

***Veillez noter que cette note d'orientation fait référence à la Norme 2013. Dans la plus part des cas, les exigences sont les mêmes et les conseil reste valable. Une version mise à jour faisant référence à la Norme 2016 sera disponible aussitôt.***

# Note d'orientation 15 sur les fournitures d'infrastructures et les accords de troc

## Exigence 4.1(d)

### 1. Résumé

La prospection, l'extraction, la transformation et le transport du pétrole, du gaz ou des minéraux nécessitent souvent des investissements à grande échelle et à long terme. En sus des capitaux nécessaires pour exploiter ces ressources naturelles, les pays ont souvent d'autres priorités liées au développement d'infrastructures. Dans certains cas, les pays riches en ressources naturelles qui disposent d'un accès limité aux capitaux et au crédit envisagent de conclure des « accords groupés » par lesquels ils peuvent développer leur infrastructure en échange de ressources naturelles. Les accords peuvent porter sur les droits de prospection ou de production de ressources pétrolières, gazières ou minérales, ainsi que sur d'autres aspects comme l'accès à des territoires, à l'énergie ou aux ressources hydriques. Les projets d'infrastructures peuvent porter sur des chemins de fer, des ports, des centrales électriques, des écoles et des hôpitaux. Ces accords sont désignés indifféremment comme « fournitures d'infrastructures », « accords de troc » ou « des minéraux en échange d'infrastructures ». Dans la Norme ITIE, ces accords sont traités à la section 4.1(d), sous le titre « Fournitures d'infrastructures et accords de troc » (voir encadré 1). De tels accords permettent à un gouvernement de répondre plus rapidement à ses besoins de développement en infrastructures. En revanche, les transferts de valeurs inhérents à ces accords, qui peuvent être régis par des ententes intergouvernementales et qui impliquent la conclusion d'accords complexes par diverses entreprises d'État ou entités du secteur privé, peuvent s'avérer opaques et difficiles à suivre. En outre, la valeur en jeu dans certains pays s'élève à un important pourcentage des flux de revenus totaux versés au gouvernement ou des ressources minérales du pays.

#### 4.1(d) Fournitures d'infrastructures et accords de troc

Le Groupe multipartite et l'administrateur indépendant sont tenus de vérifier l'existence d'accords, ou ensembles d'accords et de conventions afférents à la fourniture de biens et de services (y compris des prêts, des subventions ou des travaux d'infrastructure) en échange partiel ou total de concessions pour la prospection ou l'exploitation de pétrole, de gaz ou de minerais, ou pour la livraison physique de telles matières premières. À cette fin, le Groupe multipartite et l'administrateur indépendant doivent acquérir une bonne compréhension des conditions du contrat et des accords concernés, des parties intéressées, des ressources qui ont été promises par l'État, de la valeur de la contrepartie en termes de flux financiers et économiques (par exemple travaux d'infrastructures) et de la matérialité comparable aux contrats traditionnels. Lorsque le Groupe multipartite conclut que ces accords sont significatifs, il est tenu, avec l'administrateur indépendant, de faire en sorte que les informations relatives à ces accords soient incluses dans le rapport ITIE afin d'atteindre un niveau de détails et de transparence égal à celui qui existe pour la divulgation et la réconciliation des autres paiements et flux de revenus. Lorsque la réconciliation des transactions clés n'est pas possible, le Groupe multipartite devra convenir d'une approche en faveur d'une divulgation unilatérale par les parties ayant conclu les accords à joindre au rapport ITIE.

Source : Norme ITIE, p. 27

Conformément à l'Exigence 4.1(d), le Groupe multipartite et l'administrateur indépendant sont tenus d'inclure dans le rapport ITIE les informations relatives à ces contrats, lorsqu'ils sont significatifs, afin d'atteindre un niveau de détails et de transparence égal à celui qui existe pour la divulgation et la réconciliation des autres paiements et flux de revenus. La Norme ITIE encourage également les pays mettant en œuvre l'ITIE à divulguer les contrats et les accords qui fixent les conditions liées à l'exploitation du pétrole, du gaz et des minéraux<sup>1</sup>. Le Groupe multipartite peut décider si cette divulgation est appropriée dans le cadre d'une fourniture d'infrastructures ou d'un accord de troc donné. De même, ces accords peuvent également être conclus avec des entreprises appartenant à l'État, qui représentent le gouvernement lors de la conclusion d'un contrat. Dans ces cas, le rapport ITIE doit inclure les règles et les pratiques qui régissent les relations financières entre le gouvernement et son entreprise d'État (Exigence 3.6(a)).

