

Rapport N° _____

Document de
La Banque mondiale

USAGE OFFICIEL UNIQUEMENT

République démocratique du Congo
La bonne gouvernance dans le secteur minier comme
facteur de croissance

Version préliminaire, 16 octobre 2007

Département des hydrocarbures, des industries extractives et des produits chimiques
AFCC2
Région Afrique



Le présent document fait l'objet d'une diffusion restreinte. Il ne peut être utilisé par ses destinataires que dans l'exercice de leurs fonctions et sa teneur ne peut être divulguée sans autorisation de la Banque.

Dates

Année calendaire, sauf indication contraire

Poids et mesures

Système métrique, sauf indication contraire

Taux de change

500 Francs congolais = 1 US\$

Abréviations

ANR	Agence nationale de renseignements
ASX	Bourse australienne
BCC	Banque centrale du Congo
BGR	Institut fédéral allemand des sciences de la terre et des ressources naturelles
BM	Banque mondiale
CAFOD	Organisation caritative du RU
CAMI	Cadastre minier
CEEC	Centre d'évaluation, d'expertise et de certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses
CODELCO	Société nationale cuprifère du Chili
COPIREP	Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques
CTC	Circuit commercial certifié
CTCPM	Cellule technique de coordination et de planification des mines
DFID	Coopération britannique
DGI	Direction générale des impôts
DGRAD	Direction générale des recettes administratives, domaniales, administratives et de participations
EIE	Etude d'impact environnemental
EMAK	Syndicat des exploitants miniers artisanaux du Katanga
FARDC	Forces armées de la République démocratique du Congo
FMI	Fonds monétaire international
GÉCAMINES	Générale de Carrières et des Mines
GRDC	Gouvernement de la République démocratique du Congo
GTL / STL	Groupement du Terril de Lubumbashi
ITIE	Initiative pour la transparence des industries extractives
KCC	Kamoto Copper Company
KMT	Kingamiambo Musonoi Tailings
KOV	Kamoto East, Olivera and Virgule
MDF	Ministère des Finances
MDM	Ministères des Mines
MDP	Ministère de la Planification
MDPORT	Ministère de Portefeuille
MIBA	Compagnie Minière de Bakwanga
MRS	Ministère de la Recherche scientifique
MTP	Ministère des Travaux publics
OCC	Office congolais de Contrôle
OFIDA	Office des douanes et accises
OKIMO	Office des Mines de Kilomoto
ONATRA	Office national des transports
ONU	Organisation des Nations unies
PGE	Plan de gestion environnementale

PK	Processus de Kimberley
PNC	Police nationale congolaise
PPP	Partenariat public-privé
RDC	République démocratique du Congo
RONC	Rapport sur l'observation des normes et des codes
SAESSCAM	Service d'assistance et d'encadrement du small-scale mining
SAKIMA	Société aurifère du Kivu et du Maniema
SNCC	Société nationale des chemins de fer
SNEL	Société nationale d'électricité
SODIMICO	Société de développement industriel et minier du Congo
SOMINKI	Société minière du Kivu
TSX	Bourse de Toronto
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international
USGS	United States Geological Survey

Table des matières

Préface

Résumé analytique

Chapitres

1. Secteur minier: Scénarii de croissance
 - Croissance du secteur minier et réduction de la pauvreté
 - Scenarii macroéconomiques de croissance
 - Description du secteur minier
2. Cadre propice, supervision et bonne gouvernance dans le secteur minier
 - Régimes juridique, réglementaire et fiscal en vigueur
 - Application des régimes juridique, réglementaire et fiscal
 - Transparence et gouvernance dans le secteur
3. Exploitation minière industrielle : Rôle des entreprises parapubliques, des sociétés privées et des infrastructures
 - Rôle des entreprises parapubliques
 - Rôle du secteur privé
 - Relecture des conventions minières
 - Contraintes infrastructurelles
4. Rôle des artisans et des petits exploitants
 - Description de l'artisanat minier
 - Problèmes et contraintes
5. Aspects sociaux et environnementaux
 - Fourniture de services sociaux aux communautés locales
 - Rapports entre entreprises et communautés
 - Questions environnementales
6. Plan global pour une croissance tirée par la bonne gouvernance dans le secteur minier de RDC

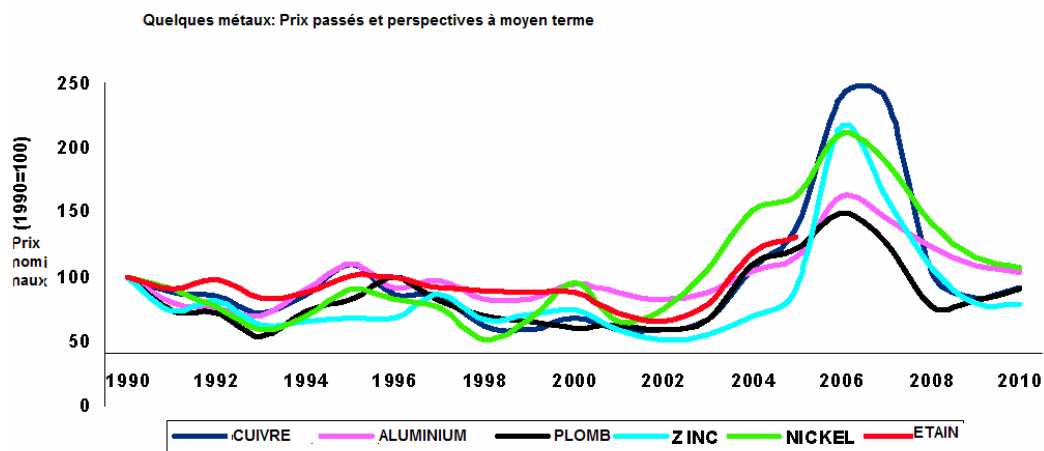
Annexes

1. Long-Term Commodity Price Outlook
2. Evaluation of DRC's Mineral Resources
3. Minerals Legislation and Mining Taxation
4. Partnership Agreements
5. Mining Rights Granted by CAMI
6. Report on artisanal mining
7. Report of the BGR
8. Road Infrastructure Programs

Préface

Le présent document examine dans quelle mesure la bonne gouvernance dans le secteur minier peut contribuer à la croissance économique en République démocratique du Congo. Dans le passé, les mines étaient le moteur de l'économie congolaise. Mais, au fil des ans, les recettes et autres retombées du secteur n'ont pas été utilisées d'une manière rationnelle ou durable, en grande partie du fait de graves problèmes de gouvernance dans le secteur. Au cours des dix dernières années de guerre et de conflits civils, l'industrie minière, qui était le porte-étendard du pays, s'est effondrée, et les secteurs informel et artisanal se sont considérablement développés. Avec le retour de la paix dans la plupart des régions et l'entrée en fonctions d'un nouveau gouvernement élu démocratiquement, le secteur minier pourrait largement contribuer à la croissance économique. Toutefois, pour que la bonne gouvernance mène à la croissance, trois principaux facteurs endogènes et externes doivent être en place. Le premier, les cours internationaux des produits de base, échappe largement au contrôle du gouvernement. Le deuxième facteur, qui est la stabilité politique, est sans nul doute essentiel pour la croissance du secteur ; toutefois, le présent rapport n'est pas destiné à en faire une étude approfondie. Le troisième, la culture rentière, est au cœur du défi que doit relever l'Etat pour assurer une croissance soutenue du secteur grâce à la bonne gouvernance de celui-ci.

Cours mondiaux des produits de base. Les prix des principaux métaux non ferreux, de l'or et des diamants – les principaux produits miniers d'exportation de la RDC – sont fixés sur les marchés internationaux. Pendant les trois dernières années, les prix de ces produits de base ont connu une progression fulgurante, en raison principalement de la forte consommation (dans le cas des métaux non ferreux) en Chine, en Inde et dans d'autres pays et, dans le cas de l'or et des diamants, de la demande élevée du marché de détail. A titre d'exemple, en 2003, le prix du cuivre tournait autour de 1 dollar par livre (2.200 dollars par tonne métrique). Le prix actuel (mai 2007) du métal cuprifère est de 3,30 dollars la livre (soit 7.200 dollars la tonne métrique). Toutefois, les prix des produits de base miniers sont hautement conjoncturels, et les prévisions de prix varient considérablement. Certains observateurs suggèrent qu'un changement fondamental s'est opéré dans les habitudes de consommation de ces produits, ce qui va entraîner une hausse supplémentaire des prix dans un avenir proche. D'autres suggèrent que la bonne tenue actuelle des cours des produits de base est temporaire. Le présent rapport postule prudemment que les cours élevés de l'heure devraient baisser dans les années à venir, mais pas nécessairement au niveau observé pendant la première partie de cette décennie.



Source: Banque mondiale, « Perspectives des prix des métaux », septembre 2006, sur la base des prévisions de l'Unité de recherche sur les produits de base.

Le déclin attendu et la fluctuation des prix des produits de base ont de nombreuses implications pour le secteur minier de RDC. Tout d'abord, la chute des prix des produits de base entraîne la diminution des financements disponibles pour investir dans la recherche et l'exploitation minière. Ensuite, les recettes des sociétés de production diminuent, avec pour corollaire la réduction des recettes fiscales de l'Etat. Troisièmement, les sociétés subiront des pressions pour maximiser leurs économies d'échelle, généralement en augmentant la production pour faire face aux charges fixes. Parallèlement, en raison de la baisse des recettes de vente, les entreprises seront forcées de réduire les coûts d'exploitation, souvent par des dégraissages et des coupes dans les services sociaux. Quatrièmement, la faiblesse des cours des produits de base aura un impact direct sur l'artisanat minier qui est hautement vulnérable à la fluctuation des prix car dépendant au jour le jour du produit de la vente des minéraux. Par exemple, les exploitants artisanaux de coltan ont été sévèrement frappés par la baisse rapide des prix de ce produit (utilisé dans la fabrication des téléphones cellulaires) au début de la décennie en cours.

Sécurité et politique. Comme dans tous les Etats sortant de conflit, la RDC doit rapidement reconstruire son système politique et administratif détruit ou gravement endommagé au cours des 10 dernières années. A la suite de la période de transition, comme prévu par les Accords de Sun City de 2002, un nouveau gouvernement dirigé par le Président Joseph Kabila a été élu à la fin 2006. Toutefois, le processus politique est extrêmement fragile et le nouveau gouvernement s'est installé lentement. La RDC n'a pas une longue expérience de la démocratie, et ses dirigeants ont beaucoup à apprendre sur l'art de gouverner. Par conséquent, pendant que les systèmes administratifs sont réhabilités, l'attention doit se porter sur la logistique, les effectifs, les systèmes d'information, les normes de gouvernance et la perception des besoins des gouvernés.

Cette étude n'a pas pour objectif d'examiner dans le détail la dynamique de l'évolution politique en RDC. Toutefois, un processus politique transparent et légitime est un préalable à l'instauration de la stabilité et au bon fonctionnement de l'administration. Un tel processus est essentiel pour le secteur minier, qui doit attirer de gros volumes de capitaux d'investissement locaux et étrangers pour exploiter et produire des ressources minières. Il est aussi essentiel pour une redistribution juste et équitable des retombées du secteur. Le gouvernement fait face

à un défi énorme, celui de remplir les deux mandats de la décentralisation des pouvoirs aux provinces et de la rétrocession des recettes des impôts miniers. Un autre défi majeur concerne la nécessité pour l'Etat d'exercer sa tutelle sur les zones du pays gouvernées dans le passé par les chefs de guerre, et libérer les zones de production minière artisanale des milices prédatrices. Cependant, le fait de remplacer les milices par des détachements militaires tout aussi prédateurs ne va pas améliorer le bien-être des exploitants artisanaux ou contribuer à une production durable.

Culture de la rente. Tout au long de l'histoire moderne, le peuple congolais a vécu sous le joug des esclavagistes, du Roi Léopold de Belgique, des sociétés minières à l'ère coloniale et, surtout, sous la kleptocratie des années Mobutu. Au regard de son histoire et de ses anciens dirigeants, la culture de maximisation de la rente, de corruption et d'impunité est fortement enracinée en RDC. Les activités de maximisation de la rente se présentent sous diverses formes : des offres ou demandes de pots-de-vin et des paiements illicites reçus ou payés par des responsables de l'Etat ; de fausses déclarations d'impôt ; le détournement des fonds publics ; les conflits d'intérêt des autorités de l'Etat qui détiennent des parts dans des sociétés qui font des affaires avec le gouvernement ; l'abus de pouvoir pour influencer sur les décisions de l'Etat ; etc. La culture néfaste de la corruption s'est installée à chaque échelon de la politique et de l'administration congolaise. Pour ceux qui occupent les postes inférieurs dans la hiérarchie administrative, à l'instar de l'agent des impôts qui n'a pas perçu son salaire depuis des mois, prendre un pot-de-vin est une question de survie. Pour les plus hauts responsables de l'Etat, on parle de sommes considérables qui seraient déposées dans des comptes bancaires à l'étranger ou d'investissements dans l'immobilier réalisés en Afrique du Sud, en Europe ou ailleurs.

Le nouveau gouvernement est conscient de ce malaise et s'est engagé à « ... lutter contre l'impunité politique et l'immoralité qui, malheureusement, sont fortement ancrées dans le système politique congolais »¹. Pour résoudre ces problèmes le parlement congolais a adopté en février 2007 un Contrat de gouvernance qui énumère les mesures que le gouvernement entend prendre au cours des quatre prochaines années pour améliorer la « participation, la transparence, la responsabilité, le respect de la primauté du droit, l'efficacité et l'équité. » Concernant le secteur minier, le Contrat de gouvernance fait particulièrement référence à la mise en œuvre effective de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) à laquelle la RDC participe depuis mars 2005. Toutefois, de nombreux défis demeurent et il reste beaucoup à faire pour améliorer la gouvernance d'ensemble, et celle du secteur minier en particulier. Il est important d'instaurer la bonne gouvernance non seulement du point de vue moral, mais aussi pour une industrie minière efficace, performante et compétitive sur le plan international. Le coût supplémentaire induit par un pot-de-vin versé à un agent douanier ou un don d'actions fait à un haut responsable de l'Etat peut sembler une dépense tolérable à court terme ; mais il conduit inévitablement à une escalade de la demande de paiements illicites qui vont représenter, à terme, un désavantage concurrentiel considérable pour le secteur minier congolais.

¹ Discours du Président Joseph Kabila à l'occasion de sa prestation de serment le 6 décembre 2006

Résumé analytique

La République démocratique du Congo (RDC) est dotée de ressources minières exceptionnelles dont l'exploitation est porteuse de grands espoirs de développement économique, comme cela s'est passé dans d'autres pays. Par exemple, le secteur minier congolais pourrait, en dix ans, rapporter 20 à 25 pour cent du PIB et un tiers du montant total des recettes fiscales. Toutefois, dans le passé, la RDC n'a pas été capable de mettre sa richesse minière au service du développement économique, en grande partie à cause d'une gestion corrompue et de l'ingérence politique dans les sociétés minières parapubliques, et du fait de politiques inadaptées qui ont limité l'investissement privé. Après la chute du régime Mobutu et la période de guerre civile, le gouvernement de transition a pris d'importantes mesures visant à stimuler le développement de ce secteur, notamment en restructurant les entreprises parapubliques et en autorisant l'investissement privé. L'action la plus importante dans cette dynamique a été l'adoption d'un nouveau code et règlement minier en 2002. Ajoutée à la bonne tenue actuelle des cours des produits de base, cette mesure a permis la relance des investissements dans la recherche et l'exploitation. Cela n'aura toutefois pas de retombées économiques positives et ne va pas améliorer le bien-être des Congolais, à cause des dysfonctionnements dans l'administration du secteur – qui est handicapée par des capacités institutionnelles insuffisantes, l'instabilité politique persistante, la corruption et les défaillances fondamentales en matière de gouvernance. Avec l'assistance des bailleurs de fonds, des entreprises privées et de la société civile, le gouvernement doit entreprendre une série d'actions pour corriger cette situation.

Le présent rapport propose un programme stratégique global à cet effet, à mettre en œuvre dans un délai de cinq ans. L'objectif général de ce programme est d'accroître la contribution du secteur minier industriel et artisanal au développement économique en corrigeant les principales défaillances du secteur. Ses objectifs et buts spécifiques sont les suivants :

- *Accroître les recettes fiscales minières* à court terme, en (i) menant des audits des entreprises et des institutions de l'Etat; (ii) décentralisant le recouvrement de l'impôt et les fonctions de présentation des informations dans une cellule spéciale et un « compte transitoire » au ministère des Finances ; et (iii) recrutant un cabinet de renommée internationale pour renforcer les capacités du gouvernement en vue d'améliorer ses performances fiscales. Egalement, les services centraux et provinciaux de l'Etat doivent résoudre les problèmes particuliers liés à la rétrocession des recettes aux provinces tel que prévu par la Constitution.
- *Créer un cadre plus favorable*, en comblant certains vides de la législation minière relatifs aux permis d'exploitation de petite mine, à la consultation des communautés et à la protection de l'environnement. Il faudrait aussi instaurer une redevance dégressive sur la production minière, et une taxe spéciale sur la cession des droits miniers.
- *Améliorer la gouvernance du secteur minier*, en (i) adaptant les dispositions de certains contrats de partenariat et en améliorant leur supervision ; (ii) assurant une diligence due pour tous les futurs contrats, y compris un conseil juridique compétent et une évaluation appropriée des actifs miniers ; (iii) publiant toutes les conventions et informations sur les entreprises et les partenaires impliqués ; (iv) améliorant la divulgation des informations sur les rentrées de recettes, en particulier par la mise en œuvre diligente et effective de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) ; (v) créant des systèmes efficaces de suivi des produits de base miniers dans la mesure où cela est techniquement faisable et économiquement viable ;

- (vi) mettant certains biens miniers aux enchères, conformément aux dispositions du Code minier ; et (vii) en mettant fin aux conflits d'intérêt éventuels en comblant les vides de la législation actuelle qui permettent aux fonctionnaires de détenir des actions dans les entreprises minières, ou d'y occuper des postes de responsabilité.
- *Renforcer les capacités des institutions de tutelle* en vue (i) d'assurer une gestion plus efficace des droits miniers ; (ii) d'assurer le contrôle du secteur ; (iii) de fournir une assistance technique efficace et des services de vulgarisation aux exploitants artisanaux ; (iv) d'inspecter les conditions sanitaires, sécuritaires et écologiques sur les sites miniers ; (v) d'améliorer le contrôle et l'évaluation des diamants ; (vi) de procéder à l'analyse économique et financière des projets ; (vii) d'améliorer le contrôle de la valeur et du volume des exportations de substances minières ; et (viii) de réaliser la cartographie géologique du patrimoine minier du pays.
 - *Maximiser la contribution du patrimoine minier au développement économique du pays*, en (i) réformant et restructurant les entreprises parapubliques ; (ii) réduisant les contraintes administratives liées à l'exercice des affaires en RDC, et ; (iii) investissant considérablement dans la réhabilitation et/ou la construction des infrastructures de transport et de production électrique dans les zones minières.
 - *Améliorer les conditions des exploitants artisanaux et des petits mineurs*, en (i) améliorant la sécurité foncière des artisans, et en réduisant les conflits entre ces derniers et les exploitants industriels ; (ii) distinguant la production artisanale de l'exploitation à petite échelle ; (iii) créant des coopératives d'exploitants artisanaux ; (iv) appliquant les normes de travail, de santé, de sécurité et les principes écologiques ; (v) améliorant les rendements et l'enrichissement des minéraux ; et en développant des sources de revenu alternatives.
 - *Améliorer les conditions sociales et environnementales dans les zones minières*, en (i) procédant à une évaluation de l'héritage écologique et des risques qui pèsent sur celui-ci ; (ii) menant des études de référence pour distinguer les responsabilités des opérateurs privés de celles du secteur public en matière de passif écologique dans le cadre des contrats de partenariat ; (iii) veillant au respect de la réglementation environnementale ; (iv) élaborant un programme de sensibilisation à l'intention des exploitants artisanaux ; (v) veillant à la prise en compte effective des garanties financières fournies par les entreprises à des fins de réhabilitation de l'environnement ; (vi) veillant à une consultation effective des communautés ; et (vii) assurant la reprise, par d'autres entités, des services sociaux fournis dans le passé par les entreprises publiques.

Ce programme coûterait environ 200 à 400 millions de dollars en fonction du caractère hautement ou moyennement prioritaire des actions à entreprendre. Il serait financé sur fonds propres par l'Etat, avec une contribution de bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. Par ailleurs, le présent rapport recommande qu'un groupe de pilotage spécial composé de hauts responsables du gouvernement congolais et de certains organismes financiers soit créé pour fournir une orientation stratégique au programme.

L'expérience d'autres pays montre que le secteur minier peut générer des bénéfices substantiels, et contribuer ainsi à stimuler la croissance économique et améliorer le bien-être des populations. Pour ce faire, trois conditions doivent être remplies: un cadre propice pour attirer les investisseurs privés, des institutions de tutelle renforcées et la bonne gouvernance. La RDC a adopté un cadre propice pour le secteur qui est aligné sur les pratiques internationales. Mais les institutions de tutelle connaissent des dysfonctionnements, et les

normes de bonne gouvernance du secteur ne sont pas respectées. Pour utiliser au mieux les retombées du secteur, ces deux conditions doivent être remplies en urgence.

Le secteur minier en RDC est en voie de connaître une longue période de croissance. En raison de l'embellie actuelle des cours des métaux et l'excellente base géologique du pays, les investisseurs n'ont cessé d'affluer depuis les 24 derniers mois. Sur la base de la production minière actuelle (artisanale pour la plupart), de l'état avancé des projets d'investissement en cours, et des hypothèses raisonnables concernant l'a mise en exploitation éventuelle de nouvelles mines au cours des 15 prochaines années, des scénarii ont été élaborés pour souligner de possibles avantages économiques et fiscaux. Selon le scénario de base, la valeur brute de la production minière variera entre 2 milliards et 2,7 milliards de dollars par an, et les recettes fiscales entre 186 millions et 388 millions de dollars l'an, de 2008 à 2017. Selon le scénario moyen pour la même période, ces valeurs augmentent entre 2,7 et 3,8 milliards de dollars et 244 – 689 millions de dollars par an, respectivement. A titre de comparaison, le PIB actuel est estimé à 8,5 milliards de dollars et les recettes fiscales totales à 1,1 milliard de dollars par an.

Le cadre propice, la tutelle de l'Etat et la bonne gouvernance dans le secteur minier sont les aspects les plus importants pour la croissance du secteur et sa contribution éventuelle au développement économique. Si le Code et le règlement miniers de 2002 sont alignés sur les bonnes pratiques au niveau international, dans l'ensemble, l'application effective de la loi par le gouvernement laisse à désirer. *Le régime fiscal* applicable au secteur est compétitif sur le plan international et pourrait fournir une bonne base pour générer des recettes fiscales pour l'Etat. Toutefois, les pratiques frauduleuses des entreprises et des services publics ont créé un manque à gagner de 35 millions de dollars en termes de redevances et de droits superficiaires uniquement. Ce manque à gagner est en fait plus important si l'on considère tous les impôts miniers : le secteur devrait générer environ 200 millions de dollars chaque année ; alors que le gouvernement reconnaît avoir recouvré 27 millions de dollars d'impôts en 2005. Il est également nécessaire d'améliorer la gouvernance dans d'autres domaines, dont l'élaboration de directives claires pour la *participation de l'Etat au capital* des entreprises minières, la *publication* des conventions minières et des informations sur les partenaires impliqués, et les *conflits d'intérêt* des agents de l'Etat et des responsables politiques qui détiennent des actions dans les entreprises minières ou y occupent des postes de responsabilité. Il importe de noter les nombreuses initiatives visant à mettre en place des *systèmes de traçabilité* des produits miniers en vue de combattre les exportations clandestines et certifier les méthodes de production. Après une période d'inaction due aux élections, le gouvernement a réaffirmé son engagement à mettre en œuvre *l'Initiative pour la transparence des industries extractives* (ITIE), et a récemment entrepris de restructurer le Comité de mise en œuvre de l'ITIE et de renouer le dialogue avec les entreprises privées et la société civile. Les *institutions publiques* chargées de la supervision du secteur au niveau central sont faibles et inefficaces, en particulier leurs antennes dans les provinces. Il s'agit du ministère des Mines et de ses divers départements, des services rattachés à d'autres ministères (douanes et sécurité), et d'autres institutions. Il faudra renforcer substantiellement les capacités, assurer la formation et fournir un appui logistique au gouvernement pour qu'il puisse administrer efficacement ce secteur.

Les entreprises publiques de RDC, qui étaient de grandes industries minières autrefois, sont presque toutes devenues moribondes et ne fournissent plus qu'une fraction de leur production antérieure. Cette situation est grave non seulement parce qu'elle prive l'Etat de recettes, mais aussi parce que ces sociétés ne fournissent plus le même niveau de services sociaux et communautaires dans les zones dans lesquelles elles opèrent. Le gouvernement envisage

d'adopter une législation en vue de restructurer ces entreprises; cette nouvelle législation pourrait encourager les partenariats stratégiques avec des opérateurs privés, ceux-ci étant actionnaires majoritaires et reprenant la gestion de ces entreprises. La réussite d'un tel processus dépend d'une évaluation adéquate des actifs miniers des entreprises publiques et d'une détermination de leur valeur marchande raisonnable sur une base actualisée. Le gouvernement pourrait aussi étudier la possibilité de lancer des appels d'offres pour certains biens miniers, bien que cela requière une préparation minutieuse et une sélection transparente du partenaire au développement.

Les entreprises privées sont très impliquées dans les opérations de recherche et d'exploitation, en partenariat ou non avec des entreprises publiques. L'on estime que les sociétés privées et les co-entreprises dépensent au total 60 millions de dollars chaque année pour la recherche, qui est nécessaire pour découvrir de nouvelles réserves minières. Toutefois, de nombreux contrats de partenariat ont été conclus alors que les entreprises publiques rencontraient des difficultés financières et ont accepté des conditions qui ne reflètent pas nécessairement la valeur marchande réelle du patrimoine minier. Egalement, certaines procédures de passation des marchés appliquées ne sont pas conformes au droit congolais. Enfin, certaines conventions prévoient la cession de droits miniers, ce qui remet en question la possibilité pour l'entreprise publique de récupérer ces titres en cas de défaillance de la co-entreprise.

Tout gouvernement serait légitimement préoccupé si les conventions n'ont pas été conclues dans le respect des procédures ou si les partenaires s'adonnaient simplement à la spéculation sur les marchés des capitaux sans effectuer un travail sérieux en vertu des termes de l'accord. Par conséquent, en mai 2007, le gouvernement a mis en place une commission chargée de revisiter les conventions minières signées pendant la période de guerre civile et la transition politique, et d'identifier celles qu'il faudrait amender. La commission devrait achever son travail d'ici la fin 2007 et recommander au ministère des Mines et, à travers celui-ci, au Conseil des ministres, tout ajustement dont il faudrait discuter avec les partenaires de certaines conventions. Des inquiétudes ont été soulevées quant à la vulgarisation insuffisante des termes de référence de la commission, aux délais serrés pour l'exécution du travail de la commission, à l'absence de conseil juridique d'expert et d'observateurs indépendants, et aux répercussions éventuelles en termes de crédibilité et de réputation du Congo sur les marchés financiers internationaux, avec pour conséquence des retards dans la mobilisation des financements pour les projets miniers. Il est à espérer que le gouvernement finira de relire les conventions à temps pour discuter avec les entreprises de tout ajustement souhaité dans une atmosphère de coopération.

Le gouvernement a annoncé en septembre 2007 la signature d'un accord préliminaire avec un groupe d'entreprises chinoises, y compris Exim Bank de Chine, pour la réalisation d'investissements dans les infrastructures en contrepartie du droit d'accès aux gisements miniers. Cet accord concerne une première « tranche » de financements pour le développement d'infrastructures générales au Congo pour un montant de 3 milliards de dollars, en contrepartie de droits d'exploitation de gisements miniers non spécifiés qui nécessiteraient un financement additionnel lié à la mise en valeur des gisements d'un montant de 2 milliards de dollars. De plus amples informations sur cet accord, y compris les gisements et les infrastructures spécifiques visés, n'ont pas encore été fournies. L'on devrait se féliciter des investissements dans les infrastructures et l'exploitation de minéraux en RDC, quelque soit l'origine ou la nationalité des promoteurs de ces chantiers – à condition que cela se fasse dans la transparence, en conformité avec le Code minier de 2002, dans le respect des droits détenus actuellement ou des accords que le gouvernement pourrait avoir avec d'autres parties,

et que cela génère des bénéfices nets pour la nation et les communautés dans lesquelles les mines seront exploitées. L'accord préliminaire avec les entreprises chinoises soulève un certain nombre de questions, dont la possibilité d'exemptions fiscales et d'incitations contraires aux dispositions du Code minier ou aux pratiques optimales dans le secteur. L'on s'inquiète aussi du fait que les mécanismes financiers appliqués pourraient impliquer des garanties explicites ou implicites de l'Etat pour des prêts non concessionnels qui seraient en violation des accords signés avec la communauté internationale des bailleurs de fonds. Enfin, les négociations de l'accord ont été menées dans l'opacité et les clauses et conditions de l'accord n'ont pas été suffisamment divulguées.

Le secteur minier artisanal et à petite échelle est le segment le plus important de l'industrie minière, non seulement parce qu'il produit le volume le plus important de substances minérales, mais aussi en raison du nombre de personnes qui en dépendent. Il s'agit d'environ 10 millions de personnes, soit 16 pour cent de la population de RDC, qui exploitent directement les mines, ou vivent de l'exploitation minière artisanale. Les artisans sont présents dans la production de la quasi-totalité des minerais : or dans la province de l'Ituri, diamants dans les deux Kasais, cuivre et cobalt au Katanga, et cassitérite/coltan aux Kivus. Le secteur artisanal présente de nombreux défis pour le gouvernement qui sont distincts de ceux d'autres segments du secteur. Premièrement, il existe un grand risque de conflits entre les artisans qui occupent des concessions que les entreprises souhaitent mettre en valeur et pour lesquelles elles détiennent les droits prévus par la loi. Deuxièmement, des groupes vulnérables, tels que les femmes et les enfants, sont présents dans les camps d'artisans et sont fréquemment victimes d'abus. Troisièmement, les artisans ne sont pas suffisamment protégés du point de vue sanitaire, sécuritaire et environnemental. Quatrièmement, les artisans sont souvent victimes de rançonnement de la part des dignitaires de l'Etat et de criminels. Il n'existe pas de système adéquat de protection des droits juridiques des exploitants artisanaux, et le gouvernement n'a pas défini les zones spéciales d'exploitation minière artisanale prévues dans le Code minier 2002. Cinquièmement, pour mobiliser des fonds pour l'exploitation minière artisanale, les artisans doivent souvent conclure des accords avec des intermédiaires et des financiers qui, tout en jouant un rôle légitime et important dans le secteur, appliquent souvent des taux usuriers ou n'attribuent pas une juste valeur marchande aux minerais produits. Sixièmement, les institutions publiques chargées d'assister le secteur minier à petite échelle sont inefficaces du fait de difficultés liées au manque de formation, de financement et de moyens logistiques. Enfin, certaines zones d'exploitation artisanale sont sous le contrôle de seigneurs de la guerre, de milices locales ou de l'Armée nationale congolaise, en particulier à l'Est du pays. Divers rapports, du Groupe d'experts de l'ONU notamment, font état de l'utilisation des minerais pour l'achat des armes par ces groupes, ainsi que pour le financement d'autres activités illicites.

Les conditions sociales et environnementales du secteur sont déplorables. Les services sociaux fournis aux communautés locales par les entreprises publiques sont menacés par les difficultés financières que rencontrent ces entreprises. D'autres sociétés minières industrielles entretiennent des rapports tenus avec les communautés locales, bien que certaines travaillent avec des groupes étrangers pour améliorer leurs performances dans ce domaine. Les consultations avec les communautés locales, bien que requises par le Code minier, se tiennent rarement. En outre, il existe de nombreux problèmes environnementaux dans les principales zones minières, particulièrement au Katanga. Certains de ces problèmes, tels que le déversement des déchets et des installations de gestion des résidus, pourraient poser un danger aux populations riveraines. Le gouvernement ne dispose pas d'une réglementation environnementale appropriée et, quand bien même celle-ci existerait, il n'a pas la capacité de

l'appliquer. Enfin, il existe des allégations selon lesquelles un certain nombre de fonderies et d'usines de transformation au Katanga polluent le réseau de distribution de l'eau de la ville de Lubumbashi.

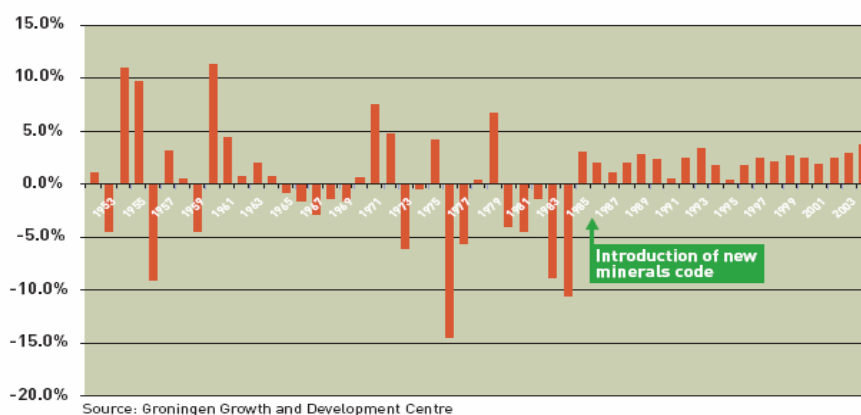
1. Secteur minier: Scénarii de croissance

Croissance du secteur minier et réduction de la pauvreté

L'exploitation minière contribue au développement économique et à la réduction de la pauvreté. Dans de nombreux pays – Chili, Argentine, Botswana, Tanzanie, Afrique du Sud, Australie et Canada par exemple – le secteur minier contribue énormément à l'économie nationale et régionale. De récentes études² du Conseil international des mines et des métaux ont confirmé la capacité de ce secteur à relancer le développement économique. Le cas du Ghana est assez illustratif. La promulgation dans ce pays d'une nouvelle législation minière vers la fin des années 80 a favorisé l'investissement privé dans le secteur minier. La production de minerais au Ghana, de l'or en particulier, a rapidement pris de l'essor au milieu des années 90 et a largement contribué à l'accroissement du PIB par habitant, par rapport aux années antérieures. Toutefois, le défi ultime des Etats est de traduire l'accroissement de la production minière et des rentrées de recettes en amélioration concrète du bien-être des populations. Dans le cas du Ghana, l'amélioration de la santé et du bien-être des habitants des zones minières peut être mesurée, mais cette amélioration s'est produite lentement et à la suite d'une masse critique de multiples opérations minières.³

Figure 1 : Taux de croissance par habitant au Ghana : 1950 – 2003 (PPA 1990 dollars)

Figure 1: Ghana Per Capita Growth Rates: 1950 – 2003 (PPP 1990\$)



L'utilisation judicieuse des recettes du secteur minier pour l'amélioration du bien-être des populations n'est pas une action automatique. De nombreux pays ne parviennent pas à faire bon usage des recettes tirées des industries extractives. Malheureusement, la République démocratique du Congo en fait partie. Cela en dépit du fait que la RDC a une longue tradition minière et une masse critique d'activités dans un grand nombre de minéraux métalliques et non métalliques. La Revue des industries extractives (EIR)⁴ commandée par la Banque mondiale en 2004 a conclu que celles-ci peuvent contribuer au développement économique –

² Voir par exemple *The Challenge of Mineral Wealth*, Conseil international des mines et des métaux, Resource Endowment Series, 2006.

