

REVISION DES CONTRATS MINIERES : UN ENJEU POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

- I. DE LA REVISION DES CONTRATS MINIERES
- II. DE LA COMMISSION DU GOUVERNEMENT
- III. DE L'APPORT DU FORUM DE LA SOCIETE CIVILE
- IV. DE L'ENJEU DU DEVELOPPEMENT

INTRODUCTION

La RDC a souffert de l'esclavage, du colonialisme, de la guerre et de la dictature. Toutes ces atrocités sont liées à l'exploitation des ressources naturelles. La « première guerre mondiale africaine » de 1996 impliquant 9 pays africains, relayée par celle de 1998 et celle baptisée par comme la guerre de Kunda sont intimement associées au contrôle et à l'exploitation des ressources minières. Le Rapport de Nations Unies de 2002, le rapport Lutundula de 2005, la résolution 1756 de l'ONU ont mis en exergue le lien direct entre l'exploitation illégale des ressources naturelles et les guerres et le trafic d'armes. Paradoxalement, c'est de 1996 à 2005, période caractérisée par les guerres d'agression et l'instabilité politique, que plusieurs contrats miniers qualifiés de 'léonins' ont été signés.

Après les accords de paix entre le gouvernement central et les groupes rebelles en 2002 à Sun City (South Africa), des élections libres et démocratiques ont été organisées en 2006, après 42 ans d'indépendance. Ces élections ont mis en place des nouvelles institutions politiques issues du verdict des urnes : un nouveau président, une assemblée, un sénat, un nouveau gouvernement comptable devant l'Assemblée nationale, 11 gouvernements provinciaux et 11 assemblées provinciales.

I. DE LA REVISION DES CONTRATS MINIERES

L'arrêté ministériel du 20 avril 2007 crée la commission ministérielle chargée de la revisitation des contrats des contrats.

L'**Article 2** : précise le **double objectif de la dite commission** : primo, **Examiner** les contrats de partenariat visés à l'article premier ci-dessus et leur impact sur le redressement desdits entreprises et le développement national ; secundo, **proposer** des modalités de leur révision en vue de corriger ainsi les déséquilibres constatés et les vices y attachés.

Une première dans l'histoire politique de la RDC depuis l'indépendance. Les ressources naturelles sont la propriété exclusive et inaliénables de l'Etat congolais » selon l'article 3 du code minier du 11 juillet 2002. Notons qu'il existe au sein de deux chambres : l'Assemblée et Senat, une commission permanente (74 députés), Environnement et ressources naturelles).

La révision des contrats miniers a un fondement constitutionnel : **l'article 9** de la Constitution de la RDC rappelle « la souveraineté permanente de l'Etat sur ses ressources » tel qu'énoncé par la résolution 1803 du Conseil de Sécurité des Nations Unies ;

L'article 58 de la Constitution RDC affirme que « tous les Congolais ont le droit de jouir des richesses nationales. L'Etat a le devoir de les redistribuer équitablement et

de garantir le droit au développement ». L'article 58 de la Constitution est analogue à **l'article 3 du Code minier** qui dispose que «les sites et concessions minières sont la propriété exclusive et inaliénable de l'Etat congolais ».

La révision des contrats miniers se justifie juridiquement par l'article 56 de la Constitution de la RDC qui s'énonce en termes : «tout acte, tout accord, toute convention, tout arrangement ou tout autre fait, qui a pour conséquence de priver la nation, les personnes physiques ou morales de tout ou partie de leurs propres moyens d'existence tirés de leurs ressources ou de leurs richesses naturelles, sans préjudice des dispositions internationales sur les crimes économiques, est érigé en infraction de pillage punie par la loi ».

Pour lutter contre le pillage, il faut promouvoir la bonne gouvernance. Promouvoir la bonne gouvernance signifie lutter contre l'impunité, la corruption pour élargir l'assiette financière nationale, « mener une politique monétaire et budgétaire prudente »¹, rationaliser toutes les dépenses publiques², promouvoir la transparence et la gestion rigoureuse des entreprises publiques et du portefeuille de l'Etat, l'assainissement du cadre macroéconomique.

