

Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

République Démocratique du Congo

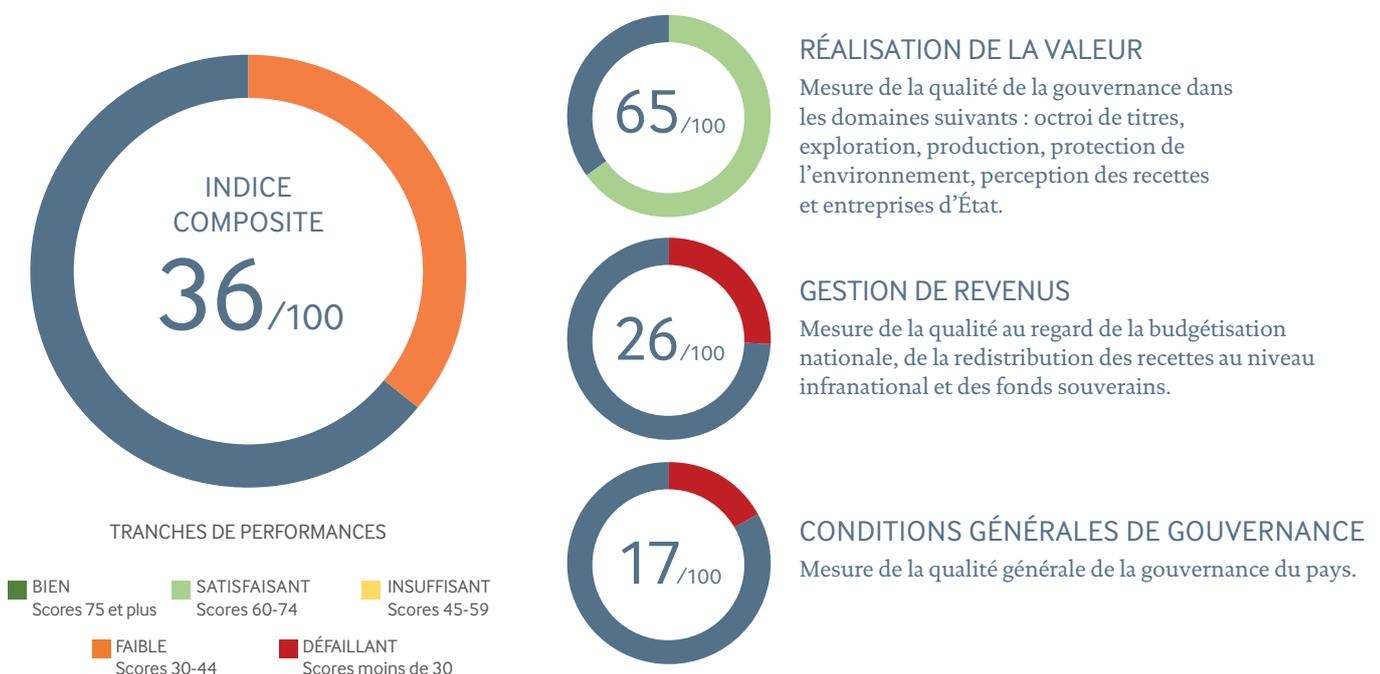


Secteur minier

Le secteur minier de la République Démocratique du Congo (RDC) recule d'un point comparé à l'évaluation intermédiaire de 2020 et voit son score passer de 37 à 36 sur 100, ce qui le place dans la tranche de performance « Faible ». La progression était plus importante entre l'indice de 2017 et l'évaluation intermédiaire de 2020, où le score est passé de 33 à 37. Cette hausse, à cette époque, était notamment due à la révision du Code et du règlement minier en 2018. Le RGI 2021 a permis aux chercheurs NRGi de faire les principaux constats ci-dessous :