On dispose encore de peu d'expérience sur la manière de traiter les fournitures d'infrastructures et accords de troc dans les rapports ITIE. Par exemple, le Groupe multipartite de la République démocratique du Congo (RDC) a décidé de traiter cette question dans ses rapports ITIE 2010 et 2011. Certains commentaires formulés par les parties prenantes de l'accord de coopération sino-congolais en RDC sont annexés, afin d'illustrer les défis associés au traitement de ces questions (voir la section 3, infra). Une liste de ressources supplémentaires utiles aux parties prenantes pour étudier ces questions figure à la fin de cette note d'orientation.

## 2. Recommandations

Le Secrétariat international de l'ITIE recommande aux groupes multipartites de suivre les étapes suivantes pour traiter les fournitures d'infrastructures et les accords de troc.

### Étape 1 — Prendre en compte les fournitures d'infrastructures et les accords de troc lors de la délimitation du périmètre de l'ITIE

Lorsqu'il établit le périmètre d'application du rapport ITIE, le Groupe multipartite doit déterminer si le gouvernement ou l'entité liée au gouvernement a conclu des accords, ou des ensembles d'accords, afférents à la fourniture de biens et de services (incluant des prêts, des subventions ou des travaux d'infrastructure) en échange partiel ou total de concessions pour la prospection ou l'exploitation de pétrole, de gaz ou de minéraux, ou pour la livraison physique de telles matières premières. Le Groupe multipartite peut charger un consultant, l'administrateur indépendant ou sa propre équipe technique de vérifier si des accords de ce type ont été proposés ou sont en vigueur. Il est recommandé de consigner par écrit les conclusions de ce travail (par exemple dans les comptes-rendus du Groupe multipartite ou dans le rapport de délimitation du périmètre).

### Étape 2 — Comprendre les détails des accords

Une fois que le Groupe multipartite a établi la matérialité de fournitures d'infrastructures ou d'accords de troc, un travail supplémentaire peut s'avérer nécessaire pour comprendre ces accords en détail et leurs conséquences pour le processus de déclaration ITIE. Pour chaque accord (ou ensemble d'accords), le Groupe multipartite doit acquérir une compréhension détaillée des éléments suivants :

- **Les dispositions des accords et des contrats concernés<sup>2</sup>.**

<sup>1</sup> Voir la note d'orientation sur la transparence des contrats — Exigence 3.12. La note d'orientation relative à l'Exigence 3.12 fournit des recommandations précises aux groupes multipartites sur la manière d'aborder les questions liées à la transparence des contrats.

<sup>2</sup> La divulgation des contrats est encouragée (Exigence 3.12)

- **Les parties concernées** : identifier les acteurs concernés, notamment les opérations conjointes résultant de l'application des contrats, et leurs partenaires respectifs ; les entreprises appartenant à l'État qui représentent le gouvernement dans le contrat ; les entités de l'État qui effectuent le suivi de la mise en œuvre de l'accord ; les institutions financières qui prêtent l'argent nécessaire à la construction des infrastructures ; et les entreprises qui construisent les infrastructures.
- **Les ressources naturelles promises par le gouvernement**, y compris les licences accordées par l'État pour la prospection et l'exploitation, les exemptions fiscales, les programmes de remboursement et les garanties des emprunts.
- **Les engagements pris par la contrepartie, qu'il s'agisse d'un gouvernement ou d'une ou plusieurs entreprises extractives (et par leurs filiales) pendant toute la durée du projet**, y compris les projets d'infrastructures, les investissements, les primes de signature et les autres flux financiers et économiques applicables.
- **Les mécanismes mis en place pour suivre de façon continue les transferts de valeur qui ont lieu.**

Le Secrétariat recommande au Groupe multipartite de consigner les conclusions de ce travail par écrit (par exemple dans les comptes-rendus du Groupe multipartite, ou dans le rapport de délimitation du périmètre et dans les rapports ITIE).

### Étape 3 — Rédiger les procédures de déclaration

Lorsque les accords de troc sont significatifs, le Groupe multipartite est tenu d'élaborer un processus de déclaration en vue d'atteindre un niveau de transparence au moins égal à celui qui existe pour les autres paiements et flux de revenus. Lorsque le rapprochement des transactions clés n'est pas possible, le Groupe multipartite devra convenir d'une approche en faveur de divulgations unilatérales des entreprises/de l'État à joindre au rapport ITIE.