Le **Document de Croissance et Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté** (DCSRP), source d'inspiration du programme du gouvernement, souligne l'importance de la bonne gouvernance pour le maintien de la stabilité et le redressement de la RDC. Dans le **Programme du Gouvernement** 2007-2011, il est question de l'engagement du processus de réexamen et d'évaluation des contrats miniers et forestiers conclus pendant la Transition.

Le Contrat de gouvernance confirme l'engagement de se conformer aux principes de l'Initiative de Transparence dans la gestion des Industries Extractives (ITIE), de promouvoir la gestion des ressources naturelles et de faire « la publication des éléments clés et l'analyse des accords de partenariat existant dans le secteur des industries extractives et la renégociation de ces accords ». La révision des contrats est un volet du programme du gouvernement de la RDC en tenant compte du pillage des ressources minières par les partenaires privés et de la mauvaise gestion des mandataires public congolais.

L'arrêté interministériel Portefeuille et Mines du 12 mai 2007 porte sur les mesures conservatoires préalables à la relecture des contrats de partenaires des entreprises. L'**Article 1^{er}** affirme que « tous les partenaires associés aux Entreprises Publiques et paraétatiques doivent s'abstenir de poser des actes de dispositions des titres miniers faisant l'objet des accords de partenariat ou de convention de joint venture, soit par eux-mêmes, soit par leurs sociétés ou affiliés. Toute cession des parts, vente des actions et spéculation boursière sont suspendues à dater de la signature de l'arrêté Ministériel n°2745/CA.MINI/MINES/01/2007 du 20 avril 2007 portant création de la commission ad hoc chargée de la revisitation des contrats miniers.

L'Article 2 du même arrêté précise que pour « garantir la **sécurité juridique** des accords susvisés, toute révision d'un contrat minier envisagé par la Commission,

¹ *Ibid.*, p. 43.

² GOUVERNEMENT, *Programme...*, p. 54.

quelle que soit sa nature, fera l'objet d'une concertation avec la partenaire privé concerné avant la décision définitive ».

Le 11 juin 2007, lors du lancement officiel des travaux de la Commission des travaux miniers, le ministre des mines a fait une allocution dont nous retenons / points ;

Primo, SE le premier ministre avait placé le secteur minier national sous régime « tolérance zéro », c'est-à-dire que le Gouvernement n'entend plus faire passer n'importe quoi dans la gestion et le contrôle de nos mines. Il est donc plus que temps que les mines congolaises profitent pleinement et visiblement au peuple. » (p.2).

Secundo, « la révisitation des contrats miniers permettra à la partie RDC de voir un peu plus clair sur la manière dont ses ressources minières ont été cédées ou liées aux tiers. C'est donc une question de s'autodéterminer autrement, en appelant nos partenaires à plus de justice et d'éthique dans les affaires. » (p. 4).

Tertio, le ministre annonce les 3 experts de la commission du gouvernement : la Fondation Carter, OSISA et la banque suisse Rotschild. **Le 18 juin 2007** : début effectif des travaux de la Commission gouvernementale.

Composition des membres de la Commission : La commission gouvernementale est composée de 35 délégués provenant de la présidence, de la primature et de différents ministères. Au mois d'août 2007, **5 membres observateurs de la Commission** dont 3 de la Société civile : la Fédération des entreprises congolaise (FEC), l'association nationale des entreprises publiques (ANAPI), le CEPAS, la CENCO et Avocats Verts.

Quelle a été la méthodologie suivie par la Commission pour la révision des contrats miniers ? la collecte des informations, la définition des termes de référence du 1^{er} juin 2007, examen des contrats miniers en 5 sous-commissions et en plénières hebdomadaires, la réquisition d'informations auprès des mandataires publics ou des investisseurs, visites sur terrain, la rédaction du rapport partiel et définitif.

Où en est-on avec le travail de révisitation des contrats ? Après 4 mois et demi de travail intense, la synthèse du rapport de la Commission a été remise le 6 novembre au Président de la RDC et au Premier ministre.

Actuellement, le Ministère des Mines s'emploie à réaliser un certain nombre d'actions visant une meilleure gestion des ressources minières.