- Le secteur minier de la RDC est caractérisé par une non-application des règles et lois minières ;
- Malgré des améliorations satisfaisantes dans la « Réalisation de la valeur », la RDC a encore besoin de mettre en œuvre certaines règles relatives à l'octroi des licences et la publication des intérêts financiers ;
- La « Gestion des revenus » miniers de la RDC est défailante à cause de la non-existence d'un portail commun à jour contenant les informations sur les réserves, les productions et les exportations, ainsi que l'absence de règles fiscales numériques et la non mise en œuvre du fonds minier pour les générations futures (FOMIN) ;
- Les conditions générales de gouvernance sont défailtantes et ne sont pas en mesure d'influencer positivement la gestion du secteur extractif dans le meilleur intérêt de l'Etat et des citoyens ;
- Le secteur des hydrocarbures performe mieux que celui des mines qui se retrouve avec un score plutôt défailtant dans sa « Gestion des revenus » et un écart plus important entre les règles et leur application.

Résultats de l'Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021 pour la RDC (secteur minier)



Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

RÉSULTATS DE L'INDICE DE GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES

La gouvernance du secteur minier de la RDC connaît des avancées, mais une application effective des règles et des lois est nécessaire

La ressource évaluée pour cette édition du RGI est le cuivre dont la RDC est le premier producteur africain et le cinquième au niveau mondial. Considéré comme « [métal du futur](#) » grâce à son importance dans la transition énergétique, le cuivre congolais attire les investisseurs étrangers, principalement la Chine qui domine dans les activités de raffinage avec 9,4 millions de tonnes de cuivre raffiné, soit 39 pour cent du total mondial, en [2018](#). En 2019, la production du cuivre est chiffrée à 1.420,4 milliers de tonnes d'après [l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives \(ITIE\) RDC](#). L'entreprise publique évaluée dans le cadre du RGI 2021 est la [Générale des Carrières et des Mines](#) (Gécamines), la plus importante entreprise publique exploitant le cuivre et le cobalt en RDC.

Dans un contexte marqué par des problèmes de redevabilité et d'[efficacité du gouvernement à contrôler la corruption](#), les évaluations RGI de 2017 et de 2021, et l'évaluation intermédiaire de 2020, montre que la RDC fait état d'un écart global respectif de -16, -19 et -20 points dans l'application des lois relatives au secteur minier. L'adhésion à l'ITIE en 2005 a marqué une volonté politique de l'Etat de rendre la gestion des ressources naturelles plus transparente, à travers, entre autres, la divulgation des données sur les opérations minières, suivant la [norme ITIE de 2019](#).

Malgré une baisse d'un point entre le score du RGI 2021 et celui de l'évaluation intermédiaire de 2020, le score global de la gouvernance du secteur minier reste toujours dans la tranche de performance « Faible » avec 36 points. Ce qui semble être une régression d'un point montre en réalité un maintien de la note grâce à la composante « Réalisation de la valeur » qui se retrouve encore dans la tranche de performance « Satisfaisant » avec un score de 65. En revanche, la composante « Gestion des revenus » continue de connaître une régression, avec son score qui passe de 35 en 2017 à 30 en 2020 et, finalement, à 26 points en 2021, soit un score « Défaillant », la plus faible tranche de performance. Les « Conditions générales de gouvernance » sont toujours défaillantes, avec un score de 17 en 2021, malgré les 5 points gagnés depuis le RGI 2017.

Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

Scores du secteur minier de la RDC dans l'Indice de gouvernance des ressources naturelles pour les années 2017, 2020 et 2021

