



Mise à jour 4 – avril 2008

## **Révisitation des contrats miniers: résumé et état des lieux**

### **1. Une promesse remplie tardivement : la publication de la révisitation des contrats miniers**

Le 20 mars dernier, le Gouvernement de la RDC a enfin publié sur [le site web du ministère des mines](#) le rapport final très attendu de la commission interministérielle chargée de la révisitation des contrats miniers. Par cette décision, le gouvernement a cédé à une demande de longue date émanant de la société civile, congolaise et internationale, qui demandait la publication du rapport depuis la fin des travaux de la commission à la mi-octobre 2007. Le fait que la commission ait publié le rapport en entier et pas seulement un résumé, comme celui qui avait filtré dans la presse quelques temps plus tôt, peut être considéré comme une petite victoire. La société civile a accueilli favorablement la publication du rapport (voir [accueil positif publication de la révisitation contrats miniers : les renégociations doivent être transparentes et équitables](#)), mais a en même temps fait part de ses préoccupations quant à la prochaine étape du processus de révisitation, celle de la renégociation des contrats. Le Gouvernement belge a réagi de manière similaire en exprimant dans un [communiqué de presse](#) le souhait que le processus de renégociation se déroule d'une façon ouverte, en soulignant qu'il ne peut y avoir de 'tabous'.

La publication du rapport de la commission interministérielle était une précondition essentielle à la restauration de la légitimité du processus de révisitation des contrats miniers. Cette légitimité avait été sérieusement minée par le manque de transparence, la planification irréaliste et l'implication limitée de la société civile dans le travail de la commission. Bien qu'étant une condition essentielle pour la restauration de la confiance, la publication du rapport est loin d'être suffisante pour remédier aux failles existantes du processus de révisitation. En outre, des questions importantes à propos du choix du moment de la publication du rapport restent sans réponse. Plus important, il reste incertain que le gouvernement reconnaisse toutes les recommandations de la commission et ait l'intention de les réaliser.

### **2. La période préalable à la publication: L'Indaba minier et la pression de la société civile**

Le long silence qui a suivi la fin des travaux de la commission avait été interprété comme le signe que le gouvernement de la RDC n'avait pas d'idées claires concernant les étapes suivantes de la révisitation. Des rumeurs de divisions internes au sein du gouvernement ont aussi circulé. Au début 2008, c'est compréhensible, le gouvernement congolais était totalement absorbé par la conférence pour la paix de Goma, ce qui a causé un retard supplémentaire dans l'avancement du processus. Le silence continu n'a pas seulement nourri les spéculations et les suspicions mais il a aussi empoisonné le climat d'investissement en laissant les entreprises dans l'incertitude.

Le 5 février, au début d'une grande conférence sur les mines qui a rassemblé au Cap tous les acteurs importants du secteur minier en RDC, une coalition d'ONG a lancé un appel au gouvernement congolais

(voir les ONG s'inquiètent du "détournement" dont fait l'objet le processus d'examen des contrats minier ) pour qu'il rompe le silence et éclaire la prochaine étape du processus. Elle a également attiré l'attention sur les audits financiers réalisés par Ernst and Young (à consulter sur [www.freewebs.com/contratsminiers](http://www.freewebs.com/contratsminiers) ), qui documentent de sérieux dysfonctionnements dans les pratiques de comptabilité et de gestion financière de nombreuses entreprises impliquées dans le processus de révisation. Selon les ONG, ces audits sont suffisamment éclairants pour que des régulateurs boursiers et des procureurs entament des investigations sur la nécessité ou non de poursuites judiciaires.

L'appel des ONG a été immédiatement suivi par une déclaration du vice-Ministre des mines, Victor Kasongo, affirmant que le gouvernement congolais était déterminé à continuer le processus de révisation d'une façon transparente mais rapide. L'annonce que les contrats examinés devaient tous être modifiés, au moins en partie, a provoqué la panique sur les marchés boursiers, faisant disparaître l'équivalent de 2 milliards de dollars US d'actions en une seule journée. En réaction, les ONG ont critiqué le manque de clarté qui entoure toujours la suite du processus. Dans un [communiqué de presse](#) publié le 18 février, elles ont exprimé des doutes sur l'intention du gouvernement congolais d'instituer « un processus d'appel administratif bref et transparent » face à un panel « spécialement constitué ». Selon les ONG, un processus valable ne peut avoir lieu que si le gouvernement est clair sur la composition, les termes de référence et les procédures d'opération d'un tel panel.