Il s'agit notamment :

- de l'identification et du recensement de tous les opérateurs miniers ;
- de l'assainissement de la gestion des titres miniers par le déploiement du cadastre minier en provinces. Ceci pourra donner lieu à la révision d'au moins 1400 titres miniers;

D'une meilleure organisation de la lutte contre la fraude des substances minières par la traçabilité des flux-matières de son lieu d'extraction à la commercialisation, la traçabilité financière depuis la perception jusqu'au versement

dans le compte du Trésor et la certification des substances minérales selon le processus de Kimberley;

- de la vulgarisation du code et règlement miniers.

III. APPORT DU FORUM DE LA SOCIÉTÉ CIVILE CONGOLAISE

- **15 au 16 décembre 2006**, un séminaire de la Bonne gouvernance des ressources naturelles et minières de la RDC, atelier national de la société civile de la RDC. De cet atelier national, tenu du 15 au 16 décembre 2006, est né le Forum de la Société Civile (Civil Society Forum). Centre d'Etudes pour l'Action Sociale choisi pour coordonner 53 ONG.

- **13 mars 2007** : Appel international « une part équitable pour le Congo. A fair share for Congo » lors de la conférence sur les partenariats public-privé dans le secteur minier de la RDC à Bruxelles. Appel co-signé par les ONG internationales et congolaises.

30 mai 2007 : appel à la solidarité internationale lancée par OSISA (Open Society Initiative for Southern Africa) et la coordination de l'initiative du Forum de la société civile congolaise est assurée par le Cepas.

- **15 au 16 juin 2007** : Journées sociales du CEPAS organisées autour du thème "Le rapport de la Commission Lutundula et le contrat de bonne gouvernance, publié comme numéro spécial dans la revue Congo-Afrique de septembre 2007.

7 juillet 2007 : Messages des évêques de la Conférence Episcopale nationale du Congo (CENCO). Une prise de position originale et solidaire du peuple congolais qui souffre. ***Exploitation des ressources naturelles au désavantage du peuple congolais***.⁷ : Au lieu de contribuer au développement de notre pays et profiter à notre peuple, les minerais, le pétrole et la forêt sont devenus des causes de notre malheur. Comment comprendre que nos concitoyens se retrouvent, sans contrepartie ni dédommagements, dépouillés de leurs terres par le fait des superficies concédées ou vendus à tel ou tel exploitant minier ou forestier ? Est-il admissible que des travailleurs congolais soient traités ici et là sans égard pour leurs droits et leurs dignités humaines ? Les évêques catholiques espèrent que la révision des contrats miniers mettra un terme au pillage systématique des ressources du Congo car le « Congo n'est pas à vendre ». Ils insistent pour que l'exploitation des ressources naturelles respecte l'écologie et l'espace de vie de populations.

La CENCO s'engage, à travers ses structures, à suivre avec une attention particulière le processus de « revisitation » des contrats miniers et forestiers afin qu'il se fasse dans la plus grande transparence au profit du peuple congolais. Car la bonne gestion des ressources nationales sera un facteur déterminant pour la renaissance de la RDC. La CENCO créera en son sein une Commission épiscopale ad hoc chargée de suivre la question de l'exploitation des ressources naturelles.

Conformément à l'article 3 de l'arrêté ministériel du 20 avril 2007 susmentionné, qui fait appel à toute expertise extérieure à la Commission, le Forum de la Société Civile Congolaise qui regroupe une cinquantaine ONG congolaises, coordonné par Centre d'Etudes pour l'Action Sociale (CEPAS), avait décidé d'apporter une expertise extérieure à la commission gouvernementale. Avec l'appui financier de la Fondation Open Society Initiative for Southern Arica (OSISA), le FSCC avait initié 4 Groupes de Travail Thématique (GTT) et avait engagé un groupe

de 4 experts congolais, sous la coordination de l'ingénieur civil et métallurgiste KALALA Budimbwa, pour examiner 12 contrats miniers parmi les contrats examinés par la commission gouvernementale. Kalala

Il s'agit des contrats suivants : Contrats Gécamines : 1. Lundin sur Tenke-Fungurume ; 2. Kinross-Forrest Ltd; 3. Global Enterprises Corporation ; 4. Congo Minerals Ltd; 5. Cobalt Company Ltd ; 6. Congo Minerals Developments Ltd; Contrat Miba : 7. De Beers Centenary AG ; 8. Info Afrique Mining Ltd ; 9. BC M Congo Exploration Sprl ; Contrat Okimo / 10. Mwana Africa Holdings Ltd ; 11. Borgakim Mining Sprl; 12. Contrat EMK-Mn avec Orama Properties Ltd.

