

IMPLEMENTATION DES OPPORTUNITES OFFERTES PAR LE CODE MINIER REVISE : IMPERFECTIONS ET INSUFFISANCES ENTRAVANT LA PROMOTION DU PILIER SOCIAL DU DEVELOPPEMENT DURABLE DES ZONES MINIERES

Par

Jérôme CIGOROGO RWAGASHA

*Diplômé d'Etudes Approfondies, Université de Kinshasa, Faculté des Sciences
Département de sciences de l'environnement*

Supervision et encadrement :

- Dieudonné MUSIBONO EYUL'ANKI, *Professeur Ordinaire*
- Paulin MUNENE YAMBA YAMBA, *Professeur*

RÉSUMÉ

Pour compenser les impacts subis à la suite des activités minières par les communautés résidant dans les zones d'extraction des mines, le législateur a, entre autre, inséré dans le nouveau code minier des nouvelles opportunités en faveur de cette population impactée afin de mieux promouvoir le développement durable de ces zones.

Mais cinq ans plus tard, aucune tendance de développement durable enregistrée dans les zones minières. Voulant connaître la cause, nous avons cherché à savoir si les imperfections de mise œuvre n'en seraient pas responsables.

A l'issue de nos recherches, nous avons trouvé que si les nouvelles opportunités offertes par le code minier 2018 ne parviennent pas à promouvoir le pilier social du développement durable, c'est suite notamment aux quatorze insuffisances et imperfections recensées en rapport avec l'élaboration et le contenu des textes d'application et les activités opérationnelles liées la dotation de 0,3%, au cahier des charges de responsabilité sociétale des entreprises minières et au fonds minier pour les générations futures.

Mots-clés : *Environnement, social, impact environnemental, environnement minier, Code minier, imperfection, insuffisances, dotation, développement, communautés locales, responsabilité sociétale, entreprises minières*

SUMMARY

To compensate for the impact of mining activities on communities living in mining areas, the legislator has, among other things, inserted new opportunities in the new mining code in favor of this impacted population, in order to better promote sustainable development in these areas.

But five years on, no sustainable development trends have been recorded in the mining zones. Wanting to find out why, we investigated whether imperfections in implementation might be responsible.

At the end of our research, we found that if the new opportunities offered by the 2018 mining code fail to promote the social pillar of sustainable development, it is due in particular to the fourteen shortcomings and imperfections identified in relation to the drafting and content of the application texts and operational activities linked to the 0.3% allocation, the mining companies' social responsibility specifications and the mining fund for future generations.

Keywords: *Environment, social, environmental impact, mining environment, Mining Code, imperfection, shortcomings, endowment, development, local communities, social responsibility, mining companies.*

1. INTRODUCTION

L'une des causes profondes de la réforme du code minier de 2002 est le constat selon lequel celui-ci n'a pas amélioré la situation sociale des populations vivant dans les zones d'extraction industrielle des mines.

En effet, sous la période du code minier de 2002, les communautés vivant dans les zones d'extraction minière industrielle ont subi beaucoup d'impact de sorte que leur niveau de vie a connu une détérioration suite aux effets néfastes des projets miniers dont notamment des expropriations, des délocalisations non conformes aux normes internationalement admises et l'absence d'une contribution conséquente des entrepreneurs miniers au développement durable des zones impactées par rapport à l'apport toujours croissant des bénéfices des opérateurs contrastant avec une misère progressive des populations impactées par les activités minières.

Pour le législateur, les opportunités pour le développement durable contenues dans le nouveau code minier¹ ont été édictées dans l'optique de promouvoir le développement durable en RDC et particulièrement dans le cadre de compensation des communautés impactées par les activités minières afin d'assurer le développement durable intégral des régions situées à l'intérieur et autour des périmètres miniers.

Cependant, cinq ans après la promulgation du code minier et du règlement minier de 2018, il est incompréhensible que les situations socio-économique et environnementale du pays et particulièrement des zones minières n'aient connu aucune amélioration si nous nous référons tout au moins au rapport de la Banque mondiale en RDC qui précise que « quoi que dotée des ressources

¹ Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier telle que modifiée et complétée par la Loi n°18/001 du 09 mars 2018.

naturelles exceptionnelles, la RDC figure parmi les cinq nations les plus pauvres du monde avec moins de 2,15 dollars par jour et abrite à peu près un habitant sur six des personnes vivant en extrême pauvreté de l'Afrique subsaharienne »².

Sachant que la constitution de la RDC dispose à son article 58 que « tous les congolais ont le droit imprescriptible de jouir de leurs richesses nationales et l'Etat a le devoir de les redistribuer équitablement et de garantir le droit au développement »³ et face à la situation décrite ci-dessus, une question demeure : **que faut-il faire pour emmener la population congolaise à profiter effectivement des fruits de l'exploitation de ses ressources minières ?** Et spécialement pour le cas sous examen, il y a lieu de s'interroger qu'est-ce qui bloque la promotion du développement durable des zones minières visé par le code minier congolais de 2018 ?

De manière plus précise, on peut se poser la question suivante : Les imperfections liées à l'implémentation des nouvelles opportunités du code minier 2018 ne constitueraient-elles pas une entrave à la promotion du développement durable visée notamment par la réforme du code minier de 2018 ?

A cet effet, on peut penser que la présence d'une dizaine d'imperfections apparues lors de l'implémentation des nouvelles opportunités sociales du code minier de 2018 plombe la promotion du développement durable escomptée pour des zones minières.

