales grâce aux politiques paternalistes de l'entreprise, le modèle n'était pas durable, car l'entreprise épuisait ses liquidités au profit de l'enrichissement de quelques-uns. L'investissement dans de nouveaux efforts de recherche et des machines neuves, de même que la maintenance des infrastructures et des stocks existants furent réduits au minimum ou à néant. 40 ans après l'indépendance, la Gécamines s'effondrait, entraînant dans son sillage le tissu social qu'elle avait tissé.

La nationalisation des actifs d'État de l'UMHK provoqua un changement fondamental dans la gouvernance du secteur du cuivre et du cobalt. Au lieu de se mobiliser pour être une entreprise durable, concurrentielle et rentable, la Gécamines devint une machine à produire du chiffre d'affaires indépendamment de la santé financière de la société. Ainsi que l'a déclaré un observateur :

*« Dès lors que l'État devint l'actionnaire unique de la Gécamines, l'objectif ne fut plus de produire des bénéfices, mais de générer des liquidités. Elle reçut immédiatement pour instruction de maximiser la production. Lorsque les cours du cuivre enregistrèrent une hausse artificielle au début des années 70 en raison de grèves générales aux États-Unis et de la guerre d'Allende au Chili, toutes les sociétés de premier plan profitèrent de ces bénéfices exceptionnels pour investir dans une technologie plus efficace en prévision d'un effondrement ultérieur du cuivre. À l'inverse, Mobutu augmenta la production et dépensa tous les gains, ne réalisant pas que cette manne ne durerait pas éternellement. Ainsi, lorsque les cours chutèrent effectivement, la Gécamines fut doublement touchée : elle générait non seulement moins de revenus, mais elle était devenue moins rentable que ses concurrents. À peine dix ans après la nationalisation de la Gécamines, la production de cuivre enregistrait un solde négatif, seule la production de cobalt demeurait rentable et Mobutu dut se tourner vers les institutions financières internationales pour solliciter leur aide »<sup>20</sup>.*

*“Dès lors que l'État devint l'actionnaire unique de la Gécamines, l'objectif ne fut plus de produire des bénéfices, mais de générer des liquidités. Elle reçut immédiatement pour instruction de maximiser la production.”*

19 De la mine à Mars, p. 343. La Banque mondiale, par l'intermédiaire de son président Robert McNamara, avait conseillé au Congo de conserver l'intégralité du capital. Comme indiqué ci-dessous, 40 ans plus tard, les IFI sont les principaux moteurs de la privatisation du capital de la Gécamines.

20 Entretien avec une personne familière du secteur minier congolais, janvier 2012.

Ceci illustre la fin des intérêts équilibrés qui régissaient l'UMHK avant l'indépendance. Le président incarnait l'État et ce dernier était l'actionnaire unique, ce qui signifiait que le président exerçait un contrôle direct sur l'orientation de la Gécamines. Il intervenait directement dans la nomination des responsables et licenciait quiconque essayait d'emprunter une voie différente. Cela ressortait dans la loi de 1978 sur les entreprises publiques. Le président nommait tous les administrateurs (conseil d'administration), les principaux directeurs généraux ainsi que les contrôleurs financiers (commissaires aux comptes) et pouvait les révoquer à tout moment<sup>21</sup>. Le conseil d'administration disposait des pouvoirs les plus étendus, mais le président de la République pouvait opposer son veto sur les décisions majeures, y compris celles afférentes à l'octroi de concessions ou à la signature de partenariats. Le gouvernement, directement responsable devant le président, avait son mot à dire sur le code de déontologie interne, le statut des salariés et les autres décisions stratégiques des entreprises publiques.

En conséquence de sa stratégie axée sur la production, la Gécamines généra une impressionnante production de cuivre et de cobalt. Juste avant la nationalisation, l'UMHK produisait environ 320 000 tonnes par an. Gécamines produisit 435 000 tonnes en 1972, puis 452 000 tonnes en moyenne par an entre 1970 et 1989<sup>22</sup>, figurant ainsi dans le peloton de tête des producteurs mondiaux. Entre 1967 et 1985, elle généra 70 à 80 % des recettes d'exportations en devises fortes et 20 à 30 % des recettes publiques. Sa main-d'œuvre comptait plus de 20 000 personnes, qui bénéficiaient d'un enseignement de qualité, d'une couverture maladie et de paniers alimentaires offerts en sus de leurs salaires. Particulièrement important, l'enseignement gratuit visait plusieurs objectifs : 1) stabiliser la population active afin de garantir une production régulière, en subventionnant l'éducation de ses enfants, 2) constituer une main-d'œuvre qualifiée et semi-qualifiée pour les usines et les autres bureaux de la société et 3) intégrer les enfants de la Gécamines inscrits dans les écoles consulaires dans le système scolaire congolais, à la suite de l'interdiction prononcée par Mobutu en 1974 contre la dispense d'un enseignement étranger à des enfants congolais. La Gécamines disposait de plusieurs écoles techniques de qualité dans les centres miniers majeurs de Lubumbashi, de Likasi et de Kolwezi et offrait des « bourses d'excellence » aux diplômés de l'enseignement secondaire obtenant des résultats particulièrement bons afin qu'ils s'inscrivent à l'université à Lubumbashi et à l'étranger<sup>23</sup>.

Bien que la Gécamines présente une apparence extérieure florissante, la constante mainmise exercée par les sociétés belges sur les secteurs importants de l'industrie et l'ingérence politique grandissante dans les finances de la Gécamines nuisirent profondément à sa santé économique. Dans une rétrospective très critique, l'ancien P.D.G. de la Gécamines, chargé de relancer la société entre 1979 et 1984, a écrit :

*« Lorsque je revins au Shaba (Katanga), les réserves géologiques étaient demeurées intactes, mais les stocks de pièces de rechange et de consommables étaient bas. Les investissements dans la maintenance n'avaient pas été faits. L'accumulation de la*

21 Les articles 7 et 9 de la loi 78-002 du 6 janvier 1978 « portant dispositions générales relatives aux entreprises publiques ».

22 1974/75 et 1987 représentent les années les plus productives avec pratiquement 500 000 tonnes, 1979 étant l'année la plus faible avec 362 800 tonnes. Données recueillies par Didier Kilondo Nguya dans Ménages « Gécamines », précarité et économie populaire, en 2004, d'après des statistiques émanant notamment de la Gécamines, de l'UMHK et de la Banque du Zaïre.

23 En 2010, la Gécamines recensait encore 110 établissements primaires et secondaires, malgré ses difficultés à entretenir les infrastructures et à payer les enseignants. Les nouvelles sociétés privées se sont plaintes des réticences de la Gécamines à céder certaines des écoles techniques en vue de procéder à leur remise à neuf.

*dette à court terme était excessive en raison des coûts élevés du préfinancement des exportations de la Belgolaise. Le personnel était démotivé. La plupart de ces problèmes ont été réglés en un délai de deux ans. (. . .)*

*Mais les conditions de commercialisation ont continué à échapper à la maîtrise de la Gécamines et donc à celle de l'État congolais actionnaire. J'étais déterminé à changer cela moyennant une révision en profondeur des accords de commercialisation et d'affinerie conclus avec [la SGM et deux autres sociétés belges] (...). Cependant, un autre problème majeur se posait : celui des prélèvements directs du pouvoir en place opérés par l'intermédiaire de la Sozacom (l'une des sociétés sous-traitantes ayant remplacé la SGM). J'ai discuté de ce problème sensible avec Mobutu et nous avons trouvé une solution acceptable, comparable au mécanisme des fonds spéciaux en France. (. . .)*

*Ces réformes et ces corrections fondamentales ne plaisaient ni à la Société générale de Belgique ni à certains proches collaborateurs de Mobutu, dont les privilèges et les revenus secrets étaient en jeu. (...) [Un] puissant groupe de pression était à la manœuvre. J'ai réglé la note, oui, mais ce sont le Congo (le Zaïre à l'époque) et sa population qui en ont été les véritables victimes. J'estime le préjudice subi par la Gécamines entre 1967 et 1984 à 3-4 milliards USD attribuables aux [sociétés belges] et à environ 8 milliards USD imputables au pouvoir en place par le biais de tout un tas de commissions et de prélèvements illicites »<sup>24</sup>.*

Robert Crem fut révoqué et la Gécamines fit de plus en plus fonction de caisse noire pour le régime de Mobutu, tandis que s'accroissait la régression des infrastructures industrielles et de la base des connaissances géologiques.

Le fléchissement des cours du cuivre en termes réels n'a pas amélioré les choses, amplifiant encore le fardeau de la dette de la société et du pays dans l'ensemble. À la fin des années 80, lorsque les cours du cobalt (dont un tiers des réserves mondiales sont détenues par le Katanga, selon les estimations) grimpèrent et auraient pu offrir un nouveau souffle à la Gécamines, Kamoto, sa principale mine, s'affaissa en 1990, en raison d'un manque d'entretien. Ceci provoqua le recul marqué de la production de cuivre et de cobalt de la Gécamines, illustré ci-dessous.

*“J'estime le préjudice subi par la Gécamines entre 1967 et 1984 à 3-4 milliards USD attribuables aux [sociétés belges] et à environ 8 milliards USD imputables au pouvoir en place par le biais de tout un tas de commissions et de prélèvements illicites.”*

24 Robert Crem, La Société générale de Belgique et le Pouvoir s'étaient partagé la « bête », discours tenu lors d'une conférence organisée en 2006 par le réseau des ONG Fatal Transactions (traduction personnelle de l'auteur). Voir également T.M. Callaghy, The International Community and Zaire's debt crisis (La communauté internationale et la crise de l'endettement du Zaïre) extrait de The Crisis in Zaire : Myths and Reality (La crise au Zaïre : mythes et réalité) de G. Nzongola Ntalaja (ed.), 1986, page 232.

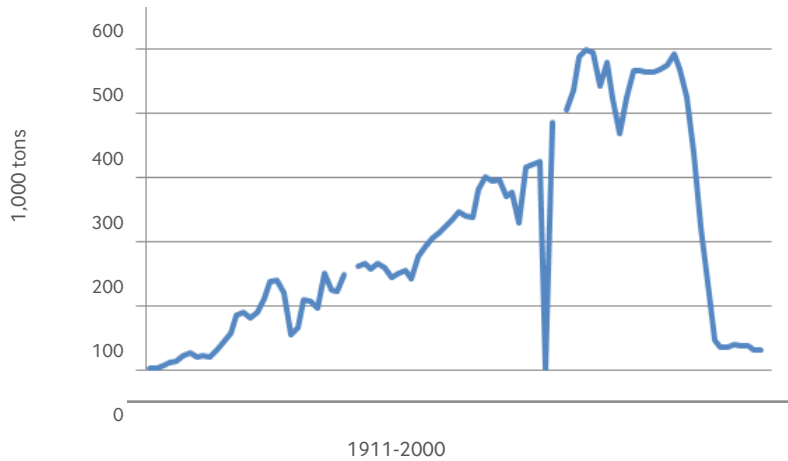


Figure 2. Production de l'UMHK-Gécamines entre 1911 et 2000 (x 100 t.)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Production minière (en milliers de tonnes)</b>							
Cuivre	468.4	442.8	355.7	236.1	147.3	48.3	33.6
Cobalt	10	9.3	10	8.6	6.4	2.2	3.6
Zinc	61.1	54	38.2	28.3	18.8	4.2	2.5
<b>Secteur minier (y compris l'ensemble de la production minière)</b>							
Variations annuelles (en %)	-7.5	-3.6	-15	-22.8	-36.3	-17	-25.4
En % du PIB	11.3	11.1	10	8.5	6	5.8	4.7
<b>Transports (en tonnes par kilomètre)</b>							
ONATRA	900	857	754	412	193	124	95
SSCC	1701	1659	1340	815	448	169	193
<b>Chiffres globaux</b>							
Taux de croissance du PIB (en %)	0.5	-1.4	-6.6	-8.4	-10.5	-14.5	-7.2
Total des exportations (en millions USD)	2202	2131	1631	1288	1144	1271	1451
Exportations de la Gécamines (en millions USD)	1389	1265	896	535	232	176	295
Exportations de la Gécamines / exportations totales (en %)	63.1	59.4	54.9	41.5	20.3	13.8	20.3
Autres exportations		813	865	734	752	911	1095
Diamants		31%	30%	29%	31%	34%	27%
Pétrole brut		20%	26%	22%	21%	14%	11%
Café		15%	13%	14%	7%	7%	14%

L'effondrement de la production de la Gécamines a coïncidé avec la fin de la guerre froide, mettant un terme au soutien constant apporté aux dictateurs bien disposés à l'égard de l'Occident comme Mobutu. Privé d'appui international, Mobutu a attisé les tensions ethniques au plan local, afin de diviser la population et de conserver le pouvoir. Au Katanga, cela s'est traduit par des actes de violence perpétrés à l'encontre de la population de la province voisine du Kasai en 1991-93. Face à la répression, on évalue à 50 000 le nombre de salariés kasaiens de la Gécamines et de personnes à leur charge à être partis<sup>25</sup>. Une extraordinaire richesse de connaissances et l'expérience afférente aux concessions et à l'exploitation de la Gécamines ont disparu avec eux.

25 Voir Human Rights Watch, Zaire Incited Hatred – Violence against Kasaiens in Shaba (Incitation à la haine au Zaïre : violence perpétrée à l'encontre des Kasaiens au Shaba), juin 1993, vol. 5 nr 10, consultable sur le lien suivant : <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/ZAIRES936.PDF>, p.20.

## APRÈS MOBUTU : LIBÉRALISATION ET POSITION AMBIGÜE DE LA GÉCAMINES

Au cours des quinze dernières années, des changements radicaux sont intervenus pour l'ensemble du Congo et notamment pour son secteur minier. Après que Mobutu eut été chassé du pouvoir en 1996-97, le pays a été au cœur d'une guerre continentale qui a duré jusqu'en 2005, des zones de violence subsistant dans les provinces de l'Est. Cela a fait du Congo un endroit particulièrement peu attrayant pour les investissements.

Pourtant, au cours des dix dernières années, les réformes du secteur minier se sont efforcées d'attirer de nouveaux acteurs dans la ceinture cuprifère du Katanga et sur d'autres territoires riches. Dans le cadre de ces réformes, la Gécamines et les autres entreprises publiques ont été de plus en plus assimilées aux autres exploitants miniers et doivent à présent se conformer aux mêmes lois régissant l'exploitation minière, les sociétés et les faillites. Dans la pratique, toutefois, elles conservent une place à part, bénéficiant d'un régime de faveur concernant l'accès et la conservation des titres miniers, ainsi que de pratiques différentes en termes de recouvrement des recettes. Demeure la question de savoir si les réformes sont parvenues à diminuer l'ingérence politique dans le budget de la Gécamines, permettant à cette dernière de devenir une société rentable.

### Adoption d'un nouveau Code minier et conséquences pour la Gécamines

Lors de sa prise du pouvoir en 2001, Joseph Kabila s'est immédiatement ouvert à l'aide de la communauté internationale : celle des Nations Unies pour le maintien de la paix, celle des bailleurs de fonds bilatéraux pour obtenir leur soutien et celle des institutions financières internationales aux fins d'assurer la reprise économique et la stabilité financière. Ceci a abouti à des réformes de grande envergure du secteur minier, pilotées par la Banque mondiale. Deux aspects sont particulièrement à noter ici : l'adoption d'un nouveau Code minier en 2002 (à peine un an après l'accession à la présidence de Joseph Kabila) et la transformation de la Gécamines et des autres entreprises publiques en entités commerciales.

Rompant avec les pratiques des décennies précédentes, le Code minier exposait en détail une vision claire de la séparation des responsabilités entre l'État chargé de réglementer et de superviser les opérations du secteur, et le secteur privé chargé de l'exploitation minière. Il abolissait le monopole des entreprises publiques sur les concessions minières, ouvrant le secteur aux investissements étrangers. Attirés par ce nouvel environnement juridique et fiscal, en dépit d'une situation menaçante sur le plan de la sécurité, les investissements étrangers sont montés en flèche depuis 2002, notamment au Katanga.

Quoique la nouvelle législation minière soit pour ainsi dire muette au sujet des entreprises publiques, leur rôle demeure à ce jour important. Le nouveau Code minier a officiellement soumis tous les exploitants (y compris les entreprises publiques) aux mêmes règles. Pourtant, des règles transitoires ont permis aux entreprises publiques de préserver leurs droits existants en vertu du nouveau régime tant qu'elles s'acquittent des loyers des parcelles et se conforment aux autres règles du Code minier. En conséquence, les entreprises publiques ont conservé les droits d'exploitation de tous les meilleurs gisements (ou des plus connus d'entre eux). Cela a transformé les entreprises publiques en contrôleurs de fait des gisements congolais les plus prometteurs. Ainsi que l'a déclaré un haut responsable, « lorsque les investisseurs sont arrivés, nous les avons d'abord envoyés vers le bureau minier [mis en place en 2003 pour la gestion des titres miniers].