	Score 2017	Score 2020	Score 2021	Évolution (2017-2021)
SCORE GLOBAL DU RGI	33	37	36	3
RÉALISATION DE LA VALEUR	52	69	65	13
Procédures d'attribution des titres	64	67	68	4
Imposition	67	76	69	2
Impact local	42	78	67	25
Entreprises publiques	35	54	55	20
GESTION DES REVENUS	35	30	26	-9
Budgétisation nationale	33	35	35	2
Partage infranational des revenus des ressources naturelles	36	.	.	.
Fonds souverains	.	25	17	.
CONDITIONS GÉNÉRALES DE GOUVERNANCE	12	12	17	5
Expression et redevabilité	22	13	24	2
Efficacité du gouvernement	5	9	7	2
Qualité de la réglementation	12	12	11	-1
État de droit	6	6	5	-1
Contrôle de la corruption	17	6	6	-11
Stabilité politique et absence de violence	7	9	10	3
Données ouvertes	16	29	53	37
RÈGLES	59	71	68	9
PRATIQUES	43	52	48	5
ÉCART (PRATIQUES MOINS REGLES)	-16	-19	-20	-4

REALISATION DE LA VALEUR

Des efforts de gestion satisfaisants, mais la RDC doit mettre en œuvre les règles relatives à l'octroi des licences et la publication des intérêts financiers

La « Réalisation de la valeur » collecte les informations sur les « Procédures d'attribution des titres », l'« Imposition », l'« Impact local » des activités extractives et les « Entreprise publiques » sélectionnées du secteur.

Comparé à l'évaluation intermédiaire de 2020, la note de la composante « Réalisation de la valeur » recule de 4 points et voit son score passer de 69 à 65, mais reste toujours dans la tranche de performance « Satisfaisant ». Ce recul est dû principalement à une baisse des scores des sous-composantes « Taxation » (-7) et « Impact local » (-11). Et pourtant, en 2020, cette composante avait augmenté de 17 points comparativement à l'édition 2017 en passant de 52 à 69 points sur 100 grâce au renforcement du cadre légal.

L'entrée en vigueur du nouveau Code minier de 2018 semble promettre des bases de transparence plus solides au niveau de la prise en compte de l'impact local de l'exploitation minière. En effet, les lois congolaises ([Code minier](#) et [loi-cadre sur l'environnement](#)) exigent que les procédures d'octroi et de suivi des titres miniers soient soumises à un certain nombre de conditions, parmi lesquelles la validation et l'approbation des études d'impact environnemental et social, des plans de gestion et de faisabilité par les autorités, la publication des résumés des rapports sur les sites internet des entreprises et l'application de compensations dues aux populations autochtones en cas de déplacement ou de réinstallation. Malgré ce progrès au niveau légal, l'écart entre les règles existantes et leur mise en œuvre demeure, principalement par rapport au processus de passation ouverte de marchés pour les licences et contrats miniers, la

Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

divulgaration complète et régulière des contrats ainsi que des études d'impact environnemental et social, et leurs plans d'atténuation et réhabilitation. Les entreprises du portefeuille de l'Etat ne sont toujours pas dans l'obligation de publier leurs rapports annuels. Ceci constitue un véritable frein à la volonté affichée par le gouvernement d'endiguer l'opacité qui entoure plusieurs opérations des entreprises publiques.

La Gécamines, l'entreprise publique évaluée dans le cadre du RGI 2021 pour le secteur minier, obtient un score de 55, un point de plus comparé à l'évaluation intermédiaire de 2020, mais demeure dans la tranche de performance « Faible ». Les efforts réalisés par la Gécamines dans la divulgation des informations sur les productions et les transferts de recettes à l'Etat sont les raisons pour lesquelles le score a légèrement avancé. Cependant, les progrès réalisés en termes de règles de transparence gouvernant la Gécamines ne se reflètent pas dans la pratique. Cet écart dans la pratique des lois est dû à plusieurs raisons. D'abord, au cours de la période couverte par l'étude, l'entreprise publique n'a fait aucune divulgation de ses rapports financiers – les [états financiers de 2020](#) ont été publiés au cours de l'année 2021. Par ailleurs, l'entreprise publique n'a pas divulgué les informations sur les productions vendues (elle régresse de -25 points à ce niveau, comparé à l'évaluation intermédiaire de 2020) et son code de conduite. De plus, même si un organisme indépendant a audité les rapports financiers annuels pour 2017-2018, il n'en reste pas moins que ces documents ne sont toujours pas publiés. La Gécamines, de plus en plus présente dans les [activités non minières](#), n'a aussi publié aucun rapport dans ce sens. Et, finalement, les lois minières congolaises ne précisent pas les parts de la production revenant à l'entreprise et à l'Etat afin de garantir qu'il n'y a pas de transferts qui ne sont pas couverts par les règles.