Notre objectif est donc de démontrer l'obstruction de la promotion du développement durable par la présence d'une dizaine d'imperfections de mise en œuvre détectées au niveau du cadre réglementaire et opérationnel relatif à l'implémentation des opportunités offertes par le code minier de 2018.

Il importe de noter que le présent article se rapportera aux différentes nouvelles opportunités offertes par la réforme du code minier à titre de compensation des communautés impactées par les activités minières hors-mise la redevance minière affectée aux entités territoriales décentralisées qui, suite à l'abondance de la matière, pourra faire l'objet d'un autre article qui sera publié prochainement.

² La Banque mondiale en RDC. République démocratique du Congo- Vue d'ensemble <https://www.banquemondiale.org/drc/overview> (consulté le 28 mai 2024, 21h5').

³ Constitution de la République Démocratique du Congo telle que modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la RDC du 18 février 2006 (textes coordonnés), in *Journal Officiel de la RDC*, numéro spécial, 52^{ème} année, 5 février 2011, p. 23.

2. APPROCHE METHODOLOGIQUE

0.1. Champ de l'étude

Notre étude concerne la mise en œuvre des opportunités offertes par le code minier 2018. Elle se rapporte spécialement aux structures intervenant dans la gestion des études d'impact environnemental et social du domaine minier car il s'agit d'étudier pourquoi la réforme du code minier ne produit toujours pas des effets positifs attendus sur la promotion du développement durable dans les zones minières industrielles notamment suite à son effet catalyseur du système d'EIES et ceci malgré les multiples opportunités offertes par le code minier congolais de 2018.

A ce propos, le secteur minier est représenté principalement par les zones d'exploitation minières industrielles et ses habitants ainsi que les services impliqués dans la gestion des activités minières et particulièrement des EIES du secteur d'une part et part les entreprises minières industrielles assujetties aux EIES conformément au code minier d'autre part.

Les zones minières ou précisément les zones d'exploitation minière industrielles en RDC sont localisées principalement au centre et à l'est du pays à savoir dans les entités territoriales des provinces du Haut-Katanga, Lualaba, Nord-Kivu, Sud-Kivu, Maniema, Kasai Oriental, Ituri et Haut-Uélé.

0.2. Méthodes et techniques utilisées

Tenant compte de l'objectif central de notre étude, nous avons recouru à certaines méthodes et techniques. Il s'agit principalement de l'analyse documentaire, l'enquête par entretien, l'enquête par questionnaire et l'observation externe désengagée tel que précisé dans les lignes qui suivent.

1. Analyse documentaire

Nous avons exploité et analysé minutieusement le code minier congolais et les différents textes d'application y afférant, les rapports sectoriels dont notamment les rapports ITIE, les différentes analyses, les études en rapport avec ce travail. D'autres données secondaires ou documentaires ont été collectées, dépouillées et scrutées pour la recherche des imperfections et insuffisances liées à la mise en œuvre des opportunités offertes par le nouveau code minier.

L'approche exégétique a aidé à l'interprétation du code minier et de ses textes d'application.

2. L'enquête par entretien

Nos enquêtes ont ciblé globalement les acteurs qui ont une implication directe ou indirecte dans la gestion de la mise en œuvre des nouvelles opportunités du code minier 2019 liées au développement durable des zones

minières. Il s'agit notamment des responsables de la Direction de Protection de l'Environnement Minier (DPEM), de Fonds National de Promotion et de Service Social (FNPSS), de l'Agence Congolaise de l'Environnement (ACE)...

Les informations recueillies à ce niveau nous ont permis de compléter et confronter les données collectées à partir de l'analyse documentaire.

3. Enquête par questionnaire

Pour ce faire, nous avons élaboré un questionnaire destiné aux responsables de l'ACE, de la DPEM, du FNPSS et du CPE. Ces derniers ont répondu à ce questionnaire par écrit ou oralement lors de nos différents entretiens.

4. Observation externe désengagée

Dans ce cas, nous avons tenu, tout en étant étranger aux activités de différentes institutions engagées dans l'implémentation de la réforme du code minier de 2018, à observer de l'extérieur les comportements et les actions des structures chargées de mise en œuvre de la réforme du code minier axée sur les opportunités liées au développement durable des zones minières industrielles notamment à travers les interventions des parties prenantes, des médias et autres sources d'informations la manière dont se réalise les différentes réformes qui devraient s'opérer dans la gestion des différentes opportunités du code minier 2018 en conformité avec la réforme de la législation minière cadrant avec la promotion du développement durable.

3. PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS

Dans le cadre de compensations des impacts négatifs subis par les communautés vivant dans les zones d'extraction minière, le code minier 2018 offre un certain nombre d'opportunités susceptibles de booster le pilier social du développement durable dans ces zones. Il s'agit notamment de la révision des obligations sociales des entrepreneurs miniers vis-à-vis des communautés impactées avec l'introduction de la dotation de 0,3% de chiffre d'affaires pour la participation des entreprises minières au développement des communautés locales ; le cahier de charge de responsabilité sociétale, l'affectation de 10% de la redevance minière au profit des générations futures.

Conformément à notre objectif, nous nous proposons de présenter nos résultats en deux parties : la première partie s'étalera sur les défaillances et imperfections issues du cadre légal et réglementaire et la deuxième exposera sur les insuffisances et imperfections liées au suivi et contrôle des obligations sociales et sociétales des entrepreneurs miniers.

