

**Afrique**

---



## Vers une « bonne gouvernance » du secteur minier de la République démocratique du Congo ?

Ferdinand Muhigirwa Rusembuka<sup>1</sup>

**Le paradoxe de la RDC – pays scandaleusement riche en ressources naturelles où vit un peuple scandaleusement pauvre – prend en grande partie racine dans une gestion du secteur minier qui ne respecte ni le droit des Congolais de jouir des richesses nationales ni le devoir de l'État de les redistribuer équitablement et de garantir le développement. D'où l'enjeu fondamental d'instaurer une « bonne gouvernance » du secteur minier.**

La République démocratique du Congo (RDC) est un « scandale géologique », avec ses 2,3 millions de km<sup>2</sup> de superficie contenant plus de 1 100 substances minérales différentes (Banque mondiale, 2008), pour une valeur estimée à 3 700 milliards de dollars (Mupepele Monti, 2012). En plus des minerais, elle possède des ressources forestières (avec 145 millions d'hectares, soit 56 % des forêts d'Afrique, ce qui la classe comme la deuxième plus grande forêt mondiale après celle de l'Amazonie), énergétiques (barrage d'Inga dont la capacité de production d'énergie hydroélectrique représente 15 % de la capacité mondiale), pétrolières (avec une réserve de 180 millions de barils) et gazeuses (avec une réserve de 55 milliards de m<sup>3</sup> dans le lac Kivu).

Selon Mupepele Monti, la RDC se classe au premier rang mondial des réserves de cobalt – avec près de la moitié des réserves

---

1. Prêtre jésuite, directeur du Centre Pedro Arrupe à Lubumbashi, ancien directeur du Centre d'études pour l'action sociale (CEPAS), membre du réseau jésuite *Governance on Natural and Mineral Resources*, chef d'équipe du groupe « mines » de la société civile congolaise.

mondiales – et du diamant industriel (80 %), ainsi qu'au 2<sup>e</sup> rang pour le fer (5,8 % des réserves mondiales) et le pyrochlore (6,6 % des réserves mondiales). Elle occupe en outre le 5<sup>e</sup> rang mondial pour le coltan, le 8<sup>e</sup> rang pour la cassitérite et le 4<sup>e</sup> rang pour le cuivre (Mupepele Monti, 2012). Dans la filière aurifère, la RDC occupe actuellement le 7<sup>e</sup> rang des pays producteurs.

La RDC est scandaleusement pauvre : selon le rapport du Pnud 2013 sur le développement humain, elle occupe la 186<sup>e</sup> et dernière place (*exæquo* avec le Niger) du classement mondial. Le revenu annuel brut par habitant est de 319 dollars, et 87,7 % de la population vit sous le seuil de pauvreté. L'espérance de vie est d'un peu moins de 49 ans. Les infrastructures de base nécessaires au redémarrage du pays doivent être presque entièrement reconstruites. Son poids commercial est quasiment nul, à l'image de celui du continent africain.

Le paradoxe de la coexistence entre le scandale géologique et le scandale de la pauvreté justifie le titre de cet article. Pour comprendre les enjeux de la gouvernance du secteur minier en RDC, nous allons, primo, faire un état des lieux du secteur minier industriel (non artisanal) et de ses retombées ; secundo, mettre en relief les rôles et stratégies des parties prenantes du secteur minier extractif ; tertio, nous dégagerons les perspectives d'avenir et les recommandations susceptibles de contribuer à l'instauration de la bonne gouvernance dans le secteur minier de la RDC au profit de l'État et des populations locales congolaises.

## **État des lieux**

---

Les ressources minérales congolaises sont immenses et variées. Et l'inventaire est loin d'être terminé. Le potentiel minier doit être exploité rationnellement, pour sa transformation en des richesses réelles en vue du développement économique et social du pays. Cependant, le secteur minier est confronté aujourd'hui à différentes formes d'illégalités prises par l'exploitation : trafic illicite transfrontalier des minerais, corruption, fraude, évasion fiscale, conflits armés et contrebande.

Il existe environ trois cents entreprises minières en RDC dont une dizaine cotée en Bourse. Voici les entreprises minières les plus en vue (Mupepele Monti, 2012) :

- Filière cuivre-cobalt : Glencore International dans Katanga Mining, fruit de la fusion KCC-DCP à Kolwezi ; le consortium

TFM où l'on retrouve notamment Freeport-MC Moran, Anvil Mining à Dikulushi, First Quantum à Sakania et à Kolwezi, etc.

- Filière aurifère (filière qui, dans le domaine de l'exploration, a accusé les meilleures avancées, ces cinq dernières années): Kibali Gold Mines (Randgold Resources et AngloGold Ashanti), Mawanfrica et Kilogold dans la Province orientale; Banro et sa filiale Loncor, ainsi que Transafrica dans le Kivu-Maniema.

- Fer: Rio Tinto dans la Province orientale.

- Bauxite: BHP Billiton dans le Bas-Congo.

Ces entreprises minières industrielles proviennent aussi bien d'Europe (Belgique, Grande-Bretagne, Suisse, Kazakhstan) que d'Amérique du Nord (Canada, États-Unis), d'Asie (Chine), d'Amérique latine (Brésil) et d'Afrique (Afrique du Sud).

