



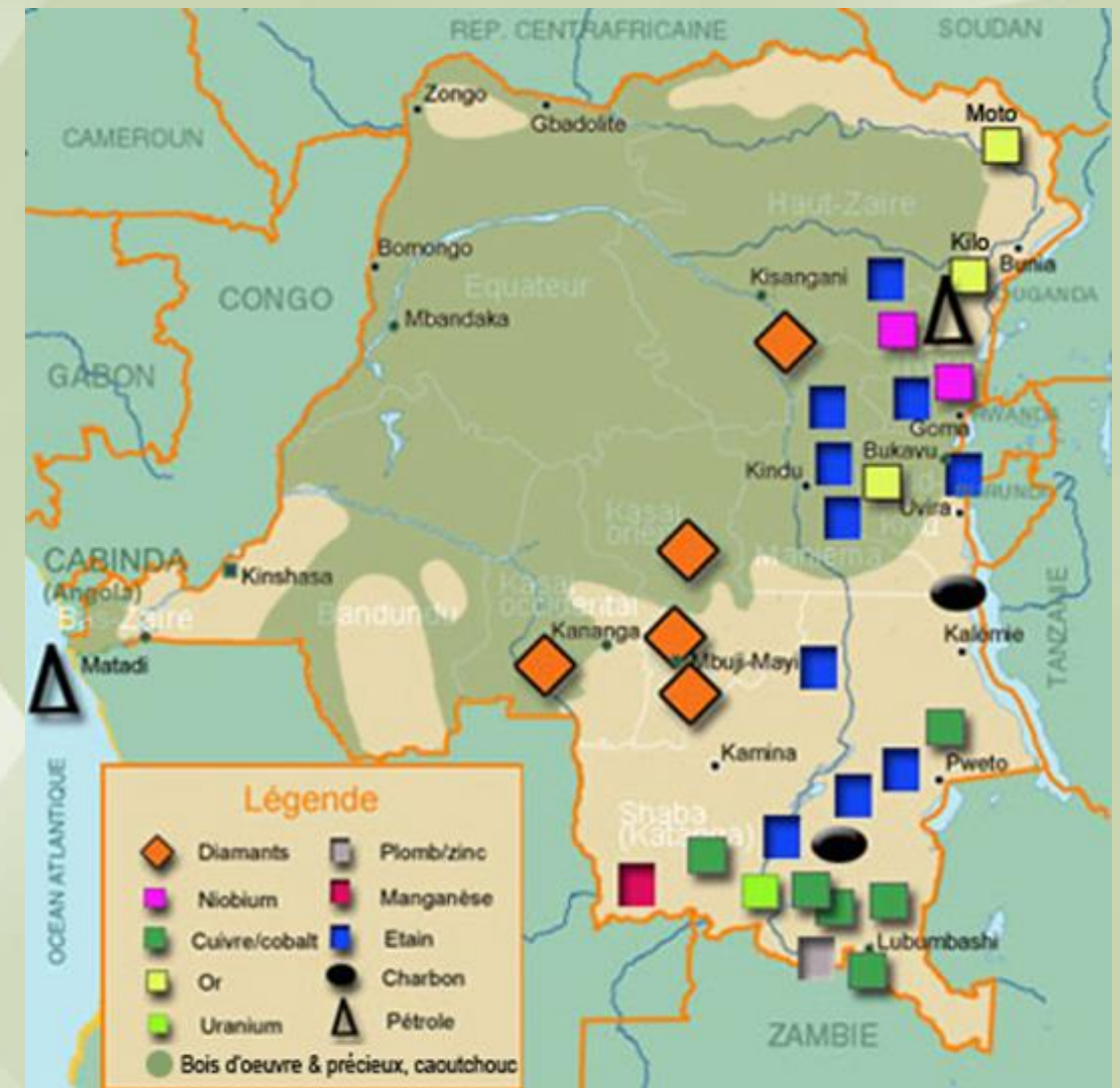
Pole Institute

Institut Interculturel dans la Région des Grands Lacs

Dossier

Redevance minière : vers la création d'oligarchies locales ?

Un terreau des pratiques néo-patrimonialistes, d'opacité et de corruption



Redevance minière : vers la création d'oligarchies locales ?

Plusieurs défis ont été identifiés dans cette recherche et corroborent la plupart de ceux qui ont été relevés dans d'autres évaluations. Ainsi l'absence d'un registre central qui rassemble toutes les données relatives aux entreprises minières est un défi considérable. C'est un obstacle à la prédictibilité indispensable pour une bonne prévision budgétaire et partant une bonne gestion à tous les niveaux, national, provincial et local. D'autres lacunes se situent sur le plan réglementaire dont notamment la gestion des cas de superposition et de chevauchement qui sont assez nombreux. Au total, 18 entreprises minières sur 46 sont concernées, soit environ 40% de l'ensemble. Ce nombre devient plus grand si on intègre les entités de traitement, opérant en milieu semi urbain. Dans ces circonstances, la loi ne précise pas les modalités de partage de la redevance minière. Pour combler ce vide, le partage se fait suivant des arrangements locaux, très variables, mais qui parfois violent la lettre et/ou l'esprit de la législation minière. Dans certains cas, ces accords sont conclus alors qu'ils ne sont pas du tout nécessaires. L'exemple le plus cité est celui du secteur Kibali qui reçoit 65% de la redevance minière et les autres 5 ETDs environnantes reçoivent aussi une partie alors qu'il n'y a pas d'exploitation minière.

Parfois, les règles de partage sont décidées par les gouvernements provinciaux ou à leurs initiatives et sont caractérisées par une grande disparité. Dans certains cas, les ETDs rétrocèdent une partie des fonds reçus, allant de 5 à 22%, au profit des services ou entités provinciaux, en marge de la loi. Dans d'autres cas, c'est beaucoup plus. La société civile œuvrant dans la décentralisation a dénoncé le fait que parfois 45% des fonds de la redevance minière dus aux ETDs sont prélevés au profit d'autres structures.

Brot
für die Welt



Avenue Alindi n°289, Quartier Himbi I, Ville de Goma / Nord-Kivu
B.P. 72 Goma (RDC) / B.P. 355 Gisenyi (Rwanda) Tél.: (00243) 99 28 44 352
Web site: www.pole-institute.org E-mail : poleinst@pole-institute.org, poleinst@free.fr

Les Éditions de Pole Institute



Pole Institute

Institut Interculturel dans la Région des Grands

Redevance minière : vers la création d'oligarchies locales ?

*Un terreau des pratiques néo-patrimonialistes,
d'opacité et de corruption*

Dossier

POLE INSTITUTE

Pole Institute est un Institut Interculturel dans la Région des Grands Lacs.

Son siège est basé à Goma, à l'Est de la RDC. Il est né du défi que s'est imposé un groupe de personnes du Nord et du Sud-Kivu (RDC) de croiser leurs regards dans un contexte de crise émaillé de beaucoup d'événements malheureux, caractérisé par des cycles de violences, de pauvreté, de mauvaise gouvernance, et d'insécurité.

En conséquence, **Pole Institute** se veut un espace de :

- analyse et recherche autour des grands défis locaux et leurs implications nationales, régionales et internationales (pauvreté exacerbée, violences sociales, fractures ethniques, absence de repères, culture de l'impunité, etc.) ;
- analyse et renforcement des stratégies de survie des populations dans un contexte de guerre et de crise prolongée ;
- analyse des économies de guerre pour dégager des pistes de renforcement des populations locales et de leurs activités économiques ;
- recherche-action-lobbying en partenariat avec des organismes locaux, régionaux et internationaux.

Finalité et but :

Faire évoluer des sociétés dignes et non exclusives dans lesquelles agissent des personnes et des peuples libres en vue de contribuer à :

- la construction d'une SOCIÉTÉ dans laquelle chacun trouve sa place et redécouvre l'autre par le développement d'une culture de négociation permanente et l'identification des valeurs positives communes ;
- la formation d'un type nouveau de PERSONNE indépendante d'esprit enracinée dans son identité tout en étant ouverte au monde.

Politique :

- Initier, développer, renforcer et vulgariser les idées avant-gardistes en matière de paix, de reconstruction et de cohabitation des populations vivant en zones de crise.
- Initier l'émergence d'une culture de négociation (contre une culture de la mort) basée sur les intérêts des uns et des autres.

Dossier

Editeur responsable : Pole Institute
Directeur de publication : Nene Morisho Mwana Biningo
Rédacteur en chef : Nene Morisho Mwana Biningo

Comité de rédaction : - Nene Morisho Mwana Biningo
- Jean-Pierre Kabirigi
- Innocent Mpoze
- Joël Baraka
- Aloys Tegera

Pole Institute
Avenue Alindi n°289, Quartier Himbi I
Ville de Goma / Nord-Kivu
B.P. 72 Goma (RDC) / B.P. 355 Gisenyi (Rwanda)
Tél.: (00243) 99 28 44 352
Web site: www.pole-institute.org
E-mail: poleinst@pole-institute.org, poleinst@free.fr

© Les Éditions de Pole Institute, 2022

ISBN : 978-2-493862-01-3 N° de Dépôt légal : 3.02203-57106

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés pour tous les pays

Auteurs

Nene Morisho

Chercheur à Pole Institute

Emmanuel Ndimubanzi Ngoroba

Chercheur à Pole Institute

Pierre Kahenga

Chercheur à Pole Institute

Christophe Sebudandi

Chercheur à Pole Institute

Table des matières

Auteurs.....	3
Table des matières.....	4
Acronymes et sigles.....	7
Résumé Exécutif.....	9
0. Introduction.....	15
0.1. Contexte et motivation.....	15
0.2. Objectifs.....	16
0.2.1. Objectif global :.....	16
0.2.2. Objectifs spécifiques :.....	17
0.3. La zone d'étude.....	17
0.4. Démarche méthodologique.....	19
Chapitre 1.....	21
Le nouveau code minier : innovations et mise en œuvre difficile.....	21
1.1. Le code minier 2018 : révision et adoption chahutées.....	21
1.2. Innovations et défis du code de 2018.....	23
1.2.1. La redevance minière.....	24
1.2.2. La dotation pour contribution aux projets de développement communautaire.....	25
1.3. La redevance : potentiel et défis pour le développement local.....	26
1.4. Mise en œuvre de la disposition relative à la dotation.....	29
1.4.1. Fortes divergences sur la nature du mécanisme de gestion de la dotation.....	29
1.4.2. Etat de mise en œuvre par certaines entreprises.....	34
1.5. Les Cahiers des charges.....	35
1.5.1. Dispositions légales.....	35
1.5.2. Une mise en œuvre handicapée par une connaissance lacunaire des dispositions légales.....	37
1.6. Le Fonds Minier pour les générations futures (FOMIN).....	39
1.6.1. Mission et moyens de réalisation.....	40
1.6.2. Les ressources du FOMIN.....	41
1.6.3. Une mise en œuvre hypothéquée par des désaccords et des malentendus.....	42
1.6.4. L'évolution vers un compromis.....	43
1.6.5. Etat des paiements de la quotité réservée au FOMIN.....	44
Chapitre 2.....	46
Mise en œuvre des dispositions sur la redevance minière.....	46
2.1. Volumes de la redevance minière au Nord-Katanga.....	46

2.2. Affectation de la redevance minière.....	49
2.3. Volumes de la redevance minière au Lualaba.....	50
2.4. Affectation de la redevance au Lualaba.....	50
2.5. Gestion de la superposition des ETDs du chevauchement d'un projet minier sur deux ou plusieurs ETDs.....	52
2.5.1. Gestion du chevauchement et de la superposition au Haut-Katanga : le cas de l'entreprise CHEMAF.....	52
2.5.2. Principes directeurs adoptés au Haut-Katanga sur le chevauchement et la superposition.....	55
2.5.3. Gestion du chevauchement et de la superposition au Lualaba.....	56
2.6. Mise en œuvre de la redevance au Nord-Kivu.....	58
2.6.1. Volumes de la redevance.....	58
2.6.2. Affectation de la redevance dans le secteur Wanyanga et dans la chefferie des Bahunde.....	59
Chapitre 3.....	62
Le nouveau code minier à l'épreuve de la mise en œuvre	62
3.1. Défis liés à la mise en œuvre de la redevance en territoire de Masisi ...	62
3.1.1. Niveau de connaissance et attentes des bénéficiaires sur la redevance due aux ETDs.....	62
3.1.2. Volumes et mécanismes de gestion de la redevance minière au Masisi	64
3.1.3. Affectations concrètes de la redevance : points de vue de bénéficiaires	64
3.1.4. Défis liés à la gestion de la redevance : Manque de transparence et conséquences néfastes de l'exploitation minière.....	66
3.1.5. Etat de connaissance sur l'état de réalisation du cahier des charges	67
3.2. Défis liés à la mise en œuvre de la redevance en territoire de Walikale	68
3.2.1. Niveau de connaissance sur la redevance et les mécanismes de gestion	68
3.2.2. Mécanismes de gestion de la redevance et de la dotation.....	69
3.2.3. Affectation de la redevance et attentes de la population	70
3.2.4. Défis liés à la gestion de la redevance.....	71
3.2.5. Connaissance du cahier des charges et son état de réalisation	73
3.3. Défis liés à la mise en œuvre de la redevance dans le secteur de Luilu.	74
3.3.1. Niveau de connaissance sur la redevance minière	74
3.3.2. Gestion des fonds de la redevance	74
3.3.3. Problèmes liés à la gestion de la redevance.....	75
3.3.4. Affectation des fonds de la redevance	75
3.3.5. Conséquence de l'absence de la redevance pour les communautés	76

3.4. Défis liés à la mise en œuvre de la redevance dans la commune de Fungurume	76
3.4.1. Niveau d'informations sur la redevance et les versements à la commune.....	76
3.4.2. Gestion des fonds de la redevance	77
3.4.3. Affectation des fonds de la redevance	78
3.4.5. Conséquence de l'absence de la redevance pour les communautés	78
3.4.6. Cahier des charges entre TFM et les communautés locales.....	79
Chapitre 4.....	80
Vers une mise en œuvre optimale du code minier pour le développement local.....	80
4.1. Obstacles principaux à la mise en œuvre effective des dispositions sur la redevance minière.....	80
4.1.1. Une prédictibilité budgétaire difficile et des règles de partage inexistantes.....	81
4.1.2. Une gestion opaque : terreau de la corruption et de conflits	82
4.2. Défis liés à la mise en œuvre des dispositions sur la dotation	83
4.3. Problématiques liées à la mise en œuvre du cahier des charges.....	84
4.4. Le FOMIN étouffé par des tiraillements au sommet de l'Etat	87
4.5. Actions à mener pour une mise en œuvre optimale des dispositions sur la redevance.....	89
4.5.1. Recommandations transversales :.....	89
4.5.2. Recommandations sur la redevance (15%) destinée aux ETDs des zones impactées.....	90
4.5.3. Recommandations sur le FOMIN	91
4.5.4. Recommandation au sujet de la dotation	92
4.5.5. Recommandations sur le cahier des charges.....	92
4.5.6. Recommandations spécifiques à Pole Institute.....	93
Bibliographie	94

Acronymes et sigles

ACE	: Agence Congolaise de l'Environnement
BCC	: Banque Centrale du Congo
CAMI	: Cadastre Minier
CDM	: Congo Dongfang Mining
CHEMAF	: Chemicals of Africa
CIMCO	: Congo International Mining Corporation
CMM	: Congo Minerals and Metals
CNMC	: China Nonferrous Metal Mining Company
COMIKA	: Compagnie Minière de Kambove
COMILU	: Compagnie Minière de Luisha
COMMUS	: Compagnie Minière de Musonoi
CORDAID	: Catholic Organization for Relief and Development Aid
CTCPM	: Cellule Technique de Coordination et de Planification Minière
DPEM	: Direction de Protection de l'Environnement Minier
ETD	: Entité Territoriale Décentralisée
FLDC	: Fonds Local de Développement Communautaire
FNPSS	: Fonds National de Promotion et de Service Social
FOMIN	: Fonds Minier pour les générations futures
GCM	: Générale des Carrières et des Mines
ITIE	: Initiative pour la Transparence des Industries extractives
KCC	: Kamoto Copper Company
KICC	: Kinsenda Copper Company
KIMIN	: Kilo-Moto International Mining
MIBA	: Minière de Bakwanga
MIKAS	: Minière de Kasombo
MJM	: Mbuji Mayi
MKM	: Minière de Kalumbwe Myunga
MMR	: Mining Mineral Resources
RSE	: Responsabilité Sociétale des Entreprises
SAKIMA	: Société Aurifère du Kivu et du Maniema
SMB	: Société Minière de Bisunzu

SOGECOM : Société Générale de Commerce
SOPROP : Solidarité Pour la Promotion Sociale et la Paix
STL : Société du Terril de Lubumbashi
TFM : Tenke Fungurume Mining

Résumé Exécutif

Le code minier de 2018 institue la redevance minière et prescrit la clé de répartition entre les entités bénéficiaires que sont le gouvernement, les provinces, les entités territoriales décentralisées (ETDs) et le FOMIN. La loi oblige les titulaires des titres miniers de payer directement à leurs bénéficiaires, chacun sa quote-part. A ce jour, la redevance minière est en principe effective au sein des entités décentralisées dont la cagnotte légale est fixée à 15 %.

En plus des 15 % sur la redevance minière, la loi a créé deux sources financières supplémentaires pour le développement local. Il s'agit de la dotation de minimum 0,3% du chiffre d'affaires annuel des entreprises et le cahier des charges entre celles-ci et les communautés impactées.

L'objectif de cette recherche est de contribuer à l'amélioration de la gestion du secteur minier et à l'accroissement de l'impact de ce dernier sur le développement économique et social du pays à travers une évaluation globale et progressive de la mise en œuvre du code minier. L'évaluation a été effectuée sur trois provinces : Le Lualaba, le Haut- Katanga et le Nord-Kivu. Une revue documentaire des évaluations effectuées dans d'autres provinces minières depuis 2019 a permis d'enrichir les résultats de cette recherche.

Dans l'esprit du législateur, les innovations contenues dans le nouveau code minier ont été édictées dans l'optique de mitiger au moins les impacts négatifs de l'exploitation minière sur les populations des zones concernées. Mieux encore, les mesures préconisées ont l'objectif de contribuer au développement intégral durable des régions situées autour des périmètres miniers en améliorant la vie des populations et en assurant la protection ou la restauration de l'environnement.

Cependant, l'évaluation de la mise en œuvre du code a dégagé de nombreux défis qui entravent sa mise en œuvre dans ses différents volets que sont la redevance, la dotation, le cahier des charges et le FOMIN.

Ces obstacles sont de plusieurs ordres et se situent à différents niveaux, du national au local. Certains d'entre eux sont liés à des lacunes réglementaires apparues à l'épreuve de la mise en œuvre ou de dispositions prévues mais toujours attendues. Les exigences formulées pour une gestion

participative et transparente constituent un immense défi dans un contexte où la gestion des fonds est souvent opaque. L'importance de la manne financière issue de la redevance minière est appréhendée par certains comme un moyen de renforcement des positions de pouvoir et du coup attirent d'énormes convoitises en donnant lieu à de farouches compétitions, devenant ainsi un combustible pour de conflits au lieu de contribuer au développement et à l'harmonie dans les communautés.

Plusieurs défis ont été identifiés dans cette recherche et corroborent la plupart de ceux qui ont été relevés dans d'autres évaluations. Ainsi l'absence d'un registre central qui rassemble toutes les données relatives aux entreprises minières est un défi considérable. C'est un obstacle à la prédictibilité indispensable pour une bonne prévision budgétaire et partant une bonne gestion à tous les niveaux, (national, provincial et local). D'autres lacunes se situent sur le plan réglementaire dont notamment la gestion des cas de superposition et de chevauchement qui sont assez nombreux. Au total, 18 entreprises minières sur 46 sont concernées, soit environ 40% de l'ensemble. Ce nombre devient plus grand si on intègre les entités de traitement, opérant en milieu semi urbain. Dans ces circonstances, la loi ne précise pas les modalités de partage de la redevance minière. Pour combler ce vide, le partage se fait suivant des arrangements locaux, très variables, mais qui parfois violent la lettre et/ou l'esprit de la législation minière. Dans certains cas, ces accords sont conclus alors qu'ils ne sont pas du tout nécessaires. L'exemple le plus cité est celui du secteur Kibali qui reçoit 65% de la redevance minière et les autres 5 ETDs environnantes reçoivent aussi une partie alors qu'il n'y a pas d'exploitation minière.

Parfois, les règles de partage sont décidées par les gouvernements provinciaux ou à leurs initiatives et sont caractérisées par une grande disparité. Dans certains cas, les ETDs rétrocèdent une partie des fonds reçus, allant de 5 à 22%, au profit des services ou entités provinciaux, en marge de la loi. Dans d'autres cas, c'est beaucoup plus. La société civile œuvrant dans la décentralisation a dénoncé le fait que parfois 45% des fonds de la redevance minière dus aux ETDs sont prélevés au profit d'autres structures.

L'autre défi de taille est lié à la gestion de la redevance dans les différentes ETDs caractérisées par une tendance généralisée à l'opacité sur tous les aspects comprenant les montants reçus, leur gérance et affectation. Tout

est généralement concentré entre les mains du responsable de l'ETD concernée, qui gère de manière discrétionnaire, appuyé le cas échéant d'un cercle restreint autour de sa personne, perçue par certains comme une clientèle.

La rétention de l'information est tellement forte que même des agents de l'ETD ne sont pas informés sur la gestion de la redevance et son affectation. Cette gestion opaque, propice à la corruption, a été dénoncée comme un moyen d'enrichissement personnel et de consolidation des positions de pouvoir des responsables concernés. L'accaparement de la gestion par les chefs des ETDs a donné lieu à des revendications émanant des responsables des groupements réclamant leur part du gâteau, et la possibilité pour eux de la gérer, ou tout au moins d'être associés dans la gestion.

Par le biais de la redevance, une certaine oligarchie locale se constitue progressivement. Elle s'érige sur des pratiques informelles, obscures, d'enrichissement excessif des personnes en charge des revenus infranationaux. Il s'agit spécialement des autorités locales et leurs auxiliaires, des prestataires de services, des préposés dans les entreprises minières ainsi que quelques agents affectés aux services des mines et à la fiscalité. Ainsi, quelques groupes d'individus captent l'essentiel des richesses minières dédiées au développement local au détriment des intérêts généraux. Cette situation est susceptible d'étouffer l'élan du progrès commun pour lequel les lois font la promotion de la décentralisation.

Dans toutes les ETDs visitées, il y a une absence totale de comités de gestion, ou son existence est quelque peu fantomatique. La participation de la population est donc inexistante. De nombreuses personnes ont réclamé la mise en place de ce type de structures pour une plus grande participation de tous au bien commun avec une transparence totale.

Pour contourner le devoir de redevabilité imposé par le code minier, les gestionnaires inventent de règles et pratiques diverses. Les plus courantes observées sont par exemple la création de commissions ad hoc notamment dans le cas de gestion de la caisse de solidarité en lieu et place des services de comptabilité. On ne sait pas à qui cette commission rend compte. Egalement, il y a des cas d'élaboration des notes de perception de la redevance par un groupe désigné par la province en lieu et place des

services comptables et budgétaires des ETDs. Ce qui a comme conséquence la sous-évaluation des productions minières, des retards et d'autres pratiques en marge de la loi.

Concernant la dotation, la mise en œuvre effective des dispositions y relatives est suspendue à l'approbation du manuel des procédures dont l'objet consiste à définir les attributions et le fonctionnement de l'Organe spécialisé devant gérer la dotation. L'arrêté interministériel pertinent, devait être signé par les ministres ayant les mines et les affaires sociales, n'a pas pu être signé pendant 3 ans. Cependant, aux dernières informations reçues, il aurait été signé au moment où la rédaction du rapport de cette recherche était en train d'être scellée.

Alors qu'un projet de ce manuel existait, des désaccords et des divergences persistants n'ont pas permis son adoption. L'alignement de la structure de gestion au code minier, spécifiquement de son statut juridique, a été au cœur des différents débats, en particulier en ce qui concerne sa nature. Il découle d'une interprétation contradictoire sur les dispositions du Code Minier et du Règlement Minier, ce dernier ayant élargi la composition dudit organe de gestion à des représentants provenant de structures appartenant à l'administration centrale (FNPSS et DPEM), censées avoir un rôle de contrôle et de surveillance. D'où un risque évident de conflits d'intérêts mais aussi de faire perdre à cette structure son ancrage local, voulu par le code minier.