³ Le cas de la mine de Selebe Phikwe au Botswana est un autre exemple. Cette mine est restée en exploitation pendant 40 ans, et les indicateurs de bien-être de la communauté et des zones voisines sont supérieurs à ceux du reste de la nation. Voir Jan Issaken, *Economic Benefits Streams from Selebe Phikwe and Tsumeb*, Cristian Michelson Institute, Bergen, Norvège, 2006.

⁴ Banque mondiale, *Extractive Industries Review and Management Response to the EIR*, 2004, www.worldbank.org.

mais seulement si les conditions idoines sont en place. Il s'agit de conditions générales telles que la stabilité politique et la paix, l'application des principes de bonne gestion macroéconomique, et des facteurs exogènes tels que des marchés extérieurs favorables.

Trois autres conditions s'appliquent particulièrement au secteur minier. Premièrement, un cadre propice compétitif à l'échelle internationale – l'ensemble des conditions juridiques, réglementaires et fiscales – est requis pour attirer l'investissement privé. Parallèlement, le cadre propice doit fournir au gouvernement la base nécessaire pour prélever une part équitable des rentes générées par les gisements miniers. Deuxièmement, le gouvernement doit effectivement et efficacement appliquer les lois, règlements et dispositions fiscales relatifs au secteur. Cela signifie que les institutions de tutelle doivent avoir le mandat et l'autorité nécessaires pour l'application des lois, l'appui logistique et financier adéquat, du personnel formé et motivé, et des procédures internes qui assurent la transparence et l'équité dans les transactions avec les partenaires. Troisièmement, les principes fondamentaux de la bonne gouvernance – transparence, divulgation et responsabilité – doivent être respectés par les responsables de l'Etat, les entreprises et la société civile. La RDC a, dans une certaine mesure, réussi à se doter de lois et règlements qui améliorent le cadre des opérations dans le secteur minier. Cependant, il a moins bien réussi à améliorer la capacité de l'Etat à appliquer ces règlements et à promouvoir les principes de bonne gouvernance.

Depuis l'ère coloniale, le secteur minier est la clé de voûte de l'économie de la RDC, fournissant entre 70 et 80 pour cent des recettes d'exportation et environ 8 pour cent du PIB. Depuis le début des années 90 toutefois, la production minière industrielle a connu une chute drastique à cause de la guerre civile, la mauvaise gestion des entreprises publiques et le repli des prix des produits de base sur les marchés internationaux. Le déclin de grands producteurs industriels a eu des répercussions significatives non seulement sur l'économie nationale, mais aussi sur les provinces et les communautés qui hébergent ces entreprises. En particulier, les sociétés n'ont pas été capables de maintenir leur précédent niveau d'appui aux diverses infrastructures et aux activités à caractère social menées dans ces communautés.

Au moment où le secteur industriel de la RDC connaît une récession, l'exploitation minière artisanale se développe. Bien que les estimations varient, jusqu'à dix millions de Congolais tirent directement ou indirectement leurs revenus de l'exploitation artisanale. Actuellement, les artisans produisent environ 90 pour cent des minéraux exportés, bien que dans des conditions sécuritaires et sanitaires très difficiles. En dépit de cela, vu le niveau élevé actuel des cours des produits de base et l'absence de sources de revenus alternatives, les sous secteur artisanal va continuer à dominer la production minière. Toutefois, au cours des cinq à dix prochaines années, le secteur minier industriel va connaître une expansion substantielle. Un certain nombre de projets sont soit en préparation, soit à un stade de planification avancé, et pourraient débiter d'ici 2012. La relance de la production industrielle a été rendue possible par le nouveau Code minier de 2002, qui a ouvert la voie à l'investissement privé dans les opérations de recherche et d'exploitation. Nous étudions ci-dessous divers scénarii de croissance pour les dix prochaines années.

Scénarii macroéconomiques de croissance

Sur la base des projets en préparation ou à un stade avancé de planification, la production minière en RDC pourrait atteindre 2 à 3 milliards de dollars en valeur au cours des 5 à 10 prochaines années. Cela devrait rapporter des recettes fiscales considérables à l'Etat, de l'ordre de 200 à 400 millions de dollars, ou 20 à 40 pour cent du volume actuel de recettes fiscales, toutes sources confondues.

Dans cette étude, nous avons élaboré des scénarii de croissance faible, moyenne ou élevée, pour le secteur minier congolais. Ces scénarii ne prédisent pas l'avenir ; plutôt, ils nous permettent d'estimer les résultats que l'on pourrait raisonnablement obtenir dans certaines conditions.⁵

Ces scénarii associent la production des opérateurs actuels, telle qu'elle est sensée évoluer, et le rendement de nouvelles mines industrielles qui entreront en activité au cours des dix prochaines années. La production actuelle comprend les sorties des entreprises publiques telles que MIBA et GECAMINES, ainsi que la production artisanale. L'on suppose qu'au cours de la période visée, de petites améliorations seront apportées en termes de détermination et de recouvrement des impôts des sociétés publiques et des exploitants artisanaux. Ces scénarii utilisent aussi des modèles de nouvelles mines industrielles de cuivre/cobalt, diamant et or pour estimer les futurs volumes et valeurs de production, ainsi que les recettes fiscales associées. Ces modèles ont été construits en utilisant les meilleures informations à la disposition du groupe d'étude, y compris les chiffres réels et les estimations faites par nos services des volumes et valeurs actuelles de la production, les estimations des volumes et des valeurs provenant d'autres organisations et études, les données disponibles auprès des entreprises opérant actuellement en RDC, les études de faisabilité publiées par des entreprises ayant investi en RDC, les données du gouvernement, les statistiques du commerce international et des comparateurs internationaux tels que le coût des investissements, les paramètres fiscaux de la RDC, les charges d'exploitation et les données sur les prix.⁶ Dans chaque cas, les données ont été comparées aux normes internationales par les services de la Banque. Enfin, ces scénarii ne concernent que le secteur minier hors pétrole et gaz.

Le scénario de croissance de base tient compte de (i) la production artisanale actuelle ainsi que la production industrielle et semi-industrielle de minéraux par les sociétés minières et/ou les opérations d'enrichissement et/ou les comptoirs d'achat, plus (ii) 3 nouvelles mines de cuivre et 1 nouvelle mine d'or.

Le scénario moyen de croissance tient compte du (i) scénario de croissance faible, plus (ii) 1 mine de cuivre, 2 mines d'or et 1 mine industrielle de diamants.

⁵ Ces scénarii contiennent des informations prospectives basées sur nos estimations et sur les données disponibles actuellement. Ces informations de nature prospective tiennent compte des risques connus et inconnus, des incertitudes et d'autres facteurs qui pourraient affecter les événements ou les résultats de manière à ce qu'ils diffèrent des estimations ou des prévisions faites dans cette étude prospective. Ces facteurs comprennent entre autres des changements dans les marchés internationaux des produits de base et les bourses de valeurs, l'évolution de la situation politique en République démocratique du Congo, la révision de la réglementation et d'autres risques associés à l'industrie minière. Les scénarii prospectifs ne garantissent pas les performances futures et, en conséquence, il ne faudrait pas dépendre exagérément de ces informations en raison des incertitudes qui les caractérisent.

⁶ Les modèles de projets comprennent KMT, Tenke Fungurume, Kamoto, KOV, KCC, une mine de diamants et une mine d'or.

Le scénario spéculatif de croissance considère (i) le scénario de croissance moyenne, plus (i) 2 mines de cuivre et (iii) 1 mine industrielle de diamants.

Manifestement, comme il a été relevé plus haut, un facteur exogène clé qui influera sur le développement du secteur est celui des prix internationaux des produits de base que la RDC produit ou peut produire. Nous avons adopté une approche prudente relativement aux prix utilisés pour construire le scénario, eu égard au fait que les prix exceptionnellement élevés actuellement peuvent revenir à des niveaux traditionnellement plus soutenables. Par exemple, dans notre scénario de base, nous utilisons un prix de 1,10 dollar la livre pour le métal cuprifère (2 500 dollars par tonne métrique). C'est là le prix généralement utilisé dans les études de faisabilité de divers projets qui nous sont parvenues. Il est toutefois reconnu que ce prix pourrait rester bien plus élevé à long terme, à 1,50 dollar la livre par exemple (3 300 dollars par tonne métrique). En règle générale, les valeurs estimatives de production et de recettes augmenteraient à concurrence d'un montant correspondant au pourcentage d'accroissement des prix. A titre d'illustration, si le prix du cuivre devait augmenter de 35 pour cent (de 1,10 dollar à 1,50 dollars la livre), les valeurs estimatives de production et des recettes serait accrues en conséquence.

Nous n'avons pas calculé séparément la contribution du secteur au PIB, la valeur ajoutée, les recettes d'exportation,⁷ ou d'autres comparateurs économiques sur la période étudiée. Plutôt, nous tenons compte des estimations suivantes du PIB et des recettes fiscales totales de l'Etat par an à titre de référence :

- PIB de la RDC (2005) = 8 500 millions de dollars
- Recettes fiscales totales de l'Etat = 1 100 millions⁸ de dollars

**Tableau 1. Contributions du secteur minier
Moyennes annuelles pour chaque période**

Scénarii	2008-2012	2013-2017
Scénario de base		
Valeur brute de la production, millions de dollars	1 932	2 676
Recettes fiscales de l'Etat, millions de dollars	186	388
Scénario moyen		
Valeur brute de la production, millions de dollars	2 651	3 792
Recettes fiscales de l'Etat, millions de dollars	244	689
Scénario spéculatif		
Valeur brute de la production, millions de dollars	2 741	5 056
Recettes fiscales de l'Etat, millions de dollars	246	734

Les recettes tirées par l'Etat du secteur minier sont estimées en moyenne à 10 pour cent environ des recettes brutes du secteur pour les cinq prochaines années, si les systèmes et structures appropriés sont mis en place pour le recouvrement des impôts et la supervision et le contrôle de l'exploitation minière. Ces recettes progresseront à environ 15 % des recettes

⁷ La valeur totale de la production peut être considérée comme un indicateur raisonnable de la valeur des exportations, étant donné qu'une petite partie de cette production est consommée localement.

⁸ Ce chiffre comprend les recettes fiscales du secteur pétrolier. En excluant ces dernières, le montant des recettes fiscales du secteur minier et de toutes les autres sources serait de 850 millions de dollars.

brutes du secteur au cours de la prochaine décennie, et entre 15 et 20 pour cent dans 15 ans. L'accroissement des recettes de l'Etat issues du secteur minier dépend de la maturité de l'exploitation. Généralement, pour une nouvelle mine, les recettes d'exploitation des cinq premières années sont affectées à l'amortissement des investissements en capitaux et le remboursement des créances. Pendant cette période, les redevances de l'entreprise représentent la principale source de recettes de l'Etat, étant donné que celle-ci ne paie pas d'impôt sur le bénéfice. Après cinq années d'opérations environ, quand l'entreprise annonce des bénéfices, l'impôt sur le revenu et les dividendes pour l'Etat en raison de sa participation obligatoire à hauteur de 5% au capital social de l'entreprise, et la retenue d'impôt sur les dividendes, représenteront une plus grande portion des recettes de l'Etat.

Ces recettes prévisionnelles n'intègrent pas les redevances additionnelles et/ou les dividendes que les entreprises publiques doivent collecter auprès de leurs partenaires des co-entreprises. Les actions détenues et/ou les redevances dérogatoires afférant aux entreprises publiques varient en fonction de l'accord de partenariat. Par exemple, les actions détenues dans les sociétés d'exploitation créées dans le cadre des contrats de partenariat de GECAMINES varient entre 12,5 et 17,5 pour cent dans la plupart des cas. Ces actions vont généralement produire des dividendes dès que la société revient rentable. Egalement, les projections n'incluent pas les dividendes versés au gouvernement central en vertu des 5% d'actions qu'il détient dans les sociétés d'exploitation, en vertu du Code minier. Enfin, les recettes fiscales attendues n'incluent pas les droits superficiaires payés pour détenir des titres miniers, qui peuvent être substantiels, ou d'autres frais et droits administratifs payés pour obtenir des permis ou d'autres agréments (comme pour ouvrir ou gérer un comptoir pour l'achat des diamants).

Les recettes fiscales attendues varient considérablement d'une province à l'autre, en fonction de sa richesse minière et des activités de recherche et d'exploitation en cours. Les principales provinces utilisées pour construire les scénarii étaient le Katanga, les deux Kasais et l'Ituri. Certaines données de production et de recettes fiscales comparativement moins importantes proviennent aussi des Kivus. Le montant estimatif des recettes fiscales de chaque province tient compte de la production actuelle, principalement artisanale, de la province, et de son évolution au cours de la période visée. La question de la répartition des recettes fiscales par province est d'une importance particulière en raison des montants qui devront être rétrocédés au cours des années à venir.

Tableau 2. Recettes fiscales attendues du secteur minier
Quelques provinces
Moyenne annuelle en millions de dollars

Province	2008-2012			2013-2017		
	Base	Moyen	Spéculatif	Base	Moyen	Spéculatif
Katanga	127	168	170	265	473	505
Kasais	43	54	55	90	149	158
Ituri	15	21	21	35	65	69
Totaux	185	242	245	390	687	733

Source: Estimations des services de la Banque

Description du secteur minier

Les 2,3 millions km² du territoire national renferment plus de 1 100 différentes substances minérales. Quatre régions principales – Katanga, les deux Kasais, le Nord-est du Congo et le

Kivu-Maniema – contiennent la plupart des minéraux connus. Toutefois, d’autres provinces disposent aussi de venues minérales et/ou d’un potentiel minier, dont une grande partie reste à explorer. Les ressources minérales connues des 10 provinces du pays sont présentées au Tableau 3.

Tableau 3. Richesses minières par province

Province	Minéraux
Bandundu	Diamant, or, pétrole
Bas Congo	Bauxite, pyroschiste, calcaire, phosphate, vanadium, diamant, or
Equateur	Fer, cuivre et minéraux associés, or, diamant
Orientale	Or, diamant, fer
Kasaï Oriental	Diamant, fer, argent, nickel, étain
Kasaï Occidental	Diamant, or, manganèse, chrome, nickel
Katanga	Cuivre et métaux associés, cobalt, manganèse, calcaire, uranium, charbon
Nord Kivu	Or, niobium, tantalite, cassitérite, béryl, tungstène, monzonite
Sud Kivu	Or, niobium, tantalite, cassitérite, saphir
Maniema	Etain, diamant, cassitérite, coltan

Cuivre, Cobalt, Zinc, Uranium, Germanium

La ceinture de cuivre de la province du Katanga renferme des ressources de cuivre, de cobalt, de zinc et d’uranium de classe internationale. Dès le début de l’exploitation minière, autour de 1990, jusqu’en 2003, au total 18 millions de tonnes métriques de métal cuprifère ont été produites, ainsi que 0,5 million de tonnes métriques de cobalt, 3,6 millions de tonnes métriques de zinc et 0,28 million de tonnes métrique de germanium. La production annuelle de cuivre a plafonné en 1982 à 542 000 tonnes métriques. En 2005 toutefois, les exportations officielles de cuivre de sources industrielle et artisanale s’élevaient à 27 925 tonnes de métal cuprifère et 177 310 de concentré de cuivre.⁹ Avec la mise en place de nouvelles co-entreprises entre GECAMINES et des sociétés minières industrielles privées, et l’exploitation artisanale de cuivre et de cobalt, la production du métal de cuivre ou d’équivalents contenus dans des concentrés pourrait atteindre 300 000 tonnes métriques par an d’ici 2010. Les tout derniers chiffres indiquent que 325 sociétés minières opèrent dans la province du Katanga, dont dix cotées sur les bourses internationales. C’est la raison pour laquelle le Katanga devrait être à la tête des initiatives de réforme à entreprendre par le gouvernement.

Le Katanga dispose d’une réserve substantielle de métaux non ferreux. Les ressources identifiées dans la Ceinture de cuivre sont estimées à 70 millions de tonnes métriques de cuivre, 5 millions de tonnes métriques de cobalt (la réserve de cobalt la plus importante du monde) et 6 millions de tonnes métriques de zinc (trois pour cent des réserves mondiales).¹⁰ Les réserves de cuivre font de la Ceinture de cuivre du Katanga la deuxième région la plus

⁹ Rapport sur les exportations minières du Katanga, compilé à partir des statistiques officielles sur les exportations de l’Office Congolais de Contrôle (OCC).

¹⁰ Le corps minéralisé de Kipushi, détenu par GECAMINES, est l’un des gisements de zinc, de cuivre et de germanium les plus importants du monde, avec 5 millions de tonnes métriques de zinc. Cette mine est simplement entretenue depuis le début des années 90, et produit très peu en ce moment. Toutefois, à la suite d’un appel d’offres international, la réhabilitation de la mine de Kipushi a été adjugée à United Resources (Suisse) en 2006. Egalement, avec 1,2 million de tonnes métriques de zinc et 4 millions de tonnes de cobalt, le gisement de cobalt et de zinc de Big Hill est actuellement exploité par une co-entreprise regroupant GECAMINES, George Forrest International et Outokumpo (Finlande).

riche en cuivre du monde, juste après le Chili.¹¹ Toutefois, il faudrait également noter qu'en terme de taille, donc de tonnage, pris individuellement, les gisements de cuivre du Katanga sont plus petits que ceux d'autres pays. Cela a des implications pour la mobilisation des investisseurs, étant donné que les plus grosses multinationales minières sont généralement plus intéressées par des gisements à gros tonnage. Dans la province du Bas Congo, de nombreux filons riches en cuivre (quelques fois avec du plomb et du zinc) et de riches oxydes de cuivre massifs sont présents dans le calcaire. Les gisements sont de petites tailles mais, au vu des cours actuels du cuivre, un ou deux d'entre eux peuvent être considérés comme rentables.

Entre 1959 et 1980, alors que le gisement de Kipushi fonctionnait à plein régime, la RDC était le premier producteur mondial de germanium. En tant que produit dérivé du zinc, les résidus et le terril de la vieille mine contiennent encore un volume considérable de métal.

La mine d'uranium de Shinkolobwe¹², qui se trouve aussi au Katanga, est aujourd'hui fermée ; toutefois, les ressources d'uranium y restent intéressantes. La minéralisation de l'uranium est aussi présente dans certains minerais de cuivre et cobalt du Katanga en quantités commercialement exploitables, à condition que les conditions de marché y soient propices. Il est intéressant de noter que les niveaux variables de radioactivité naturelle de ces gisements font actuellement l'objet de recherches pour retracer ces minerais jusqu'aux sites de production.

Diamants

Dans les provinces du Kasai occidental et du Kasai oriental, les diamants sont exploités à partir de gisements alluvionnaires et détritiques (rejets) et de cheminées kimberlitiques, mais seule une petite partie (5 pour cent) des diamants est de la catégorie des gemmes. On trouve aussi des diamants au Katanga, au Kivu et au nord du pays voisin de la République centrafricaine. En termes de carats, la RDC renferme les ressources diamantifères connues les plus importantes du monde – environ 150 millions de carats, ou 25 pour cent de la totalité des réserves mondiales connues. Le potentiel de découverte de nouveaux gisements de diamants n'est pas connu, mais le United States Geological Survey estime que 500 millions de carats pourraient être découverts en RDC. Toutefois, en termes de valeur, les gisements de RDC se classent après ceux du Botswana et de Russie en raison de la qualité industrielle de leurs pierres qui n'obtiennent pas les meilleurs prix. Alors que 5 à 8 pour cent de la production à Mbuji Mayi est constituée de pierres précieuses, la production artisanale autour de Tshikapa et Kananga est jugée de bien meilleure qualité. La production artisanale de diamants représente 75 pour cent de la production totale de RDC en termes de carats, et 62,5 pour cent en valeur. Plus de 60 entreprises minières opèrent au Kasai oriental, dont cinq en partenariat avec MIBA.

Or

De riches gisements aurifères ont été exploités dans les districts de Kilo et Moto, tous deux situés dans la région de l'Ituri dans la province Orientale. L'or a aussi été exploité dans les provinces du Kivu et de Maniema, qui renferment encore des gisements de classe internationale. Dans la ceinture de cuivre, de l'or (ainsi que du platine et du palladium) a été

¹¹ Philip Crowson, *Minerals Handbook*, 2001, Macmillan. Les réserves du Chili sont estimées à 90 millions de tonnes

¹² La mine d'uranium de Shikolobwe est exploitée par de nombreux artisans en violation de la loi et en faisant courir des risques considérables à leur santé et leur sécurité.

recupéré après raffinage du cuivre brut. Le contexte géologique de l'or dans le Nord-est du Congo est largement similaire à d'autres régions précambriennes riches en or dans le monde. Le district de Moto renferme des ressources estimées approximativement à 500 tonnes d'or. Dans le district de Kilo, les ressources sont difficiles à estimer, mais sont supposées de bien meilleure qualité que celles du district de Moto. Dans les provinces du Kivu et de Maniema, les ressources et grades disponibles et identifiés sont suffisants pour plusieurs opérations d'exploitation à ciel ouvert. Les trois principaux gisements aurifères industriels qui font actuellement l'objet de recherches contiennent approximativement 850 tonnes d'or de toutes catégories de ressources.

Cassitérite, coltan et autres minéraux

Les autres minéraux comprennent des gîtes alluvionnaires et des gisements primaires de cassitérites, tantalite, colombite (coltan) et wolframite dans la partie est du pays (les Kivus, Maniema et le nord du Katanga). Il existe aussi de nombreux corps ultrabasiques, bien qu'ils n'aient pas été systématiquement explorés pour leur teneur en nickel et en métaux du groupe du platine. Des occurrences de pépites de platine dans les concentrés de minéraux lourds alluvionnaires ont été rapportées pendant la recherche de l'or dans plusieurs régions, principalement dans la province du Kivu. Enfin, le grand bassin sédimentaire du Congo (Cuvette centrale) a été très peu foré pour son potentiel en pétrole. Des pyroschistes intéressants ont été croisés, et la Cuvette reste potentiellement ouverte à d'autres activités d'exploration. Des recherches doivent aussi être menées sur les gisements de méthane du Lac Kivu et, éventuellement, dans d'autres lacs du Congo. Certaines recherches préliminaires menées du côté rwandais du lac Kivu indiquent que la couche de méthane présente au fond du lac pourrait servir à la production d'électricité. Enfin, le pays est riche en divers matériaux de carrière tels que le calcaire, ainsi que des matériaux de construction courants. Les entreprises minières formelles ne participent pas à l'exploitation minière à l'Est du pays ; la plupart des opérations de recherche et d'exportation se font à petite échelle ou sont de nature artisanale.

2. Cadre propice, supervision et bonne gouvernance

Au début de son mandat, le gouvernement de transition avait décidé que l'Etat aurait dans le secteur minier un rôle de régulateur et non d'opérateur, et le gouvernement nouvellement élu a confirmé cette décision. Ce changement de rôle représente un changement fondamental de paradigme. Auparavant, le secteur était dominé par les entreprises publiques, et le secteur privé avait un rôle limité dans la mise en valeur des ressources minières. Désormais, la priorité sera accordée à la mobilisation du secteur privé plutôt qu'à l'investissement public dans le secteur minier. L'expérience d'autres pays montre que des conditions idoines doivent être mises en place pour attirer l'investissement privé dans le secteur et utiliser à bon escient les recettes générées par le secteur. Comme il a été noté ci-dessus, ces conditions comprennent un cadre propice conforme aux normes internationales ; l'application effective des lois, règlements et impôts par les institutions de tutelle ; et la divulgation, la transparence et la responsabilité totales de l'Etat, des entreprises et de la société civile. Ce chapitre examinera dans quelle mesure ces conditions sont respectées en RDC.

Le cadre propice

Le Code minier de 2002, le règlement minier et le régime fiscal en RDC sont cohérents avec les normes internationales, et fournissent une base pour l'exploitation durable et transparente des ressources minérales du pays.

Droits miniers

Selon le Code minier de 1981, les droits miniers ne peuvent être obtenus par des opérateurs privés que sous réserve de la signature d'un accord de partenariat avec une entreprise publique ou d'une convention spéciale avec l'Etat. Dans la mesure où la terre à explorer et/ou à exploiter est disponible, le nouveau Code minier de 2002 permet aux opérateurs privés d'accéder à ces droits directement, sans être obligés de nouer un partenariat ou conclure une convention minière spéciale.

Les permis de recherche, valides pendant cinq ans (quatre ans pour les pierres précieuses), renouvelables, sont disponibles sur la base du principe du premier arrivé, premier servi, aux personnes morales et physiques qui possèdent les ressources financières et les qualifications techniques requises. Aucune entité ne peut détenir plus de 20 000 km² dans le cadre d'un permis de recherche. A l'heure actuelle (septembre 2007), 4 353 permis de recherche, 471 permis d'exploitation, 59 permis d'exploitation de petite mine et 476 autres permis / agréments sont en vigueur en RDC. Sur ce total, 4 246 permis de recherche sont détenus par des entreprises privées sans contrat avec une entreprise publique. Pour obtenir un permis de recherche, l'entreprise doit faire la preuve de ses capacités financières et techniques, et présenter un plan d'activités pour la période initiale du permis. Par ailleurs, l'entreprise est tenue de soumettre des rapports réguliers au ministère des Mines sur l'état d'avancement des travaux de recherche. Le Ministère doit inspecter et superviser les travaux effectués et s'assurer du respect par l'entreprise de la réglementation applicable en matière de sécurité et d'environnement. Les services de la Banque estiment que plus de 60 millions de dollars sont dépensés chaque année par des entreprises privées pour des activités de recherche en RDC, soit de manière autonome, soit en association avec une entreprise publique.

Tableau 4. Comparaison de la législation minière de RDC avec celle d'autres pays producteurs de substances minérales

Principe	RDC	Argentine	Afrique du Sud	Indonésie
Propriété des minéraux	Etat	Etat	Etat	Etat
Limitation des pouvoirs discrétionnaires de l'Etat pour la délivrance des permis de recherche et d'exploitation	Oui	Oui	Oui	Oui
Description des devoirs, compétences et missions des services publics	Oui	Oui	Oui	Oui
Création d'un service indépendant de registre des permis miniers ou du cadastre	Niveau central	Niveau provincial	Niveau central	Niveau central
Délivrance de permis suivant le principe du premier arrivé, premier servi	Oui	Oui	Oui	Oui
Aptitude à mettre aux enchères les propriétés minières détenues par les entreprises parapubliques	Oui	Oui	SO	SO
Des critères clairs et cohérents de délivrance des droits miniers ¹³	Oui	Oui	Oui	Oui
Sécurité foncière, exclusivité et non discrimination ¹⁴	Oui	Oui	Oui	Oui
Paiement de droits superficiaires croissants pour posséder des droits miniers	Oui	Oui	Oui	Oui
Possibilité de transférer ou céder un droit minier avec un minimum de formalités	Oui	Oui	Oui	Contrat
Distinction entre les activités minières industrielles et à petite échelle	Oui	Non	Oui ¹⁵	SO
Dispositions spéciales pour les exploitants artisanaux	Oui	Non	Oui	SO
Conditions pour la protection de l'environnement	Oui	Oui	Oui	Oui
Conventions minières ou accords d'exploitation entre entreprises parapubliques et sociétés privées	Oui	Oui	SO	Contrat de travaux
Description de la fiscalité du secteur	Oui	Partiellement	Non	Contrat de travaux

Les permis d'exploitation sont délivrés pour des minéraux spécifiques pendant une période de 30 ans ou plus. Le Code minier (Article 71) prévoit que l'Etat reçoive gratuitement 5 pour cent des actions de l'entreprise chargée de l'exploitation sur la base du principe de la non dilution. A ce jour, 471 permis d'exploitation ont été délivrés par le CAMI, dont 166 à des entreprises privées non soumises à un accord de partenariat avec une société publique. Les

¹³ En général, les seuils minima de capacité financière et technique sont publiés, ainsi qu'un projet de programme d'activités.

¹⁴ Capacité juridique claire du permis minier; exclusivité par rapport à la superficie, aux minéraux et passage de la recherche à l'exploitation ; et non discrimination par rapport aux investisseurs locaux, étrangers, gros et petits.

¹⁵ La politique du gouvernement prévoit des dispositions particulières pour les groupes défavorisés.

permis d'exploitation dérivent de permis de recherche, sont délivrés à des entreprises privées, à condition qu'elles fassent la preuve de leur capacité financière et technique, et s'engagent à réduire la superficie du permis de recherche initial. En outre, il est exigé de soumettre pour approbation des études de faisabilité, des études d'impact environnemental et des plans de gestion environnementale. Après la promulgation du nouveau Code minier en 2002, les droits miniers soumis à des accords de partenariats existants (en vertu du Code minier précédent de 1981) au moment de la promulgation du Code minier, ont été automatiquement prorogés, sous réserve de la validation de ces accords par les parties impliquées, conformément au nouveau Code.

Permis de traitement. Le Code minier de 2002 prévoit des permis spéciaux pour le traitement des résidus et des déchets miniers. Par exemple, les activités proposées par Kingamiambo Musonoi Tailings¹⁶ (KMT) vont consister au traitement des déchets dans une installation de gestion des résidus à Kolwezi.

Droits d'exploitation artisanale et de petites mines. Le Code minier de 2002 prévoit des permis d'exploitation de petites mines et la création de zones d'exploitation artisanale. Un permis de petite mine est délivré pour une durée de 10 ans, et les artisans ont besoin d'une carte légale de « creuseur » accordée par les autorités provinciales. Les modalités et les difficultés liées à l'obtention de ces permis sont examinées dans le chapitre sur l'exploitation minière artisanale.

Agréments des comptoirs d'achat. De nombreuses entreprises en RDC sont engagées dans le commerce et l'exportation des produits miniers. Le Code minier prévoit des conditions à remplir par ces comptoirs d'achat pour obtenir un agrément ; à ce jour, plus de 100 agréments de ce genre ont été délivrés.

Fiscalité du secteur minier

Le régime fiscal applicable au secteur minier défini au Titre IX du Code minier de 2002 est compétitif sur le plan international et reflète les bonnes pratiques actuelles. Ce régime est explicite et prévoit des catégories d'impôt, qui sont appliqués par les différents services publics en fonction du produit minier :

- Redevances: 0,5 pour cent les métaux ferreux, 2 pour cent pour les métaux non ferreux ; 2,5 pour cent pour les métaux précieux, 4 pour cent pour les pierres précieuses, 1 pour cent pour les substances minérales industrielles, 0 pour cent pour les matériaux de construction
- Impôt sur le revenu: 30 pour cent du revenu imposable
- Impôt sur les dividendes et d'autres revenus indirects : 10 à 20 pour cent
- Droits de douanes à l'importation : 2 à 5 pour cent de la valeur CAF
- Impôt sur le chiffre d'affaires : 3 à 5 pour cent du service intérieur des produits
- Impôt sur le revenu locatif : 22 pour cent
- Impôt sur le salaire des employés expatriés : 10 pour cent du salaire

¹⁶ Le projet de KMT aurait dû être exécuté au départ par Adastra Minerals en association avec Gécamines. Adastra Minerals a été racheté en 2006 par First Quantum Minerals, qui est désormais le partenaire de Gécamines dans ce projet.

- Droits superficiels dus sur la base des droits miniers : 0,02 à 0,08 dollar par hectare pour la recherche et 5 dollars par hectare pour l'exploitation (8 dollars l'hectare pour les résidus)
- Impôt sur la propriété foncière et immobilière au taux ordinaire
- Impôt sur les véhicules et taxe de circulation routière au taux ordinaire
- Les substances minérales (à l'exception des diamants) sont exonérées de droits de douanes à l'exportation
- Les droits pour les services rendus à l'exportation n'excèdent pas 1 pour cent de la valeur

Outre les taxes prélevées pour les activités dans le secteur, il existe de nombreux droits et autres paiements pour les services requis de par la loi. L'Arrêté interministériel publié le 9 août 2007 par le ministère des Mines énumère 46 droits, dépenses et taxes distincts rattachés à divers agréments et permis administratifs. Le gouvernement pourrait envisager de simplifier et, dans certains, cas, baisser ces droits et charges pour ne pas décourager les opérateurs qui souhaitent obtenir des agréments.

Taux réel d'imposition. Une référence utilisée habituellement pour calculer la charge fiscale totale prévue pour une entreprise ou une opération minière est le taux réel d'imposition (TRI).¹⁷ Si le régime fiscal en RDC est appliqué à un seul projet, le TRI tourne autour de 46 pour cent des résultats avant impôt. Le TRI estimatif place la RDC dans la catégorie moyenne supérieure par rapport aux TRI d'autres pays producteurs de minéraux, et dans la fourchette des TRI sur le revenu mondial de grandes entreprises minières.