*“Lorsque les investisseurs sont arrivés, nous les avons d'abord envoyés vers le bureau minier [mis en place en 2003 pour la gestion des titres miniers]. Mais ils sont revenus en nous disant qu'ils souhaitaient les gisements les plus connus, nous les avons alors invités à se mettre en rapport avec la Gécamines et à négocier un partenariat.”*

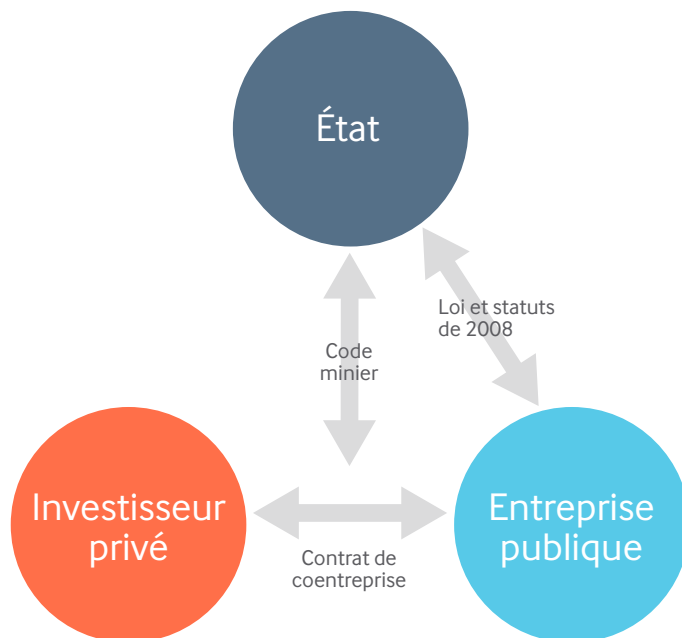
Mais ils sont revenus en nous disant qu'ils souhaitaient les gisements les plus connus, nous les avons alors invités à se mettre en rapport avec la Gécamines et à négocier un partenariat »<sup>26</sup>.

De ce fait, une multitude de partenariats ont été signés. Ceux-ci s'apparentent plus à la structure publique privée de l'UMHK en place avant l'indépendance qu'aux contrats de commercialisation et aux accords d'assistance technique des années 70 et 80. Ils prennent la forme d'ententes de coentreprises conclues entre la Gécamines et l'investisseur privé pour des gisements miniers particuliers. Généralement, la Gécamines apporte ses titres miniers et ses données géologiques (voire quelquefois ses infrastructures), tandis que l'investisseur s'engage à réunir des capitaux et à transférer son savoir-faire technologique. La Gécamines détient invariablement des actions minoritaires et on ne sait pas bien si elle dispose de droits de vote particuliers pour protéger ses intérêts. L'une des différences majeures par rapport à la structure de l'UMHK réside dans la manière très éclatée dont est intervenue cette mainmise publique-privée sur le secteur minier. Au lieu de liens tissés avec quelques grands partenaires privés dans le cadre d'une coentreprise, ce sont désormais plus de 30 partenariats qui ont été conclus avec une diversité d'investisseurs.

Il est important de remarquer que l'État lui-même a rarement une présence directe dans ces ententes de coentreprises : les contrats réglementent uniquement la relation entre l'investisseur étranger et l'entreprise publique, en se servant de l'une des formes contractuelles prévues par le Code minier (laquelle pourrait de la même manière être utilisée entre deux sociétés purement privées). La relation entre le détenteur d'un titre minier (c'est-à-dire : la coentreprise) et l'État est exclusivement réglée par le Code minier et la réglementation minière.

L'association d'un Code minier libéral et de pratiques fragmentaires en matière de passation de contrats a engendré un paysage minier extrêmement morcelé. Le bureau minier a accordé plus de 12 000 permis depuis 2003 et les organismes parapublics ont signé plus de 100 contrats. Cela complique singulièrement la surveillance et la planification.

*Mais ils sont revenus en nous disant qu'ils souhaitaient les gisements les plus connus, nous les avons alors invités à se mettre en rapport avec la Gécamines et à négocier un partenariat.*



26 Entretien avec un haut fonctionnaire de l'administration des mines, décembre 2010.

## Restructuration de la Gécamines et des autres entreprises publiques

Le Code minier a instauré le même cadre juridique pour tous (entreprises publiques, investisseurs privés ou coentreprises entre elles et eux). Néanmoins, la Gécamines et les autres entreprises publiques sont demeurées assujetties à des lois spéciales en matière de société et de faillite, en plus de subir une ingérence politique fréquente dans leurs décisions financières. En conséquence, la Gécamines a continué à fonctionner comme une entité particulière par rapport aux nouvelles sociétés privées qui sont entrées dans le pays.

## Structure et actionariat

Avec l'appui (et la pression) des institutions financières internationales, la Gécamines évolue actuellement pour se transformer en entité commerciale. Depuis le mois de décembre 2010, la Gécamines a le statut juridique d'une société par actions à responsabilité limitée (S.A.R.L.), soit l'équivalent d'une société à responsabilité limitée<sup>27</sup>. L'objectif est d'« instiller une nouvelle dynamique dans les entreprises publiques afin d'accroître leur production et leur potentiel de rentabilité » et « d'améliorer la compétitivité de ces entreprises et de l'économie nationale dans son ensemble ». Cette nouvelle forme sociale restreint l'ingérence des politiques dans l'exploitation minière quotidienne et dans les finances. En outre, l'État est seulement légalement autorisé à recouvrer les dividendes et les produits des cessions d'actifs de la Gécamines<sup>28</sup>. Cela doit, tout au moins sur le plan théorique, permettre aux organismes parapublics de plus se concentrer sur l'exploitation et de devenir des entités rentables. Le revers de la médaille de cette réforme est que la Gécamines n'est plus protégée de la faillite, bien que la loi de 2008 (relative à la transformation des entreprises publiques) continue de prévoir une dérogation temporaire la préservant de l'obligation d'ouvrir ses livres pendant les trois premières années<sup>29</sup>.

Pour le moment, l'État est le seul actionnaire des 10 000 actions de la Gécamines. Ses actions ne sont pas négociées sur le marché<sup>30</sup>. Toutefois, la loi de 2008 relative à la transformation des entreprises publiques prévoit la possibilité de vendre les actions d'entreprises publiques à des tiers, par le biais d'une procédure d'appel d'offres (offre ou inscription à la cote)<sup>31</sup>. La privatisation partielle est considérée comme un moyen d'introduire les capitaux tant nécessaires et le ministère des Mines a déclaré, dans un récent entretien, que la Gécamines deviendrait la première société à être cotée sur le marché boursier de Kinshasa (à créer). Pourtant, avec peu de données vérifiées accessibles à tous sur l'actif et le passif de la société et des préoccupations persistantes

27 Le projet initial consistait à la transformer en société anonyme, un statut juridique qui n'existe pas dans le droit congolais mais qui aurait conféré une flexibilité accrue pour la négociation des actions (la forme actuelle en SARL impose d'obtenir l'approbation présidentielle pour apporter des changements aux statuts, y compris pour ce qui est des actionnaires).

28 Cependant, le Trésor public n'a pas toujours été en mesure de recouvrer les produits des cessions d'actifs de la Gécamines et cette dernière soutient qu'elle doit conserver ces produits comme le ferait une société privée.

29 L'article 14 de la loi de 2008 bloque la loi sur la faillite pendant trois ans après la promulgation de celle-ci. Selon son interprétation stricte, les entreprises publiques auraient pu faire faillite depuis le 7 juillet 2011. Toutefois, un an et demi ayant été nécessaire pour opérer la transformation, la période de dérogation a été en fait réduite de moitié. À ce jour, aucune des entreprises publiques n'a été déclarée en faillite bien que réunissant tous les critères dans certains cas, de sorte que la date limite du 7 juillet 2011, le cas échéant, ne semble pas respectée dans la pratique.

30 Loi n° 08/007 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques, 7 juillet 2008, Journal Officiel – Numéro spécial – 12 juillet 2008.

31 Loi n° 08/008 portant dispositions générales relatives au désengagement de l'État des entreprises du portefeuille, 7 juillet 2008, Journal Officiel – Numéro spécial – 12 juillet 2008.



concernant l'ingérence politique dans les pratiques de gestion, ainsi qu'un fardeau de la dette estimé à plus d'un million USD<sup>32</sup>, la réussite d'une inscription à la cote ne serait pas assurée si elle devait intervenir dans un proche avenir.

### Administration et surveillance

La transformation a également eu des répercussions sur les organismes de gestion et la surveillance gouvernementale. Jusqu'à la commercialisation de la Gécamines, son conseil d'administration comptait des représentants de la présidence, du bureau du premier ministre, du ministère des Finances, des Mines et du Portefeuille, autrement dit : le conseil était éminemment politisé. Le gouvernement (et le président lui-même sous Mobutu) nommait non seulement le conseil d'administration, mais également tous les directeurs généraux. Comme indiqué ci-dessus, la gestion était placée sous la supervision administrative directe du ministère des Mines pour les questions techniques (l'examen des contrats, la détermination des orientations en matière d'emploi, etc.) et du ministère du Portefeuille pour la gestion des actifs. Cette supervision concernait les questions quotidiennes. Ainsi que l'a déclaré un directeur : « si vous aviez besoin de vous déplacer à des fins professionnelles, la direction exécutive devait demander l'approbation du conseil d'administration, qui présentait une requête d'« ordre de mission » (permis de voyage) au ministère du Portefeuille »<sup>33</sup>.

La commercialisation a supprimé ce contrôle étroit. Le rôle de l'État est à présent en grande partie limité à ses pouvoirs d'actionnaire unique, incarné par le ministre du Portefeuille, qui dispose du contrôle exclusif sur l'assemblée générale<sup>34</sup>. Sur la recommandation du conseil des ministres, le président désigne toujours les titulaires de mandats-clés (soit les membres du conseil d'administration et les deux directeurs généraux les plus importants)<sup>35</sup>. Les titulaires de mandats signent un contrat de gestion avec l'État (ministère du Portefeuille) et perçoivent un salaire fixe<sup>36</sup>. Ils doivent rendre compte de leur gestion à intervalles fréquents et lorsque le gouvernement l'exige. Cela comprend la production de rapports sur la performance financière, car l'assemblée générale doit chaque année approuver les livres comptables.

Au-delà de ce contrôle, le conseil d'administration est doté des « pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances au nom de la société ». Il détermine les orientations de la société, exerce un contrôle permanent sur la gestion quotidienne par le biais de son personnel de direction, fixe les indicateurs de performance quantitatifs et qualitatifs et consolide les états financiers aux fins d'approbation par l'assemblée générale<sup>37</sup>.

32 Gécamines SARL, Communiqué de presse – Plan stratégique de développement, août 2011, p. 5 : la société estimait sa dette à 1 523 377 000 USD lors de la commercialisation (décembre 2010). Environ deux tiers de cette dette sont considérés comme non assurables et le projet consiste à transférer celle-ci à l'État congolais, afin que la société puisse redevenir rentable.

33 Entretien avec les salariés de Gécamines, décembre 2011.

34 Dans la pratique, le ministre des Mines est représenté lors des assemblées générales avec une voix consultative.

35 Voir la loi 08/010 du 7 juillet 2008 fixant les règles relatives à l'organisation et la gestion du portefeuille de l'État, Journal Officiel, numéro spécial du 12 juillet 2008, notamment l'article 10-11.

36 Idem, voir l'article 17-18.

37 Article 35, règlement administratif de la Gécamines, 29 décembre 2010.

## Plan de développement

Huit mois après sa transformation, la Gécamines a adopté un nouveau plan de développement (août 2011). Déçue par les partenariats conclus avec les investisseurs privés (voir ci-dessous), elle a souhaité se concentrer sur sa propre production de cuivre et la faire passer de 18 500 tonnes en 2010 à 100 000 tonnes en 2015. Elle a besoin d'un investissement de 952 millions USD pour mettre en œuvre les priorités stratégiques suivantes<sup>38</sup> :

- Relancer le programme de recherche géologique de la Gécamines.
- Reprendre la production sur la base d'unités de transformation remises à neuf et la reconstitution des stocks stratégiques (à présent épuisés).
- Restructurer la dette de la Gécamines.
- Réduire la main-d'œuvre de la société, recruter un personnel plus jeune et relancer le programme de formation de la Gécamines.
- Revaloriser les activités non minières à travers la création de centres de profit.
- Se désengager partiellement des programmes sociaux (santé, éducation, etc.) et prendre progressivement son indépendance par rapport à ceux-ci.

À ce jour, la société prétend avoir retrouvé son niveau de production de référence de 2012 de 35 000 tonnes, alors que les statistiques de la Banque centrale ne font apparaître qu'une production de 18 475 tonnes de cuivre contenu, entre les mois de janvier et de novembre 2011. Des données auditées seraient nécessaires pour effectuer une évaluation plus approfondie et savoir si la société réalise ses objectifs.

La transformation en société commerciale constitue seulement l'une des composantes de la réforme. Une deuxième composante consiste à restructurer en interne l'entreprise en une société de portefeuille dotée de trois filiales :

- *Gécamines Participations*, qui gèrera toutes les participations dans les quelques 20 coentreprises constituées avec des investisseurs privés,
- *Gécamines Production*, qui exercera ses propres activités minières dont elle a le contrôle exclusif, et
- *Gécamines Social*, qui prendra en charge l'ensemble des programmes sociaux, des dépenses de personnel et de la dette de la société.

Ce processus est encore en cours, le défi résidant dans la troisième filiale qui est effectivement constituée du passif de la Gécamines. L'idée est de négocier avec les créanciers pour annuler leur créance en échange d'actions dans la nouvelle société de portefeuille. De telles transactions peuvent être finalisées relativement facilement avec les créanciers qui doivent de leur côté de l'argent à la Gécamines (ex. : autres entreprises publiques congolaises, comme les fournisseurs d'eau et d'électricité), mais sont plus complexes avec les créanciers privés externes<sup>39</sup>.

38 Gécamines SARL, Communiqué de presse – Plan stratégique de développement, note 32 ci-dessus, p. 17.

39 Entretien avec les cadres supérieurs de la Gécamines, décembre 2011.

## Solutions relatives à la situation financière de la Gécamines

Les réformes (l'introduction du Code minier, la transformation et la restructuration de la Gécamines) visaient à remettre la Gécamines sur le chemin de la rentabilité. Pour apprécier les chances de rentabilité future de cette dernière, une évaluation de ses pratiques commerciales actuelles doit être effectuée, en déterminant en particulier si celles-ci visent bien à augmenter les revenus et à minimiser les paiements. Des revenus sont escomptés de deux sources : les partenariats dans le cadre des coentreprises et la production propre de la société. Pour ce qui concerne les paiements des dépenses, il est extrêmement difficile d'en faire un suivi et ils soulèvent de nombreuses questions concernant l'avantage présumé d'une entreprise publique forte.

## Revenus générés par les partenariats

La plus importante source de revenus est escomptée de partenariats conclus par la Gécamines avec des investisseurs privés. Pour que les rentrées de trésorerie soient effectives, ces contrats doivent prévoir des mesures de sauvegarde suffisantes en regard des revenus substantiels canalisés par l'entreprise publique. Toutefois, beaucoup de contrats ont été signés au cours de la guerre et de la période de transition, à une époque marquée par une forte ingérence politique et une corruption élevée, durant laquelle le personnel de la Gécamines n'avait pas la capacité de négocier de bonnes conditions. Par conséquent, de nombreux contrats ont été réputés inéquitables à l'égard de la Gécamines.

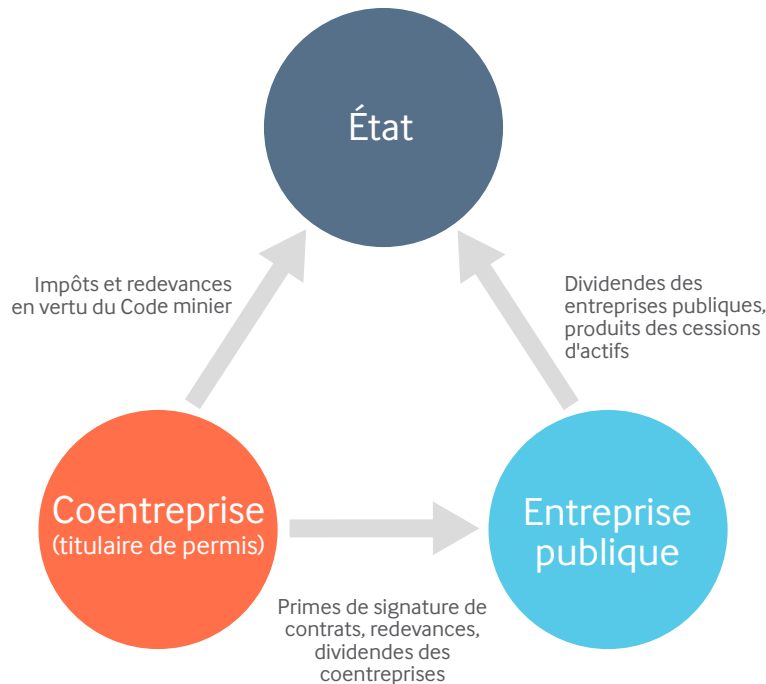
Peu après les élections de 2006, le gouvernement nouvellement élu s'est engagé à remédier aux vices de forme moyennant des procédures dites de revisitation des contrats. 60 contrats miniers impliquant des entreprises publiques, dont environ la moitié consistait en des ententes de partenariat signées par la Gécamines, ont été sélectionnés aux fins d'examen. Celui-ci a fait apparaître que tous les contrats devaient être renégociés ou annulés. Les principaux éléments de discussion ont porté sur l'augmentation des versements au profit de la Gécamines, notamment des primes supplémentaires à la signature des contrats et le versement de redevances contractuelles, tout en prêtant également attention au rééquilibrage de l'attribution des postes de direction dans les conseils d'administration et les comités exécutifs des coentreprises.