S'agissant des cahiers des charges, les entreprises minières de la province du Lualaba ont joué un rôle de pionnières et ont inspiré le législateur pour intégrer les dispositions relatives au cahier des charges qui sont bien avancées dans sa mise en œuvre. Leur expérience peut servir de référence et constitue une référence de bonnes pratiques mais également d'erreurs à éviter.

Dans beaucoup de provinces, la mise en œuvre des cahiers des charges a été retardée par l'insuffisance d'information de la part des autorités provinciales sur le sujet spécialement en ce qui concerne la mise en place préalable de la commission permanente chargée de l'instruction et de l'approbation du cahier des charges. Cette ignorance a provoqué des retards considérables allant jusqu'à trois ans.

Au-delà de ces questions administratives, plusieurs défis techniques se posent et sont de nature à faire peser de lourdes hypothèques sur la mise

en œuvre des cahiers des charges. Il s'agit par exemple des ambiguïtés qui entourent la définition des communautés locales, qui restent problématiques comme dans le Haut-Katanga où ces cas emblématiques sont nombreux. A ce sujet, l'exemple le plus typique est celui de la commune de Kambove et la chefferie de Basanga.

Plusieurs défis de taille sont au cœur de la mise en œuvre des cahiers des charges. Parmi eux, il y a d'abord le manque d'une formule unique permettant la détermination du budget social des entreprises, censées financer les projets contenus dans le cahier des charges. Ensuite le faible niveau de compréhension des notions de développement durable et de la responsabilité sociétale des entreprises en général et enfin le faible niveau d'instruction au sein des communautés « locales », en particulier dans les matières très techniques qui sont traitées dans les cahiers des charges. On peut également citer l'absence de préparation des autorités des ETDs à gérer toutes ces ressources provenant des taxes et redevances minières risquant de réduire les opportunités que les communautés devraient tirer de ces apports à une portion congrue.

Concernant le FOMIN, son opérationnalité a été entravée par plusieurs difficultés dont les plus importantes émanent des autorités censées superviser sa mise en œuvre. En effet, les divergences entre le ministre des mines et celui des finances ont créé le terreau de suspicions et de blocages divers. Ces querelles au sommet ont été à l'origine des suspicions de société civile sur la qualité de la gestion et culminé sur des accusations de détournement des ressources du FOMIN à des fins qui ne rentrent pas sa mission. Ces divergences ont également servi de prétexte à certaines entreprises minières, en particulier les plus hostiles aux innovations du nouveau code en matière des taxes, de s'abstenir de payer la quotité de la redevance destinée au FOMIN.

Le décret signé le 25 novembre 2019 a été élaboré par le ministère des mines et soumis à l'approbation sans consultation avec les parties prenantes conformément à la pratique et l'esprit qui avaient guidé l'élaboration du code minier. L'ombre de cette entorse originelle va continuer à planer sur la mise en œuvre des dispositions sur le FOMIN et gêner sa mise en œuvre.

L'absence de consultations, outre les blocages dont elle pourrait être la source, a privé les autres parties prenantes de la possibilité de faire valoir

leurs préoccupations sur le FOMIN, en particulier sa gestion, ses missions et ses ressources.

Aussi, l'absence du consensus entre les parties prenantes n'a pas permis la désignation des animateurs du FOMIN et a renforcé la persistance des désaccords sur la nature du compte FOMIN et l'institution où il devait être logé. Ces divergences ont fourni des prétextes à plusieurs entreprises minières pour ne pas payer la quotité de 10%. En raison de ces divers problèmes, une opacité entoure la gestion du compte FOMIN et ne permet pas de savoir exactement les sommes collectées.

S'agissant des missions et des ressources, une analyse comparative entre les pratiques de divers fonds souverains pour les générations futures aurait été nécessaire pour s'inspirer de bonnes pratiques d'ailleurs. Mais également se référer à divers instruments notamment les principes de Santiago pour une meilleure définition des missions et de la gestion des ressources du FOMIN afin qu'il puisse atteindre ses objectifs de manière optimale.

Les constats dégagés et les consultations avec différents acteurs impliqués ont permis d'émettre des recommandations qui pourraient permettre une mise en œuvre optimale des dispositions sur la redevance.

0. Introduction

0.1. Contexte et motivation

Le code minier de 2018 institue la redevance minière et prescrit la clé de répartition entre Entités bénéficiaires : gouvernement, provinces, entités décentralisées et le FOMIN. La loi en vigueur oblige les titulaires des titres miniers de payer directement à leurs bénéficiaires, chacun sa quote-part. A ce jour, la redevance minière est effective au sein des entités décentralisées dont la cagnotte légale est fixée à 15 %. Chacune d'elles a reçu les fonds dans ce cadre. A quoi ces fonds ont-ils servi ? Comment sont-ils affectés ? Quels sont les problèmes rencontrés dans leur gestion ?

En plus des 15 % sur la redevance minière, la loi a créé deux sources financières supplémentaires pour le développement local. Il s'agit de la dotation de minimum 0,3% du chiffre d'affaires annuel des entreprises et le cahier des charges entre celles-ci et les communautés impactées. Quel est l'état des lieux sur la mise en application de ces dispositions ? Quelles seraient les conséquences négatives dans les communautés concernées en cas de retard de leur mise en œuvre ?

L'institution de ces trois mannes financières constitue un levier indéniable dans l'accomplissement des réformes tant attendues de décentralisation sur toute l'étendue du pays avec naturellement un impact beaucoup plus grand dans les régions minières. La décentralisation a légalement été conçue comme un instrument moteur du développement local. Ceci après le constat amer que sous le régime du code minier de 2002, la redevance qui était versée à l'Etat, plus spécifiquement aux autorités centrales qui étaient supposées rétrocéder une quotité aux provinces et aux entités territoriales décentralisées (ETD) ne le faisaient pas, ou alors de manière contingente, sans règle précise et impérative. Par le passé, cette rétrocession du pouvoir central aux provinces et entités n'avait été ni régulière ni conforme à la clé de répartition prévue.

C'est pour remédier à cette situation que les redevances et leurs modes de gestion ont été revues dans le but d'indemniser le propriétaire des ressources suite à la perte causée lorsqu'on prélève le minerai de sa terre, en guise de compensation. Ce changement découlait surtout du constat que les communautés locales riveraines des zones minières n'avaient pas évolué durant les quinze années sous le régime du code de 2002. Au

contraire, les populations affectées par les activités minières industrielles ont vu leur niveau de vie se dégrader du fait notamment des expropriations, des délocalisations sans véritables consultations préalables ni compensations adéquates, de la pollution et de l'absence d'un plan clair de contribution des activités minières au développement local. Un déséquilibre abyssal existait donc entre la production minière, sans cesse croissante, et les ressources financières qu'en tiraient les sociétés minières et la pauvreté croissante de la population¹.

En guise d'illustration de ce déséquilibre, depuis 2002, les partenaires de la Gécamines auraient exporté des minerais d'une valeur de 48 milliards de dollars, et l'État n'avait perçu que 3 milliards seulement, et sans aucune contribution en termes de responsabilité sociale et environnementale aux populations des zones attenantes des périmètres miniers.

Par ailleurs, rien qu'en 2015, le secteur minier a connu une croissance en termes de production, notamment du cuivre qui a dépassé un million de tonnes et celle du cobalt estimée à plus de 60 mille tonnes en 2014, représentant ainsi plus de la moitié de la production mondiale. Selon le rapport de 2020 sur le développement durable, 76,6 % de la population congolaise se trouve en dessous du seuil de pauvreté alors que 36,8 % est en situation de pauvreté extrême².

0.2. Objectifs

0.2.1. *Objectif global :*

L'objectif de cette étude est de contribuer à l'amélioration de la gestion du secteur minier et à l'accroissement de l'impact de ce dernier sur le développement économique et social du pays à travers une évaluation globale et progressive de la mise en œuvre du code minier débouchant sur des actions de plaidoyer et des recommandations pertinentes.

¹https://congomines.org/system/attachments/assets/000/001/252/original/Soci%C3%A9t%C3%A9_Civile_Propositions_d'amendements_sur_le_code_minier_Version_mise_%C3%A0_jour_Juin_2017%28VF%29.pdf?1496822381

² http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/fr/COD.pdf

0.2.2. Objectifs spécifiques :

- Evaluer le niveau de réalisation et de satisfaction de la mise en œuvre de la redevance minière au sein des entités locales décentralisées bénéficiaires, en recueillant les opinions de différentes catégories d'acteurs actifs localement, en visitant les ouvrages et investissements physiquement réalisés, mais aussi en interrogeant des études ou des initiatives d'accompagnement (des processus de consultations, de conception et d'exécution des projets) publiées ;
- Analyser les volumes des ressources financières minières dédiées aux entités locales ; leurs portées, la compréhension que se font les acteurs et bénéficiaires, les modes de leur gestion, notamment en termes de montants de leur décaissement/affectation (difficilement réalisable à cause de l'opacité du secteur), de la quantité et la qualité des investissements réalisés ainsi que de la satisfaction des utilisateurs ou bénéficiaires effectifs, et si les entreprises versent régulièrement ces redevances aux communautés locales ;
- Vérifier si le Fonds minier pour les générations futures est régulièrement alimenté et quel est le montant total qui y a déjà été déposé ;
- Identifier différentes sortes de conflits potentiels ou survenus dans la gestion de ces nouveaux revenus et comment les acteurs impliqués s'y emploient pour les réguler et y apportent des solutions idoines ;
- Proposer des actions concrètes à mener par Pole Institute pour contribuer à résoudre les problèmes liés à la gestion des redevances minières.

0.3. La zone d'étude

Les provinces couvertes par cette recherche sont le Lualaba, le Haut-Katanga et le Nord Kivu.

Pour le Nord Kivu, il a été proposé de couvrir les territoires de Masisi et Walikale. Il s'agit de la chefferie des Bahunde en territoire de Masisi où les sociétés minières SMB et SAKIMA sont actives. Et le secteur Wanyanga en territoire de Walikale dans lequel opère la société ALPHAMIN BISIE Mining.

En territoire de Walikale, 6 centres ou petites cités et le chef-lieu du territoire ont été couverts. Il s'agit de Biruwe, Kilambo, Logu, Mafombi, Mubi, Ndjingala et le centre de Walikale.

Au Masisi l'échantillon comprend quatre groupements : Kibabi, Matanda, Ufamandu I^{er}, Muphuni Shanga et la cité de Rubaya.

Pour le Haut-Katanga, l'échantillon comprend la commune de Ruashi de la ville de Lubumbashi, le secteur de Bukanda en territoire de Kipushi et la commune de Kambove dans le territoire éponyme.

Dans la province du Lualaba, le choix de l'échantillon s'est porté sur le secteur de Luilu, le territoire de Mutshatsha et la commune de Fungurume du territoire de Lubudi.

Le choix des ETDs dans ces deux dernières provinces a été dicté à la fois par des raisons historiques et spécifiques par rapport à la répartition de la redevance. Certaines d'entre elles connaissent une situation de chevauchement d'une ou de plusieurs détenteurs de droits miniers.

Le territoire de Kambove est historiquement lié à l'uranium de Shinkolobwe et fut une cité minière très importante de la GCM / « groupe-centre », qui lors de la décentralisation, a acquis le statut d'une commune contigüe à 3 ETDs du territoire de Kambove : la chefferie des Basanga et les secteurs de Lufira et de Source du Congo. Ruashi a été choisie parce que c'est une ETD atypique. C'est un « phénomène minier en pleine ville » où des activités minières et sociales cohabitent.

Luilu est l'ETD la plus riche de l'hinterland minier du Lualaba. Elle perçoit la plus grosse cagnotte de la redevance minière avec 14 entreprises minières opérant sur son territoire.

Le choix de Bukanda a été dicté par le fait qu'il est présenté par l'administration comme étant une ETD modèle dans la gestion de la redevance minière.

La commune de Fungurume est elle aussi une récente ETD issue d'une cité du même nom, érigée dans le terroir des Bayeke. Cette agglomération a connu une expansion rapide avec l'avènement de Tenke Fungurume Mining - TFM. Cette position entraîne une répartition spécifique de la redevance minière.

0.4. Démarche méthodologique

La méthodologie combine plusieurs approches complémentaires pour la collecte des données primaires et secondaires. Il s'agit de la revue documentaire, les entretiens individuels, les groupes de discussion et l'observation.

Les données secondaires ont été principalement obtenues grâce à la revue de rapports de recherche, de statistiques publiées et de différents autres documents et correspondances.

Les entretiens ont été menés à l'aide de deux guides d'enquête, l'un pour les bénéficiaires de la redevance minière comprenant essentiellement des résidents dans les zones minières ciblées et l'autre pour des personnes chargées de la gestion à différents niveaux de la redevance minière. Un focus group a été organisé à Lubumbashi le 11 mai 2021. Il a regroupé 12 personnes issues des comités locaux de développement des trois 3 ETDs que sont le secteur Bukanda, les communes de Kampemba et Ruashi et de quelques représentants des organisations de la société civile actives dans le secteur minier³.

Cette recherche étant qualitative, l'essentiel n'est pas tellement le nombre d'enquêtés mais leur qualité. Elle a ciblé globalement des interlocuteurs qui ont une connaissance, une expérience ou une implication directe ou indirecte de la gestion de la redevance minière. Parmi eux se trouvent les responsables des entités qui sont au fait de la redevance et supposés être impliqués directement ou indirectement dans sa gestion. Les autres sont les bénéficiaires présumés plus spécialement de personnes qui suivent de près la gestion de ces fonds (redevance et dotation) ou participent en tant que membres de la société civile ou exerçant des fonctions spécifiques au sein de la communauté (fonctionnaires, services divers à la communauté, etc.) au sein de ces entités.

Dans les provinces du Haut-Katanga et Lualaba, 38 interviews, ont été réalisées dans les 5 ETDs cibles : la commune de Ruashi, le secteur de Bukanda, les communes de Kambove et Fungurume ainsi que la chefferie

³ CASMIA, Perception et gestion de la redevance minière par les entités territoriales décentralisées : l'arbre qui cache la forêt. Enquête menée dans quelques entités territoriales décentralisées des provinces du Haut-Katanga et du Lualaba, février 2021.

de Luilu. Ces entretiens ont été conduits par 6 personnes actives et résidant dans les zones ciblées et disposant d'une bonne connaissance du milieu.

Au Nord-Kivu, 51 entretiens ont été réalisés à raison de 24 (15 hommes, 9 femmes) en territoire de Masisi et 27 (20 hommes et 7 femmes) dans le territoire de Walikale. En tout, 89 interviews individuelles et un focus groupe ont été organisés.

Chapitre 1

Le nouveau code minier : innovations et mise en œuvre difficile

1.1. Le code minier 2018 : révision et adoption chahutées

Malgré de nombreuses demandes de révision du code minier de 2002, celui-ci ne pouvait légalement être modifié que dix ans après sa promulgation. C'est ainsi que les discussions visant cette révision n'ont pu démarrer qu'en 2012 pour se terminer, six ans plus tard, en 2018. Le code minier de 2002 avait été rédigé par des experts de la Banque Mondiale et était réputé être très favorable aux investisseurs, dont un des indicateurs est que leur nombre a connu une croissance fulgurante depuis son adoption. Ainsi, une partie des objectifs lui assigné était atteint, en attirant un nombre important d'investisseurs, qui était passé de 35 au moment de son adoption à 485 sociétés détentrices de droit minier et de carrière, en 2016⁴. Ce code a permis également de relancer la production minière surtout celle des métaux non ferreux.

En revanche, il était fortement critiqué par la société civile et même par le Fonds Monétaire International⁵. Les raisons principales évoquées sont que ce code était défavorable à l'État congolais et aux populations, et spécialement les riverains des périmètres miniers, qui sont souvent les plus affectés par les impacts négatifs de l'exploitation ou du traitement des minerais. En guise d'illustration de ce déséquilibre, depuis 2002, les partenaires de la Gécamines auraient exporté des minerais d'une valeur de 48 milliards de dollars, et l'État n'avait perçu que 3 milliards seulement, et sans aucune contribution en termes de responsabilité sociale et environnementale aux populations des zones attenantes des périmètres miniers. C'est dans ce cadre que la révision du code a été lancée.

Mais, en raison des intérêts en jeu et des avantages dont jouissaient les compagnies minières par le précédent code, la révision du code s'est

⁴https://www.justicepaix.be/IMG/pdf/2019_analyse_code_minier_en_rd_congo_-_les_enjeux_de_la_reforme.pdf

⁵ <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Democratic-Republic-of-the-Congo-2015-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-43335>.

constamment heurtée à l'hostilité de ces sociétés jusqu'à sa promulgation. Déjà en décembre 2017, quelques grandes compagnies regroupées autour de Glencore Plc et Randgold Resources Ltd⁶ et China Molybdenum ont écrit aux présidents des deux chambres pour faire savoir qu'elles défendraient leurs investissements « par tous les moyens, nationaux et internationaux » à leur disposition. Un peu plus tard, en février 2018, ces compagnies, comprenant des sociétés occidentales et chinoises, se sont constituées en groupe de pression dénommé « *Mining Promotion Initiative* » (MPI), pour contester certaines dispositions du projet de code. Ce qui dérangeait le plus ces compagnies, c'est que les nouveaux taux des redevances minières, introduits par le nouveau code minier, allaient être d'application dès sa promulgation en ignorant totalement la clause de stabilité de 10 ans garantie par le code minier de 2002⁷. Cette suppression unilatérale par le gouvernement de la clause de stabilité de 10 ans, qui était garantie aux entreprises, est également au cœur de la contestation des multinationales.

Péripéties de la révision du code minier de 2002

En 2015, lorsque le projet de code a été remis à la chambre, celle-ci s'est opposée à la réduction de la période de stabilité garantie aux entreprises. De son côté, la société civile impliquée dans le secteur des ressources naturelles a plutôt revendiqué une enveloppe plus importante pour le développement communautaire, réclamant l'adoption du taux de 0,3% convenu dans les réunions en tripartite au lieu de 0,1%.

Cette même année, le débat à l'Assemblée nationale sur le Code minier a été suspendu pour reprendre en 2017 suite au discours annuel du président Kabila sur l'État de la nation. Dans ce discours, le Président avait souhaité l'adoption rapide de plusieurs lois fiscales, dont celle portant sur le code minier. C'est ainsi que le projet de loi y relatif a été de nouveau débattu puis adopté à l'Assemblée nationale en décembre 2017 puis au Sénat en janvier 2018. Le 9 mars 2018, le nouveau code a été signé par le Président de la République et publié le 28 mars dans le Journal Officiel de la

⁶ Également China Molybdenum Co., Ivanhoe Mines Ltd., MMG Ltd., Zijin Mining Group Co. et AngloGold Ashanti Ltd.

⁷ Raf Custers, <https://gresea.be/Congo-les-multinationales-inlassablement-en-opposition-1879-1879-1879-1879>

République démocratique du Congo. Les innovations introduites par le nouveau code ont été contestées par de grandes firmes, constituées en groupe de pression, réclamant leur modification.

Plusieurs dispositions liées aux redevances minières sont contestées par ces multinationales. Il s'agit notamment des niveaux des montants à rapatrier par les entreprises et du pas-de-porte ainsi que des mesures fiscales en particulier les redevances minières calculées sur base de la valeur commerciale brute des minerais. Le taux variant de 1 à 10 %, en fonction des cinq catégories spécifiques définies par le code.

L'introduction de l'impôt spécial sur les profits excédentaires, imposables au taux de 50%, est également contestée. Les profits excédentaires ou super profits étant définis comme ceux réalisés lorsque « les cours des matières ou des commodités connaissent un accroissement exceptionnel, supérieur à 25 % par rapport à ceux repris dans l'étude de faisabilité bancaire du projet » (cfr. Art ; 251-bis (col. 104)). L'autre disposition contestée est celle liée au pas-de-porte devant être versé par les entreprises désirant commencer l'exploitation d'un gisement obtenu par appel d'offres, dont la valeur a été fixée à 1 % de la valeur de ce gisement (art 33. bis col. 86).

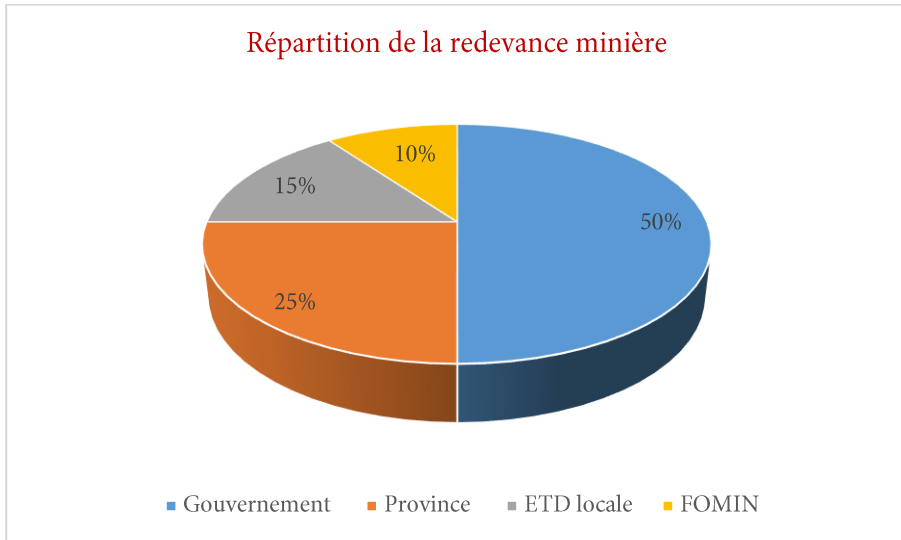
Le pas-de-porte- est défini comme une taxe non remboursable perçue par l'État, en cas d'appel d'offres, au titre de rémunération des efforts initialement consentis ou fournis par l'État ou une entreprise minière de son portefeuille pour découvrir un gisement considéré dès lors comme étudié, documenté et travaillé ou un gisement repris par l'État après extinction d'un droit minier d'exploitation, conformément aux dispositions du code minier (cfr.36 bis).

1.2. Innovations et défis du code de 2018

Les dispositions faisant l'objet de contestations par les multinationales minières donnent un avant-goût des innovations introduites par le code minier de 2018. Parmi les 32 innovations du code, amplement décrites dans son préambule, le choix se porte ici sur celles censées avoir un impact significatif sur le développement du pays et de ses populations, constituées par les redevances minières instituées.

1.2.1. La redevance minière

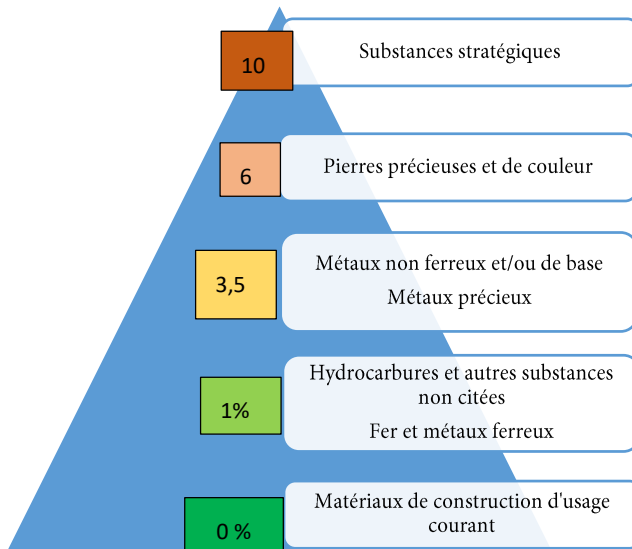
La clé de répartition de cette redevance minière est de 50% pour le gouvernement central, 25% pour la province, 15 % pour l'entité locale concernée et 10% pour le Fonds Minier (FOMIN) destiné aux générations futures (Art.242).



Une innovation importante du nouveau code se rapporte à la collecte et au partage de la redevance minière. Alors qu'avec le code de 2002, la perception de la redevance revenait au gouvernement qui devait ensuite rétrocéder une certaine quotité aux provinces et aux ETDs, le code de 2018 institue le transfert direct de la quotité due directement aux entités concernées. Par le passé, cette rétrocession du pouvoir central aux provinces et entités n'avait été ni régulière ni conforme à la clé de répartition prévue.

La redevance minière est calculée sur la base de la valeur commerciale brute (C.M., Art. 240), et due au moment de la sortie du produit marchand du site de l'extraction ou des installations de traitement pour expédition. Elle est variable en fonction du type de substances. Elle se répartit sur cinq paliers allant de 0 % pour les matériaux de construction d'usage courant à 10 % pour les substances stratégiques (C.M., Art. 241). Elle est directement versée sur les comptes des entités concernées. En outre, la redevance minière est déductible de la base imposable à l'impôt sur les bénéfices et profits (C.M., Art.255).