Le score des procédures d'attribution des licences minières, de 68, n'a pas beaucoup évolué depuis la dernière évaluation intermédiaire de 2020. Le [cadastre minier](#) a été mis en ligne ; il fournit les informations de base sur les types des titres miniers, les coordonnées, la durée, la date/l'année de la demande et de l'octroi.

Le [Code minier](#), dans son article 7 ter, exige la divulgation sur la propriété réelle des entreprises, telle que recommandée par la [Norme ITIE](#) (Exigence 2.5). Toutefois cette pratique, qui pourrait permettre une meilleure transparence, est à améliorer. Les données doivent être complètes et la pratique doit être généralisée à toutes les entreprises et aux personnes politiquement exposées. A date, le [rapport assoupli de l'ITIE](#) n'a fait mention que d'un seul fonctionnaire propriétaire réel politiquement exposé. Le Comité exécutif de l'ITIE RDC a commandité une étude pour évaluer la divulgation des propriétaires effectifs des industries extractives en RDC.

Le site Internet de l'[Agence Nationale pour la Promotion des Investissements](#) présente les réserves pour quelques minerais, mais ces données datent de 2018 et leur présentation ne répond pas aux exigences de l'ITIE; le Sénégal par exemple a réussi à centraliser les données essentielles du secteur minier sur un [seul site Internet](#). Comme c'est le cas avec les procédures d'octroi des titres, l'« Imposition » a elle aussi faiblement évolué depuis le RGI de 2017. Elle gagne 2 points avec un score de 69 et reste dans la tranche de performance « Satisfaisant », grâce principalement à la divulgation des données de production et des exportations. Le nouveau Code minier oblige les entreprises à publier les informations sur leurs productions, les exportations ainsi que les paiements effectués.

Les données sur les productions, les exportations et les paiements des entreprises sont dispersées dans plusieurs sites. En effet, le site Internet de l'[ITIE RDC](#) contient les données financières des entreprises pour l'année 2019, tandis que des données sur les exportations jusqu'au premier semestre 2020 ont été publiées le 5 novembre 2020 sur le site Internet du [ministère des Mines](#). Une mise à jour de ces données complètes pour l'[année 2020](#) a été faite le 7 mai 2021, mais n'a pas été comptabilisée dans le cadre de cette étude qui a pris fin le 31 décembre 2020. Enfin le Comité National-ITIE RDC doit publier régulièrement les rapports ITIE du pays.

Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

GESTION DES REVENUS

La budgétisation nationale et le fonds minier manquent de transparence, ce qui rend la « Gestion des revenus » miniers défailante

La composante « Gestion des revenus » mesure la « Budgétisation nationale », le « Partage des revenus infranationaux » et les « Fonds souverains ».

Dans l'évaluation intermédiaire 2020, la note de la composante « Gestion des revenus » du secteur minier avait connu une baisse de 5 points comparé à l'édition 2017, soit de 35 à 30 points. En 2021, le recul a continué avec une perte de 4 points supplémentaires comparé à l'évaluation intermédiaire 2020, soit un score de 26. Cette composante passe en conséquence de la tranche de performance « Faible » dans le RGI 2017 à « Défaillant » dans le RGI 2021. Cette baisse de performance s'explique principalement par deux raisons.