Tableau 5. Taux réel d'imposition: Comparaison des pays et des entreprises

TRI prévu dans certains pays		TRI effectif dans le monde pour certaines entreprises	
Pays	% ETR	Entreprise	% ETR
RDC	46	Alcoa, USA	31
Argentine	40	AngloGold, RU	32
Canada (Ontario)	64	BHP Billiton	36
Chili	42	Cameco, Canada	47
Indonésie	49	Freeport McMoRan, USA	55
Mexique	50		
Papouasie Nouvelle Guinée	58		
Philippines	45		
Afrique du Sud	45		
Australie Occidentale	36		
Source: Jim Otto, Etude sur la fiscalité minière dans le monde, Colorado School of Mines, 2003.		Source: PriceWaterhouseCoopers, Comparaison annuelle des taux réels d'imposition, 2002.	

Cependant, on note souvent une grande disparité entre les taxes que doit payer un projet et ce qui est réellement versé. Cela est dû à plusieurs facteurs. Toutes les multinationales gèrent leurs obligations fiscales à l'échelle mondiale. Cela peut aboutir à une diminution des taxes effectivement payées pour un seul projet dans un pays donné, puisque ces entreprises calculent la moyenne des impôts à payer pour divers projets. Dans un pays et pour un projet particulier, les entreprises disposent aussi de moyens légitimes et licites de payer moins d'impôts que ce qui est prévu en théorie, en raison de déductions pour crédits

¹⁷ Voir l'Annexe 3 pour la définition et les détails sur le calcul du taux réel d'imposition

d'investissement, de provisions pour amortissement et de déductions pour remplacement, de barrières fiscales d'exploitation, de droits sur les permis de recherche, et d'autres mécanismes. Ces pratiques ne sont ni illégales, ni mauvaises, à condition que les entreprises respectent pleinement les lois en vigueur au niveau local et les pratiques comptables internationalement acceptées. Certains projets minimisent leur niveau d'imposition par des mécanismes de fixation des prix de cession interne (par exemple, un minerai est exporté de la RDC et vendu à l'extérieur du pays à une entité affiliée au producteur de ce minerai en RDC à un prix inférieur à sa valeur vénale). Les pratiques de cette nature sont illégales dans de nombreux pays, même si la RDC n'a pas encore légiféré sur ce sujet.

Questions particulières relatives au régime fiscal minier

- *Rétrocession des recettes fiscales du secteur minier.* Les problèmes liés au paiement des impôts et à l'enregistrement de ces transactions vont gagner en complexité dès que le gouvernement aura mis en application le programme de décentralisation prévu par la Constitution. Aux termes du Code minier, 40 pour cent des redevances minières collectées, et 10 pour cent des droits superficiaires, doivent être rétrocédés aux provinces (25 pour cent à l'administration provinciale et 15 pour cent aux zones dans lesquelles les activités minières sont menées). Outre la rétrocession des redevances prévue par le Code minier, il est stipulé dans la Constitution que 40 pour cent de toutes les recettes fiscales collectées auprès des entreprises nationales,¹⁸ y compris les recettes issues du secteur minier, soient rétrocédées aux provinces. Toutefois, la constitution ne précise pas exactement comment procéder, quels critères appliquer pour le calcul ou les dispositions relatives à la comptabilité et au suivi des recettes. La rétrocession des recettes aux provinces pose le problème manifeste de renforcement des capacités aux niveaux provincial et municipal, pour comptabiliser et utiliser les fonds de manière appropriée. La capacité d'absorption par les provinces des larges flux de recettes peut aussi constituer un problème. Il y a aussi les questions liées à la répartition équitable des recettes entre provinces. D'autres pays, tels que l'Australie, ont testé des mécanismes qui permettent la répartition des recettes minières entre Etats ; ces mécanismes associent des dispositions réglementaires à des consultations annuelles au niveau politique. Un autre problème observé dans certains pays est celui de l'autorité relative, de la juridiction et du mandat du centre par rapport aux collectivités décentralisées pour collecter et imposer des impôts. En RDC, certaines autorités provinciales ont émis le souhait d'imposer des taxes et droits supplémentaires aux entreprises, en dépit du fait que le Code minier spécifie explicitement toutes les taxes applicables aux opérations minières.
- *Harcèlement fiscal.* Au moment où l'Etat s'attelle à accroître les recettes légitimes du secteur minier, il y a un risque que les responsables publics fassent montre d'un excès de zèle dans leurs interactions avec les entreprises privées. Dans de nombreux pays, l'expérience montre que les décisions arbitraires et l'abus flagrant d'autorité des agents des impôts peuvent constituer un obstacle majeur à l'investissement dans le secteur minier et, par voie de conséquence, à la déclaration honnête et correcte des revenus et au paiement effectif des impôts. On rapporte qu'en RDC, certains responsables des impôts harcèlent les entreprises pour le paiement d'impôts

¹⁸ La Constitution fait mention des « entreprises à caractère national », ce qui devrait s'appliquer aux grandes entreprises publiques et autres industries, dont les co-entreprises et les accords de partenariats avec diverses sociétés minières.

supplémentaires et/ou de très fortes pénalités. Dans la plupart des cas, ces paiements additionnels sont négociés à la baisse et les pénalités réduites ou supprimées entièrement – à la satisfaction de l’entreprise et de l’inspecteur des impôts.

- *Normes internationales d’information financière.* Un certain nombre d’initiatives sont en cours pour l’élaboration de normes internationales en matière de déclaration d’impôt pour l’industrie minière. Pour l’instant toutefois, il n’existe pas de normes reconnues au niveau international pour le calcul et la déclaration de ces impôts, à l’exception des principes généraux énoncés dans les Normes internationales d’information financière utilisées dans de nombreux pays (mais pas tous). Des travaux préparatoires¹⁹ à l’effet de concevoir un modèle de calcul et de déclaration d’impôts par les industries extractives sont menés par l’Initiative pour la transparence des industries extractives financée par un consortium d’organisations non gouvernementales. Des recherches approfondies sur ce sujet sont en cours dans les pays qui adhèrent à l’ITIE. De nombreux marchés boursiers internationaux disposent aussi de règles et de directives spécifiques pour la déclaration des impôts et la divulgation des méthodes de calcul de l’impôt, bien que ces directives ne soient pas adaptées aux spécificités nationales. Le Fonds monétaire international a élaboré un Rapport sur l’observation des normes et des codes (RONC) qui fournit des directives sur la déclaration des impôts, et comprend des dispositions particulières relatives aux industries extractives.

Administration effective du secteur minier

L’application du Code minier, la réglementation minière et du régime fiscal de ce secteur laisse totalement à désirer.

Application du Code et du règlement minier

Permis de recherche. L’objectif fondamental de la philosophie du premier arrivé, premier servi dans le Code minier, est d’encourager les entreprises privées à investir et courir les risques de la recherche en vue de découvrir de nouvelles ressources minières. Cela s’est avéré très efficace dans d’autres pays, à condition que le gouvernement fasse preuve de vigilance, et s’assure que le sol est effectivement exploré et non détenu à des fins spéculatives. Malheureusement, en RDC, de nombreux permis de recherche (mais pas tous) semblent détenus par des intérêts locaux et étrangers pour faire de la spéculation et non pour des travaux de recherche sérieux.

La procédure de délivrance du permis est assez simple, et le cadastre minier – CAMI – créé par le Code minier fonctionne assez bien (malgré quelques difficultés, soulignées dans le chapitre suivant) en ce qui concerne la délivrance des permis et le maintien des registres. Toutefois, aucun suivi et évaluation du travail effectué par les titulaires de permis n’est assuré. La Direction des Mines, qui est officiellement chargée des inspections, ne dispose pas du personnel et du matériel appropriés, ou n’est pas suffisamment présent dans les zones minières pour remplir cette fonction. Résultat, le gouvernement ignore en grande partie si une entreprise respecte ou non ses obligations en vertu de son programme d’activités, telles que stipulées dans le Code minier sous forme de dépenses annuelles de recherche équivalent à dix

¹⁹ Global Witness, *Extracting Transparency*, 2005. Etude financée par Global Witness, CARE, Save the Children RU, Open Society Institute, Transparency International, CAFOD, Publish What You Pay.

fois le montant annuel des droits superficiaires. En outre, les permis de recherche peuvent changer de mains ou être amodiés à d'autres entreprises à l'insu de l'Etat et en violation du Code minier. Par exemple, dans le Kasai Occidental et au Katanga, on rapporte que des titulaires de droits miniers louent leurs concessions à d'autres entreprises. Les frais imposés pour ces baux sont bien plus élevés que les taux applicables en vertu du Code minier et sont prélevés à l'insu et au mépris de l'Etat. Le gouvernement est par ailleurs privé des recettes qu'il pourrait tirer de ces activités.

Permis d'exploitation. L'Etat manque cruellement de capacités pour suivre et évaluer le travail effectué sur ces permis d'exploitation. Comme pour les titres de recherche, la Direction des Mines manque de personnel, de formation et de soutien logistique pour contrôler correctement les activités d'exploitation. La situation est particulièrement grave en ce qui concerne le respect des normes environnementales, sanitaires et de sécurité. Si les grandes compagnies minières semblent raisonnablement (mais pas totalement ou suffisamment) se conformer aux normes, les sociétés de taille moyenne ou les petites entreprises les respectent peu, quand elles le font. Cela est dû en partie au fait que nombre de ces entreprises sont jeunes dans le secteur et manquent d'expérience en la matière. Dans d'autres cas, les sociétés ne semblent pas vouloir supporter les coûts supplémentaires liés à l'application des normes. Enfin et surtout, il est possible que l'exploitation ne soit pas industrielle, mais le fait d'artisans qui remettent leur produit au titulaire du permis. Le nombre de mineurs et l'anarchie qui prévaut sur les sites miniers compliquent grandement la tâche pour ceux qui doivent veiller au respect des normes sanitaires, sécuritaires, sociales et environnementales appropriées, même quand le concessionnaire et le gouvernement le souhaitent.

Permis de traitement. Les déchets miniers sont considérés dans le Code minier comme des gisements miniers artificiels, donc leur traitement est soumis à une autorisation spéciale. Bien que le Code minier ne prévoie pas de telles autorisations des entreprises dont les activités ne sont pas liées à un minerai spécifique, des dérogations ont été attribuées à de nombreuses fonderies et autres sociétés de traitement, particulièrement au Katanga, par le ministère des Mines ou l'exécutif provincial, pour traiter les minerais qui leur sont vendus par les artisans ou les petits mineurs. Etant donné qu'il s'agit d'activités industrielles de traitement, et non d'opérations d'exploitation minière ou d'enrichissement minier, elles doivent être soumises à une autre législation, telle que le Code général des investissements. En outre, la plupart des opérations de traitement se font sans étude d'impact environnemental ou plan de gestion environnementale. Une usine de traitement au Katanga est accusée de verser des effluents dans l'aquifère qui approvisionne la ville de Lubumbashi en eau de boisson.

Un autre problème concerne le nombre apparent de dérogations accordées aux comptoirs d'achats pour l'exportation des minéraux à l'état brut ou non transformé. Cela est illégal en vertu du Code minier. En avril 2007, le Gouverneur de la province du Katanga a interdit ce type d'exportation, ce qui a créé de graves perturbations à Lubumbashi et en Zambie où sont installées des usines de raffinage et de transformation. Cette interdiction a été levée, mais de nombreuses entreprises opèrent encore dans l'illégalité. Le gouvernement devra revoir un certain nombre de dérogations pour veiller à ce que les entreprises respectent leurs obligations en vertu du Code minier.

Possibles améliorations du Code minier

Si le Code et le règlement miniers fournissent une base pour promouvoir et soutenir la mise en valeur des ressources minières en RDC, certains amendements peuvent être envisagés, par exemple :

- Le système de délivrance, par les autorités provinciales, de cartes spéciales de “creuseurs” aux exploitants artisanaux, est difficile à mettre en pratique. Comme il a été expliqué au chapitre sur l’exploitation minière artisanale, peu de mineurs cherchent véritablement à obtenir cette carte, en partie parce que les frais annuels de 25 dollars sont prohibitifs, et aussi en raison du temps et des efforts nécessaires pour se faire délivrer ladite carte. Egalement, le droit d’occupation accordé aux exploitants artisanaux pour l’année de validité de la carte ne garantit pas suffisamment la sécurité foncière pour permettre à ces mineurs d’investir dans du matériel mécanique rudimentaire et les outils nécessaires pour accroître la productivité.
- De vastes étendues de terres titrées au profit des entreprises privées pour des besoins de recherche ou d’exploitation peuvent être réduites (de 50% ou plus) lors du renouvellement des permis ou à certains moments pendant la période de validité du permis. Le gouvernement pourrait aussi exiger des entreprises qu’elles commencent véritablement à travailler dans un délai de six mois. Cela encouragerait ces entreprises à investir et travailler sur le sol, au lieu de s’adonner à la spéculation avec leurs droits miniers. Pour ce qui est des permis de recherche et d’exploitation, le gouvernement pourrait procéder au retrait de ceux-ci si l’entreprise ne paie pas les droits superficiaires requis.
- Les dispositions relatives à la protection de l’environnement et, plus particulièrement, à la préparation des études d’impact environnemental et des plans de gestion de l’environnement peuvent être améliorées. Les dispositions du Code minier doivent être précisées en ce qui concerne la vulgarisation des études d’impact environnemental (EIE) et des plans de gestion de l’environnement (PGE) auprès des communautés locales. Les clauses relatives aux mécanismes de consultation des communautés locales doivent aussi être renforcées, avec éventuellement une disposition prévoyant de conclure un accord « d’investissement des bénéficiaires » avec la communauté locale.
- Les mécanismes et procédures de divulgation prévus par le Code minier peuvent être améliorés, particulièrement les clauses substantielles, les conditions et obligations de l’investisseur en vertu du permis. La tendance actuelle au niveau international est d’exiger une plus grande diffusion des conditions de délivrance et de détention d’un droit minier. Cela est dû en partie aux conditions de cotation des entreprises sur les grands marchés financiers internationaux.

Application du régime fiscal minier

Il existe une grande différence entre le montant des recettes fiscales que devrait générer le secteur minier et les impôts effectivement collectés et annoncés officiellement par les autorités centrales.

Encadré 1. Confrontation des chiffres avec la réalité

Il est impossible d'arrêter un montant définitif des recettes fiscales générées par le secteur minier – sauf si le gouvernement n'en collecte et enregistre pas assez. Par le passé, les services publics produisaient des statistiques relativement fiables et précises sur les impôts payés dans le secteur minier. Cela n'est plus le cas. Les statistiques mises à la disposition du public et celles fournies au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale sont mal présentées, incomplètes et d'une fiabilité douteuse. Cela est dû en partie à la confusion des missions des services responsables de la fiscalité, et à leur manque de capacités et de soutien logistique. Egalement, la nomenclature et le système de classification ne permettent pas de distinguer les recettes particulières du secteur ou de rattacher le paiement d'un impôt particulier à l'entité contributrice. Résultat, ni le gouvernement, ni ses partenaires internationaux ne connaissent, avec un certain degré de certitude, la valeur de la production et les recettes fiscales tirées du secteur minier, ou les montant effectivement recouverts et enregistrés dans les livres de la Banque centrale.

Plusieurs services sont chargés de déterminer le montant des impôts et de collecter certains impôts à payer par le secteur minier.

- La Banque centrale du Congo (BCC) est le dépôt central de tous les paiements faits au Trésor ;
- L'Office des douanes et accises (OFIDA) collecte les taxes douanières, les droits, taxes à l'exportation et les frais de services d'exportation ;
- La Direction générale des recettes administratives, des domaines et des participations (DGRAD) collecte les redevances minières, les frais requis par le ministère des Mines pour les divers permis et autorisations, et les droits superficiaires fixés par le Cadastre minier (CAMI) pour la délivrance et le renouvellement des droits miniers ;
- La Direction générale des impôts (DGI) est chargé de la détermination et l'administration des impôts sur le revenu, les dividendes, la valeur ajoutée, et d'autres taxes.
- D'autres entités et services publics sont :
 - L'Office congolais de contrôle (OCC), qui est chargé du contrôle de qualité des produits exportés et importés ;
 - Les banques privées où sont payés les impôts avant leur transfert au compte du trésor à la Banque centrale ;
 - Certains services administratifs miniers qui peuvent collecter des frais, tels que les administrations minières provinciales, la direction de la protection de l'environnement, SAESSCAM, le CTCPM, le CEEC et le CAMI.

Le manque à gagner fiscal

Le tableau 6 résume les recettes fiscales enregistrées par le gouvernement entre 2003 et 2006.

Tableau 6. Principaux impôts miniers perçus par catégorie
En millions de dollars

Catégorie	Détermination/recouvrement	2003	2004	2005	2006
Droits et taxes à l'importation/exportation	OFIDA	11,4	10,2	11,6	N.D.
Droits superficiaires, frais de délivrance de permis, redevances (86 000 dollars en 2005)	Ministère des Mines/CAMI/DGRAD	3,8	2,8	3,6	11,7

Impôt sur le chiffre d'affaires, le revenu, les dividendes et autres taxes sur les recettes commerciales	DGI	1,2	2,6	11,4	N.D.
Recettes totales		16,4	15,7	26,7	11,7

Sources: Gouvernement du Congo et Fonds monétaire international

Il existe de graves anomalies statistiques qui suggèrent une différence entre le montant des recettes perçues et le montant attendu. Par exemple, en termes de paiements rapportés par la DGRAD (principalement les droits superficiaires et les redevances minières), le gouvernement attendait 47 millions de dollars en 2006 – soit 32 millions de dollars de redevances²⁰ plus 15 millions supplémentaires représentant les droits superficiaires. Toutefois, la DGRAD a annoncé un montant cumulé de recettes de paiements de redevances et de droits superficiaires de 11,7 millions de dollars seulement en 2006 – soit une différence de 35 millions de dollars. Au 30 juin 2007, la DGRAD annonçait qu'elle avait pu collecter 24 millions de dollars, contre un objectif annuel de 175 millions. L'on ne sait pas aussi si les montants annoncés par la DGRAD ont effectivement été versés dans les comptes du trésor à la Banque centrale. Le triplement des paiements de redevances et des droits superficiaires rapporté par la DGRAD, de 3,6 millions en 2005 à 11,7 millions de dollars en 2006, est aussi troublant et ne peut être expliqué par l'accroissement de la production ou la hausse des prix dans le secteur, mais plutôt par une mauvaise tenue des comptes. La différence est encore plus marquée dans le cas des redevances : la DGRAD rapporte des paiements de redevances de l'ordre de 86 000 dollars en 2005 et 2,4 millions de dollars en 2006.

D'autres irrégularités et faiblesses dans la détermination et la collecte des impôts sont aussi observées. Les systèmes de gestion en place au CAMI, à la DGRAD et à la BCC ne permettent pas un suivi adéquat de la manière dont les droits superficiaires sont payés et comptabilisés. En 2007, les recettes de la DGRAD ne représentaient que 27 pour cent du volume total des droits superficiaires facturés par le CAMI aux entreprises. Il est à noter que ces dernières ne peuvent renouveler ou exploiter leurs droits miniers s'ils n'ont pas encore payé ces droits. Au moment de la délivrance ou du renouvellement des titres miniers, les entreprises doivent aussi verser des garanties pour la réhabilitation des sites. Ces garanties s'élevaient au total à environ 60 millions de dollars en 2006. Toutefois, ces fonds n'apparaissent nulle part dans les comptes de l'Etat, et l'on rapporte qu'aucun service public n'en a connaissance. Enfin, il règne une grande confusion autour des données collectées sur le volume et la valeur des exportations de diamants entre les divers services concernés.

Concernant la totalité des recettes fiscales (redevances, droits superficiaires, impôts sur le revenu et les dividendes, et autres prélèvements fiscaux), en règle générale et au fil du temps, l'expérience dans d'autres pays producteurs de substances minérales indique qu'entre 10 et 15 pour cent de la valeur totale des exportations des produits miniers doit revenir à l'Etat à travers le paiement des impôts. Le Katanga est la partie la plus réglementée de la chaîne de production de la RDC. Sur la base d'un montant estimatif de 500 millions de dollars

²⁰ La redevance de 2 pour cent sur les exportations de métaux non ferreux du Katanga atteindrait 10 millions de dollars sur la base des exportations d'une valeur de 500 millions de dollars. Pour ce qui est des diamants, le montant total de la redevance serait de 22,5 millions de dollars, sur la base d'une redevance de 3 à 4 pour cent des exportations de diamants évaluées autour de 600 millions de dollars, tel qu'annoncé dans le Processus de Kimberley. Il est à noter que si les paiements de la redevance sur les métaux non ferreux sont réduits sur la base du rendement net d'une fonderie (une déduction d'environ 40 pour cent de la valeur pour tenir compte des charges de fonderie et de raffinage – qui est une base courante de détermination de la redevance, même si cela n'est pas explicitement mentionné dans le Code minier) – les redevances versées seraient de l'ordre de 6 millions de dollars en 2006).

d'exportations à travers des circuits plus ou moins formels, on peut s'attendre à environ 50 millions de dollars de recettes fiscales. Toutefois, pour 2005, le gouvernement a annoncé avoir recouvré 26,7 millions de dollars seulement, pour tous les impôts de l'ensemble du secteur minier. Les scénarii de futurs sites d'exploitation présentés dans les chapitres précédents suggèrent que toutes les opérations minières du pays devraient générer 88 millions de dollars par an, bien que cela soit probablement sous-évalué.

Si des mesures correctives ne sont pas prises, le manque à gagner devrait s'aggraver avec le développement du secteur. Le tableau 7 donne des estimations de production et d'impôts élaborées sur la base du scénario de base pour la croissance du secteur minier jusqu'en 2012.

Tableau 7. Recettes fiscales attendues du secteur minier
Millions de dollars

Scénario de croissance de base	Données existantes telles que rapportées	Recettes fiscales attendues Moyenne annuelle 2008-2012	Recettes fiscales attendues Moyenne annuelle 2013-2017
Valeur de la production	2 000	2 651	3 792
Impôts			
- Redevances	32	39	57
- Impôts sur le revenu	11,4	63	362
- Taxes à l'exportation		18	26
- Droits d'importation	11,6	23	29
- Impôts sur les dividendes		12	75
- Dividendes		0	27
Recettes fiscales totales	26,7	185	619

Source: Estimations des services de la Banque mondiale.

La différence entre les impôts dus et les montants effectivement recouverts et annoncés est le résultat de plusieurs facteurs²¹ :

- Non déclaration présumée des volumes de production, et/ou sous-évaluation des exportations de produits miniers clés par les exploitants et les comptoirs;
- Contrebande et exportations clandestines, en particulier à l'Est du pays ;
- Informations financières incomplètes et inexactes concernant le revenu/les activités imposables dans les déclarations des entreprises et des commerçants aux services publics ;
- Absence de systèmes d'enregistrement et de comptabilité informatisés entre la banque centrale et les régies financières (DGRAD, OFIDA, DGI) ;
- Allégations de pratiques frauduleuses et de falsification de documents au sein des services publics chargés de la détermination, du recouvrement, de l'enregistrement et de la publication des informations sur les recettes fiscales ;
- Manque de capacités au sein du gouvernement pour mesurer et vérifier, de manière indépendante, le tonnage et estimer la qualité des exportations de minéraux ;

²¹ Le Gouverneur de la Banque centrale a publié le 14 juin 2007 un communiqué selon lequel une conspiration avait été dévoilée dans laquelle en complicité avec l'Etat, les entreprises privées falsifiaient les documents pour priver l'Etat de recettes fiscales légitimes. Le Gouverneur a annoncé une série d'audits pour les exercices 2005 et 2006.

- Absence d’audits indépendants des exportations minières et des taxes payées à l’Etat et perçues par celui-ci.

Possibles améliorations du régime fiscal

- *Une redevance dégressive* pourrait être introduite. Cette approche a été utilisée dans certains pays pour permettre à l’Etat de prélever une plus grande part des impôts en cas d’augmentation considérable des prix des produits de base. Une pratique généralement acceptée est une association de redevances fixes basées sur un pourcentage du prix de vente ou du rendement net du produit minier à la fonderie, et de l’impôt sur le revenu. Une redevance dégressive établit un prix plancher pour le produit minier et définit un taux en fonction de ce prix. Au fur et à mesure que le prix de ce produit augmente ou diminue, le taux de la redevance est ajusté à la hausse ou à la baisse. Une critique des impôts basés sur les redevances est que ceux-ci ne tiennent pas compte des coûts de production ou d’investissement, et pourraient par conséquent pénaliser un exploitant pendant ses premières années de production. Des redevances élevées ont aussi tendance à rehausser la teneur de coupure du corps minéralisé (le titre minimal d’un minerai qui est exploité de manière rentable), avec comme conséquence que certains corps minéralisés restent inexploités. D’un autre côté, au cours des deux dernières années, l’on a observé un accroissement significatif des prix des produits de base du fait de nouveaux investissements miniers en Afrique et dans d’autres pays. De nombreux pays sont quelque peu déçus que les impôts payés par le secteur ne soient proportionnels ni à l’augmentation des prix, ni aux niveaux de production. De récentes études du secteur minier en Zambie rapportent qu’en dépit d’une augmentation considérable de la production au cours des deux dernières années, le secteur minier dans l’ensemble ne contribue que 0,7 pour cent des recettes fiscales totales de l’Etat²². Cela peut valablement s’expliquer : en général, il faut cinq à sept années avant que l’impôt sur le revenu ne soit exigible, en fonction des montants déduits du revenu imposable pour l’amortissement des prêts. Néanmoins, il existe un sentiment grandissant au niveau international selon lequel il faudrait repenser le modèle standard de redevances fixes en faveur de mécanismes plus flexibles adaptés aux prix du marché.
- *Une taxe sur la cession des droits miniers* pourrait être instituée. Le Code minier (Titres VI et VII) autorise la cession, l’amodiation et l’hypothèque des permis miniers. Cela compte tenu du fait que les petites entreprises solliciteront un permis de recherche dans l’intention de découvrir un gisement minier, puis de vendre ce titre à une plus grande compagnie capable de mettre le site en valeur. Dans la mesure où une contrepartie financière est versée au cédant par le cessionnaire, un fait générateur de l’impôt s’est produit dans le pays hôte. Ce dernier a normalement le droit de collecter un impôt sur la valeur ajoutée ou le profit généré par la transaction.²³ Toutefois, ces plus-values sont rarement imposées. Souvent, les entreprises font passer ces transactions par d’autres pays (généralement des paradis fiscaux) où les plus-values/valeurs ajoutées ne sont ni déclarées, ni taxées. Egalement, il est possible que ces transactions ne se fassent pas au comptant, mais plutôt par des actions ou

²² L’organisation non gouvernementale “Christian Aid” a mené des recherches en Zambie sur les questions de fiscalité minière.

²³ Dans les pays disposant de systèmes de recouvrement efficaces, le “profit” ou “la plus-value” réalisée par la vente d’un droit minier serait taxée conformément à la réglementation du pays relative à l’impôt général sur le revenu.

d'autres valeurs, qui seraient difficiles à estimer et évaluer. Une solution envisageable serait d'instituer une taxe sur la cession des droits miniers sur la base d'un pourcentage (10 % par exemple) du profit réalisé ou de la valeur ajoutée de la cession, dont la valeur vénale réelle serait déterminée aux frais de l'entreprise, par un cabinet indépendant spécialisé agréé par le gouvernement.

Autres principes de gouvernance dans le secteur minier

La gouvernance du secteur minier en RDC a besoin d'une amélioration substantielle, en particulier dans les domaines de la participation de l'Etat au capital, la divulgation des informations, la transparence des flux de recettes, l'évitement des conflits d'intérêt et la traçabilité des produits miniers.

Participation de l'Etat au capital

Un des principes cardinaux de la bonne gouvernance dans le secteur minier est la distinction claire entre le rôle de l'Etat en tant que régulateur du secteur et actionnaire éventuel dans des coentreprises. Comme mentionné plus haut, le Code minier requiert que 5 pour cent du capital d'une entreprise qui acquiert un permis d'exploitation soient attribués à l'Etat, à titre gracieux et sans possibilité de dilution, au moment de la délivrance du permis. Ces actions viennent s'ajouter à toute autre part détenue par des entités publiques en vertu d'un accord de partenariat. Il n'est pas inhabituel dans de nombreux pays africains de requérir un certain niveau de participation de l'Etat dans les entreprises minières. En général, les entreprises ne sont pas opposées à la participation de l'Etat au capital, à condition qu'elle ne soit pas excessive, que l'entreprise conserve le contrôle de la gestion, et que les dividendes rattachés aux actions ne soient payés qu'après que l'entreprise est devenue rentable. Toutefois, cette pratique a trois inconvénients majeurs.

Premièrement, il est possible que les dividendes liés aux parts de l'Etat ne se matérialisent jamais. Le niveau de participation de l'Etat est rarement suffisant pour lui permettre d'avoir une influence significative sur les politiques de l'entreprise en matière de déclaration et de paiement des dividendes.²⁴ Quelques fois, l'entreprise bénéficie d'exonérations fiscales temporaires ou d'autres incitations en compensation de l'octroi d'actions gratuites, ce qui diminue à terme les recettes fiscales de l'Etat. Dans d'autres cas, l'entreprise verse des avances ou prête les fonds nécessaires à l'Etat pour acquérir des actions. Certaines entreprises qui appliquent des taux d'intérêt extrêmement élevés sur ces prêts aux actionnaires ont usé et abusé de cette pratique.

Deuxièmement, ce qui est tout aussi important, il y a un conflit d'intérêt inhérent aux obligations de l'Etat en tant qu'actionnaire d'une entreprise commerciale et à ses devoirs de protection des droits et intérêts de tous les citoyens. Cela est particulièrement le cas si l'Etat est appelé à arbitrer un conflit ou un problème impliquant l'entreprise, d'autres sociétés et/ou la communauté locale.

²⁴ Dans certains cas, les actions de l'Etat sont de type « préférentiel ». Ce qui signifie que pour des décisions importantes affectant les activités de l'entreprise, l'unanimité est quelques fois requise, ce qui donne à l'Etat un véritable pouvoir de veto sur ces décisions. Mais, la règle de l'unanimité ne s'applique pas dans l'ensemble à la déclaration et au paiement des dividendes.

Enfin, de nombreux gouvernements ont des difficultés à gérer leur participation dans les entreprises. La plupart du temps, dans le cadre de leurs fonctions régaliennes, les représentants du ministère des Mines siègent aux conseils d'administration des entreprises. Dans d'autres circonstances, en particulier dans le cas où l'Etat détient des actions dans de nombreuses compagnies, une cellule spéciale est créée au sein du ministère des Finances pour gérer les investissements de portefeuille. Toutefois, les règles de l'Etat sont rarement suffisamment claires au sujet des mandats, des pouvoirs et des paramètres décisionnels qui régissent la participation de ses représentants au conseil d'administration d'une entreprise.

Conflits d'intérêt

Le Code minier (Article 27) interdit spécifiquement à tous les agents et fonctionnaires de l'Etat; membres des forces armées, de la police et des services de sécurité; les autorités judiciaires; et les employés des entreprises parapubliques impliquées dans des opérations minières de détenir des droits miniers. Cette interdiction est courante dans la plupart des législations minières modernes pour éviter des conflits d'intérêt évidents. Cependant, le Code minier exempte spécifiquement les responsables de l'Etat des restrictions liées à la possession des actions dans les entreprises minières. Cette mesure a donné lieu à des allégations persistantes selon lesquelles des responsables publics, des fonctionnaires et des politiciens aux niveaux central et provincial possèdent des actions dans des entreprises minières. Il serait approprié d'exiger une divulgation totale de l'ensemble des responsables de l'Etat et des personnalités politiques des actions qu'ils détiennent dans les entreprises minières.

De plus, le Code minier n'interdit pas particulièrement aux fonctionnaires ou autres responsables de l'Etat de siéger aux conseils d'administration ou d'occuper des postes de responsabilité dans les entreprises minières. Toutefois, d'autres textes juridiques et administratifs tels que les règlements intérieurs des sociétés et/ou les conventions collectives peuvent contenir de telles interdictions. A moins que la participation au conseil d'administration de l'entreprise ne fasse partie des fonctions officielles des représentants de l'Etat au regard des 5 pour cent d'actions de l'entreprise détenues par ce dernier, cette participation pourrait entraîner un véritable conflit d'intérêt. Il est à noter que le gouverneur de la Banque centrale et le Ministre des Investissements de Portefeuille²⁵ ont été élus au conseil d'administration de Katanga Mining en octobre 2006. Même si leur participation à ce conseil est liée aux 5 pour cent de parts détenues par l'Etat dans cette entreprise, ou le résultat d'autres obligations contractuelles, deux représentants de l'Etat sur sept administrateurs au total, cela semble excessif.

Octroi de propriétés minières par voie d'appel d'offres

Le Code minier de 2002 prévoit que l'Etat peut mettre aux enchères des biens miniers non attribués par permis à d'autres parties et pour lesquels des données de recherches suffisantes existent. Le ministère des Mines envisage de publier une liste des biens à mettre aux enchères sur cette base. L'adjudication des propriétés minières peut être un moyen efficace et transparent de veiller à ce que l'Etat soit rémunéré à concurrence de la valeur vénale adéquate de ses ressources minières. Toutefois, l'expérience à l'échelle internationale est mitigée en ce qui concerne la vente de biens miniers solides. La condition préalable à une procédure d'adjudication réussie est la présence de réserves minérales prouvées, déterminée

²⁵ Dans un communiqué de presse de juillet 2007, Katanga Mining annonçait que Mme Mabunda Mudiayi, Ministre de Portefeuille, avait démissionné de son conseil d'administration.

généralement par une exploration et des études scientifiques approfondies. Peu de propriétés en RDC non encore attribuées à des entreprises publiques ou privées disposent de ce niveau de réserves prouvées. Par ailleurs, même si ces propriétés sont disponibles, le processus d'adjudication doit être soigneusement organisé et mené. En général, une approche graduelle est utilisée pour faire de la publicité autour de cette propriété, identifier une liste préliminaire, puis une liste restreinte de sociétés, permettre aux soumissionnaires d'inspecter la propriété et de contrôler les données y relatives, définir des critères précis d'évaluation des offres, recevoir et évaluer les offres des entreprises et négocier un accord d'exploitation minière. Les gouvernements reçoivent généralement un paiement à l'avance en plus de l'engagement de l'entreprise, soutenu par une garantie de performance, pour procéder à un contrôle préalable de la propriété et, dans le cas où elle décide d'aller de l'avant, une indication des plans envisagés pour la mise en valeur de la ressource. Au niveau international, des procédures d'adjudication réussies ont abouti à la mise en valeur de la mine, à l'instar du projet Antamina au Pérou. Toutefois, les cas d'échec sont bien plus nombreux, comme dans de nombreux pays de l'ex-Union soviétique.

Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE)

Comme relevé ci-dessus, la RDC fait face à un sérieux défi relatif au paiement des impôts miniers et à l'enregistrement des recettes fiscales. Cette situation n'est pas inhabituelle dans les pays qui reçoivent d'énormes flux de recettes des industries extractives. L'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) a été lancée par le gouvernement du Royaume uni et bénéficie du soutien de la Banque mondiale et de nombreux autres bailleurs de fonds²⁶. L'ITIE est une initiative volontaire qui rassemble des gouvernements, des entreprises privées et des représentants de la société civile à l'effet de concevoir des mécanismes à travers lesquels les entreprises peuvent entièrement divulguer leurs paiements d'impôts et le gouvernement publier toutes les recettes fiscales tirées du secteur minier. En juin 2007, environ 28 pays étaient à diverses étapes de mise en œuvre de l'ITIE.

Le gouvernement de RDC a approuvé les principes de l'ITIE en mars 2005 et, quelques mois plus tard, publié un décret créant le comité de mise en œuvre de l'ITIE et désignant le ministère de la Planification comme agence responsable de la mise en œuvre de l'Initiative. Des progrès satisfaisants ont été réalisés pendant le premier semestre 2006, y compris des commandes pour des études dans les filières du cuivre/cobalt et des diamants. Toutefois, de la période électorale jusqu'à l'entrée en fonctions du nouveau gouvernement (juin – décembre 2006), la mise en œuvre de l'ITIE a considérablement ralenti. En février 2007, le nouveau parlement adoptait le Contrat de gouvernance, qui établit rapidement la mise en œuvre de l'ITIE comme une priorité. De hauts responsables, y compris le Premier Ministre, et les ministres des Mines et de la Planification, ont réitéré l'engagement de l'Etat à l'égard de l'ITIE, et un nouveau décret publié en août 2007 a renforcé le rôle du ministère de la Planification dans le processus de mise en œuvre. Après quelques inquiétudes relatives aux règles de l'ITIE concernant l'engagement effectif de la société civile et du secteur privé dans la mise en œuvre du programme, les comités consultatif et de pilotage se sont mis au travail avec la participation de divers partenaires. Un programme de travail pour la mise en œuvre de l'ITIE sur 12 mois est en cours de préparation.

²⁶ Un secrétariat permanent de l'ITIE a été créé et est désormais basé à Oslo, norvège. Un Conseil d'administration composé de représentants des pays adhérents, des entreprises privées et de la société civile a aussi été créé pour assurer la supervision de la mise en œuvre du processus.

A la réunion de l'ITIE d'octobre 2007 à Oslo, le Conseil d'administration international a procédé à une première validation du niveau de conformité des pays ayant annoncé leur adhésion à l'Initiative. Pour rester en règle avec l'ITIE, l'Etat de RDC doit soumettre des preuves relatives à : (i) l'annonce officielle de l'adhésion du pays aux principes de l'ITIE ; (ii) l'engagement effectif de la société civile et du secteur privé ; (iii) la désignation d'un haut responsable de l'Etat en charge de l'Initiative ; et (iv) la publication d'un programme d'activités. Au moment de la réunion, la RDC a été jugée en conformité avec trois des quatre critères du programme. Etant donné que le programme d'activités n'a pas encore été publié, le Conseil de l'ITIE a convenu d'établir une liste séparée de pays, tels que la RDC, qui ont besoin de temps supplémentaire pour se conformer aux critères.

La Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds sont disposés à financer la mise en œuvre de l'ITIE en RDC dès que le conseil de l'ITIE aura établi que la RDC est en conformité avec les diverses conditions de l'Initiative. Le budget du programme d'activités est en cours d'élaboration et s'évalue à environ 1,5 millions de dollars jusqu'à fin 2008. Le financement de la mise en œuvre peut se faire à travers les fonds fiduciaires de l'ITIE administrés par la Banque mondiale, et complété par d'autres bailleurs.

Etant donné que l'ITIE est une initiative volontaire, la question des resquilleurs revient souvent. De nombreux pays sont réticents à divulguer des informations fiscales sur les entreprises prises individuellement, et donc les présentent par secteur. Une entreprise qui ne soumet pas volontairement ces informations s'adonne par conséquent à du resquillage. Pour cette raison, au fil du temps, l'objectif de la RDC (comme dans beaucoup d'autres pays) est d'adopter des législations qui obligent toutes les entreprises à divulguer les informations sur leurs paiements d'impôts. L'ITIE peut contribuer à l'adoption d'une telle législation.

Divuligation

La divulgation est la pierre angulaire de la bonne gouvernance dans le secteur minier. La tendance au niveau international est à la publication des accords et conventions miniers, bien que cela soit loin d'être accepté par tous. Dans le cas de la RDC, en raison des controverses qui entourent ces conventions, certains d'entre elles ont été publiées et sont disponibles sur le site Web du ministère des Finances : http://www.minfinrdc.cd/contrats_partenariat.htm et http://www.minfinrdc.cd/contrats_partenariat2.htm. A l'avenir, le gouvernement devra adopter des réglementations particulières qui exigent la publication de ces informations, sous réserve de la protection des renseignements exclusifs de l'entreprise, et considère toute clause de confidentialité dans les conventions comme une exception. Mais la publication des conventions ne suffit pas à assurer une vulgarisation appropriée. Outre la publication des conventions, des textes pourraient être adoptés pour exiger la divulgation d'informations sur l'actionnariat, la composition des conseils d'administration, les procédures internes de prise de décisions, les freins et contrepoids en termes de gouvernance d'entreprise, les actions croisées, et d'autres aspects. Ces textes réglementaires devraient préciser ce qui doit être divulgué, la fréquence et les méthodes de divulgation, et les principes de l'importance relative et de la pertinence, avec comme modèle les règles de divulgation des bourses de Toronto ou d'Australie.

D'autres initiatives nationales et internationales encouragent la divulgation des informations. L'OCDE a élaboré des directives pour la divulgation et les activités des entreprises dans les Etats fragiles. La Global Reporting Initiative (Initiative mondiale pour l'information) a mis au point des directives spéciales en matière de publication des informations pour les industries

minières et extractives. Le Conseil international des mines et des métaux a aussi publié des directives sur les rapports avec les communautés et la sensibilisation à l'intention des entreprises minières. Enfin, divers codes de conduite des entreprises ont été conçus sous les auspices de l'Organisation des Nations unies, de groupes industriels et de gouvernements.

Traçabilité, certification et commerce équitable

Un certain nombre d'initiatives en cours actuellement en RDC portent sur la traçabilité, la certification et le commerce équitable. Ces initiatives sont fondées sur l'idée selon laquelle si des caractères particuliers des minerais et des pierres peuvent être utilisés pour identifier le site de production, alors celui-ci peut être certifié comme franc de conflit et/ou conforme aux normes environnementales, sécuritaires et sociales applicables. Une telle certification ajouterait de la valeur au produit sur le marché final, où le consommateur final paierait un prix plus élevé pour le produit.

Les initiatives de commerce équitable et écologique dans les filières café, bois et d'autres produits agricoles, n'ont cessé de prendre de l'envergure ces dernières années. Le programme de certification le plus réussi pour les minéraux est le Processus de Kimberley mis au point en 2003 à la suite d'une réunion de grands pays producteurs de diamants. A cette période, l'attention de la communauté internationale était fortement axée sur l'utilisation des recettes de la production artisanale de diamants pour financer les guerres civiles en Sierra Leone, en Angola et dans d'autres pays africains. Les Etats membres du Processus de Kimberley utilisent les institutions et services d'inspection nationaux pour s'assurer que les diamants ne sont pas issus des zones de conflit, conformément aux directives, normes et procédures édictées par le Comité de pilotage du PK. En RDC, le Centre d'évaluation des diamants et des métaux précieux (CEEC) est une institution publique qui, en plus de la détermination de la valeur des diamants, certifie qu'ils n'ont pas été produits dans des zones de conflit. De récentes revues des performances du PK à l'échelle internationale ont relevé que ce dernier a relativement réussi à contenir le commerce des diamants de la guerre, bien que cela soit aussi dû à la cessation des hostilités dans de nombreux pays producteurs. En RDC, des sources gouvernementales considèrent que 70 pour cent des diamants produits dans le pays sont certifiés par ce Processus, alors que d'autres observateurs suggèrent que cela est davantage de l'ordre de 50 pour cent.

Outre le Processus de Kimberley, il existe d'autres initiatives visant à certifier l'origine du cobalt, du cuivre, de l'étain, du tungstène et du coltan. Le gouvernement belge soutient des enquêtes scientifiques menées par le Royal Museum de Tervuren et d'autres institutions académiques pour identifier les caractéristiques minérales singulières des minerais d'hétérogenite (cuivre-cobalt) issus de mines artisanales au Katanga. Le gouvernement allemand, à travers l'Institut fédéral allemand de géosciences et des ressources naturelles (BGR), utilise une approche similaire pour la tantalite, la cassitérite et les minerais de tungstène produits par des artisans dans les provinces de l'Est du pays. Le BGR envisage de lancer un projet pilote de circuit commercial certifié (CTC) en Afrique centrale, axé sur l'exploitation minière artisanale et en étroite collaboration avec les industries consommatrices sur la base d'engagements volontaires. Cet effort pilote a pour but principal de concevoir un modèle qui pourrait être utilisé après examen par un certain nombre de parties prenantes. Ce modèle de certification tient compte des conditions environnementales et sociales de production et de commercialisation, et essaie dans l'ensemble d'intégrer les préoccupations essentielles des instruments de l'OCDE en matière d'intégrité, les Principes volontaires sur la sécurité et les droits humains, les Normes de performance de la SFI et l'Initiative pour la

transparence des industries extractives. Il y a aussi le processus de Durban²⁷, qui négocie avec le gouvernement britannique la certification d'une mine modèle et d'autres approches dans les zones de production du coltan. D'autres technologies sont en train d'être mises au point pour déterminer l'origine de certains produits miniers, tels que les métaux du groupe du platine sous la conduite de Norilsk Nickel Mining and Metallurgical Company (Russie) et des équipes de recherche de la police nationale d'Afrique du Sud dans le cas des cargaisons illégales d'or et de platine.

Ces initiatives sont encore à un stade embryonnaire et un certain nombre de questions demeurent.

- Premièrement, est-il possible d'identifier les caractéristiques minéralogiques avec suffisamment de précision pour distinguer les minerais par site de production ? Pour certifier les minerais, le système de traçabilité doit identifier les minerais au site de production. Après avoir été transportés, stockés ou fondus, ils seront mixés ou mélangés, rendant toute identification de site impossible. Des travaux scientifiques sont en cours pour déterminer les caractéristiques de minerais de différents sites, mais il n'est toujours pas facile d'identifier les minerais avec précision. Par exemple, les caractéristiques des minerais de cassitérite peuvent être les mêmes dans toute la province du Kivu ou au Rwanda, et ne pourront donc pas être retracés jusqu'à un seul site d'exploitation. Jusqu'alors, le groupe de travail allemand du BGR a identifié des signatures spécifiques de provinces minières de coltan sur l'ensemble du continent africain en comparant l'âge isotopique et les oligoéléments avec les caractéristiques minéralogiques. Par conséquent, il serait possible de définir une localité de production pour les minerais de coltan. Au Katanga, un groupe d'étude belge suggère que des niveaux variables de radioactivité naturelle, combinés à des proportions relatives de cobalt et de cuivre dans le minerai, peuvent permettre de distinguer divers sites. Mais la recherche scientifique tant à l'Est du pays qu'au Katanga n'est pas encore achevée.
- Deuxièmement, quel sera le coût des mécanismes de traçabilité et de certification. Un certain nombre de facteurs doivent être pris en compte. Des analyses et essais en laboratoire doivent être menés sur tous les sites de production, ou au moins sur des échantillons représentatifs. Une estimation globale des coûts impliqués réalisée par un laboratoire commercial de Lubumbashi suggère 400 dollars par échantillon de 45 tonnes de minerai. En plus des charges de laboratoire, les dépenses de personnel seront sûrement considérables. Pour assurer une couverture optimale des nombreux sites d'exploitation artisanale du pays, une équipe d'inspecteurs doit être mobilisée, formée, dotée de moyens logistiques, affectée à des sites, et rémunérée suffisamment et régulièrement. Le coût des effectifs requis pour couvrir les milliers de sites de RDC (ou même une seule province ou un seul produit) sera sûrement substantiel.
- Troisièmement, quels sont les avantages du système de traçabilité ? Une analyse économique doit être menée à l'aide d'outils appropriés. Par exemple, quelle prime le consommateur du marché final est-il prêt à payer pour un minerai certifié ? Les bijoux en diamants et en or certifiés vendus au détail peuvent inclure une telle prime, mais il n'est pas sûr que les consommateurs industriels de cuivre ou de cobalt seront prêts à payer pour cela.

²⁷ Le Processus de Durban est moins formel que celui de Kimberley, et vise à introduire un aspect de traçabilité et de suivi dans l'exploitation minière du coltan et d'autres minerais, principalement à l'Est du Congo.

- Quatrièmement, qu'est-ce qui est certifié ? Le Processus de Kimberley certifie les diamants qui ne sortent pas des zones de conflit, ce qui est assez facile à déterminer. Mais comment la conformité aux normes de travail, environnementales, sanitaires, sécuritaires et sociales peut-elle être certifiée, en particulier pour ce qui est de l'exploitation minière artisanale ? Quelles normes objectives doivent être utilisées ? De nombreuses normes en vigueur en RDC sont dépassées, et d'autres n'y sont pas appliquées. En théorie, l'octroi d'une prime aux exploitants artisanaux les encouragerait à améliorer leur conformité aux normes.
- Enfin, les conséquences involontaires de la traçabilité et de la certification ont-elles été identifiées et évaluées ? Quelles que soient les bonnes intentions des parties prenantes, le système de traçabilité peut avoir des effets néfastes sur les artisans qui devraient en bénéficier, si leurs produits sont, dans une certaine mesure, défavorisés sur le marché. Les produits miniers non certifiés seront probablement vendus moins chers par rapport aux produits certifiés, ce qui signifie que les artisans seraient pénalisés. Ce type de questions a été soulevé par une étude de l'ONU sur les propositions de sanctions à appliquer aux exploitants miniers « illégaux » en RDC. Par conséquent, avant de lancer une initiative régionale de certification de l'exploitation minière artisanale, le gouvernement doit exécuter un projet pilote pour en tester la faisabilité sur le terrain et identifier les conséquences néfastes éventuelles sur les artisans.

Sanctions

Depuis 2003, diverses résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU ont porté sur la question du lien entre l'exploitation illégale des minerais du Congo et le financement des groupes et des milices armées. Suite à ces résolutions, un Groupe d'experts formé pour étudier ces sujets a préparé plusieurs rapports hautement édifiants.²⁸ Le travail du Groupe d'experts²⁹ était basé sur le désir du Conseil de sécurité de l'ONU de voir la paix et la sécurité rétablies dans le pays. La mission du Groupe d'experts était d'enquêter sur le financement des activités illégales des groupes armés, et de proposer des moyens pour mettre fin au financement de ces activités. Les rapports ont décrit comment des groupes armés tels que le FDLR-FOCA, le RUD-Urunana, plusieurs groupes Mai-Mai et d'autres continuent d'extorquer leur part de la production artisanale, les flux commerciaux et le transport, en particulier dans les Kivus. Dans son rapport de janvier 2007, le Groupe d'experts a recommandé « ... qu'une intervention urgente contre toutes les formes d'exploitation illégale de ressources naturelles est requise... » et que « ... les lois en vigueur en RDC, particulièrement la réglementation portant sur les ressources naturelles et l'organisation de leur exploitation, servent de base à un nouveau régime de sanctions. » Des recommandations précédentes du Groupe d'experts concernaient des sanctions à appliquer à des individus ou des entreprises engagés dans le commerce des minéraux pour financer l'achat des armes. Les recommandations du rapport de janvier vont bien plus loin en proposant des sanctions pour les entreprises et/ou les individus engagés dans l'exploitation illégale en vertu du droit congolais.

Le Conseil de sécurité a commandé un autre rapport indépendant pour évaluer l'impact économique, humanitaire et social potentiel de sanctions éventuelles sur la population

²⁸ Le travail du Groupe d'expert a été extrêmement utile pour documenter les abus dans le secteur minier, en particulier à l'Est du pays.

²⁹ Le Groupe d'experts renvoie à deux groupes de travail distincts formés par le Conseil de sécurité : le Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et d'autres formes de richesses en RDC et le Groupe d'experts sur la RDC.

congolaise. Ce rapport,³⁰ également publié en 2007, soulève un certain nombre de préoccupations relatives à l'extension du régime de sanctions proposé en RDC. La principale préoccupation concerne la difficulté de déterminer ce qui est ou n'est pas une exploitation illégale. De nombreux artisans et intermédiaires engagés dans le secteur travaillent sans autorisation appropriée aux termes de la loi. Si la norme légale était appliquée sans modification, le nombre d'activités à sanctionner serait ingérable. Et les 75 000 à 2 000 000 d'exploitants artisanaux verraient leurs moyens de subsistance menacés. En l'absence d'une présence effective du gouvernement ou de personnels formés du ministère des Mines dans les zones d'exploitation, les sanctions ne peuvent être appliquées. Des questions se posent sur l'application régulière de la loi, l'utilisation des voies de recours, et la juridiction des autorités judiciaires compétentes. Par ailleurs, en raison de la prospérité actuelle du secteur minier de RDC, il est probable qu'un opérateur chassé par des sanctions soit simplement remplacé par un autre opérateur. Enfin, le processus de mise en œuvre du régime de sanctions pourrait être hautement politisé et comporter des risques substantiels pour la réputation des Nations unies et de la communauté internationale.

Uranium

Le Code minier prévoit l'élaboration d'une réglementation spéciale pour les substances stratégiques telles que l'uranium, le thorium et d'autres matières radioactives. Il est de la responsabilité du Président de la République d'appliquer cette réglementation. Toutefois, une telle législation n'a pas encore été adoptée ni élaborée. La question de la réglementation des substances radioactives est une réalité pressante. La mine de Shinkolobwe, qui a fourni les substances radioactives pour la production des bombes atomiques utilisées pendant la deuxième guerre mondiale, a été partiellement inondée en 1956 et aucune production officielle n'y a été enregistrée depuis lors. Toutefois, des artisans continuent d'exploiter clandestinement la mine et ses environs pour des matières radioactives, se mettant en grand danger d'empoisonnement au gaz radon. Egalement, divers niveaux de radioactivité sont observés dans la plupart des gisements miniers du Katanga. Dans la mesure où les niveaux de radioactivité naturelle des minerais de cuivre, par exemple, diffèrent selon les sites d'exploitation, il serait facile de tracer ces produits.

Avec la bonne tenue actuelle des cours de l'uranium, il est compréhensible que le gouvernement ait reçu des manifestations d'intérêt de nombreuses compagnies pour la mise en valeur des gisements d'uranium. Il n'y a pas de raison, *à priori*, pour ne pas exploiter ces ressources. Cependant, le gouvernement doit d'abord promulguer une législation spéciale régissant les substances stratégiques et se doter de directives appropriées en matière de santé et de sécurité au travail. En plus, au regard de la dimension politique rattachée à la production des substances radioactives, le gouvernement doit exiger des garanties de l'entreprise, ainsi qu'une divulgation totale de son expérience dans l'industrie ainsi que d'autres informations commerciales. Il doit aussi exercer un contrôle approprié et adhérer à toutes les règles applicables à l'échelle internationale. Pour ce faire, il pourrait faire appel à des services spécialisés ou une assistance technique de l'Agence internationale de l'énergie atomique.

³⁰ Organisation des Nations unies, Conseil de sécurité, S/2007/68, « Rapport du Secrétaire général conformément au paragraphe 8 de la résolution 1698 (2006) concernant la République démocratique du Congo. »

Institutions de tutelle de l'Etat et questions de capacité

Les institutions de l'Etat chargées de la régulation et la supervision du secteur minier sont inefficaces. Elles ont besoin d'être substantiellement restructurées et renforcées, et de devenir bien plus responsables.

En dépit de la longue expérience relative de la RDC en tant que producteur de substances minérales, les institutions de l'Etat chargées de la supervision du secteur minier sont faibles et inefficaces. Dans le passé, la Générale de carrières et des mines (GECAMINES), l'Office des mines de Kilomoto (OKIMO), la Compagnie minière de Bakwanga (MIBA) et d'autres entreprises parapubliques des zones minières clés fonctionnaient comme des Etats dans l'Etat. Etant donné qu'elles étaient les seules titulaires de droits miniers, elles exerçaient leur autorité sur le secteur, malgré la présence d'une structure publique de tutelle dans les provinces. Le nouveau Code minier détermine les institutions de l'Etat responsables de l'application de la loi et de la supervision générale du secteur. La structure organisationnelle est cohérente, sur le papier, avec les pratiques au niveau international. Toutefois, le gouvernement est confronté au défi important de renforcer les institutions aux niveaux central et provincial pour qu'elles puissent remplir efficacement les missions qui leur sont assignées par la Constitution.

Il s'agit entre autres des institutions clés suivantes :

- CAMI, Cadastre minier;
- SAESSCAM (Service d'assistance et d'encadrement du small-scale mining);
- CEEC (Centre d'expertise et d'évaluation des diamants);
- Administrations minières (directions des Mines, de la Géologie, des Enquêtes, et de l'Environnement) aux niveaux central et provincial;
- CTCPM (Cellule technique de coordination et de planification);
- Commissions indépendantes sous la tutelle du Ministre (telle que la Commission du Processus de Kimberley)
- Services concernés par le recouvrement des impôts miniers (OFIDA, DGRAD, DGI, OCC);
- Ministère de la Recherche scientifique, chargé de la cartographie géologique, de la géophysique et des sciences de la terre.

Le CAMI a été créé par le Code minier comme une agence semi autonome du ministère des Mines chargée de la délivrance des droits miniers et de la tenue du registre de ces droits. En RDC comme dans d'autres pays, le service du registre des titres miniers est l'agence clé pour la mise en œuvre du système de délivrance des agréments prévu par le Code minier. Il doit fonctionner de manière satisfaisante, transparente et impartiale, pour assurer la sécurité foncière pour les titulaires de droits miniers. Le CAMI est opérationnel depuis 2004, mais a rencontré quelques difficultés, dont trois remplacements de hauts responsables, des problèmes de logiciel et un volume considérable de demandes de droits miniers. Le CAMI a traité plus de 9 220 demandes et délivré plus de 5 359 permis de recherche, d'exploitation et autres. Un problème majeur sera l'extension de ses activités à certaines provinces minières clés. Pour l'heure, le CAMI a des bureaux à Kinshasa et Lubumbashi uniquement (qui ne sont pas pleinement opérationnels). L'absence du CAMI d'autres zones minières clés entrave significativement le contrôle effectif des activités minières. Il y a aussi le problème du suivi du paiement des droits superficiels (comme mentionné ci-dessus) facturés par le CAMI et effectivement reçu par la DGRAD du ministère des Finances et la Banque centrale. Sans

oublier les allégations de pressions exercées sur le CAMI pour déroger aux directives et critères établis dans la délivrance des permis.

SAESSCAM a été créé en 2003 pour offrir des services de vulgarisation aux exploitants artisanaux et aux petits mineurs. Aujourd'hui, SAESSCAM emploie 120 personnes et est présent dans la quasi-totalité des provinces, mais principalement dans les chefs-lieux et non sur les sites d'exploitation artisanale. Les revues de ses performances n'ont pas été concluantes. D'une part, l'organisation a reçu des notes élevées pour avoir aidé les artisans dans certaines zones d'exploitation des diamants et leur avoir apporté une assistance technique. D'autre part, nombre de membres de son personnel n'ont pas les connaissances et aptitudes techniques spécifiques nécessaires pour conseiller les artisans. Egalement, il y a des allégations selon lesquelles le personnel de SAESSCAM recevrait des paiements illicites des artisans. Il est évident que SAESSCAM pourrait jouer un rôle clé pour l'encadrement de l'organisation des artisans en coopératives et pour l'enregistrement adéquat de la production dans ce secteur. Pourtant, les contraintes financières et, surtout, des capacités humaines limitées l'empêche d'être véritablement efficace.

Le CEEC est une institution de l'Etat chargée de la détermination de la valeur et de la certification des diamants. Ainsi, il est un élément essentiel de la mise en œuvre effective du Processus de Kimberley, et pour s'assurer que l'Etat est rémunéré à la juste valeur vénale pour ses exportations de diamants et d'or. Toutefois, contrairement aux attentes, le CEEC n'a pas pu réussir à évaluer correctement ces exportations. La fraude et les exportations clandestines de pierres sont considérables, en particulier pour les pierres précieuses. Egalement, de nombreux évaluateurs du CEEC viennent de comptoirs privés d'achat de diamants, ce qui soulève la possibilité de conflits d'intérêt. On rapporte aussi que les évaluations du CEEC seraient inférieures à la valeur du marché, et que son personnel essentiel est engagé dans des activités illégales. Une recommandation essentielle serait de procéder à un audit du CEEC. Par ailleurs, l'Etat devrait envisager de recruter un cabinet international pour réaliser une contre-expertise des exportations de diamants de la RDC.

Les services d'inspection des mines (à travers la Direction des Mines) dans les provinces ne sont dans l'ensemble pas équipés pour remplir leur mission de contrôle de la production, des conditions sanitaires, sécuritaires et environnementales sur les sites d'exploitation industrielle et artisanale. Au Katanga, la Direction des Mines dispose seulement de 30 employés pour couvrir une vaste province et de nombreuses activités. De plus, cette Direction ne dispose pas de moyens logistiques, de laboratoires, ou des véhicules nécessaires pour faire un bon travail. Un autre exemple des faiblesses de l'administration minière quant au suivi efficace des activités dans le secteur est son incapacité à évaluer et estimer le travail accompli sur les 471 permis d'exploitation du pays. Les titulaires de ces permis sont, en théorie, tenus de soumettre des rapports périodiques au ministère et de permettre le contrôle de leurs activités. Toutefois, les services administratifs du Ministère sont pour l'heure incapables de remplir cette fonction.

Le ministère de la Recherche scientifique est chargé, entre autres, de la cartographie géographique, de la géophysique et de la recherche sur les sciences de la terre. La mise à jour et la finalisation de la base de données géologique du pays, et la localisation de nouveaux gisements miniers, sont essentiels pour une croissance durable du secteur. La recherche géologique est une mission conjointe des secteurs public et privé. En général, les entreprises privées s'intéressent à la recherche détaillée, dont le forage et la géophysique par vérification au sol, sur des sites précis avec des minerais identifiés. Pour identifier ces cibles de recherche, les entreprises dépendent des cartes géologiques régionales produites par l'agence de l'Etat

responsable de la recherche géologique. En RDC, peu d'activités sérieuses de recherche ont été menées à l'échelle régionale depuis l'indépendance. Le résultat en est que 90 pour cent du pays est inexploré et les 10 pour cent restants ont été exploré à l'aide de techniques et méthodes scientifiques vieilles de 50 ans. Par ailleurs, la plupart des cartes et des données existantes ne sont pas disponibles en RDC, étant donné que les infrastructures et les services en charge de l'archivage de ces informations ne fonctionnent pas. Heureusement, le Royal Museum de Tervuren, Belgique, et d'autres institutions d'étude géologique en Europe et en Amérique du Nord disposent d'originaux et de copies de la plupart des informations géologiques collectées au fil des ans en RDC. Un programme doit être mis en place pour transférer ces données, en format numérique, à la RDC, pour qu'elle commence à reconstituer sa base de données géologiques nationale. Un autre aspect important pour améliorer les connaissances scientifiques de la base de ressources de la RDC est la réhabilitation de certains programmes universitaires et d'instituts de recherche, qui dépendent du ministère de la Recherche scientifique. Non seulement les universités et instituts de recherche produisent des études intéressantes, mais aussi et surtout, ils forment les futures générations de professionnels congolais des sciences de la terre.

Promotion de la main d'œuvre

Un problème majeur pour le développement du secteur minier en RDC est la diminution rapide du nombre de spécialistes qualifiés du secteur minier. Il s'agit en partie d'un phénomène mondial : la récession qu'a connu ce secteur à la fin des années 90 et au début des années 2000 n'a pas encouragé les gens à intégrer ce marché. En RDC, la situation est considérablement aggravée par l'absence de nouveaux investissements pendant la période des troubles civils. Résultat, les centres de formation et les ateliers de GECAMINES, qui étaient parmi les meilleurs centres de formation technique de l'industrie dans le monde, sont aujourd'hui fermés. Il est encourageant de noter que les entreprises privées du secteur au Katanga étudient un programme conjoint (avec l'assistance de certains bailleurs de fonds) pour réhabiliter et rouvrir ces centres de formation. Toutefois, les universités locales qui devraient normalement former les cadres du secteur pour superviser, contrôler et évaluer l'évolution du secteur sont sous-financées et manquent de personnel ; et il n'existe pas d'institution locale chargée d'enseigner les techniques économiques et financières nécessaires à l'évaluation des états financiers et études de faisabilité des entreprises.

3. Exploitation minière industrielle Rôle des entreprises parapubliques, des sociétés privées et des infrastructures

Rôle des entreprises parapubliques

Les entreprises minières parapubliques qui ont dominé la production minière en RDC sont moribondes et en faillite. Le gouvernement devra faire face à des défis considérables pour restructurer ces entreprises en vue d'assurer une contribution maximale de leurs actifs productifs à l'Etat, et la durabilité des infrastructures et des services essentiels dans les communautés dans lesquels elles opèrent.

Le secteur minier de la RDC a été dominé pendant des années par plusieurs grandes entreprises publiques. Ces entreprises opéraient non comme des entités commerciales mais pratiquement comme des Etats dans l'Etat – gérant des écoles, des plantations pour la production des aliments à l'intention de leurs employés, des hôpitaux, des centres sociaux, des infrastructures de transport, d'approvisionnement en eau et des centrales énergétiques pour la province. Ce système fonctionnait assez bien pendant la période coloniale, mais a commencé une longue descente aux enfers au milieu de la décennie 70. Le gouvernement de Mobutu les a privées des excédents de trésorerie qu'elles auraient dû utiliser pour réinvestir, et cette pratique s'est poursuivie sous le régime de Laurent Kabila. Vers la fin des années 60, alors que les cours du cuivre étaient élevés, GECAMINES n'a pas été capable d'utiliser les excédents pour rénover les installations existantes ou investir dans de nouvelles technologies, comme le faisaient ses concurrents. Les directeurs et hauts cadres des entreprises étaient désignés par le gouvernement à Kinshasa sur la base de considérations politiques plutôt que leurs aptitudes commerciales et techniques. Il y a eu des allégations crédibles (Commission Lutundula et autres) de détournements de fonds, de délits d'initiés, et d'autres activités illégales par les anciens directeurs de certaines entreprises. La main d'œuvre des entreprises était sans commune mesure avec les niveaux de production, avec pour conséquence une baisse de la productivité. Par exemple, en 2002, les 45 000 employés de GECAMINES ont produit 0,83 tonne métrique de cuivre par employé, contre 96,42 tonnes métriques par employé³¹ de Codelco du Chili (aussi publique). Les problèmes sécuritaires et les perturbations dans la gestion de la chaîne d'approvisionnement causés par la guerre civile ont rendu l'accès aux approvisionnements ou aux marchés difficile, en forçant des coupes dans la production. Le résultat de ces facteurs a été que les entreprises minières publiques en RDC sont progressivement devenues insolvables, avec des répercussions graves pour les employés et les communautés qui en dépendent pour les infrastructures et les services. Aujourd'hui, un défi majeur interpelle le gouvernement, celui de déterminer ce qu'il faudrait faire de ces entreprises, en tenant compte des cas particuliers de la main d'œuvre existante et des engagements sociaux en cours, et des difficultés habituelles liées à la restructuration radicale des entreprises publiques dominantes dans les Etats sortant de conflits.

Partenariats

Dans les zones dans lesquelles elles opèrent, les entreprises publiques conservent le contrôle de vastes réserves minières, des usines et équipements de production, et des zones de

³¹ En 2002, Codelco du Chili a produit 1 630 000 tonnes métriques de cuivre avec 16 906 employés directs et 14 140 consultants, par rapport à une production totale de 37 000 tonnes métriques pour GECAMINES.

recherche potentielles.³² A partir du milieu des années 90, l'Etat a autorisé de nombreuses sociétés publiques à conclure des accords de partenariat avec des entreprises privées pour l'exploitation des ressources minières. Certains de ces accords de partenariat prévoient que les droits miniers détenus par les entreprises publiques soient transférés à une nouvelle entité créée aux termes de l'accord. Dans d'autres cas, les droits miniers sont amodiés au partenaire privé selon les termes de l'accord. A ce jour, jusqu'à 416 droits miniers ont été délivrés aux entreprises publiques (107 permis de recherche, 308 permis d'exploitation et une autorisation de recherche pour du matériel de construction). Parmi tous les droits miniers délivrés aux entreprises publiques, 33 sont soumis à des accords de partenariat.³³ Un problème juridique important est de déterminer dans quelle mesure les droits miniers détenus par les entreprises publiques ont été dûment validés en vertu du nouveau Code minier, et si les droits superficiaires ont été payés conformément à la législation. Dans le cas de MIBA et de GECAMINES, on pourrait se poser des questions sur la validité des droits miniers, y compris ceux qui sont soumis à des accords de partenariat, car les droits superficiaires n'ont pas été payés ou sont échus.³⁴ Egalement, dans le cas de certaines entreprises publiques, la superficie totale détenue pour un permis de recherche peut excéder le plafond de 20 000 km² autorisé par le Code minier. Un autre problème est que les entreprises publiques font souvent montre de négligence dans le suivi de la conformité de l'entreprise sous-traitante à ses obligations contractuelles. Pour corriger ce problème, GECAMINES a récemment recruté un cabinet juridique belge pour l'aider à contrôler et évaluer le respect par les entreprises privées de leurs accords de partenariat.