Le Secrétariat recommande que le Groupe multipartite intègre les informations suivantes aux rapports ITIE :

1. une liste des projets pour lesquels l'extraction de minéraux ou d'hydrocarbures est subordonnée à la fourniture d'infrastructures publiques ou à d'autres arrangements de type troc ;
2. un résumé de l'état de chaque accord ;
3. une déclaration des entreprises concernées relative à leur contribution à ces projets durant la période de déclaration ;
4. une déclaration des entités de l'État concernées relative à leur contribution à ces projets durant la période de déclaration ;
5. Toute autre information décidée par le Groupe multipartite au sujet de la mise en œuvre de ces projets ; et, lorsqu'il dispose de ces informations,
6. Une évaluation, réalisée par une personne indépendante, de la valeur de la contribution ou du transfert effectué en vertu des dispositions pertinentes de l'accord (ou des accords).

### Étape 4 — Établir un mécanisme d'assurance qualité pour les informations divulguées

Le Groupe multipartite peut décider de charger l'administrateur indépendant de vérifier l'exhaustivité et la fiabilité de ces informations, et de formuler des recommandations sur la manière d'améliorer encore la transparence dans la gouvernance de ces projets.

### 3. Exemples tirés de l'accord de coopération sino-congolais

#### 1. Résumé des dispositions des accords concernés

##### Version 3: Third and final contract amendment, October 2009

(Currently under implementation)

Congolese party	Unchanged from the MOU. Gécamines, 32%.
Chinese parties	CREC, Sinohydro and Zhejiang Huayou Cobalt, 68%. <sup>d</sup>
Mining concessions	Unchanged from the Convention. Copper: 10.6 million tonnes; Cobalt: 626 619 tonnes.
Infrastructure worth	A maximum of \$3 billion (article 6, p. 6). Article 12 stipulates that the second tranche of infrastructure investments is cancelled
Mining investment worth	Not mentioned but still widely reported to be \$3 billion
DRC government guarantee for the commercial mining investment	Removed (article 8)

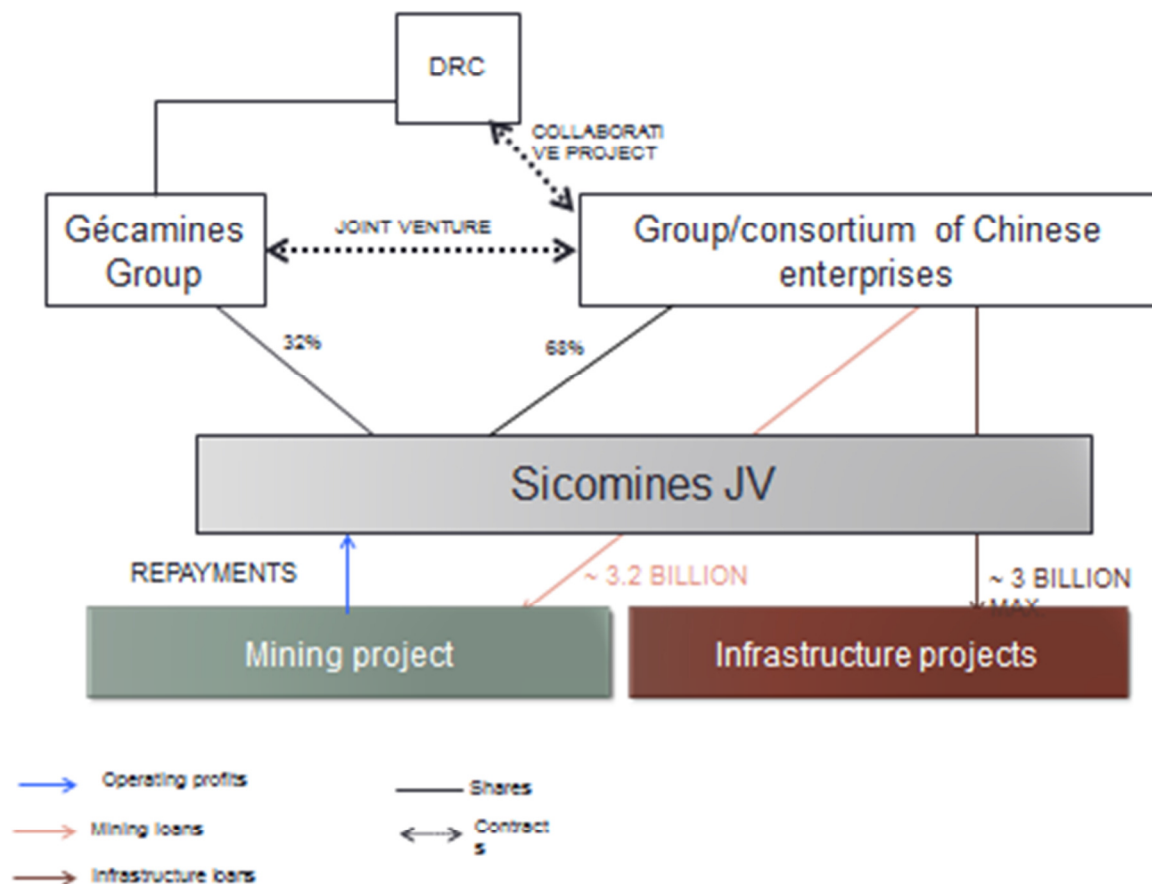
**Source :** Johanna Jansson (2013) : L'accord Sicominés réévalué : des banques chinoises prudentes et des entreprises audacieuses, *Review of African Political Economy*, 40:135, 152-162