Le **1^{er} septembre 2007**, le groupe d'experts avait remis leur rapport au Forum de la Société Civile Congolaise. **Le 5 septembre 2007**, le rapport des experts avait été transmis, pour recueillir leurs avis et commentaires, aux entreprises privées et publiques concernées par les contrats examinés, ainsi qu'aux institutions publiques.

Du 16 au 17 octobre 2007, un atelier a été organisé à Kinshasa pour critiquer, discuter et valider le rapport des experts de la société civile. L'atelier était organisé par le Forum de la Société Civile du Congo (FSC) sous la coordination du CEPAS et avec le soutien de la Fondation OSISA. Le compte-rendu des travaux de cet atelier a réuni onze (11) organisations internationales, dix (10) organisations congolaises, les experts du Forum de la Société Civile Congolaise, les représentants des institutions publiques (Présidence de la République, Sénat, Assemblée Nationale, gouvernement), quatre représentants des entreprises minières et dix-neuf (19) journalistes et reporters des médias écrits et de l'audio-visuel.

- **7 novembre 2007** : Communiqué de presse. Appel international pour la publication du rapport final de la commission ministérielle chargée de la révisitation des contrats miniers.

- **8 novembre 2007**, nous sommes rassemblés pour procéder, à la remise du travail des experts congolais. Nous estimons que cette version finale de notre rapport est une modeste mais précieuse contribution de la Société Civile Congolaise au processus de révisitation des contrats miniers.

- **9 novembre 2007** : remise du rapport consolidé de la Société Civile Congolaise aux Présidents de l'Assemblée et du Sénat

Recommandations des experts de la Société Civile

- a) les 12 contrats consacrent le pillage et l'aliénation de la plupart des droits miniers sans aucune compensation réelle à la hauteur des actifs cédés.
- b) Un déséquilibre dans la répartition des parts : les sociétés étatiques (Gecamines, Miba, Okimo) sont des actionnaires minoritaires. Dans aucun contrat examiné, la part de l'Etat dépasse 25%.
- c) Le manque d'étude de faisabilité, d'études environnementales pour la plupart des contrats miniers.
- d) Le manque de la valorisation ou sous-estimation de la valeur des concessions minières.
- e) La capacité financière douteuse ou non crédible des partenaires privés. TFM n'a payé comme pas de porte que 65 millions sur les 250 millions.

IV. DE L'ENJEU DU DEVELOPPEMENT

La révision des contrats miniers, en atteignant son double objectif, est un véritable enjeu de réforme du secteur minier et de développement. Mais qu'est-ce que le développement ?

L'idée du développement ne relève exclusivement ni de la connaissance scientifique ni d'un savoir-faire technologique. Elle consiste, au contraire, en une vision globale de l'être humain et de la société. Pour le pape Paul VI, dans l'encyclique sur le développement des peuples, « le développement ne se réduit pas à la simple croissance économique. Pour être authentique, il doit être intégral, c'est-à-dire promouvoir tout homme et tout l'homme » (PP 14). Comme l'a fort justement souligné l'éminent expert Jacques Lebreton : « Nous n'acceptons pas de séparer l'économique de l'humain, le développement des civilisations où il s'inscrit. Ce qui compte pour nous, c'est l'homme, chaque homme, chaque groupement d'hommes, jusqu'à l'humanité tout entière » (L.-J. Lebreton, O. P., Dynamique concrète du développement, Paris, Économie et Humanisme, les Éditions Ouvrières, 1961, p. 28).

Ainsi pourra s'accomplir en plénitude le vrai développement, qui est le passage, pour chacun et pour tous, des conditions moins humaines à des conditions plus humaines » (PP 20). Les conditions moins humaines, comprennent « les structures oppressives, qu'elles proviennent des abus de la possession ou des abus du pouvoir, de l'exploitation des travailleurs ou de l'injustice des transactions ». Parmi les conditions plus humaines, on peut mentionner « la considération accrue de la dignité d'autrui, la coopération au bien commun, la volonté de paix, la reconnaissance par l'être humain des valeurs suprêmes » (PP 21).