Tableau 8. Principales entreprises publiques de RDC (2006)

Entreprise	Site	Produits	Superficie de la concession	Droits miniers	Employés
GECAMINES (Générale des Carrières et des Mines)	Katanga (Kolwezi, Likasi, Kambove, Kipushi, Lubumbashi)	Cuivre, cobalt, charbon, calcaire, zinc, germanium	21 500 km ²	42 PER 59 PE	13 359
OKIMO (Office des Mines d'Or de Kilomoto)	Ituri Mongwalu et Watsa	Or	83 000 km ²	49 PE	2 664, dont 1 317 sont en attente de paiement final des indemnités
MIBA (Minière de Bakwanga) 80% Etat 20% Mwana Africa	2 Kasai	Diamants	62 000 km ²	65 PER 151 PE	5 802
SOMINKI (Société Minière et Industrielle du	Kivu, Kalima,	Cassitérite, Wolframite,	9 008 Km ²	40 PE	4 209

³² Par exemple, GECAMINES contrôle quelques 39 000 km² de zones de recherche au Katanga ; MIBA 78 000 km² au Kasai ; d'autres sociétés telles que Kilomoto Gold contrôlent également de vastes aires de prospection.

³³ L'Annexe 5 contient des détails sur les droits miniers détenus par les entreprises publiques.

³⁴ Le CAMI continue d'accorder une dérogation à MIBA pour le paiement des droits superficiaires en raison de la situation financière de l'entreprise. Toutefois, la base juridique de cette mesure peut être remise en cause.

Kivu)	Kamituga Punia	Coltan, Or, Monazite			
EMK-Mn (Entreprise Minière de Kisenge - Manganèse)	Kisenge	Manganèse	1 940 Ha	1 PE	444
SODIMICO (Société de Développement Industriel et Minier du Congo)	Katanga (Musoshi, Kinsenda et Kimpe)	Cuivre, Alliages de cuivre, cobalt	827,23 km ²	5 PE	2 811

Source: CAMI; PE = Permis d'exploitation / PER = Permis de recherche

Perspectives d'avenir

Les niveaux de production des entreprises minières publiques sont insuffisants pour générer les recettes nécessaires pour remplir leurs obligations par rapport aux employés, aux fournisseurs/consultants et aux infrastructures communautaires. En outre, ces entreprises sont techniquement insolvables, chargées de lourdes dettes à court, moyen et long terme. En élaborant sa stratégie à long terme pour les entreprises et en les restructurant, le gouvernement devra examiner comment (a) maximiser la valeur du patrimoine minier, des installations et des équipements contrôlés par ces entreprises pour l'Etat ; (b) atténuer l'angoisse des employés, des consultants et des fournisseurs ; (c) refinancer sa lourde dette ; (d) assurer un certain niveau de continuité des services communautaires et sociaux fournis par les entreprises ; et (e) réduire les nouveaux apports de fonds publics à ces entreprises.

Les moyens nécessaires pour réaliser ces objectifs sont entre autres de :

- Maintenir ces entreprises dans le giron de l'Etat et conserver la structure actuelle de gestion, et rechercher des financements étrangers pour restaurer les niveaux de production et assurer la continuité dans la fourniture des services sociaux essentiels. Cela nécessiterait d'obtenir le soutien d'organisations internationales telles que la Banque mondiale. Toutefois, la plupart des institutions internationales de développement s'abstiennent d'investir directement dans des entreprises publiques, préférant mettre l'accent sur le développement du secteur privé. Il est par conséquent peu probable que les financements proviennent de ces sources. Par ailleurs, l'histoire de la gestion des entreprises publiques en RDC, comme dans nombre d'autres pays, montre que cela n'est pas la meilleure manière de gérer des entreprises, ou de soulager le trésor public du fardeau d'interventions financières sans cesse croissantes.
- Passer le contrôle et de la gestion des opérations à un cabinet extérieur à l'entreprise, sur le modèle de l'accord que le consultant français Sofreco a passé avec GECAMINES. Une revue menée par International Mining Consultants Ltd. en 2002-2003 a recommandé que l'entreprise soit restructurée en deux unités : GECAMINES « A » qui détiendrait le patrimoine, et GECAMINES « B » qui détiendrait le passif financier et social. Cette étude a aussi recommandé que la structure de gestion soit modifiée, avec de nouveaux dirigeants et une société externe dotée des pleins pouvoirs pour gérer l'entreprise en vue du rétablissement d'un certain niveau de production, bien que loin des niveaux des années précédentes. En 2006, le gouvernement désignait un cabinet indépendant (Sofreco) pour gérer GECAMINES et élaborer un plan d'activités pour le développement de l'entreprise. Cette approche a donné quelques résultats prometteurs au départ, bien qu'ils aient été obtenus avec

quelques difficultés et restent loin d'être complets. Le cabinet de gestion a réussi à contenir les pertes financières de GECAMINES et à stabiliser les finances de l'entreprise. Surtout, les arriérés de paiement des salaires et des services des consultants/fournisseurs ont été apurés. Toutefois, le plan d'activités pour la viabilité à long terme de l'entreprise reste attendu. Ce plan doit préciser comment GECAMINES entend maintenir et/ou développer sa production à partir des installations qui restent sous son contrôle, tout en gérant les revenus qu'elle tire de ses accords de partenariat.

- S'atteler à coter les entreprises publiques sur les marchés financiers internationaux, tels que la place AIM de Londres ou d'autres bourses non traditionnelles. Cette approche a été testée avec un succès relatif par des entreprises publiques d'autres pays, à l'instar de l'introduction en bourse de Kazakmys, la société cuprifère du Kazakhstan. Cependant, dans la plupart des cas, la gestion de l'entreprise nouvellement cotée en bourse est sous contrôle privé, l'Etat n'y ayant qu'un intérêt passif. Egalement, pour remplir les critères nécessaires à l'introduction en bourse, une due diligence sur les plans technique, financier et juridique est requise, ainsi que des audits. Puisqu'à l'heure actuelle, les entreprises publiques de la RDC fonctionnent à perte, l'offre publique de vente doit être soigneusement structurée pour mettre en exergue les futures perspectives de développement de nouvelles réserves de minerais, très probablement en association avec des entreprises privées. L'introduction réussie des entreprises minières publiques sur les marchés publics va aussi dépendre de la robustesse des cours des produits de base et de la disponibilité du capital-risque sur les marchés des valeurs mobilières.
- Acquérir un partenaire privé stratégique qui détient la majorité des parts et exerce un contrôle total sur la gestion de l'entreprise. Face à la presse en juin 2007, la ministre du Portefeuille déclarait que l'Etat ouvrirait le capital des entreprises publiques aux opérateurs privés. L'Etat doit s'assurer que les actions sont correctement valorisées, et tenir compte de la valeur actualisée des futurs flux de dividendes issus des opérations qui pourraient être menées avec des partenaires.³⁵ En plus, l'on peut recourir au processus d'appel d'offres pour sélectionner le partenaire le plus approprié à des conditions favorables. Le processus de sélection doit aussi tenir compte de la manière dont les actionnaires majoritaires envisagent de gérer l'entreprise et d'exploiter ses actifs à long terme. D'autres pays ont connu des incidents malheureux, les nouveaux propriétaires dépouillant l'entreprise de ses actifs, sans tenir compte des conséquences à long terme pour l'Etat ou la communauté locale. La responsabilité pour le passif environnemental et social doit être clairement débattue et entendue par l'Etat et les actionnaires privés.

Rôle des entreprises minières privées

Le Code minier de 2002 a permis aux sociétés privées de détenir des droits miniers pour la recherche et l'exploitation sans être associées à une entreprise publique. Cette approche est porteuse de promesses, à condition que l'Etat fasse montre de vigilance en veillant au respect de la réglementation applicable et des obligations contractuelles.

³⁵ Par exemple, MIBA est en pourparlers avec une société privée, Mwana Africa, qui détient actuellement 20% des parts de la société et veut en acquérir la majorité. Il reste à déterminer si les 25 millions de dollars offerts à l'Etat par Mwana Africa pour ces actions est un juste prix, si l'on tient compte des rentrées de fonds attendues par l'entreprise.

L'industrie minière est un des secteurs industriels les plus complexes et concurrentiels du monde.³⁶ En fonction du minerai, la chaîne de production consiste généralement en l'extraction du minerai brut, l'enrichissement et la concentration du minerai, la fonte et le raffinage, la commercialisation et le courtage des produits, et la fabrication des produits finis. A tous les niveaux de la chaîne de production, et particulièrement aux niveaux de la recherche, l'extraction et du traitement, l'industrie est hautement concurrentielle et cette caractéristique se renforce sans cesse au fil des ans. La division du travail entre les « grandes » entreprises minières et les plus petites - autrement appelées « juniors » - est très intéressante. Chacune de ces catégories d'entreprises a un rôle essentiel et particulier à jouer dans la recherche et la mise en valeur des ressources minières. Les petites entreprises – les juniors – se chargent de la recherche et les grandes sociétés de la mise en valeur et la gestion des mines. En cas de découverte, l'entreprise junior cède le titre minier à la grande société qui va investir dans l'exploitation de la mine.

Les entreprises privées opèrent sur les marchés internationaux, où plusieurs facteurs commerciaux, financiers et politiques influent sur leurs décisions en matière d'investissement dans les pays en développement. Par exemple :

- Les entreprises se font une vive concurrence pour mobiliser les fonds propres et les capitaux à risque sur les marchés internationaux. Si au cours des trois dernières années, on a observé un accroissement significatif des capitaux de risque mis à la disposition des entreprises minières de RDC, cette embellie ne va pas s'éterniser.
- Il est nécessaire de prendre des risques et de conclure des marchés pour assurer la croissance du secteur. L'entrepreneuriat et le désir de s'enrichir font partie de la culture minière. Avec un encadrement approprié de l'Etat et des marchés internationaux de capitaux et de produits de base, il n'y a rien de mal à conclure des marchés avec les droits miniers. Toutefois, des pratiques frauduleuses peuvent aisément se développer, alors la vigilance et la surveillance sont de mise.
- La concurrence pour l'acquisition des droits miniers en RDC est de plus en plus vive entre toutes les entreprises. Cela a donné lieu à une vive spéculation et à la cession de permis sans autorisation et même à l'insu des pouvoirs publics. L'arrivée en RDC d'entreprises minières non traditionnelles chinoises, indiennes, etc., ou d'autres acteurs locaux, est aussi un facteur important.

Rôle des entreprises privées non traditionnelles. Au cours des trois dernières années, un certain nombre de sociétés minières privées chinoises, indiennes, et d'entreprises non traditionnelles ont obtenu des droits miniers ou travaillent dans le cadre de contrats de partenariat avec des sociétés publiques (principalement au Katanga). Les investissements légitimes des entreprises privées, quelles que soient leurs nationalités, sont les bienvenus, à condition que celles-ci honorent leurs obligations juridiques et contractuelles. Les études à ce jour ne sont pas concluantes sur ce sujet. Tout d'abord, les sociétés non traditionnelles ne sont pas tenues par des conditions strictes de divulgation dans leurs pays d'origine, ce qui fait qu'il est difficile d'obtenir des informations sur leurs activités en RDC. Cette opacité s'applique aux investissements, à la production, aux recettes, à l'actionnariat, aux dirigeants et à d'autres aspects essentiels de l'activité. Comme nous l'avons relevé dans d'autres parties du présent rapport, l'absence de divulgation adéquate est un problème qui touche plusieurs sociétés en

³⁶ Une excellente revue de l'industrie minière internationale est fournie dans le rapport « *Breaking New Ground: Mining and Metals and Sustainable Development Project* » de l'Institut international pour l'environnement et le développement, 2002.

RDC, non seulement les acteurs non traditionnels. Ensuite, certaines compagnies minières, y compris les sociétés non traditionnelles opérant en RDC, ne respectent pas totalement les règles internationales et/ou locales relatives à la santé, la sécurité et la préservation de l'environnement. Enfin, il semblerait que les investissements chinois en particulier font partie d'une politique et d'une stratégie globales que le gouvernement chinois poursuit en RDC et dans d'autres pays africains pour accéder aux ressources minières.³⁷ Les investissements chinois dans les infrastructures en RDC sont conditionnés par l'accès des entreprises du pays du Soleil levant aux ressources minières, comme l'illustre l'accord préliminaire signé entre l'Etat de RDC et un groupe d'entreprises chinoises pour le financement des infrastructures en contrepartie de l'exploitation de gisements miniers. Les négociations autour de cet accord semblent avoir été menées au niveau politique plutôt que technique, et les détails de l'accord préliminaire n'ont pas été divulgués.

Encadré 2. Infrastructures contre minéraux: La filière chinoise

En septembre 2007, le Ministre d'Etat des Infrastructures, agissant au nom de l'Etat de RDC, annonçait une série d'accords et d'ententes préliminaires conclus avec un groupe d'entreprises chinoises, y compris Exim Bank de Chine. Ces accords prévoyaient que les Chinois fournissent un financement de l'ordre de 3 milliards de dollars pour le développement général des infrastructures et 2 milliards de dollars pour des installations minières en contrepartie de l'accès à des ressources minières dont les sites n'ont pas encore été déterminés. Au moment de la rédaction du présent rapport, très peu d'informations sont disponibles sur les modalités de ce financement. Si on se félicite des investissements en infrastructure d'une telle ampleur qui, s'ils sont menés à bien, vont grandement faciliter l'exploitation et l'exportation des minerais, cela ne va pas sans quelques questions. Premièrement, si ce financement est accordé à des conditions non concessionnelles et comprend comme obligation une garantie du gouvernement, il est peut-être en violation des accords conclus avec le FMI et la Banque mondiale. Deuxièmement, les informations mises à la disposition du public ne précisent pas quels gisements miniers sont accordés aux entreprises chinoises, bien que l'on spéculé sur le fait qu'il s'agirait de sites vierges du portefeuille de Gécamines et MIBA. Si toutefois ces sites font déjà l'objet de contrats de partenariat, alors des procédures appropriées doivent être respectées pour obtenir le consentement des titulaires légaux de ces droits miniers en vue de leur cession aux sociétés chinoises. Troisièmement, on ne sait pas si une future production et des recettes attendues de minerais dans l'avenir ont été hypothéquées ou utilisées comme garanties pour des financements. Quatrièmement, l'accord préliminaire mentionne des exonérations fiscales et des dérogations qui seraient en violation du Code minier de 2002 et des pratiques optimales à l'échelle internationale. Cinquièmement, si des gisements sont libérés au titre de la révision des contrats en cours, conformément au Code minier, le gouvernement aurait la possibilité, sinon l'obligation, de mettre ces gisements aux enchères. Enfin, des inquiétudes demeurent, comme dans d'autres pays, au sujet de l'adhésion aux normes internationales relatives aux conditions écologiques, de travail, de santé et de sécurité en vigueur dans les mines gérées par les entreprises chinoises.

³⁷ Voir Jonathan Holstag, Gustaaf Geeraertsk, Jan Gorus, and Stefaan Smis, *Chinese Resources and Energy Policy in Sub-Saharan Africa*, Université libre de Bruxelles, mars 2007

Conventions minières

Les accords de partenariat doivent être revus par l'Etat de manière professionnelle et transparente, conformément aux objectifs et critères établis et publiés, dans le respect des droits et obligations des parties, et en reconnaissance de la nécessité de préserver sa crédibilité pour mobiliser des capitaux d'investissement sur les marchés internationaux.

Une grande controverse aux niveaux local et international est rattachée aux conventions signées avec les sociétés minières privées. En 1994 et 1995, face à l'incapacité des entreprises publiques de continuer à assurer la production, le gouvernement a commencé à les autoriser à nouer des partenariats avec des sociétés privées. Ces accords de partenariat, ou conventions, mettent les droits miniers à la disposition du partenariat ; ils précisent aussi les investissements et les modalités de gestion interne du partenariat, et les conditions de recherche, de développement, d'exploitation et de commercialisation.³⁸ C'était pendant la guerre civile, et on rapporte que certains de ces contrats et d'autres ont été accordés dans des circonstances troubles et suspectes³⁹. De nombreuses entreprises publiques ont signé ces contrats alors qu'elles faisaient face à des difficultés et en l'absence d'une estimation adéquate du patrimoine inclus dans l'accord de partenariat. Il faudrait aussi reconnaître que de nombreuses entreprises privées ont pris des risques considérables pendant la guerre civile pour nouer ces accords de partenariat et quelques fois payer les avances considérables exigées. Egalement, en raison des risques politiques élevés de cette époque, certains contrats de partenariat prévoyaient des exonérations d'impôts et des déductions fiscales compensatoires en faveur du partenaire privé.

Une mesure importante pour l'amélioration de la gouvernance et pour éviter toute polémique à l'avenir est le Contrat de gouvernance adopté par le gouvernement en février 2007. Ce Contrat établit la prééminence du droit comme pilier central de la bonne gouvernance, dont les aspects essentiels sont le respect des droits de propriété et l'inviolabilité des contrats. Pour cette raison, les décisions prises par le gouvernement à l'effet d'annuler, de renégocier, d'amender ou d'ajuster les conventions minières ne doivent pas être prises à la légère. Le droit international et les pratiques à l'échelle mondiale (ainsi que les contrats eux-mêmes) reconnaissent le droit des parties au contrat à modifier les contrats d'un commun accord, au vu regard de l'évolution de la situation. De plus, le droit et les pratiques sur le plan international reconnaissent le droit de l'Etat d'imposer des sanctions sévères, telles que la déchéance des contrats, s'il est avéré que (i) ceux-ci ont été conclus dans des circonstances frauduleuses ; (ii) sont si déséquilibrés qu'ils portent fondamentalement préjudice à l'exploitation rationnelle des gisements miniers et à la répartition équitable des avantages

³⁸ Pendant cette période, des négociations ont été menées et, dans certains cas, des conventions signées avec les entreprises privées étrangères suivantes : Swipco (Suisse), Lundin Group (Canada), Forrest-Outokumpo (Congo - Finlande), Cluff Mining (RU), Banro (Canada), Mindev (Belgique - Canada), Barrick Gold (Canada), South Atlantic Resources (Afrique du Sud, Canada), Union Minière (Belgique), Anvil Mining (Australie), Gencor-Iscor-Broken Hill (Afrique du Sud). Source: Rapport de la Commission Lutundula, p. 6.

³⁹ A cet égard, la Commission Lutundula mentionne particulièrement le contrat MIBA-Senegamines, en déclarant qu'il a été exécuté en marge de la légalité et marqué par de nombreuses irrégularités. Global Witness cite le cas des conflits d'intérêt impliqués dans la cession des droits miniers pour le cobalt détenus par GECAMINES à Congo Cobalt Corporation (CoCoCo), une société contrôlée par M. Billy Rautenbach, qui était en même temps Président Directeur général de GECAMINES. Toutefois, la Commission Lutundula considère que CoCoCo fonctionne normalement et conformément à la loi.

associés; ou (iii) les parties contractantes n'honorent pas leurs engagements en termes de programmes d'activités et de minima de dépenses⁴⁰.

Une commission interministérielle a été formée en mai 2007 pour relire approximativement 60 à 63 contrats associant les entreprises publiques aux sociétés privées. Elle a été mise en place en application de l'engagement pris par le gouvernement pendant la période électorale de revisiter les conventions minières. Cette commission est composée de 30 membres environ issus de la Présidence ; des services du Premier Ministre ; des ministères des Mines, des Finances, du Budget, de la Justice, du Portefeuille et de l'Industrie ; et d'autres organismes tels que le Cadastre minier. La Commission est placée sous la tutelle du ministère des Mines et devrait achever ses travaux et publier son rapport en octobre 2007. Après une certaine confusion au démarrage, la commission semble examiner les contrats de manière diligente et responsable. Ses membres ont effectué des missions d'inspection sur les divers sites prévus dans les accords de partenariat et, en septembre 2007, avaient achevé la revue de la majorité des contrats. La plupart des entreprises privées ont coopéré avec la commission, et des représentants de la société civile ont été invités à prendre part à ses travaux en tant qu'observateurs, mais avec la possibilité de faire des observations. Il est entendu que la commission fera ses recommandations au gouvernement à travers le ministère des Mines et le Conseil des ministres. Des dispositions sont prises pour inviter les sociétés à discuter des ajustements éventuels à apporter aux contrats.

La revue des contrats et toute discussion relative à leur révision doivent être gérées avec soin. A cet égard, un certain nombre de questions ont été soulevées au sujet du fonctionnement de la commission et du suivi des recommandations. Le gouvernement n'a pas annoncé les critères de sélection des contrats à revoir ou la base d'évaluation de ces derniers.⁴¹ De nombreux accords contiennent des dispositions relatives à l'arbitrage international qui, si elles étaient appliquées, pourraient impliquer l'Etat dans des procédures d'arbitrage coûteuses et durant plusieurs années. Par ailleurs, la relecture des contrats par la commission a déjà un effet déstabilisateur sur les marchés internationaux sur lesquels ces entreprises lèvent des capitaux à investir au Congo. Les institutions financières et les garants des investissements miniers attendent de voir ce qui se passera après la revue des contrats. On s'inquiète du fait que les décisions soient prises sur la base du favoritisme politique et dans l'opacité, comme l'illustrent les récentes mesures contestables prises par le gouvernement pour annuler certains titres miniers détenus par des entreprises en activité. Pour atténuer un tel risque, l'idée de nommer un observateur indépendant pour superviser le travail de la commission a été avancée. Toutefois, des organisations mentionnées par les médias, telles que la Carter Foundation et la Open Society Forum for Southern Africa, sont impliquées dans l'encadrement des organisations de la société civile et leur rôle en tant qu'observateurs indépendants et impartiaux est remis en question et diffus. On ne sait pas non plus avec certitude si la Commission a eu recours à des conseils juridiques d'experts pour l'aider à évaluer les contrats. Surtout, pour des besoins de transparence et d'équité absolue pour toutes les parties, il serait souhaitable que le gouvernement divulgue les termes de référence de toute

⁴⁰ Souvent, ces titulaires de droits miniers s'adonnent simplement à la spéculation avec le titre minier lui-même, ou sur les marchés boursiers internationaux sans effectuer un véritable travail de recherche ou de mise en valeur sur la propriété.

⁴¹ Par exemple, dans quelle mesure les contrats et les droits miniers visés sont conformes au Code minier de 2002; l'alignement des contrats sur les bonnes pratiques à l'échelle internationale; l'absence ou la présence d'exonérations fiscales excessives non prévues par la législation ; et le respect par les parties contractantes des clauses relatives aux activités, aux investissements et à d'autres obligations contractuelles, ou de tout autre critère social et environnemental.

assistance juridique dont elle a besoin pour discuter avec les entreprises et recrute des conseillers compétents par un processus d'appel d'offres. Il est aussi important de noter que le Code minier prévoit l'adjudication des biens miniers. Dans la mesure où un accord de partenariat a été annulé pour un motif valable (comme dans le cas de la non exécution des activités aux termes du contrat) et une telle annulation aboutit à la libération d'une ressource minière, le gouvernement doit lancer un appel d'offres pour cette dernière pour assurer la transparence et veiller à ce qu'elle soit cédée au meilleur prix. Enfin, le gouvernement doit aussi se garder de toute influence corrompue ou de pratiques inappropriées au sein de la Commission elle-même. Il s'agit là d'une question essentielle pour laquelle des précédents malheureux existent en RDC, comme pour les frais indus réclamés par la Commission de validation des titres.⁴²

Problèmes spécifiques liés aux conventions

Des critiques spécifiques faites à l'encontre des conventions ont été répertoriées dans le rapport de la Commission Lutundula,⁴³ diverses études entreprises par des organisations non gouvernementales⁴⁴ et des revues juridiques et financières de certains contrats menées par des consultants indépendants de l'Etat avec le financement de la Banque mondiale.⁴⁵ Les questions liées aux contrats sont de savoir, premièrement, si le processus de négociation des contrats a été transparent et, deuxièmement, si les conditions des contrats prévoient des avantages réels pour l'Etat et les populations congolaises.

⁴² Le Code minier de 2002 a créé une Commission de validation des titres pour arbitrer les conflits portant sur les titres miniers, dont beaucoup avaient été délivrés par les autorités provinciales pendant les années de conflit, bien que n'ayant pas l'autorité requise. Conformément au Code minier, une liste des permis miniers contestés a été publiée en 2003 et la Commission de validation des titres a été créée par le Code minier pour arbitrer ces litiges. Toutefois, des pratiques malheureuses ont été rapportées dans le cadre des activités de cette Commission. Tout d'abord, le financement de la Commission n'a jamais été précisé ni budgétisé dans les comptes publics. Résultat, la Commission a retardé le début de ses activités jusqu'à la mobilisation des fonds de démarrage auprès de la Banque mondiale. Ensuite, sans autorisation du gouvernement, la Commission a exigé de chaque partie à l'arbitrage un paiement de 10 000 dollars. Cela soulève clairement des questions d'équité dans le traitement des titulaires de droits miniers, puisqu'il est possible que les titulaires de petits permis ne puissent pas payer les frais et donc soient déchus de leurs droits en vertu de la loi. Puis, la commission continue de fonctionner malgré l'expiration de sa période initiale de fonctionnement prévue par le décret d'application (trois mois plus une extension d'un mois). Par conséquent, la légalité des décisions prises après la date d'effet est sujette à caution. Enfin et surtout, il existe des allégations selon lesquelles la Commission ne limite pas son action aux titres miniers cités dans la liste de contrôle mais accepte d'arbitrer des titres revendiqués par divers opérateurs. Cela ouvre la possibilité que certains opérateurs initient des procédures simplement pour gêner des concessions minières et extorquer des paiements aux titulaires légitimes de ces dernières. Un arrêté du Ministre des Mines publié en août 2007 a suspendu les activités de la Commission de validation et déclaré nulle et de nul effet toute décision prise par cette dernière après la date effective de clôture de ses travaux en février 2007.

⁴³ Assemblée Nationale, Commission spéciale chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998, 26 Juin 2005.

⁴⁴ Voir « Digging in Corruption » de global Witness et les publications de Rights and Accountability in Development (RAID-RU).

⁴⁵ Revue juridique de Duncan-Allen (Washington DC) et revue financière de Ernst & Young (France) des contrats de GECAMINES, financées par le Projet de compétitivité et de développement du secteur privé de la Banque mondiale. Ces études juridiques et financières/économiques étaient en cours en 2005 quand le gouvernement a autorisé la signature (juillet 2005) de certains accords de partenariat sans en attendre les résultats. Ces accords de partenariat transféraient près de 70 pour cent des actifs productifs de GECAMINES à des coentreprises créées en vertu de ce partenariat. Les données mises à la disposition du groupe d'étude d'Ernst & Young pour l'analyse économique et financière n'étaient pas les plus récentes, et ne reflétaient pas nécessairement la situation des entreprises au vu des conditions de marché de l'heure.

Sur les procédures appliquées

On a observé un certain nombre de faiblesses dans la manière dont les accords ont été négociés, dont un manque de transparence, l'absence de concurrence dans les procédures, et aucune tentative rationnelle de grouper les actifs pour en optimiser la valeur. Dans la plupart des cas, il n'y avait pas d'estimation ou d'évaluation des actifs miniers à céder à l'entreprise privée ; et certaines sociétés ont reçu une trop grande quantité de ressources minières pour être rationnellement exploitée par une seule entité, en raison de contraintes financières et de temps. Par ailleurs, les modalités juridiques et financières des contrats n'étaient pas revues avant la signature de ces derniers.

Sur les modalités des contrats

- Dans tous les contrats, l'entreprise publique est actionnaire minoritaire, avec généralement 20 pour cent des actions environ. Cela n'est pas inhabituel par rapport aux pratiques à l'échelle internationale, mais si les parts de l'entreprise publique font l'objet d'un « portage » ou de prêts aux actionnaires, les taux d'intérêt et autres conditions financières pourraient entraîner des conflits d'intérêt considérables, ou être soumis à des conditions largement défavorables pour l'entreprise publique. Un aspect essentiel relativement à cette participation est la nécessité de préciser et d'améliorer les procédures de gouvernance interne dans les contrats de partenariat, en particulier en ce qui concerne la protection des intérêts minoritaires, les procédures de vote, les structures organisationnelles, les règles en matière de prise de décisions, les mandats des dirigeants et des administrateurs, et les procédures comptables et de gestion financière. Dans de nombreux contrats, il n'existe pas de clauses relatives à la gestion et l'exploitation. Généralement, l'accord d'exploitation précise les devoirs de l'opérateur, les procédures de budgétisation et d'approbation, l'ampleur et les limites de l'autorité, le pourcentage et l'assiette de rémunération, et d'autres aspects relatifs au fonctionnement interne du partenariat.
- Certains contrats signés avant la promulgation du Code minier en 2002 sont légitimement de droits acquis, conformément à l'Article 136 du Code, à condition que les droits miniers soient validés par les dispositions du nouveau Code minier.
- La capacité financière et technique de certaines entreprises à honorer leurs obligations contractuelles a été remise en cause, bien que plusieurs autres semblent remplir leurs engagements.
- Diverses charges et revendications contradictoires sur les biens miniers et/ou les usines et équipements n'ont peut-être pas été entièrement divulguées.
- L'établissement des prix de cession interne est un sujet de préoccupation dans certains contrats.⁴⁶ Ce processus implique de vendre des produits miniers entre des parties apparentées sur une « base privilégiée » pour éviter les impôts.
- Le passif environnemental n'a pas été pleinement estimé, et les responsabilités non définies. Dans beaucoup de contrats, l'entreprise publique (GECAMINES, par exemple), demeure responsable du passif financier lié aux actifs miniers et productifs cédés. Cela n'est pas cohérent avec les pratiques usuelles ; normalement, une certaine forme de compensation ou de prise en charge de ce passif par les entreprises est précisée dans les contrats.

⁴⁶ Le contrat GTL/STL pour le traitement des scories de cobalt à Lubumbashi soulève sûrement des questions de prix de transfert entre sociétés.

- Il pourrait y avoir de gros problèmes de conflits d'intérêt dans les contrats, les partenaires étant aussi les consultants et/ou fournisseurs des biens et services.
- Il est possible que l'entreprise publique ne puisse pas recouvrer son droit minier en cas de dissolution de la coentreprise. Il serait alors préférable d'amodier la concession minière plutôt que de la céder au nom de la coentreprise.

Rôle des infrastructures

L'absence d'infrastructures est une contrainte majeure pour le développement de l'activité minière en RDC. Le pays est enclavé en grande partie et doit dépendre des pays voisins pour l'importation du matériel industriel lourd et l'exportation des produits miniers. L'éloignement des ports marins, associé à l'état déplorable des routes et des chemins de fer (qui parfois n'existent pas) dans les zones de production minière, accroît considérablement les coûts de production, ce qui constitue pour la RDC un désavantage concurrentiel sur le marché international. L'énergie et l'électricité posent aussi des problèmes majeurs. Nombre de centrales électriques au Katanga et ailleurs sont vétustes et n'ont pas la puissance nécessaire pour produire la quantité d'électricité requise par l'industrie en expansion. Pour résoudre ces problèmes, le gouvernement est en train d'élaborer des plans pour restructurer et/ou privatiser les sociétés publiques des chemins de fer et d'électricité. Un autre problème est l'absence d'un cadre réglementaire pour la possession des infrastructures lourdes par des intérêts privés.

Infrastructures de transport

L'effondrement du système de transport en RDC est le résultat de la détérioration des infrastructures physiques et des performances médiocres des institutions techniques en charge de sa gestion et son entretien. Aucune de ces institutions n'est suffisamment outillée pour gérer le réseau de transport, et en particulier en assurer l'entretien. Cela est dû en grande partie au manque de ressources financières pendant toute une décennie, avec pour conséquence le vieillissement des connaissances techniques et des outils de gestion, l'absence de matériel et la perte de personnel qualifié et expérimenté. Il est donc vital de renforcer les institutions pour assurer la viabilité à long terme de toute structure nouvellement réhabilitée en RDC et pour des activités connexes telles que la protection de l'environnement.

Le secteur du transport en RDC, qui est illustratif de la diversité et de l'immensité du paysage congolais, dépend de différents modes de transport. Le fleuve Congo et ses affluents représentent des piliers essentiels de ce système qui lie l'axe économiquement dynamique de Matadi-Kinshasa aux régions du Nord du pays. Le chemin de fer s'étend vers le sud-Ouest du pays, reliant les régions minières au reste du continent. Dans ce cadre de corridors de transport isolés, le réseau routier a été conçu pour unifier les régions du pays en reliant l'Est à l'Ouest et le Nord au Sud.

Transport maritime et fluvial. Le sous-secteur maritime est tiré par trois ports maritimes situés à l'embouchure du fleuve Congo (Matadi, Boma et Banana). Matadi est le plus grand port, avec 95% pour cent du trafic (environ 1,8 million de tonnes en 2006), dont la plus grande partie est transférée par route ou par rail à Kinshasa. Le réseau capillaire de 16 238 kilomètres de fleuves et lacs navigables n'est pas aussi exploité que la voie maritime. En raison du manque d'infrastructures et d'équipements, seules 4 000 tonnes de marchandises sont passés par les 40 ports fluviaux de RDC en 2004. Celui-ci reste toutefois un lien vital pour beaucoup de provinces éloignées de l'arrière-pays telles que l'Equateur et Maniema où les habitats sont concentrés autour des cours d'eaux.

Chemin de fer. La RDC dispose d'un réseau ferroviaire vaste mais dispersé de 5 033 km qui date pour la plupart de l'ère coloniale. Ce réseau comprend trois sous réseaux : Matadi-Kinshasa, au Nord (Kilomoto) et au Sud-Est (Katanga et Kasai). En plus, le chemin de fer de Benguela en Angola a, dans le passé, été utilisé comme moyen de transport pour la production minière du Katanga. Ce réseau est en train d'être réhabilité par les Chinois. Deux agences gouvernementales, l'ONATRA (Office national de transport) et la SNCC (Société nationale de chemin de fer) sont les plus gros opérateurs publics du chemin de fer. Toutefois, sur l'ensemble des 5 033 km de voie ferrée, seuls 950 (soit 18 pour cent du total) sont suffisamment en bon état pour permettre un transport régulier. Le reste du réseau est inutilisable. La SNCC gère les voies du Katanga, des deux Kasais et de Maniema. Dans d'autres provinces, à l'exception de l'ONATRA dans le Bas-Congo, il n'existe pas de transport ferroviaire. Les voies de la SNCC sont reliées aux réseaux de Zambie, Tanzanie et d'Afrique du Sud. La SNCC est particulièrement importante pour la production minière au Katanga, notamment sur l'axe Kipushi-Lubumbashi-Kolwezi. En raison du mauvais état du réseau et de la pénurie des locomotives en état de marche, la vitesse moyenne est de 10 à 35 km/heure. Un train sur trois déraile, et le coût des réparations est de l'ordre de 20 000 dollars par incident. Environ 860 km du réseau de la SNCC sont électrifiés. Le réseau électrique est vieux de plus de 40 ans et tombe régulièrement en panne, ce qui affecte le mouvement de tous les trains le long de cette voie. Un plan de réhabilitation de 1 560 km du réseau de la SNCC coûterait environ 420 millions de dollars, soit 270 000 par kilomètre de voie.