3.1. Défaillances et imperfections issues du cadre légal et réglementaire des nouvelles opportunités de la réforme du code minier corrélatives au pilier social du développement durable des zones minières

Pour arriver au développement durable des zones minières tel que souhaité par le législateur, les textes d'application du code minier révisé doivent respecter l'esprit et la lettre du législateur qui tient à promouvoir le développement durable dans les zones minières en compensation des préjudices subies suite aux activités minières. A ce propos, nous nous attelons dans les lignes qui suivent à présenter **les différentes défaillances et imperfections** qui émaillent l'élaboration et les contenus des textes d'applications du code minier 2018 en rapport avec les opportunités susmentionnées.

1. Non-conformité du règlement minier 2018 au nouveau code minier en rapport avec les gestionnaires de la dotation pour la contribution aux projets de développement communautaire

L'article 285 octies du code minier de 2018 souligne que « la **contribution aux projets de développement communautaire (0,3% de chiffre d'affaires annuel)** est gérée par une entité juridique comprenant les représentants du titulaire et des communautés locales environnantes directement concernées par le projet »⁴ tandis que l'article 414 sexies du Règlement Minier 2018 précise que « la **contribution aux projets de développement communautaire est gérée par douze membres dont deux représentants du Fonds National de Promotion et de Service Social et deux représentants de la Direction de Protection de l'Environnement Minier** »⁵ alors que ces deux services relèvent du gouvernement central.

En intégrant les représentants de l'administration centrale (FNPSS et DPEM) dans la composition des entités juridiques chargée de la gestion de la **contribution aux projets de développement communautaire** alors qu'ils sont chargés de suivi et contrôle de la gestion des fonds destinés au développement communautaires des entités territoriales impactées par les activités minières, le règlement minier se place par conséquent face à un risque certain de conflits d'intérêt mais aussi un danger de faire perdre à cette structure son caractère décentralisé voulu par le législateur.

⁴ Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier telle que modifiée et complétée par la loi n° 18/001 du 09 mars 2018 (Textes coordonnés), *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, 59^e année, Numéro spécial, 3 mai 2018, p. 166, article 285 octies.

⁵ Congomines https://congomines.org/system/attachments/assets/000/001/original/JO_n%C2%BO_sp%C3%A9cial_du_12_juin_2018_REGLEMENT_MINIER_Textes_coordonn%C3%A9s-min.pdf?1581684992, (p. 166, article 414 sexies).

2. Retard dans l'approbation du manuel de procédures pour la gestion des contributions des opérateurs miniers aux projets de développement communautaire des zones minières.

L'article 414 septies du Règlement Minier 2018 indique dans ce cadre que « les attributions et procédures de fonctionnement de l'organisme spécialisé [appelé à gérer la contribution pour le développement local] sont déterminées dans un manuel des procédures approuvé par arrêté interministériel des ministres ayant les Mines et les Affaires sociales dans leurs attributions [...]»⁶

A ce propos, la mise en œuvre effective des dispositions relatives à la dotation, ont été pendant longtemps **bloqués suite à l'absence du manuel des procédures** appelé à définir les attributions et le fonctionnement de l'Organe spécialisé devant gérer la dotation. L'arrêté interministériel y afférant n'a été signé que près de trois ans que près de 3 ans après la promulgation du code et règlement minier suite aux désaccords et aux divergences entre les parties prenantes relatifs notamment à la structure de gestion et au statut juridique de l'organisme appelé à gérer cette contribution.

3. Un modèle de gestion hybride pour la gestion de la dotation de 3% ; source d'une lourdeur administrative sinistre.

Le règlement intérieur-type de mise en œuvre du manuel de procédures de gestion de la dotation de 0,3% minimum du chiffre d'affaires pour contribution aux projets de développement communautaire dans le secteur minier dispose à son article 2 que « le siège de l'organisme chargé de gestion de la dotation est établi au siège du projet minier concerné »⁷. Ce qui indique bel et bien le caractère décentralisé de la gestion du fond de la dotation en excluant de placer son siège à Kinshasa.

Mais le fait de soutenir l'intégration des délégués du Fonds National de Promotion et Service Social et de la Direction de Protection de l'Environnement Minier comme membre de l'organe de gestion du fond⁸ tout en sachant que ces services n'ont pas forcément de représentation dans les rayons d'action des projets miniers, crée un certain embarras. Cette situation confère à la fois un caractère centralisé et décentralisé à cette gestion de la dotation. D'où un modèle de gestion hybride assigné à la gestion de ce fonds.

Cette représentation centrale sera d'une part à l'origine des dépenses supplémentaires dont notamment les frais de transport, de représentation, les

⁶ Article 414 septies du Règlement Minier 2018.

⁷ Arrêté interministériel n° 0082/CAB.MIN/ MINES/01 et n° 003/CAB.MIN/AFF.SOC.A.H.SN. du 21 décembre 2021 portant approbation du manuel des procédures de gestion de la dotation de 0,3% minimum du chiffre d'affaires pour contribution aux projets de développement communautaire dans le secteur minier.

⁸ Idem.

jetons de présence qui risquent de crever la dotation d'une bonne partie de ses ressources, et d'autre part elle est capable d'amplifier les lourdeurs opérationnelles et surtout constituer une embuche à la décentralisation de cette dotation tant souhaitée par législateur.