**Tableau 1. Principales entreprises minières présentes en RDC**

Entreprise	Pays d'origine	Minerais exploités	Localisation
Anvil Mining	Australie-Chine	cuivre, cobalt	Kilwa, Katanga
Boss Mining	Kazakhstan	cuivre, cobalt	Kakanda
TFM	États-Unis	cuivre, cobalt	Lubumbashi
GTI/STI	Finlande	cuivre, cobalt	Kasumbalesa
KMT	Canada-kazakhstan	cuivre, cobalt	Kolwezi
Sicomines	Chine-RDC	cuivre, cobalt	Kolwezi
KCC	Suisse	cuivre, cobalt	Kolwezi
Comilu/Comide	Kazakhstan	cuivre, cobalt	Kolwezi
Kalumines	Chine	cuivre, cobalt	Lupoto
Mukondo Mining SPRL	Suisse	cuivre, cobalt	Kolwezi
Mumi	Suisse	cuivre, cobalt	Kolwezi
Ruashi Mining	Afrique du Sud-Chine	cuivre, cobalt	Lubumbashi
Chabara	Belgique	cuivre, cobalt	Kolwezi
Congo Zinc	Chine	cuivre, cobalt	Kolwezi
SMKK	RDC	cuivre, cobalt	Kakanda
Rio Tinto	Brésil	fer	Prov. Orientale
Banro	Canada	or, cassitérite	Twangiza
Cluff Mining Ltd	Grande-Bretagne	or	Kisenge
AGK	Afrique du Sud	or	Bunia-Ituri
EMK-Mn	RDC	manganèse	Kisenge

Miba	RDC	diamant	Mbuji-Mayi
Okimo	RDC	or, cassitérite	Kilo-Moto
Sodimico	RDC	cuivre, cobalt	Kasumbalesa

### Rapports sur le secteur minier de 2005-2012

L'état des lieux de l'exploitation du secteur extractif a fait l'objet de plusieurs études et rapports. En raison de leur importance et de leur pertinence, les rapports Lutundula (2005), de la commission de la revisitation des contrats miniers (2009) et Mutamba du Sénat (2009) sont ci-après brièvement commentés.

1. *Le rapport Lutundula* de juin 2005 est le fruit du travail d'une commission spéciale « chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998 ». Une des conclusions de ce rapport affirme que « la plupart des contrats de partenariat sont défavorables aux entreprises publiques concernées. Celles-ci sont minoritaires dans le capital social des sociétés issues de ces accords de partenariat, principalement du fait que les apports en nature qu'elles ont faits sous forme de gisements, de concessions minières, d'infrastructures industrielles et du patrimoine immobilier n'ont été ni évalués, ni pris en compte » (Lutundula, 2005). La commission Lutundula recommandait de « suspendre, par l'assemblée nationale, toute aliénation des ressources naturelles par des conventions, contrats ou actes de gestion ». Elle exigeait en outre la renégociation de nombreux accords de partenariat ou leur résiliation.

2. *Rapport de la commission de la revisitation des contrats miniers*. Le premier article de l'arrêté ministériel du 20 avril 2007 a créé la commission ministérielle chargée de la revisitation des contrats miniers. L'article 2 de cet arrêté précise le double objectif de la dite commission : primo, examiner les contrats de partenariat visés à l'article premier et leur impact sur le redressement desdites entreprises et le développement national ; secundo, proposer des modalités pour leur révision en vue de corriger les déséquilibres constatés et les vices qui y sont attachés. Au terme de ce processus, dont la synthèse des résultats est présentée dans le tableau 2, aucun contrat ne se trouve dans la catégorie A (contrat à ne pas renégocier), quarante contrats sont à renégocier (catégorie B), et vingt-deux contrats à résilier (catégorie C).

**Tableau 2. Résultats des travaux de la Commission de revisitation des contrats miniers**

Nom de l'entreprise publique	Nombre de partenariats	Catégorie B (contrats à renégocier)	Catégorie C (contrats à résilier)
EMK-MN	2	1	1
Miba	6	6	0
Okimo	9	6	3
Sakima	6	1	5
Sodimco	6	1	5
ecamines	29	23	6
État	4	2	2
Totaux	62	40 (64,52%)	22 (35,48%)

Après la phase de revisitation, a suivi celle de la renégociation des contrats miniers. À la fin de cette phase de renégociation, quarante-cinq contrats miniers ont été approuvés et dix-sept résiliés. Selon le ministre des mines, « *des améliorations ont été obtenues notamment la révision à la hausse du capital social, des parts ou actions sociales des entreprises du portefeuille, l'extension des royalties et de "pas-de-porte"<sup>2</sup> à tous les partenariats, la participation effective des entreprises du portefeuille dans la gestion courante des partenariats, l'engagement des partenaires à réaliser les actions sociales d'intérêt communautaire pour les populations affectées par le projet minier... Un montant cumulé provenant des entreprises de 307 millions de dollars a été dégagé de ce processus au titre de "pas-de-porte" provenant des entreprises EMK-Mn, Gécamines, Okimo, Sakima et Sodimico* » (Ministère des mines, 2011).

3. *Rapport Mutamba*. Le 31 décembre 2007, le Sénat de la RDC, réuni en séance plénière, crée une commission d'enquête sur le secteur minier ayant pour mission de « *recueillir les éléments d'information les plus complets sur le recensement des entreprises minières, le relevé de toutes les statistiques de production, d'exportation et de commercialisation, afin de permettre de capter dans leur*

2. Les « pas-de-porte » sont des bonus payés par les entreprises à l'État congolais et/ou à l'une de ses entreprises publiques, à la signature des contrats de concession minière. Ce bonus n'est pas considéré comme un impôt et, n'étant pas défini dans le code minier congolais, il n'a pas d'existence juridique. Il s'agit d'une mesure décidée par le gouvernement congolais afin qu'une compensation soit perçue par l'État pour les droits et titres miniers concédés aux entreprises.