Paliers de la redevance minière par substances :



1.2.2. *La dotation pour contribution aux projets de développement communautaire*

Cette dotation constitue une autre innovation importante du code minier. Elle a été introduite sur proposition de la société civile à partir du modèle social initié par la société Tenke Fungurume Mining (TFM). Pour faire face à sa responsabilité sociale et sociétale vis-à-vis des communautés impactées par ses activités, cette société a introduit une innovation en souscrivant à une convention dans laquelle elle a proposé la constitution d'un fonds pour le développement communautaire, alimenté par 0,3 % des ventes brutes de la société. Ce fonds était complémentaire à d'autres engagements sociaux pris par l'entreprise à l'égard des communautés dans le cahier des charges ou de la responsabilité sociétale.

Ce modèle a été institué par le législateur dans le code minier de 2018. Les sociétés minières ont été enjointes de constituer une dotation pour contribuer aux projets de développement communautaire, pour un montant minimal égal à 0,3 % du chiffre d'affaires de l'exercice au cours duquel elle est constituée (C.M., Art.258 bis). L'article précise également que la dotation doit être entièrement mise à disposition des communautés locales avant l'expiration de l'exercice suivant celui au cours duquel elle a été constituée.

La nouveauté par rapport au modèle de TFM⁸, est que le législateur, dans un but de transparence a prévu une entité juridique spécialisée pour la gestion de ce fonds (C.M., Art. 285 octies) dont la composition et le fonctionnement devaient être déterminées par le Règlement minier. A cet égard, ce dernier a créé un organisme spécialisé composé de douze membres comprenant deux représentants des six entités suivantes : les communautés locales, les organisations communautaires de base, le titulaire du droit minier, l'autorité administrative locale, le Fonds national de promotion et service social, la Direction de protection de l'environnement minier. (R.M., 414 sexies).

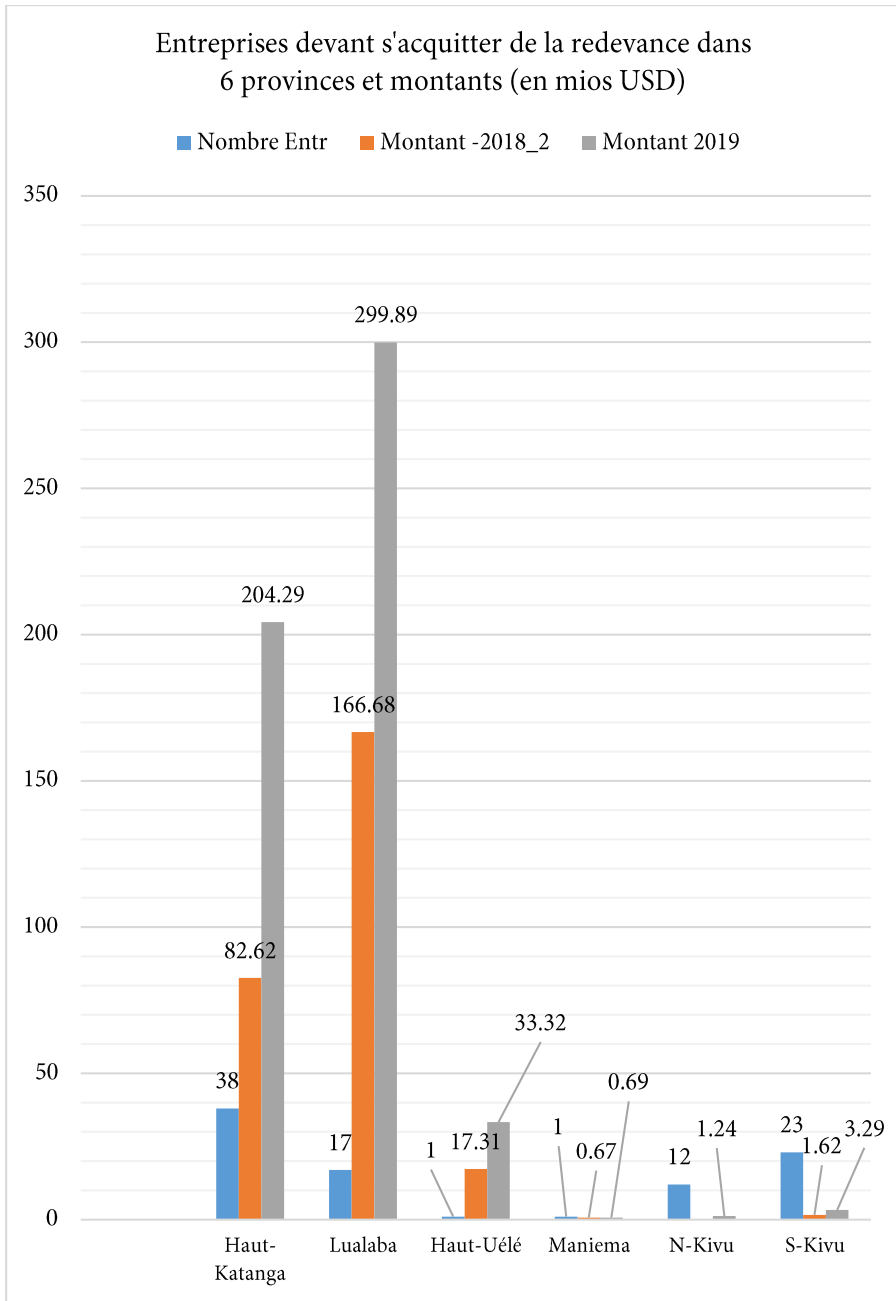
Cette composition hétéroclite pose un certain nombre de questions sur les modalités et le niveau de gestion de la dotation. L'intégration des personnes déléguées par des entités de l'administration centrale est susceptible d'accroître les lourdeurs administratives et surtout constituer un obstacle à la décentralisation qui était le souhait ultime du législateur initial. Il n'est pas exclu que cette représentation centrale implique aussi des frais financiers – transport, représentation, jetons de présence – qui vont grever la dotation d'une partie de ses ressources.

1.3. La redevance : potentiel et défis pour le développement local

Selon un rapport de ITIE, en octobre 2020, le cadastre minier comportait 848 entreprises, détentrices d'un ou plusieurs permis miniers. Parmi elles, environ 344 étaient titulaires d'un ou plusieurs permis d'exploitation, et donc susceptibles d'être assujettis à la redevance minière⁹. Une étude réalisée pour le compte de l'ITIE a recensé environ 44 entités de traitement et 22 comptoirs dans l'est du pays. Au total 92 entreprises auraient dû payer la redevance estimée à **269** millions USD entre juillet et décembre de 2018, et **542** millions USD en 2019. Pendant cette période, les 15% réservées aux ETD minières s'élevaient à plus de **121** millions USD. Ce graphique représente les montants de la redevance minière attendus dans chacune des six (6) provinces du pays.

⁸Voir pour plus de détails: Jean Pierre Okenda, <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/nouvelle-legislation-miniere-de-la-rdc-congooir>

⁹ Consortium Makuta ya Congo, La redevance minière destinée aux entités décentralisées : Un casse-tête à résoudre, novembre 2020



Les chiffres sont quelque peu différents et varient en fonction de leur provenance et des sources. En guise d'exemple, pour l'année 2019, les données publiées par ITIE et un rapport de CORDAID ne concordent pas du tout et présentent des écarts relativement importants pour certaines provinces. Dans le rapport de CORDAID qui intègre la province du Kasai

oriental, la redevance globale annuelle pour ces sept provinces passe à **544.459.556 USD**. Une différence faible, mais en comparant par province, les écarts sont parfois significatifs essentiellement pour les petits montants. Pour le Nord-Kivu et le Maniema, les montants de la redevance sont presque triplés.

Le constat dégagé est qu'il y a un problème sérieux de base de données, en particulier en ce qui concerne le registre central des sociétés minières, mis au jour. Il n'existe donc pas de standardisation au niveau national permettant un inventaire harmonisé des entreprises minières, chaque province le faisant à sa guise. Ceci rend nécessaire l'élaboration d'une base de données unique basée sur des critères identiques et mis au jour de façon régulière.

Un autre problème relevé est qu'il y a un écart considérable entre le nombre d'entreprises ayant déclaré avoir payé la redevance et celui qui est donné par l'administration. Cette différence va du simple au double, soit 45 ayant déclaré et 89 dont les ETDs ont attesté avoir reçu les paiements.

Egalement, il y a un écart entre les montants déclarés. Pour l'année 2018, cette différence était importante. Les paiements aux ETDs sont supérieurs aux montants qu'elles ont déclarés. Pour 2018, les montants payés ont totalisé 315,5 millions de dollars alors que ceux déclarés par les ETDs ne sont que de 262 millions, soit une différence de 53,5 millions. Par la suite, les écarts se sont réduits mais sont restés élevés. Pour l'année 2020, la différence est de 36,3 millions de dollars. Ces différences ont été établies sur base des paiements des entreprises individuelles et les ETDs auxquelles la redevance était destinée, ces dernières ont sous-estimé les montants reçus dans leurs déclarations¹⁰.

Une autre anomalie observée est que les entreprises s'acquittent différemment des différents paliers de la redevance. Celles qui payent les redevances dues au Trésor public et aux provinces sont plus nombreuses.

¹⁰ Consortium Makuta ya Maendeleo, Analyse du rapport assoupli ITIE 2018-2020, juin 2021, http://congomines.org/system/attachments/assets/000/002/127/original/Makuta_Note_Analyse_Rapport_ITIE_Assoupli_RM_FOMIN_Ao%C3%BBt_2021.pdf?1628763447

1.4. Mise en œuvre de la disposition relative à la dotation

La mise en œuvre de la dotation était conditionnée par un préalable majeur défini dans l'article 414 septies du Règlement Minier, en son premier alinéa. Il stipule que : « *Les attributions et procédures de fonctionnement de l'Organisme spécialisé sont déterminés dans un manuel des procédures approuvé par Arrêté Interministériel des Ministres ayant les Mines et les Affaires Sociales dans leurs attributions* »

Cependant, jusqu'au moment de la rédaction de la présente recherche, ce manuel de procédures n'avait pas encore été approuvé rendant inopérantes les dispositions relatives à la libération des dotations pour contribution au développement communautaire. Bien plus, des désaccords persisteraient sur deux questions importantes. D'une part, sur qui d'entre le Ministère des Mines ou celui des Affaires Sociales, allait chapeauter l'Organisme Spécialisé prévu. Et d'autre part, sur la forme dudit (desdits) organisme(s), le débat portant sur l'option qu'il soit doté du statut d'une ASBL ou pas.

En dépit de ces divergences, un projet de manuel des procédures a déjà été élaboré. Il prévoit la gestion de la dotation suivant 8 principes : La transparence, la redevabilité, la participation citoyenne, la complémentarité, la séparation, l'équité, la promotion du contenu local et la prise en compte des critères de compétence, de l'expérience et de la probité dans la désignation des membres.

Par ailleurs, ce projet de manuel des procédures a également tranché en faveur de la gestion locale des dotations en prévoyant un « *Fonds Local de Développement Communautaire* » (FLDC) en sigle. Ce dernier ayant dans ses missions, au-delà de la construction d'infrastructures et l'appui à la fourniture des services sociaux de base, le développement du capital humain et le transfert des compétences.

1.4.1. Fortes divergences sur la nature du mécanisme de gestion de la dotation

Les difficultés sont deux ordres. La première qui est fondamentale est la violation du code minier par les dispositions pertinentes du règlement minier. La seconde est liée à de profondes discordances entre diverses institutions sur des questions de fond portant sur la nature de l'organisme de gestion de la dotation.

1.4.1.1. Violation du Code Minier par le Règlement Minier

Quelques dispositions du Règlement Minier sont problématiques en ce qui concerne la gestion de la dotation.

Selon le Code Minier révisé, la gestion de la dotation doit être assurée par les représentants du Titulaire de droit minier et ceux des communautés locales à travers une entité (dé) localisée autour du projet minier. En effet, l'article **285 octies** du Code Minier dispose que ladite dotation « est mise à la disposition et **gérée par une entité juridique comprenant les représentants du titulaire et des communautés locales environnantes directement concernées par le projet** ». En son 2^e alinéa, le même article stipule que : « le Règlement Minier détermine la nature juridique de l'entité chargée de la gestion de la dotation, le nombre de membres de chaque composante ainsi que les modalités de leur collaboration et de **contrôle par les Ministères des Mines et des Affaires Sociales** ».

Passant outre ces dispositions, le Règlement Minier a ajouté quatre nouvelles composantes non prévues dans la composition de l'entité chargée de la gestion de la dotation (Article 414 sexies). Il s'agit des représentants des organisations communautaires de base, de l'Autorité administrative locale, du Fonds National de Promotion et de Service Social « FNPSS » et de la Direction de Protection de l'Environnement Minier « DPEM ».

Ce faisant, le Règlement Minier a introduit trois institutions publiques à savoir le FNPSS, la DPEM et l'Autorité administrative locale non prévues par le code minier. Or, les deux premières sont chargées de contrôler et de surveiller le respect, par les entreprises minières, de leurs obligations découlant de la responsabilité sociétale, conformément aux dispositions pertinentes du Code Minier (Art. 288 bis) et du Règlement Minier (Art.11). Et de ce fait, ce texte réglementaire place le FNPSS et la DPEM dans une situation de conflit d'intérêt, de juge et partie, dans l'administration et le contrôle de l'entité chargée de gestion de la dotation pour contribution aux projets de développement communautaire.

Une mise au point a été émise sous forme d'un rapport avec des arguments juridiques démontrant l'alignement du Règlement Minier sur le Code Minier. Elle a été conjointement signée par le Directeur de Cabinet Adjoint du Ministre des Affaires Sociales avec Madame la Directrice Générale du

FNPSS et son Directeur Financier, ainsi que son Directeur Provincial/KINSHASA. Cette analyse réfute la violation du Code Minier par le Règlement Minier concernant les dispositions relatives à la dotation. Selon ce rapport, il est inexact de considérer que le Règlement Minier (Art. 414 sexies) viole le Code Minier pour ce qui est de la composition de l'entité juridique de gestion. Ceci, dès lors qu'aux termes de l'article 285 octies alinéa 2, le Code Minier révisé confie au Règlement Minier de déterminer la nature juridique de l'entité chargée de la gestion de la dotation minimale de 0,3%, le nombre de chaque composante ainsi que les modalités de leur collaboration et de contrôle par les Ministères en charge des Mines et des Affaires Sociales, cela signifie que le Législateur a donné au Règlement Minier la délégation de légiférer sur ces matières. En conséquence, les dispositions du nouveau Règlement Minier y afférentes ont la même force législative que les autres dispositions du Code Minier révisé.

Un autre argument est qu'en adoptant le nouveau Règlement Minier en date du 5 juin 2018, le Conseil du Gouvernement avait jugé qu'à l'article 85 octies du Code Minier révisé, le Législateur a voulu impliquer les entités directement concernées par cette dotation, à savoir les sociétés minières assujetties et les communautés bénéficiaires, sans que l'énumération soit limitative. En outre, le Gouvernement a considéré la nécessité de protéger les communautés environnantes, généralement faibles, en évitant de les placer seules en face des Sociétés multinationales généralement trop puissantes. C'est pour cela qu'il a positionné l'établissement public Fonds National de Promotion et de Service Social (FNPSS), répondant à l'exigence de personnalité juridique, pour servir d'interface en vue de coordonner aussi bien la dotation minimale que le processus de passation des marchés qui en découleront. D'ailleurs, c'est pour cette raison que le Règlement Minier (Art. 414 sexies) a spécifié que la passation des marchés pour l'exécution des projets de développement communautaire se fait par appel d'offre public.

Enfin, une distinction doit être faite entre le terme « COMPRENANT » utilisé dans le Code Minier (Art. 285 octies), qui marque le caractère énonciatif du concept, et le concept « EST COMPOSE DE » du Règlement Minier (Art. 414 sexies) qui marque un caractère exhaustif ».

1.4.1.2. De profonds désaccords entre Institutions Etatiques et entre celles-ci et la Société Civile.

Le Règlement Minier (Art. 414 sexies) introduit une confusion lorsqu'il parle de la gestion par un Organisme Spécialisé qui laisse penser à un organisme unique, donc centralisé vraisemblablement basé à KINSHASA, canalisant les dotations provenant de tous les titulaires des droits miniers. Or, si on s'en tient à l'esprit du Code Minier révisé (Art.285 octies), cet organisme serait plutôt décentralisé en entités juridiques locales dans les régions où sont exécutés les projets miniers. L'unicité de cet organisme pourrait être la source des blocages observés suite aux positionnements des différentes administrations de l'avoir sous leur tutelle.

Les désaccords sont nombreux et manifestes à la lecture des différents documents et correspondances des parties concernées.

1.4.1.3. Désaccords entre le Ministère des Affaires Sociales, le FNPSS et le Ministère des Mines.

Le 13 septembre 2020, la contribution du FNPSS au projet d'Arrêté Interministériel Mines-Affaires Sociales, sous forme d'un mémo de 12 pages (cfr. annexe), est adressée par la Directrice Générale du FNPSS au Ministre des Mines. Ce projet porte sur le manuel des procédures de gestion et les mécanismes de contrôle de la dotation minimale de 0,3%.

Dans ce mémo, la DG du FNPSS dénonce des irrégularités de forme et de fond. S'agissant de la forme, il y est dénoncé le fait que les structures attitrées pour participer aux consultations – Ministère des Affaires sociales et FNPSS- aient été contournées par le Ministre des Mines qui en leur lieu et place a plutôt décidé de convier des organisations de la Société Civile.

Sur le fond, dès lors que le Code Minier confère à la dotation de 0,3%, le statut de « Fonds Publics » du fait qu'elle est déduite sur le chiffre d'affaires, et est constituée en franchise d'impôts sur les bénéfices et profit, sa gestion ne peut qu'être de la responsabilité d'un établissement public. Et cet Organisme Spécialisé ne peut être que le FNPSS, qui a toujours servi comme Agence d'exécution des projets de développement communautaire depuis sa création à l'époque coloniale (1947), alors Fonds du Bien-Etre Indigène (FBI), en référence au document intitulé « Une œuvre de coopération au développement : quinze années d'activité du FBI au Congo, au Rwanda et au Burundi ».

En outre, selon ce mémo, la position du Ministre des Mines est indexée d'être en porte-à-faux avec le Programme d'Urgence Intégré de Développement Communautaire (PUIDC) lancé par le Président Felix Antoine TSHISEKEDI à son avènement à la tête du Pays, et qui est inscrit parmi les programmes prioritaires et phares du Plan National Stratégique de Développement (PNSD) 2019-2023 (p10). Enfin, le mémo accuse l'initiative du Ministre des Mines de violer le principe constitutionnel de redistribution équitable des richesses nationales, consacré par l'article 58 de la Constitution (p.8).

1.4.1.4. Opposition de la société civile à une gestion centralisée prônée par le Ministère des Affaires Sociales.

Le 23 août 2019, la Coordination des Actions de Plaidoyer de la Société Civile pour la Gouvernance des Ressources Naturelles a adressé une lettre ouverte au Président de la République dans laquelle elle a exprimé son opposition à une gestion centralisée de la dotation pour la contribution aux projets de développement communautaire dans le secteur minier telle qu'elle est préconisée par le FNPSS (cfr Annexe).

En réaction à cette lettre, le Secrétaire Général des Mines¹¹ a soutenu la position de ces organisations en leur assurant que tout sera mis en œuvre pour que la gestion de la dotation de 0,3% soit transparente et sous la responsabilité des communautés locales conformément au prescrit du Code Minier à travers un organisme spécialisé. Il a ajouté que ce que les organisations ont dénoncé n'était que « le point de vue du Ministère des Affaires Sociales et de FNPSS. Le reste sera décidé par les Autorités hiérarchiques après examen du rapport de la commission Ministérielle ad hoc présidée par le Coordonnateur de la CTCPM ».

Le 20 juillet 2020, ce rapport a été transmis par une lettre signée conjointement par le Coordonnateur de la CTCPM et le Secrétaire Général aux Mines au Ministre des Mines. Le 7 août 2020, ce dernier a transmis tous les documents au Premier Ministre. Mais le dossier n'a pas évolué. Une année plus tard, le 14 juin 2021, un communiqué conjoint signé par

¹¹ Voir lettre n° 2407/Bur.SG/Mines/IK.Y.YA. /01/2019

un collectif de 31 Organisations de la Société Civile¹² a invité les Ministres des Mines et des Affaires Sociales à signer sans tarder, l'Arrêté portant approbation de Manuel des procédures et de gestion de la dotation de 0,3% pour le développement communautaire dans les zones minières.

1.4.2. Etat de mise en œuvre par certaines entreprises

Malgré ces difficultés qui bloquent la mise en œuvre, certaines entreprises n'ont pas attendu l'aboutissement des procédures légales pour implémenter leur RSE. Elles l'ont fait en référence aux principes volontaires et autres standards internationaux surtout que les innovations du code minier révisé s'inspirent notamment des pratiques de ces entreprises. Par exemple, KCC, Ruashi mining et MMG Kinsevere comptent déjà à leurs actifs des réalisations sociales antérieures à l'avènement du nouveau code minier révisé. Ces réalisations ont été poursuivies. Chacune d'elles devra le moment venu faire des adaptations de différents ordres notamment financières, techniques ou programmatiques découlant des dispositions de la nouvelle législation minière. Ce qui représente un défi. Un des exemples est l'entreprise TFM qui dispose déjà d'un Fonds Social Communautaire. Celui-ci a été créé dans le cadre de la réalisation de l'obligation contractuelle de l'entreprise (en vertu de l'article 21 de la convention minière amendée et reformulée de TFM). Le Fonds social TFM a le statut d'association sans but lucratif. Il est dédié au financement des projets communautaires à l'échelle de 0,3% des revenus nets issus de la vente des métaux de TFM. Son département de développement communautaire réalise des activités à caractère social et environnemental. Il s'agira donc pour cette entreprise d'adapter ses pratiques aux exigences légales en ce qui concerne l'administration et la gestion dès lors que la gestion de ce fonds était confiée à une ASBL dotée d'un conseil d'administration comprenant 7 membres.

¹² Ce collectif comprend 31 ONGs membres de la Coordination des Actions de Plaidoyer de la Société Civile pour la Gouvernance des Ressources Naturelles, ainsi que « le Congo n'est pas à vendre » et « Makuta ya Maendeleo ».

1.5. Les Cahiers des charges

1.5.1. Dispositions légales

« **Le cahier des charges** » est défini comme étant un ensemble d'engagements périodiques négociés et pris entre le titulaire de droit minier d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrières permanente et les communautés locales affectées par le projet minier, pour la réalisation des projets de développement communautaire durable (C.M., Art.285 septies, R.M., Art.2, Pt.9).

A ce stade, un des points d'achoppement se trouve dans la définition par extension ou bien la délimitation géographique des « communautés locales affectées par le projet minier » car un projet minier affecte nécessairement des communautés autres que celles identifiées. En effet d'après le Code Minier (Art.9, Pt.9 quinquies), la communauté locale est définie comme étant la « *Population traditionnelle organisée sur base de la coutume et unie par les liens de la solidarité clanique ou parentale qui fonde sa cohésion interne. Elle est caractérisée en outre, par son attachement au territoire du projet minier* ».

Etant donné l'importance que le législateur a accordée au cahier des charges, une directive lui a été explicitement consacrée dans les mesures d'application du code. Différentes questions y sont explicitées dans l'annexe XVII de la Directive relative au Modèle-Type de cahier des charges de Responsabilité Sociétale. Cette directive donne des indications précises en ce qui concerne le cahier des charges notamment son élaboration, la négociation entre les parties, le suivi-évaluation, le financement, le règlement des litiges et la responsabilité des communautés locales.

Au cours de l'élaboration du cahier des charges, le titulaire des droits miniers ou de carrières doit consulter et faire participer les communautés bénéficiaires dans le processus de définition et de mise en œuvre des projets de développement du cahier des charges de responsabilité sociétale conformément à la loi et aux standards internationaux. De plus, les projets doivent être réalisés tels que cela a été convenu en particulier en ce qui concerne le chronogramme, la localisation et les coûts estimatifs.

Les négociations conduisant à l'élaboration du cahier des charges devront se faire en quatre étapes : la détermination de l'espace géographique

conjointement par le Chef de Secteur/Chefferie, les représentants du titulaire de droit minier, des communautés locales concernées et des parties prenantes dans le rayon d'action du projet minier suivant les conclusions de l'EIES; l'identification des besoins prioritaires des communautés par le Comité Local de Développement (CLD), composé de l'Autorité locale et des représentants des communautés locales et du titulaire de droit minier assisté par l'expertise technique externe Nationale et les organisations de la société civile spécialisées en RSE; l'approbation communautaire des besoins prioritaires identifiés par catégories sociales à travers les réunions populaires; et la signature du cahier des charges.