Dans l'ensemble, le site Internet du ministère des Mines considère la revisitation comme étant « la meilleure chose qui soit arrivée à nos entreprises étatiques minières en plusieurs décennies »<sup>40</sup>. En revanche, la Gécamines prétend toujours ne pas percevoir d'avantage financier de ces partenariats. Elle a annoncé qu'elle allait réaliser des « audits limités » afin de s'assurer qu'elle obtient bien ce que à quoi elle a droit<sup>41</sup> et a recruté trois cabinets d'audit internationaux à cette fin. Le rapport pourra être utilisé pour prendre des mesures à l'encontre de certains des partenaires de la Gécamines<sup>42</sup>.

40 Un premier bilan des actions entreprises, disponible sur le site Internet du ministère des Mines, à l'adresse suivante : [http://mines-rdc.cd/fr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=86](http://mines-rdc.cd/fr/index.php?option=com_content&view=article&id=86) (22 décembre 2011).

41 Conseil d'administration de la Gécamines, Plan de Développement Stratégique, août 2011.

42 <http://www.bloomberg.com/news/2013-10-07/gecamines-of-congo-may-take-action-against-partners-after-audit.html>



Il est difficile de confirmer ou de réfuter cette hypothèse, dans la mesure où la société a explicitement refusé de publier les ententes renégociées<sup>43</sup>, ce qui signifie que nul ne peut déterminer à quelles rentrées d'argent a droit l'entreprise publique. On sait cependant que les quelques 20 partenariats varient d'un contrat à l'autre, avec des modalités différentes concernant la structure des emprunts / des dettes, les taux d'intérêt pour les remboursements d'emprunt, les actions et les taux de redevance de Gécamines. Cela rend la surveillance encore plus difficile et la transparence encore plus nécessaire. Les principaux versements relatifs aux primes sont plus faciles à surveiller, car ils sont habituellement communiqués par la Gécamines ou ses partenaires. Entre 2009 et 2012, la société a au moins reçu des versements de primes provenant de la société chinoise Sicominex (d'un montant de 175 millions USD en 2009 et en 2012), des primes de revisitation d'environ 120 millions USD en 2010 et 189 millions USD de la vente de Mutanda et de Kasuki en 2011. Beaucoup plus difficiles à suivre et à mesurer, les revenus générés par les redevances ou les dividendes pourraient toutefois se monter à plus de 100 millions USD par an.

Les initiatives de transparence en la matière, mises en place en République démocratique du Congo, n'ont pas non plus contribué à donner une meilleure idée des revenus. Trois mécanismes méritent d'être cités en la matière : l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (« ITIE »), les publications trimestrielles du ministère des Finances faisant état de toutes les recettes provenant des industries extractives et les propres états financiers de la Gécamines. Ces derniers sont extrêmement difficiles à obtenir et les commissaires aux comptes déclarent systématiquement ne pas pouvoir approuver les états de la Gécamines faute de documents justificatifs.

La mise en œuvre de l'ITIE en République démocratique du Congo s'améliore, six rapports avaient été publiés à fin décembre 2014, et le pays a été validé pays conforme

*Entre 2009 et 2012, la société a au moins reçu des versements de primes provenant de la société chinoise Sicominex (d'un montant de 175 millions USD en 2009 et en 2012), des primes de revisitation d'environ 120 millions USD en 2010 et 189 millions USD de la vente de Mutanda et de Kasuki en 2011.*

43 Bien que certaines ententes aient à présent été publiées (consultables à l'adresse : <http://www.congomines.org/fr/category/type-document/contrats/>), cela n'a pas lieu systématiquement.

en juillet 2014. Couvrant les versements et le chiffre d'affaires de 2007 à 2009, les trois premiers rapports rapportaient moins de 30 millions USD de revenus annuels pour la Gécamines. Cela ne correspondait pas au revenu réel des partenariats, une partie des paiements n'étant pas incluse dans les premiers exercices ITIE (ex. : le paiement reçu par la Gécamines pour la vente de boues de minerai à l'un de ses partenaires, d'un montant estimé de 89 millions USD rien qu'en 2007<sup>44</sup>, et un montant supplémentaire de 45 millions USD acquis en primes de signatures de contrats n'a pas été déclaré<sup>45</sup>). Le manque persistant d'informations fiables dans les rapports ITIE atteint un seuil tel que le secrétariat de l'ITIE décida de suspendre la République démocratique du Congo au mois d'avril 2013<sup>46</sup>.

Les rapports sont devenus de plus en plus complets par la suite, ce qui explique la forte augmentation des versements déclarés, bien que certains continuent de manquer à l'appel (notamment les dividendes de coentreprises partenaires à verser à la Gécamines et d'autres entreprises publiques). Un flux de recettes régulier et important est inclus dans les trois derniers rapports : les redevances contractuelles (royalties) au profit de la Gécamines, qui dépassaient les \$40 millions annuels en 2011 et 2012. L'intégration des recettes des cessions d'actifs de la Gécamines à partir du rapport 2011 est à noter, car il montre l'importance des paiements que la Gécamines tire des ventes de ses participations dans les coentreprises.

*Le manque persistant d'informations fiables dans les rapports ITIE atteint un seuil tel que le secrétariat de l'ITIE décida de suspendre la République démocratique du Congo au mois d'avril 2013.*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Primes de signature de contrats	0 / 20.4	8.8 / 5.0 <sup>48</sup>	21.3 / 22.0	129	38.3	35.3
Dividendes provenant des partenariats	0 / 11.5	6.8 / 13.4	0 / 0	n/a	n/a	n/a
Royalties	n/a	n/a	n/a	20.7	46.3	42.8
Cession d'actifs	n/a	n/a	n/a	n/a	189.1	28.8
Frais de renonciation au droit de préemption	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	15
Loyers d'amodiation et/ou rente mensuelle	n/a	n/a	n/a	n/a	4.8	45.4
Prestations de services	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	2.3
<b>Total</b>	<b>0 / 31.9</b>	<b>15.6 / 18.4</b>	<b>21.3 / 22.0</b>	<b>149.7</b>	<b>278.5</b>	<b>169.6</b>

Tableau 1. Revenus (en millions USD, déclaration des coentreprises / de la Gécamines)

Source: ITIE RDC

### La publication trimestrielle des revenus issus des industries extractives émanant du ministère des Finances, mesure visant à améliorer la transparence des recettes dans le secteur des ressources naturelles, constitue une autre source d'informations

- 44 Communiqué du groupe Forrest, mai 2008 : « Par souci de transparence, le groupe FORREST tient à publier la fiscalité totale générée par l'activité de ses sociétés et payée à l'État congolais en 2007. (...) La Gécamines a ainsi perçu 89 000 000 USD (50 milliards de francs congolais) par la vente de sa scorie au partenariat [STL-GTL] ». Ces paiements, d'une valeur équivalente à plusieurs dizaines de millions par an, sont actuellement bloqués à la suite de la décision d'un tribunal de Jersey, reconnaissant à la Gécamines sa qualité d'entité de l'État dont les revenus peuvent être utilisés pour réduire l'encours de la dette de la République démocratique du Congo.
- 45 Données collectées auprès de diverses sources intérieures et extérieures à l'administration des mines de la République démocratique du Congo, de juillet jusqu'à décembre 2011.
- 46 <http://eiti.org/news/democratic-republic-congo-temporarily-suspended>
- 47 Fair Links/ITIE RDC, Rapport de l'administrateur indépendant de l'ITIE sur les revenus 2008-2009, février 2012, pp. 8 et 9.
- 48 These two figures (\$8.757 million vs. \$5 million) do not relate to the same signing bonus. In one case, Gécamines said it had received \$5 million, whereas its partner did not declare so, while in a different case, a partner declared having paid \$8.757 million while Gécamines said it had not received anything. The same goes for the signing bonus figures of 2009; the matching figures hide discrepancies at the disaggregated level.

potentiellement intéressantes. À la différence des institutions fiscales congolaises, la Gécamines et les autres entreprises étatiques minières n'ont guère déclaré de revenus dans ce cadre : aucun dividende tout au long de 2011 et seulement 1,3 million USD en primes de signatures de contrats pour la totalité de l'année. Bien que la déclaration selon laquelle Gécamines n'a pas perçu de dividendes importants (voire aucun) soit probablement vraie<sup>49</sup>, il est très peu probable que ces chiffres soient véridiques concernant d'autres versements. Les rapports au titre de 2012-2013 font apparaître un manque similaire d'informations de la part de la Gécamines.

De même qu'avec les chiffres ITIE, certains paiements importants n'ont pas été inclus dans la liste des revenus à déclarer, comme les redevances contractuelles. D'après le rapport 2010 de l'ITIE, les redevances équivalaient à elles seules à 20 millions USD en 2010 et les primes de signature de contrats se chiffraient à 129 millions USD<sup>50</sup>. Les produits des actions détenues par la Gécamines dans certaines des coentreprises n'ont de même pas été déclarés. La Gécamines a vendu sa participation dans plusieurs coentreprises, en 2009 (pour 15 millions USD) et en 2011 (pour 189 millions USD), mais les publications trimestrielles ne traitaient pas de ces ventes.

L'absence de transparence n'est pas seule à l'origine de la controverse suscitée par la vente d'actions. Les participations concernaient certaines des mines les plus productives de la Gécamines et les analystes des activités ont estimé que leur valeur réelle de marché était environ huit fois supérieure à leur prix de vente (soit environ 1,1 milliard USD au lieu des 137 millions USD estimés initialement). La vente s'est déroulée sans procédure d'appel d'offres, probablement en contravention à la loi de 2008<sup>51</sup>. Facteur aggravant, l'acheteur qui a tiré profit de cette affaire est un associé du président. Lorsque Bloomberg News a révélé l'histoire, les journalistes ont déclaré que la « vente des actifs de cuivre de la Gécamines pourrait saper [son] offre d'actions »<sup>52</sup>. En effet, la vente a sérieusement mis en doute la capacité de la Gécamines à devenir une véritable société commerciale à but lucratif : pourquoi ne pas avoir vendu à la valeur de marché (1,1 milliard USD), ce qui aurait couvert les besoins financiers de son plan de développement (952 millions USD) ?

Juger de l'affirmation de la Gécamines, selon laquelle elle perçoit des revenus insuffisants des partenariats, est très difficile en raison du manque de transparence sur ses revenus. Ceux-ci pourraient être estimés à environ 120 à 150 millions USD par an et provenir des primes de signature de contrats, des redevances et de la vente de boues de minerai, à l'exclusion de la vente d'actions et des revenus tirés de sa production propre.

### Revenus générés par la production propre

La production propre de la Gécamines constitue une autre source de revenus. À la différence des autres sociétés minières du Katanga qui exportent habituellement deux ou trois produits différents, la Gécamines exporte environ dix variétés, en quantités différentes et à des prix différents, rendant difficile l'estimation du revenu exact de sa production propre.

49 De nombreuses sociétés en sont encore à la phase d'exploration ou de démarrage de production et l'établissement de prix de cession interne est apparemment courant.

50 Gouvernement de la République démocratique du Congo, Situation des pas de porte des partenariats miniers Gécamines au 30 novembre 2010, décembre 2010.

51 Article 7 de la loi 08/2008 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales relatives au désengagement de l'État des entreprises du portefeuille, Journal Officiel, numéro spécial du 12 juillet 2008.

52 M. Kavanagh et F. Wild, Gécamines Sale of Congo Copper Assets May Undermine Share Offer, Bloomberg News, 12 juillet 2011.

Indépendamment des produits exacts exportés par la Gécamines, les chiffres de la production totale n'ont pas augmenté au même rythme que ceux des autres coentreprises ou des investisseurs purement privés. Tandis que la production propre de la Gécamines a stagné à environ 20 000 tonnes de cuivre par an et à 1 000 tonnes de cobalt au cours de la dernière décennie, celle des partenariats et des sociétés privées a enregistré une hausse, passant de 16 000 tonnes de cuivre en 2001 à pratiquement 500 000 tonnes en 2010 et d'un peu plus de 8 000 tonnes de cobalt en 2001 à 105 000 tonnes en 2010. Cela peut en partie s'expliquer par le fait que bon nombre des gisements les plus connus sont immobilisés dans les partenariats. Bien qu'encore provisoires, les chiffres de 2012 et 2013 semblent indiquer une production en hausse de la Gécamines.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012(p)	2013(p)
Total Copper production	98,585	96,391	335,066	309,181	497,537	499,198	619,942	919,588
GECAMINES	22,440	23,031	23,475	13,274	20,015	17,287	36,452	158,960
Partenaires de la GCM & autres	76,145	73,360	311,592	295,907	477,522	481,911	583,490	760,628
Total Cobalt production	15,384	17,886	42,461	56,258	97,693	99,475	86,433	76,517
GECAMINES	738	599	314	456	877	715	1,522	2,263
Partenaires de la GCM & autres	14,646	17,287	42,147	55,802	96,816	98,760	84,911	74,254

Tableau 2. Copper and Cobalt Production volumes (tons)

Source : Banque centrale du Congo, CONDENSÉ HEBDOMADAIRE D'INFORMATIONS STATISTIQUES N° 40/2013

Quoique relativement faibles dans la dernière décennie, ces chiffres de production représentent encore un montant relativement important en termes de revenus bruts. Grâce à la montée en flèche des cours du cuivre, le chiffre d'affaires brut de la production propre de la Gécamines a atteint un montant avoisinant les 170 millions USD en 2010<sup>53</sup>.

### Flux des revenus de la Gécamines au profit de l'état

L'utilisation des recettes minières, après comptabilisation par la Gécamines, est plus difficile à suivre encore que les revenus de la société. En théorie, la Gécamines est assujettie aux mêmes lois que toute autre société minière en matière de droit minier et de droit commercial. Cela signifie qu'elle est censée rechercher une rentabilité, en assumant ses coûts d'exploration et de production, ses salaires et en remboursant sa dette. Cela veut également dire qu'elle soumise au même régime fiscal que les autres exploitants miniers, y compris à un impôt sur les bénéfices de 30 %, à une redevance de 2 %, à des loyers sur les parcelles, etc. Les seules recettes supplémentaires, auxquelles a droit l'État, sont les dividendes de la Gécamines (le cas échéant). En outre, des règles particulières s'appliquent lorsque des entreprises publiques cèdent leurs actifs, auquel cas leurs produits doivent revenir à un fonds spécial du Trésor public<sup>54</sup>.

Dans la pratique, les responsables gouvernementaux ont fréquemment donné l'instruction de transférer une part importante des revenus de la Gécamines aux autorités de Kinshasa. Lorsque le processus de renégociation des contrats a pris fin et que de nouveaux revenus ont été escomptés pour la Gécamines, le premier ministre a immédiatement ordonné à la société de transférer la moitié du montant des primes

<sup>53</sup> Rapport ITIE 2010

<sup>54</sup> Ceci fait l'objet d'une vive discussion entre la Gécamines et les ministères compétents, comme mentionné ci-dessus.

de signature de contrats et des redevances au pouvoir central. Il en a été de même pour les revenus de la production propre de la Gécamines. Comme l'a indiqué un dirigeant : « La Gécamines est la seule entreprise publique qui produise *quelque chose*. Ainsi, 20 000 tonnes de cuivre à 10 000 USD la tonne, même si cela ne fait pas tellement, cela représente tout de même une somme d'argent considérable. Alors, vous élaborez votre plan de développement, vous décidez de la machine à acheter et du trou à forer, mais vous êtes forcé de revoir vos ambitions parce qu'il ne reste plus d'argent »<sup>55</sup>.