4. Omission des précédents détenteurs de droits d'exploitation de l'obligation de l'élaboration et de la mise œuvre des cahiers de charge.

L'analyse du Code et du Règlement Minier montre qu'aucune disposition transitoire n'a été prévue pour contraindre les entrepreneurs miniers ayant acquis leurs permis d'exploitation (PE) avant la promulgation du règlement minier 2018 à se conformer aux nouvelles dispositions de la loi en ce qui concerne l'élaboration du cahier des charges. Seules, les nouvelles demandes d'autorisation d'exploitation et les demandes en cours d'instruction lors de la promulgation du présent Code sont concernés. Cette situation a des conséquences négatives sur la promotion du pilier social du développement durable dans les zones minières en ce qu'elle prive aux communautés impactées une bonne quantité de ressources susceptible de promouvoir le développement durable en leur faveur.

5. Non-conformité de l'affectation des fonds du Fonds Minier pour les générations futures (FOMIN) à l'esprit du législateur

Le Décret n°23/05 du 20 février 2023 modifiant le décret n° 19/17 du 25 novembre 2019 portant statut, organisation et fonctionnement du Fonds Minier pour les générations futures, en sigle « FOMIN », semble s'écarter du législateur en ce sens qu'il indique à son article 2 et 29 ter⁹ que le FOMIN doit financer des projets de développement durable du domaine de l'industrie minière ainsi que ceux d'intégration de l'industrie minière dans l'économie nationale. Cette affectation des fonds du FOMIN contraste dangereusement avec l'esprit du législateur du code minier de 2018.

En effet, d'une part le financement des projets miniers a été assigné aux entrepreneurs miniers dans le cadre de leurs obligations sociales et sociétales et d'autre part au regard de la majoration de différents taxes destinés au développement économique du pays, il n'y a aucune raison convaincante pour que le financement de l'intégration de l'industrie minière dans l'économie nationale soit prise en charge par la cagnotte destinée à compenser les effets néfastes des activités minières sur les générations futures.

⁹ Décret n°23/05 du 20 février 2023 modifiant et complétant le décret n° 19/17 portant statut, organisation et fonctionnement d'un établissement public dénommé Fonds Minier pour les générations futures "FOMIN" en sigle, in *Journal officiel de la RDC*, 64^{ème} année, 1^{ère} partie, édition spéciale, Kinshasa, mars 2023, p.5.

6. *Modification tendanciuse de la mission du FOMIN par le Décret n°23/05 du 20 février 2023 modifiant le décret n° 19/17 du 25 novembre 2019 portant statut, organisation et fonctionnement du FOMIN*

En effet, l'article 2 du décret n° 18/17 portant statut, organisation et fonctionnement du FOMIN qui assignait comme mission au FOMIN de constituer des richesses matérielles et/ou financière pour garantir l'après-mine en faveur des générations futures a été modifiée sans aucune raison cadrant avec l'esprit du législateur. En analysant l'article 2 du décret révisé, on constate que désormais la mission principale du FOMIN est « de constituer des richesses en vue de contribuer à la pérennisation de la recherche minière »¹⁰. Cette modification de la mission de cet organe qui s'éloigne de l'esprit du législateur n'augure pas de bonnes perspectives pour le bien-être des générations futures.

7. *Définition problématique de "communautés locales" par les textes légaux et réglementaires*

Les termes « communautés locales » ont été utilisés pour désigner les populations bénéficiaires des obligations des entrepreneurs miniers relevant de responsabilités sociétales dont notamment la redevance minière, la dotation de 0,3% minimum ainsi que du cahier des charges.

La communauté locale est définie par le code minier de 2018 comme une « population traditionnellement organisée sur la base de la coutume et unie par les liens de la solidarité clanique ou parentale qui fonde sa cohésion interne. Elle est caractérisée, en outre, par son attachement au territoire du projet minier »¹¹.

Le concept « communauté locale » tels que définit par le code minier de 2018 risque donc d'être à l'origine des conflits entre les différentes couches de la population constituant une communauté impactée. Le nœud du problème est la distinction entre « les communautés locales » tel que définies ci-dessus et les populations résidant de manière permanente les entités territoriales décentralisées telles que les communes et villes qui généralement ne sont pas organisées sur base de la coutume ni unies par les liens de la solidarité clanique ou parentale. De ce fait, les ambiguïtés qui entourent cette définition des « communautés locales » recèlent quelques difficultés qui sont susceptibles de créer des conflits au sein des communautés impactées notamment lors de l'exécution des actions en faveur des habitants de l'entité territoriale impactée.

¹⁰ Article 2 du Décret n°23/05 du 20 février 2023 sur le FOMIN.

¹¹ Art. 1, 9 quinquies du Code minier 2018.

3.2. Présentation et analyses des déficiences liées au suivi, contrôle et gestion des obligations sociétales des entrepreneurs miniers en rapport avec les nouvelles opportunités du Code minier de 2018 lié au pilier social du développement durable

L'Agence Congolaise de l'Environnement en collaboration avec la Direction de Protection de l'Environnement Minier et le Fonds National de Promotion et de Service Social assure le suivi et le contrôle des obligations sociales et sociétales des entrepreneurs miniers liées à leurs charges en rapport avec :

- ✓ La dotation de 0,3% de chiffre d'affaires pour la participation des entreprises minières au développement des communautés locales ;
- ✓ Le cahier de charge de responsabilité sociétale

Tandis que la gestion des fonds dédiés aux générations futures est assurée par le FOMIN, un établissement public créé à cet effet.