Transport aérien. En RDC, le transport aérien se présente comme le meilleur moyen de relier certaines régions éloignées à la capitale du pays, et est actuellement vital pour le commerce intérieur. Le pays comprend au total 270 aérodromes publics et privés, dont 5 seulement sont des aéroports internationaux – Kinshasa, Lubumbashi, Kisangani, Goma et Gbadolite. En dépit du manque de sécurité des compagnies aériennes (toutes les compagnies aériennes du pays sont sur la liste noire de l'UE), de la vétusté des infrastructures et de la gestion déficiente de l'espace aérien, le transport par avion a bénéficié pendant des années du transfert du trafic routier en raison de l'état déplorable de ce réseau. Il est toutefois attendu qu'un volume considérable du trafic de ce mode de transport très coûteux et extrêmement risqué soit transféré à nouveau aux corridors de transport routier au fur et à mesure qu'ils seront réhabilités et les régions redeviendront accessibles.

Transport routier. En dépit du caractère multimodal du secteur du transport en RDC, la route reste le principal mode de transport du pays, aussi important pour les corridors nationaux et internationaux qu'il fournit un accès vital aux zones rurales. Les 152 400 km de son réseau couvrent la totalité du territoire et peuvent être classés en trois catégories :

- 58 385 km de routes nationales, dont seulement 2 801 km sont revêtus le long du corridor Matadi-Kinshasa-Lubumbashi (RN1). Pour diviser les travaux routiers par ordre d'importance, le gouvernement a classé 23 140 km du réseau national comme routes prioritaires, dont 15 871 km sont considérés comme hautement prioritaires ;
- 86 615 km de pistes rurales ou de routes d'intérêt local ; et
- 7 400 km de routes urbaines.

Toutes ces routes diffèrent non seulement par leur catégorie, mais aussi par leur état. Dans l'ensemble, leur état s'est détérioré au point de rendre l'accès des centres sociaux et économiques difficile. Seules 5 à 10% des routes sont relativement en bon état, le reste étant impraticable, sans signalisation aucune, et nécessite d'être réhabilité. Par ailleurs, la plupart des routes hautement prioritaires ressemblent aujourd'hui à des routes tertiaires en piteux état, et le trafic motorisé, à l'exception des deux roues, y est souvent quasiment impossible. Pour

les exploitants industriels, l'absence d'infrastructures routières accroît le coût de livraison du produit des mines à la clientèle et fait courir à l'entreprise le risque de ne pas remplir ses obligations commerciales. Les exploitants artisanaux sont particulièrement dépendants d'infrastructures routières appropriées. A l'Est du pays en particulier, le manque de routes viables desservant les sites d'exploitation artisanale met souvent les artisans à la merci de divers intermédiaires et milices qui contrôlent les voies aériennes et d'autres modes de transport.

Cadre institutionnel du secteur routier. Le ministère des Transports et des communications assure la supervision et la coordination du secteur du transport. Toutefois, en raison de l'ampleur de l'infrastructure routière, deux autres ministères sont actuellement les principaux protagonistes du sous-secteur routier : le ministère des Travaux publics et des Infrastructures administre les routes nationales et urbaines alors que le ministère du Développement rural gère les routes rurales. Deux entités indépendantes sur les plans administratif et financier sont chargées de la gestion des routes au sein du Ministère : l'Office des routes pour les routes nationales et l'Office des voiries et des drainages pour les routes urbaines. L'Office des routes a été créé en 1971 par le ministère des Travaux publics et des Infrastructures avec pour mission la gestion du réseau routier national. Même si ses activités ont été largement réduites au cours de la décennie en cours, l'Office a pu conserver son personnel qualifié et son capital humain. Aujourd'hui, l'entité se présente comme une source intéressante de connaissances techniques sur toute l'étendue du territoire. En 2001, la RDC est entrée dans une phase de reconstruction nationale pendant laquelle la réhabilitation des infrastructures était considérée comme prioritaire. Vers 2004, la prééminence du ministère des Travaux publics a été rétablie, ce qui a donné lieu à la création de la Cellule des Infrastructures au sein de ce département. Le rôle de cette dernière entité est de fournir un appui institutionnel et technique et restaurer les capacités du Ministère.

Depuis 2004, dans le cadre de sa contribution au programme national de redressement économique et social du gouvernement, la communauté internationale des bailleurs a engagé environ 750 millions de dollars pour la construction et la réhabilitation des routes.⁴⁷ Outre les bailleurs de fonds, le gouvernement et les entreprises privées ont largement la possibilité de travailler de concert pour construire et/ou réhabiliter les infrastructures nécessaires. Des cas de réussite de partenariats public-privé (PPP) dans le secteur abondent au niveau international. Par exemple, la construction de voies ferrées et d'infrastructures portuaires pour ouvrir les mines de charbon dans le Queensland, Australie, à l'exploitation commerciale pendant les années 70, a été financée par des entreprises privées, qui ont par la suite été chargées de la gestion des installations au nom de l'Etat. D'autres partenariats utilisent des infrastructures minières spéciales dans le cadre global du développement, comme dans le cas par exemple de la construction d'un port au Sud de Madagascar qui est liée à la mise en valeur d'une mine d'illménite. Au Katanga, des discussions sont en cours entre des entreprises et les autorités provinciales et nationales sur le type de partenariat qui devrait être développé dans le domaine des infrastructures. L'exécutif provincial a demandé aux entreprises de financer des projets d'infrastructures spécifiques, tels que la réhabilitation des pistes d'atterrissage de l'aéroport de Lubumbashi, mais aucune action concrète n'a été prise l'effet de finaliser ce contrat.

⁴⁷ Voir Annexe 8 pour la liste des bailleurs de fonds qui participent au financement des projets de construction et de réhabilitation des routes en RDC.

Le 18 septembre 2007, la RDC a signé un accord de financement de 5 milliards de dollars avec la Chine, en vertu duquel cette dernière préfinancerait et exécuterait des projets d'investissement massifs sur les routes revêtues (Kisangani – Bunia – Beni - Kasindi; Beni – Goma – Bukavu - Uvira, la rocade de Lubumbashi, Lubumbashi – Kasumbalesa, et Kolwezi – Likasi) et les voies ferrées (Sakania – Lubumbashi – Mwene Ditu - Ilebo, Lubumbashi – Dilolo, et Kinshasa – Matadi, et éventuellement les nouvelles pistes entre Ilebo et Kinshasa et entre Matadi et Banana). Ces investissements s'accompagneraient de projets portant sur les immeubles publics (universités, écoles, hôpitaux), et de la création de coentreprises sino-congolaises. 3 milliards de dollars serviraient à financer les infrastructures susmentionnées, alors 2 milliards de dollars seraient investis dans quatre sites miniers à concéder par la RDC aux entreprises chinoises en vertu de l'accord. Les recettes de la vente du produit de ces mines permettraient à la Chine de récupérer son investissement et couvrir ses coûts de financement. Cet accord a été préparé rapidement et discrètement, et il est trop tôt pour en évaluer l'impact sur les programmes des bailleurs de fonds traditionnels et ce projet en particulier.

Electricité

L'entreprise publique SNEL (Société nationale d'électricité) a le monopole sur le secteur et, sous son contrôle, les installations de production et distribution d'électricité en RDC se sont sérieusement détériorées. En particulier :

- De nombreuses centrales électriques et hydroélectriques gérées par SNEL au Katanga et au Bas-Congo sont hors circuit ;
- Les ouvrages de génie civil et les infrastructures électromécaniques d'appui se sont détériorés ;
- Au barrage hydroélectrique d'Inga, la capacité est réduite en raison de la présence de limon et de boue dans les circuits de distribution ;
- Les équipements de nombreuses installations sont vétustes et inutilisables, par rapport aux exigences modernes.

4. Rôle des artisans et des petits exploitants

L'exploitation minière artisanale est le plus gros segment du secteur minier en RDC, et celui qui a le plus d'impact en termes de production et de personnes impliquées. Ce secteur est marqué par des problèmes dans certains domaines, y compris les rapports entre artisans et grands exploitants miniers ; l'exploitation des populations vulnérables ; le rançonnement des responsables publics et des criminels ; le non respect des mesures sanitaires, sécuritaires et en matière de protection de l'environnement ; une protection juridique insuffisante et un faible appui de l'Etat aux mineurs.

On estime que 90 pour cent de la production minière en RDC est attribuable aux artisans.⁴⁸ Les estimations varient quant au nombre d'exploitants artisanaux présents en RDC : on pense que 50 000 à 2 000 000 de creuseurs sont activement et directement impliqués dans l'extraction des minerais. Avec une moyenne de quatre à cinq personnes à charge pour chaque creuseur, le nombre total de personnes qui dépendent de cette activité pour vivre peut atteindre 8 à 10 millions – ou 14 à 16 pour cent de la population totale du Congo.

Les problèmes de l'exploitation minière artisanale intéressent particulièrement la communauté internationale des bailleurs de fonds, en raison de ses liens évidents avec le programme général de réduction de la pauvreté. Un atelier multi-bailleurs organisé à Kinshasa en août 2007 portait sur les possibles interventions prometteuses dans ce sous-secteur. L'atelier sera suivi plus tard dans l'année d'une plus grande conférence qui devrait proposer des interventions plus spécifiques à mener par le gouvernement et la communauté des bailleurs dans le sous-secteur de l'exploitation minière artisanale.

L'exploitation minière artisanale et à petite échelle est présente dans la quasi-totalité des zones de production minière de RDC.

- *L'or* est exploité par les artisans principalement à l'Est du pays (Orientale, Ituri, Kivus). Les exportations d'or exploité de manière artisanale dans ces zones sont estimées à 8 000 kilogrammes par an, pour une valeur⁴⁹ de 125 millions de dollars. L'or exploité dans l'Ituri/l'Orientale est estimé à 65 pour cent de la production aurifère totale de RDC. Si tel est le cas, alors le pays peu produire jusqu'à 12 000 kilogrammes d'or, avec une valeur marchande (calculée sur la même base) de 187 millions de dollars. On rapporte qu'une grande partie de l'or extrait par des artisans dans l'Ituri et l'Orientale est vendu en contrebande sur la frontière avec l'Ouganda et d'autres pays d'Afrique de l'Est, et n'attire par conséquent pas les taux de redevances et autres taxes prévus par le Code minier. En fait, si l'on compare ces chiffres aux statistiques officielles de la production aurifère (autour de cinq tonnes métriques), il semblerait que plus de la moitié de la production aurifère de RDC sort en fraude du pays. Le revenu moyen annuel de l'exploitation artisanale est estimé à 1 600 dollars

⁴⁸ La nature de l'artisanat minier est telle qu'il est difficile d'obtenir des informations fiables. Les données sur la qualité et la valeur de la production dans ce sous secteur, ainsi que le nombre de mineurs, ont été compilées à partir d'un certain nombre de sources, dont les statistiques gouvernementales, les rapports du Conseil de sécurité de l'ONU, des études financées par divers donateurs (DFID, USAID), et des études menées par plusieurs ONG telles que Global Witness. Les volumes de production ont été équilibrés avec les statistiques officielles (USGS, BGR) et des revues sectorielles (Goossens).

⁴⁹ Dans le cas de l'or, le prix moyen des exportations est de 500 dollars l'once, ou 85 pour cent du prix international si l'on tient compte des frais de transport, de fonte et de raffinage.

par an, bien que les coûts associés à cette activité diminuent considérablement le montant effectivement en poche. Ce revenu est moins important que celui des artisans du Katanga.

- *La cassitérite* est exploitée par les artisans dans les Kivus. Les statistiques sur la production de cassitérite sont particulièrement difficiles à obtenir, bien que certaines sources l'estiment à environ 8 000 tonnes métriques par an, avec une valeur totale à l'exportation de 48 millions de dollars. La cassitérite est exportée principalement vers le Rwanda. Les exploitants artisanaux gagnent autour de 800 dollars par an pour leur labeur, bien moins que ceux du Katanga, ou de la province du Kasai Oriental. Ce montant représente près du quart de la valeur de la production de l'artisan, probablement du fait de l'extorsion de la production par les FARDC, la police minière, diverses milices, et les autorités locales. On ne sait pas combien de personnes sont impliquées dans l'exploitation de la cassitérite. Toutefois, pendant la période d'expansion du coltan en 2001, on estime que 10 000 à 12 000 artisans travaillaient dans le parc national de Kahuzi Biega uniquement.
- *Les diamants* sont exploités par un nombre estimatif de 700 000 à 1 000 000 d'artisans, principalement dans le Kasai Oriental et le Kasai Occidental. En 2005, le Processus de Kimberley a enregistré une production de 33 millions de carats de diamants (dont 26 millions de carats provenaient de producteurs artisanaux et 7 millions de carats de l'entreprise publique MIBA), avec une valeur marchande brute de 613 millions de dollars. Environ 94 pour cent des diamants de RDC sont de qualité industrielle, plutôt que des pierres précieuses. Puisque les pierres précieuses peuvent obtenir un prix allant jusqu'à 100 dollars et plus par carat (contre 12 dollars par carat pour les pierres industrielles), il n'est pas surprenant que les pierres les plus importantes ne soient jamais déclarées par les autorités. Si l'on considère que les artisans ciblent principalement les gemmes⁵⁰, et obtiennent un prix de vente moyen de 30 dollars par carat, ils produisent approximativement 60 millions de carats chaque année. ce chiffre est conforme à l'affirmation du CEEC selon laquelle le Processus de Kimberley ne maîtrise que 60 pour cent de la production du pays, en volume. En effet, le volume de production serait plus élevé si des prix de vente inférieurs étaient pris en compte. Toutefois, selon les chiffres officiels du CEEC, la valeur moyenne de la production artisanale de diamants était de 29,58 dollars par carat en 2006. Cependant, les allégations de sous-estimation sont courantes dans le secteur, les prix de vente réels étant probablement supérieurs aux chiffres officiels.
- *L'hétérogénite* (25 pour cent de cuivre, 10 pour cent de cobalt) est produite par environ 150 000 creuseurs, principalement au Katanga (les estimations varient entre 50 000 et 250 000). Les artisans produisent actuellement plus de 80 pour cent des 259 967 tonnes métriques de cuivre et 138 773 tonnes métriques de cobalt, de métaux ou d'équivalents de métaux contenus dans les concentrés, exportés officiellement du Katanga en 2006. Les artisans travaillent souvent dans des concessions minières appartenant à des tiers et vendent leur production par le biais d'intermédiaires à un certain nombre de fonderies ou d'usines d'enrichissement établies au Katanga par divers comptoirs d'achats. Ces artisans peuvent gagner jusqu'à 2 200 dollars par an.

⁵⁰ Cela n'a pas seulement une importance économique pour les artisans, mais se justifie aussi par le type de gisement exploité – graviers de rivière ou « rejets » - où la concentration des pierres précieuses est plus élevée.

Problèmes

Les conflits entre producteurs artisanaux et industriels sont le talon d'Achille de l'avenir minier au Congo. Au Katanga, des milliers d'artisans ont envahi les concessions contrôlées par GECAMINES et d'autres sociétés. Ils extraient les meilleurs minerais d'hétérogénite et de cuivre qu'ils vendent à divers intermédiaires et fonderies opérant dans la province. De nombreux projets en cours ou à l'étude doivent examiner dans quelle mesure éloigner les artisans des zones des concessions prévues pour accueillir des activités industrielles. L'expulsion des artisans des zones de concessions a entraîné de graves conflits au Katanga. Au Kasai, les incursions sur le polygone, la principale concession diamantifère de l'Etat détenue par MIBA, constitue un problème majeur et a donné lieu à de violentes confrontations entre les forces de sécurité de la société, la police et l'armée, et de violents conflits entre les artisans eux-mêmes. Des entreprises telles que DeBeers et BHPBilliton, qui mènent des activités de recherche et envisagent une exploitation industrielle des diamants au Kasai, s'inquiètent des conséquences éventuelles sur la réputation de leurs activités internationales en cas de conflit avec les artisans.

Un projet est actuellement mis en œuvre (sur financement de DFID, l'USAID et quelques sociétés) pour travailler avec les entreprises sur les questions des droits humains et de sécurité à l'intérieur et autour des sites miniers, à l'effet d'appliquer les bonnes pratiques en matière de recasement et gestion des conflits. En plus, DFID propose des travaux sur le développement de sources alternatives de revenus pour inciter les artisans à quitter les zones d'exploitation industrielle et les concessions détenues par des entreprises. Bien que cette initiative soit porteuse d'espoirs, il est trop tôt pour juger de son potentiel de succès. Cette approche n'a pas beaucoup été expérimentée dans d'autres pays. La difficulté de transformer les exploitants artisanaux en paysans ou ouvrier du bâtiment est principalement d'ordre économique : en dépit des dangers et des conditions de travail lamentables sur les sites d'exploitation artisanale, les artisans sont convaincus qu'ils peuvent trouver le bon filon. En effet, la rémunération moyenne des artisans dans les grandes zones minières est largement supérieure au PIB par habitant ou aux revenus qu'un mineur pourrait tirer d'une plantation ou d'un tout autre domaine d'activités. Même si certains artisans pourraient être encouragés à migrer vers d'autres domaines d'activité, telles que le bâtiment ou le petit commerce, ils sont trop nombreux et ces alternatives trop réduites pour que l'approche de sources de revenus alternatives soit viable à long terme.

Populations vulnérables : femmes et enfants. On estime que les enfants représentent 40 pour cent des artisans ou sont présents sur les sites d'exploitation artisanale avec leurs familles. Les lois sur le travail des enfants sont en vigueur en RDC, mais elles ne sont pas appliquées (ni applicables, dans les circonstances actuelles). En dehors d'aider à l'extraction des minerais, les enfants n'ont aucune autre activité qui les occupe. Il n'existe pas d'écoles ou celles-ci sont trop éloignées. Si tous les membres d'une famille travaillent, alors personne n'est disponible pour s'occuper des enfants. Un certain nombre d'ONG s'attèlent à corriger cette situation.⁵¹ Les femmes constituent environ 20 pour cent de la population des sites miniers, et y vivent avec ou sans leurs époux ou d'autres parents. Certaines femmes perdent leurs conjoints à la suite d'accidents et restent dans les camps miniers parce qu'elles n'ont pas d'autres sources de

⁵¹ Par exemple, le Programme du Groupe Un, soutenu par l'UNICEF et le gouvernement belge, vise à combattre le travail des enfants dans les mines artisanales d'hétérogénite au Katanga, en promouvant des sources alternatives de revenus pour ces enfants ou en les scolarisant.

revenu. Elles sont engagées dans de petits commerces mais, quelques fois, sont aussi forcées à se prostituer. Elles sont par ailleurs sujettes à des violences familiales et/ou des abus sexuels.

Les questions de santé, de sécurité et de sûreté sont les principaux sujets de préoccupation dans les camps miniers, comme dans d'autres pays. Les artisans ont peu ou pas accès aux centres de santé. La plupart des dispensaires se trouvent à plusieurs kilomètres des sites miniers. Les agents de santé publique ne visitent jamais, ou rarement, les sites à cause du manque de moyens de transport ou de problèmes logistiques. L'incidence des maladies sexuellement transmissibles y est réputée élevée parce que les camps sont souvent peuplés de jeunes hommes se déplaçant sans leurs familles. Les camps manquent totalement d'installations sanitaires, d'eau potable, et de conditions d'hygiène nécessaires pour la préparation et la consommation des aliments. Les mineurs ne disposent pas de matériels de sécurité rudimentaires tels que des chaussures, des chapeaux, des vêtements et des lunettes de protection appropriés. Les conditions de travail sont extrêmement dangereuses. Ils descendent dans des galeries souterraines sans boisage ou aération appropriée. Les éboulements et la suffocation sont à l'origine de nombreux décès, bien qu'il n'y ait pas statistiques fiables sur ce sujet.

Encadré 3. Une journée dans la vie d'un mineur artisanal

Le travail commence tôt dans le camp d'artisanat minier; quelques fois, il dure 12 à 14 heures par jour, 7 jours par semaine. Le mineur peut être issu d'un village local (et vit avec ou sans les membres de sa famille) et creuse sur une base saisonnière pour obtenir un revenu supplémentaire. Ou il vient de loin, est généralement un jeune vagabond qui veut faire fortune. Dans la filière diamantifère, les enseignants, les responsables de l'Etat, et les agents de l'armée participent aussi à l'exploitation minière artisanale. Quand le mineur arrive sur le site, il y trouve une pléthore de problèmes. Soit les procédures et le matériel de sécurité n'existent pas, soit ils ne sont pas utilisés. Le travail est extrêmement ardu et souvent dangereux ; de nombreux décès se produisent dans les puits de mines en raison des éboulements ou de la suffocation. Il n'existe pas d'installations sanitaires et hygiéniques appropriées et les pratiques en la matière laissent à désirer. Dans beaucoup de cas, le mineur artisanal doit amener ses enfants sur le site minier parce qu'ils n'ont nulle part où aller (à l'instar des écoles) et parce qu'une paire supplémentaire de petites mains est particulièrement importante pour accéder aux petites crevasses. Le travail sur le site est hautement spécialisé, avec des creuseurs (hommes), des porteurs, des concasseurs et des laveurs (principalement des femmes et des enfants). Quelques fois, en particulier dans les mines artisanales d'hétérogénite, le creuseur est un travailleur journalier employé par une société, bien des fois en violation du droit du travail. Le creuseur travaille dans une équipe de 5 à 6 personnes pour ouvrir un puit ou une fosse et exposer la strate minéralisée. Il y a de gros risques de ne pas trouver de strate minéralisée, auquel cas l'équipe de creuseurs aura perdu du temps et de l'énergie. Souvent, des responsables du gouvernement se rendent sur les sites miniers pour extorquer de l'argent ou des paiements en nature aux mineurs. A l'Est du pays en particulier, les milices ou des unités de l'armée régulière sont présentes sur les sites pour extorquer des paiements, et on rapporte que des responsables de ces unités sont les principaux intermédiaires de l'exportation clandestine des minerais vers l'Ouganda, le Rwanda ou le Burundi. Ainsi, le prix de vente du produit dont dépendent les mineurs pour vivre doit être suffisamment élevé pour couvrir les nombreux paiements et droits de passage acquittés à la frontière, qui excèdent les montants autorisés en vertu de la loi.

Rançonnement des responsables de l'Etat. On prétend que des membres du Service national de sécurité et d'information, de la police nationale, de l'armée, de la Commission des mines, de la Division des mines et de SAESSCAM vont tous sur les sites d'exploitation artisanale et extorquent des paiements et/ou des sacs de graviers diamantifères. A l'Est du pays, on

rapporte que l'armée nationale a simplement remplacé les milices des seigneurs de la guerre dans le contrôle de certains camps d'exploitation de l'or et de la cassitérite, l'extorsion de la production des mineurs et la contrebande des minéraux à la frontière. Au Katanga, on raconte souvent que de hauts responsables de l'Etat et même des dirigeants de l'EMAK (Syndicat des mineurs) rançonnent aussi les exploitants artisanaux sur les sites. Dès que l'artisan vend son produit au négociant, courtier, ou au comptoir, ces intermédiaires doivent aussi effectuer des paiements illicites substantiels à divers niveaux de l'administration pour transporter le produit et être autorisé à l'exporter vers le marché final. On peut estimer globalement la valeur de ces extorsions en prenant comme exemple la filière diamantifère. Sur une drague standard (l'équipement qui permet d'extraire les graviers des cours d'eau) au Kasai, environ 50 sacs de gravier diamantifère sont extraits par jour. Si la teneur en diamants (en termes de carats et en valeur) varie, chaque sac peut valoir 30 dollars, selon qu'il contient des pierres industrielles ou précieuses. Sur les 50 sacs de graviers extraits, jusqu'à 30 sacs seront cédés à diverses autorités et autres prédateurs : 60 pour cent de la valeur de la production journalière.

Les artisans n'ont aucun droit légal sur les mines en vertu du Code miner. Plutôt, les autorités provinciales leur délivrent une « carte de creuseur » qui coûte 25 dollars par an à l'artisan, et l'autorise à creuser une mine dans une certaine zone. En fait, presque aucun mineur artisanal ne possède cette carte. Même s'ils reconnaissent qu'il s'agit d'une exigence légale, ils ne peuvent ou ne souhaitent pas payer les 25 dollars requis pour l'obtenir. Par ailleurs, la carte n'est valable que pour une zone particulière, alors que les mineurs sont mobiles et se déplacent d'une zone à l'autre. Egalement, cette autorisation est subordonnée à un droit minier (permis de recherche ou d'exploitation), et donc les entreprises peuvent récupérer des concessions exploitées par les artisans (ce qu'elles font souvent). Il serait plus logique d'étendre la validité de la carte à toute une province. Alors que le montant des impôts que pourrait recouvrer l'Etat si tous les exploitants artisanaux payaient les frais annuels de 25 dollars n'est pas négligeable (en supposant un million de mineurs, cela équivaldrait à 25 millions de dollars par an), dans les faits, il n'est simplement pas possible de forcer les artisans à payer ces frais. Il a été recommandé au gouvernement de réduire substantiellement ce taux et de délivrer les cartes aux mineurs à un taux nominal. L'enregistrement approprié des mineurs pour contrôler les activités frauduleuses semble être une mesure plus importante que la collecte de taxes au plus bas niveau de la chaîne de production minière.

Coopératives d'exploitants artisanaux. Les artisans travaillent souvent pour d'autres personnes qui possèdent des droits miniers. Au Kasai Orientale par exemple, la quasi-totalité des artisans interrogés ont déclaré qu'ils travaillaient dans une mine titrée au nom d'une autre personne physique ou morale. L'organisation des artisans en coopératives de mineurs a été proposée comme moyen de leur fournir une meilleure assistance technique et des services de vulgarisation. Le Code minier de 2002 prévoit des permis de petite mine, mais ceux-ci sont délivrés seulement aux personnes morales, et aux personnes physiques de nationalité congolaise pouvant apporter la preuve qu'elles possèdent des ressources financières suffisantes. Un permis d'exploitation de petite mine accorde l'exclusivité sur une certaine zone pour l'exercice de l'activité minière pendant 10 ans, ce qui faciliterait la mobilisation de capitaux d'investissement et donnerait aux coopératives artisanales suffisamment de temps pour installer du matériel minier plus lourd. Toutefois, le Code civil ne reconnaît pas de personnalité juridique aux coopératives minières artisanales et aurait dû être révisé pour leur permettre d'obtenir de petits permis miniers. Le ministère des Mines a préparé un arrêté ainsi que d'autres textes législatifs pour permettre la formation de coopératives d'artisans.

Des tentatives ont été faites en RDC pour organiser les artisans en des groupes plus efficaces afin d'accroître leur productivité et de négocier de meilleures conditions commerciales. Cependant, jusqu'à présent, ces efforts ont connu un succès limité. Bien qu'il existe un syndicat de mineurs (EMAK) officiellement reconnu par l'Etat comme organisation professionnelle, les plaintes selon lesquelles l'EMAK extorquerait des paiements aux artisans et ne servirait à rien sont nombreuses. Enfin, les résultats obtenus dans d'autres pays avec des coopératives d'exploitants artisanaux ont été mitigés. La réussite de ces coopératives est liée au niveau de sophistication des artisans, et à leur connaissance des processus mécaniques et semi-industriels. Par exemple, les coopératives d'exploitants artisanaux du Pérou, de l'Equateur et du nord du Chili, où les mineurs ont une longue tradition de l'exploitation mécanisée et une certaine formation technique, ont connu plus de réussite que celles d'Afrique de l'Ouest où le niveau de sophistication et d'accoutumance aux processus mécaniques est moins important.

Le financement de l'exploitation minière artisanale est complexe mais assez direct. Plus de la moitié des artisans du secteur diamantifère sont financés par divers négociants (acheteurs, vendeurs et courtiers en diamants). L'autre moitié est financée sur fonds propres ou en s'associant à des négociants ou autres intervenants du secteur. Le déblai nécessaire pour atteindre des couches de graviers diamantifères peut prendre plusieurs jours et même des semaines. Pendant ce temps, les mineurs ont besoin d'aliments et de matériel, qui sont financés par les négociants. Ainsi, ces derniers fournissent le capital de risque nécessaire au processus, tout comme dans les opérations minières industrielles où les sociétés minières et leurs bailleurs de fonds fournissent le capital de risque pour la recherche et la mise en valeur. En contrepartie de ce financement, le négociant de la filière diamantifère va généralement exiger des paiements en nature à hauteur de 50 pour cent de la production (sacs de graviers). En plus, le négociant va acheter les diamants extraits par les artisans de leur part du gravier. Toutefois, étant donné que le prix offert aux artisans est fixé par le négociant, les artisans n'ont aucun moyen de connaître la valeur des pierres. Ils peuvent gagner entre 800 et 1000 dollars par an, net des charges.

L'absence d'un contrôle et d'une assistance effectifs de l'Etat est un problème fondamental dans les camps d'artisans. SAESSCAM est un organisme public dont le but est d'aider les artisans à résoudre leurs problèmes organisationnels et techniques. Il est présent dans certains camps et les artisans apprécient ses efforts visant à organiser et améliorer les techniques de production. Toutefois, SAESSCAM ne travaille pas avec tous les producteurs artisanaux ou semi-industriels, ou les dragues. Dans le secteur de l'exploitation diamantifère à petite échelle, 26 opérateurs sur 145 à Tshikapa travaillent avec SAESSCAM ; à Mbuji-Mayi, aucun des 50 opérateurs supposés ne collabore avec ce service. SAESSCAM ne dispose pas du soutien logistique approprié dans les zones d'exploitation artisanale et à petite échelle, et la plupart de son personnel n'est pas outillé pour répondre aux questions particulières de ce secteur. Plusieurs facteurs font qu'il est difficile pour le gouvernement et/ou SAESSCAM d'intervenir efficacement dans ce sous-secteur. Les travailleurs sont payés en sacs de gravier, ce qui rend la collecte de statistiques de production difficile ; et les entreprises pour lesquelles ils travaillent opèrent souvent sur des concessions ou des permis appartenant à d'autres personnes, pour lesquels le loyer varie entre 20 et 40 pour cent du gravier extrait. Enfin, en plus des paiements versés au titulaire du permis, les entreprises doivent partager le gravier avec les autorités traditionnelles (10 pour cent), diverses administrations publiques (10 pour cent) et, dans le cas d'opérations par drague, avec les conducteurs de ces appareils (20 pour cent).

Les zones d'exploitation minière artisanale. Le Code minier de 2002 autorise le ministère des Mines à affecter des zones réservées aux exploitants artisanaux. L'expérience de ces zones est décevante. Dans les deux Kasai, aucune de ces zones n'a été attribuée jusqu'à ce jour, forçant toute l'activité artisanale dans l'illégalité. Au Katanga, 150 000 artisans étaient supposés occuper six zones établies en 2005. Mais cinq d'entre elles ont été fermées une année plus tard, en raison de difficultés économiques et techniques. La seule zone en exploitation est trop petite pour accommoder les mineurs et, dans tous les cas, ces zones sont trop éloignées des centres urbains et des infrastructures de transport. Il a été difficile d'amener les artisans à s'installer sur ces sites, au regard des difficultés d'accès, et du temps et des efforts additionnels requis. Un autre problème concerne la pratique, qui prévalait particulièrement de 2002 à 2005, et est entretenue par le personnel de GECAMINES, qui consiste à « vendre » des autorisations aux exploitants artisanaux pour travailler sur les concessions de l'entreprise. En principe, le CAMI devrait enregistrer les zones d'exploitation minière artisanale, dans la mesure où elles sont attribuées. On ne sait pas si les zones exploitées par les artisans en dehors des aires autorisées sont enregistrées par le CAMI ; et même si elles l'étaient, en l'absence d'une affectation particulière, c'est le permis qui prévaut.

Les producteurs artisanaux d'hétérogonite vendent leur production aux négociants, qui la revendent à leur tour aux comptoirs. Ces derniers – dont Bazano (libanais), Chemaf ou Somika (indiens) – exportent le matériel sous forme brute à travers la Zambie vers des destinations telles que l'Afrique du Sud, la Chine, l'Inde et la Malaisie, ou enrichissent le matériau dans de petites fonderies installées récemment à Lubumbashi, Likasi, Kambove, Kakanda et Kolwezi. Comme mentionné plus haut, une question de droit consiste à savoir si ces entreprises doivent être assujetties au Code minier ou à d'autres législations industrielles.

Exportations clandestines. L'exportation illégale des minerais n'est pas, stricto sensu, l'œuvre des artisans, mais plutôt des intermédiaires à qui la production est vendue (négociants, comptoirs, milices armées, militaires congolais). Les points de sortie du pays sont nombreux (autour de huit principaux points de sortie) et on pourrait, en théorie, établir plus de postes de contrôle aux frontières. Toutefois, jusqu'à présent, le gouvernement n'a pas pu, ou voulu, le faire. Par exemple, le rapport du Groupe d'experts de l'ONU⁵² indique un très faible niveau de contrôle aux postes frontaliers et dans les aéroports congolais à l'Est du pays. Des produits de grande valeur et de faible volume tels que les diamants et l'or peuvent être transportés directement des aéroports de ces zones vers les marchés finaux (tels que Dubaï ou la Belgique) en passant par le Kenya, le Burundi ou l'Ouganda. Le Processus de Kimberley a connu quelque succès en réduisant l'exportation clandestine des diamants ; cependant, on estime qu'entre 30 et 50 pour cent de la production diamantifère en valeur est exportée de RDC sans être déclarée ou estimée de manière appropriée. L'étude sur les routes commerciales actuellement en préparation par une équipe financée par le DFID, l'USAID et le COMESA, est tout autant intéressante. Cette étude sera publiée d'ici fin 2007. Elle examine les volumes et valeurs des transactions et les circuits commerciaux de tous les produits de base à l'Est du pays.

⁵² « Rapport final du Groupe d'experts sur la RDC conformément à la résolution 1698 du Conseil de sécurité (2006) », S/2007/423, Jorge Voto-Bernales; Deguene Ka, Ibra; Carish, Enrico; Cissoko, Abdoulaye; et Huxford, David.