Les ventes d'actions de la Gécamines en 2011 mettent en évidence le lien possible avec les politiques. Tout comme en 2006, lorsque la tenue des premières élections démocratiques avait été précédée de transactions minières controversées, des soupçons pèsent sur les produits des ventes actuelles qui pourraient avoir financé les élections de 2011<sup>56</sup>. Les documents de la Sodimico, une autre entreprise étatique minière, indiquent qu'au moins un tiers des 30 millions USD, qu'elle a reçus pour sa participation dans l'une des coentreprises, était destiné à un compte spécial consacré aux élections et détenu à la Banque centrale. Au sein de la Gécamines, certains déclarent que la Gécamines avait reçu des demandes similaires au début de la campagne électorale.

D'autres soupçons d'enrichissement personnel visent l'élite politique. Un parlementaire britannique a récemment dévoilé une série de documents affirmant que la République démocratique du Congo a perdu 5,5 millions USD par le biais de contrats impliquant des entreprises publiques comme la Gécamines et la Sodimoco. Il a déclaré : « une série d'arrangements complexes entre le gouvernement [congolais] et diverses sociétés [implantées dans des paradis fiscaux] montre que quelques-uns se sont enrichis aux terribles dépens du plus grand nombre »<sup>57</sup>.

*“Une série d'arrangements complexes entre le gouvernement [congolais] et diverses sociétés [implantées dans des paradis fiscaux] montre que quelques-uns se sont enrichis aux terribles dépens du plus grand nombre.”*

55 Entretien avec les cadres supérieurs de la Gécamines, décembre 2011.

56 Blogue de Congo Siasa, Mutanda Mining's Mission Millions (Millions manquants de l'exploitation minière de Mutanda), juin 2011, consultable à l'adresse : <http://congosiasa.blogspot.com/2011/07/mutanda-minings-missing-millions.html>.

57 Eric Joyce, Billions in underpriced DRC asset sales (Des milliards dans les ventes d'actifs sous-estimés de la République démocratique du Congo), 18 novembre 2011, consultable à l'adresse <http://ericjoyce.co.uk/2011/11/congo-fire-sale/>



## ANALYSE ET CONCLUSION

En théorie, les entreprises publiques congolaises sont assujetties aux mêmes règles que les autres sociétés minières. Elles doivent se conformer au Code minier de 2002 et respecter également, depuis leur transformation, les lois applicables en droit commercial et en droit des faillites. Dans la pratique, toutefois, la Gécamines et les autres entreprises publiques ont un statut ambivalent dans le secteur minier d'un bout à l'autre de la chaîne de valeur, reprenant quelquefois le rôle de l'État, officiant de temps à autre comme des sociétés minières ordinaires. Du fait de ce statut ambivalent, elles se muent en un système de gouvernance parallèle difficile à contrôler et auquel il est malaisé de demander des comptes.

### Affectation de ressources : un suivi parallèle

En vertu du Code minier de 2012, le principal organisme chargé de l'attribution des titres miniers est le bureau minier, lequel accorde les permis selon le principe du premier arrivé, premier servi et vérifie l'avancée de l'exploitation minière en accord avec le Code minier. Toutefois, les monopoles détenus par les entreprises publiques sous le précédent régime ont fait que de vastes bandes de terre demeurent en possession des entreprises publiques, bien que certaines n'aient pas acquitté le loyer des parcelles depuis des années, ce qui donnerait lieu en d'autres circonstances à la déchéance immédiate du titre minier<sup>58</sup>. Certains investisseurs se sont engagés auprès des entreprises publiques, dans leurs ententes de partenariat, à régler les loyers des parcelles en retard, bien que cela constitue une reconnaissance implicite du fait que l'entreprise publique ne peut plus valablement être considérée comme propriétaire du titre en question.

En conséquence, les entreprises étatiques minières sont devenues de fait un bureau minier parallèle et les critères et procédures, sur lesquels elles se fondent pour le transfert des titres miniers aux partenaires d'un investissement, ne sont pas clairement définis. En tant que tel, tout détenteur de droit minier peut transférer celui-ci à des investisseurs par le biais de concessions ou de contrats de location et la Gécamines peut également procéder de cette manière. La différence ici tient au fait que des actifs publics sont en jeu, et que leur transfert doit donc être soumis aux règles particulières de désengagement de l'État des actifs publics, lesquelles prévoient une procédure d'appel d'offres afin que le pays puisse tirer le meilleur parti des conditions de l'entente. Concrètement, les entreprises publiques ont sélectionné des partenaires qui étaient invariablement des sociétés fictives implantées dans des paradis fiscaux ou de jeunes et petites sociétés minières possédant peu d'antécédents en matière de production minière et industrielle. En 2011, la Gécamines a refusé d'accéder<sup>59</sup> à une demande du ministère des Mines de lui transmettre une copie de ses ententes de partenariat à des fins de publication<sup>60</sup>, en dépit d'un décret faisant de ces publications une obligation légale. Ceci rend le contrôle de ses pratiques contractuelles plus difficile encore.

Cette voie parallèle pourrait n'être qu'une conséquence du régime transitoire et disparaître progressivement dans les années qui viennent, mais les données des octrois de licences prouvent le contraire. Depuis 2008, la Gécamines a fait passer le nombre de permis d'exploitation de 38 à 73, dépassant de loin le plafond de 50 permis

58 Banque mondiale, *Growth with Governance in the Mining Sector* (Croissance avec la gouvernance dans le secteur minier), 2008.

59 [http://mines-rdc.cd/fr/documents/Vente\\_Mumi.pdf](http://mines-rdc.cd/fr/documents/Vente_Mumi.pdf)

60 [http://mines-rdc.cd/fr/documents/avenants/Publication\\_contrats.pdf](http://mines-rdc.cd/fr/documents/avenants/Publication_contrats.pdf)

d'exploitation défini dans le Code minier. L'ensemble de ses permis de recherche restants est en cours de transformation en permis d'exploitation.

### **Contribution à l'exploitation minière : une performance décevante**

En sa qualité de société commerciale, Gécamines doit être gérée comme une entreprise minière rentable qui verse des dividendes à ses actionnaires, c'est-à-dire l'État congolais dans le cas présent. Elle doit être en mesure de mettre en œuvre son plan de développement, d'explorer et de chercher de nouveaux gisements, de trouver des capitaux afin de financer ses activités d'exploitation et d'investir dans un solide outil industriel. Sous Mobutu, la Gécamines a manifestement été empêchée de jouer ce rôle, car les liquidités générées par son chiffre d'affaires ont été pillées par le gouvernement plutôt que de servir au versement de dividendes. Laurent-Désiré Kabila a hérité d'un ensemble de sociétés moribondes en faillite et la guerre n'a permis de monter des partenariats qu'avec des investisseurs privés de mauvaise réputation. Toutefois, au cours des dernières années, la procédure de revisitation et les cours historiquement élevés du cuivre ont offert la possibilité à la société de se montrer plus critique à l'égard de ses partenaires en investissement et de reprendre sa propre production. Cependant, alors que la production des investisseurs privés a enregistré une croissance explosive sur les six dernières années, la production propre de la Gécamines a stagné à environ 20 000 tonnes de cuivre. Entretemps les conditions d'emplois autrefois généreuses de la Gécamines ont fait place à des mois, voire des années, d'arriérés de salaires. Un nouveau plan de développement est censé remédier à de nombreuses difficultés, mais des questions subsistent concernant la façon dont celui-ci sera financé. L'annulation d'un contrat minier dont la production était sur le point de démarrer et la vente d'actifs miniers intervenue en 2011 à un prix se situant bien en dessous de leur valeur de marché mettent en évidence des incitations contradictoires, qui pourraient constituer une réelle entrave pour la Gécamines dans sa volonté de se positionner en tant que société minière indépendante, de classe mondiale.

### **Contribution au budget de l'État : un manque de transparence**

En théorie, le principal apport de la Gécamines au budget de l'État est double. Il se compose des taxes acquittées comme toute autre société minière et des dividendes versés à l'État en sa qualité d'actionnaire unique. Les produits exceptionnels générés par les ventes d'actifs doivent revenir à un fonds spécial du ministère du Portefeuille. Là encore, il y a une différence entre la théorie et la pratique.

Pour commencer, la Gécamines verse sans doute plus que de simples impôts, dans la mesure où les acteurs gouvernementaux ont longtemps exigé des versements de fonds en fonction de son chiffre d'affaires. De même, les produits du processus de revisitation, provenant essentiellement des versements des primes de signature de nouveaux contrats et des redevances, ont été répartis pour moitié entre le gouvernement et l'entreprise publique<sup>61</sup>. À l'inverse, les dividendes (lesquels devraient constituer le principal apport au Trésor public) ont été maigres, voire inexistantes, jusqu'ici.

61 Premier ministre de la République démocratique du Congo, Notification des conclusions relatives à la revisitation des contrats, lettre adressée au P.D.G. de la Gécamines en date du 24 janvier 2009.

Il n'existe aucun décret ni loi pour régir ces transferts supplémentaires : les instructions relatives à leur usage sont seulement transmises lors de rencontres, par courrier, au cours d'appels téléphoniques et sous forme de messages textes individuels. S'ensuivent une politique et des décisions budgétaires contradictoires. À titre d'exemple, les procès-verbaux du conseil d'administration de la Gécamines indiquent que la société avait déjà dépensé les produits de la cession de sa participation dans SMKK au moment où elle a reçu les instructions (orales) du premier ministre stipulant que les fonds devaient être transférés au gouvernement<sup>62</sup>. De même l'ordonnance de répartition des primes de signature de contrats et des redevances est parvenue par simple pli, non sous forme de décision parlementaire ou de décret gouvernemental. Le nouveau positionnement du conseil d'administration de la Gécamines est que la société devrait uniquement cotiser par le biais du versement régulier de taxes et de dividendes, maintenant qu'elle est devenue une société commerciale.

En dernier lieu, l'aspect le plus problématique réside dans la très grande difficulté à exercer un suivi et une surveillance de ces flux supplémentaires. Certains d'entre eux sont prévus dans le budget de l'État sous la catégorie « Recettes exceptionnelles », mais il y a peu de traces de leur transfert réel vers le Trésor. À titre d'exemple, le budget de l'année 2010 prévoyait environ 145 millions USD en primes de signature de contrats, mais seuls environ 13 millions ont été comptabilisés comme ayant été acquittés, bien que des documents gouvernementaux internes montrent que ce montant aurait probablement dû être au moins trois fois supérieur. Lorsque les organismes chargés du recouvrement de l'impôt ont commencé à publier chaque trimestre leurs recettes provenant de l'exploitation minière à partir de janvier 2011, les versements afférents aux entreprises publiques ont été laissés vierges (ex. : primes de signature de contrats) ou n'ont même pas été intégrés dans un poste distinct (ex. : redevances dont le montant équivalait probablement à plus de 50 millions USD en 2011).

Ainsi, malgré un cadre juridique qui ne fait aujourd'hui guère de distinction entre les entreprises publiques et les autres sociétés minières, les pratiques sont manifestement différentes. Les entreprises publiques demeurent exonérées de toute ingérence politique, notamment pour ce qui concerne leurs finances. Les demandes de versement de fonds sont courantes pour toutes les sociétés minières. Au moins un investisseur a aidé le gouvernement à honorer ses obligations financières au titre de la dernière phase de l'initiative du FMI relative à l'allègement de la dette et au moins deux investisseurs ont fait des avances majeures sur le paiement de leurs impôts avant les dernières élections présidentielles. Toutefois, dans le cas de la Gécamines, les demandes ont été répétées et ne sont pas limitées au paiement d'impôts, mais ont également visé des revenus avant impôts. Ces demandes ont empêché son développement en une entreprise publique saine. Pourtant, la Gécamines possède encore suffisamment d'actifs (titres miniers en propriété exclusive et participations dans des coentreprises) qu'elle peut gérer de manière compétitive et productive si ses pratiques et politiques de gestion évoluent pour permettre une exécution rationnelle de son plan de développement.

62 Conseil d'administration de la Gécamines, Procès-verbal du conseil d'administration du 9 avril 2010, point 11 à l'ordre du jour.

## RECOMMANDATIONS

En se fondant sur l'expérience de la Gécamines, deux recommandations principales peuvent être émises à l'intention des autres pays montants une entreprise minière d'État.

La première consiste à **constituer la société de telle manière qu'elle puisse fonctionner comme une société autonome effective**, ce qui signifie qu'elle doit avoir pour objectif d'être rentable dans un environnement concurrentiel. Si l'objectif de la société est de devenir une source permanente de revenus pour l'élite politique, au lieu de se doter d'un plan de développement s'inscrivant dans la durée, il devient impossible pour celle-ci d'être rentable. Pour préserver cet objectif, plusieurs mesures peuvent être prises :

- Le gouvernement doit clairement définir les structures hiérarchiques, qui confèrent au conseil d'administration un pouvoir suffisant pour instaurer et mettre en œuvre un plan de développement cohérent, mais dans le cadre duquel le gouvernement, en sa qualité d'actionnaire, peut protéger ses propres intérêts. La personnalisation du contrôle est très dangereuse : la nomination des membres du conseil d'administration par le président peut être opportune, mais la sélection doit être fondée sur les mérites professionnels et une fois le recrutement de personnes solides effectué, il ne doit pas y avoir d'ingérence politique excessive. Une ingérence trop marquée du ministère sur les questions internes (comme l'examen des marchés de sous-traitance, l'établissement des politiques en matière d'emploi, etc.), peut rendre l'entreprise inefficace et entraver la planification stratégique. L'attribution de primes aux directeurs en fonction des bénéfices réalisés par la société peut être une option, mais doit être expliquée clairement à l'avance et faire l'objet d'une annonce publique.
- Le mandat de la société doit être explicitement défini et axé sur les activités minières. Une stratégie cohérente est nécessaire afin d'équilibrer la participation minoritaire au sein des coentreprises et la production propre de la société, établie en fonction de directives bien définies à l'aide de critères stricts de performance.
- Le recours à la société en tant que source d'autres biens publics, y compris d'emplois publics à grande échelle s'est avéré préjudiciable à sa transformation en entreprise performante. Quoique cette option puisse sembler attrayante d'un point de vue social (et politique), elle ne peut pas être soutenue durablement et a joué un rôle clé dans la médiocre performance de la Gécamines dans les années 80.
- Le réinvestissement et la planification des fluctuations de cours sont indispensables. Si une entreprise étatique minière cherche simplement à générer le plus de revenus possible tant que les cours sont élevés, sans plan d'avenir, un effondrement des prix peut se révéler catastrophique. Cela signifie que le gouvernement doit uniquement recouvrer les impôts, redevances et dividendes, non soutirer une partie du chiffre d'affaires. En outre, la société doit se constituer des réserves suffisantes pour amortir les fluctuations des cours.
- L'État doit trouver ou former des agents qualifiés afin de pourvoir la société en personnel. De médiocres techniques de négociation se sont soldées par l'obtention de marchés non optimaux pour la société. Une main-d'œuvre dotée d'un faible niveau de compétences rend une entreprise moins compétitive que ses homologues. L'intervention d'un investisseur étranger dans la gestion quotidienne peut concourir à renforcer les capacités du personnel local, tant que des dispositions adéquates en

matière juridique ou contractuelle sont prises en termes de transfert des capacités et d'équilibre entre les recrutements internationaux et locaux.

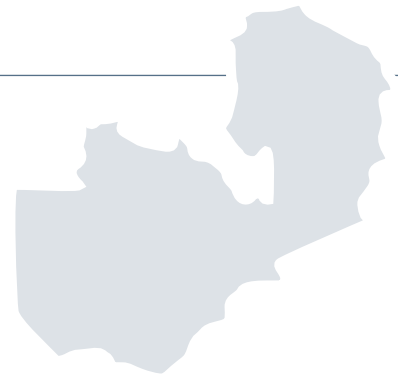
- La société ne doit pas faire office de système parallèle d'octroi de licences / d'accès aux gisements de minéraux. Si l'entreprise étatique minière se comporte comme un contrôleur de fait de l'accès des sociétés privées aux concessions, cela fausse les mesures incitatives et ne permet pas au gouvernement d'avoir une stratégie coordonnée pour gérer le secteur.

Même avec un panachage d'actionnaires publics et privés, un risque demeure que les acteurs individuels gèrent mal la société et en détournent les actifs à des fins personnelles. Disposer de lois et de règles définissant la façon dont l'entreprise est structurée/constituée et la manière dont elle dialogue avec les institutions publiques est utile, mais uniquement si les règles sont appliquées/respectées dans la pratique. Pour éviter tout abus de pouvoir, **une transparence absolue concernant la gestion de la société est nécessaire:**

- Les contrats qu'elle signe avec des investisseurs privés doivent être publiés (contrats avec les coentreprises, contrats de bail, vente d'actions, etc.).
- Les revenus de la société et leur affectation ultérieure, notamment au profit de l'État, doivent obéir à des règles définies préalablement et être transparents. Les états financiers doivent être soumis à un examen strict et minutieux tant de la part de l'État que du parlement et être facilement accessibles à un public étendu, afin de garantir un maximum de transparence et de responsabilisation.
- Le respect des indicateurs de performance en matière de production et de rentabilité doit être établi comme une règle et étroitement surveillé par son actionnaire, c'est-à-dire le gouvernement par l'intermédiaire du ministère chargé de la gestion de sa participation.
- En cas de privatisation ou de vente d'actions, il importe de procéder par le biais de mécanismes de marché et de façon transparente, non de processus opaques ou exagérément politiques qui génèrent des risques de corruption et de sous-évaluation des ventes.
- Si la détention d'actions est proposée aux investisseurs privés, le processus de sélection doit être ouvert et transparent, assorti de critères de sélection bien définis et de références permettant d'évaluer les performances ultérieures.