Les imperfections et insuffisances relatives au suivi, contrôle et recouvrement des obligations sociétales liées aux obligations susmentionnées sont donc détaillés dans les quatre points détaillés ci-dessous.

3.2.1. Les failles liées au recouvrement de la dotation de 0,3% du chiffre d'affaires de participation des entreprises minières au développement des communautés locales « DOT ».

En analysant les mécanismes de suivi de l'acquittement de la dotation pour contribution au développement local en tant qu'obligation sociale ou sociétale incombant aux opérateurs miniers, on arrive à recenser les insuffisances énumérées ci-dessous.

1. Incertitude liée à la récupération de manquer à gagner de la DOT accumulé durant les cinq ans suivant la promulgation du code minier de 2018

Cinq ans après la promulgation du code minier et du règlement minier, les dispositions des articles 258 bis alinéa 2 et 285 octies du Code minier ainsi que 414 sexies du Règlement minier relatives à la collecte et à la gestion de la contribution de 0,3% du chiffre d'affaire aux projets de développement communautaire des entités territoriales décentralisées ne sont toujours pas appliquées. Ce qui prive les communautés locales d'importantes ressources pour financer leurs projets de développement.

A titre d'illustration, sur les soixante-dix-sept entreprises minières retenues dans le périmètre de déclaration de l'ITIE en 2019, quarante-deux sont en production et titulaires des Permis d'Exploitation et sur les 104 entreprises minières retenues dans le périmètre de déclaration pour l'élaboration du rapport ITIE 2020/2022, 54 sont en production et/ou titulaires d'au-moins un PE.

Le total des différents chiffres d'affaires déclarés par ces entreprises est désagrégé comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 1 : Estimation de la valeur de la dotation pour contribution aux projets de développement communautaire (dot. 0,3%)

Exercice	Entreprises déclarées à ITIE	Entreprises en production	Chiffre d'affaires (CA) déclaré (en M\$US)	Quotité de 0,3% du CA (en M\$US)
2018	77	42	9 783	29,35
2019	77	42	10 151	30,45
2020	104	54	10 598,28	31, 795
Total			30532,28	91,595

Source : Tableau réalisé à partir des données des Rapport assoupli ITIE 2018-2019-1^{er} semestre 2020 et du rapport 2020/2022.

Comme on peut constater à l'analyse du tableau ci-dessus, il se dégage **un manque à gagner** pour les communautés locales de l'ordre de **91,595 millions de \$US** pour n'avoir pas organisé le recouvrement des fonds relatifs à la dotation de 0,3% en 2018, 2019 et 2020.

Rien ne rassure à ce jour que toutes les sommes qui ont été privées jusqu'à ce jour aux communautés locales impactées seront intégralement récupérées lorsque les organismes spécialisés chargés de la gestion de la dotation de 0,3% seront tous fonctionnel.

Il y a lieu de signaler que le processus de mise en place de l'organisme spécialisé chargé de gérer cette quotité est jusqu'à ce jour en cours.

2. Tentatives soutenues de gestion centralisée de la dotation de 0,3% par le gouvernement central

L'alignement des représentants provenant de l'administration centrale (FNPSS et DPEM) dans la structure de gestion de la dotation de 0,3% contrairement à l'esprit et à la lettre du code minier semble découler d'une guerre de positionnement visant à se battre pour exercer la tutelle sur l'organe de gestion de ce pactole.

Plus grave encore, certains services centraux du secteur minier s'invitent dans l'organisation de la gestion de la DOT¹² sans en avoir éventuellement des prérogatives et constituant de ce fait un autre type de paralysie; il s'agit notamment du Cadastre Minier central qui se donne la tâche de lancer le go pour la mise en service des organes spécialisés chargés de la gestion de la DOT. C'est ainsi qu'à titre d'exemple nous avons trouvé lors de nos recherches au

¹² DOT : dotation de 0,3% de chiffre d'affaires pour la participation des entreprises minières au développement des communautés locales.

Kasai oriental que l'organe spécialisé de la SACIM déjà installé attend depuis plusieurs mois l'autorisation du cadastre minier pour débiter ses activités.

3.2.2. Cahier des charges de responsabilité sociétale des entreprises minières

Le processus d'élaboration, approbation et exécution de Cahier des charges de responsabilité sociétale des entreprises minières présente certaines insuffisances dont les plus flagrantes sont détaillées dans les lignes qui suivent.

1. Lenteur dans le processus de l'élaboration, approbation et exécution de cahier de charge

Conformément aux textes légaux, le processus de négociation et de signature du cahier des charges doit être engagé dans les 6 mois qui suivent l'obtention du droit d'exploitation minière. L'opérateur minier assujéti doit obtenir l'approbation du cahier des charges par le Gouverneur au plus tard dans les 6 mois avant le début de l'exploitation

Les informations reçues de la Direction de Protection de la DPEM et des Divisions provinciales des mines sur les cahiers des charges renseignent sur la situation de l'évolution des processus de l'élaboration, approbation et exécution de cahiers jusqu'en 2021 en rapport avec 51 entreprises suivies se présente telle que reprise dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 2 : Etat des lieux de la mise en œuvre des Cahiers des charges en 2021