### **3. Entre la transparence hésitante et le secret absolu : les réactions des entreprises minières**

Au dernier jour de l'Indaba, le gouvernement congolais a annoncé qu'il communiquerait le résumé des conclusions de la commission aux entreprises impliquées dans un délai de deux semaines. Le 18 février, il a déclaré avoir terminé ce processus. Les entreprises minières avaient reçu un délai d'un peu plus d'une semaine pour réagir. Tandis que 16 d'entre elles ont admis publiquement avoir reçu cette communication, et que très peu parmi celles-ci en ont divulgué le contenu, les autres ont gardé un silence total. Toutefois, de manière plutôt inattendue, le gouvernement congolais a publié début avril les notifications à toutes les entreprises sur [le site web du Ministère des Mines](#) confirmant ainsi partiellement son engagement à la transparence.

Les réactions des entreprises aux lettres du gouvernement congolais ont varié : la majorité ont minimisé l'ampleur des modifications proposées à leur contrat et souligné leur certitude de la validité juridique de ceux-ci, tandis que d'autres, tels que First Quantum Minerals, ont fait allusion à la possibilité de recourir à l'arbitrage international. Le risque est évident que les grandes entreprises qui ne pourront pas trouver d'accord avec le gouvernement congolais recourront à l'arbitrage international ou au litige. La possibilité d'annulation des contrats semble être réservée pour les petites entreprises uniquement. Récemment, le centre d'études IPIS a publié une [mise à jour](#) de la révisation des contrats minier qui analyse brièvement les problèmes dans certains des contrats des sociétés minières les plus grandes.

### **4. Vers une nouvelle phase transparente?**

Dans un communiqué de presse du 18 mars, le gouvernement de la RDC a annoncé qu'il instituerait une task-force pour conduire les prochaines phases du processus de révisation. Outre le Chef de Cabinet du Président de la République, la task force sera composée de 8 ministres. Elle sera chargée d'analyser les recommandations

de la commission, les réactions des entreprises ainsi que le « développement d'une procédure efficace » pour traiter les problèmes identifiés. Enfin, la task force sera chargée d'identifier « ces contrats pour lesquelles existent des raisons claires et non équivoques d'annulation ».

Cette annonce a provoqué de grandes préoccupations au sein de la société civile, qui doute que la composition de la task force offre des garanties d'impartialité et d'indépendance. Dans [un communiqué de presse](#) du 25 mars, quelques ONG ont demandé que des experts internationaux indépendants et des représentants de la société civile fassent également partie de la task force. Elles soulignent à nouveau l'importance de la clarté sur les critères qui seront utilisés pour les renégociations ainsi que la nécessité que tous les contrats renégociés soient entièrement publiés. En outre, elles ont exprimé leurs préoccupations quant à l'absence de la voix de ceux qui sont touchés le plus directement par le processus de révisitation : les communautés locales affectées par les activités minières.

En ce moment, il n'y a aucune garantie que le processus de révisitation sera achevé d'une façon équitable, participative et transparente. On ne sait pas si des experts juridiques internationaux seront recrutés et sous quelles conditions. Jusqu'à présent, aucun des bailleurs de fonds ne s'est engagé à financer la prochaine phase. Bien que le ministre des mines ait déclaré que des informations qui n'étaient pas incluses dans le rapport de la commission pouvaient toujours être soumises, il n'y a pas de disposition pour une implication officielle de la société civile ou du parlement. C'est pourquoi il est de grande importance que la société civile continue à suivre attentivement les événements et plaide en faveur d'un renforcement de la transparence du processus.

## **Autres développements dans le secteur minier**

### **1. Les Etats-Généraux des mines**

Bien que l'on ait fait de nombreuses références à la révisitation des contrats miniers lors des États-Généraux des Mines, qui se déroulaient du 14 au 17 mars à Kinshasa, le sujet de discussion principal était le Code Minier. Ce Code a été réalisé sous la supervision de la Banque Mondiale et est en vigueur depuis 2002. La conclusion générale des journées de travail sur les mines était que le Code ne nécessite que des modifications minimales, l'essence étant toujours valide 6 ans après l'adoption. Le plus important est que le Code soit adapté à la nouvelle architecture institutionnelle découlant du processus de décentralisation. Une telle adaptation mènerait à une nouvelle répartition des compétences entre les ministres des mines nationaux et provinciaux, ainsi que la décentralisation du Cadastre Minier (CAMI)