En résumé, une structure institutionnelle et un mandat soigneusement conçus et assortis d'une gouvernance d'entreprise moderne peuvent contribuer à ce que la société fonctionne comme une entité à but lucratif et l'examen minutieux des opérations de la société de la part du public permettra à un ensemble élargi d'agents de surveillance d'évaluer si la société atteint ses objectifs et réalise des bénéfices adéquats pour le pays.

# Cas pratique: Le cas de la ZCCM en République de Zambie<sup>63</sup>



## RÉSUMÉ

Depuis son indépendance en 1964, la Zambie a connu cinq régimes différents de détention et d'exploitation du secteur de la production minière. Après des années de détention et de contrôle privé, le gouvernement a acquis une participation majoritaire dans deux des plus importantes sociétés minières en 1969. Durant une courte période, jusqu'en 1973, le gouvernement a confié l'exploitation à des sociétés de gestion privées ; après quoi il a repris le contrôle des opérations. En 1982, l'État a donné aux sociétés l'instruction de fusionner et de constituer la Zambia Consolidated Copper Mines (ZCCM), dans l'espoir de réaliser des gains d'efficacité. Toutefois, la chute continue des cours du cuivre a contraint le gouvernement à la privatisation en 2000. Le secteur d'activité est pratiquement revenu à son point de départ (quoique l'État conserve certaines participations dans les entreprises de la période post-privatisation). Ce cycle de nationalisation/privatisation est plus ou moins en corrélation avec le cours mondial du cuivre et la production du secteur en Zambie, comme l'illustre la Figure 3.

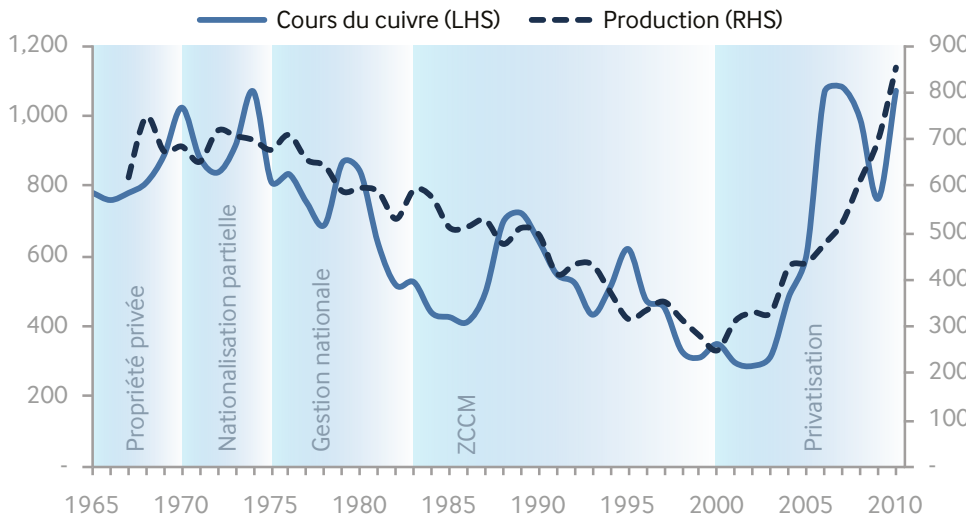


Figure 3. Detention par l'état, production (en milliers de tonnes) et cours du cuivre (en USD par tonne)

Source: Banque de Zambie, étude géologique américaine

*Le cycle de la nationalisation vers la privatisation suggère que la Zambie a été prise dans un « piège de ressources naturelles », nationalisant l'industrie lorsque le cours du cuivre était élevé pour être ensuite contrainte de revendre à prix réduit lorsque le cours a chuté.*

Le cycle de la nationalisation vers la privatisation suggère que la Zambie a été prise dans un « piège de ressources naturelles »<sup>64</sup>, nationalisant l'industrie lorsque le cours du cuivre était élevé pour être ensuite contrainte de revendre à prix réduit lorsque le cours a chuté. L'apport financier du secteur minier zambien à l'État a été maigre au fil des divers changements de propriétaire, le retour sur fonds propres de l'État a également été bas ou négatif même à des taux d'actualisation prudents, les recettes générées par les taxes et les redevances ont été insignifiantes dans les périodes de cours bas et n'ont pas permis de s'assurer une part suffisante, même dans des conditions de cours plus élevés. L'État a enregistré quelques succès dans l'atteinte de ses objectifs de développement des capacités nationales et d'utilisation de l'exploitation minière pour la création d'emplois

63 Par David Manley and Webby Wake

64 Voir William Hogan et Federico Sturzenegger, *The Natural Resources Trap (Le piège des ressources naturelles)* (MIT Press, 2010).

à grande échelle, mais il n'est pas parvenu à promouvoir la diversification économique et à développer un secteur privé zambien d'activité minière durable s'appuyant sur les entreprises minières.

La mauvaise performance de l'industrie zambienne est sans doute plus imputable à des facteurs exogènes qu'à l'inefficacité découlant de son statut d'entreprise d'État. Toutefois celui-ci peut avoir exacerbé l'incidence sur la Zambie du fléchissement des cours des métaux sur les marchés internationaux. Nos conclusions sur l'incidence du statut se répartissent en deux catégories : la performance financière pour l'État et les effets sur le développement économique.

### Performance financière pour l'État

De 1969 à 1980, le gouvernement zambien a détenu 51 % du capital social des entreprises qui dominaient l'exploitation minière. Cette part est ensuite passée à 60 %, niveau auquel elle est demeurée jusqu'à la privatisation intervenue en 2000. Cette position majoritaire a eu une incidence majeure sur la performance et les effets de l'industrie minière :

- **Hausse du coût d'opportunité de la détention par l'État.** L'industrie minière étant demeurée en sous-performance pendant des décennies, le gouvernement a été amené à renflouer les sociétés de premier plan à l'aide de fonds qu'il aurait pu utiliser à la mise en œuvre d'autres objectifs de développement, comme la diversification de l'économie par rapport à l'extraction minière.
- **Exposition élevée aux risques du secteur d'activité.** Dans le cadre d'une structure nationalisée, les risques exogènes habituellement assumés en partie par les investisseurs privés l'ont été presque exclusivement par le gouvernement. Autrement dit, la nationalisation a supprimé un important bouclier contre le risque pour le gouvernement. L'économie zambienne et par conséquent l'assiette fiscale de l'État ne se sont donc pas diversifiées. Le pays ne pouvait pas assumer les risques de perte en cas de baisse sans accumuler un niveau d'endettement exceptionnellement élevé et détériorer l'économie générale.
- **Insuffisance des apports de capitaux.** Le simple maintien des niveaux d'efficacité nécessite des investissements, afin de renouveler l'équipement vieillissant et de trouver de nouvelles sources minérales pour remplacer les anciennes. Pour pouvoir conserver tous les actifs miniers dans le giron de l'État, il faut s'assurer d'un apport régulier de capitaux à long terme. Quoique la Zambie ait pu se permettre de faire l'achat initial d'actifs miniers au prix du marché, elle ne possédait pas les fonds supplémentaires indispensables pour entreprendre les investissements nécessaires au maintien des niveaux de la production. On est ainsi entré dans un cercle vicieux, le niveau moindre de la production et des bénéfices générant moins d'économies d'échelle, des marges plus faibles voire négatives et moins de fonds à réinvestir dans le secteur d'activité.

### Développement économique

Afin d'augmenter l'incidence directe du secteur minier sur le développement économique du pays (hors performance financière), l'État zambien a exercé des niveaux de contrôle variables sur sa participation au capital tout au long de la période d'étude. Il

a accru son influence sur les décisions dans la période 1969-2000, après quoi la maîtrise des décisions d'investissement a été rétrocédée aux sociétés privées.

- **Faible développement de la chaîne d'approvisionnement et des secteurs d'activité affiliés.** Les entreprises étatiques minières ont constitué d'importants portefeuilles de filiales non minières, ce qui a détourné des fonds de l'investissement dans le secteur minier. La plupart de ces filiales ne se sont pas révélées être des entreprises prospères sur le long terme, probablement en raison de leurs structures organisationnelles et de marchés inefficients.
- **Compromis entre le plein emploi et l'efficacité commerciale.** Comme c'est souvent le cas pour les entreprises publiques, les sociétés zambiennes ont été obligées de préserver le plein emploi même dans le cadre d'activités non rentables. Cela a considérablement diminué la rentabilité. Ce type de préoccupations pourrait aussi exister dans une industrie privatisée, quoiqu'à une échelle différente. Toute société privée non rentable finirait par fermer.
- **Procédures innovatrices en matière d'administration fiscale.** Le fait d'être une entreprise d'État ne supprime pas nécessairement les pratiques d'évasion fiscale, mais l'État a atténué certains de ces problèmes en distinguant les composantes d'exploitation et de commercialisation du secteur d'activité.
- **Politique d'« indigénisation » réussie.** L'indigénisation de la Zambie a finalement donné lieu à la substitution des directeurs expatriés par du personnel local. Le gouvernement a d'abord toléré un rythme de changement lent, mais a constaté peu de progrès. Un programme de formation plus intensif a permis d'obtenir des résultats qui ont toutefois eu des conséquences notables sur les bénéficiaires, réduisant de ce fait les recettes fiscales et les dividendes de l'État. Afin de renforcer les capacités nationales sans amoindrir la rentabilité, le rythme adéquat de remplacement du personnel expatrié par des ressortissants doit être trouvé.
- **Amélioration de l'efficacité par le biais de la politique industrielle.** Dans certains cas, le contrôle national peut avoir accru l'efficacité. Il a offert au gouvernement la possibilité de mener des réformes industrielles d'envergure qui ont conduit à la constitution de la ZCCM. Cela semble avoir généré d'importantes réductions des coûts. La nationalisation n'est pas nécessairement obligatoire dans le cadre d'une telle stratégie, même si la mise en œuvre de certaines réformes en aurait été facilitée. L'actuelle structure privatisée comporte un système intégré dans le cadre duquel les sociétés partagent certains actifs comme des fonderies (moyennant des accords de répartition), tandis que le gouvernement réglemente l'alimentation en électricité.

Cette étude comporte deux parties. La première décrit la structure du capital, les organes de gestion et les politiques opérationnelles que le gouvernement a choisi d'appliquer. La seconde examine les conséquences de ces décisions et se demande dans quelle mesure la performance du secteur d'activité, qui était médiocre pendant la plus grande partie de la période visée par l'étude, découle de ces choix politiques.



## STRUCTURE DU CAPITAL ET ORGANES DE GESTION

Depuis l'indépendance intervenue en 1964, l'industrie minière de la Zambie a fonctionné suivant cinq régimes de détention différents, dont le récapitulatif figure dans le tableau 3. Par souci de commodité, ces désignations seront utilisées dans le reste de la présente étude.

Désignation de la structure	Date	Description
Détention privée/ gestion privée	Avant 1969	Exploitation totalement privée, aucune participation publique
Détention par l'État/ gestion privée	De 1969 à 1973	Détention par l'État de 51 % des plus grandes entreprises du secteur d'activité. Contrat de gestion adjugé à une société privée.
Détention par l'État/ gestion par l'État	De 1973 à 1982	Détention par l'État de 51 % du secteur d'activité (portée à 60 % dans les années 70/80 à la suite d'une conversion de créances en prises de participation). Gestion assurée par l'entreprise publique, assortie de services de consultation dispensés par d'anciens actionnaires privés.
Consolidation	De 1982 à 2000	Détention par l'État de 60,3 % du secteur d'activité. Gestion assurée par l'entreprise publique, assortie de services de consultations dispensés par d'anciens actionnaires privés. Secteur d'activité consolidé dans le cadre d'une société d'exploitation unique.
Participation privée majoritaire/ gestion privée	De 2000 à ce jour	Participation privée majoritaire / conservation par l'État de 10 à 20 % des actifs d'exploitation. Gestion complètement privée.

Tableau 3. Récapitulatif des structures de capital et des organes de gestion dans l'industrie minière de la Zambie

### Motifs de la nationalisation

Selon Kenneth Kaunda, président de l'époque, le gouvernement zambien a pris une participation majoritaire dans le secteur d'activité en 1969 parce qu'il souhaitait surtout contrôler le versement de dividendes excessifs en faveur des actionnaires étrangers, développer et diversifier l'industrie minière et accroître sa part de bénéfices<sup>65</sup>.

Le gouvernement semble avoir estimé qu'il n'était « pas possible de compter sur » les investisseurs privés pour soutenir le développement économique de la Zambie et qu'un contrôle national des sociétés accroîtrait les retombées économiques et favoriserait un large développement.

Le gouvernement considérait la recherche de profit des investisseurs privés comme un obstacle à ce type d'investissement, non comme une source de fonds propres. Les entreprises minières étaient intéressées par les investissements, mais uniquement lorsque ceux-ci étaient jugés rentables<sup>66</sup>. Le gouvernement s'inquiétait de ce que les sociétés minières rapatrient une part trop importante de leurs bénéfices et en mettent peu en réserve à des fins d'investissement en Zambie.

Le gouvernement visait à une diversification de l'industrie minière, tant sur le plan géologique que géographique. Rien ne permet de croire qu'il aspirait à sortir complètement de l'exploitation minière. La Zambie dépendait fortement du cuivre,

65 Ronald T. Libby et Michael E. Woakes, *Nationalization and the Displacement of Development Policy in Zambia (La nationalisation et la substitution de la politique de développement en Zambie)*, *African Studies Review* (1980) : 33-50.

66 Libby and Woakes, 1980

la production des autres minerais étant moindre. En outre, pratiquement toute la production se situait dans une région de la Zambie centrale connue sous le nom de « ceinture cuprifère ». Le gouvernement espérait utiliser les bénéfices mis en réserve des sociétés nationalisées pour les investir dans de nouveaux projets miniers. Chaque projet d'exploitation minière devait faire office de pôle de croissance, dans le cadre duquel la société minière investirait<sup>67</sup> dans des projets de production et des projets à vocation sociale.

Certaines études ont également ajouté la dimension politique selon laquelle la nationalisation consolidait l'indépendance politique et le développement d'un État fort<sup>68</sup>, moyennant le contrôle du secteur primaire de l'économie<sup>69</sup>.

Le reste de cette section décrit les structures de capital et les organes de gestion de ces phases, en commençant par la nationalisation partielle de 1969.

### Détention par l'État / gestion privée

En 1969, la Zambie a déjà un long passé de production de cuivre sous l'égide de deux sociétés étrangères : Anglo American Company (« AAC ») et Rhodesian Selection Trust (« RST »)<sup>70</sup>. Cette année-là, le gouvernement fait part de son intention de contrôler les secteurs d'activité prépondérants en Zambie, y compris l'exploitation minière. Connues sous le nom de réformes Matero, celles-ci confèrent au gouvernement une participation majoritaire de 51 % dans les deux sociétés minières, ultérieurement rebaptisées Nchanga Consolidated Copper Mines (« NCCM ») et Roan Copper Mines (« RCM »). La ZIMCO, société de portefeuille de l'État, gère les actions de ces sociétés, ainsi que celles des entités minières de moindre envergure en Zambie (voir l'organigramme présenté dans la figure 2 ci-dessous). La prise de contrôle se déroule à l'amiable, le gouvernement ayant exercé une coercition relativement réduite<sup>71</sup>. Les actions sont achetées moyennant l'émission d'obligations. Selon cet accord, tant que ces obligations ne sont pas remboursées, les actionnaires privés minoritaires conservent le droit de nommer cinq administrateurs sur onze dans chaque société et octroient à ces cinq derniers le droit d'opposer leur veto sur les décisions d'investissements majeurs. Les principaux éléments de cette structure sont résumés dans le tableau 4.

67 L'intégration des projets sociaux rendait naturellement ceci nettement plus onéreux (d'environ un tiers selon Libby et Woakes).

68 Libby and Woakes, 1980

69 Michael Shafer, *Capturing the Mineral Multinationals: Advantage or Disadvantage?*, (Prise de contrôle des sociétés minières multinationales : un bien ou un mal ?) International Organization (1983) : 93-119.

70 Rhodesia Selection Trust a été renommée Roan Selection Trust après l'indépendance en 1964.

71 Le chef de l'équipe de négociation du gouvernement a déclaré : « la teneur globale de la négociation a été amicale, les séances ont été dirigées avec efficacité et ont abouti à une transaction relativement rapide. Marcia Burdette, *Nationalization in Zambia: A Critique of Bargaining Theory* (Zambie : une critique de la théorie de la négociation), *Canadian Journal of African Studies* (1977) : 471-496.