Le suivi et de l'évaluation du cahier des charges (C.M., Art.288 bis; Art.13 à 15 de la directive) est assuré par le **Comité Local de Suivi** (CLS) composé de cinq représentants dont quatre pour les communautés locales. Il est présidé selon le cas par l'Administrateur de Territoire, le Maire de la Ville, le Médecin Chef de Zone ou leur délégué qui est chargé du suivi-évaluation. Tous les six mois, le CLS contrôle et assure le suivi de la réalisation des infrastructures et services économiques selon le chronogramme du cahier des charges. En plus du CLS, il y a l'ACE, la DPEM et le Fonds de Promotion et de Service Social qui veillent à la bonne exécution des obligations du cahier des charges.

Les parties prenantes évaluent le cahier des charges tous les cinq ans et transmettent le rapport au Gouverneur de Province avec copie au Secrétaire Général aux Mines (R.M., Art. 414 quinquies, alinéa 4).

Le financement des projets du cahier des charges. (Art. 7 de la directive) provient du budget social de l'entreprise minière ou de carrières ou du détenteur de l'autorisation de traitement/transformation des substances minérales. En cas de non-respect des engagements du cahier des charges. (Art.17 de la directive), le règlement à l'amiable sera privilégié. A défaut, la partie lésée soumettra le litige à l'ACE qui le traitera en collaboration avec la DPEM. En cas d'échec de ces procédures, le Tribunal compétent pourra être saisi conformément aux procédures légales en vigueur. En dehors de cette procédure, le non-respect des engagements contenus dans le cahier par le détenteur des droits miniers expose celui-ci à des sanctions après une mise en demeure (C.M., Art. 286 et Art.21 de la directive). L'ACE et la DPEM ont la charge de constater le non-respect des engagements repris dans le cahier des charges et faire rapport au ministre des mines, après avoir consulté les communautés concernées (C.M., Art.286, 288 bis et 289).

Pour équilibrer l'engagement et la responsabilité de toutes les parties, la directive a intégré les obligations des communautés locales (Art.8 à 10 de la directive). Celles-ci s'engagent à ne pas détruire les infrastructures et biens du titulaire du droit minier et de contribuer à la pleine et libre jouissance par l'opérateur minier de ses droits. Egalement, elles doivent collaborer dans la lutte contre l'exploitation illégale des substances minérales dans le périmètre de l'opérateur minier. Les représentants des communautés locales et les leaders communautaires s'engagent à sensibiliser leurs membres à cette fin. Enfin, les communautés s'engagent à réparer tout dommage causé au titulaire de droit minier d'exploitation. De plus, tout préjudice subi du fait d'actes de violence ou de voies de fait sur le personnel de l'opérateur minier ou d'actes de vandalisme sur son patrimoine d'exploitation perpétrés par un ou plusieurs membres de la communauté locale entraîne réparation suivant les procédures administratives et judiciaires en vigueur.

Pour l'exécution du présent cahier des charges, les communautés locales ont le droit de se faire assister par l'expertise Nationale en développement durable et RSE (Art.18 de la directive).

1.5.2. Une mise en œuvre handicapée par une connaissance lacunaire des dispositions légales

A partir du 8 juin 2018, date de la promulgation du Règlement Minier révisé, les entreprises minières titulaires de droits miniers d'exploitation et/ou d'AECF devaient, entamer les consultations avec les communautés impactées par leurs projets, en vue de transformer leurs plans de développement durable en cahier des charges, conformément à l'annexe XVII du R.M. Cependant, selon des experts, un problème réglementaire bloquait cette démarche. Une directive sur les mécanismes de cette transformation était nécessaire et à cet égard, un projet d'Arrêté Ministériel devait être soumis pour signature au ministre des mines par le secrétariat général des mines, la DPEM, l'ACE, le FNPSS et la CTCPM.

Constatant le défaut de signature des cahiers des charges, le ministre des mines, a rappelé à l'ordre les opérateurs miniers, par sa lettre n° CAB.MIN/MINES/01/00182/2021, datée du 05 avril 2021.

Néanmoins, même au cas où les entreprises auraient entamé les consultations, le processus ne pouvait aboutir, aussi longtemps que n'était pas constituée dans la province d'activité, **la commission permanente**

chargée de l'instruction et de l'approbation du cahier des charges, conformément à l'article 414 quater du R.M. Ainsi comme pour la dotation de 0,3%, l'effectivité de la mise en œuvre de la disposition légale de la RSE dans son volet « cahier des charges », était compromise, aussi bien du côté des titulaires des droits miniers que des gouvernements provinciaux. Cela d'autant que selon des sources bien informées, beaucoup de ministres en charge des mines dans les provinces minières, ignoraient jusqu'il y a peu, qu'ils avaient dans leurs prérogatives, la signature d'un Arrêté Provincial instituant une « Commission Permanente chargée de l'instruction et de l'approbation des cahiers des charges ».

Au Nord-Kivu, c'est seulement en date du 08 février 2021, soit près de 3 ans après la promulgation du code minier révisé, que le ministre provincial en charge des mines a signé l'Arrêté portant nomination des membres, organisation et fonctionnement de la commission.

C'est suite à cela, que la commission permanente a été mise en place au Nord-Kivu et permis la signature du cahier des charges de ALPHAMIN BISIE MINING avec les communautés de WALIKALE. Il a été approuvé par le gouverneur de la province du Nord-Kivu, comme le prévoit la réglementation minière en vigueur (R.M., Art 414 quinquies, Alinéa 1), et ensuite transmis au Cadastre Minier pour notification au Titulaire (R.M., Art. 414 quinquies, Alinéa 3). Il est important de signaler que le règlement minier, en son article 403 ter, stipule que : « A défaut de la décision d'approbation du cahier des charges dans le délai requis (30 jours), celui-ci est réputé approuvé ».

Dans le Haut-Katanga, l'entreprise CHEMAF a déjà négocié avec les représentants des populations affectées. Un cahier unique a été élaboré qui englobe les besoins des 13 quartiers de Lubumbashi dont 8 à la Ruashi, 2 à Kampemba et 3 à la Commune Annexe et 2 villages du groupement Shindaika. Le montant de ce cahier des charges n'a pas pu être connu. Seules des rumeurs non vérifiées circulaient à ce sujet.

En matière de mise en œuvre des cahiers des charges, la province du LUALABA est la plus avancée. En effet, selon le ministre provincial des mines de cette province, déjà au 31 mars dernier, 13 cahiers des charges avaient été signés, parmi lesquels 8 avaient obtenu des avis favorables de la commission d'instruction et avaient été transmis au gouverneur de province pour approbation. Il s'agissait des cahiers des charges de :

PHELPS DODGE, KALOGWE MINING, KISANFU MINING, KAMOA COPPER, LAMIKAL, CCR, TCC et HMC. Tandis que 5 autres cahiers des charges étaient en cours d’instruction. Il s’agit de: TFM, MKM, COMMUS, METALKOL et SOMIDEZ.

En combinant toutes les données disponibles au 31 mars 2021, l’état de mise en œuvre des cahiers des charges, sur 300 attendus, répartis sur une dizaine de provinces¹³, se présente de la façon suivante :

Province	C.C. signés	C.C. avec avis favorable de la C. Instruction	C.C. approuvés par le GOUPRO	C.C. en cours de négociation
Nord-Kivu	1	1	1	
Lualaba	13	8		
Haut-Katanga	3			
Haut-Uélé				
Tanganyika				

Dans la communication citée, le ministre provincial des mines du Lualaba a informé, qu’à cette date, le budget des cahiers des charges s’élevait à **54.313.917 USD**, évidemment, inégalement réparti entre les entreprises.

1.6. Le Fonds Minier pour les générations futures (FOMIN)

La création par le nouveau code du « Fonds minier pour les générations futures » (FOMIN) (C.M., Art.8 bis), approvisionné par une quotité de 10% de la redevance minière (Art.242), constitue une innovation remarquable. En effet, pour la toute première fois, le législateur congolais, par un souci de justice trans-générationnelle, partant d’une prise de conscience que les ressources naturelles sont épuisables, a décidé de réserver une portion de la rente minière aux générations futures.

En réalité cette idée n’était pas tout à fait nouvelle. Elle se greffe et renforce celle qui avait été introduite par la loi n° 15/012 du premier août 2015 portant régime général des hydrocarbures qui avait institué un fonds pour les générations futures dont les ressources proviendraient notamment d’une quotité de la part du profit Oil de l’Etat.

Les statuts portant organisation et fonctionnement du « FOMIN » devaient être édictés par décret du Premier Ministre, délibéré en conseil des ministres (R.M., Art.414 sexies). Paradoxalement, il est surprenant de

¹³ Haut-Katanga, Lualaba, Tanganika, Haut-Lomami, Maniema, Nord Kivu, Sud-Kivu, Ituri, Haut-Uélé, Kasai, Kasai Oriental, etc.

constater que le Règlement Minier qui était censé définir les modalités et conditions d'application du Code Minier, ne se soit limité qu'à renvoyer tout ce qui concerne le Fonds Minier, au décret du Premier Ministre. Dans ce cadre, ce dernier a effectivement signé, en date du 25 novembre 2019, le décret n° 19/17 portant Statut, Organisation et fonctionnement d'un Etablissement public dénommé Fonds Minier pour les générations futures, « FOMIN » en sigle. Cette célérité est remarquable comparée à l'absence de décret du même genre pendant plus de cinq ans après la promulgation de la loi portant régime général des hydrocarbures.

1.6.1. Mission et moyens de réalisation

Le FOMIN a pour mission principale de constituer des richesses matérielles et/ou financières en nature ou en numéraire, pour garantir l'après-mine, en faveur des générations futures.

Pour la réalisation de sa mission, le FOMIN peut procéder au financement de tout ou partie des recherches dans le domaine minier à travers le Service Géologique National du Congo (SGNC)¹⁴ ainsi qu'au financement de tout ou partie des projets d'intégration de l'industrie minière dans l'économie nationale. Il pourra également recourir à la prise de participation dans les entreprises impliquées dans la filière de transformation locale des produits miniers ou de carrière, de même que dans les projets de diversification de l'économie nationale. Le FOMIN pourra aussi être financé à travers l'appui financier aux entreprises du portefeuille de l'État sous forme de prêts rémunérés, en vue du développement des projets miniers ; au financement des projets d'infrastructures de base identifiés par le Gouvernement pour le développement durable du pays, ainsi que des PME et PMI à impact pour les générations futures. Et enfin il lui sera loisible de placer des fonds dans les institutions bancaires et/ou financières en vue de générer des intérêts à son profit (Art. 2, Décret n°19/17)¹⁵.

¹⁴ Voir l'Article 14 du décret n° 18/024 du 8 juin 2018.

¹⁵ Primature de la République Démocratique du Congo, Décret n°19/17 du 25 novembre 2019 portant statut, organisation et fonctionnement d'un établissement public dénommé Fonds minier pour les générations futures « FOMIN », en sigle.

1.6.2. Les ressources du FOMIN

Les ressources financières du FOMIN proviendront principalement de la quotité de 10% de la redevance minière qui lui est due conformément aux dispositions pertinentes (C.M., Art. 242 et R.M. Art. 526). Puis des dividendes provenant de ses participations dans les entreprises impliquées dans la filière de transformation locale des produits miniers ou de carrières et des intérêts des placements faits dans les institutions bancaires et/ou financières, des subventions de l'Etat, des dons, legs et libéralités d'origine interne ou externe ainsi que de toutes autres ressources lui allouées. (Art. 6, Décret n°19/17).

Quelques incohérences de nature à porter atteinte à la mise en œuvre de la mission du FOMIN ont été relevées. Parmi celles-là, il y a la création du SGNC alors qu'il existait un Centre de Recherches Géologiques et Minières « **CGRM** », placé sous la tutelle du ministère de la recherche scientifique, ayant de nombreuses attributions identiques à celles de la Direction de Géologie qui existe au sein de l'Administration des Mines.

Outre le fait que le Décret 19/017 donne une sorte de monopole au SGNC en matière de recherches dans le domaine minier, il ne semble pas judicieux d'allouer à la recherche minière, des fonds destinés aux générations futures. La raison étant que les recherches minières coutent très cher, prennent souvent trop de temps et la probabilité de découvrir un gisement est toujours très faible. Elles pourraient être un gouffre sans fond pour les ressources financières du FOMIN. In fine, il paraît plutôt approprié que ce rôle soit dévolu aux entreprises minières privées, qui sont capables de lever elles-mêmes des fonds sur les grandes places boursières et ont toutes les compétences techniques et organisationnelles requises.

Certains experts avaient plutôt proposé d'orienter prioritairement les fonds FOMIN vers l'économie de la connaissance par le financement des projets de centres technologiques, incubateurs d'entreprises, dans le domaine de l'informatique, de la biotechnologie, des nanotechnologies ainsi que les technologies numériques.

1.6.3. Une mise en œuvre hypothéquée par des désaccords et des malentendus

Sitôt après la promulgation du Règlement Minier, le ministre des mines a donné l'instruction de verser la quotité de 10% destinée aux générations futures sur un compte séquestre¹⁶ ouvert au nom du CAMI. Cette instruction a été communiquée par le secrétaire général aux mines¹⁷ à tous les chefs de divisions provinciales des mines et géologie devant établir les notes de débit en faveur du « Fonds Minier » avant son opérationnalité.

L'application de l'instruction du ministre des mines a vite suscité des protestations de son homologue des finances soutenu par d'autres membres du Gouvernement, notamment celui du budget. Le financier du Gouvernement estimait que ces fonds provenant d'une redevance minière ne pouvaient être logés ailleurs que sur le compte du trésor public. A ce sujet, la crainte du ministre des mines était que ces fonds ne soient utilisés pour des besoins, toujours nombreux, du Gouvernement, au lieu d'être réservés à ce pour quoi ils avaient été mobilisés, les générations futures. A ces remises en cause de ces collègues, se sont ajoutées des suspicions de la Société Civile. Celle-ci disait que le ministre des mines en tant qu'Autorité de tutelle du CAMI, pouvait faire débloquer de façon discrétionnaire une partie de ces fonds pour d'autres usages.

Suite à toutes ces contestations, le ministre des mines, mis en minorité, a transféré le compte du FOMIN à la Banque Centrale du Congo (BCC), sur un sous compte du Trésor Public. Au moment de ce transfert, un montant d'un peu plus de 23 millions de dollars américains (USD 23.000.000) avait été mobilisé. Ce chiffre est confirmé par le Secrétariat Exécutif de l'ITIE (cfr. infra, point III.3.6.1). En plus, c'est ce niveau de réalisation qui est connu par le public. A ce jour, on ne sait pas combien s'y est ajouté.

D'un autre côté, une frange de la Société Civile considère que ce décret a été signé unilatéralement par le Premier Ministre sans associer les organisations de la Société Civile et les entreprises minières aux discussions comme cela avait été convenu. En effet, le Groupe Multipartite composé des représentants du Gouvernement, des Entreprises Minières et des Organisations de la Société Civile, cheville ouvrière du code minier, devait

¹⁶ Compte n° 05101-02000072402-45 USD et 05101-02000072401-48 CDF à la RAWBANK

¹⁷ Lettre n° 0909/Bur.SG.Mines/IK.Y.A/2018 du 02 juillet 2018.

siéger à nouveau pour réfléchir sur les dispositions du décret sur le FOMIN.

A ce propos, un collectif de 23 Organisations de la Société Civile¹⁸ réuni à Lubumbashi a adressé au Président de la République dans laquelle elle a exprimé sa désapprobation de l'utilisation d'un montant de 25 millions de dollars, en dénonçant l'implication personnelle du Premier Ministre d'alors, Sylvestre Ilunga Ilunkamba, dans ce qu'il considère comme un détournement de fonds, son utilisation ne rentrant pas dans la mission du FOMIN. Le collectif a rappelé que lors d'un atelier organisé du 4 au 5 février, la coordination de ces ONGs avait exigé la tenue en toute urgence d'un atelier de toutes les parties prenantes dans le cadre de l'ITIE, pour réexaminer les objectifs du FOMIN et sa stratégie d'intervention conformément à l'esprit des travaux tripartites d'élaboration des amendements au Code Minier de 2002, et aux dispositions des articles 8 bis et 242 du Code Minier révisé. A cette occasion, la crainte a été exprimée que le FOMIN ne soit un deuxième Fonds de Promotion de l'Industrie (FPI) dont les ressources sont généralement partagées entre les membres de l'élite politique sans impact réel sur la promotion de petites et moyennes entreprises congolaises.

1.6.4. L'évolution vers un compromis

Les divergences entre les Ministères des Finances et celui des Mines, qui avaient hypothéqué la mise en œuvre des dispositions du Code Minier sur le FOMIN, portaient essentiellement sur deux points : la mission du FOMIN et sa tutelle. Elles peuvent être synthétisées que nous résumons dans le tableau ci-après :

Objet de divergence	Position du Ministère des Finances	Position du Ministère des Mines
Mission du FOMIN	Fonds souverain, à faire fructifier et financer des infrastructures et activités alternatives aux Mines	Gouvernance du secteur Minier. Financement des recherches en vue de découvrir de nouveaux gisements.
Tutelle du FOMIN	Tout ce qui est « argent » relève du Ministère des Finances	Le Fonds étant « Minier », il doit être sous la tutelle du Ministère des Mines.

¹⁸ Les Organisations de la Société Civile (OSC) ont demandé la saisine de la Cour des Comptes pour ouvrir des enquêtes sur l'utilisation général des fonds du FOMIN et spécialement des montants cités, le 16 février 2021.

Selon des sources bien informées, un terrain d'entente aurait été trouvé sur le second point. Les deux Ministres se seraient entendus sur le principe de « double-tutelle », après une médiation réalisée par la Banque Centrale.

1.6.5. Etat des paiements de la quotité réservée au FOMIN

Au 30 juin 2020, le compte du FOMIN affichait un solde créditeur de 21.046.143,02 \$US. Au cours de la période sous revue (2018-1^{er} semestre 2020), 31 entreprises n'ont pas payé la quotité de 10% destinée au FOMIN. Le paiement de la part de la redevance due au FOMIN est extrêmement réduit. A partir de 2018, les entreprises qui ont déclaré avoir payé cette part de la redevance, est passé de 3, en 2018, 17, en 2019 et descendu à 7 en 2020. Cette faible performance est due aux difficultés politico-administratives déjà évoquées¹⁹.

La conséquence des dissensions au sommet et des doutes qu'elles insufflent est la réduction du nombre d'entreprises, disposées à payer la quotité de 10%, qui est de loin inférieur à celui des entreprises ayant payé les quotités de 25 et 50%. A ce sujet, une lettre du ministre des mines au Gouverneur de la BCC permet de prendre la mesure des dysfonctionnements. Le ministre des mines a écrit qu'il était : « Surpris d'être informé de l'ouverture d'un compte par le Fonds Minier pour les Générations futures à la CITIGROUP ». Selon le ministre « La procédure devait être communiquée au Ministère des Mines, car le point de départ de l'acte générateur de la redevance minière est la Note de Débit émise et délivrée par le Service des Mines du ressort, ou par la Direction des Mines (cfr. Art 526 du Règlement Minier). Dès lors, depuis le 15/10/2019, il y circulait parallèlement deux comptes pour le Fonds Minier ouverts par la B.C.C. Le premier est le compte numéro 00010-10000-00000001658-06 opérationnel dès le 22 février 2019, tandis que le deuxième ouvert depuis le 15 octobre 2019 à la CITIGROUP, numéro 0013-00001-00300178162-18 devrait m'être communiqué pour l'instruction soit donnée aux Services Provinciaux et Locaux des Mines qui émettent les Notes de Débit qui

¹⁹ Consortium Makuta ya Maendeleo, Analyse du rapport assoupli ITIE 2018-2020, juin 2021, http://congominer.org/system/attachments/assets/000/002/127/original/Makuta_Note_Analyse_Rapport_ITIE_Assoupli_RM_FOMIN_Ao%C3%BBt_2021.pdf?1628763447

donnent lieu à l'établissement de la Note de perception ou du titre de paiement ».

A cet égard, certaines entreprises contactées ont déclaré que les notes de débit et de perception ne leur ont jamais été transmises par les services habilités. Selon l'ITIE, d'autres entreprises se sont abstenues de payer du fait que le compte FOMIN communiqué par la BCC aux Banques Commerciales était différent de celui repris sur les notes de perception. D'autres ont payé sur base des notes de perception établies par certaines divisions provinciales des mines. Egalement, les doutes liés aux vellétés d'orienter le FOMIN vers des utilisations autres que celles pour lesquelles il a été institué, n'auraient pas encouragé certains opérateurs miniers à payer la quotité de 10%.

La demande du gouverneur du Haut-Uélé est emblématique de ce type de vellétés. En effet, celui-ci a adressé une lettre au directeur général de Kibali Gold Mines lui demandant de « libérer les fonds mis sous séquestre dans les livres de la Banque Commerciale du Congo pour compte du Fonds pour les générations futures et les mettre à la disposition de l'Autorité Provinciale pour la mise en œuvre des politiques en faveur desdites générations²⁰ ». Le ministère des mines a réagi en envoyant deux lettres au directeur général de Kibali, en totale contradiction avec celle du gouverneur²¹. Il y est demandé à Kibali de verser le solde cumulé de FOMIN au sous compte du Trésor Public n° 00010-10000-00000001758-06 intitulé « Fonds Minier pour les Générations futures » et logé à la Banque Centrale du Congo. Le ministre des mines, Martin KABWELULU, s'était farouchement opposé à ce que les montants du FOMIN soient versés au Trésor Public, position que défendait également le ministre des finances, Henri YAV MULANG, qui assumera son intérim, lorsque le premier sera élu député.

²⁰ N° 031/PROGOU/H-U/CAB/CBN/2019, avec objet : libération des fonds de la redevance minière dus au fonds minier pour les générations futures.

²¹ Voir lettres n°s CAB.MIN/MINES/02/0547/2019 du 3 juillet 2019 et CAB.MIN/MINES/01/0519 du 20 juin 2019.

Chapitre 2

Mise en œuvre des dispositions sur la redevance minière

2.1. Volumes de la redevance minière au Nord-Katanga

Dans cette province, la redevance minière a été régulièrement payée aux ETDs bénéficiaires depuis décembre 2019. En réalité, elle a commencé à être versée depuis le mois de juillet 2018, car le premier paiement comprenait un cumul des arriérés du second semestre de 2018, à partir de l'entrée en vigueur du code minier en juillet 2018.

En cette matière, le Haut Katanga est particulière. Selon l'administration en charge de la décentralisation, les ETDs de sa juridiction auraient même commencé à recevoir la redevance minière depuis 2017, bien avant la promulgation du code minier. Environ 40 entreprises actives dans cette province, se sont progressivement acquittées de leur obligation légale. Parmi celles-ci, on compte notamment GOLDEN African ; MMG; O.M.METALS; FRONTIER ; KICC ; LONG-FEI ; AMICAL-KANKANA MINING; ANVIL MINING; SEMHKAT ; KASTRO-SARL; STL ; CNMC-CONGO COMPAGNIE; KAIPENG MINING; RUBAMIN; HUACHIN-METAL LEACH ; CNMC-HUACHIN MABENDE; COMILU; SEX; CIMCO ; KATANGA METALS ; COMIKA; MIKAS ; SHAMITUMBA; EXCELLENT MINERVAL SARL; DIVINE LAND MINING SARL; LUALABA ; CONGO JIN-LU; METALS MINES; MJM; SHITURU MINING ; CDM ; MMR; TSM;COPROCO-GROUP ; IVERLAND MINING.

D'après les chiffres fournis par la division provinciale des mines du Haut-Katanga, en 2018, la redevance a généré 213 908 990,63 USD payés par 45 entreprises assujetties. Dans cette cagnotte, la province a bénéficié de 85 563 596,25 USD répartis entre l'administration provinciale à raison de 53 477 247,66 USD et le montant restant de 32 086 348,59 USD pour l'ensemble des ETDs concernées.

En 2020, l'enveloppe des ETDs haut-Katangaises est descendue à 24.429.052,54 USD soit une diminution de 7. 657. 296,05 USD. Cette

réduction ne s'explique pas alors que le nombre d'entreprises a augmenté, passant de 45 à 47 assujetties²².

Au total 12 ETDs du Haut-Katanga ont perçu la redevance minière d'un montant moyen d'environ deux millions par ETD en 2020. Le secteur de Bukanda a eu 2.682.650,01 USD provenant de 6 entreprises (Golden African; GOLDEN African (vente locale; CNMC –CONGO; MMG;MMG (vente locale); O.M.METALS). La Commune de RUASHI a reçu 2.760.682,93 USD de l'entreprise RUASHI MINING.