*intégralité des recettes du trésor générées par le secteur minier*». Composée de vingt-quatre sénateurs, cette commission présenta son rapport – rapport Mutamba, du nom du président de la commission –, adopté par le sénat le 24 août 2009. Il conclut que le dysfonctionnement et la mauvaise gestion du secteur n'ont pas permis à la RDC de bénéficier des retombées des prix élevés des métaux au cours des années 2007 et 2008, avec un manque à gagner annuel pour le trésor congolais estimé à 450 millions de dollars.

À nos yeux, les recommandations relatives à la bonne gouvernance du secteur minier, continuent d'être pertinentes près de quatre ans après leur adoption par le Sénat :

1. L'amélioration des statistiques en vue de garantir la traçabilité de la production minière et le rapatriement des devises, maximiser les recettes du Trésor public et accroître la contribution du secteur au budget de l'État. Il y a lieu de créer un système intégré de gestion informatique du secteur.
2. La mise sur pied d'un audit international pour évaluer : la gestion des titres miniers ; le fonctionnement des services de l'administration minière, des régies financières et de tous les autres services intervenant dans le secteur ; les mécanismes de facturation, de perception et de redistribution des quotes-parts revenant aux services impliqués dans la mobilisation des ressources.
3. Le renforcement des capacités du personnel de l'État œuvrant au sein de l'administration minière, des régies financières et de tous les autres services intervenant dans le contrôle, l'évaluation et l'exportation des produits miniers.
4. La certification selon les normes régionales et internationales des produits marchands sortant du pays.

#### **Retombées économiques du secteur minier industriel**

Le secteur minier est considéré comme l'un des moteurs de l'économie congolaise. En 2010, sa contribution a été de 12 % dans la formation du PIB, de 9 % au budget de l'État et de 50 % des recettes d'exploitation (Programme d'action du gouvernement de la RDC 2012-2016, 2012). Sa participation à la croissance et au budget de l'État reste pourtant faible, compte tenu de l'augmentation de la production minière, du potentiel fiscal et de l'embellie des cours mondiaux des métaux.

Le secteur minier est le plus important contributeur au PIB. En 2012, cette contribution se situe autour de 30 % par rapport à un PIB



évalué à environ 17 milliards de francs congolais<sup>3</sup>. En dépit de cette importante contribution, les recettes minières ne représentent qu'à peine 10 % des recettes budgétaires de 2012, soit 349,2 milliards sur 3 612,7 milliards de francs congolais.

La collecte des recettes minières, aussi appelée « régime fiscal exclusif et exhaustif », est réglementée depuis dix ans par la loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002, appelée « code minier », complétée l'année suivante par le décret n° 038/2003 du 26 mars 2003, appelé « Règlement minier ». Cependant, certaines entreprises continuent d'être régies par des conventions minières signées avec l'État congolais avant l'instauration du code. Sous régime conventionnel, comme TFM, Banro ou Sicominex, elles bénéficient encore de certaines exemptions fiscales obtenues sous le code minier de 1981.

Le rendement des principaux prélèvements spécifiques au secteur (l'impôt sur les bénéfices et la redevance minière) demeure encore faible en dépit d'un contexte caractérisé par l'embellie des cours mondiaux et l'augmentation de la production minière. Comme recettes exceptionnelles, on peut mentionner les « pas-de-porte ». En 2012, le Trésor public a encaissé 175 millions de dollars au titre de « pas-de-porte », clairement retracés dans le plan de trésorerie de l'État. En termes de mobilisation par régie, la Direction générale des impôts (DGI) a mobilisé 57 % de recettes du secteur minier en 2012, 30 % pour la Direction générale des recettes administratives et domaniales (DGRAD) et 13 % pour la Direction générale des douanes et accises (DGDA)<sup>4</sup>.

Sur la question des retombées économiques de l'industrie minière au niveau local, le code minier de juillet 2002 prévoit que les communautés locales affectées par l'exploitation des entreprises minières perçoivent 15 % sur les 40 % des sommes versées aux provinces à titre de redevances minières (article 242 du code relatif à la répartition de la redevance minière). Force est de constater que cette disposition légale est quasiment restée lettre morte. Les communautés locales affectées par l'exploitation des entreprises minières n'ont rien reçu.

Le principal défi dans le secteur minier est d'assurer une mobilisation plus importante de recettes, afin d'offrir à l'État congolais

---

3. Un dollar équivaut à 900 francs congolais.

4. Discours du ministre délégué auprès du premier ministre, chargé des finances, 30 janvier 2013, à Lubumbashi.

une part équitable de la rente minière. Selon un récent rapport de l'ACIDH (Umpula & Amisi, 2012), « *malgré une présence accrue d'entreprises minières dans la province du Katanga, la contribution du secteur minier du Katanga au trésor public reste encore faible* ». Cette dernière idée est illustrée dans le deuxième rapport de l'ITIE-RDC, qui couvre les exercices 2008 et 2009, dans lequel « *la contribution du secteur minier de la RDC au trésor public variait entre 87 et 93 millions de dollars* ». Le même rapport affirme également qu'il y a un écart profond entre les informations sur les recettes captées au niveau national et celles disponibles dans la province.

Un autre défi constitue « *la réduction de la propension à la fraude et le manque de transparence dans les opérations effectuées entre les entreprises installées au pays et leurs sociétés-mères, particulièrement en ce qui concerne les prix de transfert et la sous-capitalisation*<sup>5</sup> ». La bonne gouvernance du secteur minier exige non seulement la reddition des comptes, la responsabilité (*accountability*), mais aussi la transparence dans la vente des actifs ou parts de l'État. Le cas de la *joint-venture* Comide (Congolaise des mines et de développement) est un exemple de non-transparence dans la vente d'actifs miniers par le gouvernement<sup>6</sup>, qui a conduit le FMI à rompre ses engagements avec la RDC et à suspendre 240 millions de prêts prévus<sup>7</sup>.