Point	Description
Actionnariat	51 % appartenant à l'État
Conseil d'administration	Six administrateurs choisis par le gouvernement, cinq choisis par les actionnaires minoritaires
Gestion	Sous-traitée à une société de gestion privée (détenue par les actionnaires minoritaires)
Commercialisation	Sous-traitée à une société de gestion privée (détenue par les actionnaires minoritaires)
Exploitation	Actifs précédemment exploités regroupés dans le cadre de deux sociétés exploitantes : la RCM et la NCCM

Tableau 4. Éléments de la structure organisationnelle du secteur, 1969-73

Dans le cadre de l'accord de prise de contrôle, la RST et l'AAC, qui étaient en fait des sociétés de portefeuilles composés d'actifs divers en Zambie et y étaient établies, regroupent leurs opérations pour devenir la RCM et la NCCM<sup>72</sup>. Quoique l'État détienne une participation majoritaire, la gestion opérationnelle est assumée par les précédents actionnaires, qui continuent à assumer la direction et perçoivent des honoraires en fonction du chiffre d'affaires et des bénéfices des sociétés.

### Détention par l'État / gestion par l'État

La phase de détention par l'État / gestion par l'État dure quatre ans, jusqu'à ce que le gouvernement étende son contrôle sur le secteur. Le contrat de 1969 prévoit que le gouvernement ne peut le faire que s'il a remboursé le montant intégral des obligations utilisées pour acheter la participation de 51 % et indemnisé les sociétés de la perte des honoraires de gestion. Le président Kaunda explique les objectifs sous-jacents à la décision gouvernementale :

- La nécessité d'exercer un contrôle accru sur les décisions d'investissement, notamment la révocation du droit de veto des actionnaires minoritaires sur les projets d'investissements majeurs et des clauses qui interdisent d'investir dans des projets non miniers.
- L'élimination du coût du contrat de gestion détenu par les actionnaires minoritaires<sup>73</sup>.
- La réduction du fardeau financier de l'échéancier des paiements prévu pour acheter les participations de la société minière<sup>74</sup>.
- La possibilité d'augmenter les impôts sur les sociétés minières.
- Le désir d'exercer un contrôle accru sur l'exploitation afin d'accélérer la « Zambianisation » de la main-d'œuvre.
- Le désir d'exercer un contrôle accru sur les services chargés des achats et de la commercialisation

72 En outre, les nouvelles sociétés ont été constituées à l'étranger. Selon le raisonnement suivi, cela réduirait la charge fiscale globale des actionnaires minoritaires, sans nuire aux paiements des impôts ou des dividendes en faveur de la Zambie. Autrement dit, les sociétés étaient autorisées à disposer d'avantages sans préjudice pour la Zambie.

73 Tandis que l'État accroissait son contrôle sur l'industrie, un grand nombre de contrats de services entre l'AAC et la RST ont été rédigés afin de prolonger certaines des dispositions figurant dans les contrats précédents.

74 La chute marquée des bénéfices miniers a nui au remboursement des obligations, « bien que ne constituant pas l'inspiration la plus importante dans le remboursement des obligations, ce fardeau financier exerçait une pression sur les décideurs, tout comme l'appât de gains exceptionnels dans le boom du cuivre, escomptés à la fin de 1972 et en 1974. Burdette, 1977.

Les principaux éléments de la nouvelle structure sont résumés dans le tableau 5.

Point	Description
Actionnariat	51 % appartenant à l'État
Conseil d'administration	Intégralement nommé par le gouvernement
Gestion	Assumée par la société exploitante
Commercialisation	Dirigée par une entreprise publique distincte
Exploitation	Actifs d'exploitation regroupés dans le cadre de deux sociétés exploitantes : la RCM et la NCCM

Tableau 5. Éléments de la structure organisationnelle du secteur, 1973-82

Le coût financier à assumer pour jouir de ces libertés est considérable. Les termes du contrat prévoient que l'État indemnise les sociétés privées de la perte des honoraires de gestion sur les sept années restantes du contrat<sup>75</sup>, à savoir 46 millions USD à l'AAC (soit l'équivalent de 3 % du PIB) et 31 millions USD à la RST (soit l'équivalent de 2 % du PIB). En outre, au lieu de rembourser les obligations à leur valeur de marché, le gouvernement est contraint de le faire à leur pleine valeur résiduelle<sup>76</sup>, soit une prime d'environ 130 % sur la valeur de marché<sup>77</sup>. Le coût total du remboursement atteint 210 millions USD (1,18 milliard USD en valeur 2012), soit l'équivalent de 9 % du PIB en 1973. Le gouvernement ne dispose pas de ressources financières suffisantes pour effectuer ce paiement et émet donc de nouvelles obligations. Fait paradoxal, ces nouvelles obligations font peser sur l'État un fardeau financier plus important encore que les obligations précédentes, ce qui semble invalider l'une des justifications de la politique.

### Contrôle de l'État

Beaucoup de droits accordés aux actionnaires minoritaires sont supprimés en 1974. En vertu de la nouvelle structure, le gouvernement exerce son emprise sur l'exploitation par l'intermédiaire des directeurs généraux, qui articulent la politique gouvernementale sur l'économie et notamment sur le secteur minier<sup>78</sup>. Les deux sociétés rendent compte au gouvernement zambien par le biais de rapports trimestriels au conseil d'administration. La direction produit également des rapports particuliers, à la demande du gouvernement, des autres actionnaires ou des actionnaires minoritaires. Les dividendes sont à verser uniquement lorsque les mines annoncent des bénéfices. Le versement de dividendes à l'étranger, tout comme pour les autres secteurs de la Zambie à l'époque, est subordonné à l'approbation de la Banque centrale et à la disponibilité de devises étrangères.

75 Burdette (1977) mentionne de « longues et acrimonieuses négociations ».

76 Valeur nominale réduite des remboursements déjà effectués.

77 Les obligations se négociaient sur le marché à 48 cents, tandis que la valeur résiduelle était estimée à 110 cents. Andrew Sardanis, *Africa: another side of the coin* (Afrique : un autre revers de la médaille) (New York : I.B. Tauris & Co Ltd, 2003). Cette opération fait soit ressortir un manque de compétences financières au sein du gouvernement zambien de l'époque, soit un autre motif. Un plan d'action plus efficace aurait consisté à acheter les obligations sur le marché libre, où elles se négociaient à 50 à 55 % de moins que leur valeur nominale. Un remboursement des obligations à leur valeur nominale aurait alors profité au gouvernement. Celui-ci aurait dû s'acquitter de la valeur de marché, puis se verser le montant effectif du remboursement à lui-même. Toutefois, il se peut que d'autres éléments (que nous n'avons pas vus) aient figuré au contrat. L'accusation selon laquelle un financier londonien, proche du gouvernement zambien, avait récemment acheté lui-même les obligations ajoute une dimension supplémentaire à l'histoire.

78 Cela incluait habituellement le P.D.G. de la ZCCM, le secrétaire du Trésor, les secrétaires permanents aux Finances et aux Mines, le gouverneur de la Banque centrale, la Chambre de commerce de la Zambie, le P.D.G. de l'entité de commercialisation (la Memaco, voir ci-dessous) et le Syndicat zambien des employés de l'industrie et des mines.

## Entité publique de commercialisation

C'est dans l'idée que les sociétés minières dissimulent des revenus que le gouvernement constitue sa propre société de commercialisation, ce afin de contrôler l'aspect « recettes » des sociétés minières. Avant les réformes de 1973, les actionnaires minoritaires contrôlent la commercialisation de la production de l'industrie. Leurs équipes de marketing sont remplacées par un office d'État dénommé la Metal Marketing Corporation of Zambia (« Memaco »). Memaco Services, sa filiale, prend en charge la gestion des contrats de commercialisation de la NCCM, de la RCM et ultérieurement de la ZCCM.

Le système de marketing et de commercialisation, illustré dans la figure 4 ci-dessous, est destiné à prévenir les abus possibles en veillant à ce qu'aucune organisation n'assume seule le contrôle complet du processus. Ce système se compose de trois sous-ensembles :

- Les entreprises minières privées sont responsables de la production et n'ont aucun contact direct avec les clients, tout en étant en rapport avec les fournisseurs (ce qui signifie qu'un abus sur les prix d'achat demeure possible d'un point de vue technique).
- La Memaco négocie les contrats de vente avec les acheteurs et se tient au courant des conditions du marché par le biais d'un réseau mondial de représentants commerciaux<sup>79</sup>. En ayant recours à une entité publique pour contrôler le processus commercial, le système contrecarre la tendance des entreprises privées minières à ne déclarer qu'une partie de leur chiffre d'affaires. À ce titre, la Memaco perçoit des honoraires correspondant à un pourcentage des minerais vendus.
- En dernier lieu, la Banque centrale (la « Banque de Zambie » ou « BdZ ») perçoit les produits de chaque transaction, mais n'a pas non plus de contact direct avec le client. Elle contrôle également la remise de devises étrangères aux sociétés minières (et à tous les autres secteurs d'activités en Zambie) pour l'achat des intrants de production.

En outre, le système permet au gouvernement d'exercer un rationnement sur les devises étrangères en intervenant avant que les sociétés minières ne puissent percevoir le produit des ventes. L'État exerce également davantage de contrôle sur les finances afin de rembourser les créanciers du gouvernement situés à l'étranger (poste coûts de financement du gouvernement de la République de Zambie (« GRZ ») dans la figure 4 ci-dessous).

Cependant, le contrôle gouvernemental accru sur les flux de trésorerie est une arme à double tranchant. En rationnant les liquidités, le gouvernement empêche l'industrie minière de recevoir les fonds nécessaires au réinvestissement et à l'accroissement de la productivité.

<sup>79</sup> Le gouvernement, la NCCM/ZCCM, la Banque de Zambie et les actionnaires minoritaires définissaient les conditions de vente. Toute modification apportée aux conditions contractuelles nécessitait l'approbation de la ZCCM pour tous les accords d'exploitation annuels. Les ventes ad hoc ou les contrats au comptant étaient effectués par le biais d'une procédure d'appel d'offres. En conséquence, les informations sur le chiffre d'affaires et les coûts étaient à la disposition de tous les actionnaires.

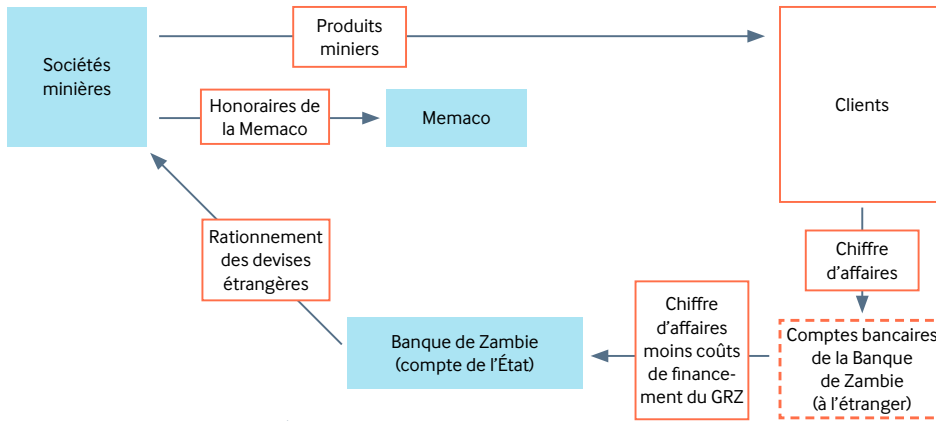


Figure 4. Le système tripartite conçu pour éviter tout abus de la part de chaque partie

### Regroupement des opérations

En 1982, le gouvernement réorganise le secteur d'activité en fusionnant la NCCM et la RCM afin de constituer une nouvelle société : la Zambia Consolidated Copper Mines (« ZCCM »). Cette réorganisation répond à la baisse prolongée du cours du cuivre qui a démarré en 1975. Le gouvernement prévoyait que le contrôle centralisé de l'industrie permettrait une mise en commun plus efficace des moyens, par exemple des usines de traitement ou des centrales électriques<sup>80</sup>.

En dépit de cette réorganisation, Anglo American (principal actionnaire minoritaire étranger) se voit accorder des droits de préemption pour acquérir la ZCCM si la participation du gouvernement chute en dessous de 50 %<sup>81</sup>. Anglo American dispose également d'un droit de veto effectif sur les ventes des actifs principaux<sup>82</sup>. Toutefois, elle n'assume aucune fonction d'encadrement dans la direction de la ZCCM, à l'exception de conseils d'orientation de la politique émis par l'intermédiaire de ses représentants siégeant au conseil d'administration. En outre, Anglo American fournit une assistance technique à la ZCCM en qualité de consultant.

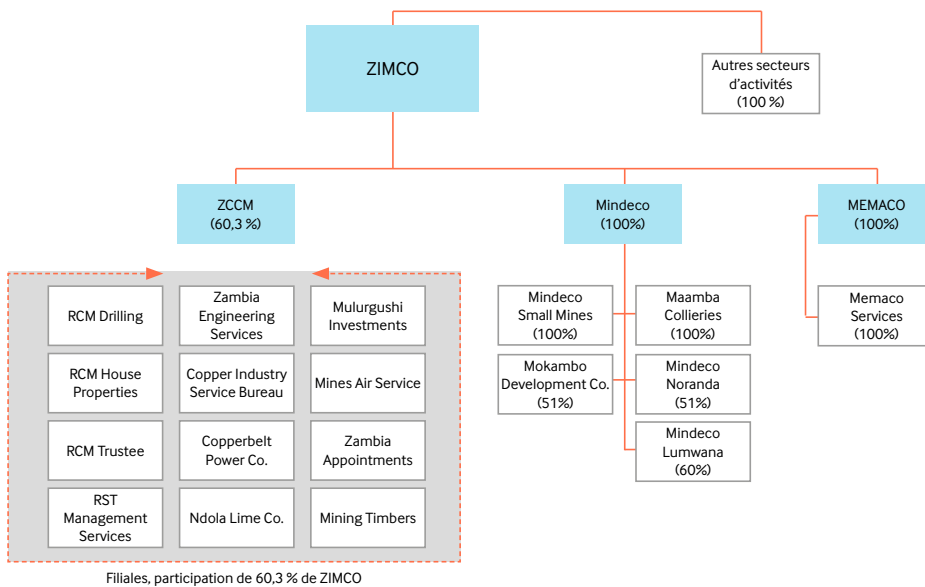


Figure 5. organisation et détention par l'état de l'industrie minière et des secteurs d'activité connexes après la constitution de la ZCCM

Source: divers rapports annuels de la ZCCM.

Notes: La Mindeco et la Memaco étaient deux sociétés publiques de portefeuilles composés de divers actifs miniers d'envergure mineure en Zambie, ne relevant pas de l'organisation de la ZCCM. La ZIMCO représentait un niveau complémentaire de l'organisation, une société de portefeuille pour les actions de l'État détenues dans la ZCCM, la Mindeco et la Memaco.

80 John Craig, Privatisation into Practice: The Case of Zambia Consolidated Copper Mines Limited (La privatisation dans la pratique : le cas de la Zambia Consolidated Copper Mines Limited), The Journal of Modern African Studies, 39(3) (2001) : 389-410

81 Christopher Adam et Anthony Simpasa, Harnessing Resource Revenues for Prosperity in Zambia (Canalisation des recettes de l'exploitation des ressources pour la prospérité en Zambie), Oxford Centre for the Analysis of Resource Rich Economies. Document de travail OxCarre n° 036 (2010)

82 Craig, 2001.

### Participation privée majoritaire / gestion privée

Au fil de ses 18 années d'existence, la ZCCM en est venue à dominer l'économie et la vie politique zambienne. Ses performances reculent pendant toute la période de contrôle consolidé, soit des années 70 jusqu'aux années 80 et 90 sans interruption. Le gouvernement privatise le secteur d'activité dans de mauvaises conditions, caractérisées par des cours du cuivre bas sur la place internationale et par une incapacité à poursuivre le renflouement d'une industrie confrontée à des niveaux d'endettement très élevés<sup>83</sup>. Le gouvernement démarre la privatisation au début des années 90, mais c'est seulement en 2000 qu'il vend la plupart de ses actifs.

Pour en faciliter la vente, la ZCCM est scindée en huit groupes. Par l'intermédiaire d'une société nouvellement constituée dénommée la ZCCM Investment Holdings (« ZCCM-IH »), le gouvernement conserve une petite participation minoritaire dans chacun de ceux-ci, mais abandonne tout contrôle sur l'exploitation.

La ZCCM-IH est une organisation particulièrement opaque. À ce titre, il est malaisé de cerner l'étendue complète de ses prérogatives. Ses représentants siègent aux conseils d'administration des sociétés dans lesquelles la ZCCM-IH détient une participation, mais ils semblent avoir un rôle passif.