Toutefois, quelques ONG parmi celles qui étaient présentes, ont demandé des changements plus fondamentaux du Code Minier. Ferdinand Muhigirwa du [CEPAS](#) (Centre d'Études pour l'Action Sociale) a souligné par exemple l'importance d'adapter le Code aux principes de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE). La [FECODI](#) (Fédération congolaise de l'or et du diamant) a également critiqué le Code en affirmant qu'il rend impossible un revenu suffisant aux creuseurs. C'est pourquoi elles ont demandé une révision radicale du Code. Enfin, quelques personnes ont affirmé que les taux d'imposition et les redevances que le Code prescrit sont trop bas et ne prennent pas en compte les fluctuations des prix mondiaux des minerais.

Bien que les opinions sur le mode et le degré de modification du Code existant varient, il y a consensus sur le fait que l'application minimale qui en est faite et la corruption incessante qui règne dans le secteur minier sont des problèmes encore plus grands. Le manque de mécanismes de contrôle et de supervision adéquats, surtout dans le domaine des impôts et de la douane, diminue gravement la contribution du secteur minier au Trésor public.

Il n'est donc pas surprenant que le Ministre des Mines dise que le secteur minier ne contribue toujours que marginalement au développement national. Le plus souvent, les communautés locales ne profitent que temporairement si pas du tout des activités de l'industrie minière. C'est pourquoi il a été recommandé de renforcer les obligations sociales des sociétés minières en créant un cahier des charges type, qui spécifie les relations entre le titulaire des titres miniers et la population locale.

Un autre problème majeur qui a été discuté lors des journées de travail sur les mines a été le refus de nombreux titulaires de droits miniers d'investir dans l'exploration du territoire sous leur contrôle. Au lieu de cela, ils utilisent leurs titres pour la spéculation sur les places boursières. Par conséquent, des 4542 permis d'exploration accordés, qui couvrent 33.8 % de la surface du territoire de la RDC, seulement 411 ont été transformés en permis d'exploitation. Dans la majorité des cas, l'échéance juridique pour la conversion en permis d'exploration a été largement dépassée. En outre, une grande partie des permis ont été vendus à l'insu ou sans la permission du registre foncier, ce qui a causé une perte des impôts qui auraient pu être levés sur les bénéfices générés par ce commerce. Afin d'arrêter cette situation illégale, le Ministre des Mines a annoncé à la fin des journées de travail un gel sur les permis d'exploration. Cela offre de nouvelles perspectives au remplacement des opérateurs miniers douteux par des opérateurs sérieux qui ont vraiment l'intention d'investir dans le développement au bénéfice du peuple congolais.

Pour conclure, les États-Généraux des Mines ont exposé les nombreuses faiblesses des régulations et des structures qui régissent le secteur minier. Ils ont clairement reconnu la nécessité urgente d'améliorer la mise en œuvre et la supervision du Code Minier. Quelques mesures concrètes ont été proposées pour y parvenir. Toutefois, certains participants comme la [LICO](#) (Ligue contre la fraude et la corruption) restent sceptiques, car ils doutent que les recommandations issues de ces journées soient mise en œuvre d'une façon adéquate.

## **2. Critiquer le secteur minier: toujours une entreprise dangereuse**

Un des représentants de la société civile qui a particulièrement fait entendre sa voix lors des États-Généraux des Mines était le défenseur de droits de l'homme Hubert Thiswaka, de l'[OSISA](#) (Open Society Institute for Southern Africa). Bien connu pour son expertise en matière de pillage des ressources naturelles par les entreprises internationales, Thiswaka avait demandé la publication immédiate du rapport de la commission interministérielle chargée de la révisitation des contrats miniers. Trois jours après la fin des journées de travail, le vendredi 21 mars, Thiswaka a été arrêté à Lubumbashi par les services de renseignement congolais, l'ANR. Son arrestation a été justifiée par la dissémination de brochures critiquant le gouvernement Congolais. Après avoir été interrogé pendant quelques heures, il a été libéré le même jour.