5. Aspects sociaux et environnementaux

Fourniture de services sociaux aux communautés locales

La faillite des entreprises publiques minières a eu un impact considérable sur les services sociaux et les infrastructures fournis dans les communautés locales dans lesquelles ces sociétés opéraient. Pendant les nombreuses années d'activité de ces sociétés, des services essentiels étaient fournis aux ouvriers, aux personnes à leur charge et à la communauté dans son ensemble. Ces services étaient nombreux, y compris le financement des écoles, des installations sanitaires, des installations récréatives, des infrastructures essentielles telles que l'électricité et l'eau, des logements pour les ouvriers et leurs familles, et une aide financière directe à l'exécutif municipal. Ce système a suffisamment bien fonctionné pour assurer aux communautés un niveau de vie acceptable pendant la période coloniale et immédiatement après l'indépendance. Cependant, au fur et à mesure que la production et les recettes s'effondraient, la charge de fournir ces services sociaux est devenue une lourde contrainte. Cette situation s'est aggravée pendant la guerre civile et la période d'instabilité politique qui s'est ensuivie. Le MIBA rapporte par exemple que 40 pour cent de ses charges d'exploitation sont affectées à l'approvisionnement en électricité de la ville de Mbuji-Mayi et ses environs. De même, l'appui apporté par GECAMINES aux services sociaux et techniques est devenu une dépense insoutenable à cause de la baisse de la production et des recettes de l'entreprise. L'entretien des infrastructures et les investissements dans les approvisionnements ont été négligés. Privés du financement des entreprises, les hôpitaux et les écoles ont commencé à exiger des paiements pour leurs services, ce qui représentait une dépense supplémentaire considérable pour les employés qui n'étaient pas payés de manière régulière.

Nombre de sujets méritent d'être examinés dans la perspective de la poursuite du financement des services sociaux par les entreprises publiques.

Tout d'abord, les niveaux de production atteints actuellement par les entreprises ne sont pas suffisamment élevés pour leur permettre de continuer à financer les services sociaux. Par exemple, dans le cas de GECAMINES, les engagements sociaux pouvaient être remplis quand l'entreprise produisait 400 000 tonnes métriques de cuivre par an, mais elle n'est pas commercialement viable pour financer ces services avec une production restaurée à 30 000 tonnes métriques par an. Il a été envisagé de retirer l'éducation et les formations sanitaires du portefeuille des prestations sociales de GECAMINES dans le cadre de la restructuration de la société. Toutefois, les études sur la manière de procéder ne sont pas encore achevées, et dans tous les cas, on ne sait pas quelle entité (Etat, églises, ONG) pourrait les reprendre et les gérer. Suite au programme de retraites volontaires mené par GECAMINES en 2003-2004, plus de 10 000 employés ont failli perdre l'accès aux écoles et aux centres de santé. Pour soulager les familles en difficultés et au vu du retard pris dans le transfert de ces actifs sociaux à une nouvelle entité, GECAMINES a pu obtenir un financement de la Banque mondiale pour compléter les salaires des enseignants et du personnel médical.

Un deuxième problème est que la plupart des accords de partenariat privé signés entre les entreprises publiques et des partenaires privés disposent spécifiquement que l'entité privée n'est pas responsable des coûts de fourniture des services sociaux. Il est possible, toutefois, de trouver un accord entre les entreprises pour continuer à fournir des services tels que

l'approvisionnement en électricité et en eau aux communautés locales, dans la mesure où ceux-ci sont nécessaires pour la poursuite de l'exploitation des minéraux. Egalement, il est à noter que diverses ONG travaillent avec des entreprises privées (dont certaines en partenariat avec des entreprises publiques) pour continuer à fournir des services sociaux. Enfin, certaines sociétés privées ont décidé de continuer à fournir des services sociaux, au moins aux employés, en vue de garantir l'approvisionnement d'une main d'œuvre qualifiée.

Une troisième préoccupation concerne l'impact des arriérés de salaires sur les communautés, ainsi que la perte de revenu pour les employés licenciés.⁵³ La réduction des effectifs est une mesure difficile dans chaque industrie et dans chaque pays, même dans des conditions optimales. En dépit du paiement d'indemnités aux retraités de GECAMINES par exemple, la perte de la sécurité de l'emploi et d'une source de revenus (même si dans plusieurs cas, les salaires n'ont pas été payés depuis des mois) a causé des problèmes graves aux employés, particulièrement depuis que la RDC n'a pas de système de sécurité formel. Elle a aussi porté préjudice aux fournisseurs locaux et provinciaux de biens et services marchands et non marchands, dont les commerces et les revenus dépendent des dépenses effectuées par les employés de GECAMINES. Un autre souci est lié à la nécessité de trouver des sources de revenu adéquates pour les employés qui ont perdu leurs emplois. Le Programme de réinsertion qui a accompagné le programme de retraites volontaires de GECAMINES a seulement connu un succès modéré, en partie parce qu'il n'est devenu effectif qu'après le départ des employés de l'entreprise ; et en partie parce que le type de compétences et de formation offerts aux retraités n'était pas adapté aux réalités locales, ni à leur âge et leur expérience professionnelle.⁵⁴

Rapports entre entreprises et communautés

Consultation. Le Code minier de 2002 et ses textes d'application ont établi des procédures en vue de consulter la communauté avant toute délivrance de permis minier. Les bonnes pratiques au niveau international exigent la tenue de séances de consultation extensives et en connaissance de cause avec les communautés locales avant le début des travaux de recherche. Lors de l'examen des demandes de permis d'exploitation, ces consultations se tiennent

⁵³ La manière dont le programme de "retraites volontaires" a été mené par GECAMINES a été critiquée par les employés mis à la retraite et certains observateurs indépendants. En mars 2007, les retraités ont adressé une pétition au gouvernement demandant des paiements supplémentaires, soutenant que les indemnités reçues au départ n'avaient été ni calculées, ni expliquées correctement à cette époque. Cette critique, si elle est compréhensible, n'est pas entièrement justifiée. S'il est vrai que dans certains cas les indemnités versées ne reflétaient pas le montant total qui aurait dû être versé aux employés en vertu de leur grade, leurs états de service, ou les conditions d'emploi, chaque retraité a signé une décharge avant de recevoir les fonds. Le montant moyen des fonds versés aux employés de GECAMINES était de 10 175 dollars par personne. Il y a clairement des questions d'équité impliquées dans l'utilisation des fonds publics pour des besoins d'indemnisation des employés mis à la retraite dans une économie où le revenu par habitant est 132 dollars par an.

⁵⁴ Les difficultés rencontrées par le Programme de réinsertion en RDC ont aussi été observées dans d'autres pays. En Ukraine et en Pologne par exemple, les programmes de recyclage des mineurs de charbon compressés n'ont réussi que pour un certain nombre d'employés. Au Royaume uni, vers la fin des années 80 et le début des années 90, la réduction de l'activité dans les mines de charbon britanniques s'est accompagnée du licenciement de près de 500 000 mineurs de charbon. En plus du paiement de fortes indemnités, les mineurs se sont vus offrir des formations dans de nouveaux domaines et des enveloppes financières pour créer de nouvelles entreprises. Très peu de mineurs ont connu du succès dans leurs nouveaux emplois et entreprises ; ce qui a été attribué à la moyenne d'âge des mineurs, à leur expérience professionnelle et leurs compétences, leur réticence à déménager des villes de société dans lesquelles étaient établis leurs amis et leurs familles, et les généreuses prestations sociales payées au Royaume uni.

généralement dans le cadre des discussions sur les études d'impact environnemental et les plans de gestion de l'environnement de l'entreprise. Toutefois, très peu de séances de consultation sérieuses avec les communautés se sont tenues en RDC. Certains des plus gros investisseurs (étrangers) essaient d'engager le dialogue avec les communautés locales, mais ces discussions tournent souvent autour de la recherche de moyens pour encourager les exploitants artisanaux à quitter les zones de concession des entreprises. Les plus petites sociétés et les entités de taille moyenne ne discutent pas du tout avec les communautés locales, se basant plutôt sur les contacts noués avec le chef du village local ou d'autres responsables politiques. Les études d'impact environnemental et les plans de gestion de l'environnement peuvent être examinés avec les représentants locaux de l'Etat (si seulement ils le sont), mais ces échanges sont rarement sérieux et ne constituent pas un dialogue véritable avec les communautés locales.

Toutefois, le processus de consultation est en train d'être amélioré. Plusieurs sociétés ont recruté des ONG, avec l'aide financière de l'USAID, DFID et d'autres bailleurs de fonds, pour améliorer la gouvernance d'entreprise et le processus de consultation. La pratique optimale à l'échelle internationale est de considérer la consultation comme un processus permanent, et non simplement une activité à mener avant la délivrance d'un permis. La consultation doit être effectuée de manière périodique, suivant des procédures et mécanismes établis, et la divulgation des informations pertinentes dans une forme facile à comprendre pour les membres de la communauté. Le ministère des Mines doit élaborer des règles spécifiques pour la consultation des communautés locales, et considérer leur application comme un préalable à la délivrance des droits miniers. Dans certains pays, les accords sur les avantages et les investissements se négocient entre l'entreprise et la communauté locale qui définit les droits et obligations des deux parties pendant la durée de vie du projet.

Des mécanismes doivent aussi être mis en place pour la répartition et la gestion des retombées dans la communauté locale, éventuellement à travers un fonds de développement communautaire qui serait créé par la société et géré conjointement par des membres d'un comité choisis par les comités locaux et comprenant des représentants des exécutifs locaux. Le risque est que la société ne traite qu'avec les chefs de la communauté ou des hauts responsables de la province, et que peu de fonds atteigne effectivement les communautés elles-mêmes. Cela s'est vu dans le passé en RDC.

Sécurité et forces armées. Une attention particulière est aussi accordée à l'utilisation des forces armées locales ou nationales, ou l'appui qui leur est accordé. Les entreprises font face à un dilemme, celui de protéger leurs employés et leurs biens et, en même temps, de ne pas s'impliquer (ou être accusé de s'impliquer) dans les violences perpétrées par les groupes armés. La plupart des grandes entreprises internationales ont, ces dernières années, pris des mesures dans ce sens, mais les réalités politiques en RDC font qu'il est parfois difficile de les mettre en application. Par exemple, Anvil Mining, qui exploite le gisement de Dikulushi au Katanga, a connu un incident malheureux quand elle s'est vu obligée de fournir des moyens de transport à un détachement de l'Armée nationale, ce qui s'est terminé en bain de sang et a conduit au décès de plusieurs membres de la communauté. La société aurifère anglo-américaine Ashanti a aussi été accusée de soutenir les milices armées près de ses concessions dans l'Ituri.

Impacts économiques. Les activités minières ont un impact considérable et direct, tant positif que négatif, sur les communautés locales. Si cet impact est pour la plupart positif, il est parfois mitigé. Le Code minier exige la rétrocession de 25 et 15 pour cent des redevances

minières respectivement aux provinces et aux communautés locales. Selon le scénario de croissance moyenne élaboré dans les chapitres précédents, une nouvelle mine d'or dans la province de l'Ituri devrait générer approximativement 4 millions de dollars de redevances par an, dont 1 million seraient reversés aux autorités provinciales et 600 000 à la communauté locale. L'injection de ce volume de liquidités ne soulève pas seulement des problèmes de gestion pour les administrations concernées, mais aussi, ci pourraient ne pas être absorbées efficacement par la province et la communauté locale. Les mines génèrent aussi des recettes considérables pour la communauté en termes de salaires, d'achats de biens et services, et de paiements de taxes et droits locaux. Sur la base des informations fournies dans les études de faisabilité, la mine de Tenke Fungurume produira 1,2 million de dollars de droits et taxes entre 2007 et 2009.⁵⁵

Ces effets bénéfiques ont aussi des revers. Dans certains districts tels que Kolwezi, l'embellie dans le secteur minier a entraîné une grave pénurie de logements et de certaines installations pour les travailleurs et leurs familles. L'appui logistique de l'industrie en termes d'approvisionnement en biens et services est aussi limité. Des infrastructures essentielles telles que les écoles, les hôpitaux et les services d'approvisionnement en eau et en électricité, sont surchargées. Surtout, étant donné que les mines paient des salaires plus élevés que d'autres secteurs d'activité et, dans tous les cas, ne peuvent employer tout le monde, il y a une tendance à la segmentation de la société en deux catégories, les riches et les pauvres. Les personnes qui ne sont pas employées par les mines sont souvent désavantagées, puisque la pénurie des biens et services notée ci-dessus entraîne généralement une hausse des prix des produits essentiels, qui affecte lourdement les moins nantis. La hiérarchie sociale établie dans les communautés est parfois perturbée par la mise en exploitation de nouvelles mines et l'afflux des nouveaux arrivés. Plus souvent, la hiérarchie en place s'approprie simplement les fonds et les ressources générées par la mine, laissant peu ou rien à la population locale. Enfin, très peu de planification semble être effectuée en ce qui concerne l'impact de la fermeture de la mine sur la communauté. La pratique optimale au niveau internationale requiert que les entreprises, l'Etat et les communautés commencent à planifier la fermeture de la mine dès sa mise en exploitation. Toutefois, le Code et le règlement miniers ne prévoient que des fonds pour la réhabilitation du site, et ne mentionnent pas particulièrement les questions sociales et communautaires liées à la fermeture de la mine.

Passif environnemental

Les activités minières en RDC ont un impact considérable sur l'environnement, qui ne cesse de s'aggraver. L'impact général de l'exploitation minière sur l'environnement – pollution de l'eau, des sols et de l'air – est bien documenté. Le gouvernement n'a pas encore légiféré sur l'environnement en général, ou le secteur minier en particulier, en dehors des textes sur la santé et la sécurité au travail hérités du passé. Même si une législation environnementale existait, comme nous l'avons dit plus haut, les services publics responsables de l'inspection des mines ne seraient pas capables, ou seraient peu outillés pour la mettre en application. Au Katanga, les mines sont exploitées (comme cela est le cas depuis plusieurs années) sans considération pour l'environnement. Des résidus de mines et des terrils de déchets se dégradent et pourraient connaître de graves défaillances, faisant courir de sérieux risques de pollution aux cours d'eau et aux terres culturales. Le drainage des mines acides dans plusieurs zones pollue les sources d'eau. La fermeture inappropriée des fosses et des mines pose un

⁵⁵ Il s'agit là d'estimations de l'étude de faisabilité. Les montant réel des cotisations en 2007 n'est pas connu.

danger pour la santé des humains et des animaux. Les lourds équipements de traction des camions, les approvisionnements et le produit des mines traversent les villages à une vitesse qui fait courir des risques aux habitants. Beaucoup de petites fonderies et usines de traitement établies au Katanga ces dernières années pour traiter le minerai acquis auprès des artisans opèrent avec peu ou pas de mesures de protection de l'environnement. On rapporte qu'une telle usine – gérée par Chenaf – déverserait des effluents toxiques en amont de la zone de captage de l'eau qui approvisionne Lubumbashi.

Héritage écologique, stocks et flux de pollution. L'activité minière se déroule dans plusieurs zones de RDC depuis le début des années 90. Au fil des ans, des stocks considérables de produits polluants se sont accumulés, et les vieilles mines n'ont pas été fermées ou réhabilitées de manière adéquate. Il s'agit là d'un problème que rencontrent de nombreux pays, mais il sera particulièrement difficile et coûteux à résoudre en RDC, au regard de son ampleur. Le gouvernement devra faire un inventaire général des sites abandonnés et élaborer un plan national d'assainissement des stocks de pollution. Et souvent, les accords de partenariat signés entre les entreprises publiques et les entités privées exemptent explicitement le partenaire privé ou la nouvelle entité créée pour gérer la mine de toute responsabilité pour le passif environnemental existant. Dans plusieurs cas, les contrats stipulent que ce passif reste la responsabilité de GECAMINES et/ou de l'Etat. Toutefois, aucun audit n'a été réalisé dans les mines pour distinguer les stocks polluants existants des flux de pollution attendus dans l'avenir. Selon le principe du « pollueur payeur », la nouvelle entreprise devrait être responsable de la gestion et de l'assainissement éventuel de ces flux. De plus, le Code minier précise que tous les titulaires de droits miniers doivent émettre une garantie pour la réhabilitation de l'environnement en faveur de l'Etat. Au niveau international, la pratique optimale généralement établie est que le titulaire du droit minier s'arrange à émettre une obligation ou une garantie à travers une institution financière réputée, et crée un compte spécial de réserve dans les états financiers de l'entreprise pour couvrir les coûts éventuels d'une réhabilitation. Dans la pratique, vu qu'il n'existe aucune banque internationale ou locale au Congo qui accepte d'émettre de telles garanties, la société doit verser des sommes substantielles à l'avance à titre de garantie pour la réhabilitation des sites au moment de la délivrance ou du renouvellement du droit minier. Comme il a été noté plus haut, il n'existe aucune preuve de contrôle effectué par une institution publique sur les fonds de réhabilitation versés par les entreprises ; ceux-ci n'ont pas été imputés.

6. Plan global pour une croissance tirée par la bonne gouvernance dans le secteur minier de RDC

Le présent rapport conclut que la bonne gouvernance dans le secteur minier en République démocratique du Congo ne contribuera pas à une croissance durable sauf si certaines contraintes essentielles sont levées. Au cours de ces dernières années, le gouvernement et les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux ont adopté une approche par étapes dans la résolution de certains problèmes. Une approche et un plan généraux, assortis d'objectifs précis, d'indicateurs de performance précis et d'une assistance technique et financière, sont requis. Le présent rapport propose un plan d'action global pour les cinq prochaines années, à l'effet d'améliorer la performance du secteur minier. Ce plan d'action comprend un certain nombre de mesures à prendre à court, moyen et long terme. Si ces actions relèvent principalement de la responsabilité de l'Etat, des progrès en vue d'une croissance durable nécessiteront la participation active des entreprises privées, des organisations de la société civile, et de la communauté internationale des bailleurs de fonds. Outre les mesures énumérées dans le plan d'action, des questions liées à la sécurité dans plusieurs sites miniers sont clairement une priorité pour l'Etat et les forces de sécurité de l'ONU.

Tableau 9. Synthèse du plan d'action

Objectif	Durée	Coût estimatif Millions de dollars
Accroître les recettes fiscales	Les 12 prochains mois	11
Améliorer le cadre propice pour de nouveaux investissements	6 - 24 mois	1,0
Améliorer la gouvernance et la transparence dans le secteur	3 - 48 mois	27,5
Renforcer les capacités du gouvernement	3 - 60 mois	147,5
Maximiser la contribution des richesses minières	6 - 24 mois	145,5
Améliorer les conditions de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle	3 - 60 mois	44,0

Accroître les recettes fiscales

Objectif: Renforcer la capacité du gouvernement à évaluer, recouvrer, enregistrer et publier correctement les impôts et autres charges fiscales du secteur minier.

Produit/résultats: Accroître les recettes fiscales effectivement recouvrées par le gouvernement central à 80 millions de dollars d'ici fin 2008.

Durée: Les 12 prochains mois

Mesures/activités :

1. Le gouvernement doit commander des audits indépendants des états financiers de grands producteurs et négociants de minerais auprès de cabinets de réputation

internationale. Ces audits doivent être menés en deux phases. La première consisterait à vérifier la conformité à la législation applicable par rapport au paiement des redevances, des droits superficiaires pour les permis miniers, et d'autres charges administratives. La seconde phase permettrait de vérifier le respect de la législation applicable en matière de paiement de l'impôt sur le revenu, des droits d'importation/d'exportation et des droits de douanes. Pendant les deux phases, les auditeurs procèderaient à des tests et examens appropriés conformément aux normes comptables et industrielles acceptées. Au cas où les données seraient insuffisantes pour permettre d'aboutir à des conclusions (comme, par exemple, des données sur l'estimation des produits exportés, les prix de référence, et les recettes de vente pour déterminer le montant des redevances à payer ou de l'amortissement ; et des données sur les charges d'exploitation pour déterminer le revenu imposable), les auditeurs recommanderaient des mesures correctives.

2. *Le gouvernement doit commander une revue indépendante de la maîtrise et de l'évaluation des risques de la structure, des procédures opérationnelles et des pratiques, des procédures de réconciliation, des effectifs, et des compétences des administrations publiques chargées de l'évaluation, du recouvrement et de l'enregistrement des paiements d'impôts*⁵⁶. Une attention particulière devrait être accordée à l'identification de la manière dont se produisent les défaillances, et à quel niveau, entre les paiements d'impôts et de redevances effectués par les entreprises et les montants dûment annoncés et enregistrés dans les comptes du trésor.
3. *Les fonctions de collecte des impôts miniers et de publication des recettes pour l'instant assignées à la DGRAD devraient être fusionnées avec, et rattachées à, celles de la DGI*. La DGRAD ne fait pas montre d'efficacité dans la collecte des redevances minières, des droits superficiaires et d'autres charges administratives relatives au secteur minier et la publication des informations y relatives. Les fonctions de collecte des impôts dans le secteur minier, et d'information y relative, gérées actuellement par la DGRAD (principalement les droits superficiaires et les redevances minières) doivent être transférées à la DGI, qui est chargée de l'administration d'autres impôts miniers. L'administration et l'évaluation de ces impôts et charges resteraient sous la responsabilité des services appropriés du ministère des Mines.
4. *Une cellule spécialisée devrait être créée au sein de la Division des grandes entreprises (DGE) de la DGI* pour suivre, enregistrer, et veiller à la traçabilité de toutes les recettes fiscales du secteur minier. Cette cellule ne s'intéresserait pas seulement aux grandes entreprises minières, mais aussi à d'autres entités commerciales opérant dans le secteur telles que les entreprises commerciales, les sociétés de traitement et les comptoirs. Pour améliorer la traçabilité des recettes fiscales du secteur minier, le gouvernement a, par décret du Premier ministre, autorisé la création d'un compte transitoire dans lequel ces recettes peuvent être isolées et retracées.
5. *Un cabinet international doit être recruté* pour une période de 3 à 5 ans pour élaborer des directives et procédures pour la spécialisation dans l'industrie minière au sein de la direction des grandes entreprises, former le personnel, et mettre en place les systèmes informatiques et logiciels nécessaires. Ce cabinet serait chargé de la supervision des activités de spécialisation minière au sein de cette division. Le public serait régulièrement informé de tous les paiements du secteur minier.

⁵⁶ OFIDA, DGRAD, DGI, BCC, ministère des Mines, CPCTM, SAESSCAM, CEEC, CAMI, centres agréés de collecte des impôts

6. De plus, *les recettes fiscales du secteur collectées par la DGE doivent être auditées régulièrement* par des auditeurs indépendants qualifiés, et les rapports d'audit rendus publics.
7. l'Etat doit adopter des *règles, directives et procédures claires* pour la rétrocession des recettes minières aux provinces, et pour la reddition des comptes sur ces recettes par les provinces.

Améliorer le cadre propice pour de nouveaux investissements

Objectif : le Code minier de 2002 de la RDC et le régime fiscal des investissements miniers répondent aux normes internationales. Toutefois, il faudrait y apporter certaines améliorations pour corriger des lacunes spécifiques.

Produit/résultats : Des réglementations spécifiques adoptées par les ministères ou le Président.

Durée: Les 6 à 24 mois prochains mois.

Mesures/activités :

1. *Adopter les textes d'application du Code minier de 2002* relatifs à l'amélioration (a) de la sécurité foncière pour les exploitants artisanaux ; (b) des procédures et directives relatives à la protection de l'environnement et la consultation avec les communautés ; (c) des modalités de divulgation des informations par les entreprises et les responsables de l'Etat, et des sanctions et pénalités applicables pour inciter au respect de la réglementation ; (d) de la compatibilité du Code minier avec d'autres législations ; (e) des réglementations relatives aux installations de traitement et d'enrichissement ; et (f) des procédures de délivrance et de surveillance des droits miniers.
2. *Ajuster et introduire certaines dispositions fiscales* : (a) introduire une redevance dégressive pour capturer une plus grande part des charges suite à la hausse des prix des produits de base ; (b) instaurer une charge déterminée sur la base de la valeur ajoutée ou des plus-values, à collecter au moment de la cession du titre minier ; et (c) promulguer des réglementations exigeant de toutes les entreprises qu'elles adoptent les normes comptables internationales et d'information financière.

Améliorer la gouvernance du secteur

Objectifs : Pour s'assurer que (i) le secteur connaît un développement responsable et durable ; (ii) les interactions entre l'Etat, les entreprises privées, les artisans et les communautés se déroulent en toute transparence; (iii) les contrats de partenariats en vigueur et à venir sont conclus dans la transparence, conformément au Code minier de 2002, et les termes des contrats et les faits pertinents concernant les entreprises sont entièrement divulgués ; (iv) les transactions et les états financiers des entreprises et de l'Etat, ainsi que les intérêts des responsables publics dans la gestion fiduciaire et d'autres aspects des compagnies minières ou des consultants/fournisseurs de ces compagnies, sont entièrement divulgués et les conflits d'intérêt éventuels éliminés ; et (v) les bénéfices sont équitablement répartis, conformément aux principes généralement acceptés dans l'industrie minière internationale.

Produit/résultats : La révision de certains contrats de partenariat, l'accroissement des bénéfices pour l'Etat et les communautés, une sécurité foncière renforcée pour les entreprises, et une transparence accrue et un meilleur accès à l'information.

Durée : En cours et pendant les 48 prochains mois.

Mesures/activités :

1. *Réviser certains accords de partenariat, en consultation avec les parties aux contrats.* La Commission interministérielle créée pour revisiter 60 à 63 contrats de partenariat doit le faire de manière expéditive, soigneuse, transparente, et en vertu des normes les plus élevées de professionnalisme. Cette commission doit recommander au ministère des Mines et, à travers celui-ci, au Conseil des ministres, les ajustements à apporter aux contrats, le cas échéant. Le Conseil des ministres doit inviter les parties aux contrats à discuter et convenir de ces ajustements. De nombreux ajustements seront apportés aux aspects techniques des contrats qui ne sont pas suffisamment clairs, notamment la clarification du statut juridique exact des entités contractantes ; la validité des droits miniers ; les accords d'exploitation et les normes comptables des coentreprises ; les clauses relatives à la protection des droits des minorités ; un pouvoir accru de l'entreprise partenaire de l'Etat dans la gestion de la coentreprise ; et une plus grande clarté des contrôles financiers et la divulgation des informations au sein de la coentreprise. Des ajustements plus importants pourraient être nécessaires, dans la mesure où (a) les contrats ne sont pas en conformité avec le Code minier de 2002, prévoient des mesures fiscales excessivement indulgentes, et/ou sont fondamentalement inéquitables au regard des pratiques optimales au niveau international ; et (b) les parties aux contrats ne respectent pas les obligations prises dans le cadre du contrat. La Commission doit divulguer les critères de révision des contrats, ainsi que les procédures appliquées pour les revues.
2. *Améliorer la supervision des contrats de partenariat, avec l'aide de consultants juridiques et financiers.* La désignation de conseillers juridiques indépendants à GECAMINES est une mesure importante dans ce sens. Le gouvernement pourrait envisager de mettre une expertise juridique similaire à la disposition d'autres entreprises parapubliques.
3. *Veiller davantage à l'application de la loi dans tous les futurs contrats de partenariat entre l'Etat, les entités publiques et des partenaires privés.* En particulier, le gouvernement devrait veiller à ce que (a) les procédures relatives à la négociation des contrats, ainsi que les charges éventuelles liées aux droits miniers, soient conformes au Code minier de 2002 ; (b) les actifs visés par le contrat ont été correctement évalués ; (c) les termes du contrat sont équitables pour toutes les parties, compte tenu des risques financiers et techniques ; (d) une expertise juridique est disponible pour aider à la négociation des contrats ; et (e) les contrats sont dûment approuvés pour signature conformément à la législation en vigueur. Par ailleurs, pour veiller au meilleur résultat possible, le gouvernement pourrait envisager de nommer un groupe d'experts indépendant pour la revue des contrats, et notamment des procédures appliquées et de l'équité fondamentale de l'accord.
4. *Divulguer et publier tous les contrats antérieurs et à venir, de commun accord avec les parties contractantes.* En fait, le gouvernement a publié beaucoup de conventions minières et autres sur le site Web du ministère des Finances : http://www.minfinrdc.cd/contrats_partenariat.htm. Il devrait continuer dans ce sens en publiant tous les contrats ainsi que toute disposition annexe – avec une protection

adéquate des renseignements exclusifs (processus techniques, contrats commerciaux, et informations personnelles). Par ailleurs, étant donné que la publication des contrats ne peut pas, toute seule, donner une image complète des parties impliquées dans les négociations ou de la chaîne de possession des droits miniers en question, il est recommandé que le gouvernement exige de la société privée qu'elle fasse publier par un conseil indépendant ou une personne habilitée toutes les clauses substantielles du contrat conformément aux règles en vigueur sur les grands marchés de capitaux, tels que les bourses de Toronto (www.tsx.com) ou d'Australie. (Certaines sociétés, dans la mesure où elles sont cotées en bourse, l'auront déjà fait ; dans ce cas, cette information est disponible sur le site Web : www.sedar.com).

5. *Améliorer la publication des informations sur les flux de recettes du secteur minier*, notamment à travers la mise en œuvre diligente de l'Initiative pour la transparence des industries extractives. Le premier rapport sur le montant total des impôts payés par les entreprises minières, comprenant les paiements effectivement reçus par le trésor central, devrait être disponible en décembre 2008. Cette publication devrait énumérer, au moins, chaque impôt matériel, paiement, redevance, prélèvement ou autre charge fiscale effectivement acquitté par le secteur minier et reçu par le trésor de l'Etat. Egalement, le gouvernement doit adopter des règles spécifiques sur la divulgation par les entreprises de tous les paiements effectués de façon régulière et constante. Pour ce faire, le gouvernement devrait se baser sur les recommandations de l'ITIE, et recourir aux conseils d'experts. Enfin, le gouvernement doit mettre en application les recommandations des audits de la maîtrise et l'évaluation des risques dans les institutions publiques, notamment pour assurer le suivi des droits superficiels, des redevances et autres impôts payés par les entreprises à diverses administrations publiques.
6. *Améliorer le suivi des flux de produits miniers*, à travers la recherche continue sur les divers systèmes de « traçabilité, de certification, de libre échange » actuellement mis au point. La science doit être perfectionnée et les coûts/avantages correctement estimés avant la prise de toute décision finale relative à la mise en œuvre de ces systèmes.
7. *Octroi des propriétés minières par voie d'appel d'offres*, comme prévu par le Code minier. Les procédures d'appel d'offres seraient utilisées pour les venues minérales sur lesquelles l'Etat et/ou les entreprises minières publiques disposent d'informations géologiques suffisantes pour attirer des soumissionnaires qualifiés. Le ministère des Mines doit publier une liste des gisements miniers qui pourraient être mis aux enchères. De plus, au cas où un permis de recherche ou un accord de partenariat serait annulé par l'Etat pour non respect du programme d'activités ou d'autres obligations contractuelles, un appel d'offres doit être lancé pour attirer de nouvelles sociétés – sous réserve de la disponibilité d'informations géologiques suffisantes pour justifier la procédure.
8. *Élimination de conflits d'intérêt existants ou éventuels chez les responsables de l'Etat*. Pour ce faire, le gouvernement doit adopter des textes qui (a) interdisent à ses responsables de siéger sur les conseils d'administration des entreprises, sauf en qualité de représentants officiels de l'Etat ; et (b) exigent la divulgation totale par les responsables de l'Etat de tous les intérêts financiers, possession d'actions, ou rapports avec des consultants/fournisseurs appartenant à, ou travaillant avec des entreprises minières.

Renforcer les institutions de l'Etat et améliorer leurs capacités

Objectif: Améliorer la capacité de l'Etat à superviser, contrôler et évaluer efficacement et effectivement les activités du secteur minier, et à fournir une assistance technique et professionnelle aux exploitants artisanaux. L'Etat doit recruter des cabinets spécialisés et expérimentés pour renforcer rapidement et efficacement ses institutions et améliorer leurs capacités.

Produit/résultats: Amélioration de l'information à la disposition de l'Etat sur la production et les activités minières; diminution de la spéculation et respect accru des exigences du programme d'activités; meilleures conditions sanitaires, environnementales et de sécurité au travail sur les sites miniers; meilleure déclaration des volumes et des valeurs des exportations minières; capacité accrue d'analyse financière et économique des projets; meilleure compréhension et connaissance du potentiel géologique et de l'aménagement éventuel des terres.

Durée: Au cours des 60 prochains mois.