#### 2. Exemples de parties à la cause

L'accord de coopération sino-congolais est décrit comme un accord intergouvernemental entre une entreprise congolaise appartenant à l'État (Gécamines) et un consortium d'entreprises chinoises (CREC<sup>3</sup> et Sinohydro<sup>4</sup>). L'accord formalise une opération conjointe (Sicomines), enregistrée et opérant en République démocratique du Congo, dont Gécamines détient 32 % du capital, et dont le consortium détient les 68 % restants. Bien qu'elle ne soit pas partie au contrat, la banque chinoise Exim joue également un rôle important en finançant les projets d'infrastructure.

<sup>3</sup> China Railway Engineering Corporation (CREG) est détenue par le gouvernement chinois et est l'une des plus grandes entreprises de construction du monde.

<sup>4</sup> Sinohydro est une entreprise chinoise spécialisée dans la construction de centrales hydroélectriques.



Source : Le projet de gouvernance minière du Carter Center

### 3. Exemples de projets d'infrastructure

Table 1. Infrastructure projects implemented to date within the framework of the Sicominex agreement.

Project	Company	Status	Quality control conducted by	Price (US\$ million)
Refurbishment of the <i>Boulevard du 30 juin</i> , Kinshasa (1st part) (5.3 km)	CREC	Completed	Congolese Agency of Public Works	24.1
Refurbishment of the <i>Boulevard du 30 juin</i> , Kinshasa (2nd part) (2.5 km)	CREC	Completed	Gauff Engineering (external consultancy firm)	19.3
Refurbishment of the Esplanade in front of the People's Palace, Kinshasa (24 380 m <sup>2</sup> )	Sinohydro	Completed	FYJL (external consultancy firm)	19.7
Refurbishment of Avenue du Tourisme, Kinshasa (7.25 km)	CREC	Completed	Congolese Agency of Public Works	24.3
Refurbishment of the Boulevards Triomphale et Sendwé, Kinshasa (4.3 km)	CREC	Completed	BIC / TCE (external consultancy firm)	29.2
Construction of a 450-bed hospital ( <i>Hôpital du Cinquantenaire</i> ), Kinshasa	Sinohydro	Completed, inauguration on hold awaiting a staffing arrangement	Huatong (external consultancy firm)	99.9
Refurbishment of Lutendele road, Kinshasa	CREC	2.8 of planned 4.56 km completed	African Engineering & Consulting (external consultancy firm)	21
Refurbishment of the Beni-Luna road, North Kivu (66 km)	Sinohydro	Completed	Huatong (external consultancy firm)	57.8
Grading of the national road (RN5) between Lubumbashi and Kasomeno, Katanga province (137 km)	CREC	Completed	Congolese Agency of Public Works	50.5
Asphalting of the national road (RN5) between Lubumbashi and Kasomeno, Katanga province	CREC	90 of planned 137 km completed, works delayed due to lack of finances	Congolese Agency of Public Works	87.5
Donation of solar panels	Sinohydro	Completed	N/A	11
Donation of generators	CREC	Underway	N/A	6.5
Factory to build prefabricated houses, Kisangani	CREC	Underway	N/A	7.5
<b>Total:</b>				<b>458.4</b>

Sources: ACGI (2011), EITI (2013, p.91) and author's interviews with representatives of Sinohydro (28 November 2012) and CREC (3 December 2012).

156 J. Jansson

**Source :** Johanna Jansson (2013) : L'accord Sicomines réévalué : des banques chinoises prudentes et des entreprises audacieuses, *Review of African Political Economy*, 40:135, 152-162

#### **4. Références bibliographiques complémentaires**

Banque mondiale [à venir] **Resource Financed Infrastructure: Origins and Issues (« Les infrastructures financées par les ressources : origines et enjeux »)**. Banque mondiale.

Foster, Vivien ; Butterfield, William ; Chen, Chuan ; Pushak, Nataliya. (2009) **Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa (« Le rôle croissant de la Chine dans le financement des infrastructures en Afrique subsaharienne »)**. Banque mondiale.

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2614>