### **Retombées environnementales et socioculturelles du secteur minier industriel**

L'exploitation minière est toujours une activité à haut risque pour l'environnement. Par rapport à la législation minière de 1981, le code minier de 2002 et le règlement de 2003 qui en découlent

5. Extrait du rapport du ministre délégué auprès du premier ministre, chargé des finances, sur la transparence dans la gestion des recettes minières dans le contrat de gouvernance du gouvernement de la République démocratique du Congo : Défis et perspectives, Lubumbashi, 30 janvier 2013.

6. Selon Bloomberg, ce cas concerne la vente opaque à Straker International, société contrôlée par l'homme d'affaires américain Dan Gertler, par la société d'État Gécamines de ses 25 % de parts dans le projet minier Comide (cuivre et cobalt), dont le principal propriétaire est l'entreprise kazakhe ENRC (Eurasian Natural Resource Corporation). Vu le caractère politique de ce cas, très peu d'informations filtrent à ce sujet.

7. Cette décision du FMI découle du fait que le gouvernement congolais n'a diffusé aucune information concernant la vente de ses parts dans le projet Comide, alors que la « *matrice de gouvernance économique* » négociée début 2011 entre le gouvernement de la RDC et la Banque mondiale prévoyait que soient publiées toutes les ventes des parts de l'État dans le secteur minier.

donnent une place prépondérante aux questions environnementales, notamment grâce à l'instauration :

- d'un service chargé de la protection de l'environnement au sein du ministère des mines (article 15 du code minier);
- de l'obligation faite aux requérants des droits miniers de présenter une étude d'impact environnemental (EIE), un plan de gestion environnemental du projet (PGEP) avant l'obtention du permis d'exploitation (articles 15, 69, 71, 73, 204 du code minier);
- de l'obligation pour les entreprises en phase d'exploration d'établir un plan d'atténuation et de réhabilitation de l'environnement (PAR) (article 203), de subir un audit environnemental toutes les deux années (article 459 du règlement);
- d'une sûreté financière qui permettrait à l'État de réparer les dégâts environnementaux au cas où la société ne serait pas capable de le faire à la fin du projet, par des inspections régulières de l'administration chargée de l'environnement minier (article 461 du règlement).

La mise en application de ces obligations environnementales pose problème, même si certaines entreprises fournissent des efforts. Comme c'est généralement le cas dans le secteur extractif, les entreprises minières présentes en RDC n'assument pas leurs responsabilités environnementales et leurs impacts négatifs sur l'environnement sont multiples (Hart & Mwinyhali, 2001). Cette situation peut être imputée dans une large mesure au fait que les entreprises profitent de la faiblesse de l'État pour s'épargner les coûts qu'exige la mise en œuvre des normes environnementales (Premi-Congo, 2011). Il est difficile de mesurer avec précision l'ampleur des dégradations environnementales, mais vu le nombre d'entreprises minières au Katanga, cette province est la plus affectée.

Au niveau socioculturel également, le secteur minier industriel a des retombées : *« l'exploitation de l'homme par l'homme, le déséquilibre familial, l'immoralité, la pollution de l'environnement, la délocalisation de nombreux villages et cimetières »* (Ruvezi, 2008). Une étude de 2012 menée par un groupe de chercheurs locaux, encadrés par le Centre Carter, a analysé les impacts de deux investissements miniers sur le cadre de vie des communautés riveraines à Lubumbashi : ceux de Chemaf et Ruashi Mining (Carter Centre, 2012). L'étude a dégagé des tendances générales liées au manque de consultation, d'information et d'accès à la justice pour

les populations vivant à proximité des sites (cas de Ruashi) et, dans le cas de Chemaf, a démontré des problèmes sérieux de pollution d'eau, de sol et de plantes comestibles. Dans les deux cas, des problèmes de délocalisation, sans compensation adéquate, ont été mis en évidence, ayant un impact tant sur le logement que sur l'accès à une nourriture suffisante.

### **Les stratégies des diverses parties prenantes**

Hier comme aujourd'hui, l'exploitation des ressources naturelles est un enjeu national en RDC. Ce constat a été réaffirmé après les élections de 2006 par la création de multiples « commissions » dédiées aux ressources naturelles par le gouvernement, le parlement, le sénat, l'Église et divers réseaux de la société civile<sup>8</sup>. Parallèlement, le nombre des entreprises intéressées et des communautés locales touchées par l'exploitation des ressources congolaises n'a cessé d'augmenter. Toutes ces parties prenantes devraient, en théorie, agir en cohérence avec l'article 58 de la Constitution du 18 février 2006 de la RDC selon lequel *« tous les Congolais ont le droit de jouir des richesses nationales. L'État a le devoir de les redistribuer équitablement et de garantir le droit au développement »*.

### **La politique gouvernementale**

Le programme du gouvernement de la RDC 2012-2016 s'est fixé les objectifs suivants : poursuivre et finaliser les réformes institutionnelles en vue de renforcer l'efficacité de l'État ; consolider la stabilité du cadre macroéconomique et relancer la croissance et la création de l'emploi ; poursuivre la construction et la modernisation des infrastructures de base (voies de communications, écoles et hôpitaux) ; améliorer les conditions de vie des populations ; renforcer le capital humain et faire de la société civile congolaise un vivier de la nouvelle citoyenneté ; renforcer la diplomatie et la coopération au développement.