Provinces	Cahiers de charge approuvés	Cahier de charge en instruction	Cahier de charge en élaboration	Cahiers de charge en négociation	Total
Haut-Katanga	3	4	7	14	28
Lualaba	14	2	3	3	22
Haut-Uele	1	-	-	-	1
Total	18	6	10	17	51
%	35	12	20	33	100

Source : Tableau élaboré sur base des données de la DPEM

Il relève du tableau ci-dessus, qu'en 2021, la **Province du Lualaba occupait la première position. Elle** comptait 14 cahiers de charge approuvés sur un total de 39 entreprise en activités d'exploitation et dont 22 était effectivement engagé dans le processus de signature de cahier de charge, soit 56,4 %. Et en somme jusqu'en 2021, seules 35% de ces 51 entreprises susmentionnées ont élaboré et fait approuver leur cahier de charge et prêt pour la mise en œuvre.

2. Mécanismes de contrôle d'exécution du Cahier des charges trop attentistes

L'Agence Congolaise de l'Environnement, la Direction pour la Protection de l'Environnement Minier et le Fonds National de Promotion et de Service Social devrait commencer le contrôle de l'élaboration et de la mise en œuvre de cahier de charge depuis 2019 mais grande a été notre surprise de constater lors de nos investigations qu'aucune de ces structures n'a commencé le contrôle de l'élaboration et la mise en œuvre de cahier de charge trois ans après la promulgation du code et du règlement minier. Pire encore certains membres de ses structures se doutaient encore d'avoir dans leurs prérogatives le contrôle de l'élaboration et la mise en œuvre de cahier de charge de responsabilité sociétale des entreprises minières.

En plus du contrôle de la mise en œuvre de toutes les obligations découlant du régime de responsabilité sociétale devant être effectué par l'Agence Congolaise de l'Environnement, la Direction pour la Protection de l'Environnement Minier et le Fonds National de Promotion et de Service Social, le Règlement Minier a mis en place un **comité local de suivi du cahier des charges**. Composé de l'Administrateur de Territoire, ou du Maire de la Ville, du Médecin Chef de Zone ou leurs délégués, d'un délégué du titulaire de droit minier et d'au moins quatre représentants des communautés locales ; le comité local de suivi a pour mission d'assurer le contrôle régulier de la réalisation des infrastructures et projets d'intérêt communautaire définis dans le cahier des charges suivant le chronogramme y afférent¹³. Cependant, ces dernières n'étaient pas encore de manière générale mises en place jusqu'à 2021 étant donné notamment que les activités relatives au cahier de charge n'avaient pas encore débuté pour la plupart des entreprises minières.

i. Les imperfections relatives aux activités liées à la collecte et la gestion des recettes liées au fonds minier pour les générations futures

Les opérations de collecte et de gestion des recettes destinés au fonds minier pour les générations futures présentes certaines insuffisances et imperfections qui ont des conséquences notables sur le bien-être des générations futures.

Pour ce, nous tenons à présenter dans les lignes qui suivent les principales failles recensées à ce propos.

3. Le retard dans la désignation des animateurs du FOMIN

La non opérationnalisation du FOMIN peut aussi s'expliquer par la mise en place tardive de ses animateurs qui n'est intervenu qu'en décembre 2021, soit trois ans après la promulgation du nouveau code minier. Or, comme nous le savons c'est cette structure qui devrait élaborer les notes de débit donnant lieu à la note de perception permettant l'encaissement de 10% de la redevance

¹³ Article 14 et 15 de l'annexe xvii du règlement minier 2018

minière destinée au fond minier pour les générations futures ; par conséquent, les assujettis ont dû attendre jusqu'à la normalisation de la situation pour commencer à s'acquitter de ce devoir.

Les divergences entre les responsables du ministère des finances et ceux du ministère des mines ont conduit au retard dans la nomination des animateurs du FOMIN et avaient amplifié la persistance de désaccords sur le fonctionnement du compte bancaire du FOMIN et particulièrement l'institution où il devait être logé. Ces divergences avaient fourni des prétextes à plusieurs entreprises minières pour ne pas payer la quotité de 10% de la redevance minière revenant au fonds minier pour les générations futures. En raison de ces divers problèmes soulevés ci-dessus, on note une absence de transparence la gestion du compte bancaire du FOMIN en ce sens qu'il ne permet pas de faire ressortir clairement les sommes collectées au profit des générations futures.

4. Faible performance de paiement de la quotité de la redevance réservée au FOMIN par rapport aux quotités des autres bénéficiaires de la redevance minière

Au cours de la période de 2018-1^e semestre 2020 sous revue par l'ITIE tel qu'indiqué dans son rapport assoupli 2020-2021, seulement 29 entreprises avaient payé les 10% de la redevance minière destinée au FOMIN sur 99 entreprises minières qui ont fait de déclarations y afférant à l'ITIE.

Il ressort donc à travers ces données que le paiement de la part de la redevance minière due au FOMIN est extrêmement faible car de 2018 à 2020, les entreprises ayant déclaré avoir payé la quotité réservée à la FOMIN est passé de 3 en 2018, 17 en 2019 et descendu à 9 en 2020.

Cette situation peut se constater à travers la comparaison des quotités de la redevance minière telles que reprises dans le tableau ci-dessous.