Par contre, la Commune de Kambove n'a rien perçu car sa part a été versée à la chefferie de BASANGA qui a empoché 3.608.998,03 USD de 8 entreprises minières parmi lesquelles COMIKA ; GCM ; MIKAS ; SHAMITUMBA ; EXCELLENT MINERVAL SARL, localisées dans la juridiction communale de Kambove. A son détriment, sa part de redevance minière a été « orientée » vers la chefferie de Basanga sur décision du gouverneur du Haut Katanga²³. Le motif avancé par ce dernier était que la commune n'avait pas de bourgmestre. Pourtant, « il existe dans cette entité une équipe dirigée par un chef de bureau, suivi d'un percepteur comptable qui perçoit des taxes dues à la commune²⁴ »

²² Les assujettis sont notamment, le titulaire du Permis d'exploitation (PE), le titulaire du Permis d'exploitation des rejets (PER), le titulaire du Permis d'exploitation de la petite mine (PEPM), le titulaire de l'autorisation d'exploitation de carrières permanente (AECF) et l'entité de traitement et/ou de transformation agréée.

²³ CASMIA ASBL, RDC, Perception et gestion de la redevance minière par les entités territoriales décentralisées, « L'arbre qui cache la forêt », février 2021.

Redevance minière dans le Haut Katanga : Exercice fiscal 2020

N°	ETD	Entreprises Minières concernées	Nombre	Montant	Observation
1.	Secteur de Bukanda	Golden African; Golden African (vente locale; CNMC –CONGO; MMG; MMG (vente locale); O.M.METALS	6	2.682.650,01	
2.	Secteur de Balamba	FRONTIER; FRONTIER (vente locale) ; KICC ; KICC (vente locale) ; LONG-FEI (vente locale)	5	2.522.665,07	KICC n'a pas payé
3.	Secteur de M'pweto	Amical-Kankana Mining; Anvil Mining; Anvil-Mining (vente locale); SEMHKAT (vente locale); KASTRO-SARL	5	419.940,16	
4.	Commune de Lubumbashi	STL	1	1.760.576,27	
5.	Commune de Panda	CNMC-CONGO COMPAGNIE; CNMC-CONGO COMPAGNIE (vente locale); KAIPENG MINING; RUBAMIN; RUBAMIN (vente locale) ; HUACHIN-METAL LEACH	6	3.177.140,13	
6.	Secteur de Lufira	CNMC-HUACHIN MABENDE; COMILU; COMILU (vente locale) ; SEX; CIMCO et KATANGA METALS	6	1.796.493,58	CIMCO et KATANGA METALS n'ont pas payé
7.	Chefferie de Basanga	COMIKA; GCM; GCM (vente locale); MIKAS; SHAMITUMBA; SHAMITUMBA (vente locale); EXCELLENT MINERVAL SARL; DIVINE LAND MINING SARL; LUALABA (vente locale)	8	3.608.998,03	
08.	Commune de Shituru	CONGO JIN-LU; METALS MINES; MJM; SHITURU MINING	4	2.939.636,47	
9.	Commune de Ruashi	RUASHI MINING	1	2.760.682,93	
10.	Commune Annexe	CDM	1	2.760.269,89	
11.	Chefferie de Kyona-Ngoyi	MMR; TSM; COPROCO-GROUP	3	5.293,41	TSM et COPROCO-GROUP n'ont pas payé
12.	Chefferie Kaponda	Iverland Mining	1	Néant	
Total	12 ETDs		47	24.429.052,54	

2.2. Affectation de la redevance minière

Les réalisations sont nombreuses et bien visibles. Les engagements de la redevance ont été obtenus pour le seul secteur de Bukanda et représentent 90% de la redevance, le reste étant consacré au frais de fonctionnement de l'entité concernée. Le reste des fonds est réparti entre les communautés et l'administration publique.

Au profit des communautés, les réalisations sont essentiellement la construction et la réhabilitation d'infrastructures socio-économiques dans les différents groupements. Il s'agit de la construction ou de l'élargissement de 5 écoles, la construction et la réhabilitation de centres de santé (3), le forage de 4 puits électriques et la réhabilitation de 15 puits manuels. D'autres fonds ont été alloués à l'acquisition des équipements comprenant 2 ambulances médicalisées, une barquette pour la traversée de MINGOMBA, 10 tables bureaux pour enseignants et des bancs scolaires pour l'école primaire LONDE et KIKOLOMA.

Au profit de l'administration, les fonds ont été alloués à la construction des bureaux et l'achat des équipements. La construction de 7 bâtiments administratifs (poste de réception, complexe administratif, salle polyvalente, bureau de groupement), l'acquisition d'un bus TATA de 40 places pour le bureau de Kikanda et l'achat d'équipements (1 projecteur, 1 kit de sonorisation, stabilisateur, 3 ventilateurs) et du matériel de bureau (15 tables, 41 chaises, 3 bancs, 3 armoires). (Voir annexe tableau)

Au vu des réalisations financées par la redevance minière, le constat est que celle-ci permet de répondre effectivement à certains besoins essentiels de la population et de l'administration locale. Ces fonds ont effectivement contribué à l'amélioration de la vie des populations de l'ETD concernée (écoles, marchés, hôpitaux, ambulances, équipements des écoles, barquettes, etc.) et à permettre à l'administration de travailler dans de meilleures conditions (bureaux, véhicules, maisons d'habitation, équipements divers, etc.).

Au sein de la population bénéficiaire, certaines personnes sont bien au courant du versement de la redevance à leur ETD et connaissent, au moins en partie, des réalisations de ces fonds. Mais elles ignorent les coûts des différentes interventions, ce qui pose la question de la participation de la population dans la gestion de ces fonds et par conséquent de la nature et

de l'effectivité des mécanismes de gestion et de leur niveau de transparence. On y reviendra.

2.3. Volumes de la redevance minière au Lualaba

Au Lualaba, la Chefferie de BAYEKE a perçu 37.495.111 USD pour la période de juillet à décembre 2018. La chefferie a partagé ces fonds avec la Commune de Fungurume qui a reçu 30 % du montant net, déduit des taxes et frais dus à l'administration publique provinciale. Pour la même période, le secteur de Luilu a perçu 41 millions de dollars américains dont 73 % du montant a été effectivement utilisé par l'ETD et 27 % rétrocédé à la division des mines et à l'administration fiscale provinciale.

2.4. Affectation de la redevance au Lualaba

Comme pour le Haut-Katanga, les fonds de la redevance ont été scindés en deux parties, une au bénéfice des communautés et l'autre utilisée par l'administration publique.

Pour les communautés de la chefferie Bayeke, les fonds ont servi à la construction des centres de santé et des écoles, à l'éclairage public le long des voies publiques dans la cité, à l'installation de bornes fontaines et l'achat d'une ambulance et de frigos mortuaires. La redevance a été également utilisée pour payer des bourses d'études de 140 étudiants à l'université locale.

L'administration a alloué les fonds de la redevance à la valorisation des vestiges culturels (cimetièrre royal), l'achat du charroi pour le transport du personnel et des chefs des groupements, la construction et la réhabilitation et des bureaux (administratif, police, renseignement, migration), la construction de la résidence des chefs et pour payer les frais de fonctionnement de l'administration publique. Des informations complémentaires sont nécessaires pour connaître exactement les quantités et l'emplacement des différentes réalisations. Seul le nombre de bourses allouées est précis. Tout le reste est indéterminé.

Pour le secteur Luilu, la situation est différente. Un hôpital a été érigé à Mupanja comprenant plusieurs services (pédiatrie, maternité, médecine interne, labo, écographie), de même qu'une morgue d'une capacité de 24 corps, la construction d'un marché moderne de 350 étalages, d'un bâtiment pour la radio, d'une école à Kalutenge, le mur de clôture d'une école à Mupanja, un centre de santé à Kinsanda et des caniveaux d'un km de lon à

Musompo. Une ambulance a été achetée pour la zone de santé de Lualaba. De plus, les fonds ont servi à l'entretien des routes en terre d'une longueur de 39 et 4 km, d'une route de desserte agricole de 6 km de long à Mpala et 8km à Mupanja, et 1 km à Musompo ainsi que l'achat de tracteurs et leurs accessoires ainsi que des intrants.

Pour l'administration locale, les fonds ont été alloués à la construction de bâtiments administratifs à Musompo, à Kazenze, Mwilu, Mpwene, Mwanfwe, Kazembe, des résidences des chefs de groupements du secteur, du parquet de Mutshatsha, du bâtiment pour les services de renseignement, du bureau de l'état civil à Shala, Nzilo et Shamundende ainsi que la construction du bureau de quartier de Musompo et une morgue à Tenke.

Quelques observations s'imposent ici par rapport à ces réalisations et à la priorité des choix qui ont été opérées. Pour la chefferie Bayeke, il a été décidé de construire une morgue à Teke alors qu'il n'y a pas d'hôpital. Egalement la couverture et le choix géographique des interventions posent problème dès lors que certains villages sont exclus des consultations notamment Kisanfu.

Par ailleurs, la transparence de la gestion laisse aussi à désirer. Les informations financières ne sont pas connues de la population et ne sont pas rendues publiques par la chefferie. Il y a également les questions de répartition et d'équité. A cet égard, la cité de Kakanda qui a une population estimée à environ 70.000 habitants, s'estime lésée par la faible intervention de la chefferie des Bayeke, en qualité et quantité, alors qu'elle a reçu une redevance pendant 2 ans provenant de BOSS Mining. Les réalisations se concentreraient plutôt à Bunkeya, la capitale de la chefferie.

Pour le secteur de Luilu, certains des problèmes posés sont similaires. La transparence y est également problématique, avec une absence caractérisée de reddition des comptes. Outre le fait que le gros des fonds est perçu comme principalement affecté à des ouvrages à usage public, ils seraient en plus concentrés au chef-lieu du secteur, ce qui ne cadrerait pas avec les prévisions du Plan Local de Développement (PLD). De plus, les membres du comité de développement au lieu d'être élus par la population ont été désignés par le chef du secteur. Globalement, l'impact de la redevance minière y est reconnue par la population mais celle-ci exige plus de transparence dans la gestion des fonds.

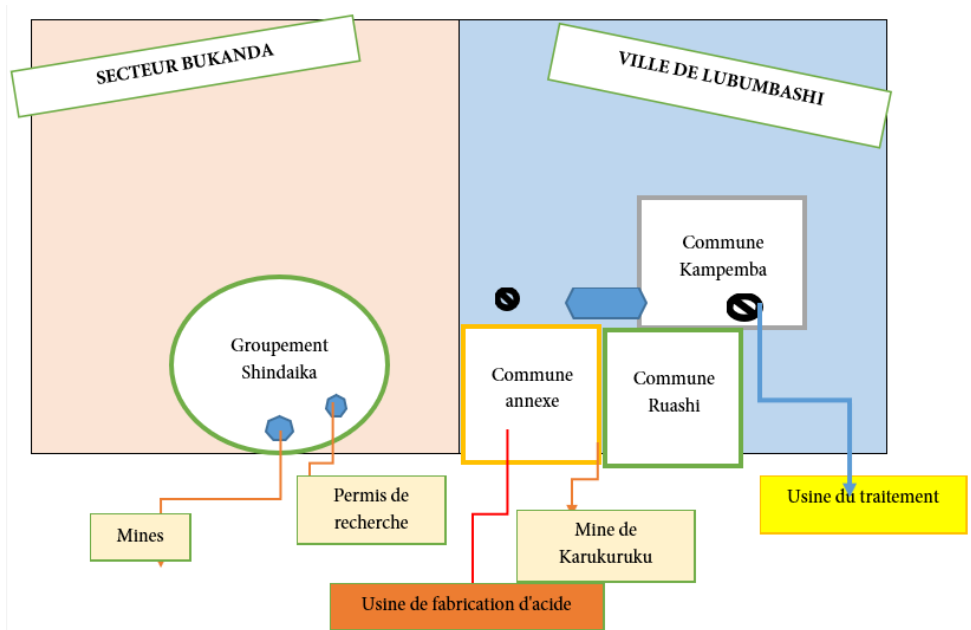
2.5. Gestion de la superposition des ETDs du chevauchement d'un projet minier sur deux ou plusieurs ETDs

La loi étant silencieuse pour ce type de cas, la gestion est variable en fonction des options qui sont levées par les autorités provinciales.

2.5.1. Gestion du chevauchement et de la superposition au Haut-Katanga : le cas de l'entreprise CHEMAF

L'entreprise CHEMAF exerce des activités disséminées sur plusieurs zones dans le Haut-Katanga²⁵ (Lubumbashi, Bukanda, Luisha, etc.) et au Lualaba, notamment à Mutoshi. Mais l'analyse de cas portera ici sur la ville de Lubumbashi et le secteur de Bukanda.

Le graphique suivant schématise le champ d'action de l'entreprise CHEMAF à Lubumbashi et à Bukanda.



La figure illustre la zone d'action de l'entreprise CHEMAF, qui est active à Lubumbashi dans les communes de Ruashi, Kampemba et Annexe et dans le secteur de Bukanda dans le groupement de Shindaika. Ses activités ont un impact dans deux ou trois villages dans le groupement de Shindaika et dans 3 quartiers de la Commune de Kampemba et 8 quartiers de la

²⁵ CHEMAF a mis à l'arrêt son usine de Kampemba

commune de Ruashi. Il s'agit là d'un cas de chevauchement de l'action d'une entreprise sur la Ville de Lubumbashi et le Secteur de Bukanda. Egalement, à l'intérieur de la ville, un permis d'exploitation chevauche deux communes : la mine de Karukuruku est à cheval sur les communes de Ruashi et Annexe. Au sein de cette concession, l'entreprise y exploite une carrière cuivre-cobalt et y a placé des installations d'une usine d'acide.

Alors que l'usine de traitement se trouve dans la commune de Kampemba, une partie de la matière première provient du groupement de Shindaika dans le secteur de Bukanda.

En ayant installé ses activités minières dans trois communes urbaines à savoir Annexe, Kampemba et Ruashi de la ville de Lubumbashi (ETD), il s'agit donc d'un cas de superposition des ETDs.

Il y a superposition lorsqu'un projet minier ou une partie de celui-ci est situé sur deux ETDs qui se superposent. Par exemple une entreprise qui opère dans une commune (ETD1), elle-même située dans une ville (ETD2).

Un chevauchement survient quand une entreprise a des projets miniers qui s'étendent sur plusieurs ETDs géographiquement séparées.

Cas de superposition

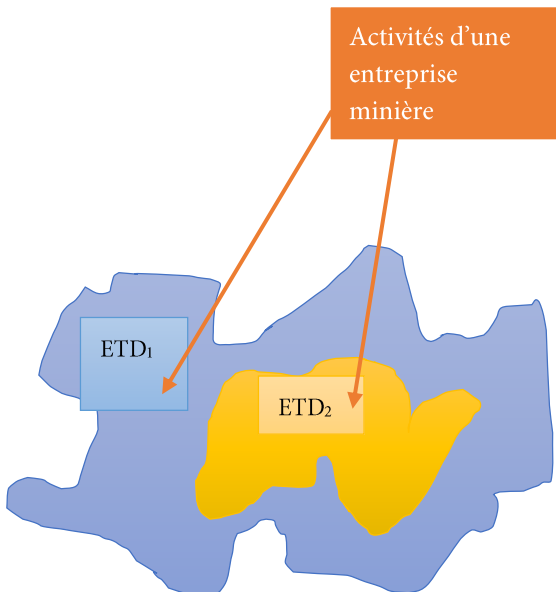


Figure 1: Illustration de superposition de deux ETDs

Cas de chevauchement



Figure 2: Illustration de chevauchement de deux ETDs

Comment a-t-on procédé pour répartir la redevance minière et mettre en œuvre le cahier des charges ?

Dans ce cas, l'autorité provinciale, qui en a les prérogatives, a décidé que la redevance minière provenant de CHEMAF bénéficierait entièrement à la commune de Kampemba.

Au regard des chiffres, on peut penser que cette décision a été dictée par des critères d'équité ou de justice pour Kampemba car ses deux voisins bénéficient des redevances minières versées par d'autres entreprises. En effet, l'analyse des chiffres de la redevance de 2020, montre que la commune de Ruashi a reçu 2.760.682,93 USD, la commune Annexe 2.760.269,89 USD et le secteur de Bukanda, 2.682.650,01 USD.

La commune de Ruashi abrite le site de l'entreprise Ruashi Mining, tandis que MMG Kinsevere se trouve dans le secteur de Bukanda et l'entreprise CDM dans la commune Annexe.

Le montant de la redevance minière donnée à la commune Kampemba par CHEMAF n'a pas pu être connu, et n'est pas mentionné dans le tableau (voir supra). Mais selon une source bien informée, l'ETD aurait reçu une première tranche de 1.500.000 USD, sans précisions sur la période couverte et la date de réception.

Les arrangements de la ville ont provoqué le mécontentement de la commune de Ruashi qui l'a exprimé dans une lettre, restée sans réponse, adressée à l'Assemblée provinciale.

2.5.2. Principes directeurs adoptés au Haut-Katanga sur le chevauchement et la superposition

Les autorités du Haut-Katanga, en collaboration avec les ETDs, ont adopté une mesure générale²⁶ portant création de la caisse de solidarité et la clé de répartition de la quote-part de la redevance minière due aux ETDs de sa juridiction. A cet égard, un protocole d'accord a été signé entre la province du Haut-Katanga et les ETDs.

L'exposé des motifs de ce protocole repose sur quatre piliers principaux fondés sur la solidarité entre ETDs étant donné que seuls 13 sur 34 jouissent de la redevance minière comprenant des cas de superposition et de chevauchement et de projets miniers sur plusieurs ETDs. Le partage des fonds issus de la quotité de la redevance minière dévolue à ces ETDs est régi par un protocole d'accord signé en septembre 2019 par le Gouvernement provincial et les gestionnaires desdites ETDs. Le protocole d'accord définit la quotité réelle de la redevance minière que chaque ETD doit percevoir. Il définit la clé de répartition de cette quotité entre les ETDs en situation de superposition et de chevauchement et met en place une caisse de solidarité.

Ce protocole d'accord repose sur les éléments suivants :

- La réduction à 10% de la quotité de la redevance destinée aux ETDs concernées, au lieu de 15% prévus par le code minier révisé ;
- La création de la caisse de péréquation ou caisse de solidarité en faveur de l'ensemble des 34 ETDs de la Province du Haut-Katanga;
- Chaque ETD bénéficiaire de la quotité de la redevance devra verser 10% des fonds perçus à la caisse de solidarité et fournir la preuve de paiement à la commission ad hoc ;
- Les ETDs en situation de chevauchement bénéficient à parts égales des fonds de la quotité de la redevance minière ;

²⁶ Protocole d'accord relatif à la création de la caisse de solidarité et la clé de répartition de la quote-part de la redevance minière due aux ETD du Haut-Katanga

- Les ETDs en situation de superposition bénéficient de 10% du montant total de la quotité de la redevance perçu par les ETD où s'opère l'exploitation minière²⁷.

Le protocole est resté muet sur l'entité perceptrice des 5%, qui représente le tiers de la redevance minière, ainsi que l'usage réservé à ce montant. Il n'y a pas non plus de précision sur les modalités de gestion et de répartition des fonds de la caisse de solidarité provenant de la quote-part de 10% des fonds perçus par chaque ETD bénéficiaire. Il en est de même en ce qui concerne les règles d'allocation des fonds perçus tant par les ETDs bénéficiaires principales que secondaires dans le cadre de la superposition et de la caisse de solidarité.

Un autre flou couvre totalement la composition, le fonctionnement et la désignation des membres de la commission ad hoc chargée de recevoir les preuves de paiement de la quotité de 10% des fonds effectué par chaque ETD bénéficiaire principale en faveur de la caisse de solidarité²⁸.

Les parties prenantes sont constituées par le gouvernement provincial, les communes de Kampemba, Lubumbashi, Annexe, Ruashi, Panda, Shituru, les secteurs de Balamba, Bukanda, Lufira, les chefferies de Mpweto, Kyona Ngoy, Kaponda et Basanga. Aucune mention n'a été faite de Kambove, Mokambo et Kipushi.

2.5.3. Gestion du chevauchement et de la superposition au Lualaba

Alors qu'au Haut-Katanga, un protocole a été convenu pour gérer de manière uniforme les cas de chevauchement et de superposition, au Lualaba cette gestion s'opère au cas par cas. Selon des sources officielles, la province a accompagné la ville de Kolwezi dans ses discussions avec la commune de Dilala²⁹, puis la Chefferie de Bayeke dans ses négociations avec la Commune de Fungurume. Deux protocoles ont été signés entre les parties prenantes et visés par la province à cet effet. Il s'agit du protocole d'accord sur le partage de la quote-part de la redevance minière entre les communes de Dilala, Manika et la Mairie de Kolwezi et du protocole

²⁷ https://www.cordaid.org/en/wp-content/uploads/sites/11/2020/05/Cordaid_Rapport_Evaluation_Code_Minier_r%C3%A9vis%C3%A9_RDC_Developpement_Communautaire__Juin_2020.pdf

²⁸ Ibidem.

²⁹ Protocole d'accord sur le partage de la quote-part de la redevance minière entre les Communes de Dilala, Manika et la Mairie (ville) de Kolwezi

d'accord entre la chefferie de Bayeke et la Commune de Fungurume sur le partage de la quote-part de la redevance minière payée par la société TFM.

Dans le protocole d'accord signé entre les communes de Dilala, Manika et la Mairie de Kolwezi, la redevance minière est versée sur le compte bancaire sous la gestion de la commune et celle-ci donne un ordre de virement permanent, dès que le compte est approvisionné. Les montants sont répartis à hauteur de 30% pour la mairie, 20% pour la commune de Manika, et 10% revenant à la division provinciale des mines. La commune de Dilala garde les 40 % restant. Elle reçoit cette redevance des entreprises MUMI et Metalkol.

Pour le cas suivant, considérant que TFM opère à la fois sur les communes de Fungurume et la chefferie de Bayeke, les deux parties ont convenu de répartir la redevance à raison de 70% pour la chefferie et 30% pour la commune, cela de juillet à décembre 2019. A partir de janvier 2020, la clé de répartition est passée à 60 % pour la Chefferie et 40 % pour la commune. La convention dûment signée est annexée à la lettre d'instruction de virement permanent et irrévocable adressée à la banque à toutes fins utiles. La chefferie de Bayeke perçoit aussi les quotités de 15% payées par les entreprises KIMIN et MKM mais rétrocède environ 8% des fonds aux groupements pour la réalisation de certains petits projets et 5% à la division provinciale des mines.

Le Secteur de Luilu, est aussi bénéficiaire de 15% de la redevance minière payée par les sociétés minières MUMI et Metalkol. Il rétrocède 22% des fonds à la DRLU, 5% à la division provinciale des mines et garde la partie restante.

La Commune de Dilala, bénéficiaire principale de la quotité de 15% de la redevance de la part de KCC, COMMUS et de Tavir Industries, rétrocède 30% des fonds à la Mairie (Ville) de Kolwezi (ETD en superposition), 20% à la Commune voisine de Manika (par solidarité), 10% à la division provinciale des mines. Les 40% restent à la Commune de Dilala en tant que bénéficiaire principal.

2.6. Mise en œuvre de la redevance au Nord-Kivu

2.6.1. Volumes de la redevance

Selon les données disponibles à la division provinciale des mines et géologie du Nord-Kivu, plusieurs sociétés minières industrielles sont actives dans la province du Nord-Kivu et neuf entités de traitement qui s'approvisionnent en produits miniers d'exploitation artisanale auprès des coopératives minières. Les deux principales sociétés minières sont Alphamin Bisie Mining (ABM), exploitant la cassitérite dans le territoire de Walikale, et la Société Minière de Bisunzu (SMB) qui exploite le coltan dans le territoire de Masisi. Mais d'autres, devant s'acquitter de la redevance, sont répertoriées dans les rapports de la direction générale des mines et géologie. Pour la chefferie des Bahunde, ces sociétés sont : CDMC (Coopérative des Artisans Miniers du Congo), Bakulikira Nguma, SOGECOM, RASH ET RASH, CMM, METACHEM, SAKIMA et NBB. Les mêmes compagnies Pour la chefferie des Banyanga, ce sont les mêmes sociétés auxquelles s'ajoute HUAYING.