D'abord les nouvelles règles créant le FOMIN ne sont pas effectivement mises en application. Le [décret n° 19/17](#) du 25 novembre 2019 portant statut, organisation et fonctionnement du fonds minier pour les générations futures place cet établissement public sous la tutelle du ministère en charge des mines. Il prévoit que la Direction Générale mette à la disposition des Commissaires aux comptes au plus tard le 15 mai de l'année qui suit l'inventaire, le bilan et le tableau de formation du résultat et le rapport. Ces mêmes documents, ainsi que le rapport des Commissaires aux comptes, sont transmis à l'Autorité de tutelle au plus tard le 30 mai de la même année, d'après l'article 33 du même décret. Le FOMIN, comme d'ailleurs toutes les autres entreprises publiques, n'est pas sous le contrôle de l'Assemblée nationale. De plus, la gestion du fonds minier n'est pas claire car il n'existe pas de règles numériques ou de pratiques transparentes dans les mouvements de ce fonds souverain ; les règles d'investissement n'interdisent pas au FOMIN à s'adonner à des investissements sans l'approbation préalable de l'autorité budgétaire.

Ensuite, depuis le RGI 2017, le score de la sous-composante « Budgétisation nationale » qui comprend les indicateurs tels que le portail web commun à jour contenant les réserves, les productions et les exportations, ainsi que les règles fiscales et la divulgation du budget national et la dette, demeure toujours dans la tranche de performance « Faible ». Cette composante n'a gagné que 2 points depuis l'évaluation intermédiaire de 2020, avec un score qui s'établit à 35. Cette légère augmentation est due à la divulgation des informations sur la dette. Mais l'absence d'un portail Internet centralisant toutes les informations sur les réserves, les productions et les exportations du secteur minier, ainsi que des règles budgétaires pour gérer l'équilibre du budget et le niveau d'endettement depuis le RGI de 2017 empêchent la « Budgétisation nationale » d'évoluer dans les tranches de performance supérieures.

Il convient de relever que, contrairement aux éditions précédentes, le RGI 2021 n'a pas évalué les transferts infranationaux, considérant que le mécanisme de partage de revenus a changé avec le Code minier révisé de 2018. Avant, le pouvoir central collectait la totalité de la redevance minière dont il rétrocédait une partie aux entités infranationales. Actuellement, la redevance minière est versée directement par le titulaire du titre minier d'exploitation aux comptes bancaires des entités infranationales suivant la quotité prévue par l'article 242 du code, soit 25 pour cent pour la province et 15 pour cent pour l'entité territoriale décentralisée où la ressource a été exploitée.

Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

CONDITIONS GENERALES DE GOUVERNANCE

Les conditions générales de gouvernance très défaillantes ne sont pas en mesure de soutenir une bonne gestion du secteur extractif