Tableau n°3 : Statistiques des entreprises ayant effectué les paiements de la redevance minière suivant les différentes quotités

Exercice	Nombre d'entreprises ayant effectué les Paiements			
	RM_national (50%)	RM_province (25%)	RM_ETD (15%)	FOMIN (10%)
2018	37	37	8	3
2019	35	37	34	17
2020	24	25	24	9
Total	96	99	66	29

Source : Rapport assoupli ITIE 2020-2021

On peut donc constater à partir des données présentées dans le tableau ci-dessus que le nombre d'entreprises qui ont déclaré avoir payé les quotités de

la redevance minière de 10 % revenant au FOMIN est de loin inférieur à celui d'entreprises qui ont payé les quotités de 25 et 50% destiné aux pouvoirs central et aux provinces. Ce qui démontre la *faible performance de paiement de fonds destinés aux générations futures*.

En conséquence, certaines entreprises ont dû effectuer, à titre de rappel, un paiement cumulé en 2022 couvrant les sommes dues pendant la période allant de juillet 2018 à 2022.

5. *Le fonctionnement du FOMIN étouffé par des tiraillements au sommet de l'Etat*

Les divergences entre les autorités chargées de superviser la mise en œuvre du FOMIN et plus particulièrement le désaccord entre le ministre des mines et celui des finances ont été responsables de divers blocages enregistrés pour la mise en place et le fonctionnement du FOMIN.

A titre illustratif, certaines entreprises contactées par l'ITIE ont déclaré que « les notes de débit et de perception ne leur ont jamais été transmises par les services habilités »¹⁴. Selon l'ITIE : « d'autres entreprises se sont abstenues de payer du fait que le compte FOMIN communiqué par la BCC aux Banques Commerciales était différent de celui repris sur les notes de perception suite aux divergences entre le ministre des finances et celui des mines »¹⁵. Le ministre des finances estimait que les paiements du FOMIN devraient être versés dans le compte du trésor public alors que celui des mines s'y opposait totalement. Aussi, le compte FOMIN était logé initialement auprès de la Banque City Group. Faute de la bonne représentation de cette dernière dans les Provinces, les Divisions des mines ont eu du mal à transmettre les notes de débit à toutes les entreprises.

Cette confusion a constitué un prétexte pour certaines entreprises réfractaires aux innovations fiscales et parafiscales de s'abstenir du paiement de la quotité de la redevance destinée au FOMIN.

3.3. Discussions

Nonobstant la rareté des ouvrages ayant abordé un sujet apparenté à notre étude, le peu de publications recensées ont pratiquement abouti aux résultats similaires aux nôtres. On peut à cet effet présenter à titre illustratifs deux cas plus flagrants tels qu'indiqué ci-dessous :

✚ Nous avons constaté lors de nos recherches des imperfections le cas de lenteur dans le processus de l'élaboration, approbation et exécution de

¹⁴ Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE-RDC). *Rapport ITIE-RDC exercices 2020-2021*, S.E., Kinshasa, 2023.

¹⁵ Idem.

cahier de charge. Notre position à ce propos a été confortée par la déclaration du Président de la RDC à la 103ème réunion du conseil des ministres soulignant que « il a été observé la suite d'une mission d'évaluation des obligations découlant de la responsabilité sociétale et environnementale des entreprises minières opérant dans la province du Haut-Katanga et du Lualaba non seulement le retard considérable dans l'élaboration des cahiers de charges par certaines entreprises minières, mais aussi le non-respect des chronogrammes d'activités par les entreprises minières dont les cahiers de charges ont été approuvés par l'autorité compétente »¹⁶.

- ✚ Nous avons noté dans notre étude le cas de gestion calamiteuse des fonds minier pour les générations futures par le FOMIN parmi les imperfections liées à la mise en œuvre des innovations relatives aux opportunités offertes par le nouveau code. Cette défaillance se confirme à travers la lettre de l'Inspection Général des Finances du 30 janvier 2024 adressé au ministre des mines révélant une mauvaise gestion signalant une mauvaise gestion du FOMIN ayant conduit à la suspension du **directeur général du Fonds minier pour les générations futures (FOMIN) par la ministre des mines**¹⁷.

¹⁶ <https://afrewatch.org/du-non-respect-par-les-societes-minières-des-engagements-pris-dans-les-cahiers-des-charges-constat-a-la-cent-troiseme-reunion-du-conseil-des-ministres-de-la-rdc/> lu le 20/06 /2024

¹⁷ <https://doseco.cd/2024/02/07/rdc-le-dg-du-fomin-suspendu-de-ses-fonctions-a-titre-preventif/> lu le 20/06/2024 à 11h5'

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Pour compenser les impacts subis à la suite des activités minières par les communautés résidant dans les zones d'extraction des mines, le législateur a décidé d'offrir des nouvelles opportunités en faveur de cette population impactée afin de promouvoir et au besoin assurer le développement durable de des zones d'extraction minières.

Mais pour atteindre cet objectif, les services étatiques impliqués dans l'implémentation de ce texte doivent à cet effet respecter scrupuleusement l'esprit et la lettre du législateur qui a adopté ces textes ainsi qu'aux règles de bonne gestion requises et de bonnes pratiques en la matière.

Notre objectif a été donc de rechercher au niveau du cadre réglementaire et opérationnelle relative à la mise en œuvre des opportunités offertes par le code minier 2018 la présence et la capacité de nuisance des déficiences apparues lors de l'implémentation des nouvelles opportunités sociales offertes par la réforme du code minier.