Immédiatement après son arrestation, un grand nombre d'ONG congolaises et internationales se sont mobilisées pour demander au Gouverneur de la province du Katanga la libération immédiate de M. Thiswaka. Qu'il ait été libéré le même jour sans être inculpé est un signe que cette pression a eu un certain effet. Dans un [communiqué de presse](#) publié le lendemain, l'ONG Global Witness a fortement condamné l'arrestation de M. Thiswaka, qui doit être considérée comme représentative d'une longue tradition de harcèlement, d'intimidation et d'attaques contre la société civile et les journalistes au Congo. Ceux qui critiquent la gouvernance dans le secteur minier ont été réprimés plus d'une fois. L'arrestation de Thiswaka remet sérieusement en question la sincérité de l'engagement du gouvernement Congolais à promouvoir la bonne gouvernance et la transparence dans le secteur minier

### **3. Les accords Chinois: quelles normes de transparence?**

En novembre 2007, le gouvernement a signé un protocole d'accord avec trois entreprises publiques chinoises : la banque Exim, Sinohydra et le Chinese Railway Engineering Company (CREC). L'accord établit une entreprise publique-privée nommée Socomin (Société Congolaise Minière), dont 32% des parts est aux mains de la Gécamines et 68% en possession des Chinois. En retour d'un prêt de plusieurs milliards d'euros, qui sera utilisé pour la construction d'infrastructures, l'entreprise Socomin a reçu des concessions dans les réserves de cuivre et cobalt qui se trouvent en majorité dans la zone de Likasi au Katanga.

Le 8 février, il est apparu que cet accord ne couvre pas seulement de nouvelles concessions minières, mais inclut aussi des concessions déjà attribuées. La société minière Katanga Mining (Forrest International/Nikanor Plc) a annoncé ce jour-là qu'elle céderait les très riches réserves de Dikuluwe et Mashamba (DiMa) à la Gécamines qui par conséquent ajouterait ces concessions dans le partenariat avec les compagnies chinoises. En échange, elle recevra soit 825 millions de dollars US, soit des nouvelles concessions avant 2015.

L'interprétation de cette transaction et les éventuelles conséquences sur la renégociation du contrat de Katanga Mining restent ambiguës. Selon certains observateurs, le Groupe Forrest serait victime de pressions de la part du gouvernement congolais, qui se sent enhardi par l'important intérêt chinois dans le secteur minier. Des indications claires montrent que les diplomates occidentaux sont de plus en plus inquiets au sujet de la révisitation des contrats miniers concomitamment à la montée en puissance de la Chine dans le secteur minier. Récemment, George Forrest remarquait que l'Occident est en train de « perdre du terrain » face à la Chine en imposant trop de conditions liées à la bonne gouvernance ». <sup>1</sup> Ceci est révélateur.

Des organisations de la société civile ont régulièrement fait part de leurs préoccupations concernant la manière peu transparente dont les contrats chinois ont été négociés. Ils considèrent la cession des concessions de DiMa comme une indication que des négociations des contrats ont au préalable dans le secret. Toutefois, selon Paul Fortin, le PGD de la Gécamines, qui était en charge des négociations avec les chinois, tout le processus s'est déroulé dans la transparence. Lorsqu'il cherchait 2.5 de tonnes de cuivre supplémentaires afin de couvrir l'investissement de 6 milliards pour la construction d'infrastructure, il s'est simplement adressé à Katanga Mining et lui a demandé des concessions dans la même zone que celles déjà comprises dans l'accord.

Ce gigantesque accord conclu avec la Socomin n'est pas le seul contrat signé avec des entreprises chinoises : le gouvernement congolais a aussi accordé récemment à l'entreprise privée Shanghai Pengxin Group un grand nombre de concessions minières en échange d'un milliards d'investissements dans les infrastructures, le secteur minier et le soutien budgétaire direct. De nouveau, les conditions exactes de cet accord sont floues, ce qui semble contraire à l'intention du gouvernement de gérer le secteur minier d'une manière plus transparente. C'est pourquoi la société civile a souligné la nécessité que tous les nouveaux contrats soient conformes à la législation congolaise. De plus, elle demande que ces contrats soient soumis au même type d'examen que les contrats qui sont actuellement révisés.

### **4. Tenke Fungurume Mining : enlisé dans la controverse**

---

<sup>1</sup> AFP: l'Europe perd encore du terrain face à la Chine, 15.02.2008

Le 14 janvier, des troubles ont éclatés dans le village de Fungurume dans la province du Katanga. On estime à 4000 le nombre de personnes qui sont descendues dans la rue pour protester contre la politique d'emploi d'un sous-traitant de la société minière Tenke Fungurume Mining (TFM), dont l'actionnaire majoritaire est le géant minier américain Freeport McMoRan. Dans un [communiqué de presse](#) publié le 21 janvier l'ONG ACIDH (Action contre l'Impunité pour les Droits Humains) a exprimé ses préoccupations quant au fait que la population locale ne voit plus d'autre façon de pousser TFM à respecter ses engagements sociaux que les manifestations.