La ZCCM-IH est chargée de gérer certains des éléments du passif contractés au cours des précédentes opérations de la ZCCM. La société s'occupe des mesures de dépollution environnementale entreprises par la ZCCM avant la privatisation. De surcroît, le passif lié aux retraites de la ZCCM est transféré à la ZCCM-IH. Une importante part des dividendes générés par les actions de la ZCCM-IH dans les sociétés minières et par d'autres sources, semble avoir été affectée au remboursement progressif des dettes dont elle a hérité. Au moment de la rédaction du présent document, la ZCCM-IH n'avait encore généré aucune rentrée d'argent en faveur de l'État depuis la privatisation. Bien que l'État ait perçu les produits de la vente initiale des actifs, ceux-ci ne semblent pas avoir été suffisants pour compenser les dettes héritées. Ainsi la Zambie s'acquitte encore aujourd'hui des dettes générées pendant la période du contrôle de l'État sur l'industrie minière en dépit de la privatisation.

83 Voir par exemple Craig, 2001

## ANALYSE DES PERFORMANCES

La section 2 a passé brièvement en revue les structures d'exploitation et de détention du capital de chacune des phases industrielles en Zambie. Cette section se penche sur les performances de ces structures sous l'angle de leur incidence sur les finances de l'État et les objectifs économiques globaux du pays.

### PERFORMANCE FINANCIÈRE

#### Rendement des fonds propres

Le gouvernement zambien a versé une somme totale de 294 millions USD au titre de 51 % de l'AAC et de la RST. Entre 1970 et 1982, l'État a en moyenne perçu 24 millions USD par an. De 1983 jusqu'à la privatisation intervenue en 2000, il n'a plus reçu de dividendes. La ZCCM-IH, société de portefeuille détenue majoritairement par l'État, a perçu 269 millions USD pour la vente des actifs de la ZCCM. En s'appuyant uniquement sur ces chiffres et en utilisant un taux d'actualisation de 8,1 %<sup>84</sup>, le gouvernement zambien a perdu 18 % de son investissement initial en termes de valeur actualisée.

Cette estimation ne comprend pas les coûts du remboursement des obligations en 1973, les montants importants prêtés au secteur par le gouvernement au cours des années 80 et 90 à des taux d'intérêt très bas, ni le passif hérité de la ZCCM-IH au même titre que les produits des ventes issus de la privatisation. L'intégration de ces sorties de fonds signifierait que la Zambie a perdu des sommes nettement plus importantes que ne l'indique notre calcul de base. Sur le plan purement financier, la nationalisation s'est révélée catastrophique. Le gouvernement zambien aurait fait une meilleure affaire pour le pays en investissant simplement en bons du Trésor américain.

*Le gouvernement zambien a perdu 18 % de son investissement initial en termes de valeur actualisée.*

#### Imposition

La figure 6 indique les montants exprimés en dollars des impôts (y compris les redevances) recouverts en trésorerie (non lorsque l'impôt est réalisé), en sus des versements de dividendes effectués tout au long de cette période.

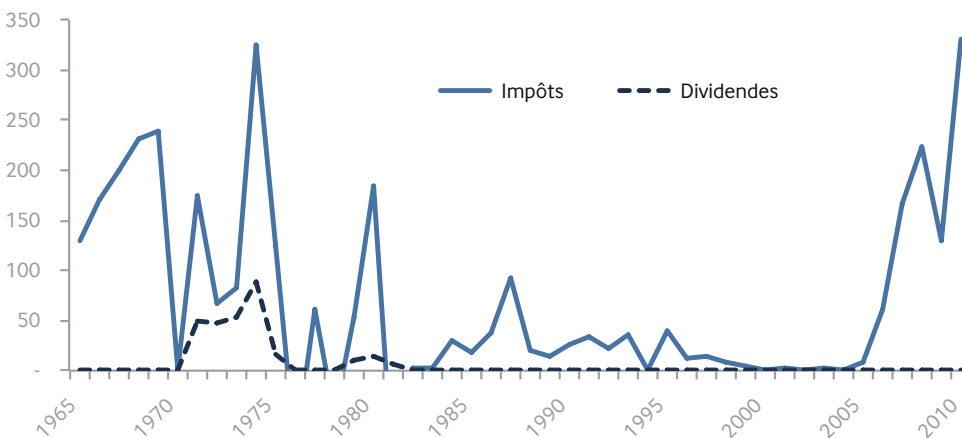


Figure 6. Recettes fiscales et dividendes (en millions USD)

Sources: William A. Stoeber, *A Business Analysis of the Partial Nationalization of Zambia's Copper Industry, 1969-1981* (Analyse de la privatisation partielle de l'industrie du cuivre en Zambie), *Journal of International Business Studies* (1985) : 137-163, divers rapports annuels de la ZCCM et calculs des auteurs

84 Sur la base de la moyenne des taux à dix ans des bons du Trésor américain de 1970 à 2000. Source : Robert J. Shiller, *Irrational Exuberance* (Exubérance irrationnelle) (Crown Business, 2006)



Le graphique fait état de considérables recouvrements d'impôts de 1964 à 1974, puis de 2004 jusqu'à ce jour. Les recouvrements d'impôts infimes entre 2000 et 2004 découlent des cours bas du cuivre, des faibles taux d'imposition et des lourdes dépenses d'investissement, qui étaient déductibles des revenus imposables. Toutefois, lorsque nous prenons en compte l'inflation, même le rendement récent est bas comparativement aux recettes perçues avant 1974.

Il est impossible de déterminer avec précision à quel degré ces recettes fiscales ont été réduites par l'évasion fiscale. Comme décrit ci-dessus, le gouvernement a constitué sa propre société de commercialisation afin d'empêcher les sociétés d'abaisser le niveau de leur chiffre d'affaires, mais sa capacité à constater l'inflation des coûts est probablement demeurée insuffisante. Le gouvernement zambien ne disposait pas d'un effectif de fonctionnaires et d'inspecteurs des impôts hautement qualifiés. En dépit d'un programme d'indigénisation relativement réussi (voir ci-dessous), les capacités ont probablement été insuffisantes pendant toute la période à l'étude (en Zambie, l'administration fiscale n'a pas disposé d'un service fiscal dévolu à l'exploitation minière avant 2008)<sup>85</sup>. À défaut, le gouvernement comptait sur l'industrie nationalisée pour réguler ses propres recettes fiscales. Il est impossible de savoir dans quelle mesure cela a fonctionné. L'évasion fiscale ne semble pas avoir été une préoccupation pour le gouvernement après la constitution de la Memaco quoique, comme les véritables bénéficiaires imposables étaient probablement médiocres, cela n'aurait de toute façon pas représenté un problème majeur.

Nous en concluons que la Zambie n'a pas véritablement tiré un quelconque profit des périodes de contrôle national plus étroit entre 1973 et 2000.

La période de propriété privée / contrôle privé postérieure à l'an 2000 a, du moins jusqu'à présent, été également relativement peu profitable par rapport à la période précédente de cours élevés (soit de 1964 à 1974), si la valeur réelle (c'est-à-dire ajustée en fonction de l'inflation) des recettes fiscales est prise en considération. Les recettes publiques sont restées médiocres pendant une longue période, en dépit de la montée des cours. En 2008, la perception des recettes publiques dérivées de l'exploitation minière représentait tout juste 1,4 % du PIB et 8 % des recettes fiscales totales, soit des niveaux dérisoires compte tenu de la part de l'industrie dans le PIB (soit 15 à 18 %) et d'un montant d'environ 3 milliards USD en exportations de cuivre<sup>86</sup>. Ce n'est qu'au cours de ces dernières années que la Zambie a commencé à engranger les bénéfices de la privatisation de son industrie, avec des recettes publiques atteignant 18 % des recettes fiscales totales et 3,5 % du PIB en 2011. Ces recettes décevantes sont essentiellement imputables aux concessions généreuses consenties sur le plan fiscal aux sociétés privées à l'époque de la privatisation, avec des taux de redevance extraordinairement bas (de 0,6 %), des impôts réduits et de copieuses déductions d'amortissement<sup>87</sup>. Cependant, les généreuses concessions découlaient elles-mêmes de la nécessité pour le gouvernement d'attirer l'investissement privé dans un secteur d'activité qui avait été sérieusement affaibli par l'insuffisance des investissements au cours de la période de nationalisation.

*Nous en concluons que la Zambie n'a pas véritablement tiré un quelconque profit des périodes de contrôle national plus étroit entre 1973 et 2000.*

85 Avant 1994, les impôts étaient administrés par le ministère des Finances. Une administration fiscale autonome a été établie en 1994, mais seuls deux employés vérifiaient l'ensemble des grandes entreprises agricoles et minières du pays. Ce n'est qu'en 2008 qu'une entité dédiée a été mise en place. Depuis lors sept employés se consacrent à l'administration de l'impôt minier. Source : entretien des auteurs avec le personnel de l'administration fiscale zambienne.

86 Selon un rapport de la Banque mondiale, « À l'échelle planétaire, les impôts constituent entre 25 et 40 % des recettes de l'exportation. En Zambie, ils représentent 3 à 5 % ». Banque mondiale : Zambia: What Would it Take for Zambia's Copper Mining Industry to Achieve its Potential (Zambie : ce qui serait nécessaire à l'industrie minière du cuivre pour réaliser son potentiel), rapport n° 62378-ZM (2011).

87 Banque mondiale, 2011.

## Incidence de la nationalisation sur les résultats financiers

Les résultats financiers décevants de la Zambie proviennent essentiellement de la politique fiscale et de facteurs exogènes, mais la nationalisation du capital et des organes de gestion peuvent avoir aggravé ces problèmes. Quatre éléments sont à prendre en compte ici :

- Le déclin des termes de l'échange.
- L'efficacité opérationnelle.
- L'incidence de frais hors exploitation (pertes relatives aux taux de financement et de change).
- Les niveaux d'investissement dans le secteur d'activité.

## Déclin des termes de l'échange

Le long déclin des termes de l'échange dans le secteur d'activité a probablement contribué de façon sensible au rendement médiocre. Dans les années 70, les prix des intrants de production importés dans l'industrie minière (notamment l'énergie) ont connu une hausse plus rapide que celle des cours du cuivre.

## Efficacité opérationnelle

Les coûts unitaires ont considérablement augmenté entre l'époque de l'indépendance et 1982 (au cours de la période de détention par l'État / contrôle privé et celle de détention par l'État / contrôle national). Un certain nombre de facteurs qualitatifs expliquent l'augmentation de ces coûts :

- Durant la majeure partie de la période de nationalisation, les devises étrangères ont été rationnées. Quoique celles-ci soient revenues pour la plupart à l'industrie minière, les sociétés minières se plaignaient de leur insuffisance qui ne permettait pas de payer tous les moyens de production nécessaires<sup>88</sup>. La baisse des recettes consécutive survenue au cours des années 70, lorsque les cours du cuivre ont chuté, a aggravé le problème, en réduisant l'approvisionnement en devises étrangères qui aurait permis à l'industrie de réagir positivement à la flambée des prix.
- La rupture des relations avec la Rhodésie (devenue le Zimbabwe) et l'Afrique du Sud, en signe de protestation contre les politiques raciales de ces pays, a augmenté les coûts des transports dans la mesure où les fournitures devaient être importées par le biais d'itinéraires plus longs. Les coûts de transport par tonne ont alors représenté de 8 à 14 % des coûts d'exploitation<sup>89</sup>.
- La division du travail qui devait faciliter la Zambianisation (voir ci-dessous pour de plus amples informations), s'est soldée par une dotation en personnel excessive et des pratiques inefficaces qui ont coûté cher<sup>90</sup>.

88 Libby and Woakes, 1980

89 William A. Stoeber, A Business Analysis of the Partial Nationalization of Zambia's Copper Industry, 1969-1981 (Analyse de la privatisation partielle de l'industrie du cuivre en Zambie), Journal of International Business Studies (1985) : 137-163. Libby et Woakes (1980) et calculs des auteurs.

90 Libby and Woakes, 1980

Les coûts unitaires semblent avoir augmenté en termes nominaux jusqu'en 1982, après quoi ils sont restés relativement bas jusqu'en 1993. Ceci suggère que la consolidation du secteur, démarrée en 1982, peut avoir amélioré l'efficacité opérationnelle. La consolidation a permis de réaliser des économies d'échelle supérieures. Ce résultat a été facilité par la chute de l'inflation mondiale après le choc pétrolier des années 70. Toutefois, même en tenant compte de l'inflation (selon l'indice américain des prix à la consommation), les coûts unitaires ont continué à diminuer au cours de la période de consolidation.

En dehors de ces politiques gouvernementales, l'influence exercée par le gouvernement sur la prise de décision semble avoir été restreinte. La gestion quotidienne est restée entre les mains des techniciens. En 1986, Schafer déclare que la complexité de l'exploitation minière « faisait fuir bien des acteurs tentés par l'ingérence », si bien que ce sont des techniciens issus des rangs de la ZCCM, non des politiciens, qui contrôlaient l'exploitation<sup>91</sup>. À titre d'exemple, il indique que la « [d]irection a engagé 86 % des projets de la NCCM dans les années 70. Elle a uniquement mis en œuvre trois projets lancés par le gouvernement (c'est-à-dire des projets proposés par les membres du gouvernement plutôt que par la société) et a bloqué l'exécution des autres »<sup>92</sup>. Ces techniciens étaient de même peu susceptibles de subir une forte influence politique. Ils étaient engagés à l'égard de la société, étaient évalués en fonction de leurs compétences et de leur contribution aux performances. La direction de la société proposait des primes de rendement aux salariés afin d'encourager la productivité.

### Frais hors exploitation: pertes relatives aux taux de financement et de change

Tandis que les frais d'exploitation ont augmenté avant 1982, puis diminué après la consolidation du secteur d'activité (au moins jusqu'au milieu des années 90), les frais hors exploitation ont fait l'inverse. La part des frais hors exploitation dans le chiffre d'affaires a représenté une proportion correcte jusqu'en 1974 (pendant la période de détention par l'État / contrôle privé) et a continué de ne représenter en moyenne qu'un total de 4 % des recettes jusqu'en 1982 (durant la période de détention et de contrôle par l'État sans consolidation). Passé cette date, les frais hors exploitation ont augmenté de façon spectaculaire, atteignant en moyenne 12 % du chiffre d'affaires de 1982 à 2000. Cela équivaut à 62 % du résultat d'exploitation. Autrement dit, près des deux tiers des bénéfices réalisés au niveau de l'exploitation ont financé ces frais hors exploitation. Cela contribue à expliquer le médiocre rendement du secteur d'activité. Plus important encore, ces pertes ont fait disparaître une grande partie des gains de résultat d'exploitation réalisés après la constitution de la ZCCM en 1982.

Dans cette catégorie, les deux coûts les plus importants sont les versements d'intérêts et les pertes de change<sup>93</sup>. Nous ne disposons d'aucune information sur ceux-ci avant 1982,

91 Michael Shafer, *Winners and Losers: How Sectors Shape the Developmental Prospects of States (Gagnants et perdants : comment les secteurs façonnent les perspectives de développement des États)*, *Economic Development and Cultural Change (Développement économique et changement culturel)*. Vol. 46, n° 1 (1997)

92 En fait, Shafer affirme que la ZCCM disposait d'un pouvoir considérable dans l'économie. Il se peut que la domination de la ZCCM ait procuré à cette dernière la capacité d'exercer une influence sur d'autres secteurs et entreprises de l'économie, en contraignant par exemple les fournisseurs comme les prestataires de transport et d'énergie à diminuer leurs tarifs.

93 Une partie de cette perte de change peut s'expliquer par la dépréciation exponentielle du kwacha, qui a commencé en 1988. Voici un exemple de ce que le système macroéconomique faisait subir au système de l'industrie minière.

bien que le total des frais hors exploitation semble en général avoir été très bas. De 1982 à 2000, en part des recettes, ces deux types de dépenses ont coûté cher à la société, le coût médian de la dette atteignant 7 % et les pertes de change, 6 %<sup>94</sup>.

### Frais de financement et investissement

Le secteur d'activité affichant une rentabilité médiocre et une absence d'apport de fonds propres, l'encours de sa dette a augmenté à partir de 1982. Nous ne disposons pas de données pour la période d'avant 1982, quoique le gouvernement ait cependant entrepris une conversion de créances en prises de participation qui a porté sa participation dans l'industrie de 51 à 60 %. Cela suggère que la dette augmentait également avant 1982, probablement en raison de la chute des cours du cuivre et de la rentabilité globalement faible enregistrée pendant la période de détention et de contrôle national (1973 à 1982).

La conversion de créances en participations permettait de réduire le coût d'endettement à la charge des sociétés mais signifiait également que l'État exposait davantage de ses capitaux propres au risque de l'industrie.