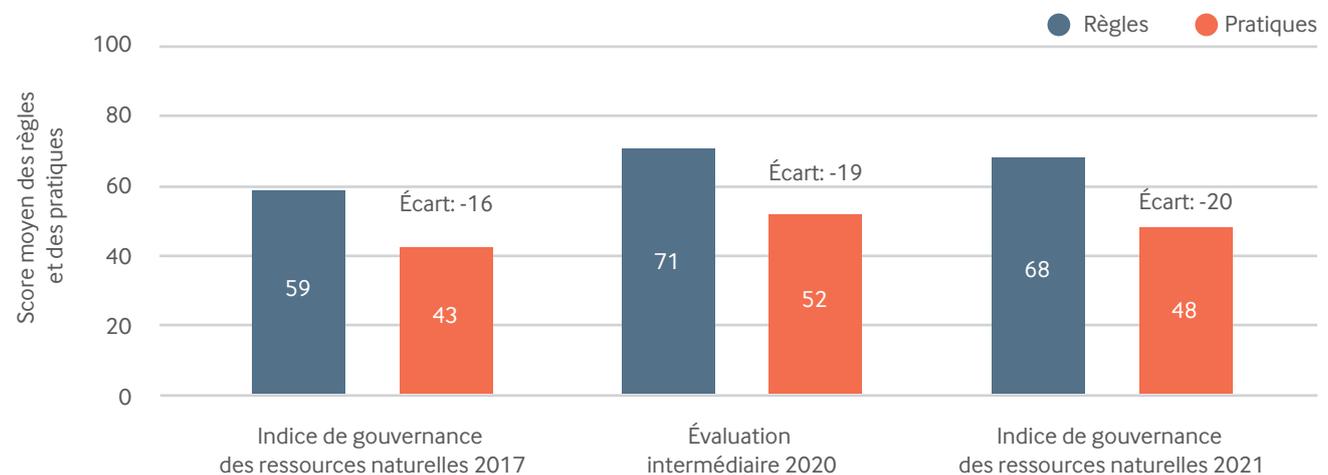
NRGI ne produit pas elle-même les indicateurs sur les « Conditions générales de gouvernance ». Le RGI s'est appuyé sur les données de sources externes et publiques crédibles, notamment les [indicateurs mondiaux de gouvernance](#) et le [répertoire des données ouvertes](#). Cette composante évalue un contexte de fond qui conditionne les activités dans tous les secteurs en se basant sur les indicateurs tels que l'expression et redevabilité, l'efficacité du gouvernement, la qualité de la réglementation, l'état de droit, le contrôle de la corruption, la stabilité politique et absence de violence, et les données ouvertes. La composante « Conditions générales de gouvernance » a enregistré un progrès de 5 points, passant de la note de 12 pour le RGI 2017 et l'évaluation intermédiaire de 2020, à 17 pour l'édition 2021. Toutefois, en dépit de ce léger progrès, la composante reste toujours dans la tranche de performance « Défaillant ».

ECART ENTRE LES REGLES ET LES PRATIQUES

Le secteur minier de la RDC est caractérisé par une non-application des règles et lois minières.

Le secteur minier de la RDC connaît un écart global important de -20 dans l'application des règles et lois minières. Les résultats de cette étude montrent que les règles et lois relatives à l'impact local ne sont pas mises en pratique ; il n'y a pas de divulgation des rapports environnementaux et des plans de gestion ; il en est de même pour la mise en œuvre du FOMIN. La Gécamines connaît un écart de -33 points à cause de la non-publication des rapports financiers et des données sur les ventes au cours de la période couverte par l'étude.

Évolution de l'écart entre les règles et la pratique dans le secteur minier de la RDC



GOUVERNANCE DU CONTENU LOCAL ET DES MINÉRAUX CRITIQUES

Les lois et règlements de la RDC encadrent et encouragent le contenu local dans le secteur minier. Les instruments légaux en RDC prévoient les bénéfices du contenu local à tous les niveaux de la vie économique du pays, que ce soit au niveau global avec la croissance économique, ou au niveau des sociétés donneuses d'ordre qui assurent le respect des réglementations et de l'éthique, ou encore au niveau de la sous-traitance et à l'échelle des communautés locales. En dehors des statistiques sur l'emploi disponible sur le site Internet de l'ITIE RDC, il n'y a pas de données factuelles pour confirmer une mise en œuvre de la loi sur les questions de formation et transfert de compétences, la participation de congolais dans le capital social des sociétés minières, entités de traitement et comptoirs d'achat, ainsi que sur les activités de transformation.

Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

En 2018, le décret n° 18/042 du Premier ministre de la RDC a déclaré le cobalt comme substance minérale stratégique; sa redevance passe ainsi de 3,5 pour cent à 10 pour cent. En effet, la RDC est le premier pays producteur de cobalt, elle détient plus de 50 pour cent des réserves mondiales de ce minerai stratégique. En 2019, la production du cobalt était estimée à 77 964,0 tonnes et a contribué à 28 pour cent des exportations de la RDC dans la même année ; ce qui par ailleurs constitue une baisse à cause des chutes des cours mondiaux du cobalt et de la Covid-19. Afin de maîtriser le secteur du cobalt, la Gécamines a récemment mis en place une nouvelle filiale dénommée Entreprise générale du cobalt (EGC) dont les missions sont l'achat, la transformation et la commercialisation du cobalt extrait artisanalement en RDC.