Concernant la redevance minière, l'attention s'est ici portée à deux ETDs bénéficiaires à savoir la Chefferie de Bahunde en territoire de Masisi et le Secteur de Wanyanga du Territoire de Walikale

Selon les informations collectées, l'entièreté de redevance est payée aux ETDs après l'établissement de la note de débit par les services de la division provinciale des mines et géologie du Nord-Kivu. Ces derniers ne perçoivent aucun frais au titre de service d'assiette ou de service rendu. Cette information a été confirmée par quelques responsables des ETD bénéficiaires de la quotité de la redevance minière³⁰.

Les calculs établis par la division provinciale des mines et géologie du Nord-Kivu rendent compte des fonds versés aux différentes entités. Pour l'année 2018, les calculs de la redevance ont été faits pour la seule Société Minière de Bisunzu (SMB) opérant dans la chefferie des Bahunde et devait s'acquitter d'une redevance totale d'un montant de 656.698.108 Fc, soit environ l'équivalent de 416.158,496 USD. Aucune information n'a pu être obtenue sur le versement de ce montant aux entités bénéficiaires.

³⁰Cordaid, https://www.cordaid.org/en/wpcontent/uploads/sites/11/2020/05/Cordaid_Rapport_Evaluation_Code_Minier_r%C3%A9vis%C3%A9_RDC_Developpement_Communautaire_Juin_2020.pdf, Auteur : Fabien Mayani, juin 2020.

Les rapports de la division provinciale des mines et géologie du Nord-Kivu, pour 2019 et 2020, établissent les montants payés par les sociétés qui opèrent dans ces deux zones.

Redevance minière payée par entité d'exploitation

		2019	2020
Zone d'exploitation	Entité	Montant (USD)	
Secteur Wanyanga	Trésor Public	1.187.302	3.781.692
	Province du N-K	593.651	1.890.846
	ETD	333.560	762.318
	FOMIN	237.818	723.875
Chefferie Bahunde	Trésor Public	820.076	2.038.622
	Province du N-K	410.038	1.019.311
	ETD	222.353	493.179
	FOMIN	163.434	358.605

Pour le Trésor public les montants ont été donnés en francs congolais et sont pour 2019 et 2020, respectivement pour le secteur Wanyanga de 1.840.434.360 et 6.845.003.932 et pour la Chefferie des Bahunde de 1.225.763.728 et 3.327.129.981 CDF.

On voit qu'en une année de 2019 à 2020, les montants ont triplé pour le secteur Wanyanga et un peu plus que le double pour la chefferie des Bahunde.

2.6.2. Affectation de la redevance dans le secteur Wanyanga et dans la chefferie des Bahunde

Dans le cadre des enquêtes et des visites de terrain conduites dans le secteur de Wanyanga et la chefferie des Bahunde, le constat dégagé par les enquêteurs est que tout ce qui concerne la redevance, sa gestion et son affectation, est placé sous le sceau du secret. Rien n'est divulgué et l'opacité est totale. Il a donc été impossible d'identifier dans les deux zones les réalisations qui ont été financées par la redevance.

Dans le secteur Wanyanga, la visite in situ a permis de voir un bâtiment du monument de l'unité de Walikale, un projet réalisé par le secteur de Wanyanga. Ce bâtiment sert à des activités publiques et se trouve au centre de Walikale. Une école primaire de 6 classes avec un bâtiment administratif a été construit à Biruwe/Wassa pour un coût de 150.000 USD, financé par ABM et dont le maître de l'ouvrage est Alliance Lowa ASBL et le maître d'ouvrage délégué est CAPCA Biruwe. Une autre école de six classes et un bâtiment administratif ont été construits à Logu et le CLD Fwamba. A

Mafombi, c'est une adduction d'eau aménagée avec le financement d'ABM pour un coût affiché de 126017,43 USD. Cette fois-ci, c'est le secteur de Wanyanga qui a construit un abattoir à Mubi. Le montant du financement et l'origine des fonds sont inconnus. D'après le rapport publié par CORDAID, un bureau du secteur a été construit dans le village Mpofi ainsi que la réhabilitation de la route Walikale-Nyasi³¹.

Les responsables concernés ayant décidé de ne rien révéler, il n'a pas été possible de savoir si ces différentes infrastructures ont été érigées avec les fonds de la redevance et du cahier des charges.

La situation est identique dans la chefferie des Bahunde, voire plus désastreuse en termes d'opacité sur la redevance. Rien ne permet de distinguer ce qui a été fait avec les fonds de la redevance ou avec d'autres financements. En voici quelques exemples.

Au groupement de Matanda, les personnes rencontrées ont fait mention d'une route tracée par la COOPERAMMA (Coopérative des Exploitants Artisanaux Miniers de Masisi) sur financement de la chefferie des BAHUNDE. Mais la provenance des fonds n'est mentionnée nulle part. Cette route est reconnue par certains comme ayant une importance capitale pour désenclaver le groupement. Selon quelques informations glanées, il semblerait que la COOPERAMMA aurait emménagé cette route en partenariat avec la société minière de Bisunzu (SMB), malheureusement cette dernière n'apparaît pas.

A Rubaya, la structure qui a été présentée comme fruit des fonds de redevances minières, est le pont Matheus qui se trouve à quelques pas du marché portant le même nom. Au sujet de ce pont, il y a lieu de s'interroger s'il s'agit d'une reconstruction ou d'une réhabilitation dans la mesure où le même pont avait été construit il y a quelques années par le PNUD sur un fonds japonais.

Pour le reste, la chefferie des Bahunde aurait financé la construction et/ou la réhabilitation de plusieurs édifices tels que des écoles, des centres de santé, des bureaux de la chefferie et de différents groupements mais rien

³¹ https://www.cordaid.org/en/wp-content/uploads/sites/11/2020/05/Cordaid_Rapport_Evaluation_Code_Minier_r%C3%A9vis%C3%A9_RDC_Developpement_Communautaire_Juin_2020.pdf

ne permet de savoir si les fonds utilisés proviennent de la redevance minière.

Le rapport de CORDAID a évoqué la construction du bureau du Comité local de développement, d'un pont ainsi que la réhabilitation de quelques écoles et postes de santé³².

³² Ibidem.

Chapitre 3

Le nouveau code minier à l'épreuve de la mise en œuvre

3.1. Défis liés à la mise en œuvre de la redevance en territoire de Masisi

En territoire de Masisi, dans la chefferie de Bahunde, les entretiens ont été menés auprès de 24 personnes (15 hommes et 9 femmes), réparties sur quatre groupements (Kibabi, Matanda, Ufamandu I^{er}, Muphuni Shanga) et la cité de Rubaya. Cinq personnes ont été interviewées dans chaque groupement à l'exception du chef de la Chefferie qui a décliné l'invitation. Les répondants exercent différents métiers avec des niveaux d'études variables, certains n'en ont pas faites alors que d'autres ont des diplômes d'études techniques. Hormis l'exception signalée, les chefs des autres groupements ont accepté l'entretien.

3.1.1. Niveau de connaissance et attentes des bénéficiaires sur la redevance due aux ETDs

Globalement, de nombreux répondants sont au courant de l'obligation faite aux sociétés minières de payer la redevance aux ETDs dans lesquelles elles opèrent. Ces personnes ont reçu ces informations à travers des campagnes de sensibilisation organisées par de multiples acteurs en vue d'informer les populations concernées sur le code minier de 2018 et les obligations des détenteurs des titres miniers. Cette campagne a été menée sous différentes formes, notamment des ateliers de formation et d'information. Presque la totalité des acteurs ont signalé que la sensibilisation a été menée par des ONGs. Celles qui ont été citées sont : Save the Children (à travers le projet Save Act Mines), la Benevolincia, la Synergie des femmes juristes, ZOA et SOPROP. La Société Minière de Bisunzu (SMB) a également participé à cette campagne ainsi que quelques chefs de groupement.

Parmi les répondants, très rares sont les personnes qui n'ont reçu aucune information sur la redevance même s'il apparaît que de manière globale les informations dont la majorité dispose sont très basiques. Elles se résument à l'obligation des sociétés minières de verser une redevance aux entités où elles opèrent, qui représente un certain pourcentage de leurs chiffres d'affaires. Peu d'informations sur le mode de versement, la gestion et ses

modalités et une éventuelle participation des bénéficiaires. On peut le percevoir à travers ce témoignage d'une dame de Rubaya : « *On nous a dit que la redevance est destinée au développement du milieu où l'on extrait les minerais* », déclare-t-elle avant d'ajouter « *Malheureusement, il n'y a pas de changement dans notre milieu. Regardez juste l'état de la route qui va de Bihambwe à Rubaya*³³ ».

Les autorités habilitées n'ont donné aucune information sur les montants reçus, la façon dont ils ont été gérés et leur affectation. La quantité et la qualité des informations au sein des bénéficiaires sont réduites, ce qui ouvre des brèches aux rumeurs et à des supputations diverses. Ainsi par exemple, une dame a affirmé que la redevance servirait à acheter du matériel utilisé dans les mines. Il y a une absence totale d'informations en ce qui concerne les montants reçus et leur usage. En la matière, tout rentre dans le domaine des suppositions. Un flou est apparemment entretenu par les gestionnaires de la redevance, même les chefs de groupements ne sont pas au courant. Un d'eux a révélé « *Je ne sais pas combien de fois ces fonds sont versés et de quel montant il s'agit parce que ce n'est pas moi qui les reçois. Il faut demander au responsable de la chefferie. Ces matières ne sont donc pas de mon ressort.*³⁴ ». Un autre chef de groupement a assuré que « *son groupement n'a pas bénéficié des constructions d'infrastructures prévues par la loi. (...) déclarant qu'il ne sait pas combien de fois la redevance minière et la dotation sont versées et quels montants sont versés. Le mode de versement n'est pas connu non plus*³⁵ ».

A cet égard, le refus répété d'entretien avec les enquêteurs du chef de la chefferie est symptomatique de l'opacité des gestionnaires de ces fonds. Ni informer ni rendre compte.

Une revendication a émergé dans les groupements que chacun devrait recevoir directement sa part du gâteau.

³³ Entretiens, Rubaya, Masisi, juin 2021

³⁴ Entretiens, Rubaya, Masisi, juin 2021.

³⁵ Entretiens, Matanda, Masisi, mai 2021

3.1.2. Volumes et mécanismes de gestion de la redevance minière au Masisi

Les informations sur ces matières sont parcellaires. Pour une information sûre, c'est fréquemment le renvoi vers le responsable de la chefferie. Seul lui est au courant. Mais, même les répondants du groupement du chef-lieu sont dans la même incertitude qu'ailleurs. A l'instar d'autres chefs de groupements, celui de Rubaya a déclaré « *Je ne sais rien parce que je ne suis pas membre du comité de la chefferie³⁶* ». Paradoxalement, il a ajouté qu'il reçoit de l'argent de la chefferie sans savoir si ces fonds étaient à mettre au compte de la redevance ou de la dotation.

Concernant la redevance, seules quelques personnes ont affirmé que c'est le chef de l'ETD (chefferie) qui gère ces fonds. L'existence d'un comité de gestion a été évoquée de manière hypothétique par très peu de répondants, alors que la majorité n'en est pas au courant. Cependant, tous convergent sur le fait que les membres de la communauté – non fonctionnaires – ne sont pas associés à la gestion de la redevance.

Le manque d'informations autorisées et précises conduit à des confusions. En guise d'exemple, au sujet de l'existence d'un comité de gestion, une commerçante de Matanda a affirmé que : « *les gens sont associés parce que le Mwami était venu ici chez nous et il a remis des pagnes aux mamans qui étaient dans le centre de santé et payé des frais d'hospitalisation pour elles* ». Cette affirmation ne repose sur aucune information sur la provenance des fonds utilisés par le Chef de chefferie pour financer ces actions.

3.1.3. Affectations concrètes de la redevance : points de vue de bénéficiaires

Les membres de communauté interrogés ne savent pas du tout comment les fonds de la redevance et de la dotation sont affectés, encore moins à quels services de la communauté ils ont été affectés. A Kibabi, les répondants sont partagés. Certains ont déclaré ignorer tout de l'affectation de ces fonds alors que d'autres se sont lancés dans des suppositions, allant jusqu'à confondre les fonds et les prérogatives de la chefferie et ceux de la Coopérative des artisans miniers de Masisi (COOPERAMMA) qui aurait

³⁶ Entretien, Kibabi, Masisi, mai 2021

reçu des fonds de la chefferie des Bahunde pour la réhabilitation du tronçon Bihambwe – Rubaya – Kibabi.

Le chef de groupement est plus loquace pour décrire les réalisations concrètes : *« Ici dans le groupement Kibabi, nous avons reçu 220 tôles de la part de la chefferie pour la réhabilitation de l'école primaire Chugi, EP Kasenyi, EP Mbitso et le poste de santé de Ngokwe. Ces 220 tôles ont été distribuées d'une manière équitable aux responsables de ces écoles ici à Kibabi. (...) Le chef de chefferie nous a promis de construire le pont Kamatafari cassé il y a deux ans... Pour ce qui est de la dotation, nous avons reçu quelques fournitures de bureau notamment des tables et des chaises de la chefferie. Les fournitures que nous avons reçues sont en bon état parce que nous les avons il y a seulement une année³⁷. »*

A Rubaya, hormis le chef de localité, les autres répondants ont déclaré ignorer tout de l'affectation de la redevance ou sont restés très vagues en évoquant la construction des écoles, des dispensaires, des ponts, des bureaux de la chefferie et la réhabilitation de certaines routes. Mais même le chef n'a pas été en mesure de dire clairement comment les fonds sont affectés. Il a, toutefois, pu dire que les ponts Matheus, Kachihembe et Kasamagera ont tous été construits avec des fonds provenant de la chefferie de Bahunde. De même que le tracé de la route Matanda – Rubaya et l'entretien du tronçon Bihambwe – Rubaya – Kinigi, une route de desserte agricole.

Dans le groupement de Matanda, c'est le vague et les doutes qui dominent *« Peut-être que cela s'est fait ailleurs, dans d'autres villages, mais ce n'est pas le cas chez nous ». Ou alors « Nous ne savons pas si la chefferie utilise réellement les fonds de la redevance minière ou pas parce que nous payons aussi des taxes et des impôts³⁸ ».*

Dans les groupements de Ufamandu I^{er} et Mupfuni Shanga les constats des répondants sont quasi identiques à ceux des autres groupements. Ce qui domine c'est l'ignorance et le sentiment qu'il y a une volonté des autorités de cacher les informations. Tout va dans le sens de la déclaration d'une femme de 36 ans : *« Les autorités nous cachent tout ce qui concerne la*

³⁷ Entretien, Kibabi, Masisi, mai 2021

³⁸ Entretien, Matanda, Masisi, mai 2021.

redevance minière, mais rien n'a été fait dans notre entité. La chefferie n'a rien fait³⁹ »

3.1.4. Défis liés à la gestion de la redevance : Manque de transparence et conséquences néfastes de l'exploitation minière

Plusieurs défis ont été relevés en matière de gestion de la redevance. Celui qui revient le plus souvent est l'absence de transparence. La situation pourrait changer si la population était beaucoup plus informée sur le code minier. Mieux informée, elle s'impliquerait davantage pour faire valoir ses droits. Un autre grand défi est lié aux multiples conséquences néfastes de l'exploitation minière tant que les fonds générés par la redevance ne sont pas suffisants ou bien gérés pour mitiger les risques encourus.

Ce constat est transversal et évoqué par la totalité des répondants, d'une façon ou d'une autre. Ils ignorent les montants versés, leur affectation et la façon dont ils sont gérés : *« Nos autorités ne nous parlent pas de la redevance, encore moins de la dotation. Nous ne savons même pas comment ça fonctionne. Nous sommes dans l'obscurité totale⁴⁰ »*. A ce sujet, même les chefs des groupements censés être mieux informés ne le sont pas et sont parfois très gênés de le dire. L'un d'entre eux pense que des conflits pourraient même naître de cette situation : *« Les conflits peuvent exister parce que vous voyez que nous-mêmes, nous ne sommes pas au courant de ce qui se passe exactement dans l'utilisation de la redevance et de la dotation⁴¹ »*.

L'absence de transparence est liée à une gestion quasi discrétionnaire de la redevance. La quasi-totalité des répondants, ne sont pas au courant de l'existence d'un quelconque comité de gestion. Cela d'autant qu'il y a une revendication assumée et récurrente d'associer au moins les chefs des groupements dans la gestion pour des raisons de transparence, d'efficacité et d'équité dans la répartition des fonds : *« Il ne peut pas manquer de conflits lorsqu'on ne nous associe pas dans le comité de gestion au moment où c'est dans notre zone que sont extraits les minerais et qu'on nous cache*

³⁹ Entretien, Ngungu, Masisi, juin 2021

⁴⁰ Entretien, Ngungu, Masisi, juin 2021.

⁴¹ Entretien, Kibabi, Masisi, Juin 2021

*les montants qu'ils reçoivent*⁴² ». Des soupçons de favoritisme dans la répartition de cette manne transparaissent dans quelques réponses.

Beaucoup de propositions ont été émises pour changer cet état de fait. Pour commencer, une campagne d'informations devrait être organisée pour que toute la population soit informée sur les aspects pertinents du code minier, spécialement en ce qui concerne la redevance, la dotation et le cahier des charges. Pour certains cette campagne devrait débiter par une restitution pour comprendre et faire un état des lieux par groupement. Ensuite mettre en place un comité de gestion représentatif et un comité de suivi. Pour certains, ce premier comité devrait être élu. L'inclusion des femmes et des jeunes a été fortement suggérée.

3.1.5. Etat de connaissance sur l'état de réalisation du cahier des charges

Presque tous les répondants des cinq groupements ne sont pas informés sur le cahier des charges, exception faite du chef de groupement de Rubaya qui lui-même ne se limite qu'à des hypothèses « *il doit nécessairement exister même si nous n'en connaissons pas le contenu* ». Tout en ne sachant pas sur quoi ce document porte, parce que « *Il n'y a pas de copie dans notre bureau*⁴³ ». Ils ne savent sur quelles matières ledit cahier porte et comme il est élaboré.

Face à cette absence d'information, les personnes rencontrées ont émis de nombreuses propositions portant sur la nécessité d'informer les populations et de les faire participer. De nombreuses attentes ont été exprimées sur le type de réalisations que devraient couvrir le cahier des charges.

Les gens ont demandé plus de transparence dans la gestion des fonds, la vulgarisation du code minier, la redevabilité en rendant compte aux populations de l'utilisation des fonds

Ils ont également demandé de répartir les fonds selon les besoins de chaque entité en tenant compte des priorités et en se basant sur la quote-part de chaque groupement (ceux où on extrait les minerais devraient bénéficier plus que les autres).

⁴² Entretiens, Rubaya, Masisi, mai 2021.

⁴³ Entretiens, Rubaya, Masisi, mai 2021

Plusieurs personnes ont souhaité que la population soit informée lors du versement des fonds de la redevance et que les accords passés entre le Mwami et les sociétés minières soient respectés.

De nombreuses attentes ont été exprimées comme besoins prioritaires. Il s'agit de la construction et/ou la réhabilitation des routes et des ponts, des hôpitaux et des écoles, la réhabilitation de la route qui mène vers Ngungu.

En plus de cela, plusieurs personnes ont demandé la vulgarisation du code minier et des informations sur les accords passés avec les sociétés minières et leurs contenus.

3.2. Défis liés à la mise en œuvre de la redevance en territoire de Walikale

Dans ce territoire, l'échantillon comprend 27 personnes, dont 20 hommes et 7 femmes, répartis sur 6 centres ou petites cités et le chef-lieu du territoire. Ces centres sont : Biruwe, Kilambo, Logu, Mafombi, Mubi, Ndjingala et le chef-lieu de Walikale. Dans chaque centre, quatre entretiens individuels ont été organisés, à l'exception de Logu, où une personne s'est désistée. Dans chaque centre, les répondants comprennent un responsable de groupement ou de village. Ils appartiennent à diverses catégories professionnelles et ont différents niveaux d'instruction allant des sans instruction (formelle) au secondaire supérieur.

3.2.1. Niveau de connaissance sur la redevance et les mécanismes de gestion

Dans les sept centres, la majorité des répondants est informée sur l'obligation des sociétés minières de verser la redevance minière dans les zones d'exploitation. Beaucoup affirment avoir obtenu ces informations à travers des réunions organisées pour les différentes communautés par la société ALPHAMIN. Dans une moindre mesure, quelques personnes ont eu ces informations par la radio et par l'association ALLIANCE LOWA. En revanche, presque tous ont affirmé qu'ils ne savent rien sur sa gestion, tout en émettant des hypothèses, qu'elle est certainement faite au niveau du secteur, comme le prévoit la loi. Seul le chef de secteur de Wanianga a donné plus de précisions tout en se limitant à dire que c'est l'ETD qui gère cette redevance, et en affirmant qu'il existe un comité de gestion, sauf pour la dotation, jamais reçue. Selon lui, la gestion de la redevance est organisée

dans les projets de l'ETD conformément au plan local de développement élaboré par la population⁴⁴.

Presque tous les répondants affirment qu'ils n'ont observé aucun changement résultant des fonds de la redevance. Les propos pour l'exprimer sont variables. Pour certains, ce sont des promesses non tenues « *ils nous disent chaque fois qu'ils vont nous aider mais jusqu'à présent rien du tout*⁴⁵ » ou un questionnement sur l'affectation des fonds « *je ne sais pas non plus ce que fait cet argent*⁴⁶ ». Parfois, les accusations mettent en cause l'intégrité des autorités « *les gérants de l'ETD ne se souviennent pas de la population, ils mangent et bouffent sans penser à la réalisation dans la communauté*⁴⁷ ».

3.2.2. Mécanismes de gestion de la redevance et de la dotation

Dans tous les sept sites, l'information disponible semble être la même. La majorité des répondants est au courant du versement de la redevance. Il y a également une convergence sur le fait que cette redevance est perçue et gérée par le chef de Secteur de Wanianga, sans en connaître les montants. Les chefs des localités disposent de plus d'informations que les citoyens interrogés. Sauf sur les mécanismes de gestion où comme les autres, ils reconnaissent qu'ils disposent de très peu d'informations, se lançant plutôt dans des hypothèses en guise de réponses à la question. D'autres ont préféré se réserver pour éviter de traiter une matière qui les mettrait en délicatesse avec leur collègue et de surcroît auprès duquel ils escomptent une partie de la redevance. Un des responsables a quand même déclaré qu'aucune personne de la communauté n'était associée à la gestion.

Au centre de Walikale, les personnes sont plus informées. Un des répondants a déclaré savoir que la redevance et la dotation étaient gérées par le gestionnaire de la régie financière de l'ETD sous la bénédiction de son chef (sic) mais aussi avec l'implication d'autres acteurs étatiques et non étatiques sans en préciser la catégorie. Pour lui, les membres de la communauté non fonctionnaires ne sont pas impliqués dans cette gestion.

⁴⁴ Entretiens, Walikale Centre, août 2021

⁴⁵ Entretiens, Mafombi, août 2021

⁴⁶ Entretiens, Biruwe, août 2021

⁴⁷ Entretiens, Walikale Centre, août 2021

Le chef du secteur de Wanianga que tout le monde désigne comme le vrai gestionnaire de la redevance l'a bien reconnu. Tout comme l'existence d'un comité de gestion. Selon lui, la gestion de la redevance est organisée dans les projets de l'ETD conformément au plan local de développement élaboré par la population et que les membres de la communauté non fonctionnaires ne sont associés à la gestion, étant donné qu'il y a un comité de suivi qui vient de cette communauté. Pour ce qui est du volume, le chef de secteur a précisé que la redevance a été versée 24 fois (dans les 2 ans) au secteur de Wanianga, et jamais pour la dotation. Le chef de secteur a précisé que l'ETD a reçu un montant mensuel compris entre 50.000\$ à 100.000\$, versé sur le compte bancaire de l'ETD, chaque 5 du mois⁴⁸.

3.2.3. Affectation de la redevance et attentes de la population

Globalement, le constat partagé par la majeure partie des répondants est qu'il n'y a pas de réalisations concrètes pour la communauté dans les différentes zones de Walikale. Un bémol a été apporté par un seul chef de groupement qui a affirmé que des fonds ont été affectés au « *développement de l'ETD, et au service de la communauté, comme chez lui dans le groupement Wassa, où une adduction d'eau a été aménagée à Makane* ». Les autres n'en savent rien et se sont posés des questions sur l'affectation et la gestion des fonds de la redevance dès lors qu'ils n'ont pas encore vu de réalisations concrètes. Certes quelques travaux (abattoir, ponts, traçage de routes, adductions d'eau, etc.) ont été observés mais l'origine des fonds est restée opaque.