En pratique, cette définition du développement est-elle mise en application en RD Congo ? Comment comprendre que l'Afrique un « scandale géologique » avec 30% de réserves des ressources minières mondiales soit 45% du diamant, 50% de l'or, 81% du chrome, 61% du manganèse, 60% du cobalt, 40% de la bauxite, 24% du tantale soit n'arrive pas à se développer ? Nous pensons que La RDC comme tous les autres pays africains sont victimes de l'échange international inéquitable qui caractérise ses relations avec les pays développés, situation incompatible avec les programmes d'aide mis en place par le Nord. « Les efforts qui sont fournis pour assister les pays en développement sur la base financière et technique quoique considérables, seraient illusoire si les bénéfices attendus sont appelés à être partiellement annihilés comme une conséquence des relations commerciales existant entre pays riches et pays pauvres. La confiance de ces derniers risque d'être sévèrement ébranlée s'ils ont l'impression que ce qui leur était donné avec une main était en train d'être repris avec l'autre » (PP).

On parle, juste titre de prédation sur le plan international qui est une cause d'appauvrissement des pays africains. En République Démocratique du Congo, « pendant la transition politique, les pays membres de l'Union Européenne ont été réticents à lancer des enquêtes quand leurs propres compagnies minières et institutions financières ont été accusées de méfaits. Ils ont tous plus ou moins fermé les yeux sur la série des rapports Kassem publiés par le Panel des Experts des Nations-Unies en 2002, qui donnait le nom des personnes et de compagnies minières des pays occidentaux, impliquées dans l'exploitation illégale de ressources

minérales en République Démocratique du Congo pendant les années de guerre. Ceci n'a fait que contribuer à la culture d'impunité qui prévaut dans la région » (International Alert, les activités de développement et de construction de la paix de l'Union Européenne dans la Région des Grands Lacs, Conflit Prévention Partnership, 2^e Doc. de Travail, 23 août 2006, p. 21).

Pour s'engager sur la voie d'un développement humain intégral, il est impératif que les pays pauvres améliorent leur gouvernance politique en adoptant un système démocratique intégrant le principe de redevabilité dont le respect est un gage d'une lutte prometteuse contre la corruption pour l'élimination des anti-valeurs. En plus, l'impératif majeur est que les pays à faible revenu mettent en œuvre des politiques propices à la croissance économique, car c'est la croissance qui promeut le développement et réduit la pauvreté. Pour cela, trois conditions doivent être réunies pour que la croissance soit effective : la stabilité économique et financière, des politiques économiques favorisant l'épanouissement du secteur privé et le soutien de la communauté internationale.

L'espoir de redressement socio-économique restera mince aussi longtemps que les pays africains continueront de subir le pillage systématique et l'érosion de leurs ressources suite à l'échange inéquitable qui caractérise ses relations commerciales avec les pays développés. Cet état de choses est aggravé par le fardeau de la dette et des réformes imposées dans le cadre des politiques d'ajustement structurel (PAS) ces dernières décennies. La RD Congo a eu à appliquer les programmes d'ajustement structurel dans le cadre de sa coopération avec le FMI et la Banque Mondiale. Au cours de l'exécution de ces programmes, le gouvernement congolais a toujours reproché à cette politique de rigueur, articulée essentiellement autour d'une logique de faire face au remboursement du service de la dette extérieure, d'avoir entraîné des coûts sociaux insupportables pour la population.

Théoriquement l'un des avantages essentiels retiré par un pays en programme avec le FMI est celui d'attirer les capitaux extérieurs mais il se fait que le Congo, pays en développement, s'était retrouvé tout en étant en programme, exportateur net des capitaux. En effet, entre 1983 et 1986, la RD Congo a eu à déboursier 1,929 millions de dollars américains alors que l'apport effectif des capitaux n'avait été que de 1,099 millions de dollars. Cette évolution explique en partie l'amenuisement des moyens que le pays pouvait consacrer à son développement.

Mais alors que faire pour que la révision des contrats miniers devienne une opportunité et une chance le développement, pour réaliser une bonne gouvernance des ressources minières qui favorise le développement de la RD Congo ?