Un [rapport](#) récent des instituts de recherche IPIS et Swedwatch révèle les nombreux problèmes dans la mise en œuvre des programmes sociaux et de développement communautaire. Un grand nombre des personnes qui ont été déplacées lors de la première phase des travaux n'ont pas reçu de compensation adéquate à la perte de leurs moyens de subsistance. En outre, le logement de remplacement n'a pas été terminé à temps pour une partie des foyers déplacés, raison pour laquelle ils ont dû vivre sous des bâches de plastique pendant longtemps. La portée de la contribution du projet TFM au développement durable et équitable suscite le doute.

De plus, le rapport a attiré l'attention sur les circonstances peu claires dans lesquelles les accords avec TFM ont été signés. Il fait également référence aux problèmes liés aux termes du contrat et de leur possible renégociation. En février, TFM a reçu une lettre du gouvernement de la RDC, dans laquelle ce dernier demande des adaptations considérables au contrat, telles qu'une augmentation des parts de la Gécamines de 17.5 % à 45%. Selon une coalition d'ONG, ces problèmes rendent la décision de la Banque Européenne d'Investissements (BEI) d'accorder à ce projet un prêt de 100 millions d'euros est très controversée. Dans un [communiqué de presse](#) publié le 13 mars, elles ont appelé la Banque à améliorer la transparence et la responsabilité de son soutien aux projets de l'industrie extractive en Afrique.

## **5. IETI : pas assez de garantie pour la transparence**

[l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives](#) (ITIE) est un mécanisme pour promouvoir la bonne gouvernance dans le secteur des ressources naturelles en contrôlant et rendant publique des mouvements des recettes entre l'état et les entreprises. C'est une tripartite initiative des autorités, le secteur privé et la société civile. Depuis son adhésion à l'Initiative en 2005, le Congo a pris une série de mesures pour la mettre en œuvre comme la fondation d'un Comité et Secrétariat ITIE et l'adoption d'un plan d'action. Grâce à ces efforts, le Congo a été accepté comme pays candidat à l'ITIE le 22 février dernier.

En janvier, une [conférence](#) a eu lieu à Kinshasa pour évaluer l'avancée de la mise en œuvre de l'ITIE en RDC et discuter le plan d'action et le budget pour l'année prochaine. Pour 2008, il est prévu, entre autres, d'établir des représentations de l'ITIE au niveau provincial, de renforcer les capacités des parties prenantes, y compris des parlementaires et d'entamer une recherche sur les paiements des industries extractives à l'État. Les participants à la conférence ont également signé la « Déclaration de Kinshasa », pour réaffirmer leur engagement à la transparence des revenus et à assurer que l'exploitation des ressources naturelles au Congo bénéficie au peuple congolais.

Lors de la conférence, plusieurs intervenants ont souligné que l'ITIE n'est qu'un outil parmi beaucoup d'autres destiné à augmenter la transparence et la responsabilité dans le secteur des ressources naturelles. Ils ont surtout attiré l'attention sur l'importance de réformer et renforcer les capacités des services de recouvrement des impôts et des douanes, ainsi que la nécessité en général de lutter contre la fraude et la corruption. En outre, quelques intervenants ont indiqué l'importance de la transparence dans le processus de révisation des contrats miniers.

Ce processus peut être considéré comme un indicateur de l'engagement du gouvernement de la RDC à l'amélioration de gouvernance dans le secteur des ressources naturelles. C'est pourquoi une mise en œuvre de l'ITIE ne peut pas être considérée comme un succès si d'autres mesures, comme la révisitation des contrats, ne sont pas réalisées d'une façon ouverte et responsable.

### **En conclusion**

La lutte pour garantir à la population Congolaise une part équitable des revenus issus des immenses ressources naturelles du pays est loin d'être gagnée. La révision des contrats miniers, qui est une partie essentielle de cette lutte, est entrée dans une nouvelle phase. Toutefois, les résultats restent incertains. En outre, l'importance de la révisitation ne tient pas uniquement à sa contribution dans la lutte contre l'injustice économique, elle est aussi un test pour l'engagement du gouvernement de la RDC et de la communauté internationale dans la promotion de la bonne gouvernance et du développement durable en RDC. Étant donné ces enjeux extrêmement importants, « Une part équitable pour le Congo » continuera à suivre le processus attentivement.