Pour certains répondants, la gestion des fonds est faite de manière discrétionnaire. A ce sujet, le superviseur du clan Bangandula a été plus explicite. Outre qu'il a également affirmé ne rien connaître de l'affectation de ces fonds, il a ajouté que « *l'affectation de ces fonds aux besoins de la communauté n'est pas respectée parce que le secteur lui-même gère ses affaires sans contacter les autres*⁴⁹. »

Quelques personnes ont parlé de quelques réalisations d'Alphamin dans le cadre du cahier des charges notamment « *des adductions d'eau et un terrain de foot non terminé*⁵⁰ » et une école en cours de construction à Njingala.

⁴⁸ Entretien, Walikale Centre, août 2021.

⁴⁹ Entretien, Mafombi, août 2021.

⁵⁰ Entretien, Mafombi, août 2021

Comme cela a été souligné par des répondants d'autres zones, c'est au centre de Walikale que se fait la gestion et donc toute l'information y relative. Elle est effectivement significative lorsqu'on compare les contradictions entre le discours du gestionnaire attribué et celle d'un défenseur des droits de l'homme, membre de la société civile. Selon ce dernier les fonds de la redevance ont été « *affectés abusivement, c'est-à-dire, sans accord de toutes les parties prenantes y compris les communautés bénéficiaires* ». Pour lui : « *ces fonds ne sont pas affectés aux services de la communauté du moins pour ce qui concerne Walikale centre*⁵¹ ».

Pour le chef du secteur de Wanianga, ces fonds sont affectés dans les projets de développement, à des services pour la communauté comme les routes de dessertes agricoles, l'adduction d'eau, la construction des écoles et réhabilitation des bâtiments de l'état. En termes de pourcentage de répartition « *les projets sont financés à hauteur de 60% et le personnel reçoit 40% en y incluant les fournitures de bureau* ». Selon ce chef de secteur, beaucoup de réalisations ont été terminées, d'autres en cours et de nouveaux projets seront bientôt lancés pour le service de la communauté⁵².

3.2.4. Défis liés à la gestion de la redevance

Les entretiens ont mis en exergue beaucoup de préoccupations sur les défis dans la gestion de la redevance, en particulier le manque de transparence. Les répondants ont relevé de nombreuses conséquences néfastes de l'exploitation minière que malheureusement les fonds de la redevance ne parvenaient pas encore à mitiger, et doutaient que cela puisse se produire même au cas où ces fonds étaient mieux gérés.

3.2.4.1. Le manque de transparence dans la gestion de la redevance

L'absence de transparence est le premier défi qui a été relevé et décrié par l'ensemble des répondants. Elle se manifeste par l'absence de communication sur les fonds reçus « *dès lors que la population n'est pas informée de ce qui se passe*⁵³ » et la façon dont ils sont gérés par un nombre limité et non connu de personnes « *les autorités elles-mêmes gèrent sans associer la population, ce qui ne nous satisfait pas*⁵⁴ ». Beaucoup

⁵¹ Entretiens, Walikale centre, août 2021.

⁵² Idem.

⁵³ Entretiens, Kilambo, août 2021.

⁵⁴ Idem.

revendiquent qu'au moins les chefs des groupements devraient être associés.

En outre, cette opacité est génératrice de conflits dès lors qu'elle conduit à une compétition qui peut être nocive pour avoir sa place parmi les gestionnaires de la redevance. Certains chefs de groupements ont en effet revendiqué d'avoir leur quote-part à gérer ou d'être membre d'un comité de gestion qui serait mis en place. En guise de solutions à ces problèmes il a été suggéré de rendre compte en informant la population, d'associer le plus de personnes possibles en parties provenant des parties prenantes et organiser un audit externe de la gestion de la redevance qui serait ensuite rendue publique.

3.2.4.2. Les conflits liés à la gestion et la répartition des fonds

La description des conflits liés à la gestion de la redevance reste assez vague. Elle est parfois appréhendée de manière hypothétique. Il y a d'abord un conflit pour le partage des ressources face à une clé de répartition floue, ou plutôt inexistante et de toute façon inéquitable, des revendications s'élèvent. La plus grande part du gâteau est réclamée par les chefs de groupements hébergeant les sites miniers et presque tous revendiquent chacun sa quote-part, à gérer de façon autonome : « *On devrait recevoir 10% de la recette perçue, comme c'est dans mon groupement où est exploité Bisié par Alphamin⁵⁵* ».

La mauvaise gestion et l'iniquité dans le partage des ressources sont en passe de créer des conflits de positionnement et de pouvoir au sein et entre groupements « *les conflits sont nombreux, d'abord les conflits de pouvoir où chacun cherche à être engagé comme chef de secteur ou agent du secteur afin de profiter de cet argent de la redevance minière⁵⁶* ». On sait aussi que la compétition pour l'accès aux ressources constitue un déclencheur ou un accélérateur de conflits communautaires ou ethniques, en particulier lorsque le contexte s'y prête comme c'est le cas dans beaucoup de zones du Nord-Kivu.

⁵⁵ Entretien, Biruwe, août 2021.

⁵⁶ Entretien, Njingala, août 2021.

« Les conflits de pouvoir, parce que les autorités s'ingèrent dans la gestion en demandant au secteur des fonds. Comme une lettre du gouverneur demandant 10 % pour la route Walikale-Kashebere.

3.2.4.3. Les conséquences négatives de l'exploitation minière sans mesures appropriées de mitigation

Les répondants ont mis en évidence de nombreuses conséquences néfastes de l'exploitation minière qui en l'état actuel des choses ne sont pas du tout mitigées par la redevance minière mal gérée. Même si elle ne l'était pas, de nombreux répondants sont sceptiques quant à sa capacité de compenser l'impact négatif de l'exploitation minière. Les conséquences sont observées sur les plans humains, sociétaux et environnementaux.

Conséquences humaines

Les plus évoquées sont les maladies causées par l'exploitation industrielle et la mauvaise gestion des produits miniers et par certains travaux dans les mines.

Conséquences sociales et sociétales

De nombreuses personnes ne penseraient qu'à s'engager dans l'exploitation minière en se désintéressant totalement d'autres activités notamment de l'agriculture « les habitants ne pensent qu'à ça et non pas à faire autre chose ». Cette situation serait à la base de l'augmentation du chômage, de la famine et de la malnutrition surtout des enfants. L'émergence d'une frange de la population « aisée » car travaillant dans les mines serait à la base de l'infidélité dans les couples et de la prostitution.

Impact environnemental

L'exploitation minière est pointée du doigt comme une des principales causes de la déforestation, de la pollution de l'air, des rivières et de la terre.

3.2.5. Connaissance du cahier des charges et son état de réalisation

Un peu plus de la moitié des répondants est au courant de l'existence du cahier des charges. Mais hormis les chefs de groupements, les autres ignorent totalement son contenu ou n'en ont qu'une idée très vague. Le chef du Centre Wanianga, le plus informé de tous, a précisé qu'il porte sur la construction des écoles et l'adduction d'eau. Mais il a estimé que ce cahier des charges est incomplet et devrait couvrir les domaines de la

construction des routes, des hôpitaux, l'approvisionnement en électricité, la promotion de l'agriculture et l'élevage. Ces propositions rejoignent celles qui ont été émises par d'autres personnes qui ont également suggéré d'y ajouter l'éducation, la santé, l'entrepreneuriat local, l'éducation professionnelle.

Paradoxalement la connaissance du cahier des charges, censé avoir été conçu de façon participative après consultation avec les concernés est faiblement connu y compris par le chef de groupement de Walikale centre qui est en principe parmi les grands négociateurs. Cette situation pose beaucoup de questions sur le caractère participatif et la façon dont les communautés ont été consultées.

3.3. Défis liés à la mise en œuvre de la redevance dans le secteur de Luilu

Ces données ont été recueillies dans le secteur de LUILU auprès de 14 personnes dont 3 femmes et 11 hommes, habitant différentes zones du secteur dont, Jolie Cité, LUILU, KAPASO, village de MPANSA, LUALABA MUPANSA, KAPATA, village de YENGE, village de NOA, quartier Pierre MUTEBA, village TSHABULA, jolie cité de KAZEMBE, KABIMBI, KYAVIER. Ces personnes ont un niveau de formation D6, à l'exception d'une qui a fait des études universitaires.

3.3.1. Niveau de connaissance sur la redevance minière

Le niveau de connaissance sur l'existence de la redevance paraît bien élevé. Les ateliers et les formations organisés par différents acteurs ont été les cadres privilégiés d'information. Sans pouvoir faire le lien, certaines personnes pensent que la perception de la redevance serait la cause des changements observés comme la réhabilitation des avenues de Jolie Cité ou la construction d'un bâtiment destiné au chef de groupement. Pour d'autres, cette redevance n'a servi à rien ou pire encore à des fins personnelles de ses gestionnaires.

3.3.2. Gestion des fonds de la redevance

A l'unanimité, les répondants ont affirmé savoir que la gestion de la redevance est assurée par le chef de secteur. La majorité d'entre eux ignore l'existence d'un comité de gestion. En dehors des responsables du secteur, seules deux personnes ont déclaré être au courant de l'existence d'un comité de gestion, tout en ignorant sa composition et surtout si des

membres de la communauté étaient associés. Uniquement les personnes impliquées dans la gestion- la secrétaire et le chef de secteur – ont pu donner des informations, vraisemblablement, qu’elles détenaient seules.

Selon la secrétaire du secteur, les fonds de la redevance sont gérés par le chef de secteur, appuyé par un comité de gestion de la redevance constitué du chef de secteur et des membres de la société civile. Cependant, elle a déclaré ne rien savoir de la gestion de la redevance, en affirmant que le chef de secteur s’occupe de tout. Toutefois, elle a affirmé que les membres de la communauté étaient associés à la gestion de la redevance, parce qu’elle voyait le chef convoquer les membres de la société civile, les membres du CCD et quelques leaders, lorsqu’il voulait faire une réalisation.

Le chef de secteur a bien reconnu qu’il était bien le gestionnaire de la redevance et qu’il existait un comité de gestion de la redevance composé des leaders d’opinion, des représentants des églises, des chefs des quartiers, et des membres la société civile. Sur la gestion proprement dite, le chef de secteur a préféré renvoyer la question aux membres du comité de gestion, qui « seuls peuvent dire comment fonctionnent leur organisation ». Pour lui, les membres de la communauté sont associés dans la gestion de la redevance chaque fois qu’il y a adoption du budget au début de l’année.

Ces réponses font apparaître des contradictions et une volonté de rétention de l’information, détenue par le seul chef de secteur dont les affirmations n’ont été étayées par personne d’autre parmi les répondants.

3.3.3. Problèmes liés à la gestion de la redevance

Tous les répondants, à l’exception du chef de secteur, ont été unanimes sur l’absence de transparence dans la gestion. Pour y remédier, il faudrait respecter la loi, plus spécifiquement le code minier et mettre en place des mécanismes de suivi-évaluation.

Le chef de secteur a reconnu que des problèmes existaient dans la gestion mais que ceux-ci étaient techniques et liés au chevauchement des ETDs et à leurs délimitations.

3.3.4. Affectation des fonds de la redevance

La majorité des répondants a affirmé qu’elle ignorait totalement à quoi les fonds de la redevance étaient affectés. Les plus sceptiques pensent même que ces fonds ne serviraient qu’à enrichir le chef de secteur. Quelques répondants ont quand même évoqué des réalisations, sans être totalement

certaines qu'elles étaient effectuées avec la redevance. Parmi ces réalisations citées, il y a des avenues en terre battue aménagées, des routes, la construction d'une morgue et d'un bâtiment dans le regroupement de KAZEMBE et un petit marché au village MUPANJA. La secrétaire du secteur a quant à elle, parlé vaguement d'un marché, d'un hôpital et la construction des bâtiments administratifs sans en préciser la localisation.

Le chef de secteur n'a pas été plus précis. Il a dit que les fonds avaient été affectés dans les 4 groupements en fonction des nécessités et les réalisations étaient finies. Sans aucun autre détail.

3.3.5. Conséquence de l'absence de la redevance pour les communautés

De manière convergente, les répondants ont identifié la pollution de l'environnement et des rivières comme étant la principale conséquence de l'exploitation des mines. Un cultivateur a précisé spécifiquement la pollution de rivière de KANAO. Le minage est cité parmi les conséquences néfastes de l'exploitation minière. Beaucoup de doutes ont été exprimés sur la capacité de la redevance de mitiger ces effets néfastes.

3.4. Défis liés à la mise en œuvre de la redevance dans la commune de Fungurume

Ces données ont été recueillies dans la commune de FUNGURUME auprès de 20 personnes, dont 19 de sexe masculin et une de sexe féminin. Parmi ces personnes 6 d'entre elles ont des responsabilités au sein des services la commune. Presque tous les répondants ont déclaré avoir un niveau de formation secondaire et universitaire.

3.4.1. Niveau d'informations sur la redevance et les versements à la commune

Tous les répondants sont au courant de l'obligation des sociétés minières de payer la redevance. Cette information a été diffusée à travers différents canaux, en particulier des réunions de capacitation de l'ONG POM, des réunions organisées par divers acteurs dont USAID, le CLD et à travers les radios comme la RTNC.

Concernant les versements de la redevance, les informations dont les répondants disposent paraissent disparates et parcellaires alors que le tiers d'entre eux ont des responsabilités dans les services communaux, et sont donc censés être plus informés que les citoyens ordinaires. A part un agent

des services techniques qui a évoqué le versement de la redevance depuis 2018, tous les autres ont été unanimes sur le début des paiements en 2019 sur le compte bancaire de la commune. Cette information a été communiquée lors d'une réunion de service. Les montants n'ont pas été révélés et fluctuent en fonction de la production minière de l'entreprise. La redevance serait versée à temps par l'entreprise TFM et de façon régulière.

Certains ont évoqué des changements observés à travers quelques réalisations alors que d'autres pensent qu'il n'y a pas de changement induit.

Ces réalisations sont la construction des cachots, la réhabilitation de la route KASOLONDO, un bureau du quartier, des routes en terre battue, cachot et école ITAF, l'asphaltage des routes KASOLONDO, l'alimentation en courant électrique ; la construction d'un bureau du quartier, et l'achat de tracteurs ainsi que l'assainissement.

3.4.2. Gestion des fonds de la redevance

Tous les répondants ont affirmé sans l'ombre d'un doute que la gestion de la redevance est assurée par le bourgmestre de la commune de Fungurume. C'est sur le comité de gestion et la participation de la communauté que les réponses divergent. Pour une partie, il n'existe pas de comité de gestion de ces fonds et les membres de la communauté ne sont pas associés. Le pas est même franchi par l'un ou l'autre pour qualifier la gestion de floue, voire d'opaque. Pour d'autres, comprenant quelques agents de la commune, une équipe de gestion est en place et même sa composition est esquissée, de manière différente en fonction des informations des répondants. Selon un chef de service, il serait composé de 5 personnes dont le bourgmestre, le conseiller financier, le receveur, le comptable, et le CLD est représenté par le bourgmestre dans la gestion. Malgré cela, il a affirmé qu'il trouve que c'est flou. D'après un autre agent communal, c'est le chef de la commune avec tout son bureau qui gère ces fonds, pour lui, il existe un comité communal qui s'occupe de la gestion. Selon lui, la gestion est organisée en collège selon les besoins à réaliser et les membres de la communauté sont associés dans l'élaboration des projets.

Cette diversité de réponses est un indicateur d'une communication lacunaire sur le sujet. Au vu de la sensibilité de la question, cette situation peut suggérer une volonté de l'autorité concernée de maintenir une gestion discrétionnaire, opaque. En effet, la grande majorité des répondants a fustigé l'absence de transparence et l'opacité dans la gestion de la

redevance. La rétention de l'information par l'autorité a été soulignée comme une cause de malaises et de conflits entre les « confidents » « associés » du bourgmestre et le reste de la communauté. La société civile est l'entité qui revendique le plus d'être informée et un élargissement de la participation d'un plus grand nombre. Comme conséquences de cette gestion opaque, certains ont évoqué une passation de marchés discrétionnaire conduisant à des services et des constructions de mauvaise qualité dont certaines « commencent à tomber (sic!) » ou en opposant « des coûts exorbitants et des constructions non durables ».

La gestion de la dotation a été évoquée par quelques répondants et une certaine confusion règne entre le cahier des charges de l'entreprise TFM et la redevance. La participation citoyenne sur ce sujet est donc encore assez faible.

3.4.3. Affectation des fonds de la redevance

L'affectation des fonds de la redevance souffre du même syndrome que les autres aspects concernant ce fonds, le manque d'une information systématique, autorisée. Le résultat est que chaque répondant donne des informations suivant son angle d'observation. Certains sont assez sévères et ont affirmé que ces fonds ne profitent pas à la communauté. D'autres ont évoqué diverses œuvres en cours d'exécution ou déjà terminées.

Les réalisations citées sont : le bureau du quartier de Kasolondo, des écoles (sans autre précision), une route en terre battue, un abattoir, l'école ITAF, un abattoir, la maison du bourgmestre, une prison, un centre de santé, un foyer social, le bureau du quartier DIPEZA, la construction d'un cachot pour la PNC, une morgue, l'école KAZE et bientôt un tribunal. Un répondant a évoqué l'alimentation en énergie pour éclairer toutes les routes. Presque tous les répondants ont souligné le manque d'informations sur les pourcentages en termes de répartition.

3.4.5. Conséquence de l'absence de la redevance pour les communautés

Les conséquences néfastes épinglées peuvent être réparties en trois principales catégories : humaines, sociales et sociétales, environnementales.

Les conséquences humaines et sociales les plus citées sont les maladies comme les MST, la tuberculose, la destruction des maisons d'habitation et le déguerpissement de populations pour faire la place à des mines, la

recrudescence des vols, de la prostitution et des divorces, une forte croissance démographique, la diminution des récoltes,

Comme conséquences sociétales, ce qui ressort le plus est le travail des enfants et des femmes dans les mines et la spoliation des terres agricoles.

La destruction de la biodiversité, la pollution de l'eau et de l'air, la diminution de la faune et de la flore sont les conséquences néfastes relevées de l'exploitation minière.

Les répondants sont sceptiques sur la capacité de la redevance de mitiger ces effets négatifs surtout par rapport à sa mauvaise gestion.

3.4.6. Cahier des charges entre TFM et les communautés locales

Bon nombre de répondants ont confirmé être au courant de l'existence des cahiers des charges entre la compagnie TFM et la communauté. C'est sur son contenu que les avis diffèrent. En recoupant les réponses de tous, il couvre un éventail assez large de secteurs comme l'éducation, la santé, l'université, les infrastructures, l'agriculture, l'économie, l'élevage, les sports et loisirs, des projets de développement, et l'alimentation en électricité.

Egalement sur le cahier des charges, la diversité des réponses témoigne d'une absence d'informations autorisées sur le sujet et une implication faible de la communauté.

Chapitre 4

Vers une mise en œuvre optimale du code minier pour le développement local

Les innovations contenues dans le nouveau code minier ont été imaginées dans l'optique de mitiger au moins les impacts négatifs de l'exploitation minière sur les populations des zones concernées. Mieux encore, les mesures préconisées ont l'objectif de contribuer au développement intégral durable des régions situées autour des périmètres miniers en améliorant la vie des populations et en assurant la protection ou la restauration de l'environnement. Cependant, plusieurs évaluations de la mise en œuvre du code ont dégagé de nombreux défis qui entravent la mise en œuvre du nouveau code minier spécialement en ce qui concerne la redevance, la dotation, le cahier des charges et le FOMIN.

Ces obstacles sont de plusieurs ordres et se situent à différents niveaux, du national au local. Certains d'entre eux relèvent de lacunes réglementaires apparues à l'épreuve de la mise en œuvre ou de dispositions qui étaient prévues mais qui se font toujours attendre. Les exigences formulées pour une gestion participative et transparente constituent un immense défi dans un contexte où la gestion des fonds est souvent opaque. L'importance des fonds issus de la redevance minière est appréhendé par certains comme un moyen de renforcer des positions de pouvoir et du coup d'être l'objet de convoitise et de compétitions, devenant ainsi un combustible pour de conflits au lieu de servir la communauté.

Avant de proposer quelques approches de solutions, il est nécessaire de faire une rapide revue des défis qui entravent la mise en œuvre des dispositions relatives à la redevance minière, à la dotation et au cahier des charges.

4.1. Obstacles principaux à la mise en œuvre effective des dispositions sur la redevance minière

Les investigations conduites dans les zones minières ciblées font ressortir un éventail de défis, rejoignant le plus souvent ceux évoqués dans d'autres évaluations menées depuis l'année 2019, susceptibles d'hypothéquer la mise en œuvre optimale des dispositions sur la redevance.

4.1.1. Une prédictibilité budgétaire difficile et des règles de partage inexistantes

L'absence d'un registre central qui rassemble toutes les données relatives aux entreprises minières est un défi majeur. Elle constitue un obstacle à la prédictibilité indispensable pour une bonne prévision budgétaire et partant une bonne gestion à tous les niveaux, national, provincial et local. D'autres lacunes se situent au niveau du plan réglementaire dont notamment la gestion des cas de superposition et de chevauchement qui sont assez nombreux. Au total, 18 entreprises minières sur 46 sont concernées, soit environ 40% de l'ensemble. Ce nombre devient plus grand si on intègre les entités de traitement, opérant en milieu semi urbain. Dans ces circonstances, la loi ne précise pas les modalités de partage de la redevance minière. Pour combler ce vide, le partage se fait suivant des arrangements locaux, très variables, mais qui parfois violent la lettre et/ou l'esprit de la législation minière. Dans certains cas, ces accords sont conclus alors qu'ils ne sont pas du tout nécessaires. L'exemple le plus cité est celui du secteur Kibali qui reçoit 65% de la redevance minière et les autres 5 ETDs environnantes reçoivent aussi une partie alors qu'il n'y a pas d'exploitation minière⁵⁷.

Parfois, les règles de partage sont décidées par les gouvernements provinciaux ou à leurs initiatives et sont caractérisées par une grande diversité des cas de chevauchement et de superposition. Dans certains cas, les ETDs rétrocèdent une partie des fonds reçus, allant de 5 à 22%, au profit des services provinciaux, en marge de la loi. Dans d'autres cas, c'est beaucoup plus. La société civile œuvrant dans la décentralisation a dénoncé le fait que parfois 45% des fonds de la redevance minière dus aux ETDs sont prélevés au profit d'autres structures⁵⁸.

⁵⁷ CORDAID, « Deux ans après la révision du code minier en République Démocratique du Congo : les retombées sociétales se font toujours attendre », https://www.cordaid.org/en/wp-content/uploads/sites/11/2020/05/Cordaid_Rapport_Evaluation_Code_Minier_r%C3%A9vis%C3%A9_RDC_Developpement_Communautaire__Juin_2020.pdf, juin 2020.

⁵⁸ Ibidem

4.1.2. Une gestion opaque : terreau de la corruption et de conflits

La gestion de la redevance dans les différentes ETDs a montré une tendance transversale et généralisée à l'opacité sur tous les aspects comprenant les montants reçus, leur gérance et affectation. Tout est concentré entre les mains du responsable de l'ETD concernée appuyé le cas échéant d'un cercle restreint autour de sa personne, perçue par certains comme une clientèle.

La rétention de l'information est tellement forte que même des agents de l'ETD ne sont pas informés sur la gestion de la redevance et son affectation. Cette gestion opaque a été dénoncée comme un moyen d'enrichissement personnel et de consolidation des positions de pouvoir des responsables concernés. Comme on sait ce type de management discrétionnaire conduit à la corruption, une mauvaise passation des marchés et des services d'une qualité douteuse. L'accaparement de la gestion par les chefs des ETDs a donné lieu à des revendications émanant des responsables des groupements réclamant leur part du gâteau, et la possibilité pour eux de la gérer, ou tout au moins d'être associés dans la gestion.

Par le biais de la redevance, une certaine oligarchie locale se constitue progressivement. Elle s'érige sur des pratiques informelles, obscures, d'enrichissement excessif des personnes en charge des revenus infranationaux. Il s'agit spécialement des autorités locales et leurs auxiliaires, des prestataires de services, des préposés dans les entreprises minières ainsi que quelques agents affectés aux services des mines et à la fiscalité. Ainsi, quelques groupes d'individus captent l'essentiel des richesses minières dédiées au développement local au détriment des intérêts généraux⁵⁹. Cette situation est susceptible d'étouffer l'élan du progrès commun pour lequel les lois font la promotion de la décentralisation.

Dans toutes les ETDs visitées, il y a une absence totale de comités de gestion, ou son existence est quelque peu fantomatique, évoquée seulement par le chef. La participation de la population est donc inexistante. De nombreuses personnes ont réclamé la mise en place de ce type de structures pour une plus grande participation de tous au bien commun avec une transparence totale.