Il existe dans ce programme une section relative à la gouvernance des ressources naturelles. Selon cette section, le socle du progrès social et économique de notre pays est constitué du

---

8. Commission du gouvernement chargée de la révision des soixante-trois contrats miniers ; Commission permanente « Environnement et ressources naturelles » du Parlement et du Sénat ; Commission épiscopale pour les ressources naturelles (CERN) de la Conférence épiscopale nationale du Congo (Cenco) ; Réseau ressources naturelles (RRN) ; etc.

développement des industries de transformation, en particulier dans le secteur de l'agro-industrie et de la transformation des produits primaires, et des industries structurantes ou industrialisantes : *« La stratégie de développement du secteur industriel sera principalement axée sur la création des zones économiques spéciales (ZES), dans lesquelles seront installées, en fonction des spécialités propres à chaque région (disponibilité des matières premières, qualification de la main-d'œuvre), des industries de transformation et/ou des industries structurantes. »*

La RDC a adhéré à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) en 2005, au processus de Kimberley en 2005, au système de certification régionale des minerais de la conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) en décembre 2010, à l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) en septembre 2011. Ces efforts butent sur des obstacles majeurs de fraude, de corruption, d'évasion fiscale, qu'il faut combattre pour promouvoir la transparence et la bonne gouvernance du secteur minier. Pour lutter efficacement contre la corruption, il faut que la stratégie mette l'accent sur l'engagement et la volonté politiques, des actions concrètes, le renforcement des contrôles, la réduction drastique des pouvoirs discrétionnaires, la décentralisation, la bonne gestion des entreprises et la lutte contre le clientélisme, surtout dans l'armée.

### Le législateur congolais et l'administration

Le nouveau code minier de juillet 2002 et le règlement minier de mars 2003 fixent le cadre légal et réglementaire non seulement pour le régime fiscal, mais aussi de toutes les autres dimensions de la gestion des mines en RDC. *« Ce code minier de juillet 2002 exprime les divers appels et engagements nationaux, régionaux et internationaux approuvés par la République démocratique du Congo afin d'améliorer le climat des affaires, promouvoir une gouvernance responsable, efficace et durable du secteur minier »* (Muhigirwa Rusembuka, 2010).

Les États généraux des mines du 12 au 14 mars 2008, auxquels a participé la société civile, ont procédé à l'évaluation du code minier de juillet 2002 et de ses mesures d'application. Pour que le peuple congolais jouisse effectivement des ressources minières de son pays, il me semble qu'il faut réviser le code minier en tenant compte de la Constitution de 2006, des exigences du nouveau

cadre politique, juridique et économique de la décentralisation, ainsi que du protocole minier de la Communauté de l'Afrique australe pour le développement (SADC, 2000), des normes de l'OCDE et des principes de l'ITIE (2001). Un processus de révision du code minier est d'ailleurs en cours depuis 2012. La société civile congolaise a produit une série de recommandations en vue d'orienter ce texte essentiel pour la gestion redistributive des richesses du sous-sol national.

Il faut reconnaître les efforts de transparence fournis par le ministère des mines avec la publication sur son site internet de cent trente contrats de partenariat signés dans le secteur minier ([www.mines-rdc.cd](http://www.mines-rdc.cd)) et les activités bien menées par le coordonnateur de Promines (programme pour la gouvernance du secteur minier financé à hauteur de 90 millions de dollars par la Banque mondiale et DFID). Si l'élaboration d'une législation répondant aux enjeux de la démocratisation et du développement durable du pays est en bonne voie, une partie importante du chemin reste à parcourir pour que cette législation soit effectivement appliquée par les différentes parties prenantes, en particulier par le ministère des mines et ses principaux services (nationaux et provinciaux) en charge de la gestion du secteur.

### **Le secteur privé**

Il n'y a que très peu d'entreprises minières qui respectent l'article 269 du code minier relatif à l'obligation faite aux opérateurs de rapatrier 40 % de leurs recettes d'exportation en RDC. Il revient à la Banque centrale de faire le rapport général sur l'application de cet article et d'en faire le suivi auprès du secteur privé, notamment auprès de la chambre des mines qui coordonne les activités des entreprises minières membres de la Fédération des entreprises congolaises (FEC).

Sur les plans économique et social, le code minier définit le rôle que devraient jouer les entreprises minières. Elles ont ainsi l'obligation d'« améliorer le bien-être des populations locales en mettant en œuvre des programmes de développement économique et social et en prévoyant l'indemnisation des populations en cas de déplacement de leur lieu d'habitation » (article 452). Le titulaire des droits miniers ou des carrières permanentes « est tenu de construire et de maintenir toutes les infrastructures nécessaires aux activités minières » (article 212) et « ouvertes au public » (article 213). Le

titulaire de droits miniers doit « *veiller aux mesures de sécurité, d'hygiène et de protection* » (article 207), de « *salubrité publique, de conservation des gisements, des sources et des voies publiques* » (articles 208 et 209).

Notre conviction est que le secteur privé est un acteur clé d'une gouvernance des ressources minières permettant de promouvoir la paix, de réduire la pauvreté et de lutter contre la corruption et l'impunité. C'est par la mise en application d'une véritable politique de responsabilité sociétale (RSE) que les entreprises contribueront au développement social, environnemental, économique et financier de l'État et de la population (Muhigirwa Rusembuka, 2010).