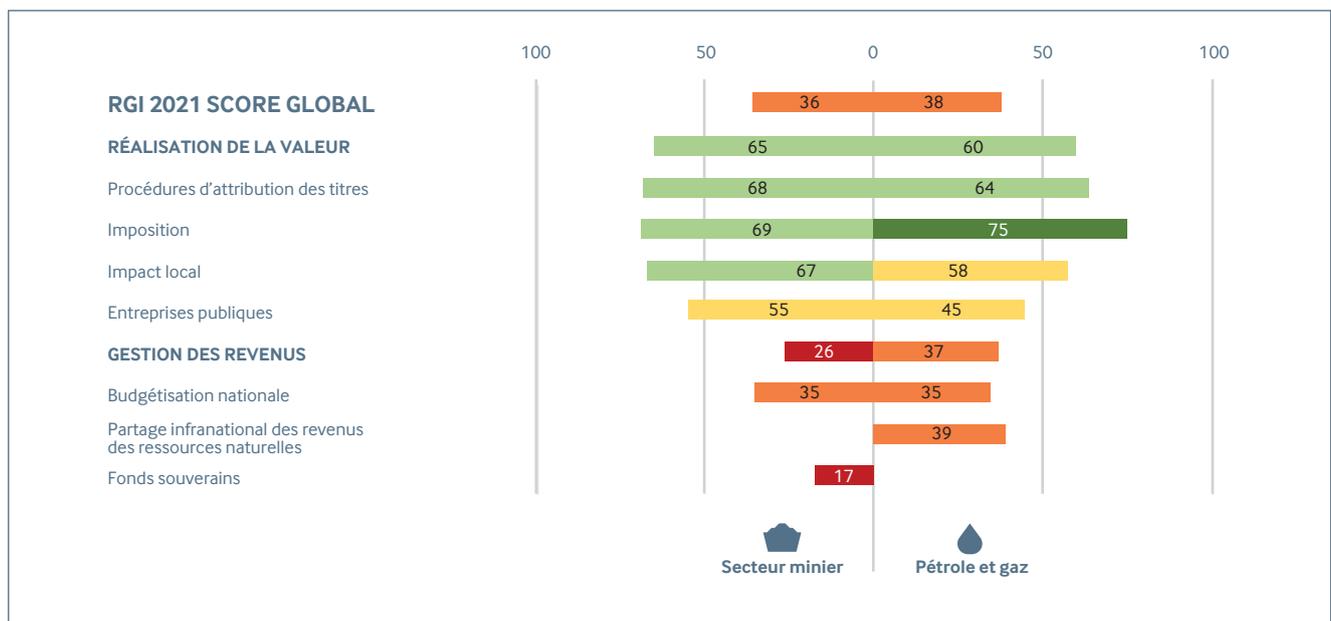
COMPARAISON DES SECTEURS DES MINES ET DES HYDROCARBURES

Le secteur des hydrocarbures performe mieux que celui des mines, mais les deux souffrent d'un écart dans l'application des règles de transparence

Les scores des secteurs miniers et des hydrocarbures se trouvent dans la même tranche de performance « Insuffisant ». Pour les deux secteurs, la composante « Réalisation de la valeur » se place dans la tranche « Satisfaisant », avec des scores respectifs de 65 et de 60. Pour la composante « Gestion des revenus », le secteur des hydrocarbures prend de l'avance, même s'il reste dans la tranche « Faible », avec un score de 37, alors que cette composante est « Défaillante » pour le secteur minier, avec un score de 26. Au niveau des entreprises publiques, ou encore des entreprises du portefeuille de l'Etat opérant dans le secteur extractif, la performance de la Gécamines semble plus forte comparé à celle de la SONAHYDROC, du moins sur le plan des lois et règlements. Cependant, les deux entreprises publiques souffrent principalement de la non-divulagation de leurs rapports financiers.