A l'issue de nos recherches, nous avons décelé **sept (7)** insuffisances en rapport avec l'élaboration et le contenu des textes d'application du code minier 2018 et **sept (7)** imperfections liées aux activités opérationnelles relatives à la gestion des opportunités susmentionnées.

A cet effet, nous retenons que si les nouvelles opportunités offertes par le code minier 2018 ne parviennent pas à promouvoir le pilier social du développement durable, une des conditions essentielles de promotion de développement durable, c'est suite notamment aux **quatorze (14)** insuffisances et imperfections détectées en rapport avec les textes d'application et des activités opérationnelles liées à la dotation de 0,3% du chiffre d'affaires pour la participation des entreprises minières au développement des communautés locales, au cahier des charges de responsabilité sociétale des entreprises minières et au fonds minier pour les générations futures.

Pour permettre aux communautés impactées de profiter des opportunités qui lui sont offertes par le nouveau code minier et tenant compte de ce qui précède, nous formulons ci-dessous les recommandations à l'endroit des responsables des services étatiques impliqués dans l'implémentation des opportunités offerte par le code minier 2018 :

❖ Au Chef du gouvernement :

- Réviser l'article 414 sexies du Règlement Minier 2018 en y excluant des personnes déléguées par des entités de l'administration centrale (DPEM, ACE et FNPSS) pour respecter l'esprit et la lettre du code minier ;

- Accélérer la production des mesures d'application du code minier restantes notamment celles de désignation des membres des organismes spécialisés chargés de la gestion de la dotation de 3 % pour la contribution des opérateurs miniers pour le développement du secteur minier (ACE, DPEM, FNPSS) ;
 - Compléter et modifier le décret n°23/05 du 20 février 2023 modifiant et complétant le décret n°19/17 du 25 novembre 2019 portant statut, organisation et fonctionnement d'un établissement public dénommé fonds minier pour les générations futures « FOMIN » en fixant la quotité réservée au fonctionnement du FOMIN et de ses organes à 10 % ainsi qu'à moins de 5 % l'allocation du Fonds Minier pour le financement des PME et PMI à impact pour les générations futures ;
 - Redéfinir le terme « communautés locales » dans le règlement minier ou dans le décret portant sur le cahier de charge de responsabilité sociétales et de contribution des opérateurs miniers pour le développement communautaire en assignant au terme « communautés locales » un caractère inclusif intégrant toute la population qui peuple de manière permanente l'ETD concernée ;
 - Accélérer la production des mesures d'application du code minier restantes notamment celles de désignation des membres des organismes spécialisés chargés de la gestion de la dotation de 3 % pour la contribution des opérateurs miniers pour le développement communautaire.
- ❖ Au ministre des mines, au ministre des affaires sociales, à l'ACE, la DPEM et le FNPSS (cadre opérationnel)
- Mette en place des dispositifs nécessaires et efficaces de correction ou de lutte contre les différentes insuffisances et imperfections recensées dans ce document.
- ❖ Aux gouverneurs et chefs de division provinciales des mines de provinces minières.
- Accélérer le processus de signature de cahiers de charge de responsabilité sociétale des opérateurs miniers notamment en activant la mise en place des commissions permanentes chargées de l'instruction des cahiers des charges et en enjoignant aux opérateurs miniers assujettis d'engager sans délais le processus de négociations et de signature des cahiers charges avec les communautés locales.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. Constitution de la République Démocratique du Congo telle que modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la RDC du 18 février 2006 (textes coordonnés), in *Journal Officiel de la RDC*, numéro spécial, 52^{ème} année, 5 février 2011.
2. Arrêté interministériel n° 0082/CAB.MIN/ MINES/01 et n° 003/CAB.MIN/AFF.SOC.A.H.SN. du 21 décembre 2021 portant approbation du manuel des procédures de gestion de la dotation de 0,3% minimum du chiffre d'affaires pour contribution aux projets de développement communautaire dans le secteur minier.
3. Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier telle que modifiée et complétée par la Loi n°18/001 du 09 mars 2018.
4. Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier telle que modifiée et complétée par la loi n° 18/001 du 09 mars 2018 (Textes coordonnés), *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, 59^e année, Numéro spécial, 3 mai 2018.
5. Décret n°23/05 du 20 février 2023 modifiant et complétant le décret n° 19/17 portant statut, organisation et fonctionnement d'un établissement public dénommé Fonds Minier pour les générations futures "FOMIN" en sigle, in *Journal officiel de la RDC*, 64^{ème} année, 1^{ère} partie, édition spéciale, Kinshasa, mars 2023.
6. Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE-RDC). *Rapport ITIE-RDC exercices 2020-2021*, S.E., Kinshasa, 2023.
7. <https://afrewatch.org/du-non-respect-par-les-societes-minieres-des-engagements-pris-dans-les-cahiers-des-charges-constat-a-la-cent-troiseme-reunion-du-conseil-des-ministres-de-la-rdc/> lu le 20/06 /2024
8. Congomines https://congomines.org/system/attachments/assets/000/001/original.JO_n%C2%BO_sp%C3%A9cial_du_12_juin_2018_REGLEMENT_MINIER_Textes_cordon%C3%A9s_min.pdf?1581684992.
9. <https://doseco.cd/2024/02/07/rdc-le-dg-du-fomin-suspendu-de-ses-fonctions-a-titre-preventif/> lu le 20/06/2024 à 11h5'