Beaucoup reste à faire dans ce domaine! Lors de leurs travaux sur la révision du code minier, les quarante organisations de la société civile impliquées dans les questions des ressources naturelles ont relevé les manquements suivants concernant la RSE (2012):

- le manque de respect des droits des communautés locales;
- le manque de plan de développement durable visant à améliorer le bien-être économique et social des communautés affectées par les projets miniers pendant et après l'exploitation (Herderschee *et al.*, 2012);
- le manque de justice économique concernant le salaire des travailleurs dans les entreprises. Le gouverneur actuel du Katanga a demandé aux entreprises minières de payer des salaires mensuels minimums de 100 dollars;
- le manque de consultation publique au cours de l'élaboration de l'étude d'impact environnemental et social;
- le manque d'exécution des plans d'atténuation et de réhabilitation;
- la dégradation de l'environnement par les entreprises;
- la délocalisation physique ou économique des communautés et le manque d'une indemnisation juste de ces communautés.

De façon générale, les entreprises n'assument pas leurs obligations sociales, économiques et environnementales vis-à-vis des communautés locales. Les ONG engagées dans les questions des ressources naturelles devraient davantage former, conscientiser et sensibiliser à cette problématique les communautés locales affectées par l'exploitation minière.

### La société civile

---

En RDC, le nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) est estimé à plus de 9000, essayant de se frayer une voie d'accès aux sources de financement et se faisant mutuellement concurrence. La RDC présente ainsi, après le Burkina Faso, la plus forte densité en ONG par habitant en Afrique. Ce phénomène est dû au fait que, depuis les années 1980, l'État congolais a progressivement renoncé à ses fonctions de prestataire de services à la population. En 1991, le Conseil national des ONG de développement (CNONGD) fut créé, avec l'aide conjointe de la Belgique, du Pnud et du ministère congolais du plan en tant qu'organisme national de tutelle regroupant officiellement toutes les ONG congolaises.

Parmi les milliers d'ONG, il y en a environ une trentaine qui œuvre dans le domaine des ressources naturelles. Leur efficacité sur le terrain dépend en grande partie de leur formation et de l'expertise de leurs membres. Un des défis est le renforcement des capacités des personnes responsables qui travaillent pour la gouvernance des ressources naturelles<sup>9</sup>. Il faut aussi travailler en synergie avec des organisations intéressées par ces questions, en créant des réseaux de plaidoyer aux niveaux national, continental et international.

*«Le chemin menant à la construction d'une société civile en RDC est encore long. Cependant, une partie de ce long chemin a déjà été parcourue et il est à constater que la société civile a évolué plus rapidement en RDC qu'elle ne l'a fait dans d'autres pays africains. Si la société civile, même dans sa forme actuelle critiquable, n'existait pas en RDC, il serait alors impératif de la créer, étant donné qu'il n'y a, ni sur le plan logique ni historique, aucune alternative à elle si la RDC veut parvenir à surmonter durablement sa situation de détresse chronique et si ce pays doit avoir une société civile fonctionnelle comme contrepois à l'État» (Nour, 2010).*

Les ONG engagées dans les questions de ressources naturelles ont pris, d'avril à août 2012, une part active dans la révision du code minier de 2002, en analysant la loi minière, en faisant ressortir les

---

9. Une initiative prise en 2011 pour combler ce déficit a été la création d'une école de transparence pour la société civile congolaise coordonnée par GIZ, le CEPAS, Carter Center, Revenue Watch Institute, DAI et Asadho. Une première formation de deux semaines a eu lieu à Kinshasa au CEPAS et au Centre Carter, mais elle n'a pu continuer faute de moyens financiers.



faiblesses de celle-ci, en proposant des corrections au gouvernement et au parlement. Un comité de pilotage coordonné par le CEPAS, SARW<sup>10</sup> et la CERN<sup>11</sup> a mobilisé les fonds et organisé, en juillet 2012, les travaux de trois « pools » (Kisangani, Lubumbashi et Kinshasa), et un atelier national d'harmonisation, en août 2012, à Kinshasa, auquel près de cent cinquante délégués de onze provinces ont pris part. Ces travaux ont été précédés par un questionnaire envoyé aux organisations locales de la société civile et par quatre rapports de recherche réalisés par des experts congolais. Un total de quarante-quatre propositions ou recommandations ont été formulées au gouvernement et au parlement. Ces propositions concernent la vision du secteur minier, la responsabilité sociale des entreprises, le droit minier, la fiscalité et l'environnement.

La vision de la société civile pour le nouveau code minier est la suivante : *« Un code minier incitatif et attractif des investissements, garantissant la souveraineté permanente du peuple congolais sur ses ressources minières et promouvant les intérêts de l'État et de la population congolaise ; fondé sur la transparence, la redevabilité sociale et la participation des communautés locales ; et favorisant le bien-être de tous et le développement durable de la RDC »* (Organisations de la société civile impliquées dans les questions des ressources naturelles, 2012).

### **Position de la RDC au sein du processus ITIE**

L'objectif de l'Initiative de transparence pour les industries extractives (ITIE) est de permettre à la population locale, via la transparence et la publication des revenus de l'État tirés du secteur extractif, d'exiger de son gouvernement élu démocratiquement qu'il améliore ses conditions de vie grâce à ces sources de revenus. L'histoire mouvementée de la mise en œuvre de l'ITIE en RDC est à l'image des récentes difficultés politiques qu'a connues le pays. Toutefois, un cadre juridique a pu être défini, et l'ensemble des

10. Southern Africa Resource Watch (Observatoire des ressources naturelles en Afrique australe).

11. La CERN est la Commission épiscopale ad hoc pour les ressources naturelles de la Conférence épiscopale nationale du Congo (Cenco). Elle constitue un organe technique d'étude chargé de suivre des questions inhérentes à l'exploitation des ressources naturelles, de proposer des alternatives et des actions en vue d'une gestion desdites ressources qui tienne compte du respect des droits humains et de l'équilibre de l'environnement ([www.cern-cenco.cd](http://www.cern-cenco.cd)).

parties prenantes congolaises (gouvernement, industrie, société civile) ont pu jusqu'à présent mener un dialogue constructif dans le cadre de ce processus.