Les deux secteurs ont des défis de gouvernance communs comme la divulgation des études d'impact environnemental et social et des plans de gestion environnementale et sociale, la redevabilité des entreprises d'Etat et la lutte contre les conflits d'intérêts.

Comparaison entre le secteur minier et le secteur des hydrocarbures de la RDC d'après les données de l'Indice de gouvernance des ressources naturelles de 2021



RECOMMANDATIONS



Au Premier ministre

- Créer des mécanismes et politiques de contrôle de la corruption dans le secteur minier et de l'environnement global du pays ;
- Exiger la publication régulière des rapports financiers des entreprises publiques ;
- Exiger les audits et la publication des rapports d'audits ;
- Autoriser l'Assemblée nationale à contrôler les activités des entreprises minières publiques ;
- Introduire une règle fiscale pour un contrôle des opérations budgétaires du pays – dépenses et endettements – comme c'est le cas au Sénégal et dans l'espace de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en général.

Au ministère des Mines

- Exiger des entreprises extractives la publication des rapports des études environnementales et des plans de gestion des impacts environnementaux ;
- Appliquer les sanctions prévues par la loi en cas de non-publication des rapports mentionnés ci-dessus à temps ;
- Publier trimestriellement et de manière désagrégée les paiements perçus par les entités gouvernementales de diverses sociétés pétrolières, de préférence par projet et par région ;
- Clarifier les règles relatives aux mouvements financiers du fonds minier ;
- Divulguer les statistiques minières actualisées et ventilées par projet et par type de flux de paiement sur le site Internet du ministère ;
- Exiger la divulgation des rapports financiers du FOMIN ;
- Publier les données relatives aux réserves, à la production, aux exportations et aux revenus du secteur extractif sur un portail unique en ligne.

A la Gécamines

- Publier les rapports annuels audités ;
- Publier les données sur les productions et les ventes par projet ;
- Publier le code de conduite de l'entreprise ;
- Divulguer les études d'impact environnemental et social et les plans de gestion environnementale et sociale des projets auxquels la Gécamines participe ;
- Publier régulièrement les contrats signés par la Gécamines.

A l'ITIE

- Exiger la publication des contrats et leurs mises à jour sur les sites internet de l'ITIE et du ministère des Mines.

Qu'est-ce que l'Indice de Gouvernance des Ressources Naturelles (RGI) ?

L'Indice de gouvernance des ressources naturelles de 2021 évalue la façon dont 18 pays riches en ressources naturelles gèrent leurs richesses pétrolières, gazières et minérales. L'indice composite compte trois composantes. Deux mesurent des caractéristiques essentielles du secteur extractif, à savoir la réalisation de la valeur et la gestion des revenus, et la troisième analyse le cadre général de la gouvernance, ou environnement favorable. Ces trois dimensions globales de la gouvernance comprennent 14 sous-composantes qui comptent 51 indicateurs, lesquels sont calculés à l'aide de 136 questions.

Dans chacun des 18 pays, des chercheurs indépendants supervisés par le NRGI ont rempli un questionnaire afin de recueillir des données primaires sur la réalisation de la valeur et la gestion des revenus. Pour la troisième composante, l'Indice de gouvernance des ressources naturelles exploite les données externes d'une vingtaine d'organisations internationales. L'évaluation porte sur la période 2019-2020. Pour davantage d'informations sur l'Indice et la façon dont il a été élaboré, consulter le document de méthode du RGI.



L'Institut de gouvernance des ressources naturelles (NRGI, Natural Resource Governance Institute) est une organisation indépendante à but non lucratif qui aide les populations à tirer le meilleur parti des richesses pétrolières, gazières et minières de leur pays, grâce à la recherche appliquée ainsi qu'à des approches innovantes de renforcement des capacités, de conseil technique et de plaidoyer.

Pour en savoir plus, rendez-vous sur www.resourcegovernance.org.



Resource Governance Index