Comme indiqué ci-dessus, l'augmentation continue de l'endettement après 1982 a lourdement grevé la rentabilité. Toutefois, en comparaison de l'augmentation plus importante de la valeur de l'endettement, ces coûts étaient bas. Si l'encours de la dette augmentait, non les coûts de celle-ci, cela impliquait une chute du taux d'intérêt sur ce nouvel endettement. Nous estimons le taux d'intérêt moyen sur l'endettement du secteur d'activité en divisant le total des coûts de la dette par le total de l'encours de la dette. Cet indicateur diminue de 5 % en 1982 à pratiquement 0 sur le reste de la décennie.

Les états financiers ne fournissent pas suffisamment de détails pour savoir exactement qui étaient les créanciers du secteur, mais nous supposons que l'importante augmentation de l'endettement a été le fait du gouvernement, à des taux d'intérêt très bas, voire proches de zéro. En d'autres termes, le gouvernement a fortement subventionné le secteur d'activité pendant pratiquement toute la période allant de 1982 à 2000.

Cela représente un coût important pour l'État tant à cause des financements à taux zéro que de l'indication selon laquelle il a cédé une grande partie de cette dette à la ZCCM-IH (pendant la privatisation en 2000) et continue ainsi à réduire le flux des bénéfices qui lui reviennent. La quantification de ces coûts sort du champ de la présente étude, mais ceux-ci doivent être déduits des maigres bénéfices revenant au pays que nous avons calculés au titre du rendement des fonds propres ci-dessus.

De surcroît, en assumant les dettes du secteur, le gouvernement a considérablement affaibli ses finances. Cela montre comment la nationalisation peut dangereusement lier le sort d'un État à celui d'un secteur d'activité qu'il possède. La nationalisation a contraint le gouvernement à supporter les risques élevés associés aux projets miniers. Le gouvernement n'a pas pu facilement diversifier ces risques en raison de la forte influence de l'industrie minière sur le reste de l'économie et les recettes fiscales d'origine non minière.

*En assumant les dettes du secteur, le gouvernement a considérablement affaibli ses finances.*

94 Il est à noter que le cumul des coûts individuels de la dette et des ratios de perte de change n'est pas équivalent au ratio des frais hors exploitation par rapport au chiffre d'affaires, parce que les frais hors exploitation incluent d'autres postes pouvant être positifs ou négatifs.

Bien que le gouvernement ait été en mesure de faire un apport de fonds suffisant pour endiguer les pertes du secteur d'activités, les capitaux semblent avoir été insuffisants pour procéder à de nouveaux investissements ou même remplacer l'équipement vieillissant. Au cours des périodes de détention et de contrôle national (de 1973 à 1982, puis de 1982 à 2000), peu d'investissements ont été réalisés dans le secteur. Nous ne disposons pas de données pour l'ensemble de la période à l'étude, toutefois la formation brute de capital dans le pays entier constitue l'un des indicateurs indirects relatifs aux investissements miniers<sup>95</sup>. Si l'on se fonde sur cette mesure, les investissements ont atteint leur apogée en 1974, puis ont diminué d'une année à l'autre jusqu'à ce qu'interviennent la privatisation et l'augmentation des cours du cuivre après l'an 2000. Les niveaux d'investissement ont notamment été extrêmement bas entre 1973 et 2000. Il est impossible d'inférer que le régime de propriété privée aurait fourni des fonds plus importants pour les investissements, mais Libby et Woakes (en 1980) indiquent qu'AMAX et AAC, les deux actionnaires minoritaires, possédaient également des actions dans Botswana RST et ont été en mesure de contracter une dette de 263 millions USD, soit l'équivalent d'environ un tiers de la valeur des actifs immobilisés en Zambie à l'époque. En outre, Libby déclare :

*« Le fait qu'Amax et Anglo aient été disposées à se procurer d'importantes sommes d'argent afin de soutenir un projet minier à peine viable au Botswana dont elles étaient les principales actionnaires... était doublement significatif compte tenu de l'opération nettement plus modeste de la RST Botswana en comparaison des opérations de la RCM et de la NCCM en Zambie ».*

Cela indique que des capitaux privés auraient pu être utilisés pour renforcer les investissements en Zambie. Cela aurait pu permettre au pays d'accroître sa production et ses bénéfices, donc de réduire la nécessité d'un soutien de l'État.

### Performance de développement économique

Le contrôle national exercé après la réforme de 1976 a donné au gouvernement la possibilité de travailler sur trois axes de développement économique :

- La Zambianisation de la gestion.
- Le maintien du plein emploi.
- La diversification du secteur minier et de l'économie au sens large.

### Zambianisation

À partir de 1969, le gouvernement s'est engagé dans une politique de « Zambianisation » de la gestion de l'industrie minière. Auparavant, les expatriés occupaient pratiquement tous les postes techniques et de direction. Toutefois, la progression a d'abord été lente, le gouvernement tenant à ce que cela ne pénalise pas l'efficacité opérationnelle du secteur<sup>96</sup>.

95 Cela surestime les véritables investissements réalisés dans l'industrie minière, quoiqu'il soit probable qu'un montant important soit revenu à ce secteur.

96 Stoever (1981)

Les directeurs généraux avaient la responsabilité de toutes les décisions techniques majeures. Les administrateurs délégués (dont les fonctions étaient assumées pour moitié par les Zambiens avant 1973, puis exclusivement par des ressortissants nationaux par la suite) n'exerçaient pas un rôle important dans ces décisions, selon Libby. Même alors, les administrateurs délégués se reposaient sur des consultants techniques qui n'étaient pas zambiens.

Libby et Woakes indiquent que, même en 1977 (soit huit ans après la nationalisation), seuls deux des directeurs généraux et des autres cadres dirigeants de la NCCM étaient zambiens. En outre, ces postes étaient totalement administratifs, tandis que les fonctions minières techniques demeuraient gérées par des expatriés. Lors de la constitution de la ZCCM en 1982, aucun des directeurs généraux n'était zambien.

Le rythme lent de la Zambianisation a constitué l'une des raisons des réformes de 1973. Toutefois, ce rythme était probablement justifié, car le nombre de Zambiens qualifiés pour assumer les postes de directeurs généraux était tout simplement insuffisant<sup>97</sup>. Lorsque le gouvernement a accentué ses efforts, notamment à la fin des années 70 et 80, les progrès ont été plus spectaculaires. À titre d'exemple, en 1987, 60 % des directeurs généraux étaient zambiens<sup>98</sup>. Des critiques furent émises, selon lesquelles la Zambianisation détériorerait la productivité du secteur en raison de la nécessité de dispenser des formations onéreuses en milieu de travail et de doubler les dotations de postes dans lesquels étaient employés un formateur et un stagiaire<sup>99</sup>. Cependant, beaucoup de ces coûts semblent avoir été inévitables, compte tenu du besoin d'une formation intensive du personnel local afin de remplacer les expatriés. La perte de productivité était au contraire plus probablement imputable à l'obligation de maintenir le plein emploi, comme décrit ci-dessous.

### Filiales non minières

Une autre manière dont la politique du gouvernement entraînait potentiellement en contradiction avec une gestion efficace de l'industrie minière résidait dans le foisonnement de filiales sans rapport avec les intérêts miniers de base. Bien que les entreprises minières privées aient détenu un petit nombre de filiales, celles-ci semblent avoir soutenu les principales unités des sociétés minières jusqu'en 1982. Au-delà, le nombre de filiales et la gamme des activités ne relevant pas des intérêts miniers de base ont augmenté.

97 L'établissement de l'Université de Zambie a en partie été motivé par le souhait du gouvernement de former des ingénieurs et d'autres professionnels afin d'accélérer le processus de zambianisation. Zambia Appointments Limited, filiale de la ZCCM située au Royaume-Uni, a reçu pour mandat de recruter des mineurs expatriés et de former les Zambiens diplômés de l'enseignement secondaire à l'étranger (essentiellement au Royaume-Uni et aux États-Unis).

98 Divers rapports annuels de la ZCCM.

99 Shafer (1983)

Le tableau 6 présente les filiales qui existaient avant 1982 et celles ajoutées en 1983 et en 1985. En 1987, dans le cadre de la réorganisation, la ZCCM a exploité la plupart de ces filiales dans le cadre de la Mulungushi Investments et de la ZAL Holdings, deux sociétés de portefeuille. Le suivi de leur évolution est impossible à effectuer après ce changement. Cependant, les informations datant de l'époque de la privatisation à la fin des années 90 indiquent que la ZCCM a constitué des filiales supplémentaires après 1987.

Avant 1982	Ajouts en 1983	Ajouts en 1985	Ajouts identifiés à l'époque de la privatisation
Mines Air Services	Hyperion	Circuit Construction	Munkumpu Farms
Copper Industry Services Bureau (prestation de services de soutien comme la comptabilité de la vente de métaux. Celle-ci a cessé d'être une filiale lors de la constitution de la ZCCM).	Mpelembe Drilling Company	Circuit Engineering and Tooling	Sawmilling & Joinery
Copperbelt Power Company (approvisionnement en électricité des mines depuis les centres de production)	Mpelembe Properties (entretien des biens)	Circuit Safaris (projets de tourisme itinérant)	MIL Construction
Mining Timbers Company	Nchanga Farms	Circuit Sawmilling	Mulungushi Traveller (transport routier de passagers)
Mulungushi Investment (Holding Co.) (société de portefeuille de MIL Construction, Mulungushi Traveller)	Redirection Placement		Rycus Heavy Haulage
Ndola Lime Company (production de chaux et de ciment)	Sand Sales		MIL Engineering & Tooling
RCM Drilling Company (devenue Mpelembe Drilling)	Technical Management Services of Zambia (Holding Co.) (société de portefeuille de Techpro Zambia et de Techpro UK)		ZAL Elevators (fourniture et entretien d'ascenseurs)
RCM House Properties	Zamcargo (services d'agence portuaire et autres services de logistique de transports)		Techpro Zambia (prestation de services techniques pour la ZCCM)
RCM Trustees			Zuva Zambia (négoce de bijoux et de métaux précieux)
RST Management Services (cessation d'activité lors de la constitution de la Memaco et de la ZCCM)			Coolwell Systems (fourniture, installation et entretien de climatisation)
Zambia Appointments (services de recrutement et de formation)			Lake Hotel
Zambia Engineering Services			Copper Mining Enterprise Trust (COMET)
			Zambia Procurement Services
			Zambia Detonators
			Prime Marble Products (fourniture de marbre et de produits en marbre)
			Scaw (fourniture de boulets et de services d'ingénierie)
			IPX International
			IPX Holdings

Tableau 6. Filiales de la ZCCM sélectionnées

Source: Divers rapports annuels de la ZCCM.

La plupart des filiales ont d'abord été constituées pour apporter un soutien à l'activité minière de base. Au fil du temps, les politiques de diversification de l'économie et le maintien de niveaux élevés d'emploi ont eu des effets considérables sur la création de sociétés non minières comme Circuit Safaris et ZAL Elevators. Au lieu de sous-traiter les services d'entretien des ascenseurs de la ZCCM par exemple, cette dernière a constitué ZAL Elevators pour non seulement entretenir ses ascenseurs, mais également tous ceux du pays, dans la mesure où la ZCCM et sa culture de travail étaient considérées comme techniquement supérieures.

Une justification possible de ces investissements était d'accroître les sources de devises étrangères pour les sociétés minières. Bien qu'elle soit détentrice de la plupart des intérêts du pays, l'accès de la ZCCM aux devises étrangères était insuffisant pour les importations des intrants nécessaires à la production. Par exemple, le rapport annuel de la ZCCM de 1983 déclare :

*« Les actionnaires seront heureux d'apprendre que, pour sa part, la Société s'est engagée dans divers programmes, qui s'étendent à l'agriculture, afin de contribuer à la résolution de ce problème [insuffisance des devises] ».*

L'influence du gouvernement peut également avoir joué un rôle. Dans le rapport annuel de 1985, le président déclare :

*« Je suis heureux de vous annoncer qu'en accompagnant l'effort national, votre société s'est déjà lancée dans un certain nombre de projets de diversification dans l'industrie, l'agriculture et le tourisme. Ces entreprises apportent de précieuses contributions à la reprise de l'économie et seront au premier plan dans les années à venir, lorsque l'exploitation minière reculera ».*

Andrew Sardanis, éminent homme d'affaires en Zambie et fondateur de la ZIMCO (société publique de portefeuille des actifs de la ZCCM) a convenu que le gouvernement avait directement influencé la prolifération de ces filiales<sup>100</sup> :

*« Si le public se plaignait du prix élevé de la farine de maïs, les hommes politiques décréteraient que cela était imputable à la réalisation de bénéfices excessifs des minotiers. La ZCCM recevait alors pour instruction d'acheter les sociétés meunières afin de préserver le grand public de l'exploitation des minotiers et la direction de la ZCCM s'y prêtait sans protester ».*

Peu de ces filiales existent encore aujourd'hui. Cela indique que ces efforts n'ont pas pu être institutionnalisés pour devenir une composante viable de la politique de développement économique, bien que les compétences et l'expertise métier développées dans le cadre de ces initiatives puissent avoir contribué à un accroissement des qualifications professionnelles au sein de la population active zambienne.

100 Sardanis, 2003.



## Maintien du plein emploi et recettes en devises étrangères

Le but du gouvernement de procurer des emplois et des devises étrangères a nui à l'objectif de maximisation des bénéfices:<sup>101</sup>

*« Au cours de cette année, votre direction a réfléchi à l'éventualité de la fermeture totale ou partielle de certaines mines. Cet exercice avait de profondes implications à la fois pour la société et, surtout, pour la nation, puisque la société représente encore 95 % des recettes en devises étrangères de la Zambie... Certaines économies pourraient être réalisées à long terme, mais au risque que certaines mines ne soient jamais rouvertes. L'autre point notable concernait la capacité de la société à recevoir des devises étrangères qui serait gravement compromise, sans pratiquement aucune source de substitution de devises étrangères émanant des autres secteurs de l'économie zambienne à l'heure actuelle. Pour ces motifs, la société ne pouvait, littéralement, pas se permettre de donner un coup d'arrêt à tout un pan de l'économie zambienne<sup>102</sup>. »*

La figure 5 indique les indices de croissance de la production et de l'emploi miniers. Une interprétation de ce graphique réside dans la flexibilité des pratiques de travail du secteur. Si celles-ci étaient parfaitement flexibles, on pourrait s'attendre à des réductions d'effectifs lorsque la production chute.

Libby et Woakes montrent qu'il existait une politique délibérée de maintien de l'emploi même lorsque les mines faisaient des pertes. Les deux projets ont ainsi été poursuivis afin de préserver l'emploi.

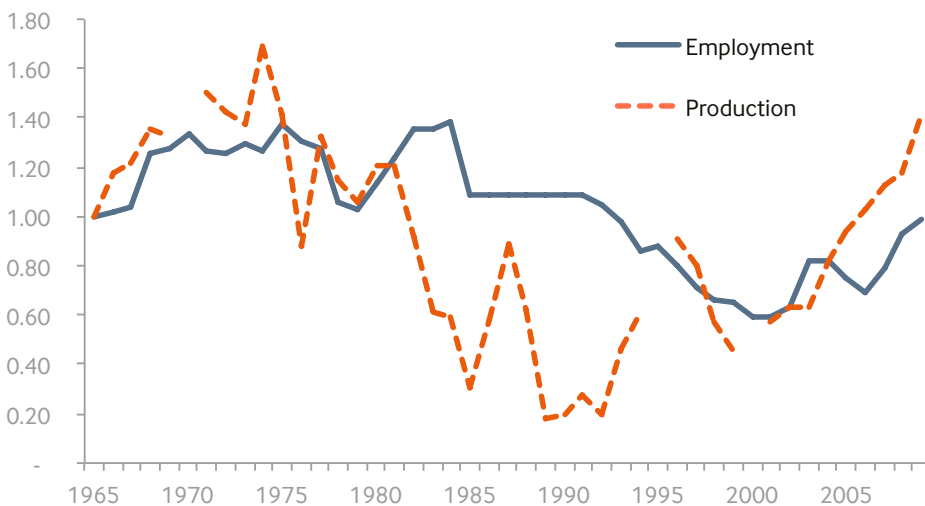


Figure 5. Indices de croissance de la production et de l'emploi

**Sources:** Bureau central des statistiques, Service de géologie américain, calculs des auteurs

**Note:** These two figures (\$8.757 million vs. \$5 million) do not relate to the same signing bonus. In one case, Gécamines said it had received \$5 million, whereas its partner did not declare so, while in a different case, a partner declared having paid \$8.757 million while Gécamines said it had not received anything. The same goes for the signing bonus figures of 2009; the matching figures hide discrepancies at the disaggregated level.

101 Stoever, 1981

102 Rapport annuel de 1983 de la ZCCM

---

The Natural Resource Governance Institute, an independent, non-profit organization, helps people to realize the benefits of their countries' oil, gas and mineral wealth through applied research, and innovative approaches to capacity development, technical advice and advocacy.  
**Learn more at [www.resourcegovernance.org](http://www.resourcegovernance.org)**