La RDC a adhéré à l'ITIE, en 2005, en qualité de « pays candidat ». En mars 2010, la RDC publie le premier rapport ITIE, afférent à l'exercice 2007 et obtient le statut de « pays proche de la conformité ». En 2011, le pays publie le deuxième rapport pour 2008 et 2009, qui sera invalidé. Cette situation pousse le gouvernement à évaluer le processus de mise en œuvre de l'ITIE dans le pays. On procède alors à la réorganisation des structures et à l'élaboration d'un plan d'action. Le conseil d'administration d'ITIE International demande ensuite à la RDC de publier un nouveau rapport dans les dix-huit mois (entre le 1<sup>er</sup> septembre 2011 et le 31 décembre 2012). Cette dernière demande a bien failli ne pas être remplie puisque le validateur n'a été recruté qu'en décembre 2012. Heureusement, le rapport 2010 a finalement été déposé le 15 janvier 2013.

Ce troisième rapport porte sur soixante entreprises, dont quarante-neuf entreprises minières et onze entreprises pétrolières. Il y est fait mention des versements reçus par l'État sur le contrat chinois Sicominex, ce qui constitue une avancée, surtout par rapport aux demandes plusieurs fois réitérées de la société civile de publier l'information. Concernant la comparaison entre les montants renseignés par les régies financières de l'État et celles mentionnées par les entreprises minières et pétrolières, l'écart est de 116276824 dollars (ITIE-RDC, 2012).

C'est le 24 mai 2013, lors de la 6<sup>e</sup> conférence internationale à Sydney, que l'ITIE devait statuer sur le cas de la RDC en vue de l'obtention éventuelle du statut de « pays conforme ». Parmi les recommandations validées par le comité exécutif de l'ITIE RDC adressées au gouvernement congolais et au conseil d'administration de l'ITIE, nous voudrions insister sur les suivantes :

- une meilleure définition du seuil de matérialité afin de permettre aux entreprises et régies financières de s'accorder sur les flux à déclarer et d'élargir ainsi le périmètre ;
- l'utilisation exclusive du « nouvel identifiant fiscal » (NIF) pour l'identification des entreprises du périmètre et le suivi des transactions dans le secteur extractif ;
- une plus grande régularité des rapports afin de réduire le décalage entre l'année de publication du rapport et l'année des

données contenues dans le rapport, ainsi que l'automatisation du système de collecte des données ;

- redoubler d'efforts pour obtenir le maximum de données concernant les sommes perçues et leur utilisation dans le projet mines-infrastructures ;
- un travail de toutes les parties prenantes en vue de réduire les écarts entre les montants renseignés par les régies financières et ceux mentionnés par les entreprises, en mettant un accent sur une définition plus cohérente des différents flux financiers.

### **Perspectives et recommandations finales**

---

Lors de la Conférence sur la bonne gouvernance et la transparence du secteur minier de la RDC tenue le 30 janvier 2013, le premier ministre congolais a déclaré que « *la relance de la production minière par les entreprises existantes ou à installer en vue de soutenir la croissance et l'emploi sera l'objectif principal du gouvernement* ». La relance de la production minière congolaise est d'ailleurs déjà observable, puisque la production du cuivre est passée de 10 000 tonnes en 2003 à environ 600 000 tonnes en 2012, tandis que celle de cobalt est passée de 4 000 tonnes en 2003 à plus de 100 000 tonnes en 2012. Le programme du gouvernement 2012-2016 vise ainsi à porter la contribution du secteur minier au budget de l'État de 9 % en 2010 à 25 % en 2016, et la contribution au PIB de 12 % à 20 % en 2016.

Le développement de l'industrialisation minière permettrait au pays de retrouver une position de leader en tant que l'une des grandes puissances minières mondiales. Avec plus de 90 % de la production mondiale de cobalt, la RDC est déjà de loin le premier producteur de ce métal. Les extensions industrielles en cours vont davantage consolider la production de cobalt qui devrait se stabiliser autour de 180 000 tonnes dès 2015. La production de cuivre devrait quant à elle atteindre le seuil de 2 millions de tonnes en 2020, accédant ainsi au 2<sup>e</sup> rang mondial, derrière le Chili (Mupepele Monti, 2012). Dans la filière aurifère, la reprise et les perspectives de la production industrielle en cours devraient permettre à la RDC d'accéder au top 5 des producteurs mondiaux.

Parallèlement à la relance de la production minière industrielle appelée de ses vœux par le gouvernement congolais, ce dernier doit impérativement instaurer des mesures réglementaires qui amélioreraient significativement la « bonne » gestion du portefeuille minier

par l'État. Sans quoi, l'accroissement des recettes de l'État généré par le secteur minier restera sans effet en termes de réduction de la pauvreté et fragilisera fortement les communautés locales affectées par le secteur minier industriel. En plus des recommandations précédemment évoquées relatives aux conclusions du Rapport Mutamba (voir plus haut) et au dernier rapport ITIE de la RDC (voir plus haut), le CEPAS appelle les autorités congolaises et leurs partenaires internationaux à prendre les mesures suivantes :