⁵⁹ Entretiens dans les trois provinces : Haut-Katanga, Lualaba et Nord-Kivu.

Pour contourner le devoir de redevabilité imposé par le code minier, les gestionnaires inventent de règles et pratiques diverses. Les plus courantes observées sont par exemple la création de commissions ad hoc notamment dans le cas de gestion de la caisse de solidarité en lieu et place des services de comptabilité. On ne sait pas à qui cette commission rend compte. Egalement, il y a des cas d'élaboration des notes de perception de la redevance par un groupe désigné par la province en lieu et place des services comptables et budgétaires des ETDs. Ce qui a comme conséquence la sous-évaluation des productions minières, des retards et d'autres pratiques en marge de la loi.

En matière d'informations sur le code minier, celle-ci a été vulgarisée par différents acteurs, comprenant des ONGs et même les sociétés minières actives dans différentes zones, mais la connaissance reste encore parcellaire.

4.2. Défis liés à la mise en œuvre des dispositions sur la dotation

La mise en œuvre effective des dispositions sur la dotation est suspendue à l'approbation du manuel des procédures dont l'objet consiste à définir les attributions et le fonctionnement de l'Organe spécialisé devant gérer la dotation. L'arrêté interministériel y relatif, devant être signé par les ministres ayant les mines et les affaires sociales, est attendu depuis 3 ans.

Alors qu'un projet de ce manuel existe des désaccords et des divergences persistants n'ont pas permis son adoption. L'alignement de la structure de gestion au code minier, spécifiquement de son statut juridique, a été au cœur des différents débats, en particulier en ce qui concerne sa nature. Il découle d'une interprétation contradictoire sur les dispositions du Code Minier et du Règlement Minier, ce dernier ayant élargi la composition dudit organe de gestion à des représentants provenant de structures appartenant à l'administration centrale (FNPSS et DPEM), censées avoir un rôle de contrôle et de surveillance. D'où un risque évident de conflits d'intérêts mais aussi de faire perdre à cette structure son ancrage local, voulu par le code minier.

Une mise au point faite par un groupe relevant du ministère des affaires sociales et du FNPSS, dont l'ambition était de faire une interprétation juridique conciliant les deux textes de loi ne permet pas de régler toutes ces questions, notamment sur la nature décentralisée de l'entité de gestion et son attachement au terroir dans lequel l'exploitation minière se fait.

La paralysie dans la mise en œuvre des dispositions sur la dotation émanant des désaccords entre les structures étatiques devant la mettre en œuvre est aussi le résultat de positionnements visant à se battre pour exercer la tutelle sur l'organe de gestion de ce pactole. La société civile a pris une position pour défendre l'efficacité et la transparence dans la gestion de la dotation, en soutenant son indispensable caractère décentralisé. Le temps est venu pour sortir des divergences et trancher en mettant en avant les intérêts des communautés impactées par l'exploitation minière.

4.3. Problématiques liées à la mise en œuvre du cahier des charges

Au Lualaba, les entreprises pionnières qui ont inspiré le législateur pour intégrer les dispositions relatives au cahier des charges sont bien avancées dans sa mise en œuvre. Leur expérience peut servir de référence et constitue une mine de bonnes pratiques mais également d'erreurs à éviter.

Dans beaucoup de provinces la mise en œuvre des cahiers des charges a été retardée par une information lacunaire des autorités provinciales sur le sujet. Il s'est avéré que certaines autorités provinciales ignoraient qu'il fallait préalablement mettre en place la commission permanente chargée de l'instruction et de l'approbation du cahier des charges. Cette ignorance a provoqué des lenteurs considérables avant la signature d'un arrêté provincial instituant ladite commission, allant jusqu'à trois ans.

Au-delà de ces questions administratives, plusieurs défis techniques se posent et qui sont de nature à faire peser de lourdes hypothèques sur la mise en œuvre des cahiers des charges.

Les ambiguïtés qui entourent la définition des communautés locales recèlent quelques difficultés qui sont susceptibles d'être conflictogènes. Cette notion a été utilisée pour désigner les populations devant être bénéficiaires aussi bien de la redevance, la dotation que du cahier des charges. Ce dernier est en lien avec la responsabilité sociale de l'entreprise.

La communauté locale a été définie comme une « population traditionnellement organisée sur la base de la coutume et unie par les liens de la solidarité clanique ou parentale qui fonde sa cohésion interne. Elle est caractérisée, en outre, par son attachement au territoire du projet minier ».

(C.M, Art.1, 9 quinquies). Cette définition est totalement inspirée du code forestier promulgué en 2002⁶⁰.

D'après le code minier, le cahier des charges définit la responsabilité sociétale des titulaires de droits miniers d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrières permanente vis-à-vis des communautés locales affectées par les activités minières (C.M, Art.285 quinquies).

La même notion est utilisée sur plusieurs aspects de la redevance ainsi pour la dotation où le code précise qu'elle doit être entièrement mise à disposition des communautés locales avant l'expiration de l'exercice suivant celui au cours duquel elle a été constituée (C.M., Art.285 bis).

La notion risque donc d'être problématique à plusieurs niveaux de la mise en œuvre du code au profit des populations impactées par des projets miniers même si l'insistance est placée sur le cahier des charges. La difficulté majeure qui ressort est la distinction entre les communautés locales et les populations qui peuplent de manière permanente les entités territoriales décentralisées telles que les communes et les villes ne répondant pas du tout aux critères de communautés locales.

Le Haut-Katanga regorge des cas emblématiques où ce problème se pose déjà avec acuité. En guise d'illustration, c'est la commune de Kambove et la chefferie de Basanga qui sont considérées.

La commune de KAMBOVE est née de l'ancienne cité minière-Gécamines à KAMBOVE. Cette agglomération comme plusieurs, construites sous le modèle colonial, sont habitées par des populations hétérogènes constituées venues des horizons différents, puis recrutés et logés par la Gécamines. La commune (dite rurale) est entourée des groupements de la chefferie de BASANGA. Les nouvelles sociétés minières issues des vestiges de la Gécamines font l'exploitation minière dans les anciens sites avec des impacts directs sur les habitants de la cité de KAMBOVE.

Les populations de cette région se structurent en trois groupes composites et complexes composées d'une part des communautés endogènes de l'espace sangaphone, assujettis au chef Basanga, ce sont en majorité des Bakonde, attachés à leur terroir. D'autre part, il y a deux autres communautés constituées de vagues de populations arrivées à des époques

⁶⁰ Loi n°011/2002 du 29 aout 2002 portant Code forestier en son article premier, Point 17.

différentes. Le premier groupe est venu pour travailler dans les exploitations minières de la Gécamines, établies depuis trois générations tandis que les autres sont des « now comes » venus suite au boom minier lié à la libéralisation du secteur minier.

Entourée des groupements de la Chefferie de Basanga, la cité de Kambove s'est agrandie avec toutes ces dynamiques migratoires. Son statut a changé, et en devenant une commune, donc une ETD, ayant une autonomie administrative et une personnalité morale qui lui permettent d'agir sur la base d'un budget propre. Une partie de sa population est composée de migrants. Comparé aux groupements, ici sont concentrées de grandes sociétés minières du territoire de Kambove : COMIKA, Mikas, KAMBOVE mining et la Gécamines.

L'argent de la redevance minière a été donné à la Chefferie des Basanga. Ce qui est problématique et donne déjà lieu à d'intenses revendications accompagnées d'importantes frustrations, et cela d'autant que ce sont les chefs Kaonde et leurs mutualités qui imposent des listes pour l'embauche des jeunes de leurs obédiences dans les sociétés installées à Kambove.

Cette situation de Kambove est loin d'être isolé surtout dans les zones où des migrations ont transformé la composition démographique dans plusieurs régions minières.

Au sujet du cahier des charges, le ministre des mines du Lualaba a épinglé trois défis de taille qui sont au cœur de sa mise en œuvre. Parmi eux, il y a d'abord le manque d'une formule unique permettant la détermination du budget social des entreprises, censées financer les projets contenus dans le cahier des charges. Ensuite le faible niveau de compréhension des notions de développement durable et de la responsabilité sociétale des entreprises en général et enfin le faible niveau d'instruction au sein des communautés « locales », en particulier dans les matières très techniques qui sont traitées dans les cahiers des charges.

A ces défis, peut s'ajouter l'absence de préparation des autorités des ETDs à gérer toutes ces ressources provenant des taxes et redevances minières risquant de réduire les opportunités que les communautés devraient tirer de ces apports à une portion congrue.

Après avoir analysé les causes des retards de l'implémentation des cahiers des charges, le centre Carter a épinglé entre autres facteurs le manque de suivi et de contrôle des cahiers des charges par les services étatiques,

également le fait que peu d'entreprises s'engageaient dans le processus de signature des cahiers des charges ainsi que le défaut de création des comités locaux de suivi des cahiers des charges.

4.4. Le FOMIN étouffé par des tiraillements au sommet de l'Etat

L'opérationnalité du FOMIN a été entravée par plusieurs difficultés dont les plus importantes certaines émanent des autorités censées superviser sa mise en œuvre. En effet, les divergences entre le ministre des mines et celui des finances ont créé le terreau de suspicions et de blocages divers. Ces querelles au sommet ont fait le terreau de suspicions de société civile sur la qualité de la gestion et culminé sur des accusations de détournement des ressources du FOMIN à des fins qui ne rentrent pas sa mission. Ces divergences ont également servi de prétexte à certaines entreprises minières, en particulier les plus hostiles aux innovations du nouveau code en matière de taxes, de s'abstenir de payer la quotité de la redevance destinée au FOMIN.

Le décret signé le 25 novembre 2019 a été élaboré par le ministère des mines et soumis à l'approbation sans consultation avec les parties prenantes conformément à la pratique et l'esprit qui avaient guidé l'élaboration du code minier⁶¹. L'ombre de cette entorse originelle va continuer à planer sur la mise en œuvre des dispositions sur le FOMIN et gêner sa mise en œuvre.

L'absence de consultations, outre les blocages dont elle pourrait être la source, a privé les autres parties prenantes de faire valoir leurs préoccupations sur le FOMIN, en particulier sa gestion, ses missions et ses ressources.

Aussi, l'absence de consensus entre les parties prenantes n'a pas permis la désignation des animateurs du FOMIN et a renforcé la persistance de désaccords sur la nature du compte FOMIN et l'institution où il devait être logé. Ces divergences ont fourni des prétextes à plusieurs entreprises minières pour ne pas payer la quotité de 10%. En raison de ces divers problèmes, une opacité entoure la gestion du compte FOMIN et ne permet pas de savoir exactement les sommes collectées.

S'agissant des missions et des ressources, une analyse comparative entre les pratiques de divers fonds souverains pour les générations futures aurait été

⁶¹ Décret n°17/19 du 25 novembre 2019.

nécessaire pour s'inspirer de bonnes pratiques d'ailleurs. Mais également se référer à divers instruments notamment les principes de Santiago⁶² pour une meilleure définition des missions et de la gestion des ressources du FOMIN afin qu'il puisse atteindre ses objectifs de manière optimale⁶³.

Ces principes et pratiques généralement acceptés (PPGA), au nombre de vingt-quatre, dits « **Principes de Santiago** » ont été établis afin de promouvoir une bonne gouvernance, spécialement à travers un cadre légal établissant une finalité clairement définie et permettant d'assurer la solidité des fonds souverains, de garantir une gestion transparente quant aux sources et à toutes les transactions de retraits et de dépenses des fonds qui doivent être rendues publiques ainsi que toutes les statistiques. Il s'agit également d'un cadre de gouvernance sain reposant sur des pratiques d'investissements prudentes, en encourageant un dialogue ouvert et une meilleure compréhension de l'activité des fonds souverains. Il doit aussi prévoir une distinction précise et effective des rôles et attributions qui favorise la responsabilisation et l'indépendance opérationnelle de la direction du Fonds souverain qui la rendent apte à poursuivre ses objectifs.

Il est notamment essentiel que soient précisées les stratégies que de tels Fonds doivent utiliser pour atteindre les objectifs qui leur sont assignés. Également des objectifs clairement énoncés constituent une sorte d'assurance contre des risques d'affectations non appropriées et la gabegie dans la gestion.

In fine, il est fondamental d'éviter, comme certains acteurs en ont déjà exprimé des craintes, que les ressources du FOMIN ne servent de garantie au gouvernement au cas où il ne parviendrait pas à honorer ses engagements, ce qui constitue un risque énorme. L'utilisation de ces fonds à des recherches géologiques, par leur importance et les incertitudes qu'elles recèlent, constitue aussi un immense risque.

Une analyse de l'organisation Afrewatch a montré que le décret sur le FOMIN n'est pas conforme aux principes de Santiago sur la bonne gouvernance et la transparence. Cette non-conformité se caractérise par le manque des règles budgétaires et l'absence de mécanismes garantissant la

⁶² Pour plus de détails sur les principes de Santiago, <https://ecgi.global/download/file/fid/9748>

⁶³ Afrewatch, <https://afrewatch.org/note-danalyse-du-fonds-pour-les-generations-futures-de-la-rdc-forces-et-faiblesses-du-decret-n17-19-du-25-novembre-2019/>

transparence ainsi que des normes déontologiques et des sanctions en cas d'écarts de conduite. De plus, selon cette analyse, ce texte n'a pas formulé une politique claire de recrutement du personnel chargé de la gestion quotidienne du fonds.

Par l'expérience d'autres Fonds du genre, l'énonciation des règles claires est fondamentale et permet d'éviter de nombreux risques majeurs notamment une gestion discrétionnaire susceptible d'ouvrir la porte à la corruption et au détournement des ressources du FOMIN.

4.5. Actions à mener pour une mise en œuvre optimale des dispositions sur la redevance

De nombreux défis ont été relevés concernant la gestion des divers aspects de la redevance. Ceux-ci sont notamment liés à des divergences paralysantes au sommet de l'état, à des problèmes d'information, à des positionnements de pouvoir, à l'absence de transparence dans la gestion, tant au niveau élevé qu'à la base dans les ETDs. D'autres problèmes découlent d'une réglementation encore lacunaire ou comportant des modalités dont la rectification s'avère nécessaire pour permettre une gestion optimale de la redevance afin qu'elle atteigne les objectifs assignés. Plusieurs acteurs sont concernés par cette série d'actions en particulier les acteurs étatiques et non étatiques – la société civile et les populations impactées- ainsi que les représentants des sociétés minières.

4.5.1. Recommandations transversales :

Evaluer l'état de connaissance du code minier et organiser une campagne de vulgarisation du code minier auprès des autorités et des populations impactées par les projets minières

Sur le terrain, même s'il est apparu que des actions de vulgarisation du code ont été effectuées par différents acteurs, l'on a noté la subsistance de quelques lacunes. A cet égard, une évaluation est nécessaire. En fonction des résultats, elle devrait être suivie d'une campagne de vulgarisation du code dans les différentes régions minières. Des organisations non étatiques, des stations de radio et quelques compagnies minières se sont déjà investies dans la vulgarisation du code minier. De nouveaux acteurs – dont Pole Institute et sa radio- pourraient voir comment renforcer cette campagne de vulgarisation du code minier.

Intégrer des règles de transparence et redevabilité à tous les niveaux

Edicter des règles générales et les modalités de gestion de la redevance minière à tous les niveaux, intégrant impérativement l'obligation de transparence, de redevabilité et de participation citoyenne, là où c'est pertinent.

Il est nécessaire d'exiger que soit clairement précisé pour chaque projet exécuté par l'ETD, la source de financement notamment la quotité de la redevance minière, la dotation de 0,3 % et l'entreprise donatrice, le cahier des charges et le budget social de l'entreprise ou alors un autre bailleur.

Des mécanismes de suivi-évaluation sont aussi nécessaires à tous les niveaux pour évaluer la qualité de la gestion.

Comblent les lacunes constatées et apporter des correctifs à certaines dispositions réglementaires

Ces lacunes concernent notamment les modalités de gestion du FOMIN, de la dotation et aussi sur la gestion des cas de superposition et de chevauchement des projets miniers et des ETDs. Il s'agira alors de revisiter notamment certaines définitions à l'instar de celles sur les communautés locales qui risquent d'être conflictogène. La concertation entre toutes les parties prenantes est indispensable pour garantir la qualité, l'appropriation et la mise en œuvre des mesures préconisées.

4.5.2. Recommandations sur la redevance (15%) destinée aux ETDs des zones impactées

- Promouvoir une gestion transparente et participative en mettant en place des comités inclusifs de gestion ouverts à tous les groupements, aux communautés locales et aux femmes ;
- Mettre en place dans chaque ETD, un comité local de développement et un comité de suivi ;
- Exiger des sociétés minières l'indemnisation des victimes lors des déguerpissements et les relocalisations suivant des principes au moins similaires à la directive opérationnelle (OD 4.30) de la Banque mondiale en matière de réinstallation involontaire⁶⁴ ;

⁶⁴ SFI, Manuel d'élaboration des plans d'action de réinstallation, <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/a85b9a34-1aa6-4cc0-8312->

- Embaucher des personnes compétentes pour la gestion de la redevance et au besoin renforcer leurs capacités pour une bonne tenue des documents comptables de l'ETD et le suivi des aspects financiers des cahiers des charges des sociétés minières ;
- Elargir le renforcement des capacités de gestion, d'élaboration et de suivi-évaluation des projets aux animateurs des ETDs, des groupements, des membres de la société civile afin qu'ils puissent participer pleinement à la gestion de la redevance ;
- Mettre en place un mécanisme de consultations élargi et permanent au sein de l'ETD en particulier avec les comités locaux de développement et en alignement avec le PLD pour s'assurer que les priorités des communautés impactées sont prises en compte ;
- Organiser, au sein des ETDs, une campagne de sensibilisation destinée aux jeunes afin de réduire les taux d'abandon scolaire et les tentations des jeunes d'aller s'engager dans l'exploitation minière en prévoyant des mesures d'encouragement appropriés ;
- Initier et sensibiliser les jeunes à l'entrepreneuriat et promouvoir des projets lancés et dirigés par des jeunes ;
- Promouvoir une gestion participative permanente de la redevance entre l'ETD, la société civile, les partenaires du gouvernement et les représentants de l'entreprise minière concernée ;
- Organiser des audits comptables externes annuels sur la gestion de la redevance minière.

4.5.3. Recommandations sur le FOMIN

- Prendre de toute urgence des mesures nécessaires afin de rendre le FOMIN opérationnel, notamment par la nomination de ses animateurs ;
- Organiser de larges consultations entre toutes les parties prenantes, incluant notamment la société civile et des représentants des sociétés minières, aux fins de clarifier les objectifs du FOMIN, sa stratégie d'intervention ainsi que son Manuel des procédures financières et administratives, cela en adéquation avec les principes

de Santiago et en s'inspirant de bonnes pratiques d'autres fonds souverains qui ont permis leur succès ;

- Définir des mécanismes et politiques de gestion transparente et de divulgation des informations relatives au FOMIN ;
- S'inspirer de bonnes pratiques permettant d'assurer la pleine transparence et l'efficacité de la gestion du FOMIN, en particulier en le soumettant à un contrôle parlementaire, en précisant les règles budgétaires de gestion permettant de rendre compte de la gestion au public, en formulant des règles déontologiques claires sur le recrutement d'un personnel intègre ;
- Intégrer des règles permettant d'éviter et gérer les conflits d'intérêt et un régime disciplinaire approprié contre les défaillances et garantir la lutte contre l'impunité au sein du personnel et des cadres du FOMIN.

4.5.4. Recommandation au sujet de la dotation

Promulguer l'arrêté interministériel portant Manuel des procédures sur l'organisme spécialisé chargé de la gestion de la dotation

Au vu des divergences existantes, il est nécessaire d'organiser une large consultation entre les parties prenantes afin d'élaborer de trouver un consensus sur un statut de l'organisme spécialisé qui respecte la lettre et l'esprit du code minier.

4.5.5. Recommandations sur le cahier des charges

- Revisiter la notion de « communauté locale » afin d'en élaguer les ambiguïtés et les aspects porteurs de frictions et de conflits ;
- Vulgariser les dispositions du code minier relatives au cahier des charges auprès des communautés impactées par les projets miniers ;
- Renforcer les capacités des leaders et des animateurs communautaires au sein des ETDs concernées sur les matières relatives au cahier des charges, afin de leur permettre de participer pleinement au processus d'élaboration, de gestion et de suivi-évaluation des cahiers de charge ;
- Procéder à des échanges d'expérience pour permettre aux populations de s'inspirer des bonnes pratiques observées dans les régions pionnières dans la mise en œuvre des cahiers de charges et d'apprendre des échecs survenus.

4.5.6. Recommandations spécifiques à Pole Institute

- Vulgariser les résultats de la présente étude, particulièrement dans la province du Nord-Kivu, éventuellement en collaboration avec divers acteurs impliqués sur les questions minières. Pole FM pourrait jouer un rôle de premier plan dans cette activité ;
- A partir des résultats de cette étude, organiser un plaidoyer sur le plan national, en vue de légiférer pour corriger les lacunes et les dysfonctionnements constatés dans la mise en œuvre du code minier, spécialement la gestion des différentes mannes pour que les objectifs leur assignés soient pleinement atteints. Ce plaidoyer devrait porter notamment sur la gestion des redevances en cas de chevauchement, la mise en place d'un registre national des entreprises minières et leur mise au jour régulière, la publication des montants des redevances payées, etc.
- S'investir dans la vulgarisation du code minier, spécialement ses dispositions pertinentes sur la redevance dans la province du Nord-Kivu, le cas échéant en synergie avec des acteurs déjà impliqués, dont certains ont été identifiés dans cette recherche et en s'inspirant au besoin de ces différentes expériences ;
- Organiser une recherche spécifique sur les conflits existants ou potentiels liés à la gestion de la redevance minière dans les ETDs bénéficiaires. Cette recherche pourrait également s'étendre aux conséquences provoquées par l'exploitation minière dans les zones considérées ;
- Contribuer à la capacitation des populations cibles sur les techniques de gestion, la participation citoyenne et les techniques liées à l'élaboration et le suivi des cahiers des charges ;
- Promouvoir des activités de sensibilisation et de formation des jeunes sur l'entreprenariat, la scolarisation et la protection de l'environnement. Ce dernier pouvant constituer une niche d'opportunités.

Bibliographie

- Afrewatch, <https://afrewatch.org/note-danalyse-du-fonds-pour-les-generations-futures-de-la-rdc-forces-et-faiblesses-du-decret-n17-19-du-25-novembre-2019/>
- CASMIA, Perception et gestion de la redevance minière par les entités territoriales décentralisées : l'arbre qui cache la forêt. Enquête menée dans quelques entités territoriales décentralisées des provinces du Haut-Katanga et du Lualaba, février 2021.
- Consortium Makuta ya Congo, La redevance minière destinée aux entités décentralisées : Un casse-tête à résoudre, novembre 2020
- Consortium Makuta ya Maendeleo, Analyse du rapport assoupli ITIE 2018-2020, juin 2021, http://congomines.org/system/attachments/assets/000/002/127/original/Makuta_Note_Analyse_Rapport_ITIE_Assoupli_RM_FO MIN_Ao%C3%BBt_2021.pdf?1628763447
- Consortium Makuta ya Maendeleo, Analyse du rapport assoupli ITIE 2018-2020, juin 2021, http://congomines.org/system/attachments/assets/000/002/127/original/Makuta_Note_Analyse_Rapport_ITIE_Assoupli_RM_FO MIN_Ao%C3%BBt_2021.pdf?1628763447
- Cordaid, https://www.cordaid.org/en/wpcontent/uploads/sites/11/2020/05/Cordaid_Rapport_Evaluation_Code_Minier_r%C3%A9vis%C3%A9_RDC_Developpement_Communaautaire__Juin_2020.pdf, Auteur : Fabien Mayani, juin 2020.
- <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Democratic-Republic-of-the-Congo-2015-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-43335>.
- https://www.justicepaix.be/IMG/pdf/2019_analyse_code_minier_en_rd_congo_-_les_enjeux_de_la_reforme.pdf

- Jean Pierre Okenda, <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/nouvelle-legislation-mini%C3%A9re-de-la-rdc-congo>
- Raf Custers, <https://gresea.be/Congo-les-multinationales-inlassablement-en-opposition-1879-1879-1879-1879>
- République Démocratique du Congo, Décret n°17/19 du 25 novembre 2019.
- République Démocratique du Congo, Loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier en son article premier, Point 17.
- SFI, Manuel d'élaboration des plans d'action de réinstallation, https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/a85b9a34-1aa6-4cc0-8312-e10f0eb8709b/French_RH.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-a85b9a34-1aa6-4cc0-8312-e10f0eb8709b-jqeESqd.