Il nous semble impératif :

1. Au niveau des institutions politiques de la RDC

- De poursuivre jusqu'au bout la révision des contrats miniers jusqu'à la renégociation ou leur annulation. C'est un véritable test de crédibilité et de volonté politique des acteurs politiques congolais (en particulier le président, le

premier ministre et son gouvernement) et de mise en application de la gouvernance économique.

- De faire que les revenus issus de la révision des contrats miniers soient investis pour réhabiliter l'outil de production des entreprises publiques et dans les secteurs prioritaires tels que l'agriculture, l'éducation, la santé, l'énergie électrique et le transport.
- De mettre en application des principes et mécanismes de l'ITIE pour améliorer la gestion et la traçabilité des ressources financières provenant des entreprises minières en RDC
- D'élaborer et adopter des dispositions légales et des procédures transparentes pour l'attribution des nouveaux droits miniers (de recherche et /ou d'exploitation).

2. Au niveau de la Société Civile Congolaise

- De faire des recherches et des enquêtes, de publier et de vulgariser les fruits de recherches sur les contrats léonins et l'exploitation minières.
- De conscientiser par la formation, l'information et la sensibilisation la population (gouvernance locale) sur la responsabilité sociale des entreprises privées et publiques afin que l'exploitation minière profite pleinement et visiblement aux communautés locales congolaises.
- Organiser les exploitants artisanaux en coopératives pour lutter contre la pauvreté, la corruption, le pillage de leurs ressources et contre leur exploitation par les entreprises.
- De développer et renforcer un réseau de lobby et d'advocacy au niveau national, régional (CEAC, SADC), continental (UA,CEA), international (ONG européennes, canadiennes et américaines). On peut suivre le modèle de l'appel international initié par BD. Je pense aux intérêts de compagnies minières multinationales, il nous faut une plus grande cohésion, coordination et solidarité.

3. Au niveau des entreprises minières en tenant compte des recommandations des experts du Forum de société civile

- De surveiller et respecter les normes environnementales, sociales et fiscales liées à la prospection et à l'exploitation minière en RDC, spécialement en zone de guerre et de conflits.
- D'appliquer l'article 452 du code minier de la RDC qui demande « d'améliorer le bien-être des populations locales en mettant en œuvre des programmes de développement économique et social et en prévoyant l'indemnisation des populations en cas de déplacement de leur lieu d'habitation ».
- de faire une étude de 14 entreprises minières canadiennes en RDC (comme les Allemands à la demande de leur Parlement) pour évaluer sans complaisance leur impact économique, social et environnemental sur les communautés locales.
- De financer par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) des projets de renforcement des capacités des ONG et des communautés locales pour que, selon le principe de l'OCDE, elles exercent le droit de faire des rapports aux autorités canadiennes sur l'agissement de leurs compagnies minières canadiennes en RDC.

CONCLUSION

La société civile congolaise croit au processus de révision des contrats miniers et à la renégociation des contrats miniers qui, nous l'espérons, va contribuer à la promotion de la paix, à la consolidation de la démocratie, à la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur de nos frontières nationales, à la réduction de la pauvreté, à la lutte contre la corruption et l'impunité, à la justice économique et à une gestion transparente des ressources minières, « propriété exclusive et inaliénable de l'Etat congolais » (article 3 du code minier).

Je pense que développer un être c'est essentiellement le rendre maître, créateur, éditeur de sa destinée. Développer les peuples africains c'est les rendre capables d'être eux-mêmes, de faire et de se faire. Développer le peuple congolais c'est le rendre capable « d'être lui-même l'agent créateur et responsable de son mieux-être matériel, de son progrès moral et de son épanouissement spirituel ... Et l'être humain n'est vraiment lui-même que dans la mesure où, maître de ses actions et juge de leur valeur, il est lui-même auteur de son progrès, co-auteur et solidaire avec d'autres dans la réalisation du développement humain intégral. Nous pensons que la révision des contrats miniers de la RD Congo constitue un enjeu et une opportunité pour le développement du peuple congolais.

Professeur Muhigirwa R. Ferdinand SJ
Directeur du Centre d'Etudes pour l'Action Sociale (CEPAS)
Coordinateur du Forum de la Société Civile Congolaise/RDC