- finaliser la révision du code minier de juillet 2002 avec une fiscalité rigoureuse et transparente qui permette à l'État, aux entreprises et à la population de tirer le meilleur parti de l'exploitation minière industrielle ;
- mettre en place un service géologique national doté d'un budget autonome pour la connaissance des ressources minérales, la cartographie du patrimoine minier et la certification des réserves congolaises ;
- en vue de créer de la valeur ajoutée pour le pays, promouvoir l'industrie congolaise de transformation des produits miniers et consacrer un partenariat stratégique entre les ministères des mines, de l'énergie, de l'environnement et du transport destiné à restaurer les infrastructures de base ;
- conformément aux dispositions de la loi américaine Dodd-Franck prises dans sa section 1502 sur les minerais du conflit, assurer la traçabilité et la certification du coltan, de la cassitérite et l'or, en suivant le modèle du processus de Kimberley pour le diamant ;
- mettre en application les six instruments du Protocole sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles (CIRGL, 2006), adoptés par les chefs des onze États ayant participé au sommet de Lusaka de décembre 2010, à savoir : 1) le mécanisme de certification régionale des minerais ; 2) l'harmonisation des lois sur l'exploitation minière des États membres de la CIRGL ; 3) la base de données pour suivre le commerce des minéraux dans la région ; 4) la formalisation du secteur minier artisanal ; 5) la promotion de l'ITIE ; et 6) le mécanisme d'alerte précoce.

## **Conclusion**

---

L'instauration d'une « bonne gouvernance » dans le secteur minier de la RDC restera lettre morte sans une vision partagée du

développement global, sans une volonté politique effective, sans l'instauration d'un État de droit et d'une culture démocratique, sans l'adoption et l'application des stratégies et des mesures conséquentes, sans, enfin, la paix, la sécurité et la stabilité politique, condition sine qua non pour tout développement durable.

Une gestion du secteur minier favorable au développement de la RDC n'advient pas si les parties prenantes, à savoir, le gouvernement, le secteur privé et la société civile, n'assument pas effectivement leur rôle, et si les recommandations proposées dans cet article ne sont pas suivies. Autrement dit, il faut que les retombées économiques, environnementales et socioculturelles du secteur minier industriel soient maîtrisées et orientées prioritairement vers les intérêts majeurs de la population congolaise (accès à la sécurité, à la santé, à l'éducation, etc.). Pour ce faire, il ne suffit pas d'accélérer la transformation du capital naturel minier en capital productif, il faut aussi améliorer la connaissance géologique du sous-sol, promouvoir la bonne gouvernance et la transparence. Nous sommes convaincus que « *la bonne gouvernance des ressources minières est un des facteurs principaux pour promouvoir la paix, réduire la pauvreté, lutter contre la corruption et l'impunité* » (Muhigirwa Rusembuka, 2010).

### Bibliographie

- Banque mondiale (2008), *République démocratique du Congo. La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance*, Rapport n° 43402-ZR.
- Carter Center (2012), *Les investissements miniers en République démocratique du Congo : développement ou appauvrissement des communautés locales ? Rapport d'impact des investissements miniers étrangers sur les droits humains. Cas des investissements Chemical of Africa (Chemaf) et Ruashi Mining au Katanga*, Atlanta.
- CIRGL (2006), « Protocole sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles », Bujumbura.
- Commission de revisitation des contrats miniers (2009), « Rapport des travaux, t. 1 et 2 » Kinshasa, CEPAS.
- Gouvernement de la RDC (2012), *Programme d'action du gouvernement de la RDC 2012-2016*, Kinshasa.
- Hart T. & Mwinyihali R. (2001), *Armed Conflict and Biodiversity in Sub-Saharan Africa: The Case of the Democratic Republic of Congo (DRC)*, Biodiversity Support Program, Washington.
- Herderschee J., Mukoko D. & Tshimenga M. (2012), *Résilience d'un géant africain. Accélérer la croissance et promouvoir l'emploi en République démocratique du Congo*, vol. 2 : *études sectorielles*, Kinshasa, Banque mondiale.
- ITIE-RDC (2012), *Rapport ITIE-RDC 2010*, Kinshasa.

- Lutundula C. (2005), « Rapport des travaux », Assemblée nationale, Commission spéciale chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998, Kinshasa.
- Ministère des mines (2011), « Rapport final du processus de revisitation et de renégociation des contrats miniers », novembre 2011, Kinshasa.
- Ministère des mines (2010), Vision du ministère des mines pour la période de 2010-2015, Kinshasa.
- Muhigirwa Rusembuka F. (2010), *Bonne gouvernance des ressources naturelles. Ce qu'il faut savoir du nouveau code minier de la RD Congo*, Kinshasa, CEPAS.
- Mupepele Monti L. (2012), *L'industrie minière congolaise. Chiffres et défis*, Kinshasa, L'Harmattan.
- Mutamba D. (2009), « Rapport 2009 du Sénat sur le secteur minier », Sénat, Commission d'enquête secteur minier, Kinshasa.
- Umpula E. & Amisi J.-C. (2012), *Transparence sur les revenus miniers en RDC. Le cas du Katanga, Lubumbashi, Action contre l'impunité pour les droits humains (ACIDH)*.
- Nour S. (2010), *Les porteurs du développement durable en RD Congo, évolutions récentes de la vie politique, économique, religieuse, culturelle et de la société civile*, Kinshasa, CEPAS.
- Organisations de la société civile impliquées dans les questions des ressources naturelles (2012), *Propositions d'amendement sur la révision du code minier*, Kinshasa, CEPAS.
- PREMI-Congo (2011), *Exploitation minière au Katanga, les communautés locales oubliées*, Kinshasa.
- Ruvezi G. (Mgr) (2008), *Notre richesse est dans notre dignité et non dans le mining*, Note pastorale, Évêché de Sakania-Kipushi.
- SADC (2000), *Mining Protocol*, Gaborone.