Mesures/activités:

1. *Améliorer l'efficacité dans la délivrance et la gestion des droits miniers.* Le Cadastre minier doit :
 - Elaborer des critères et directives plus précis sur les délais d'examen des demandes de droits miniers, et mettre ses logiciels et son matériel informatique à jour, en cas de besoin, en vue d'un traitement rapide des demandes.
 - Mener des activités de contrôle et de suivi sur le terrain. En effet, beaucoup de titulaires de droits miniers gèlent ces droits et n'exécutent pas de véritables activités de recherche ou d'exploitation sur les sites concédés. Le CAMI et d'autres services publics ne disposent pas des moyens logistiques ou humains nécessaires pour contrôler et évaluer ce qui se passe sur le terrain.
 - Renforcer les liens avec d'autres institutions clés de l'Etat, en particulier avec le ministère des Finances et la Banque centrale, en vue de combler les écarts entre les montants évalués et les sommes recouvrées, à travers un meilleur système de suivi des paiements directement à partir du numéro d'enregistrement du titre minier. Cela pourrait se faire par l'adoption de code-barres pour les dossiers de permis. En outre, le CAMI pourrait être autorisé à collecter directement les droits superficiaires, et tenu responsable de leur suivi et transfert à temps à la Banque centrale.
 - Ouvrir des antennes dans des zones minières telles que le Katanga, les deux Kasaïs, la Province Orientale, les deux Kivus, le Bas-Congo, Maniema et Bandundu. Ces antennes seraient équipées de peu de personnel et de matériel, et reliées par les infrastructures de télécommunication existantes au principal centre de traitement du CAMI à Kinshasa.
2. *Renforcer les bureaux centraux et provinciaux du ministère des Mines* et ses diverses unités administratives, services rattachés, ainsi que les diverses commissions (telles que le Processus de Kimberley) sous la tutelle du Ministère.
3. *Fournir une assistance effective aux artisans et aux petits mineurs.* SAESSCAM est l'institution publique chargée d'assister les exploitants artisanaux et à petite échelle et d'aider à la formation des coopératives. Egalement, SAESSCAM serait un maillon

essentiel de tout système de traçabilité éventuellement mis en place. SAESSCAM doit :

- Élaborer un programme de formation pour son personnel dans les domaines techniques de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle ;
 - Exécuter un programme de vulgarisation du Code minier et de ses textes d'application, étant donné que les artisans ne connaissent ou ne comprennent pas leurs droits et obligations en vertu de la loi ;
 - Aider activement les artisans à s'installer dans les zones spéciales réservées à l'exploitation artisanale ;
 - Étendre ses activités à d'autres centres miniers importants, en réduisant les dépenses du « siège » au profit de services qui travaillent sur le terrain. Il est particulièrement important que les responsables de SAESSCAM assistent les artisans dans les zones reculées.
 - Travailler avec les sociétés minières industrielles, les ONG et les organisations communautaires pour élaborer des programmes pour des sources de revenu alternatives à l'intention des artisans.
4. *Améliorer le contrôle des conditions sanitaires, sécuritaires et environnementales sur les sites miniers.* Un service d'inspection des mines doit être créé et formé, tout d'abord dans la province du Katanga ; ce service sera chargé de la surveillance et du contrôle des règles sanitaires, environnementales, de travail et de sécurité au travail. Il assurerait la liaison et travaillerait en étroite collaboration avec les populations locales, ainsi que l'administration provinciale des mines. Il est recommandé que le gouvernement recrute un cabinet international spécialisé ou une agence de bailleurs pour une période de 3 à 5 ans. Ce cabinet ou cette agence procéderait rapidement et efficacement à la constitution et la formation d'une équipe de spécialistes locaux ; à l'élaboration des procédures, des pratiques et de manuels de procédures pour le service ; et à la fourniture d'un appui logistique et matériel.
5. *Améliorer le contrôle et l'estimation des diamants.* En particulier, le CEEC :
- Doit être audité par un cabinet d'audit indépendant et de réputation internationale sur deux aspects : (a) un audit financier rendrait compte de la conformité des états financiers du CEEC aux normes nationales et internationales ; et (b) un audit technique et opérationnel rendrait compte des performances du CEEC en matière d'estimation et de détermination de la valeur des diamants.
 - Envisager de recruter un cabinet indépendant d'audit des diamants pour estimer des lots de diamants en vue de confirmer les évaluations du CEEC.
6. *Améliorer l'évaluation financière et économique des projets proposés.* La Cellule technique de planification minière (CTCPM) est actuellement chargée de cette mission. Un programme doit être mis au point pour créer et former une cellule spécialisée pour l'analyse financière et l'évaluation des études de faisabilité et des états financiers des sociétés minières.
7. *Améliorer les contrôles aux frontières pour rendre compte de manière fiable de la quantité et de la qualité des exportations minières.* Le gouvernement doit délivrer des agréments à plusieurs laboratoires indépendants et de renommée internationale pour analyser, tester et contrôler les produits miniers aux points d'exportation, en commençant par le Katanga. Ces laboratoires établiraient des procédures d'analyse pour déterminer avec précision le volume et la valeur commerciale des exportations ; et fournir aux entreprises et à l'Etat la documentation et les manifestes nécessaires pour permettre le suivi et le calcul de la redevance. Tout contrat qui lierait l'Etat aux

laboratoires pour l'instant, en particulier concernant les frais payés à ces derniers, devrait être revu. Ces frais ne doivent en aucun cas être fixés sur la base d'une fraction des redevances qui seraient versées à l'Etat. Plutôt, ces laboratoires devraient être payés sur la base d'un contrat standard.

8. *Améliorer l'information et les données géologiques.* Avec le ministère de la Recherche scientifique en charge de la cartographie géologique et des sciences de la terre,
 - Renforcer la base de données des cartes géologiques et des sciences de la terre dans le cadre d'un vaste programme de cartographie régionale ;
 - Installer un système fonctionnel de SIG qui intègre divers ensembles de données géologiques ;
 - Rapatrier en RDC les informations et données en format numérique du Royal Museum de Tervuren, en Belgique ;
 - Réhabiliter divers programmes universitaires et centres de recherche.

Maximiser la contribution des actifs et richesses miniers de la RDC

Objectif : Veiller à ce que les actifs miniers et productifs des entreprises publiques et privées fournissent une contribution optimale au développement économique général de la nation, des provinces et des communautés dans lesquelles se déroulent des activités minières.

Produit/résultats : Réforme et restructuration des entreprises publiques ; introduction d'intérêts et de dirigeants privés dans toutes les entreprises publiques d'ici 2009 ; suppression de nombre de restrictions et tracasseries administratives qui entravent les opérations des entreprises privées ; amélioration significative des infrastructures de transport dans les grandes zones minières.

Durée : Les 36 prochains mois.

Mesures/activités :

1. *Adopter une législation qui fournit un cadre pour la réforme et la restructuration* des entreprises minières publiques et, en particulier, l'entrée éventuelle d'intérêts et de dirigeants privés dans ces entreprises. Des lois à cet effet sont actuellement à l'étude et devraient être adoptées par l'Assemblée nationale.
2. *Recruter des investisseurs et des dirigeants privés par des processus d'appel d'offres international* pour ces entreprises publiques. Une mesure initiale dans ce sens pourrait consister à recruter un cabinet pour gérer chaque entreprise, mobiliser le capital nécessaire pour réaliser des investissements, et déterminer leur rémunération au prorata des bénéfices et/ou de la production.
3. *Déposséder l'Etat de la majorité de ses actions dans les entreprises publiques et de la gestion de ces entités.* La législation à l'étude prévoit que l'Etat renonce à toutes, ou une partie de ses actions dans les entreprises publiques. Il devrait recruter des dirigeants de renommée internationale pour mener des études détaillées sur la meilleure manière de réaliser cet objectif.
4. *Lancer une offre publique de vente d'une ou de plusieurs entreprises publiques.* Une option à envisager sérieusement est de placer les actions d'une entreprise publique restructurée sur un marché boursier international (Londres ou Toronto). Par exemple, avec l'assistance d'investisseurs qualifiés et de gestionnaires de transactions, il serait

possible de faire un placement initial des titres de GECAMINES. Cela a été fait avec succès pour des entreprises publiques d'autres pays.

5. *Réduire les contraintes administratives et les tracasseries* pour les entreprises privées. Pour ce faire, le gouvernement doit commander une étude détaillée des divers obstacles à l'entrée et des contraintes rencontrées par les entreprises minières privées. Sur la base des résultats de cette étude, il doit adopter un vaste programme de suppression des contraintes, éventuellement en créant un guichet unique pour les investisseurs miniers potentiels.
6. *Améliorer les infrastructures routières, ferroviaires et de production d'électricité dans les principales zones minières.* Le but ultime est de réduire les coûts et d'améliorer la fiabilité des infrastructures dans les principales zones minières. Pour ce faire, l'Etat doit restructurer les entreprises publiques impliquées dans les infrastructures ; élaborer des cadres réglementaires appropriés ; et réhabiliter et/ou construire de nouvelles routes, voies ferrées, et infrastructures de production d'électricité. Cela nécessitera un appui substantiel de la communauté internationale des bailleurs au cours des cinq prochaines années. A cet égard, il est important de collaborer avec d'autres initiatives de bailleurs et, en particulier, le prêt accordé récemment par les Chinois à l'Etat pour les infrastructures.

Améliorer les conditions de l'activité minière artisanale et à petite échelle

Objectif

Améliorer la productivité, la sécurité, la sûreté et les conditions de travail des exploitants artisanaux et à petite échelle par l'application de la législation appropriée (y compris l'interdiction du travail des enfants) ; Promouvoir des sources de revenu alternatives ; et créer des conditions socialement et écologiquement viables.

Produit/résultats: Diminution des conflits et des tensions entre artisans et mineurs industriels ; création de zones d'exploitation minière artisanale et de coopératives d'artisans ; amélioration des contrôles de sécurité et de santé dans les sites d'exploitation artisanale ; productivité accrue et amélioration de la situation des artisans ; et création de sources de revenu et d'opportunités d'emploi alternatives pour les artisans.

Durée : Au cours des 60 prochains mois.

Mesures/activités :

1. *Améliorer la sécurité foncière des exploitants artisanaux* pour réduire les conflits avec les exploitants industriels. Cela peut se faire par l'affectation de zones spéciales à l'exploitation artisanale, comme prévu à l'Article 109 du Code minier de 2002. Ces zones doivent être potentiellement exploitables et assez proches des infrastructures de transport, des cours d'eau et d'autres infrastructures d'appoint telles que les logements, les installations d'hygiène et l'eau. La superficie minimale de ces zones doit être de 5 carrés (unité de mesure standard du cadastre minier) ou de la taille minimale des permis d'exploitation de carrières.
2. *Adopter des réglementations et des critères pour l'exploitation minière à petite échelle.* Certains gisements sont trop petits pour être exploités de manière industrielle, mais trop grands pour être efficacement mis en valeur par des artisans. Le Code minier prévoit des permis d'exploitation de petite mine, mais les critères applicables à

- ce type de permis restent à définir. Le gouvernement doit recruter une expertise technique et juridique pour l'élaboration de ces critères et règles.
3. *Reconnaître les coopératives d'artisans*, qui pourraient alors obtenir des permis d'exploitation de petite mine. Le Code civil et commercial congolais devra être amendé pour doter ces coopératives de la personnalité juridique.
 4. *Améliorer l'application des normes de travail, de santé, de sécurité et de protection de l'environnement*, par des cellules d'inspection minière spécialisées créées au sein des bureaux provinciaux des mines. Pour ce faire, le gouvernement pourrait envisager de recruter des sociétés spécialisées ; et/ou de créer des bureaux spéciaux pour suivre le transport et la commercialisation des minerais produits par les artisans. Cela ferait principalement partie d'un système de traçabilité actuellement à l'étude par plusieurs bailleurs.
 5. *Améliorer la productivité et la situation des artisans* à travers les services de vulgarisation de SAESSCAM et d'autres administrations publiques ou ONG. Ces services fourniraient une assistance technique, des équipements et des financements pour améliorer les techniques d'extraction et les normes de sécurité. Egalement, un programme doit être mis au point pour sensibiliser les artisans sur les conditions du marché international de leurs produits, et veiller à ce qu'ils perçoivent la valeur marchande juste pour leur production. A cet égard, il faudra travailler en étroite collaboration avec les comptoirs et d'autres intermédiaires qui achètent la production des artisans.
 6. *Améliorer l'enrichissement des minerais par les artisans* et divers intermédiaires. Cela pourrait se faire par la mise en place d'installations pilotes d'enrichissement et d'ajout de la valeur dans les grandes provinces minières. Si elles sont efficaces, ces installations pourraient être reproduites par des investisseurs privés dans d'autres zones de production. Conjointement avec ce programme, le gouvernement doit veiller à l'application de l'interdiction de l'exportation de tous les minerais à l'état brut, en commençant par la province du Katanga. Cette mesure aurait pour avantage, entre autres, de contenir la contrebande et d'encourager la transformation et l'enrichissement des minerais bruts, ce qui en accroîtrait la valeur pour les artisans. Le gouvernement pourrait envisager de faciliter la création de centres de coupe et de polissage des diamants et des pierres précieuses, et de financer des programmes de formation. Toutefois, une attention particulière doit être accordée aux coûts et avantages de cette approche, en raison de la position dominante sur le marché de haveurs et polisseurs d'autres pays.
 7. *Développer des programmes pour la création de sources de revenu alternatives* avec l'assistance de bailleurs de fonds bilatéraux, de sociétés industrielles, d'organisations communautaires et d'ONG. L'objectif serait aussi d'absorber une partie de la main d'œuvre artisanale dans d'autres domaines. En particulier, des partenariats pourraient être noués avec des entreprises industrielles pour cibler certains services essentiels dont ces entreprises auraient besoin. Un programme pourrait être conçu pour former les artisans afin qu'ils comblient ces besoins.

Résoudre les problèmes environnementaux et sociaux

Objectif : Améliorer la conformité du secteur minier aux normes internationalement reconnues en matière de protection sociale et de l'environnement.

Produit/résultats : Inventaire et évaluation des risques des problèmes environnementaux dans les principales zones minières ; atténuation et/ou correction des problèmes considérés comme

étant les plus pressants ; capacité accrue de revue des études d'impact et des plans de gestion présentés par les sociétés, et surveillance du respect de ceux-ci ; et amélioration des rapports entre les communautés et diverses entreprises industrielles.

Durée : Les 60 prochains mois.

Mesures/activités :

1. *Inventaire et évaluation des risques des problèmes environnementaux pressants* dans les grandes zones minières. Cet inventaire permettrait d'identifier les problèmes hérités et proposer des mesures pour les résoudre.
2. *Mener des études environnementales de base pour les contrats de partenariat*, afin de distinguer les stocks polluants actuels des futurs flux de pollution. Cela permettrait à l'Etat et aux partenaires privés d'assumer leurs responsabilités proportionnelles pour les questions environnementales.
3. *Adopter des règles appropriées et compétitives sur le plan international* relatives à la protection de l'environnement et aux responsabilités de l'Etat et des entreprises privées.
4. *Améliorer la capacité des institutions de l'Etat* à évaluer les études d'impact environnemental et les plans de gestion de l'environnement et veiller à leur respect.
5. *Elaborer un programme de travail avec les artisans pour les sensibiliser aux questions environnementales*, ainsi que sur les mesures sanitaires et sécuritaires.
6. *Veiller à l'imputation effective des garanties financières et à leur utilisation aux fins prévues*. Le gouvernement pourrait envisager de dispenser les entreprises de la condition des paiements à l'avance en contrepartie d'autres garanties de performance et de bonne exécution des contrats.
7. *Promouvoir une consultation plus efficace des communautés* en renforçant les dispositions du Code minier et/ou en adoptant d'autres règles. Il faudrait aussi appliquer les dispositions existantes et futures sur la consultation des communautés en conditionnant la présentation de rapports sur la consultation effective des communautés à la délivrance de permis miniers.
8. *Assurer la continuité des services sociaux fournis par les entreprises publiques*, éventuellement par la cession des actifs sociaux de ces entreprises à des entités appropriées, ou à travers d'autres partenariats.

Tableau 10. Accroître les recettes fiscales

Objectif	Buts	Produit/résultats	Activités	Parties concernées et nature de l'assistance	Priorité	Coût (M US\$)
Accroître les recettes fiscales	Améliorer l'évaluation et la collecte	80 millions de dollars de recettes fiscales d'ici la fin 2008	Audit des entreprises	MdF, MdM, FMI, BM, Cabinet international	Forte	3,25
			Audit des procédures de l'Etat	MdF, MdM, FMI, BM, Cabinet international	Forte	1,0
			Rattacher les fonctions de la DGRAD à celles de la DGI	MdF, MdM, FMI, BM, assistance technique et appui logistique	Forte	0,5
			Créer une cellule spéciale au sein de la Division des grandes entreprises (DGE)	MdF, MdM, FMI, BM, Assistance technique et appui logistique	Forte	0,5
			Sous-traiter la gestion de la cellule spéciale	MdF, MdM, FMI, BM, Cabinet international	Forte	3,0
			Audit indépendant des recettes fiscales	MdF, MdM, FMI, BM, Cabinet international	Moyenne	1,0
	Résoudre les questions fiscales particulières		Adopter des règles et directives pour la rétrocession des recettes minières du centre vers les provinces	Gouvernement central et exécutifs provinciaux, assemblée nationale, conseillers	Forte	0,5
			Exiger que toutes les sociétés minières appliquent les normes internationales en matière de divulgation des informations	MdF, MdM, FMI, BM, Cellule spéciale au sein de la DGE	Moyenne	0,25

Tableau 11. Améliorer le cadre propice à l'investissement

Objectif	Buts	Produit/résultats	Activités	Parties concernées et nature de l'assistance	Priorité	Coût (M US\$)
Améliorer le cadre propice pour de nouveaux investissements	Renforcer la législation minière et ses textes d'application		Adopter des réglementations spécifiques sur les droits des exploitants miniers artisanaux, améliorer la protection de l'environnement, la consultation des communautés et la divulgation des informations	MdM, BM, Conseillers juridiques locaux et internationaux	Moyenne	0,5
	Renforcer le régime fiscal		Réviser les dispositions fiscales relatives à la redevance dégressive et aux charges liées à la cession des droits miniers	MdF/ MdM/BM, Conseillers fiscaux locaux et internationaux	Moyenne	0,5

Tableau 12. Améliorer la gouvernance du secteur

Objectif	Buts	Produit/résultats	Activités	Parties concernées et nature de l'assistance	Priorité	Coût (M US\$)
Améliorer la gouvernance du secteur	Ajuster certains contrats de partenariats existants	Bénéfices accrus pour l'Etat ; sécurité foncière renforcée pour les investisseurs ; et meilleure gestion interne des contrats	Revisiter une soixantaine de contrats de partenariat ; la commission du gouvernement doit remplir cette tâche de manière expéditive, soigneuse et transparente, et dans le respect de normes élevées de professionnalisme	GDRC, Commission interministérielle	Forte	0,5
			En consultation avec les partenaires, ajuster les conditions de certains contrats	GDRC, MdM, Conseillers juridiques nationaux et internationaux	Forte	1,5
	Améliorer la supervision des contrats de partenariat	Respect accru des obligations contractuelles par les partenaires	Recrutement de juristes qualifiés pour assister Gécamines	Un cabinet juridique belge a été recruté	Forte	0,75
			Revue légale et financières/économiques supplémentaires d'experts	Cabinets juridiques locaux et internationaux	Forte	1,5
	Veiller au respect des procédures applicables pour tous les futurs contrats, ainsi que des contrats plus «équitables»	Meilleures conditions des contrats ; transparence observée dans les procédures d'appel d'offres	Recruter des experts en droit, finances et économie aux niveaux local et international pour la négociation de futurs contrats	Ministère des Mines et juristes locaux et internationaux	Moyenne	2,5
			Evaluation appropriée et professionnelle des actifs	MdM/entreprises publiques, consultants locaux et internationaux	Forte	3,0
			Faire évaluer le caractère « équitable » des contrats par un panel d'experts indépendant	Conseillers et experts internationaux	Moyenne	1,25
	Divulguer des	Transparence accrue des	Publier tous les contrats et/ou les	MdM, Entreprises	Forte	0,5

	termes des contrats	contrats et meilleure information du public à cet égard	synthèses agréées des clauses substantielles des contrats, de la chaîne de possession des droits miniers	publiques		
	Améliorer la diffusion des informations sur les partenaires et les entreprises	Publication des rapports de synthèse relatifs à l'organisation des entreprises	Adopter des législations sur le modèle de la bourse de Toronto qui exigent la divulgation de toute information et faits matériels sur l'organisation des entreprises, l'actionnariat, les dirigeants et les cadres, les procédures internes de prise de décisions, la chaîne de possession des permis, les clauses substantielles des contrats	MdM, Juristes et consultants internationaux	Forte	0,5
	Meilleure diffusion des flux de recettes dans le secteur	Informations publiées conformément aux déclarations de toutes les charges fiscales et autres paiements acquittés par les entreprises et reçus par l'Etat	Mise en œuvre rapide et effective de l'ITIE	MdF, MdM, Comité de mise en œuvre de l'ITIE; conseillers internationaux	Forte	3,0
		Les entreprises doivent divulguer les paiements effectués de manière régulière	Adopter des législations spécifiques qui exigent des entreprises qu'elles divulguent les paiements versés à l'Etat	MdF, conseils juridiques de l'Etat	Moyenne	0,5
		Comblent les vides qui permettent de détourner les recettes fiscales des comptes de l'Etat	Mettre en œuvre les recommandations des audits de la maîtrise et de l'assurance des risques dans les procédures de l'Etat	MdF, consultants et Etat	Moyenne	0,5
	Meilleur suivi des produits de	Eliminer le trafic des minerais pour l'achat des	Poursuivre les études scientifiques et effectuer des analyses	MdM, bailleurs de fonds internationaux	Moyenne	10,0

	base miniers	armes et la contrebande	économiques des coûts et avantages des divers systèmes de traçabilité en préparation.	(particulièrement belges et allemands)		
	Octroi de propriétés minières par appel d'offres		Lancer des procédures d'appel d'offres pour certaines propriétés minières comme prévu par le Code minier	MdM/ Entreprises publiques, consultants locaux et internationaux pour l'organisation des appels d'offres	Moyenne	1,0
	Elimination des conflits d'intérêt éventuels		Adoption de législations spécifiques qui interdisent aux responsables de l'Etat de siéger aux conseils d'administration ou de travailler comme cadres dans les sociétés minières	GDRC, juristes locaux	Moyenne	0,25
			Exiger la divulgation par les responsables de l'Etat de tout intérêt fiduciaire qu'ils auraient dans les sociétés minières	GDRC, juristes locaux	Moyenne	0,25
			Appliquer les dispositions en vigueur relatives aux responsables de l'Etat qui possèdent directement ou indirectement des droits miniers	GDRC, juristes locaux	Forte	S.O.

Tableau 13. Renforcer les institutions de l'Etat et améliorer leurs capacités

Objectif	Buts	Produit/résultats	Activités	Parties concernées et nature de l'assistance	Priorité	Coût (M US\$)
Renforcer les institutions de l'Etat et leurs capacités de contrôle et de supervision de l'évolution du secteur	Améliorer l'efficacité dans la gestion des droits miniers	Diminution de la spéculation, délais de traitement réduits, respect accru des obligations du programme d'activités	Le Cadastre minier (CAMI) doit déployer ses bureaux dans les provinces, élaborer des critères relatifs aux délais de traitement, mettre à jour le logiciel, contrôler les activités sur le terrain, adopter des mécanismes de suivi, améliorer les rapports avec d'autres services publics	MdM, CAMI, Assistance technique locale et internationale et cabinet conseil	Forte	13,5
	Améliorer le contrôle général de l'Etat sur le secteur minier	Respect accru des obligations du programme d'activités, gestion cohérente du secteur;	Renforcer les services centraux et provinciaux du ministère des Mines	MdM, assistance technique d'experts locaux et internationaux, soutien logistique et matériel	Forte	6,0
	Assistance effective de l'Etat aux exploitants artisanaux	Amélioration des rendements et de l'extraction des minerais; meilleures conditions sanitaires, sécuritaires et environnementales ; diminution des activités illégales	Renforcer SAESSCAM par la formation de son personnel, la diffusion des informations sur la législation minière, l'assistance accordée aux artisans pour qu'ils s'organisent, la fourniture de services techniques de vulgarisation, la liaison avec les systèmes de suivi, l'extension de ses services aux zones d'exploitation artisanale	MdM, exécutifs provinciaux, assistance technique locale et internationale	Moyenne	12,0
	Améliorer le contrôle des conditions sanitaires,	Inspection sur site d'au moins 20 opérations d'exploitation par an dans la province du Katanga	Réhabiliter les fonctions d'inspection des mines (en commençant par la province du Katanga) ; sous-traiter les	MdM, sous-traitance des fonctions d'inspection et formation du personnel	Moyenne	12,5

	sécuritaires et environnementales sur les sites miniers		inspections en vue de constituer rapidement un groupe d'employés formés	local; appui logistique et matériel		
	Améliorer le contrôle et l'estimation des diamants	Accroissement des volumes et des valeurs des exportations de diamant déclarées et diminution de la fraude	Restructurer et réformer la CEEC par des contrôles financiers et de gestion, le recrutement et la formation du personnel, le contrôle international et la contre-expertise	MdM, CEEC, assistance technique et sous-traitance des fonctions d'évaluation	Forte	5,5
	Améliorer l'analyse financière et économique des projets	Procéder régulièrement à l'évaluation financière, économique et technique des projets proposés	Former le personnel des ministères des Mines et des Finances (CTCPM, entre autres institutions) aux principes d'analyse financière/économique des projets, de comptabilité, finance, fiscalité et gouvernance minière	MdM, assistance technique internationale et formation	Moyenne	1,0
	Améliorer la surveillance des valeurs et volumes des exportations de minerais	Accroissement des valeurs et volumes déclarés des exportations de minerais, principalement dans la province du Katanga	Renforcer les laboratoires publics et/ou sous-traiter des laboratoires privés pour estimer et déterminer la valeur et le volume des exportations de minerais aux principaux ports de sortie	MdM, OFIDA, OCC, laboratoires d'analyse de minerais agréés à l'échelle internationale	Forte	5,0
	Améliorer l'état de l'information et des données géologiques	Produire de nouvelles cartes géologiques à l'échelle régionale pour la moitié du territoire qu'il reste à couvrir, à l'aide de techniques cartographiques, géophysiques et géochimiques modernes	Mettre à la disposition du ministère de la Recherche scientifique une assistance technique et un consultant pour numériser les informations existantes, produire de nouvelles cartes, rapatrier en RDC les informations stockées à l'étranger, réhabiliter les instituts de recherche et les universités	MRS, experts et consultants internationaux	Moyenne	92,0

Tableau 14. Maximiser la contribution des richesses minières au développement économique

Objectif	Buts	Produit/résultats	Activités	Parties concernées et nature de l'assistance	Priorité	Coût (M US\$)
Veiller à ce que les richesses minières de la RDC contribuent au maximum au développement économique général du pays	Réformer et restructurer les entreprises parapubliques	Introduction d'opérateurs et de dirigeants privés dans toutes les entreprises publiques d'ici 2009 et obtention d'une valeur marchande juste pour les actifs miniers	Adoption de législations visant à faciliter le désengagement de l'Etat des entreprises publiques, faciliter l'entrée de capitaux et dirigeants privés	MinPort, MdM, assistance technique	Forte	0,5
			Procéder à l'estimation des actifs, lancer des appels d'offres pour les actifs miniers et d'autres ressources	MinPort, MdM, Entreprises publiques, consultants locaux et internationaux	Forte	15,0
	Diminuer les contraintes administratives et les tracasseries pour les sociétés privées	Indicateurs sur l'exercice des affaires en RDC; les notes devraient passer du bas de l'échelle au niveau intermédiaire des pays étudiés d'ici 2009	Identification des principales contraintes et tracasseries et adoption d'un vaste programme en vue de les supprimer, y compris la déchéance de nombreux permis et l'adoption de réglementations et la création d'un guichet unique pour les investisseurs	MdM, assistance technique et juridique	Moyenne	5,0
	Améliorer les infrastructures routières, ferroviaires et de production d'électricité dans les grandes zones minières	Réduction de la durée et du coût du transport; approvisionnement fiable des mines en électricité	Aider l'Etat à restructurer les entreprises publiques impliquées dans les infrastructures, élaborer des cadres réglementaires appropriés, réhabiliter et/ou construire des routes, des voies ferrées ; cette activité doit être coordonnée avec le prêt accordé récemment par les Chinois pour le développement des infrastructures	MdM, assistance technique et aide financière directe	Forte	125,0

Tableau 15. Améliorer les conditions de l'activité minière artisanale et à petite échelle

Objectif	Buts	Produit/résultats	Activités	Parties concernées et nature de l'assistance	Priorité	Coût (M US\$)
Améliorer les conditions de l'activité minière artisanale et à petite échelle	Renforcer la sécurité foncière des exploitants artisanaux et réduire les conflits avec les opérateurs industriels	Diminution des conflits entre artisans et industries par la création de 10 zones d'exploitation minière artisanale viables au cours des 24 prochains mois ; suppression des obstacles à la régularisation de l'activité artisanale	Le gouvernement doit réserver des sites à l'activité artisanale dans les grandes zones minières avec accès aux transports, à l'eau, et aux infrastructures ; activités de police et de contrôle sur ces sites ; suppression des 25 dollars à payer pour l'obtention de la carte de creuseur ; vulgarisation du Code minier	MdM, SAESSCAM, assistance technique, soutien logistique et matériel	Moyenne	4,5
	Etablir une distinction plus claire dans le Code minier entre l'artisanat minier et la petite mine	Faciliter le développement des activités industrielles à petite échelle qui sont actuellement entravées par le manque de dispositions et critères clairs dans le Code minier	Adopter des réglementations et des critères à l'effet de définir le permis spécial d'exploitation de « petite mine », comme prévu dans le Code minier	MdM, assistance technique et juridique au ministère des Mines	Moyenne	0,5
	Créer des coopératives d'exploitants artisanaux	Au moins 10 coopératives pleinement opérationnelles et viables en 24 mois	Faciliter la création de coopératives d'artisans par la révision du Code civil, la fourniture d'une assistance technique et la formation des coopératives	MdM, SAESSCAM, assistance technique locale, organisations de la société civile	Moyenne	2,0
	Améliorer l'application des normes sanitaires, sécuritaires, environnementales et de travail	Augmentation du nombre d'inspections de sites par an par des inspecteurs publics qualifiés pour évaluer les conditions de travail sur les sites artisanaux	Créer des cellules spécialisées et les doter en personnel, et/ou renforcer les cellules existant au sein des bureaux provinciaux des mines pour vérifier et mener des inspections et des contrôles sur les sites d'exploitation artisanale, en	MdM, assistance technique locale et soutien logistique	Moyenne	2,0

			commençant par la province du Katanga			
	Productivité accrue de l'activité artisanale	Accroître le niveau d'extraction et de production des minerais sous forme brute	Services de vulgarisation offerts par SAESSCAM et d'autres services publiques/ONG aux artisans pour leur fournir l'assistance technique, améliorer leurs compétences et les doter en matériel.	MdM, SAESSCAM, assistance technique locale et internationale, équipements et soutien logistique	Moyenne	15,0
	Enrichissement accru des minerais	Réduire le volume des minerais bruts non enrichis exporté actuellement	Créer des installations pilotes d'enrichissement et d'ajout de la valeur dans les grandes provinces minières et/ou pour les principaux produits. Une attention particulière devrait être accordée à la mise en place de centres de coupe et de polissage des pierres précieuses.	MdM, SAESSCAM, assistance technique d'experts locaux et internationaux, ONG	Moyenne	15,0
	Développement de sources de revenu alternatives	Création de sources de revenu alternatives pour 10 000 artisans au cours des 2 prochaines années	Soutien accordé aux communautés locales, ONG et sociétés pour créer des sources de revenu alternatives et d'autres emplois pour les artisans dans certaines zones sur une base pilote. Une attention particulière sera accordée à l'emploi et aux services de fournisseurs dans des sociétés industrielles	MdM, ONG, assistance technique, équipements et soutien logistique		5,0

Tableau 16. Résoudre les problèmes environnementaux et sociaux dans les zones minières

Objectif	Buts	Produit/résultats	Activités	Parties concernées et nature de l'assistance	Priorité	Coût (M US\$)
Améliorer les conditions sociales et environnementales dans les zones minières	Comprendre l'ampleur et la nature des risques liés à l'héritage écologique et à d'autres problèmes	Inventaire et évaluation des risques des problèmes environnementaux pressants ; programme visant à résoudre les problèmes les plus pressants	Faire un inventaire des problèmes environnementaux actuels et pressants, en particulier au Katanga. Elaborer un programme pour résoudre les problèmes les plus pressants	MdM, assistance technique, consultants nationaux et internationaux	Forte	3,0
	Distinguer le passif de l'Etat d'autres entités privées dans les contrats de partenariat	Distinction entre les « stocks » et les « flux » de pollution dans les conventions minières ; révision des contrats ; meilleure gestion des performances environnementales des entrepreneurs	Mener une étude de base du passif environnemental pour distinguer les conditions préalables des nouveaux cas de pollution ; réviser les contrats le cas échéant ; veiller au respect des obligations par les entrepreneurs.	MdM, assistance technique, entrepreneurs privés, agences gouvernementales	Moyenne	3,0
	Règlementations environnementales compétitives sur le plan international	L'Etat et les sociétés privées mieux à même d'évaluer, de corriger et de contrôler les problèmes environnementaux dans les activités minières	Améliorer les règles environnementales en vigueur et/ou en élaborer et adopter de nouvelles pour le secteur minier, en conformité avec les normes internationales	MdM, assistance technique et juridique	Moyenne	2,0
	Application et respect accrus des règles environnementales	Des institutions publiques renforcées chargées de veiller au respect des normes environnementales ; contrôleurs de l'environnement formés et	Concevoir un vaste programme de renforcement des institutions publiques chargées de l'application des règles environnementales ; soutien logistique et matériel ; formation du personnel ; cette activité	MdM, assistance technique, experts locaux et internationaux	Forte	5,0

		mieux outillés	pourrait être sous-traitée et/ou associée à la fonction d'inspection des mines.			
	Elaborer un programme de travail avec les artisans pour les sensibiliser sur les questions environnementales	Les activités minières artisanales sont capables de mieux contrôler et prévenir la pollution de l'environnement	Exécuter un programme de sensibilisation sur la prévention et la lutte contre la pollution ; éventuellement combiné à la formation sur la santé et la sécurité au travail ; ces activités pourraient être menées par une ONG.	MdM, SAESSCAM, ONG, experts	Moyenne	3,0
	Veiller à ce que les garanties financières à des fins de réhabilitation soient effectivement comptabilisées et utilisées aux fins prévues	Les fonds pour la réhabilitation de l'environnement sont disponibles en cas de besoin et utilisés aux fins prévues.	Réformer et corriger les pratiques actuelles en matière de collecte de paiements à l'avance en faveur du système de garantie des performances ; assurer un meilleur suivi, traçabilité et responsabilité pour les fonds acquittés pour la réhabilitation de l'environnement.	MdM, assistance technique de l'Etat	Forte	0,5
	Consultation effective des communautés	Meilleurs rapports entre les communautés et les sociétés minières	Adopter des procédures et directives pour le dialogue entre les communautés et les sociétés minières; veiller au respect du Code minier et des réglementations connexes qui exigent d'établir des rapports sur les consultations avant la délivrance et/ou le renouvellement des droits miniers	Ministère des Mines, CAMI, assistance d'experts locaux et internationaux	Moyenne	2,0
	Assurer la	Accès continu des	Mener des études pour transférer	Entreprises publiques,	Moyenne	10,0

	continuité des services sociaux fournis par les entreprises publiques	communautés aux infrastructures physiques et sociales préalablement fournies par les entreprises publiques	les services sociaux et les infrastructures physiques des entreprises publiques à des tiers appropriés ; collaborer avec les investisseurs privés dans ce but ; solliciter l'assistance financière des bailleurs	bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, dirigeants d'entreprises privées et opérateurs d'entreprises publiques		
--	---	--	--	--	--	--